

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

# **ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ПРОГРАМ**

*Конспект лекцій до навчальної дисципліни*

Київ  
Видавництво НАДУ  
2005

**УДК 321.01**  
**ББК 66.2.+66.3/4УКР/**

**О 93**

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління  
при Президентові України. Протокол № 103/1 від 27 січня 2005 р.*

*Розглянуто на засіданні кафедри політології НАДУ. Протокол № 3 від 13 грудня 2004 р.*

**Укладачі:**

**В.А.Рибкало**, доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри політології НАДУ;

**Ю.Д.Полянський**, спеціаліст з регіональної програми врядування ПРООН.

**Рецензенти:**

**Л.Е.Шкляр**, доктор політичних наук, професор; завідувач відділу ВАК України;

**В.В.Тертичка**, доктор наук з державного управління, доцент кафедри політології НАДУ.

**О 93** Оцінювання державної політики і програм: Конспект лекцій до навч. дисципліни / Уклад.: В.А.Рибкало, Ю.Д.Полянський. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - 72 с.

**ISBN 966-619-167-9**

У конспекті лекцій оцінювання державної політики і програм визначається як процес систематичного аналізу можливостей та обмежень діяльності, програм чи послуг уряду з метою оцінки його ефективності. Матеріали конспекту орієнтують слухачів на вивчення понятійних, концептуальних, структурних та інструментальних особливостей оцінювання державної політики в межах спеціалізації “Аналіз державної політики”. Основну увагу приділено інтеграції теоретичної і практичної складових процесу планування підготовки оцінювання, його моделюванню та реалізації. Конспект містить список рекомендованої літератури з питань аналізу й оцінювання державної політики та запитання для самоконтролю слухачів.

Розрахований на слухачів денного, вечірнього та заочного факультетів Академії, які навчаються за спеціалізацією “Аналіз державної політики”. Буде корисний студентам вищих навчальних закладів програм магістерського рівня та викладачам.

**ISBN 966-619-167-9**

**УДК 321.01**  
**ББК 66.2.+66.3/4УКР/**

© В.А.Рибкало, Ю.Д.Полянський,  
2005

© Національна академія  
державного управління  
при Президентові України, 2005

## Тема 1

# Вступ до навчальної дисципліни. Визначення оцінювання

План

1. Місце оцінювання державних політик і програм в оцінюванні уряду й аналізі політики.
2. Поняття державної політики і програми, які оцінюються.
3. Визначення оцінювання.
4. Відмінності оцінювання від інших видів контрольної діяльності та наукових досліджень.
5. Історичний розвиток оцінювання.

Основною особливістю успішного органу державної влади є здатність навчатися на власному досвіді та реагувати на потреби громадян, споживачів послуг і ринку. У сучасних умовах політичні інституції, ринок, преса та громадськість усе більше вимагають від діяльності органів державної влади вищої результативності та ефективності діяльності, здатність накопичувати інформацію, оцінювати свою діяльність та гнучко реагувати є життєво важливою для уряду.

### **1. Місце оцінювання державної політики і програм в оцінюванні уряду й аналізі політики**

Політика уряду завжди має велике значення: в одній країні неякісна робота уряду є головною причиною поганого життя людей, в іншій уряд створює умови для всебічного розкриття потенціалу кожної людини. Але якими є функції уряду, наскільки якісно він їх виконує? Очевидно, для того, щоб вживати заходів щодо поліпшення роботи уряду, потрібно знати, як він працює зараз.

Є кілька рис сучасної системи державного управління, які мають бути притаманними урядові демократичної країни. Ці організаційні та управлінські риси уряду є такими [10, с. 12-16]:

- фінансовий контроль (уряд повинен знати “продукт”, який він виробляє, скільки цей продукт коштує; визначити пріоритети витрачання коштів згідно із цілями політик; звітувати про витрачені кошти);

- підзвітність (уряд має встановлювати чіткі цілі; звітувати про досягнення цих цілей; цілі повинні бути викладеними у вигляді цілей політик та очікуваного продукту);

- планування політики (потрібні якісний аналіз політики; чітке розуміння політик);
- прозорість (громадськість повинна бути поінформована про дії уряду; процедури прийняття рішень мають бути зрозумілими та прозорими);
- оцінювання (слід запровадити регулярне вивчення стану справ; процеси, через які результати оцінювання впливають на розробку політик; процедури оцінювання мають бути формалізованими);
- надійність (робота уряду та результати політик мають бути передбачуваними).

Але сьогодні для урядів країн перехідного періоду типовими є такі недоліки:

- недовіра народу до інституту влади;
- безвідповідальність у системі державного управління;
- нездатність держави забезпечити ідеологію суспільства на етапі трансформування;
- панування формальної демократії в рамках управління тощо [4. с. 153].

Таким чином, необхідно наслідувати приклад урядів розвинутих демократичних країн світу, де надзвичайно важливою є проблема вивчення зворотного зв'язку при дослідженні діяльності урядів та їх політик. На порядку денному - знайти відповіді на запитання: наскільки успішно працює уряд? наскільки уряд досягає задекларованих цілей? якими є ці цілі? Все більше наголос зміщується від оцінювання структур урядів до оцінювання якості їх роботи.

На рис. 1, яку пропонують Rod Hague and Martin Harrop [16, с. 216] вони демонструють типи та рівні оцінювання уряду:

		Типи оцінювання	
		Технічне (policies)	Політичне(politics)
Рівень оцінювання	Політика та політики (politics and policies) що робить?	а	в
	Система (policy making) як вирішує що робити?	б	г

Рис. 1

Як слушно зазначають автори навчального посібника “Державна політика: аналіз та механізм впровадження в Україні”, сьогодні саме поняття “державна політика”, оцінка її результативнос-

ті та ефективності мають пояснюватися в нашій науковій, українській інтерпретації [4, с. 152].

Слід зазначити, що в українській науковій термінології існує плутанина стосовно терміна *політика*, оскільки це слово *політика* відповідає відразу двом різним поняттям, для яких в інших мовах, зокрема в англійській, використовуються різні слова *policy* та *politics*. Типовими прикладами визначень цих двох понять можна вважати такі:

1. *Політика (politics)* - це “сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб” [6, с. 6].

2. *Політика (policy)* - це план дій, або “напрямок дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією та ін.” [19, с. 1497].

Саме у такому розумінні вживається слово політика, коли йдеться про державну політику та про її напрями (зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна), і саме вона є предметом аналізу політики.

Також є різні тлумачення термінів *effectiveness* та *efficiency*. Можна погодитись із такими визначеннями: *effectiveness* - це результативність політики (програми), тобто міра досягнення проголошених цілей політики; *efficiency* - ефективність політики, тобто співвідношення між витратами на проведення політики та досягнутими результатами [2, с. 58, 59].

На рис. 1 вказані **рівні** оцінювання: політик (*politics* та *policies*) та систем уряду, які оцінюються, тобто з одного боку, оцінюються загальна політика (*politics*) (а, в), і певні напрями політики (*policies*), (б, г), а з другого - системи уряду. Це також можна охарактеризувати таким чином: розмежування між тим, що уряд робить, та тим, як він вирішує, що робити.

Іншими словами:

а) політики можна оцінити в сенсі того, чи вони досягають поставлених цілей, а також їх впливу на інші політики або суспільство в цілому;

б) система уряду яка продукувала ці політики також може бути об'єктом оцінювання.

Розрізняють також **типи** оцінювань: технічне (оцінювання напрямів політик (*policies*) (а, б) та політичне (оцінювання значущих політичних проблем (*politics*) (в, г));

а) технічне оцінювання політик (*policies*) стосується ефективності, з якою уряд досягає постановлених цілей. Термін “технічне” оцінювання є досить умовним, оскільки оцінювання політик та програм є справою суспільною, частково політичною, частково - технічною.

У технічному (*policies*) оцінюванні основним питанням є таке: з огляду на політичні цілі уряду - чи досягаються ці цілі, якщо так, то чи із залученням найменш можливих фінансових, людських та матеріальних ресурсів?

Технічне оцінювання привертає увагу насамперед до результатів політики, а потім до віддалених ефектів. Результатами вважаються конкретні результати роботи уряду в політиках та програмах у певних сферах. Наприклад, в освіті такими результатами можуть бути кількість побудованих шкіл, підготовлених учителів та загальні видатки на освіту. У соціальній сфері результатами можуть бути пенсії зі старості та допомоги з безробіття. Однак важливішими є віддалені ефекти, оскільки вони характеризують вплив урядових програм на суспільство, включаючи неочікувані ефекти, які зовсім не входили до намірів політики;

в) політичне оцінювання політики (*politics*) стосується основних політичних проблем, навколо яких ведуться політичні дебати. Які цілі повинен ставити уряд? Які цілі суспільства повинні переважати? Наскільки конкурентоспроможною має бути політична система? Як поділити національний дохід між споживанням та інвестуванням?

У процесі розгляду політичного (*politics*) оцінювання вивчається сутність політики, а не технічні питання ефективності досягнення поставлених цілей. Тут ставляться запитання типу: які сфери діяльності уряду повинні розглядатися як основні для оцінювання роботи уряду і наскільки добре уряд виконує свої функції в цих сферах?

Діяльність уряду може бути поділена на кілька сфер:

- регуляторна діяльність (уряд встановлює правові рамки);
- фіскальна діяльність (уряд збирає податки та використовує інші грошові джерела);
- соціальна діяльність (забезпечення освіти, охорони здоров'я тощо);
- виробнича діяльність (уряд може бути більшою або меншою мірою зайнятий керуванням певних виробництв);

■ символічна діяльність (зміцнення єдності нації, ідеологічна робота, забезпечення громадської підтримки для досягнення цілей).

Ця діяльність уряду оцінюється такими показниками загального блага, як національна безпека, внутрішній мир та стабільність, показниками якості життя, тривалістю життя чоловіків та жінок, національним доходом на душу населення тощо.

б) технічне оцінювання політичних (урядових) систем - це оцінювання результатів роботи уряду порівняно з технічними стандартами, які можна застосовувати до всіх типів режимів, якими б не були їх структури, інституції та цілі. Таких тестів Род Хейг й Мартін Гарроп (Rod Hague та Martin Harrop) пропонують чотири [16, с. 228]:

■ тривалість уряду в часі (у демократичних суспільствах “тривалий” режим забезпечує мирний та легальний перехід влади від одного покоління лідерів до іншого, тобто “рутинна” процедура зміни керівників є свідченням підтримки політичної системи, ніж конкретних керівників);

■ довіра населення (наскільки населення довіряє та підтримує уряд). За умов підтримки населення уряд має більше можливостей досягти вищої ефективності своєї роботи;

■ здатність уряду реагувати на зміну політичної ситуації (наскільки швидко уряд приймає та виконує свої рішення). Здатність забезпечити виконання прийнятих рішень пов’язана з довірою населення;

■ громадський порядок (відсутність позаправних колективних ресурсів насильства).

г) політичне оцінювання систем. Йдеться скоріше про те, “як” політична система повинна приймати рішення, ніж про те “які” рішення. За умов пріоритетного напрямку руху України до Європи, тобто превалювання ліберальної демократії, розмежування між “як” та “що”, що поширене саме у країнах ліберальної демократії, означає підвищену увагу до інтересів людей, які особливо зацікавлені у рішенні уряду, або чиї інтереси прийняте рішення зачіпає, тобто більш пріоритетними є інтереси людей, ніж абстрактні ідеї, і політика орієнтована скоріше на сьогодні, ніж на завтра.

Повертаючись до схеми, яку наводять Род Хейг й Мартін Гарроп, визначимо сферу оцінювання, про яку йтиме мова у цьому курсі, у прямокутнику (а), який назвали “*технічне оцінювання політик*” (рис. 2).

## Типи оцінювання

		Технічне (policies)	Політичне (politics)
Рівень оцінювання	Політика та політики (politics and policies) що робить?	а	в
	Система (policy making) як вирішує, що робити?	б	г

*Рис. 2*

## **2. Поняття державної політики і програми, які оцінюються**

Доцільно розглянути кілька підходів до визначення терміна “державна політика”. Наприклад, політику можна розглядати як назву сфери діяльності. У цьому контексті найбільш уживаними є поняття державної економічної політики, соціальної політики, зовнішньої політики. У межах цих широких концепцій можуть існувати більш специфічні поняття політики стосовно націоналізованої промисловості, або, скажімо, політик у сфері будівництва, або політики відносин з певною країною.

Політика може бути сферою більшого чи меншого втручання уряду. Наприклад, з часом змінюється політика підтримки малозабезпечених громадян. У такому разі можна говорити про ступінь втручання держави, наприклад, чому у сфері відпочинку відносно незначне втручання держави.

За такого визначення державної політики не можна відрізнити політику як “дію” від політики як “напряму”, політику як “дію” від політики як “недія”. Хоча саме назви “сфера”, “простір” передбачають якість межі, дуже важко розмежувати такі політики, як економічна, зовнішня, та оборонна.

*Політика як вираження загальної мети або бажаного стану справ:* “до ...буде ліквідовано заборгованість із зарплат”. Ця заява є досить типовим прикладом такого типу “політики” в тому, що в ній висловлюється широку мету урядової діяльності в одному напрямі, а також описується стан справ, який існуватиме після досягнення цієї мети. Можна таку заяву критикувати - вона скоріше являє собою риторичну заяву, ніж реальну політику. Хоча багато вчених можуть доводити, що будь-яке поняття, що претендує на назву “політика”, повинно містити елемент цілеспрямованості.



*Політика як урядове рішення:* політика - це результат продуманого рішення, ухваленого відповідними владними структурами в політичному процесі, що спрямований на вплив на життя громадян, в якому стикаються різні інтереси та погляди [4, с. 168].

Хоча політика є результатом рішення, але політику потрібно відрізнити від рішення.

Найбільш суттєвими є такі відмінності:

◆ Політика ширша за рішення. Політика зазвичай включає ряд особливих рішень, які інколи вибудовані в послідовно-наслідковий ряд (наприклад, визначення проблеми, рішення про заходи щодо цього, рішення про шляхи розв'язання проблеми, рішення внести проект нормативного акту або законодавства).

◆ Хоча одне із цих рішень може вважатися вирішальним, повне розуміння політики вимагає вивчення рішень, які передували вирішальному моменту, та тих, які приймалися після цього. Наприклад, як і хто зробив вибір із альтернатив? Після прийняття остаточного рішення та приведення його в дію чи виникли непередбачені проблеми, які значною мірою вплинули на його впровадження?

◆ Зміст рішення часто асоціюється з тим, хто його прийняв, тобто особою, або групою в якійсь організації. Дослідження політики включає вивчення множинних дій між багатьма особами, групами, організаціями. Часто політика є кумулятивним ефектом багатьох оперативних рішень та реагування на проблеми.

*Політика як формальне уповноваження:* якщо йдеться про те, що уряд має політику в певній сфері, то найчастіше мається на увазі закон або постанова, які дають змогу або вимагають певних дій від уряду. Але все, про що йдеться на цьому етапі - це підписаний документ. Для того, щоб його виконати, потрібні ресурси тощо. Тобто йдеться не про те, що закон не є важливим, а про те, що закон не обумовлює, що відбудеться потім. Прийняття закону ще не означає його виконання. Може бути багато обставин та причин, які унеможливають його повне виконання.

*Політика як програма:* ідею програми можна описати як визначений та відносно особливий напрям дій уряду, який включає певний пакет законодавства, організаційних заходів та ресурси. Наприклад, можна говорити про програму харчування дітей у школах, для реалізації якої потрібні нормативні акти, різні ресурси та робоча сила. Житлова політика (тут політика як назва сфери діяльності може складатися з низки програм, таких як надання субсидованого органами місцевого самоврядування житла, про-

грама реконструкції житла і т. ін). Загалом програми вважаються засобами, за допомогою яких уряд досягає цілей політик.

*Політика як теорія або модель:* усі політики включають припущення про те, що уряд може зробити, та про те, якими можуть бути наслідки дій. Такі припущення зазвичай не пишуться, однак державні політики завжди таки базуються на моделі (або теорії) причини та наслідку). У найпростішому вигляді “якщо здійснено “А”, то обов’язково буде “Я”. Якщо ж розглядати політику в сенсі простої теорії “А-Я”, то ми можемо бути свідками невдачі політики в разі нездатності уряду здійснити “А” повністю, або якщо після здійснення “А” не трапляються очікувані наслідки. На практиці причинний ланцюжок політики набагато складніший.

*Політика як процес:* якщо спостерігати за реалізацією політики або певних державних програм деякий час, то помітно, що вони є процесами, які мають початок, розвиток та завершення. Для оцінювання такого процесу потрібні дії, які б дали змогу вивчити всі складності процесу вироблення та впровадження рішення.

*Державна політика* передбачає ключову, але не виключну роль органів державної влади. Йдеться про те, що інколи важко розрізнити державну політику та, скажімо, політику приватного сектора. Державна політика має вироблятися або хоча б бути затвердженою органами державної влади. Політика може бути і розроблена не виключно органами державної влади, але хоча б за їх участю.

У процесі вироблення державної політики беруть участь певні категорії учасників, яких можна умовно назвати “офіційними учасниками” та “неофіційними учасниками”:

- “офіційні учасники” процесу вироблення політики - учасники політичного процесу, які мають законні підстави брати участь у формуванні державної політики й приймати зобов’язуючі рішення (законодавці, представники виконавчої влади, судді, управлінці);

- “неофіційні учасники” процесу вироблення політики - учасники політичного процесу, які, незважаючи на власну важливу роль у конкретних ситуаціях, не мають законних підстав приймати зобов’язуючих політичних рішень (групи інтересів, політичні партії, дослідницькі організації, мас-медіа, окремі громадяни).

*Державна політика включає дії та наміри (діяльність):* в аналізі державної політики першим очевидним кроком є намагання визначити наміри тих осіб, які визначають політику та приймають рішення. Але якщо аналіз продовжувати, можна помітити, що часом важко “примирити” їх поведінку із заявленими намірами.

Причиною цьому може бути те, що публічно заявлені цілі не завжди є приводом до фактичних дій, або ці заявлені цілі було забуто чи скориговано (інколи навіть несвідомо). Якою б не була причина таких змін, поведінку не можна ігнорувати.

*Державна політика включає “бездіяльність” так само, як і діяльність:* політика включає нездатність діяти або наміри зволікати з діями. Такі наміри передбачають умови, за яких людина чи група свідомо або несвідомо створюють перешкоди державній політиці, тобто політика включає також бездіяльність. Наприклад, якщо прийнято державну програму, але не визначено джерела її фінансування, то можна вважати, що державною політикою є невиконання програми. Зазвичай політику як бездіяльність значно важче визначити, ніж політику як дію.

Отже, політикою називається “комплекс офіційно затверджених завдань, пов’язаних з пакетом заходів, спрямованих на досягнення певних цілей в рамках окремого рівня юрисдикції” [3, с. 30].

Автори конспекту лекцій до навчальної дисципліни “Державна політика: аналіз та механізм впровадження в Україні” пропонують таке визначення державної політики: державна політика - це відносно стабільна, організована й цілеспрямована дія/бездія державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [5, с. 6].

*Державна політика* - сума прямих або опосередкованих дій уряду, що впливають на повсякденне життя громадян. Це все, що уряд вирішив робити, або не робити.

*Державна програма* - система заходів, спрямованих на втілення державної політики; часто вона пов’язана зі створенням відповідних організацій, адміністративних агенцій, управлінь, бюро тощо. [9 с. 79].

Деякі вчені (зокрема Еверт Ведунг (Evert Vedung) [12, с. 3] пропонують розрізняти державні матеріальні програми та програми-процеси. Матеріальні програми стосуються багатьох функціональних сфер, таких як енергетика, природні ресурси, використання землі, будівництво житла, охорона здоров’я, транспорт, економічний розвиток тощо. Програми-процеси (наприклад адміністративна реформа) стосуються ідей та заходів, спрямованих на організацію та функціонування власне державного управління.

Завдання трансформації, успадковане від радянського типу адміністрування, що роботи за державними програмами, все ще

залишається актуальним. Основним завданням реформи державного сектора є розробки процедур, які б забезпечили нову роль уряду. Про це свідчать результати опитування, проведеного управлінням з питань адміністративної реформи Секретаріату Кабінету Міністрів України у шести міністерствах і державних комітетах (Міністерства: аграрної політики, культури і мистецтв, освіти і науки, праці та соціальної політики, екології і природних ресурсів; Державні комітети: Антимонопольний, Держбуд, Держстандарт, Держпідприємництва, Фонд держмайна) свідчить про недостатнє розуміння власне державної політики та її аналізу. Більшість дослідників вважає цю діяльність властивою дослідницьким закладам. У жодному із цих центральних відомств відсутні процеси або заходи щодо оцінювання існуючих політик. Вони вважають, що у всіх невдачах політик винна нестача коштів, хоча не вміють планувати ефективні політики в умовах існуючих обмежень на ресурси [10, с. 24].

Актуальним є запровадження в уряді процедур і практик аналізу політики, тобто здійснення інтелектуальної та практичної діяльності, яка має на меті аналіз процесу вироблення й оцінювання політики.

У такому сенсі політику як процес можна розглядати як складові такої схеми:

1. Прийняття рішення про проблему.
2. Прийняття рішення про те, як вирішити проблему.
3. Передбачення/прогнозування.
4. Визначення цілей та пріоритетів.
5. Аналіз альтернатив.
6. Упровадження політик, моніторинг та контроль.
7. Оцінювання та перегляд.
8. Продовження або припинення здійснення політики.

Повернемося до моделі політичного процесу та місця оцінювання в ньому. Для ілюстрування місця оцінювання процес "*державного втручання*" часто розглядається як циклічна діяльність, поділена на певну кількість етапів, де *оцінювання* відбувається на етапі, який передує прийняттю рішення. Така циклічна модель часто зображується у вигляді кола або спіралі. Єдиним недоліком такого зображення є те, що державні політики виглядають як такі, що обертаються навколо однієї точки.

Різні автори пропонують різні визначення циклу політики, але загалом цикл політики може бути зображений так (рис. 3).

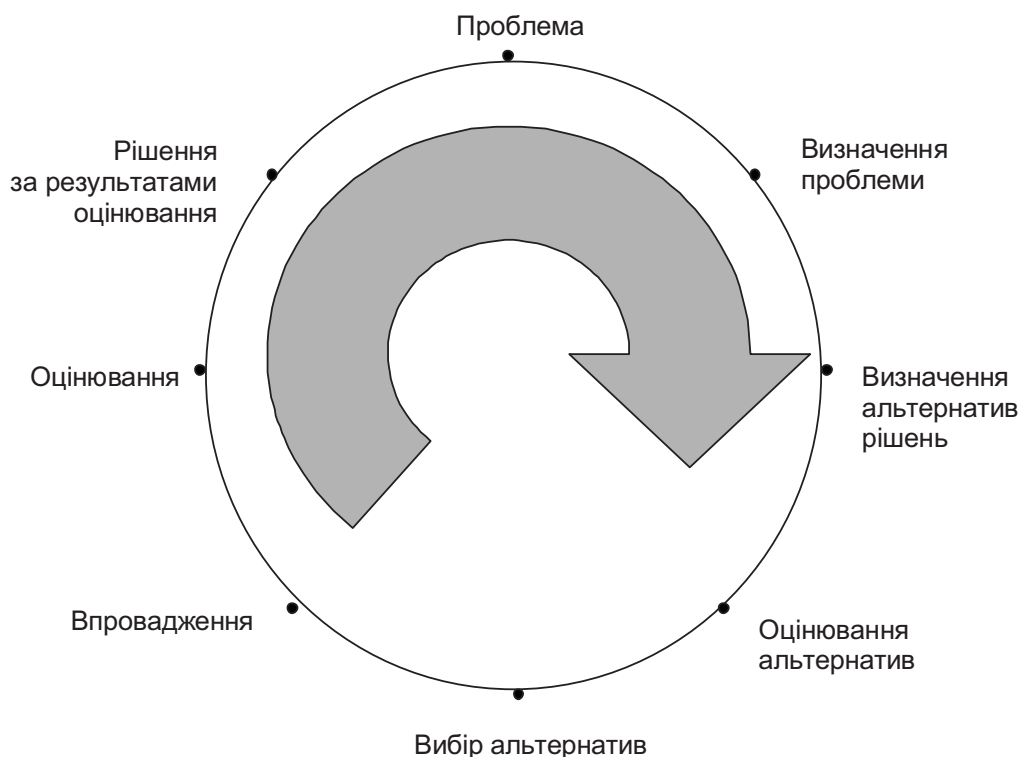


Рис. 3

Усі терміни “державні політики”, “державні програми”, “державні послуги” можна розглядати під загальною умовною назвою “урядові інтервенції”, або “втручання”, тобто політично та адміністративно заплановані соціальні зміни. Еверт Ведунг [12, с. 15-18] пропонує загальну модель врядування розглядати “метaproцес”, який складається із трьох підпроцесів: власне процесу “втручання”; процесу контролю; процесу зворотного зв’язку, тобто він пропонує відокремити процес оцінювання від процесу “державного втручання” та розглядати ці два процеси як два різні підпроцеси ширшої політико-адміністративної системи врядування. У свою чергу, оцінювання можна розглядати як одну із складових більш загальної системи адміністративного контролю. Адміністративний контроль є засобом перевірки виконавської діяльності та кількості і якості такої діяльності порівняно із специфікаціями організації. Оцінювання як частина такої системи контролю є систематичним висвітленням останнього етапу процесу “державного втручання”. Однак виникає запитання: як пов’язати три підпроцеси в єдиний “метaproцес”? Це можна здійснити через зворотний зв’язок. До цього потрібно додати, що схема, яку наводить Evert Vedung, не є емпіричним описом якоїсь реальної ситуації. Вона скоріш є умовною схемою для уявлення місця оцінювання в системі врядування (рис. 4) [12, с. 17].

Процес втручання:

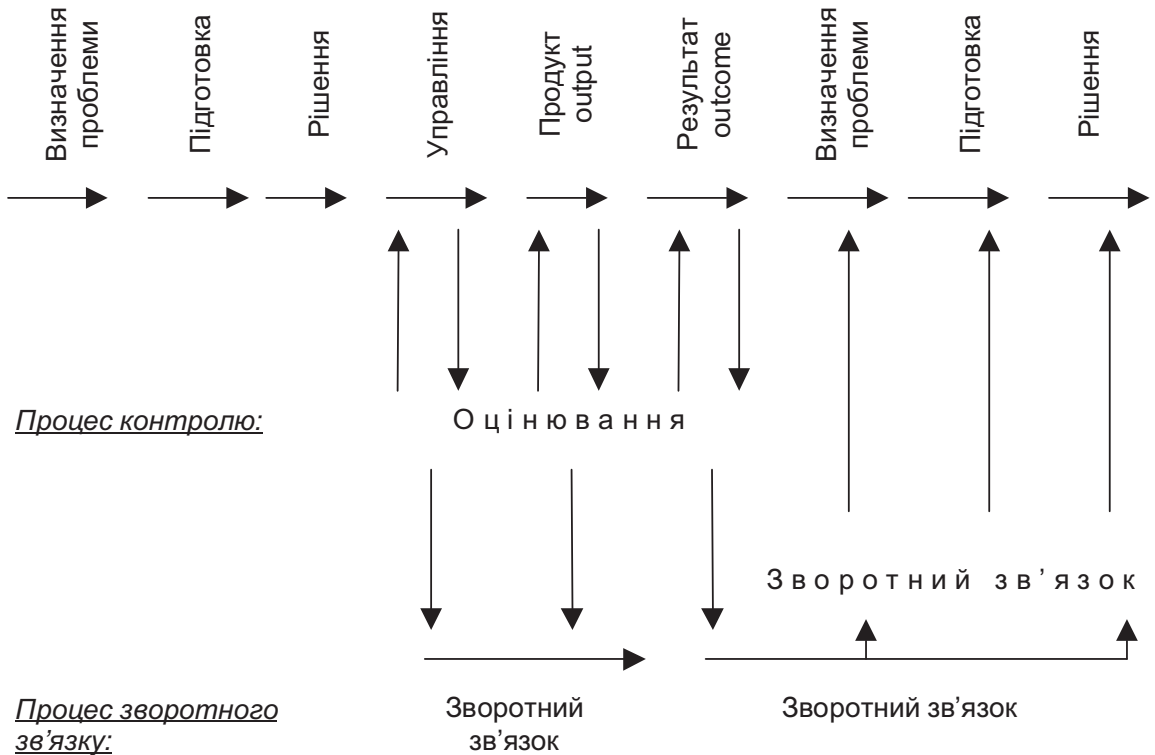


Рис. 4

Згідно з цією моделлю процес втручання починається із визначення проблеми, вирішення якої, очевидно, вимагатиме дій з боку уряду. Вимога до таких дій може виникнути зсередини політичної системи або ззовні, наприклад від засобів масової інформації. На етапі підготовки рішення вивчаються можливості здійснення та оцінювання запропонованих заходів. Визначається суть проблеми, збирається інформація про можливі альтернативи рішення, підраховується вартість можливих наслідків впровадження альтернатив, визначаються цілі. Вивчаються законність можливих дій, наявні організаційні, управлінські ресурси. Потім ці дії розглядаються у сенсі можливості оцінювання їх наслідків. Найбільш ґрунтовна підготовка до прийняття рішення охоплює не тільки встановлення цілей, засобів вимірювання витрат та вигод, а й реальність виконання та можливість оцінювання втручання, що передбачається. Прийняття рішення означає прийняття офіційного, владного, законного рішення щодо проблеми. Якщо рішення стосується законодавства, воно приймається Верховною Радою України. Рішення про втручання (політику, програму) можуть прийматися урядом, міністерством, регіональною або місцевою владою.

Управління є широкою категорією. Основною його ідеєю є виконання прийнятого рішення. Через управління докладаються зусилля до виконання прийнятого рішення. Допоміжними до цього основного зусилля є, наприклад, навчання персоналу, придбання обладнання, забезпечення комунікації тощо.

Процес *контролю* передбачає перевірку того, що вже відбулося. На зазначеній схемі контроль вважається метапроцесом - окремим циклом моніторингу первинного процесу втручання. Такий контроль охоплює традиційний аудит, простий моніторинг та оцінювання.

Факти, які віднайдені на етапі контролю, а особливо оцінювання, мають використовуватися як інформація для знань про первинний процес втручання. Як окремий метапроцес надання інформації, отриманої у процесі контролю, називається зворотним зв'язком. Вважається, що на підставі такої інформації повинні прийматися рішення щодо перегляду втручання: продовження, зміни, припинення тощо.

Тобто оцінювання може відбуватися на будь-якому етапі “життєвого циклу” політики або програми [11, с. 1-8].

Оцінювання, здійснене перед початком політики/програми (*ex ante*), корисне для покращання планування. Оцінювання на етапі реалізації програми забезпечують зворотний зв'язок для поліпшення реалізації, визначення та усунення перешкод на шляху її реалізації. Оцінювання в “середній точці” програми можуть сприяти з'ясуванню того, наскільки програма відповідає проблемі, на розв'язання якої вона спрямована, та наскільки на цьому етапі вона є результативною та ефективною. Якщо програма є зрілою, можна оцінити не тільки її результативність та ефективність, а й перші ознаки її віддалених ефектів та корисності. Оцінювання після завершення (*ex post*), а особливо через один-два роки, дають відповіді на запитання щодо її віддалених впливів, життєздатності результатів та уроків.

### **3. Визначення оцінювання**

Оцінювання має два взаємопов'язані аспекти:

- оцінювання політик та її складових частин - програм;
- оцінювання людей, які працюють в організаціях і які є відповідальними за імплементацію політик та програм.

Тобто оцінювання здійснюється:

- як форма раціонального аналізу політик та програм;
- як інструмент менеджменту “людських ресурсів”.

Організація економічного розвитку і співпраці (ОЕСД) розробила визначення оцінювання як процесу систематичного вимірювання цінності або значущості політики чи програми. Метою оцінювання є визначення того, наскільки ефективно і результативно досягнуто цілей програми, якими є віддалені ефекти програми та наскільки вона є усталеною. Оцінювання має надати достовірну і корисну інформацію, забезпечити використання уроків програми у процесі прийняття рішень як її донорами, так і учасниками.

Існують також визначення оцінювання вітчизняних вчених. Зокрема, О.М.Рудік зазначає, що “оцінювання програм - незалежне і об’єктивне дослідження діяльності існуючих програм з метою визначення адекватності їх короткострокових та довгострокових результатів сьогочасним обставинам”[9, с. 81].

На думку Керол Вайс, “оцінюванням називається *систематична оцінка операцій та/або результатів* програми чи політики порівняно з комплексом *явних та неявних стандартів* з метою *вдосконалення* програми чи політики” [3, с. 25].

Загалом оцінювання програм є сферою діяльності, спрямованої на збирання, аналіз, тлумачення та передачу інформації про ефективність державних програм, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов.

Переваги оцінювання є такі:

- воно надає чітке розуміння органам державної влади і громадськості цілей, на які витрачаються бюджетні кошти;
- забезпечує прозорість бюджету та надає можливість за наслідками виконання бюджету оцінити, чи досягнуті поставлені цілі і чи виконані завдання;
- слугує для прийняття рішення щодо продовження, вдосконалення, чи припинення програм;
- забезпечує оцінювання необхідності нових програм або концепцій;
- підвищує ефективність керування програмами;
- підзвітність за виконання програм перед урядом;
- є внеском до розвитку суспільних наук.

Оцінювання програм є складними проектами, які включають проведення експертизи та досліджень. Вони повинні визначити, наскільки результативна чи нерезультативна політика, і пояснити причини цього. Для визначення результативності слід заздалегідь чітко визначити цілі політики.

Проблемами, властивими оцінюванню, є визначення цілей політики, які потрібно оцінити, встановлення причинних зв’язків,



складність розуміння результату та віддаленого впливу політики, збирання даних, а також використання результатів оцінювання та прийняття подальших політичних рішень.

У літературі зустрічаються інші назви діяльності оцінювання: соціальний аудит, системна ревізія, вимірювання адміністративної діяльності тощо.

#### **4. Відмінності оцінювання від інших видів контрольної діяльності та наукових досліджень**

Оцінювання є результатом розвитку двох напрямів контрольної та дослідницької діяльності: аудиту та соціальних досліджень. Аудит завжди характеризувався контрольною фінансовою функцією і відповідав на запитання: чи виконується програма згідно з планом і, чи правильно (згідно з фінансовими вимогами та інструкціями) витрачаються гроші? У зв'язку із такими контрольними функціями аудиту аудитори завжди були зовнішніми та незалежними від програми. Аудит виконавської діяльності та моніторинг пов'язані з "традиційним" аудитом і відслідковують діяльність програми, перевіряючи її своєчасність, дотримання цілей та бюджету. Як інструмент управління моніторинг надає можливість вносити певні корективи у програму.

З часом усі зацікавлені в програмах сторони звернули увагу на питання стосовно більш віддалених наслідків упровадження програм. На цьому етапі почали використовуватися методи соціальних досліджень, які надали інструменти й методи для визначення причин та наслідків за допомогою систематичного та організованого процесу дослідження.

*Оцінювання* вимірює результати порівняно з цілями, немає критеріїв того, наскільки успішною є програма, воно відповідає на запитання: яким є результат та вплив програми? Що трапилося б, якби не програма (регресивна модель)? Оцінювання як одна із складових адміністративного контролю є систематичним висвітленням останнього, а тому державного втручання.

Згідно з INTOSAI (Міжнародною організацією вищих аудиторських установ) аудит адміністративної діяльності - це "аудит економічності, ефективності та результативності, з якими орган, що перевіряється, використовує свої ресурси при виконанні своїх обов'язків" [1, с. 17].

Аудит адміністративної діяльності можна визначити як дослідження того, чи організація "робить те, що потрібно" і робить

це “в правильний та найдешевший спосіб”. Аудиту можуть підлягати різні види діяльності міністерства - програма, функції, окремі завдання тощо, але він первісно походить від фінансового аудиту.

*Аудит* вимірює порівняно з вимогами. Саме оцінювання також може підлягати аудиту. Наприклад, у 1993 р. Генеральний Аудитор Канади здійснив аудит оцінювання 11 програм та 42 відділів з оцінювання в усіх міністерствах країни. Аудит здійснювався за такими критеріями:

- міністерства повинні оцінювати ефективність програм і звітувати про це (така робота, у свою чергу, має бути ефективною);

- результати оцінювання потрібно використовувати у прийнятті рішень;

- потрібно створити організаційні можливості цієї роботи;

- практика оцінювання має відповідати вимогам політики.

Деякі вчені, зокрема Еверт Ведунг (Evert Vedung) [12, с. 137], вважають моніторинг однією з форм оцінювання, особливо оцінювання процесу впровадження програми. Тобто це дослідження ходу виконання програми згідно з наміченим планом. Результати моніторингу використовуються для внесення коректив у процес реалізації програми. Метою його є збирання інформації про те, якою мірою програма досягає цільової аудиторії та про правильність використання коштів. Це обмежує увагу дослідника певними умовами і не дає змогу проаналізувати інші явища у програмі та її навколишньому середовищі. В українському законодавстві моніторинг визначається як “систематичні спостереження за станом...” справ [7].

Оцінювання політик та програм відрізняється від вимірювання виконавської діяльності. Хоча як оцінювання політик, так і вимірювання виконавської діяльності спрямовані на оцінку результату, їх рівні відрізняються (рис. 5)\*.

Хоча в основі оцінювання - методи соціального дослідження, а саме оцінювання часто називають дослідженням, між такими видами дослідницької діяльності існують відмінності (табл. 1).

---

\* (Bill Wong, Director of Accountability Management, Alberta Children’s Services, Presentation at CESBC Annual Conference, April 2002, Victoria BC, Canada, <http://bc.evaluationcanada.ca/Conf%202002/2002confproceedings.htm>)



Рис. 5

Таблиця 1

Наукове дослідження	Оцінювання
Спрямоване на отримання, накопичення знань	Спрямоване на практичне використання результатів
Формує власні гіпотези	Здійснюється в руслі певної програми
Висвітлює проблему	Надає рекомендації для прийняття рішення
Випробує, підтверджує або розвиває теорію протягом тривалого періоду	Обмежене часовими рамками, спрямоване на конкретну програму
Характеризується відсутністю конфліктів	Передбачає конфлікт ролей (між виконавцями програми та оцінювачами)
Не обмежене умовами	Обмежене умовами
Спрямоване на публікацію результатів	Як правило, завершується результатами, які залишаються неопублікованими

## 5. Історичний розвиток оцінювання

Для розуміння оцінювання у сучасному контексті необхідно зрозуміти історію оцінювання, її найбільш характерні концепції та цілі, а також труднощі, з якими стикається оцінювання.

У більшості розвинутих демократичних країн оцінювання все більше стає загальнодержавною справою. Історія оцінювання починається у країнах Заходу після Другої світової війни, із започаткуванням великої кількості соціальних програм, особливо щодо відбудови міст, розвитку освіти, професійної підготовки та

охорони здоров'я. Державні асигнування на такі програми були дуже значними, і часто громадськість вимагала знань про результати. Наприкінці 50-х рр. минулого століття оцінювання державних програм було поширеною практикою у Європі та США.

Протягом 60-х рр. значно зросла кількість публікацій про оцінювання. На початку 70-х рр. виникла наука про оцінювання, як виразна галузь спеціалізації у суспільних науках. Було написано низку книжок (наприклад Вайс, 1972). У 1976 р. в США було започатковано журнал *Evaluation Review*, виникло багато журналів з цієї тематики і в інших країнах. Було також започатковано професійні асоціації з оцінювання. Хоча бурхливе поширення оцінювання дещо призупинилося, оцінювання залишається важливою сферою суспільних наук та державного управління.

З швидким розвитком теорії та практики оцінювання відбулися якісні зміни. На початковому етапі розвитку оцінювання було справою переважно дослідників. Пізніше на перший план вийшли інтереси тих, хто використовував результати досліджень. Сьогодні оцінювання переважно підтримується політиками, розробниками програм, управлінцями, які не тільки використовують результати оцінювання, а й переконані в користі такої діяльності. Оцінювання також підтримується громадськістю та користувачами програм. Воно стало невід'ємною частиною соціальної політики та державного управління.

Відбулись якісні зміни і в підходах до оцінювання. Запроваджуються методи швидкого гнучкого оцінювання за участю всіх зацікавлених сторін. Хоча оцінювання все ще використовується як інструмент забезпечення підзвітності та вимірювання результативності, воно все більше вважається засобом здобуття інформації, яку можна використати для вдосконалення програми, здобуття уроків на майбутнє для керівників програм та їх учасників, а також політикам для прийняття рішень щодо продовження чи згорання програм. Тобто наголос зміщується від оцінки успішності (або неуспішності) програми до постійного розуміння та навчання.

З часом змінювалася і роль оцінювачів, які на початку оцінювання вважалися скоріше оцінювачами-фінансистами працівниками, далі з часом стали оцінювачами-дослідниками, а останнім часом - оцінювачами-посередниками.

Наприклад, у Канаді створено "Центр відмінності оцінювання" для аналізу та узагальнення досвіду оцінювання, навчання оцінювачів, розробки методик.

Хоча, загалом, державні програми оцінюються з метою перевірки їх результативності, існує тенденція піддавати оцінюванню “безпечні” програми з погляду їх успішності. Але оцінювання програм, які тривають багато років і скоріше є невдалими, ніж успішними, всіляко відкладається.

За даними Світового банку [13], розвиток оцінювання в країнах, що розвиваються, почався з середини 1980-х рр. Найкращим прикладами розвитку інституційних механізмів з оцінювання є країни Східної Азії. Теорія та практика оцінювання також розвивається у країнах Латинської Америки.

Отже, можна зробити такі висновки:

- ◆ Політика уряду завжди має велике значення: в одній країні неефективна робота уряду є головною причиною поганого життя людей, в іншій країні уряд створює умови для якнайкращого розкриття потенціалу кожної людини. Для того, щоб вживати заходів щодо поліпшення роботи уряду, потрібно знати, як він працює зараз.

- ◆ Актуальним є запровадження в уряді процедур і практик аналізу політики, тобто здійснення інтелектуальної та практичної діяльності, яка має на меті аналіз процесу вироблення й оцінювання політики.

- ◆ Для того, щоб мати підстави політику назвати державною, вона має бути хоча б деякою мірою ініційована або вироблена згідно з державними процедурами, у сферах державного впливу та в державних організаціях.

- ◆ Результати політики потрібно вивчати, порівнювати та протиставляти заявленим цілям.

- ◆ Метою оцінювання є визначення того, наскільки ефективно і результативно досягнуто цілей програми, якими є віддалені ефекти програми та наскільки вона є усталеною.

- ◆ Переваги оцінювання полягають у тому, що воно:

- надає чітке розуміння державним органам і громадськості того, на що витрачаються бюджетні кошти;

- забезпечує прозорість бюджету та надає можливість за наслідками виконання бюджету оцінити, чи досягнуті поставлені цілі і чи виконані завдання;

- є важливим для прийняття рішення щодо продовження, вдосконалення, чи припинення програм;

- є важливим для визначення необхідності розробки нових програм або концепцій;

- підвищує ефективність керування програмами;
  - підсилює підзвітність за виконання програм перед урядом;
  - є внеском у розвиток суспільних наук.
- ◆ Оцінювання є результатом розвитку двох напрямів контрольної та дослідницької діяльності: аудиту та соціальних досліджень, але відрізняється від аудиту, моніторингу та наукових досліджень.

### ***Запитання для самоконтролю***

1. Проаналізуйте характерні риси уряду демократичної країни.
2. Якими є визначення державної політики? Що оцінюється?
3. Який зміст Ви вкладаєте в поняття “оцінювання в державному секторі”?
4. У чому, на Ваш погляд, відбулися зміни в теорії і практиці оцінювання останнім часом?
5. Якими є характерні відмінності оцінювання від інших видів контрольної діяльності та наукового дослідження?

## Тема 2

# Цілі оцінювання: чому, для кого та хто здійснює оцінювання

План

1. Чому здійснюється оцінювання.
2. Стандарти оцінювання.
3. Для кого здійснюється оцінювання.
4. Хто здійснює оцінювання.

### 1. Чому здійснюється оцінювання оцінювання

Світовий банк [23] наголошує на важливій ролі оцінювання у таких чотирьох напрямках державного управління:

1) розвиток теорії та практики аналізу державної політики та її формулювання. Ретельний аналіз існуючих напрямів політики є основою для інформованого ґрунтовного аналізу та формулювання політики. У сучасному світі більш відкритих економік наслідки державної політики зазвичай є більш складними та важливими. Об'єктивне оцінювання надає політикам більше впевненості під час прийняття важких політичних рішень - вони знатимуть, що спрацює, а що - ні;

2) поліпшення бюджетного процесу та розміщення ресурсів. Є нагальні запитання, на які необхідно знайти відповідь, зокрема наскільки ефективно використовуються державні ресурси? які переміщення ресурсів забезпечать більшу ефективність їх використання? Для того, щоб знайти відповіді на ці запитання, уряду необхідно обґрунтувати процеси формування бюджету і розміщення ресурсів на оцінюванні державних витрат;

3) поліпшення державних політик та програм. Оцінювання таких програм сприятиме запровадженню організаційної культури, спрямованої на вдосконалення виконавської діяльності в органах державної влади. Вивчення наслідків завершених програм може бути досить важливою складовою відкритості та громадської підзвітності органів державної влади. Крім того, результати оцінювання надають зворотний зв'язок керівникам уряду щодо слабких місць у бюджетному процесі, виконавській діяльності, якості управління. Усі ці фактори роблять оцінювання потужним інструментом навчання на кращому досвіді та помилках;

4) дослідження основних завдань органів державної влади. Важливою складовою управління державним сектором є оцінювання органів державної влади та власне уряду: оцінювання відповідності, діяльності та вартості центральних органів державної влади та альтернативних шляхів виконання державних функцій.

Оцінювання зосереджується на таких кількох сферах.

◆ Відповідність проблемі: чи програма все ще відповідає проблемі, на вирішення якої вона була спрямована.

◆ Результативність: якою мірою програма досягає своїх цілей? що сприяло та що перешкоджало досягненню цілей?

◆ Ефективність: чи програма виконується своєчасно та з найменшими витратами?

◆ Тривалість: якою мірою заходи, передбачені програмою, можуть продовжуватися після припинення фінансової підтримки програми.

◆ Зовнішня можливість застосування: якою мірою методи та заходи програми матимуть потенційну цінність для застосування в контексті інших програм.

Політики та програми реалізуються у певному контексті - умовах, в яких здійснюється програма. Вони включають ряд суспільних факторів, які впливають на будь-які програми, такі як влада, керівництво, комунікації та певні специфічні для даної програми фактори, такі як кількість споживачів, часові рамки програми, бюджет тощо. На програми впливають й інші соціальні фактори, оскільки оцінювання здійснюється у суспільстві, воно пов'язане з людьми та впливає на них.

Дуже важливо мати інформацію про фактори, які, на думку оцінювача, можуть вплинути на результати програми. Керол Вайс наголошує на тому, що:

- політики та програми є результатом політичних рішень. Вони впроваджуються під політичним тиском;
- звіт про результати оцінювання стає часткою політичних дій;
- оцінювання саме по собі є політичною дією.

В процесі оцінювання збираються, узагальнюються та надаються політикам неупереджені дані й інформація у вигляді висновків та рекомендацій з метою подальшого вдосконалення державної політики, але не існує автоматичного перетворення результатів оцінювання на політичні дії.

Рішення про здійснення оцінювання може прийматися з багатьох причин: від абсолютно раціональних до відверто політич-



них. Інколи причини, які зумовлюють оцінювання, часто є відмінними від раціональних і не зовсім легітимними.

У деяких випадках рішення про проведення оцінювання приймається зовсім не тому, що потрібна об'єктивна інформація про політику чи програму. На думку Керол Вайс, можуть бути такі причини цього.

*Відстрочення ухвалення рішення:* це спосіб відкласти ухвалення якогось важливого рішення, тобто замовити оцінювання і чекати на його результати.

*Уникнення відповідальності:* часом одна група в межах програми відстоює один варіант розвитку подій, а друга - інший. У цьому випадку керівники вдаються до оцінювання, аби неупереджені фахівці знайшли об'єктивні докази і фактично позбавили їх необхідності вибирати те чи інше рішення.

*“Димова завіса”:* у деяких випадках керівники знають, яке рішення буде ухвалене ще до того, як звернуться до фахівців з оцінювання, але вони хочуть представити його як результат наукового дослідження. У цьому разі оцінювання використовується як засіб надання рішенням легітимності.

*Зв'язки з громадськістю:* іноді оцінювання розглядається як засіб самореклами. Керівник програми вважає, що керована ним програма є успішною, і шукає способи оприлюднити свої успіхи. У цьому випадку ґрунтовне дослідження цілком може стати у пригоді. Однак оцінювання має тенденцію підкреслювати недоліки навіть добре організованих програм [3, с. 55].

## **2. Стандарти оцінювання**

У 1994 р. у США було схвалено Американським інститутом національних стандартів (ANSI) і опубліковано Стандарти оцінювання програм, які в подальшому використовувалися як Американські національні стандарти оцінювання програм. Цей документ визначає оцінювання як систематичне дослідження цінності та якості державної політики та програми. Стандарти оцінювання програм визначають чотири якості хорошого оцінювання:

- корисність - оцінювання має забезпечити потреби в інформації тих, хто використовуватиме результати оцінювання;
- виконуваність - оцінювання повинно бути реальним, зваженим, дипломатичним та обережним;
- правомірність - оцінювання має проводитись легально, етично, з огляду на тих, чиї інтереси оцінювання зачіпає;

■ точність - оцінювання повинно розкрити та донести достовірну інформацію про риси, які визначають цінність та якість оцінюваної програми [11, с.1-8].

### 3. Для кого здійснюється оцінювання

Таким чином, для оцінювача корисно з'ясувати, хто і навіщо приймав рішення про оцінювання? Чи були в організації інші люди або групи, які сумнівалися чи в необхідності оцінювання чи заперечували його? Якими були їх мотиви? Чи збираються керівники програми скористатися результатами оцінювання? Погляди на оцінювання; його переваги та недоліки наведені в табл. 2,

Таблиця 2

Політики - ті хто приймає рішення		Ті, хто організує виконання, менеджери/керівники	
Переваги	Недоліки	Переваги	Недоліки
Різниця між різними територіями, де реалізується програма	Чи оцінювання покаже правдиву картину	Наша хороша робота буде помічена	Оцінювання може розглядатися як втручання
Виявить потреби різних цільових груп	Вартість політики, яка може змінитись незалежно від оцінювання	Політикам стануть відомі наші труднощі	Фінансування може бути зменшене
Допоможе знайти недоліки в наданні медичних послуг		Задоволення	Виявить та продемонструє слабкі місця у нашій роботі
Виявить потреби у навчанні працівників		Матимемо кращі знання про послугу	Може поставити під загрозу довіру громадськості
Можуть розглядати оцінювання як засіб виправдання політики	Критичний звіт, який може бути ніколи не опублікований	Поліпшить обмін інформацією	Займе багато часу

Осіб, зацікавлених в оцінюванні, можна класифікувати так:

Політики	Керівники програм та проектів	Штатні працівники (практики - виконавці)	Громадяни (платники податків)	Споживачі послуг	Керівники та персонал інших аналогічних програм	Наукові консультанти-розробники політичних стратегій та програм
----------	-------------------------------	--	-------------------------------	------------------	---	---

У західній науковій літературі з державного управління осіб, які так чи інакше зацікавлені або відіграють роль у програмі, на-

зивають стейхолдерами (stakeholders). Згідно із сучасними теоріями оцінювач у процесі дослідження повинен користуватися підтримкою з боку всіх стейкхолдерів, а результати оцінювання будуть найбільш відчутними, якщо вони даватимуть відповіді на запитання, що хвилюють широкі кола стейкхолдерів.

#### **4. Хто здійснює оцінювання**

Важливим є ставлення оцінювача до програми/організації, в якій здійснюється оцінювання. Те, ким є оцінювач - працівником відповідної організації чи сторонньою особою - впливає на ступінь довіри, об'єктивність, розуміння програми, потенціал для використання результатів оцінювання, ступінь автономії. Кожен із варіантів має переваги і недоліки.

*“Зовнішні” оцінювачі:*

Керівники органу державної влади мають бути впевненими у професійних якостях запрошеного оцінювача. Іноді “справжніми” оцінювачами вважають лише титулованих вчених, запрошувати їх престижніше. Буває й навпаки, сторонніх оцінювачів вважають надто далекими від реалій життя. З точки зору об'єктивності перевага, безперечно, на боці зовнішніх оцінювачів. Вони безпосередньо не зацікавлені у програмі. Керол Вайс вважає, що “чимало непоганих досліджень з усією науковою строгістю було виконано й штатними працівниками, існує поширене упередження, що такі оцінювачі намагаються потішити керівників агентства і представити програму у найвигіднішому світлі” [3, с. 85].

Сторонній фахівець може користуватись більшою автономією. Висновки, зроблені таким оцінювачем на підставі даних оцінювання, можуть бути менш орієнтованими на коригування програми і більше - на її фундаментальну реструктуризацію. Навіть не виходячи за межі звичних рамок, сторонній фахівець може порушувати ті питання, про які штатному оцінювачу, можливо, незручно згадувати [3, с. 87]

Тобто перевагами зовнішніх оцінювачів є такі:

- вони розміщені ззовні організації;
- незалежність і надійність;
- ними важко маніпулювати.

Їх недоліками можуть бути такі:

- вони не мають повної інформації про відповідну організацію;
- їх послуги платні (контракт);
- вони “забирають” із собою отримані знання.

### *“Внутрішні” оцінювачі:*

Їх перевагою є краще розуміння програми. Вони орієнтуються в усіх важливих питаннях та подіях, що відбуваються в процесі виконання програми, перебувають у центрі подій і помічають практично все, що відбувається. Вони мають більше можливостей довести результати оцінювання до відома зацікавлених осіб.

Тобто, переваги внутрішніх оцінювачів полягають у тому, що:

- вони знають історію та перспективу організації.

Їх недоліки:

- вони можуть бути зацікавленими у певному результаті оцінювання (наприклад, при негативному результаті та закритті програми можуть втратити роботу);

- ними легше маніпулювати;
- їх можна відсторонити від прийняття остаточного рішення.

Загальні особисті якості, які мають бути властиві оцінювачам:

- легко спілкуватися з людьми;
- мати про все власну думку;
- вміти приймати рішення;
- сприяти прогресу;
- “провокувати” позитивні зміни

Згідно із стандартами Американської асоціації оцінювання “Керівні принципи для оцінювачів” від оцінювачів очікуються такі якості [11, с. 1-8]:

- системність дослідження - оцінювачі повинні здійснювати систематичні дослідження, які базуються на достовірності даних;

- компетентність - оцінювачі повинні виконувати свою роботу компетентно і зі знанням справи;

- чесність та прямота - процес оцінювання повинен здійснюватися чесно та відкрито;

- повага до людей - оцінювачі повинні поважати безпеку, гідність, самоповагу респондентів, учасників програми, клієнтів та інших зацікавлених сторін, з якими вони співпрацюють;

- відповідальність за загальний добробут - оцінювачі виражають та беруть до уваги розмаїття інтересів та цінностей, які можуть певною мірою стосуватися громадського добробуту.

Багато асоціацій та спілок оцінювачів розробили свої вимоги до оцінювачів (наприклад Австралійська, Європейська, Швейцарська, Німецька спілки з оцінювання, Італійська асоціація з оцінювання тощо).

Вважається, що всім учасникам політики та програми необхідно дати шанс зробити свій внесок в оцінювання на всіх його етапах, починаючи з визначення завдань дослідження, його цілей, методів збирання даних, аналізу та тлумачення. У такому розумінні оцінювання є скоріше процесом навчання і пізнання, а роллю оцінювача є сприяння та посередництво в навчанні, пізнанні та змінах. Метою оцінювача є забезпечення діалогу між усіма зацікавленими сторонами, який, у кінцевому підсумку, має привести до консенсусу.

Отже,

- оцінювання важливе для розвитку теорії та практики аналізу державної політики та її формулювання; поліпшення бюджетного процесу, державних політик та програм; та розміщення ресурсів; дослідження основних завдань органів державної влади;

- оцінювання має бути правомірним, точним, корисним, і таким, щоб його можливо було виконати;

- оцінювання здійснюється для “стейкхолдерів” зовнішніми та внутрішніми оцінювачами.

### ***Запитання для самоконтролю***

1. Чому здійснюється оцінювання?
2. Де вперше були розроблені національні стандарти оцінювання програм і які їх ознаки?
3. Хто є споживачами оцінювання?
4. Які переваги та недоліки зовнішніх та внутрішніх оцінювачів?

## Тема 3

# Планування та підготовка оцінювання

План

1. Вивчення політики, її цілей та учасників (встановлення об'єктів оцінювання).
2. Етапи та кроки оцінювання.
3. Підготовка плану оцінювання.

### **1. Вивчення політики, її цілей та учасників (встановлення об'єктів оцінювання)**

Отже, що потрібно знати про політику і державну програму? Скільки на неї необхідно коштів та які має результати. За допомогою методів оцінювання здійснюється вимірювання та аналіз результативності програми, тобто ступеня, до якого програма досягла поставлених цілей.

Якби не було цілей та завдань,

- керівники не змогли б визначити пріоритети;
- працівники не усвідомлювали б цінності своєї роботи;
- користувачі не мали б інформації про послуги;
- ті, хто фінансує, не мали б інформації для прийняття рішень.

Визначення цілей політики саме по собі є складним політичним процесом, у якому стикаються інтереси різних учасників вироблення політики, а не досить чітко визначені цілі політики часто утруднюють оцінювання.

Ієрархія цілей є такою:

1. “Місія” (покликання) політики/програми (віддзеркалює сенс існування політики/програми).

2. Загальна мета політики/програми (має бути точною, такою, що піддається вимірюванню, і досяжною, реальною, мати часові межі).

3. Завдання (напрями діяльності, які забезпечують реалізацію програми) відповідають на запитання: що зробити сьогодні, щоб досягти мети завтра?

4. Індикатори/показники (те, з чим можна порівняти). Для оцінювання політик та програм індикаторами/показниками слугують результати, тобто порівняння заявлених цілей із досягнутими результатами.

Під час визначення програми необхідне чітке усвідомлення того, яким чином вимірювати результати реалізації програми. На-

приклад, індикатором може бути кількість (обсяг) кінцевого продукту у вигляді товарів чи послуг. Водночас мета програми може бути надто складна і не піддаватися кількісному визначенню.

Як правило, для кожної програми розробляються показники трьох типів:

- за допомогою *показників витрат* оцінюють бюджетні ресурси, і критерієм ефективності в цьому разі є традиційні показники виконання бюджетного плану;

- за допомогою *показників виходу/продукту* оцінюються товари та послуги, що надаються “на виході” виконання програми;

- за допомогою *показників наслідків* оцінюються значні результати програми щодо їх впливу на добробут народу.

Головний розпорядник коштів програми (наприклад міністерство) відповідає за встановлення та реалізацію процедур, які повинні використовуватись при оцінці результатів програми.

У системі запровадження програмно-цільового методу кінцевим і багато в чому найскладнішим кроком є створення надійних показників для кожної програми, які можуть використовуватись для оцінювання прогресу щодо досягнення як коротко-, так і довготермінових цілей [8].

## 2. Етапи та кроки оцінювання

Оцінювання розпочинається з планування і закінчується отриманням зворотного зв'язку, який означає, що після оцінювання не тільки написано та представлено звіт про його результати, а й відбувся діалог з усіма зацікавленими сторонами з метою обговорення результатів та рекомендацій. Оцінювання завершується планом щодо реалізації його рекомендацій та рішенням політиків щодо програми.

Заходи з оцінювання можна згрупувати у такі етапи:

- підготовка до оцінювання;

- планування та розробка методології;

- власне діяльність з проведення оцінювання;

- підготовка звіту, використання результатів оцінювання.

Зв'язок між цими етапами можна зобразити у вигляді схеми (рис. 6) [14, р. 1-8].

Перш ніж приступити до оцінювання програм на практиці, доцільно дістати чітке уявлення про програму, визначити в цілому, яке оцінювання маєтсья на увазі, як та ким будуть використовуватись результати оцінювання? Як влучно висловила Керол Вайс, необхідно “ознайомитися з “ігровим полем” на самому по-

чатку “гри” і в процесі оцінювання скласти максимально повне уявлення про те, що відбувається в межах програми” [3, с. 102].

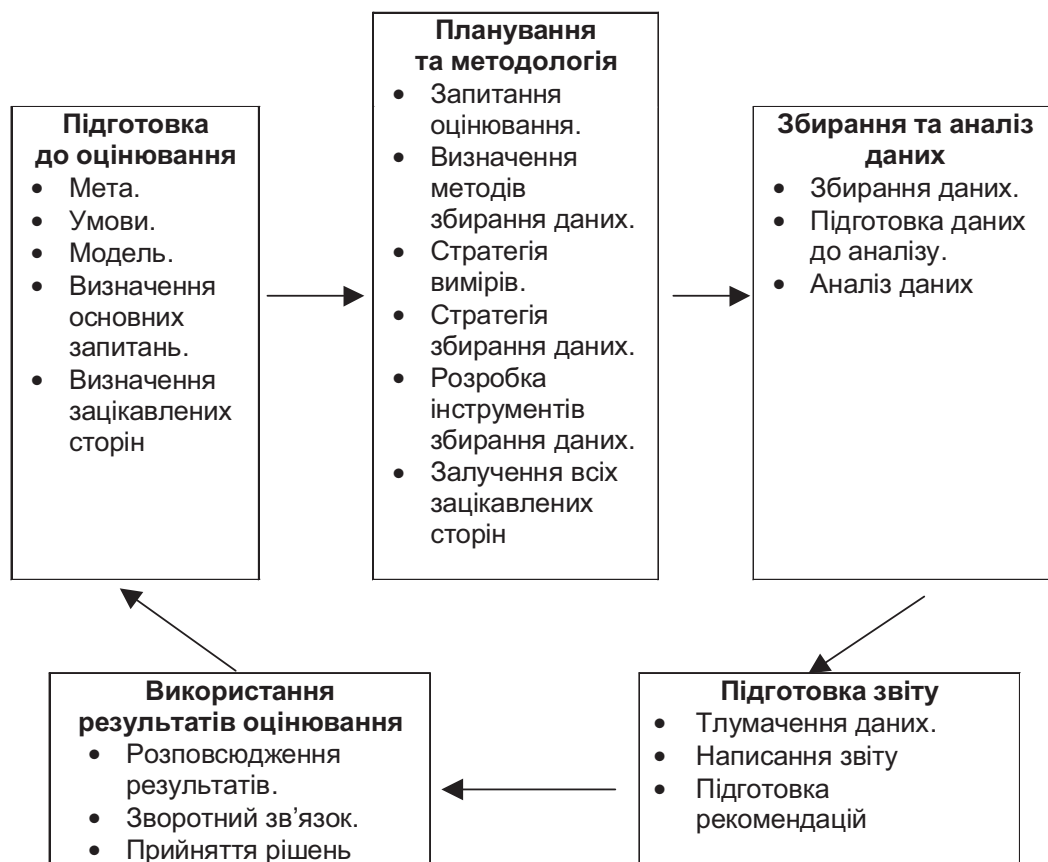


Рис. 6

Якщо оцінювач не знає, у чому полягає суть програми, то легко може помилитися у виборі правильних запитань. Оцінювач повинен досліджувати не уявлення про програму, а те, чим ця програма є насправді.

Інформацію про програму можна дістати різними способами:

- вивчення друкованих матеріалів (матеріалів преси, щорічних звітів тощо);
- аналіз результатів оцінювань, виконаних раніше;
- бесіди з працівниками аналогічних програм;
- безпосереднє ознайомлення з програмою методом, який дослідники називають “менеджментом ходіння навкруги”, полягає у неформальному спостереженні, під час якого оцінювач ходить, дивиться, спостерігає, бере участь у неформальних зустрічах [3, с.109].

Доцільно також з’ясувати мету оцінювання та завдання програми. Якщо цілі представлені чітко та конкретно, вони є добрим джерелом інформації. Але деякі програми мають незрозумілі, не-



визначені або складні для формулювання цілі. Іноді офіційні цілі становлять перелік банальних, загальних і до того ж частково взаємно незгоджених фраз [3, с. 113], що починаються з дієслів “поліпшити”, “підвищити”, “покращити” тощо. Якщо цілі розмиті та неконкретні, найкращий спосіб їх розпізнати - спостереження за здійсненням програми.

Тобто попередній етап - “оцінка оцінюваності” (evaluability assessment) - спосіб систематичного дослідження програми як з теоретичного, так і з емпіричного боку з метою визначення можливості проведення повного оцінювання її результатів [3, с. 149].

Якщо досліджувана програма належно керована і досить стабільна, оцінювач може приступати до наступних етапів оцінювання.

Етапи оцінювання охоплюють ряд практичних кроків, а саме:

*I. Планування та реалізація.*

*II. Звітування та використання результатів.*

Підготовка охоплює таку діяльність:

- ◆ Формулювання запитань.
- ◆ Вибір методу оцінювання.
- ◆ Визначення вимірів/показників та процедури їх застосування.
- ◆ Визначення стратегії збирання даних.
- ◆ Визначення стратегії аналізу даних.
- ◆ Розробка проекту дослідження та його випробування.
- ◆ Збирання даних.
- ◆ Підготовка даних до аналізу.
- ◆ Аналіз та тлумачення даних

1. Звітування та використання результатів передбачає:

- написання звіту;
- усне звітування;
- розповсюдження та використання результатів;

На етапі формулювання запитань, як зауважує Керол Вайс, у новачків виникає спокуса дослідити всі можливі запитання, але дуже часто оцінювач набирає так багато даних, що губиться в них і не може знайти виходу із цього “завалу” інформації [3, с. 151].

Тому на етапі формулювання запитань слід робити вибір, беручи до уваги ось що:

- мету оцінювання;
- мету та завдання політики/програми;
- хто буде споживачем результатів оцінювання;
- яка відносна важливість кожного запитання;
- які є наявні джерела інформації для відповіді на запитання.

Запитання мають бути чіткими та відповідати цілям оцінювання. Поставити чітке запитання непросто. Нечітке запитання може не правильно зорієнтувати щодо даних та способу їх збирання [14, Module 1]. Наприклад, оцінюється програма “Шкільний автобус”. Із запитанням про якість автобусів доведеться звернутися до спеціалістів-інженерів, із запитанням: наскільки кількість автобусів задовольняє потреби в них дітей із сільської місцевості? - до фахівців на рівні району, а із запитанням: наскільки батьки дітей із сільської місцевості задоволені цими автобусами? - до самих батьків.

Існують такі типи запитань:

- *описові* (описують “те, що існує” (наприклад, скільки учнів брали участь у програмі минулого року);

- *нормативні* (порівнюють “те, що є”, з “тим, що має бути” (наприклад, чи досягнута наша мета випустити 100 шкільних автобусів щорічно?);

- запитання впливу, або *причинно-наслідкового зв'язку* (визначають, “яку різницю внесла програма? (наприклад, чи програма припинила відплив молоді із сільської місцевості?) [14, Module 1].

*Описові запитання* описують поточну ситуацію. Найбільш типовими є такі: хто отримує програму? Які характеристики програми? Де здійснюється програма? Яка думка учасників про програму? Скільки коштів необхідно виділити на програму?

*Нормативні запитання* порівнюють поточну ситуацію з тим, що має бути. Чи робиться те, що передбачено програмою? Чи досягається поставлена мета? Чи ми витратили стільки, скільки було заплановано? Чи досягнуто поставленої мети щодо забезпечення оздоровлення 5000 дітей? Чи випущено 100 автобусів, як було передбачено метою програми?

*Запитання про вплив програми та причинно-наслідковий зв'язок* визначають ефект програми, її наслідки та вплив на ситуацію. Чи учасники програми набули нових вмінь? Чи вони мають кращу роботу? Чи зменшилися показники бідності?

Запитання причинно-наслідкового зв'язку вимірюють те, що змінилося в результаті здійснення програми. Вони є найбільш важкими, оскільки в суспільстві діють безліч політик та програм, крім оцінюваної програми, тому непросто довести, що наявний результат досягнуто завдяки цій програмі [14, Module 1].

Потрібно ретельно спланувати та здійснити оцінювання для отримання точних та об'єктивних відповідей на запитання.

Наступний крок у плануванні - визначення вимірів/показників та процедури їх застосування. Термін “вимір” (мірило) вживається для позначення даних, які можна виразити у кількісному вигляді, щоб охарактеризувати певне явище. “У найширшому розумінні вимірювання - це присвоювання числових значень об’єктам або подіям за певними правилами” [18].

Для того щоб знайти відповіді на описові, нормативні та причинно-наслідкові запитання, потрібні точні та надійні виміри/показники. Цей крок планування оцінювання стосується його основ і допомагає відповісти на такі запитання:

- Що ви хочете дізнатися?
- Як ви це маєте зробити?
- Які вам потрібні дані для того, щоб дізнатися про це?

У запитаннях йдеться про поняття. Процес вимірювання означає конверсію (перетворення) чогось абстрактного у щось конкретне, числове. Числа сприймаються краще, ніж довгі звіти, і вважаються об’єктивними.

Цей крок впливає на наступні кроки, він є найбільш складним. На цьому етапі всі програми відрізняються. Неможна застосовувати ті самі виміри до всіх програм/проектів.

Вибір вимірів є двоступеневим процесом:

- по-перше, потрібно визначити поняття та ключові терміни у нашому запитанні.
- по-друге, визначити, яким чином виміряти ці поняття, використовуючи числа [14, Module 3].

Потім потрібно виділити ключові терміни у запитанні. Чим чіткіші є терміни, тим легше визначити виміри.

Здійснення кроків передбачає встановлення меж оцінювання. При цьому обумовлюється, що охоплює наше вивчення, а що залишається за його межами.

У суспільних науках присвоєння чисел поняттям та ключовим термінам називається *операційними визначеннями*. Такі операційні визначення показують, як будуть вимірюватися різні поняття для знаходження відповіді на запитання. Наприклад, для визначення того, чи збільшилася кількість підготовлених шкільних вчителів (випускників педагогічного університету), які викладають у місцевих початкових школах, у результаті роботи закладу можна обчислити: *кількість та відсоток* вчителів місцевих початкових шкіл, які є випускниками педагогічного університету за останні п’ять років. Можна також змінити запитання на таке: яка

частка випускників педагогічного університету була взята на посади вчителів у місцевих початкових школах? Можна також дізнатися, який відсоток був взятий і на невчительські посади в адміністрації тощо, або не отримав роботу в школах, тобто, якщо чітко визначити запитання, буде зрозуміліше, що є важливим для знаходження відповіді [14, Module 3].

Щоб пересвідчитися, що вибрані виміри відповідають потребам оцінювання, доцільно відповісти на такі запитання:

- Чи є виміри *достовірними*? Це запитання визначає, як вимір відображає поняття, яке він характеризує (він має вимірювати саме те, що треба виміряти).

- Чи вони вимірюють те, що потрібно? (Якщо запитання про поведінку, чи вимірюється поведінка? Якщо запитання про людське сприйняття, чи вимірюється сприйняття?).

- Чи виміри є *надійними*? Надійність виміру визначає, наскільки повторні вимірювання того самого явища дають ідентичні результати. Чи вони завжди вимірюють одне й те саме однаково?

- Чи ваші виміри *точні*? Якщо запитання стосується результатів навчання дітей, то тоді у вимірах слід брати за основу дітей. Можна порівняти результати тестів у класах, де викладають випускники педагогічного університету, з результатами тестів у класах, де викладають вчителі, які не навчалися у педагогічному університеті;

Якщо запитання стосується результатів роботи шкіл, то вони мають брати за основу загальні результати тестів у школах:

- з високим відсотком випускників;
- з низьким відсотком випускників [14, Module 3].

Визначивши запитання та виміри, потрібно вибрати метод оцінювання. Метод - це:

1. Всеохопна стратегія для систематичного збирання та аналізу даних з метою знаходження відповіді на ваші запитання;

2. Спосіб контролю інших факторів з тим, щоб з упевненістю стверджувати про ефект даної програми.

Основними складовими методу є:

- виміри “до” та “після” (претест та посттест): якщо програма спрямована на зміни, щось має змінитися після впровадження програми;

- порівняльні групи: якщо надається програма одним людям, а іншим - ні, то потрібно пересвідчитися, як люди, які брали участь у програмі, змінилися порівняно з тими, що не брали участь у програмі;

■ випадкова вибірка порівняльної групи: завдяки випадковій вибірці людей, забезпечується рівномірний розподіл відмінних характеристик [14, Module 2].

*Експеримент* є найефективнішим методом оцінювання. Випадкова вибірка є його суттєвою складовою, забезпечує “порівняність” двох груп. Але як метод оцінювання великих соціальних програм у процесі експерименту виникає ряд проблем, а саме:

■ Суспільство є складним. Як можна провести експеримент, який виключає багато факторів? Які судження покладені в основу визначення параметрів факторів, що враховуються?

■ Чи можна провести такі суспільні експерименти, що включають порівняння груп, які дуже відрізняються одна від одної?

■ У процесі суспільних експериментів учасники груп можуть усвідомлювати, що над ними експериментують.

■ Існують моральні проблеми. Чи правильно, якщо одна група користується певними ресурсами, а інша може бути “піддослідним кроликом”. Людям може не сподобатися, що над ними ставлять експерименти.

■ З точки зору політики експерименти потребують часу.

Однак експерименти залишаються привабливим методом, тобто суспільство не завжди бажає бути залученим до широкомасштабних програм та політик в освіті, соціальному захисті, будівництві, охороні здоров’я тощо, не уявляючи, якими можуть бути результати.

Інші методи оцінювання є “слабшими”, але жоден метод не застосовується окремо - для надійності найбільш доцільно застосовувати кілька методів, зокрема:

■ Оцінювання на якомусь прикладі (case study evaluation).

Якщо програма складається із великої кількості проектів, то можна для оцінювання взяти один як приклад.

■ *Триангуляція*: використовується скоріш для підкріплення інформації, зібраної з кількох джерел. Триангуляція - це перехресна перевірка даних, одержаних у різних видах дослідження. В оцінюванні - це більше ніж просто комбінація методів, це пошук підтвердження внаслідок різних комбінацій методів. Якщо дані отримані на підставі інтерв’ю, спостережень і вивчення документів, узгоджуються, то оцінювач впевнюється, що отримана ним інформація правильна. Цей метод також може використовуватися для порівняння, скажімо, результатів трьох оцінювачів, які використовували для отримання даних один і той самий метод.

### 3. Підготовка плану оцінювання

Обміркувавши всі кроки підготовки до оцінювання, потрібно пересвідчитися, що всі складові “мозаїки” збігаються. Для цього доцільно скласти матрицю плану (табл. 3), у міру знаходження нової інформації вона може змінюватися, але все одно залишатиметься візуальною картою плану оцінювання.

Матриця може змінюватися залежно від стилю, методів та мети оцінювання. Але загальною порадою є необхідність заповнення для кожного запитання всіх стовпчиків, причому для кожного запитання - одного рядка. Для двох основних запитань буде 2 рядки, у яких буде визначено планування оцінювання для кожного із двох запитань: виміри, які збиратимуться, де міститься інформація, як вона збиратиметься та який аналіз буде використовуватися. Навіть якщо немає повної інформації для заповнення всіх стовпчиків, матриця все одно стане у пригоді для визначення основних кроків оцінювання.

Доцільно скласти контрольний список плану оцінювання, який охоплюватиме наступні запитання:

#### Вступна частина.

##### *1. Підготовка до оцінювання*

Джерело	Хто замовляє оцінювання?
Визначення	Яка мета оцінювання?
Запитання	На які основні запитання потрібно відповісти?
Тип оцінювання	Формувальне, підсумкове тощо.
Інформація	Яка потрібна інформація?

##### *2. Організаційне забезпечення*

Організаційний механізм	Який підрозділ організації буде здійснювати оцінювання? Кілька підрозділів різних організацій. Оцінювач ззовні.
Повноваження	Хто надає повноваження на проведення оцінювання
Виконавці	Хто буде виконувати оцінювання? Чи відповідає склад групи оцінювачів вимогам стейкхолдерів?
Надійність виконавців	Чи виконавці є компетентними, досвідченими та надійними?
Управління оцінюванням	Хто управлятиме всім процесом оцінювання?

## Матриця оцінювання\*

Запитання	Підзапитання	Метод	Виміри	Джерела формалції/методи збирання даних	Вибірка	Аналіз	Коментарі
Які заходи здійснюються в рамках програми? (описові запитання)	Для кого призначена програма? Що відбувається з її учасниками? Як вона працює?	Швидке оцінювання. Описове дослідження. Порівняння із планом	Кількість та категорії людей, які отримали послуги. Опис заходів програми	Документація та записи програми. Коротке спостереження за заходами програми. Співбесіди із учасниками та персоналом	"Снігова куля". 2-3 працівники на місце, де виконується програма	Частотність та середній знання. Підсумок кроків програми. Окремі теми для коментарів	Необхідно описати будь-які відхилення між намірами та тим, що досягнуто, та причини цього
Чи досягає програма своїх цілей? (нормативні запитання)	Чи досягнуто цілей виходу/продукту програми? Чи досягнуто цілей результату своєчасно? В межах бюджету?	Повне оцінювання. Порівняння заходів програми з її цілями	Чисельність учасників програми, які отримали послуги. Удосконалення вмінь порівняно із цілями. Часові рамки. Витрати	Цілі програми. Документація програми. Опитування, спостереження, експертна оцінка	Стратифікована випадкова вибірка. Окремі працівники	Порівняння фактичних вимірів діяльності відповідно до цілей. Окремі теми для коментарів	Де цілі перевищено або не досягнуто, записати цю відповідність, записати будь-які очевидні побічні ефекти
Яким є вплив програми?	На цільових споживачів програми? На інших? "Хвильовий ефект"? Порівняно з чим?	Орієнтоване на споживача оцінювання, вивчення потреб споживачів. Дослідження впливу програми	Рівень діяльності оцінюється порівняно з потребами. Порівняння з іншими програмами	Поглиблена оцінка потреб споживачів програми і визначення основних результатів. Опитування, спостереження, експертна оцінка, фокус-групи з учасниками та членами їх сімей	Всі працівники. Вибірка "снігова куля" членів сімей (для визначення хвильового ефекту)	Порівняння фактичних результатів цієї програми із результатами інших програм. Інформація про витрати	Чи є такий спосіб найбільш ефективним для вирішення певної проблеми? Чи є подальші потреби у поширенні цієї програми?

\* План (матриця) оцінювання (International Program for Development Evaluation Training (IPDET). Building Skills to Evaluate Development Interventions. Module 10. Introduction to Development Evaluation. The World Bank Group. Carleton University. IOB/Ministry of Foreign Affairs, Netherlands. - 2002. - P. 10-2).

Кваліфікація	Яку кваліфікацію повинен мати оцінювач?
Ресурси та приміщення	Яким є приміщення, умови, обладнання для здійснення оцінювання?
Навчання	Хто, як і для кого буде здійснювати навчання з оцінювання?
Споживачі	Для кого здійснюється оцінювання?
Результат (продукт)	Який очікується результат оцінювання?
Графік	Яким є узгоджений графік проведення оцінювання?
3. <i>Методологія</i>	Які моделі та інструменти використовувати? Як буде здійснюватися оцінювання?
Логічна модель	Побудувати логічну модель програми

### **Основна частина**

#### *Контекст та суспільні умови*

Контекст програми	Історичні, сучасні, політичні, правові, інституційні умови, попередні оцінювання програми.
Стейкхолдери	Всі особи або групи осіб, які впливають на програму.
Споживачі	Реципієнти (клієнти) товарів/послуг програми.
Виконавці	Керівники та працівники, які реалізують програму.
Паблік рилейшнз	Яким чином стейкхолдери будуть повідомлені про оцінювання?

#### *Технічний план*

	Оцінювач повинен перетворити загальні умови оцінювання у детальний, але гнучкий технічний план.
Цілі	Якими є цілі оцінювання?
Інформація	Які види інформації буде зібрано?
Методи	Які методи та інструменти збирання інформації?
Накопичення та зберігання інформації	У якому форматі, та за допомогою якого обладнання буде зберігатися накопичена інформація?
Як інформація буде оброблятися та тлумачитися	Який формат звіту та, на яких носіях розміщена інформація?



Отже:

Політика/програма повинна мати чіткі та реальні цілі.

Перш ніж приступити до оцінювання, необхідно “оцінити оцінюваність” програми.

Заходи з оцінювання можна згрупувати у такі етапи:

- підготовка до оцінювання;
- планування та розробка методології;
- власне діяльність з проведення оцінювання;
- підготовка звіту, використання результатів оцінювання.

У плануванні та реалізації оцінювання корисно розробити “матрицю” оцінювання.

### ***Запитання для самоконтролю***

1. Визначте та проаналізуйте цілі та завдання програми.
2. Охарактеризуйте етапи та кроки оцінювання.
3. Розкрийте зміст, характер та типи запитань у процесі оцінювання.
4. Проаналізуйте основні виміри/показники оцінювання.
5. Які складові плану-матриці оцінювання?

## Тема 4

# Моделі та типи оцінювання

План

1. Моделі оцінювання.
2. Типи оцінювання: якісне - кількісне, формувальне - підсумкове

### 1. Моделі оцінювання

Як зазначалося вище, у певному сенсі політики та програми є теоріями причини-наслідку, тобто вважається, що, здійснивши А, ми повинні отримати Я. Наприклад, навчивши людей кращим методам оцінювання, очікуємо кращу якість здійснюваного оцінювання. Інколи можна ланцюжок цього зв'язку продовжити: чим вищою буде якість оцінювання, тим кориснішу інформацію оцінювання надасть політикам. У результаті використання більш корисної інформації кращими будуть прийняті рішення. Такий ланцюжок зв'язків називається логічною моделлю [11, с. 1-8], яку можна зобразити схематично (рис. 7).

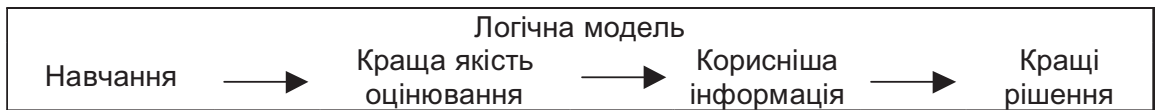


Рис. 7

Модель може дати змогу більш чітко визначити складові програм та їх взаємозв'язок. Ресурси, заходи програми, результати та віддалені ефекти завжди взаємопов'язані. Моделі можуть стати у пригоді оцінювачам для визначення кожної із складових цього процесу та розуміння їх взаємозв'язку.

Оцінювання, як і програми, що оцінюються, є системами, які включають внесок, діяльність, результат та віддалені ефекти. Модель “Внесок-результат” можна зобразити так (рис. 8).

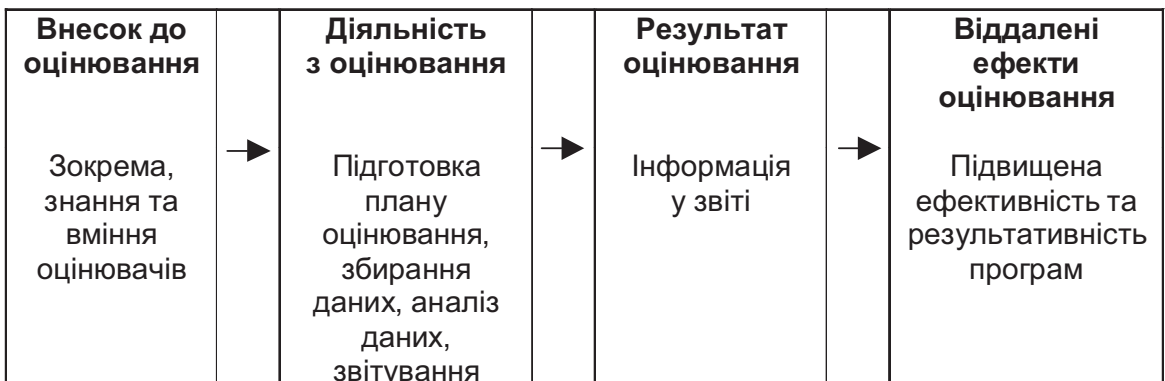


Рис. 8

“Внесок” охоплює також фінансування, час та інші ресурси. “Діяльність” - це все те, що відбувається в процесі оцінювання. Зазвичай “результатом” оцінювання є різноманітна інформація, яка ґрунтується на зібраних даних, їх аналізі та звітуванні. Важливим є те, що на результатах ґрунтуються більш віддалені ефекти або вигоди. Зазвичай “ефектами” є підвищені ефективність та результативність програм. Іншими ефектами може бути більше розуміння проблеми тощо.

Моделі оцінювання докладно розглядають шведський професор Еверт Ведунг та американська дослідниця Керол Вайс. Подальший матеріал про моделі оцінювання базується на їх працях.

Еверт Ведунг вважає, що суть програми розкриває модель, яку він назвав “Програма-результат”. Основними поняттями цієї моделі є такі: внесок, діяльність, виход (продукт), результат та віддалений ефект. Його логіка така: у програму вкладаються ресурси з метою здійснення певної діяльності. Принаймні, якась частка діяльності повинна мати результатом якийсь продукт (послуги, товари тощо). Зміни, які негайно відбуваються, називаються результатом, зміни, які відбуваються у майбутньому, - віддаленими ефектами/наслідками. Складовими програми можуть бути такі (табл. 4)

Таблиця 4

Складові програми	Їх зміст
Внесок/ витрати	Ресурси, які вкладаються у програму: гроші, робоча сила, обладнання, знання тощо
Діяльність	Те, що реалізується в рамках програми. Наприклад, імунізація населення
Вихід/ продукт	Вироблені послуги або товари. Кількість осіб, які скористалися програмою. Години або одиниці послуги. Наприклад, придбано нову вакцину і навчено персонал. Певна кількість осіб вакцинована
Результат	Результат діяльності або продукту, тобто те, що змінилося в результаті програми. Наприклад, 80% населення вакциновано новою вакциною
Наслідки	Довготривалий ефект програми. Часто трапляється ланцюжок таких ефектів. Наприклад, у випадку вакцинації зменшилася захворюваність населення на певну хворобу, працездатність людей підвищилася, зросли їхні доходи тощо

Модель “Програма-результат” ґрунтується на теоретичній моделі “чорний ящик”. Чорним ящиком може бути все, що завгодно - організація або програма, яка перетворює внесок/витрати на продукт/вихід.

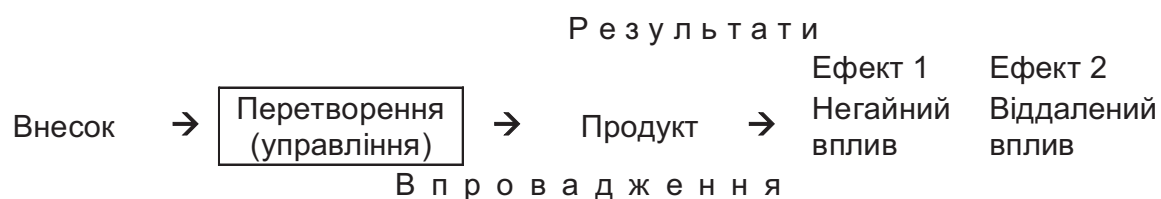
Для ілюстрації думки про те, що оцінювання має справу більшою мірою з кінцевим етапом циклу розробки і впровадження

політики, Еверт Ведунг [12, с. 4-5] пропонує розглянути це питання з точки зору системного мислення, яке часто використовується у політології при вивченні державного управління. При цьому державне управління розглядається як система. Система є цілим, що складається із частин, що залежать одна від одної. У найбільш простому вигляді система складається із внеску, перетворень, випуску (рис. 9) [12, с. 4]:



*Рис. 9*

У державному управлінні під внеском зовні до, скажімо, агенції, вважаються кошти від уряду, письмові інструкції, призначення працівників тощо. Всередині агенції кошти, ресурси та інструкції координуються та перетворюються на щось інше. Цей етап можна назвати управлінням. Тобто перетворення відбувається всередині агенції, а те, що з’являється в результаті, можна назвати випуском або продуктом: наприклад інструкції, процедури, настанови, субсидії, податки, послуги та товари. Те, що трапляється, коли продукт досягає свого призначення, можна назвати впливом або ефектом. Ефект може бути негайним або віддаленим. Термін “результат” можна використовувати для визначення як продукту, так і ефекту. Термін “впровадження” зазвичай охоплює перетворення і продукт [12, с. 4-5] (рис. 10).



*Рис. 10*

Щодо моделей оцінювання можна зустріти такі назви: Еверт Ведунг [12, с. 35] пропонує кілька “демаркаційних ліній”, за допомогою яких розрізняються моделі оцінювання:

- відповідно до організаторів оцінювання;
- відповідно до результатів: протиставлення суттєвих результатів державного втручання (сутнісні моделі) процедурам, які забезпечують представництво, рівність, законність втручань (процедурні моделі).

У свою чергу, “сутнісні” моделі охоплюють моделі результативності, економічності та професійні моделі.

Оцінювання групи результативності охоплює оцінювання, орієнтоване на цілі, оцінювання побічних ефектів, оцінювання, вільне від цілей, охоплююче оцінювання та оцінювання стейкхолдерами. Оцінювання моделі результативності вивчає результати втручання.

В оцінюванні групи економічності звертається увага на вартість втручання.

На думку Еверта Ведунга [12, с. 35], третя класифікація, а саме професійна, характеризується увагою до виконавців оцінювання. Найбільш поширеною є експертна перевірка, тобто професори оцінюють професорів, інженери - інженерів тощо (рис. 11) [12, с. 36].



Рис. 11

За Евертом Ведунгом [12, с. 36], класифікація моделей стосовно цілей та результативності програми є такою:

■ *Орієнтована на цілі* - модель вимірює ступінь, до якого програма досягає своїх цілей (очікуваних результатів); залучає виміри, логічні зв'язки між цілями та результатами. Логіка тут проста - у програму або проект інвестуються ресурси для здійснення якихось дій чи заходів. Принаймні, деякі із дій повинні приводити до результатів: вироблення “продукту”, надання послуг. Такі продукти або послуги мають якісь зміни: негайні (ефект 1) або віддалені в часі (ефект 2). В оцінюванні програм часто вимірюється ступінь, до якого програма внесла бажані зміни. Програма, в межах якої здійснюється бурхлива діяльність, яка не приносить результатів, навряд чи потрібна. Наприклад, якщо програма здійснює перепідготовку безробітних, але ніхто з них не працевлаштований після її проходження, то після її оцінювання спонсори такої програми можуть запитати про її доцільність. Ключовим запитанням такої моделі оцінювання є таке: чи досягнуті результати відповідають цілям програми? Іншою назвою цієї моделі може бути “моніторинг результатів програми”.

Слабкою стороною цієї моделі є те, що в ній не беруться до уваги неочікувані результати та витрати.

*Орієнтована на побічні ефекти* - модель, орієнтована на цілі, поширюється на вимір побічних ефектів. Політичні дії можуть завершитися неочікуваними або непоміченими результатами. Характерним підходом цієї моделі є визнання не тільки основних цілей програми, але урахування і неочікуваних результатів, які визначаються стосовно основних результатів. “Основні результати” - це заплановані і досягнуті результати політики та програми. “Побічні результати” можуть розглядатися як такі, що досягнуто поза сферою цілей даної політики та програми. Побічні ефекти можна передбачити та розрахувати. Вони можуть бути позитивними або негативними. “Викривлені результати” є ефектом, протилежним від запланованого та очікуваного. “Нульовий результат” означає, що програма не привела до жодного результату.

Проблемою оцінювання таких результатів є певні критерії.

■ *Вільна від цілей* - на перший погляд модель здається такою, що суперечить власне основній теорії оцінювання: оцінювати політику та програму порівняно із її цілями. Однак автор цієї моделі Michael Scriven [17] пропонує оцінювачам зосередити увагу та зусилля виключно на результатах програми, не знаючи або ігно-

руючи навіть її цілі. На його думку, цілі програми обмежуватимуть оцінювача певними рамками і заважатимуть звертати увагу на всі результати, особливо неочікувані побічні ефекти. Основну увагу оцінювач повинен приділяти потребам та запитам споживачів, хоча досить проблемним є в такому разі визначення таких потреб.

Слабкою стороною такої моделі є також ігнорування витрат програми.

■ *“Охоплююча” модель* ґрунтується на підході до оцінювання, як такого, що не тільки зосереджується на досягнутих результатах програми, але й на її реалізації є навіть планування. Тобто на відміну від оцінювання, орієнтованого виключно на відповідність досягнутого результату запланованим цілям, ця модель оцінювання охоплює всі етапи: планування, прийняття рішення та реалізацію. На першому етапі оцінювач порівнює наміри втручання з реальною проблемою, на другому - цілі зі справжньою ситуацією. На етапі реалізації порівнюються плани з реальним виконанням.

Недоліком моделі є ігнорування побічних ефектів, витрат та точок зору споживачів програми.

■ *Орієнтоване на користувача* - попередні моделі спрямовані на надання, у першу чергу, інформації замовникам оцінювання. Суттю цього оцінювання є дослідження ступеня задоволення очікувань та потреб споживачів програми. Але Еверт Ведунг [12, с. 67] наголошує на відмінності між споживачами програми та споживачами оцінювання. У першому випадку проблемою є визначення споживачів програми та їх потреб, у другому наголос робиться на інформації про результати оцінювання, якою будуть користуватися його замовники.

■ *Орієнтоване на стейхолдерів* - під час такого оцінювання оцінювач відіграє роль виразника інтересів різних “стейхолдерів”. Оцінювання здійснюється таким чином, щоб знайти відповіді на запитання, які цікавлять “стейхолдерів”, які на всіх етапах дослідження мають значний вплив. Ця модель схожа на попередню, але має значно ширші горизонти: якщо модель орієнтована на користувача має справу з однією групою, а саме споживачами продукту програми, то ця модель орієнтована на стейхолдерів і бере до уваги всі групи людей, “які можуть зазнати впливу проекту, або рішення яких можуть вплинути на майбутнє проекту” [3, с. 200].

Проблемою є визначення всіх осіб або груп, які впливають на програму та підпадають під її вплив.

Згідно з класифікацією Еверта Ведунга [12, с. 83] всі моделі результативності ігнорують витрати. Навпаки, увага до витрат є типовою рисою економічних моделей.

■ *Модель продуктивності*: згідно із цією моделлю максимізація продуктивності має бути взірцем для будь-якої програми. Продуктивність можна визначити співвідношенням продукту та витрачених ресурсів. “Продуктивність є співвідношенням між продуктом чи результатом і послугами та внеском у вигляді ресурсів: продукт поділений на внесок” [20].

У випадку з цією моделлю оцінювачам потрібно знати стандарти продуктивності, зокрема: порівняння із минулою практикою, подібними установами у країні або за кордоном, політичні цілі, а також цілі споживачів та стейкхолдерів. Недоліком моделі є ігнорування якості, порівняння вигод-витрат та цінності результатів, тобто навіть продуктивна програма може призвести до неправильних або небажаних результатів.

■ *Моделі ефективності* - Еверт Ведунг [12, с. 86] пропонує вимірювати ефективність двома способами - як порівняння вигод-витрат і витрат-результатів. Росф і Фріман (Rossi and Freeman) [15, с. 366] у своїй популярній книжці “Оцінювання: системний підхід” зазначають, що оцінка ефективності (аналіз вигод-витрат та витрат-результатів) допомагає співвіднести витрати з результатами програми. Під час аналізу вигод-витрат як ресурси програми, так і її продукти вимірюються у грошових одиницях; під час аналізу витрат-результатів ресурси оцінюються у грошових одиницях, а продукт - як дійсний ефект, тобто у фізичних одиницях”. Труднощі, пов’язані з цією моделлю, полягають у визначенні результатів програми, тобто відокремленні ефекту програми від змін, які відбулися під впливом інших чинників. Недоліком цих моделей є ігнорування таких цінностей, як представництво, участь, прозорість тощо.

Існують моделі оцінювання, які відрізняються *стосовно співвідношення ролей оцінювача та учасників* програми, тобто партнерського підходу від традиційного підходу” оцінювач - сторонній спостерігач”. Ці моделі є такими:

■ *Уповноважувальне оцінювання* - на відміну від традиційного розуміння ролі оцінювача як об’єктивного спостерігача виникають інші погляди на відносини оцінювача, працівників і учасників програми. Відповідно до цих поглядів цим людям відводиться реальне місце у процесі оцінювання, вони стають парт-



нерами оцінювача і співпрацюють з ним. На одному з полюсів спектра таких поглядів є думка про те, що учасникам програми слід проводити власне оцінювання своїх проектів, у якому оцінювачу відводиться роль стороннього джерела допомоги. Таке оцінювання називається “уповноважувальним оцінюванням” [3, с. 198].

У цьому випадку людей, що займаються плануванням і виконанням певного проекту, “уповноважують” здійснювати повний контроль за його оцінюванням. Оцінювачу при цьому відводиться функція навчання персоналу програми методам оцінювання.

■ *Оцінювання спільними зусиллями* - оцінювач виступає в ролі співробітника та співдослідника. Оцінювання здійснюється спільно. Внеском оцінювача є знання про методи дослідження, а внеском працівників - знання проекту та його клієнтів.

Моделі оцінювання відрізняються також залежно від методів реалізації оцінювання:

■ *Орієнтована на рішення* - надає інформацію керівникам програми, допомагає зменшити непевність, вивчає вплив прийнятих рішень на програму. Слабка її сторона - рішення не завжди приймаються в таких ідеальних умовах.

■ *Реагуюча модель* - описує процес здійснення програми, чутлива до широкого спектру думок ключових учасників. Слабка сторона цієї моделі - вона не може взяти до уваги всі думки та звести їх до одного знаменника.

■ *Самооцінювання* - оцінювання роботи організації власними силами її працівників.

■ *Метаоцінювання (оцінювання оцінювання)* - використання результатів оцінювань, які проводилися раніше в різний час і з різних перспектив. Збираються оцінювання програм певного типу, і кожне з попередніх досліджень стає одним із випадків у новому аналізі. Після цього набір випадків аналізується, щоб одержати узагальнене уявлення про програми такого типу.

■ *Орієнтована на практичне використання* - оцінювання повинно бути так побудоване та проведене, щоб домогтися практичного використання його результатів. Його стандарти - практична застосовуваність; відповідність; точність. Якість оцінювання в цьому випадку визначається його практичною застосовуваністю та споживачами.

Кожна модель є придатною тільки для відповідних інтересів та умов, і має сильні та слабкі сторони.

## **2. Типи оцінювання: якісне - кількісне, формувальне - підсумкове**

Керол Вайс пропонує і детально описує (цей розділ ґрунтується на її концепціях) універсальний поділ на такі типи оцінювання: *кількісне - якісне; формувальне - підсумкове*.

*Оцінювання кількісне-якісне.* При розгляді якісного та кількісного оцінювання слід зазначити, що історично переважає *кількісне оцінювання*, особливо при оцінюванні результативності (ефекту) програми. Якщо метою оцінювання програми є визначення результативності програми та наявності чітко визначених цілей та результатів, найбільш придатним буде кількісний підхід. При кількісному оцінюванні основна увага звертається на вимірювання результатів, ефекту програми, порівняння таких вимірів між різними програмами, та, в кінцевому підсумку, узагальнення вимірів. Наголос робиться на вимірах, підбитті підсумків, обрахуванні загальних результатів та кількісних порівняннях із іншими програмами.

Кількісне оцінювання передбачає накопичення даних, які можна трансформувати в числову форму таким чином, щоб аналіз мав статистичний характер, а у звіті були відображені величини ефектів та вагомість статистичних зв'язків. Інформація збирається за допомогою стандартизованих інструментів: однакова інформація накопичується в однаковому форматі і трансформується у низку числових величин. Кількісні методи надають можливість порівняння даних, подання їх у числовому вигляді, їх результати подаються у вигляді таблиць, графіків.

Отже, якщо програма чітко організована, а види діяльності визначені строго, для характеристики програми можна використати кількісний метод. Кількісні оцінювання передбачають наявність однієї чи кількох порівняльних груп, параметри яких порівнюються з параметрами учасників програми. Найчастіше використовуються методи експерименту та контрольної групи.

Однак останніми роками все більше уваги приділяється *якісному оцінюванню*. Оцінювач прагне описати та оцінити програму в цілому. На противагу підходу, за яким до оцінювання приступають із вже готовими вимірами та методами обрахунку для вимірювання результату програми, при якісному методі оцінювач прагне зрозуміти значення програми та її результатів з точки зору учасника програми. Наголос робиться на детальному описі вражень

та глибшому розумінні, яке виникає при зустрічах з учасниками програми. Якщо метою оцінювання є визначення ефективності програми, але цілі та результати визначені нечітко, оцінювачу доцільно розпочати з якісного підходу для визначення характеристик програми та потенційних її результатів. Метою якісного дослідження є розуміння, а не точне вимірювання параметрів.

Якщо головні питання пов'язані із процесами програми, то перевага віддається якісним методам. Якісні дані несуть не статичну, а динамічну інформацію, “показують кінофільм”, забезпечують багатство деталей [3, с. 172].

Якісні дослідження менш точно характеризують результати програми. Замість чисел та статистичних даних вони оперують поняттями “багато“ або “більше”. При якісному оцінюванні джерелом даних є слова, документи, інтерв'ю, спостереження, бесіди тощо. Зв'язок процесів програми з її результатами виявляється шляхом інтерпретації розповідних матеріалів. Якісні методи дають змогу краще виявити процеси, зрозуміти значення процесів. Спільною характерною рисою якісних методів є висока гнучкість дослідження, підвищена увага до суті явищ та динамічне відстеження змін у часі [3, с. 192].

Отже, якісні методи швидше спираються на слова та розмови, ніж на обчислення і статистичний аналіз. Якісне оцінювання передбачає застосування неструктурованих форм опитування і методів спостереження, а аналіз і звіт має форму розповіді. Найчастіше використовуються методи спостереження, інтерв'ю тощо. Переважно забезпечується гнучкість дослідження. Дані аналізуються в порядку їх надходження, а наступні етапи коригуються з урахуванням уже отриманих даних.

Керол Вайс вказує на такі основні переваги якісного оцінювання:

- краще усвідомлення поглядів учасників програми; часто вища швидкість реагування на їхні потреби;
- здатність розуміти динаміку розвитку програми в міру того, як з нею відбуваються еволюційні зміни;
- відчуття часу та історії;
- особлива чутливість до впливу середовища;
- спроможність взяти участь у програмі без заздалегідь підготовлених концепцій та інструментарію і здатність навчатися під час виконання програми;
- готовність до непередбачуваних та незапланованих подій;
- загальна гнучкість поглядів [3, с. 484].

Традиційно кількісне та якісне оцінювання розглядалися як діаметрально протилежні. Вважалося, що кількісні методи дають змогу зібрати об'єктивніші дані, ніж якісні. Однак висновки, зроблені на підставі кількісних досліджень, хоч і обмежені певною мірою вимогами статистики, також є продуктом припущень, знань та уявлень людей [3, с. 169].

Останнім часом такий підхід пом'якшився - і все більше оцінювачів розуміють важливість поєднання цих двох підходів для оцінювання різних програм. При не досить чітких цілях програми оцінювання можна розпочинати з перспектив якісного оцінювання для визначення можливих результатів програми, а потім застосувати методи кількісного оцінювання.

Поєднання кількісного та якісного підходів є корисним. Кожен з них має сильні сторони у тому, в чому, як правило, інший має слабші. Як зазначав Дебс (Dabbs, 1982), "якість - це "що", а кількість - "скільки". Як вказує Керол Вайс, серед численних можливих комбінацій цих двох методологій можна відзначити якісне оцінювання виконання програми, поєднане з кількісним дослідженням її результатів; якісне експериментальне дослідження, мета якого - попереднє вивчення стану справ, на зміну якому приходить розробка вимірювань і планування кількісного дослідження. Таке поєднання кількісного та якісного досліджень розширює діапазон оцінювання і підвищує його спроможність забезпечувати корисні дані [3, с. 515].

### **Оцінювання формувальне - підсумкове**

*Формувальне (formative)* оцінювання відбувається під час виконання політики/програми і включає аналіз ступеня, до якого програма виконується, та умови, які сприяють її успішному виконанню. За Керол Вайс, "метою формувального оцінювання є одержання інформації, яка забезпечує зворотний зв'язок у процесі розробки (формування) програм і допомагає зробити їх кращими" [3, с. 72].

Тому етап імплементації включає формувальне оцінювання, яке перевіряє спосіб, у який програма управляється і, таким чином, надає зворотний зв'язок для поліпшення процесу імплементації. Для того, щоб поліпшити програму, потрібно зрозуміти, наскільки добре вона виконується в напрямі досягнення її цілей та своєчасно внести до неї зміни. Формувальне оцінювання є таким, що потребує багато часу, тому що потрібно дослідити всі аспекти програми та надати людям, які працюють у цій

програмі, інформацію, яка допоможе їм вжити заходів щодо її поліпшення.

Існує, принаймні, три ситуації, коли потрібні дані про процеси програми:

- перша - коли ключові питання пов'язані саме з процесами програми;

- друга - коли ключові питання пов'язані з результатами програми і потрібно дізнатися, що саме спричинило ці результати;

- третя - коли оцінювач прагне пов'язати результати програми з конкретними елементами процесів, що відбуваються в її межах, тобто виявити, які особливі риси програми пов'язані з її більшим чи меншим успіхом [3, с. 35].

Результатом формувального оцінювання можуть бути рішення про внесення змін у ресурси програми - людські, організаційні, матеріальні тощо.

*Підсумкове оцінювання* у циклі політики відбувається на етапі отримання результату, впливу. Оцінювальна інформація є підсумковою, тобто такою, що спрямована на вимірювання того, наскільки політика/програма фактично вплинула на проблеми, які вона повинна була вирішити. Таким чином, оцінювання спрямоване на вимірювання чистого ефекту втручання. Значною мірою воно здійснюється через порівняння:

- до і після;
- вплив втручання на одну групу порівняно з іншою;
- між групою, яка була предметом втручання, та іншою, якої не було (контрольною);
- між тим, що трапилося, та тим, що можливо трапилося б без втручання;
- вплив на різні регіони країни однієї й тієї самої політики.

Метою підсумкового оцінювання є збирання та подання інформації для підсумкового рішення та судження про програму. Оцінювач часто знаходить основу для порівняння результатів даної програми. Можна порівняти результати та вартість цієї програми з подібною програмою. Якщо таке порівняння програм неможливо, порівнюють групу, яка брала участь у програмі, і групу, яка не брала участі у програмі. Стандартами порівняння можуть слугувати результати перевірки результатів групи або порівняння результатів програми із поставленими для цієї програми цілями. Чим чіткішими й такими, що краще піддаються вимірюванню, є цілі програми, тим ефективнішим буде підсумкове оцінювання.

У результаті підсумкового оцінювання приймається рішення про те, чи продовжувати програму чи припинити її; або розширити програму чи зменшити її обсяг.

Отже, чинниками, які визначають моделі оцінювання, є такі зв'язки:

- між причиною та наслідками дій;
- між внеском та результатом.

Моделі оцінювання відрізняються відповідно до:

- організаторів оцінювання;
- результатів оцінювання;
- цілей оцінювання;
- співвідношення ролей оцінювача та учасників оцінювання.

Кожна модель є придатною для відповідних умов.

Метою *формульованого* оцінювання є допомога керівникам та безпосереднім виконавцям програми у питаннях, пов'язаних з удосконаленням побудови програми на різних етапах її реалізації.

*Підсумкове* оцінювання провадиться з метою одержання інформації наприкінці програми (або принаймні на одному з її етапів), необхідної для ухвалення рішень про її продовження, згортання чи радикальну перебудову.

*Кількісне* оцінювання має справу із числами.

*Якісне* оцінювання має справу із словами.

### **Запитання для самоконтролю**

1. Охарактеризуйте риси моделі “внесок-результат”.
2. У чому відмінності моделі результативності від економічних та професійних моделей?
3. Подайте класифікацію моделей оцінювання та охарактеризуйте їх змістові та інструментальні складові.
4. Які, на Ваш погляд, найбільш характерні відмінності між якісним та кількісним оцінюванням?
5. Спираючись на відповідні цикли в політиці, охарактеризуйте відмінності між формульованим та підсумковим оцінюванням.

## Тема 5

### Виконання оцінювання

План

1. Збирання даних. Джерела даних.
2. Питання етики.
3. Написання звіту та розповсюдження результатів.
4. Умови запровадження оцінювання.

#### 1. Збирання даних. Джерела даних

Є багато способів збирання інформації. Рішення про вибір методу збирання даних залежить від наступного:

- що потрібно знати (числа чи факти);
- де містяться дані (люди, файли, документи тощо);
- наявні ресурси для збирання даних (час, кошти, люди);
- складність даних, які необхідно зібрати.

Варіанти вибору:

1. Необхідно зібрати числа чи думки?

Для цього слід знати потреби тих, для кого здійснюється оцінювання. Здебільшого бажано мати конкретні числа.

2. Наскільки “структурована” необхідна інформація?

Якщо потрібна висока точність, то застосовується *структурний підхід*. Якщо потрібні глибина та нюанси або оцінювач невпевнений в тому, що конкретно буде вимірюватися, то кращим буде *напівструктурний підхід*.

*Структурний підхід* необхідний, якщо оцінювач:

- бажає бути дуже точним;
- працює з великою вибіркою;
- точно знає, що хоче виміряти;
- хоче продемонструвати свої результати аналітично.

*Структурний підхід* вимагає, щоб дані збиралися однако-вим способом. Якщо оцінювач хоче запитати батьків про якість шкільних автобусів, то потрібно задавати всім одні й ті ж самі запитання. Ці запитання повинні бути вузько-спрямованими, чітко сформованими, з набором запропонованих відповідей, так щоб кожному були поставлені одні й ті ж самі запитання, і кожен повинен вибрати відповідь із запропонованих варіантів.

*Напівструктурний підхід* є якісним за своєю природою і використовується, якщо оцінювач:

- збирає розповіді або поглиблену інформацію;

- не впевнений у тому, що саме буде вимірювати;
- шукає розуміння, теми, проблеми;
- не повинен виражати інформацію чисельно.

Напівструктурний підхід є також системним підходом і дотримується загальних процедур, але дані збираються не завжди одним і тим самим способом. Такий підхід є більш викритим та гнучким. Люди можуть розповісти те, що бажають, кожний по своєму. Вам слід бути готовим змінювати запитання або запитувати про подальші подробиці [14, Module 4].

Оцінювач обирає методи збирання даних залежно від типу оцінювання. *Кількісне дослідження* побудоване на збиранні даних, які можна виразити в кількісному вигляді і через певний час порівняти одні з одними. Найбільш придатні схеми для кількісного дослідження - рандомізований експеримент, статистичний аналіз, високо-структурований підхід, завжди точні значення показників, надійні дані. Але кількісне оцінювання не дасть відповідь на запитання “чому?”.

У процесі *якісного оцінювання* люди та події вивчаються у власному середовищі. Як зазначали Кірк і Мілер (Kirk and Miller, 1986), базою для якісного оцінювання є “спостереження за людьми на їхній власній території” [3, с. 484]. Якісне оцінювання передбачає цілісний підхід, не відбираючи для вивчення окремі змінні, а намагається досягнути всю повноту їх взаємовідносин у природному оточенні. Плани дослідження вибираються на зразок “лише після”, “до і після”, “до і після з групою порівняння” тощо. Однак у якісному оцінюванні ставиться наголос на фазі “протягом”, як в оцінюванні “до-протягом-протягом-після” [3, с. 485].

Для якісного оцінювання використовується неструктурований підхід, який “багатий” на інформацію, але трудомісткий, пов’язаний з ризиком упередженості, утрудненістю аналізу даних.

Загальні (“універсальні” для всіх підходів) методи збирання даних є такими:

- спостереження;
- наявні дані (документи та архіви);
- опитування;
- цільові групи (фокус групи);
- експертні висновки.

Вибір методу залежить від ситуації, всі вони є системними, хоча і відрізняються структурованістю. Загалом, застосовуються поєднання методів.



Збирання даних має свої особливості: незважаючи на образний метод, усім методам властива небезпека упередженості. Люди можуть сказати правду, а можуть і не сказати. Також люди, які погодилися на участь в оцінюванні, можуть відрізнитися від тих, хто не погодився. Ці проблеми завжди наявні в фокус-групах та опитуваннях.

Загалом під час здійснення оцінювання методи збирання даних використовуються в поєднанні. Збирання однієї й тієї самої інформації з використанням різних методів з метою отримання більш точних даних називається методом триангуляції.

*Спостереження* можуть бути неформальними і структурованими.

*Під час неформальних спостережень* оцінювач спостерігає за впровадженням програми у різних умовах упродовж певного проміжку часу. Спостереження надає можливість побачити, що справді відбувається. Можна багато дізнатися, якщо подивитися навколо себе. Можна спостерігати дорожній рух; взаємодію викладача-студентів в аудиторії; використання земельних ділянок; планування міста; якість збудованого будинку та дороги. Найбільш об'єктивним буде спостереження, коли люди не знають, що за ними спостерігають.

Для *структурованого спостереження* треба мати специфічний контрольний список запитань для підрахунку відповідно до графіка або секундоміра. У деяких випадках оцінювач готує протокол реєстрації певних видів поведінки упродовж певного періоду спостереження.

Під час *напівструктурованого спостереження* оцінювач заготовує те, що його найбільш вразило як цікаве, типове, незвичайне, важливе.

*Переваги спостереження*: воно надає змогу отримувати інформацію, не вдаючись до розпитування. Якщо присутність оцінювача не дуже впадає у очі, люди не намагатимуться змінити свої дії та реакції. Спостереження надає дані про дійсну поведінку, що відбувається зараз.

*Недоліки спостереження*: як метод збирання даних воно чутливе до всіляких упереджень, адже роль інструмента відіграє сам оцінювач, який в нього вносить власний комплекс уявлень та упереджень. Два спостерігачі можуть бачити різні речі по-різному. Є проблеми, пов'язані з тлумаченням даних. Для збирання даних потрібно багато людських ресурсів та часу.

*Документи та архіви.* Інколи дані вже зібрані і можуть допомогти надати відповідь на запитання. Документи програми є “природним” джерелом даних для оцінювання. У наш час, коли великий обсяг інформації зберігається у комп’ютерах, значно полегшився доступ до неї. Проте сам факт зберігання даних та документації ще не означає, що вона точна і не застаріла. Оцінювачу важливо зберігати записи про те, де знайдено інформацію, тобто про її джерело. Потрібно перевірити, як автори даних здійснювали дослідження, як вимірювали кожен змінну, як перевіряли джерела інформації.

Типові джерела наявних даних:

- архіви;
- комп’ютерні бази даних;
- звіти;
- дані перепису;
- документація (бюджети, політики, програми, процедури, організаційні схеми, посадові інструкції тощо).

*Переваги* - це дешевий та швидкий метод.

*Недоліки* - не може надати інформацію про те, чому щось відбувається; наявні дані можуть не збігатися з вашими потребами в даних; інколи дані важкодоступні.

Попри всі недоліки документи програми залишаються одним із найважливіших джерел інформації, використання якого дає змогу зекономити час. На їх боці - перевага в системності та тривалості.

*Опитування* є надзвичайно корисним методом збирання інформації про думки, ідеї, сприйняття людей. Цей метод менш надійний для збирання інформації про те, яким чином люди насправді поведуться або про їх результати.

Методами опитування є такі:

- персональні інтерв’ю: індивідуальні або групові;
- письмове анкетування;
- опитування по телефону;
- опитування через комп’ютерні мережі.

Персональні інтерв’ю корисні для поглибленого розуміння досвіду або думки про те, як працює політика/програма; коли інші методи оцінювання не спрацьовують. На індивідуальному інтерв’ю можливо задати більше запитань, ніж групі; вони можуть тривати довше, проблеми можна обговорити ґрунтовніше ніж в анкетуванні чи телефонному опитуванні. Телефонні опитування ма-

ють бути короткими, чітко спрямованими. Анкети повинні бути стислими і такими, що вимагають не більше 30 хв. на заповнення.

Кожен із цих методів може бути структурованим та відкритим. Структуровані опитування характерні тим, що оцінювач ставить ті самі запитання в одних і тих самих формулюваннях і в тому самому порядку. Запитання добираються дуже ретельно. Перевагою структурованого опитування є те, що воно дає змогу поставити запитання в однаковий спосіб. Ознаки структурованого опитування такі:

- використовуються закриті запитання (так, як у тестах із множинним вибором);
- його важче розробити;
- його легше виконати (відмітка у квадратику займає менше часу, ніж написання відповіді);
- легше аналізувати;
- воно більш ефективно при роботі з великою кількістю людей.

Відкриті (неструктуровані) опитування починаються із визначення переліку тем, які будуть розглядатися, але формулювання окремих запитань залишається на розсуд інтерв'юера. Останній формулює запитання так, як вважає зручним для конкретного респондента, підтримує розмову, ставить запитання в міру розвитку бесіди. Неструктуровані опитування дають змогу оцінювачу поглянути на ситуацію з позицій респондентів, й також надають більшу свободу у формулюванні запитань.

Переваги неструктурованого опитування є такими:

- використовуються відкриті запитання;
- його легше розробити;
- воно є багатим джерелом інформації.

Однак неструктуровані опитування відрізняються тим, що:

- вимагають багато роботи для проведення;
- важче аналізувати здобуту інформацію;
- є небезпека упередженості при тлумаченні.

*Письмове анкетування.* Коли особисте чи телефонне опитування неможливе чи небажане, респондентам розсилають письмові анкети. Письмове анкетування має певні переваги. Воно дає змогу оцінювачу ставити широкий спектр запитань, частина з яких має закриту форму, а частина - відкриту. Головний недолік письмового опитування полягає в тому, що далеко не всі повертають

заповнені анкети. Перелік запитань має бути відносно коротким і заповнення анкети не повинно забирати багато часу.

Одним із варіантів методу письмового опитування є групове анкетування. Якщо є можливість зібрати певну кількість учасників в одному приміщенні, оцінювач може роздати їм анкети і запропонувати заповнити їх на місці. Ця процедура найкраще придатна до умов, схожих на заняття в класі.

*Цільові групи (фокус-групи)* є методом якісного оцінювання, який полягає в тому, що невеликі групи людей збираються для обговорення певної проблеми. Метод фокус-груп було розвинуто під час досліджень ринку, метою яких було вивчення реакції споживачів на новий продукт або послугу. Цей метод було успішно пристосовано до використання в суспільних науках та експериментальних дослідженнях. Його основною особливістю є те, що збирається певна кількість людей, і дослідник пропонує їм питання для обговорення. Дослідник спостерігає розмови та відносини між членами групи. Фокус-групи працюють краще, коли учасники більш-менш рівні і не залучені в ієрархічні трудові відносини [3, с. 496].

Поради щодо вибору методу збирання даних зосереджені у табл. 5 [14, Module 4].

Плануючи стратегію збирання даних, потрібно вирішити, чи можливо зібрати дані з усієї сукупності, чи можна переглянути кожен файл, спостерігати кожен вулицю, поговорити з кожним учасником програми? Якби це було можливим, то тоді б можна було б отримати точну інформацію про кваліфікацію кожного вчителя в усій шкільній системі, кількість ям на всіх дорогах, думку всіх жителів міста про громадський транспорт. В такому випадку для похибки не було б ніякого шансу. Однак, очевидно, що таку роботу здійснити неможливо. Замість цього береться *вибірка* - яка частка сукупності.

Існує два способи добору респондентів - *цільовий вибір* (або не випадковий), тобто вибір певних людей для певних цілей, та *випадкова вибірка*, тобто вибір за законом випадкових чисел.

*Цільова (невипадкова) вибірка* може стати у пригоді, коли оцінювач зацікавлений у даних про “незвичайних” учасників, які репрезентують крайні випадки: тих, хто отримали найбільш та найменш інтенсивні послуги, тобто люди, які представляють крайні випадки. Цільова вибірка має свої переваги, але її використання виправдане лише за особливих обставин та з важливих причин [3, с. 319].

## Варіанти методів збирання даних

Варіант	Коли застосовується	Характеристики	Сильні сторони	Обмеження
Спостереження	Дає змогу спостерігати дійсні умови та поведінку  Рідко застосовується	Може бути структуроване або неструктуроване	Фактичний стан/не спирається на інші звіти  Якісне оцінювання	Важко виразити числовими значеннями. Важко домогтися систематичного спостереження. Забирає багато часу
Наявні дані	Коли вже є дані, можна використати для відповідей на запитання	Комп'ютерні файли. Результати досліджень. Звіти	Швидкість. Простота. Дешевизна	Якість даних. Доступ. Можуть бути не зовсім тим, що вам потрібно
Інструменти збирання даних	Дані у файлах, на папері, документація	Структуровані постійні характеристики	Постійне накопичення Доступні для аналізу	Обмежені джерелами
Опитування (по телефону, пошті, структуровані інтерв'ю, через комп'ютерні мережі)	Думки багатьох людей	Структуроване	Велика кількість	Потрібно наперед знати, які дані вам потрібні. Забирає багато часу. "Холодні", безособові.
Неструктуровані інтерв'ю	Думки та ставлення людей до програми	Напівструктуровані	Багаті на дані. Довгі інтерв'ю. Складні теми	Забирають багато часу. Загроза упередженості
"Фокус-групи"	Думки та ставлення малих груп людей	Напів-структуровані. Обговорюються небагато проблем. Невеликі групи. Потрібен підготовлений консультант. Магнітофонний запис	Багато даних. Швидкий метод. Спілкування у групі. Коштує дорожче, ніж інтерв'ю	Важко порівняти відповіді

Якщо неможливо здійснити випадкову вибірку, використовуються інші підходи. Такі підходи дають можливість формувати групи елементів, менші ніж уся сукупність. Існує багато назв та-

ких методів, але загальним їх недоліком є слабкі можливості узагальнення всієї сукупності.

Типи не випадкових вибірок є такими:

*Квота* - вибірка, в якій вибирається певна кількість різних видів елементів. Наприклад, оцінювач може провести інтерв'ю з 10 викладачами і вирішити, що 5 з них будуть чоловіки та 5 - жінки.

*“Снігова куля”* - оцінювач починає з одного об'єкта, довідується від людей у ньому які інші об'єкти будуть відповідати дослідженню, і далі використовує нову інформацію для відбору наступних об'єктів.

*Наперед визначені критерії* - наприклад, якщо оцінювач планує провести інтерв'ю із директорами шкіл, то вирішує запросити як директорів із сільської місцевості, так і з міст, але без квоти.

*Зручність* - при такій вибірці вибір здійснюється на підставі зручності оцінювача. Наприклад, можна вибрати директорів шкіл, які розташовані біля того місця, де живе оцінювач.

Використовуючи *невипадкову* вибірку, потрібно повідомляти результати з точки зору респондентів. Наприклад, “З усіх батьків, з якими проведено інтерв'ю, 70% задоволені якістю шкільних автобусів”. Без випадкової вибірки не можна узагальнити результати вибірки щодо всієї сукупності. Однак дані не випадкової вибірки все одно можуть бути дуже цінними, навіть найкращими у певній ситуації.

Значно більші статистичні переваги має формування *випадкової вибірки*. Випадковий вибір - це процедура, яка гарантує, що вибірка буде репрезентативною щодо генеральної сукупності, на базі якої вона сформована. Гарантія репрезентативності полягає в тому, що кожен елемент генеральної сукупності може потрапити до вибірки із заздалегідь відомою ймовірністю [3, с. 320].

Якщо ми візьмемо *випадкову вибірку*, то можемо зробити висновок про всю сукупність, взявши за основу результати вибірки. З певним ступенем довіри можна вважати, що результати дослідження вибірки відображають досвід та погляди всіх людей, причетних до виконання програми.

Загалом, у повсякденному житті вибірка застосовується дуже часто - наприклад, береться для аналізу якась частка крові, а не вся кров. Тести та аналізи здійснюються з використанням вибірки сподіваючись, що те, що буде знайдено у вибірці, є точним віддзеркаленням того, що є в усій крові.

Однією з переваг такого типу вибірки є те, що вона усуває можливість упередженості. Якщо кожен має однаковий шанс бути вибраним, ви не можете на власний розсуд вибрати тільки тих людей, які схожі на вас, або поділяють вашу думку. Випадкова вибірка повинна представляти всю сукупність, дати можливість узагальнити інформацію, отриману з вибірки, щодо всієї сукупності. Як зауважує Керол Вайс, “поняття “випадкова вибірка” зовсім не означає безсистемний вибір; навпаки - це вибір за дуже строгою методикою, яка використовує переваги законів ймовірності” [3, с. 319]

Для здійснення випадкової вибірки потрібен повний список елементів сукупності. Типовим є такий підхід: здійснюючи випадкову вибірку, використовується таблиця випадкових чисел - вибирається число та відповідний йому елемент сукупності, поки ви не досягнете розміру вибірки. Одним із варіантів є вибір кожного 3-го (10-го, 100-го) імені зі списку. Інтервал вибирається шляхом ділення загальної кількості учасників, наведених у списку, на бажаний обсяг вибірки. Якщо у списку міститься 2200 учасників, а бажаний обсяг вибірки 550, то до неї слід включати кожного четвертого учасника [3, с. 321].

*Типи випадкової вибірки* є такими:

Для отримання *простой випадкової вибірки* встановлюється розмір вибірки і починається випадковий підбір чисел, поки не буде досягнуто встановленого розміру вибірки.

*Розшарована (стратифікована) вибірка.* Інколи буде потрібно забезпечити включення певних груп, які можуть бути пропущеними при простій вибірці. У такому випадку попередньо ділиться сукупність на прошарки (страти), а потім кожний прошарок піддається простій випадковій вибірці. Наприклад, оцінювач збирається аналізувати склад випускників Національної академії державного управління при Президентові України, серед яких 70% чоловіків, а 30% жінок. При простій вибірці ви можете “втратити” жінок. Тому спочатку ділиться сукупність випускників на шари за гендерними ознаками, а потім береться проста випадкова вибірка від чоловіків та від жінок.

*Гроно (кластерна) вибірка.* Інколи немає повного списку всіх елементів сукупності, яка вас цікавить. Наприклад, у вас немає списку всіх учнів всіх шкіл країни, але є список, скажімо, учнів кожної сільської школи. Тому можна спочатку зробити випадкову вибірку сільських шкіл, а потім - випадкову вибірку учнів кожної із вибраних шкіл.

Використовуючи *випадкову* вибірку, потрібно знати про рівень впевненості та похибку впевненості. Статистика розробила теорії та формули для оцінки цієї похибки. Стандартним рівнем впевненості є 95%, тобто можна бути впевненим на 95%, що оцінка вибірки точно віддзеркалює всю сукупність. Чим більшої впевненості оцінювач хоче досягти, тим більшою має бути вибірка.

## **2. Питання етики**

Оцінювачам доводиться мати справу з реальними людьми та реальними програмами. Результати оцінювання можуть мати реальні наслідки для згаданих програм та пов'язаних з ними людьми. Таким чином, оцінювач зобов'язаний приділяти багато уваги питанням етики. Етичні питання виникають на всіх етапах виконання дослідження.

Іноколи оцінювач може опинитися в складній ситуації, в якій невідомо, як вчинити правильно. Законами та стандартами неможливо врегулювати всі можливі ситуації. Поведінка може бути законною, але неетичною. Однак від оцінювачів саме й очікується не тільки законна, але й етична поведінка. Етичні стандарти як ряд цінностей розроблені багатьма професійними асоціаціями з оцінювання. Зокрема, Американська асоціація з оцінювання дотримується таких принципів [11, с. 12-14]:

1. Дослідження має бути системним - оцінювачі здійснюють системне дослідження, що базується на достовірних даних.

3. Знання - оцінювачі повинні мати необхідні знання для виконання своєї роботи.

4. Чесність - оцінювачі повинні забезпечити чесне ставлення до всіх учасників протягом усього оцінювання.

5. Повага до людей - оцінювачі повинні поважати безпеку, гідність, самооцінку респондентів, учасників програми, клієнтів, інших стейкхолдерів, з якими вони працюють. Оцінювачу доводиться втручатися в роботу персоналу, можливо, спостерігати за ними у процесі роботи, ставити багато різних запитань стосовно того, що вони роблять, знають або думають [3, с. 85].

Тому оцінювачі повинні:

- дотримуватися протоколу (ввічливість);
- залучати учасників програми (здається очевидним, але..);
- обов'язково обговорювати питання з тими, кого стосується ця програма;
- отримати чіткі повноваження до початку роботи з оцінювання;



- обговорювати посадові інструкції людей (вивчайте інструкції, говоріть з людьми, з керівниками, намагайтесь зрозуміти їх роботу);

- обговорювати різні точки зору;

- завжди отримувати чіткий дозвіл, перш ніж когось цитувати;

- пам'ятати про питання конфіденційності;

- залишати за собою право звітувати про вашу роботу;

- робити так, що принципи та процедури оцінювання були відомі людям.

Оцінювачі мають бути компетентними у своїй діяльності. Вони повинні застосовувати системні методи дослідження та намагатися постійно їх поліпшувати, володіти знаннями щодо державних політик та програми.

Оцінювачі мають діяти чесно щодо всіх зацікавлених учасників політики/програми та процесу оцінювання. Оцінювачі повинні розуміти суспільні та культурні умови, у яких діють стейкхолдери, та працювати з оглядом на ці умови. Вони повинні обговорювати із замовниками оцінювання свої рішення з урахуванням конфіденційності, секретності, власності результатів дослідження та звіту.

Завданням оцінювача є виконання своєї роботи таким чином, що дані були зібрані точно, проаналізовані чесно та неупереджено.

Оцінювачі повинні бути підзвітними за свою діяльність та “продукт” своєї діяльності. Оцінювачі повинні бути відповідальними за надання інформації замовникам щодо обрання (прийняття рішення), придатних стратегій та методів оцінювання. Така інформація має також включати інформацію щодо обмежених можливостей обраної методології. Оцінювачі повинні бути підзвітними за чітке, точне подання результатів та рекомендацій оцінювання, відповідати за здійснення оцінювання в допустимих часових межах, узгоджених із замовником оцінювання. Угода між оцінювачем та замовником має передбачати неочікувані зволікання з причин, не залежних від оцінювача.

Девізом оцінювання має бути “не нашкодь!”. Через оцінювання учасники програми не повинні потрапити у загрозливу для них ситуацію, крім випадків протиправної поведінки.

### **3. Написання звіту та розповсюдження результатів**

Результатом (продуктом) оцінювання повинен бути звіт. Звіти можуть бути “етапними” та підсумковими. Завжди перед великим

підсумковим звітом слід підготувати його стислу версію/основні положення, в кінці - рекомендації.

Звіт має бути цікавим; збалансованим; з чіткими дефініціями; урахувати тих, хто буде його читати. Звіт не повинен бути надто довгим; має бути гарно оформленим (“дружнім до користувача”).

Рекомендована *стисла* структура звіту є такою:

1. Стисла версія/основних положень, на самому початку сти-сло подати основні положення.

2. Вступ (огляд дій, які було здійснено в ході оцінювання, історія).

3. Мета оцінювання, які були запитання.

4. Метод (подати план, методи - що спрацювало, а що - ні).

5. Результати дослідження (описати, використовуючи статистику, теми, окремі ситуації, цитування, тенденції).

6. Дискусії та висновки (основні результати, пояснення, що вони означають).

7. Рекомендації (можуть бути варіанти рішення, напрям дій на майбутнє).

Керол Вайс пропонує таку *розгорнуту* структуру звіту [3, с. 557-559].

I. Резюме результатів оцінювання.

A. Порушені питання.

B. Стислий опис програми.

C. Основні напрацювання.

1. Стислий підсумок напрацювань.

2. Наслідки програми.

3. Рекомендації.

II. Проблеми, які має розв’язати програма.

A. Розмір, охоплення, серйозність проблем; їх тенденції.

B. Початкові зусилля щодо розв’язання цих проблем.

III. Сутність програми.

A. Цілі та завдання програми.

B. Види заходів програми.

1. Початковий план заходів.

2. Фактичні заходи, що їх було здійснено у межах програми (суть, частота, інтенсивність, зміни з часом, дотримання початкового плану програми та відхилення від нього).

C. Середовище, в якому виконується програма.

1. Фінансування.

2. Середовище (населений пункт, об’єкт, матеріально-технічні засоби, історія програми).

D. Споживачі програми (особи, які отримують користь від програми).

1. Кількість та характеристика.
2. Яким чином відбувалося їх залучення.
3. Час перебування у програмі.
4. Вибування із програми.
5. Інша інформація про споживачів.

E. Персонал програми.

1. Кількість і характеристика.
2. Час перебування у програмі.

IV. Сутність оцінювання.

A. Основні питання.

B. Здійснення оцінювання.

1. План дослідження.
2. Охоплений період часу.
3. Методи збирання матеріалу (коротко; подробиці у додатку).
4. Методи аналізу (коротко; подробиці у додатку).

C. Результати.

1. Напрацювання.
2. Обмеження у напрацюваннях.
3. Висновки.
4. Тлумачення.

D. Рекомендації щодо подальших дій.

V. Порівняння з оцінюванням схожих програм (необов'язково).

VI. Пропозиції щодо подальшого оцінювання (необов'язково).

VII. Подяки.

Додатки.

A. Методологія.

B. Таблиці даних.

C. Розшифрування відібраного описового матеріалу.

#### **4. Умови запровадження оцінювання**

З досвіду Світового банку [13] впливають такі передумови для запровадження практики оцінювання у діяльність органів державної влади:

■ оцінювання не буде розвиватися, поки не буде на нього попиту. Для того, щоб оцінювання справді впливало на державну політику та розподіл ресурсів, суттєвим має бути попит на результати та рекомендації оцінювання й організаційну культуру, орієнтовану на результативну виконавчу діяльність;

■ організаційна культура органів державної влади має сприяти доступу та отриманню інформації. Необхідно зміцнити інституційну та професійну інфраструктуру підзвітності;

■ мають бути сприятливі умови для сприйняття результатів оцінювання у процесі прийняття рішень. Керівники уряду, Верховної Ради, громадськість повинні мати основу для визначення недоліків та проблем у роботі уряду. Вільне циркулювання інформації на всіх рівнях сприятиме кращому управлінню. Особливо на середньому рівні управління керівникам необхідна інформація про те, що спрацьовує, а що ні, і чому. Політики та керівники вищого рівня повинні мати дані моніторингу стосовно не тільки основних політик та програм, а й результативності виконавської діяльності органів державної влади, які здійснюють ці програми, з тим щоб приймати рішення про реформування там, де це потрібно;

■ Оцінювання передбачає підзвітність. Результати оцінювання повинні мати певні наслідки для органів державної влади та посадових осіб, які відповідають за реалізацію певної державної справи.

Загальними типовими факторами, що стримують запровадження практики оцінювання, є:

■ брак інтересу та підтримки функції оцінювання на політичному рівні. З цієї ж причини таке ж ставлення спостерігається на рівні вищих та середніх керівних кадрів;

■ нестача механізмів та процедур зворотного зв'язку для впровадження рекомендацій оцінювання. У результаті немає попиту як на результати, які надає оцінювання, так і інституційних зв'язків між тими, хто здійснює оцінювання, та тими, хто повинен використовувати їх результати;

■ більше уваги приділяється підготовці програм, ніж їх оцінюванню;

■ недостатня участь вітчизняних працівників в оцінюванні програм і проектів, які надаються в рамках зарубіжної технічної допомоги;

■ недостатня увага до якості та своєчасності інформації, потреби об'єктивності та достатній незалежності при здійсненні оцінювання;

■ велика вартість досліджень у рамках оцінювання та нестача швидких дешевих методів оцінювання;

■ нестача підготовлених оцінювачів.

Отже, є багато методів збирання інформації, які залежать від вибору типу оцінювання, однак є й “універсальні” методи, а саме: спостереження, використання наявних даних, опитування, цільові групи, експертні висновки тощо. Кожен метод має переваги й недоліки. Переважна більшість методів збирання ґрунтуються на вибірці.

Оцінювач повинен приділяти багато уваги питанням етики. Результатом оцінювання є звіт, який має особливу структуру.

Оцінювання запроваджується в діяльність органів державної влади за певних умов, вирішальною з яких є політична воля.

### ***Запитання для самоконтролю***

1. Від яких чинників залежить вибір методу збирання даних для оцінювання?
2. Охарактеризуйте переваги і недоліки основних “універсальних” методів збирання даних.
3. Які, на Ваш погляд, існують типи вибірки?
4. Якими є вимоги до звіту за результатами оцінювання?
5. У чому, на Вашу думку, полягають основні фактори, що стримують запровадження оцінювання у діяльність органів державної влади?

## Список використаних джерел

1. Аудиторські стандарти INTOSAI, 1992. Аудит адміністративної діяльності. Теорія та практика. - К.: Основи, 2000.
2. *Бажал та ін.* Ефективність державного управління: Монографія / За заг. ред. І.Розпутенка. - К.: К.І.С., 2002.
3. *Вайс, Керол Г.* Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р.Ткачука та М.Корчинської; Наук. ред. пер. О.Кілієвич. - К.: Основи, 2000.
4. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. Кол. авт.; ред. В.А.Ребкала, В.В.Тертички. - К.: Вид-во УАДУ, 2000.
5. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: Конспект лекцій до навчального модуля / Уклад. В.А.Ребкало, В.В.Тертичка. - К.: Вид-во УАДУ, 2002.
6. Політологія: Посіб. для студ. вищ. навч. закладів / За ред. О.В.Бабкіної. - К.: Вид. Центр "Академія", 1998.
7. Положення про моніторинг земель: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серп. 1993 р. № 661.
8. *Вейн Серек.* Програмно-цільовий метод складання бюджету: новий для України метод бюджетоутворення. Група фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради з питань бюджету; Бюджетний і податковий огляд: Звіт за січ.-верес., Листоп. 2001 р.
9. *Рудік О.М.* Збірник ситуативних прикладів до курсу "Процес вироблення державної політики та його аналіз". - Д.: Центр екон. освіти, 1999.
10. *Сундаков, Алекс.* Реформи системи державного управління в Україні: на шляху трансформації / Пер.Т.Діхтяр. - К., 2001.
11. Evaluation. The World Bank Group. Carleton University. IOB/Ministry of Foreign Affairs, Netherlands. 2002.
12. Evert Vedung. Public Policy and Program Evaluation. Transaction Publishers. New Brunswick (USA) and London. 1997.
13. <http://Inweb18.worldbank.org/OED/OEDDocLib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch>
14. International Program for Development Evaluation Training (IPDET). Building Skills to Evaluate Development Interventions. Module 1. Introduction to Development Evaluation. Johnson, Gail. Introduction to Program Evaluation Workshop. Participant Book. World bank Institute Evaluation Unit. 2001. Section 1.
15. *Peter H.Rossi.* Howard E.Freeman, Mark W.Lipsey Evaluation. A systematic Approach. Sixth Edition. SAGE publications. Copyright 1999.
16. Rod Hague and Martin Harrop. Comparative Government. An Introduction. Macmillan Ltd. 1984.
17. Scriven, Michael, Goal-Free Evaluation", in Ernest R.House ed. School Evaluation: The Politics and Process. - Berkely, Calif.: McCutchan. - 1973.

18. *Steven, S.S.* Mathematics, measurement, and psychophysics. In Handbook of experimental psychology. Ed. S.S.Stevens. - New York: Wiley, 1951.

19. Webster's new universal unabridged dictionary. - New-York: Barnes & Noble books, 1996.

20. Wholey and Newcomer (1989:144) - Wholey, Joseph, and Kathryn E. Newcomer, and Associates, 1989, Improving Government Performance: Evaluation Strategies for Strengthening Public Agencies and Programs. - San Francisco: Jossey-Bass, 1989.

### *Список рекомендованої літератури*

1. Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 5 черв. 2000 р. № 915 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 24. - С. 51-92.

2. Аналіз вигод і витрат: Практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С.Соколик; Наук. ред. пер. О.Кілієвич. - К.: Основи, 1999. - 175 с.

3. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління. - К.: Основи, 1996. - 128 с.

4. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / Пер. з англ. В.Шульги. - К.: Основи, 2000. - 190 с.

5. *Браєн Гогвуд, Луї Ган.* Аналіз політики для реального світу / Пер. з англ. А.Олійник; Наук. ред. пер. В.Тертичка. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. - 396 с.

6. *Браун П.* Посібник з аналізу державної політики: Пер. з англ. - К.: Основи, 2000. - 243 с.

7. *Вайс, Керол Г.* Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р.Ткачука та М.Корчинської; Наук. ред. пер. О.Кілієвич. - К.: Основи, 2000.

8. *Ведунг, Еверт.* Оцінювання державної політики і програм: Пер. з англ. - К.: Всеуито, 2003. - 350 с.

9. Джерел Б. Ман гейм, Ричард К. Рич. Политология. Методы исследования: Пер. с англ. / Предисл. А.К.Соколова. - М.: "Весь Мир", 1997. - 544 с.

10. Збірник досліджень ефективності виконання державних програм / Держ. контрольно-ревізійна служба України, ГоловаКРУ України. - К.: 2002. - 103 с.

11. Збірник досліджень ефективності роботи державних організацій / Швед. нац. бюро аудиту, Швед. ін-т держ. упр.; Кол. авт. - К., 2003. - 154 с.

12. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2003. - 510 с.

13. Оцінка впливу як засіб удосконалення інструментів політики: Пер. з англ. - К.: КМ Академія, 2002. - 174 с.

14. Оцінювання державних політики та програм: Посіб. для виклад. з осв.-проф. програм. підгот. магістрів держ. упр. / Т.Англерид, А.Андерсен, І.Артим та ін. - К.: Всеуито, 2003. - 151 с.

15. *Стоун Д.* Парадокс політики: Мистецтво вироблення політичних рішень / Пер. з англ. О.Буценка. - 2-ге вид., перероб. і доп. - К.: ВД "Альтернативи", 2001. - 304 с.

16. *Тертичка В.В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. - 750 с.

---

---

## З м і с т

<b>Тема 1.</b> Вступ до навчальної дисципліни. Визначення оцінювання .....	3
<b>Тема 2.</b> Цілі оцінювання: чому, для кого та хто здійснює оцінювання .....	23
<b>Тема 3.</b> Планування та підготовка оцінювання .....	30
<b>Тема 4.</b> Моделі та типи оцінювання .....	42
<b>Тема 5.</b> Виконання оцінювання .....	55
<i>Список використаних джерел</i> .....	70
<i>Список рекомендованої літератури</i> .....	71