

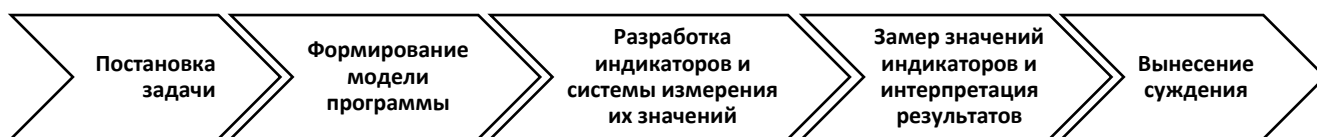
Индикаторная оценка

При проведении индикаторной оценки суждение о программе или политике выносится на основании замера значений некоторого числа индикаторов (показателей). Если индикаторы разработаны правильно, то с их помощью можно эффективно оценивать и ход и результаты деятельности - так же точно, как, имея хорошо составленную карту, можно легко ориентироваться на местности. Конечно, карта является упрощенным изображением местности, и не любая карта подойдет для решения конкретной задачи. Чем крупнее масштаб карты, тем выше степень упрощения, тем меньше на ней деталей, и тем глобальнее задачи, которые с её помощью можно решить. В основе использования индикаторной оценки также лежит идея упрощения: от жизни программы во всем ее многообразии мы переходим к модели программы, которая отражает лишь наиболее значимые компоненты действительности и связи между ними. Индикаторы «привязываются» к компонентам этой модели.

Индикаторная оценка – как и любая другая – начинается с *постановки задачи* (см. рис.6). Если мы хотим, чтобы результаты оценки оказались полезными, начинать всегда следует с выявления будущих пользователей этих результатов и их информационных потребностей¹. Соответственно, на этом этапе нужно определить:

- Кому нужна информация о программе?
- Что хотят узнать о программе эти люди?
- Как они собираются использовать полученную информацию?

Рис.6 Этапы проведения индикаторной оценки



Рассмотрим для примера программу продвижения здорового образа жизни (см. рис.4). Если эта программа реализуется, к примеру, администрацией города, то заместитель главы администрации по социальным вопросам, в чьем ведении находятся такого рода инициативы, вполне может быть одним из тех, кому нужна информация о программе. Для чиновника такого уровня важно будет получить ответ на следующий вопрос:

¹ Пэттон М. (2009) Оценка, ориентированная на использование. // Оценка программ: методология и практика. / под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. – М.: Издательство «Престо-РК», 2009. С. 112-144

- Как программа повлияла на здоровье жителей города?

Другим лицом, заинтересованным в получении информации о программе, может быть её непосредственный руководитель. Ответ на вопрос о влиянии программы на здоровье людей для этого человека также будет весьма важен. Но не менее важно для него узнать следующее:

- В какой мере ход реализации программы соответствует плану?
- Насколько качественно выполняются мероприятия программы?
- В какой мере использование ресурсов, выделенных на программу, осуществляется в соответствии с бюджетом программы?
- В какой мере удалось достичь цели программы?

Информационные потребности менеджеров разного уровня существенно отличаются. Вопросы заместителя главы администрации носят более глобальный (стратегический) характер, а вопросы руководителя программы связаны с повседневным (оперативным) управлением деятельностью.

Разницу в постановке задач необходимо учитывать при *формировании модели программы* (см. рис. 7). Степень детализации модели определяется характером информационных запросов – как и в случае с картой. Для того, чтобы понять, в какой стороне река, нужна одна карта, а для того, чтобы провести на той же местности соревнования по спортивному ориентированию, карта нужна другая, намного более подробная.

Рис.7. Модель программы продвижения здорового образа жизни



Модель программы должна адекватно отражать её замысел и показывать связь действий в рамках программы с её результатами. Модель должна иметь такую степень детализации, чтобы в ней присутствовали все компоненты и связи, интересующие будущих пользователей результатов оценки. Модель, представленная на рис.7, соответствует этим требованиям. По сравнению с моделью, представленной на рис. 4, в ней добавились на «входе» финансовые ресурсы, которые позволяют реализовать деятельность в рамках программы (подготовку информационных материалов и проведение семинаров).

Разработка модели программы требует глубоких знаний в соответствующей предметной области. Чаще всего такими знаниями обладают разработчики программы. Иногда они привлекают к этой работе внешних экспертов.

Разработка индикаторов и системы измерения их значений начинается после того, как сформирована модель программы.

Индикатором мы будем называть доступную наблюдению и измерению характеристику программы, позволяющую судить о других характеристиках программы, недоступных непосредственному наблюдению и измерению. Слово «индикатор» является калькой с английского «indicator». Мы определяем это понятие в соответствии с международными нормами и правилами и считаем его синонимом термина «показатель». Такое толкование понятия «индикатор» вполне соответствует современной традиции в российских социальных науках², однако следует иметь в виду, что в русскоязычной литературе также встречаются публикации, где понятия «показатель» и «индикатор» не считаются синонимами и определяются по-разному³.

В нашем примере непосредственно измерить понимание участниками значимости, принципов и правил ЗОЖ невозможно. Однако можно разработать специальный тест, по результатам которого можно будет судить об интересующей нас характеристике программы. Индикатором будут итоги тестирования участников, к примеру, % участников, которые по результатам тестирования наберут не менее 80 баллов из 100 возможных. Другим примером характеристики, которую невозможно непосредственно измерить, является состояние здоровья участников программы.

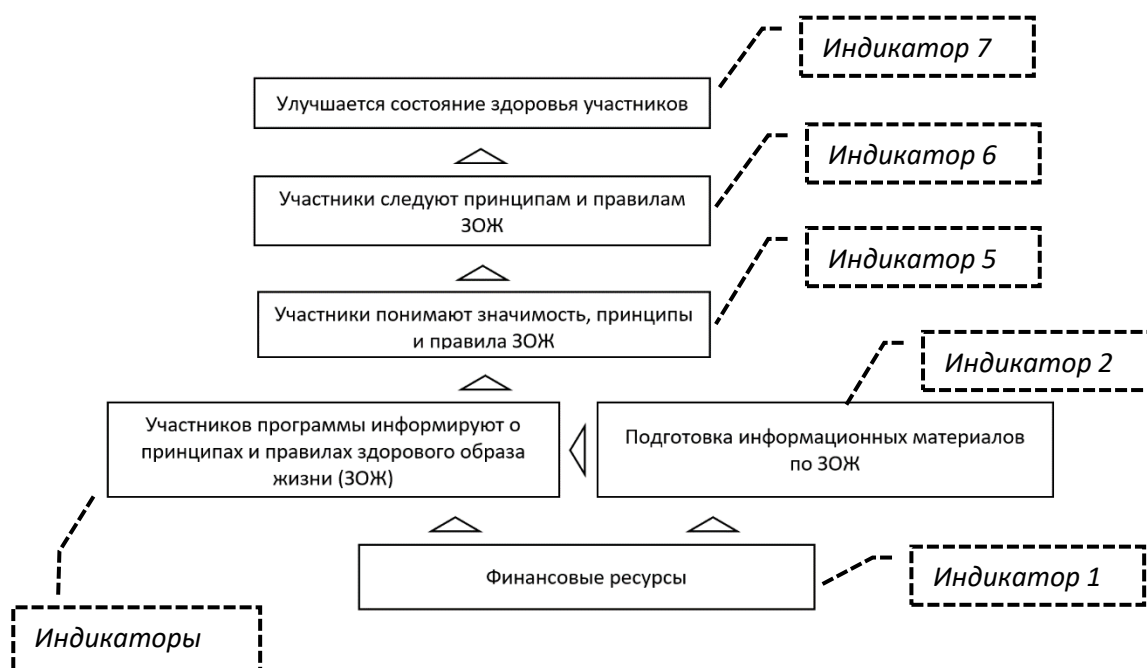
²См., например, Каташинских, В. С. Методы сбора социальной информации : учеб. пособие / В. С. Каташинских ; [науч. ред. Ю. Р. Вишневецкий] ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2017.

³ Министерство образования и науки РФ. Программы стратегического развития государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования 2012–2014. Часто задаваемые вопросы. [Электронный ресурс] URL: <http://programs.extech.ru/docs/quest.php> (дата обращения: 07.04.2022)

Между тем, суммарная продолжительность периодов временной нетрудоспособности вполне может быть измерена (например, в днях за год), и по значению этого индикатора можно будет судить о состоянии здоровья людей.

Таким образом, для каждого интересующего нас элемента модели программы необходимо разработать индикаторы (один или более), измеряя значения которых, можно будет судить о тех характеристиках программы, измерить которые непосредственно нельзя (рис.8).

Рис.8. Модель программы и индикаторы



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

⁴ Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners. Washington, DC: World Bank., стр.68

Существуют общие правила описания индикаторов, которые не зависят ни от содержания программы, ни от задания на проведение оценки. Описание индикатора в самом общем случае должно включать:

- Краткое название.
- Определение (точный и однозначный ответ на вопрос о том, что представляет собой данный индикатор).
- Целевое значение (каким должно стать значение индикатора по итогам выполнения программы либо её этапа).
- Ссылку на инструмент измерения значения данного индикатора.
- Периодичность измерения⁵.

Кроме того, описание индикатора может включать:

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

Хороший индикатор должен быть:

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

Для создания системы измерения значений индикаторов необходимо:

- Установить источники информации.
- Выбрать методы сбора информации.

⁵ Для случаев, когда оценку необходимо произвести несколько раз по ходу реализации программы.

- Определить периодичность и график сбора информации (замера значений индикаторов).
- Назначить ответственных за получение необходимой информации и договориться с теми, кто эту информацию будет предоставлять.
- Определить технологию обработки и анализа получаемой информации.

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

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

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

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

⁶ Бородкин, Ф.М. Социальные индикаторы : учебник / Ф.М. Бородкин, С.А. Айвазян. - Москва : Юнити-Дана, 2015.

⁷ Там же

Итак, независимо от того, какой параметр программы – количественный или качественный – характеризует индикатор, значение индикатора всегда является числом.

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

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

«Чикагский Музей науки и промышленности захотел определить, какие экспонаты пользуются наибольшей популярностью у посетителей. В музее много залов и очень больших экспонатов. Например, там выставлена настоящая подложка и макет угольной шахты в натуральную величину. Сотрудники музея обнаружили, что невозможно посчитать, сколько людей осматривает тот или иной экспонат, поэтому решили использовать прокси-индикатор. Для этого они выяснили, как часто приходится менять плитку на полу перед разными экспонатами. Где же приходилось ремонтировать пол чаще всего? Перед стендом, где было показано, как вылупляются цыплята»⁸.

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

Каково оптимальное число индикаторов? С одной стороны, чем их меньше, тем лучше, поскольку замеры их значений потребуют определенных затрат. С другой стороны, мы должны иметь достаточное количество индикаторов, чтобы их значения адекватно отражали ход и результаты программы.

Огромным преимуществом системы индикаторной оценки является то, что пользоваться ей могут люди, не являющиеся экспертами. Экспертиза необходима на стадиях формирования модели программы, разработки индикаторов и построения системы измерения их значений. Дальнейшая эксплуатация системы (***замер значений индикаторов и их интерпретация***) может осуществляться в соответствии с инструкциями. Здесь будет уместна аналогия с системой измерения наиболее важных характеристик автомобиля в процессе его эксплуатации. Водителю не обязательно быть экспертом в сфере автомобилестроения для того, чтобы грамотно использовать

⁸ Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners. Washington, DC: World Bank.

автомобиль и правильно интерпретировать значения показателей, выведенных на приборную панель.

Индикаторная оценка имеет ряд ограничений. Остановимся на двух, являющихся наиболее существенными.

- 1) Индикаторная оценка позволяет измерить только то, что заранее запланировано. Если произойдут какие-то неожиданные события либо будут получены незапланированные эффекты, для оценки которых индикаторы предусмотрены не были, индикаторная оценка не позволит их отследить.
- 2) При использовании индикаторной оценки возникает риск манипулирования значениями показателей. Это явление в специальной литературе получило даже статус «закона». В 1976 году американский исследователь Дональд Кемпбелл в своей работе "Оценка влияния запланированных социальных изменений"⁹ написал: «Чем больше любой количественный (или даже качественный) индикатор используется в процессе принятия социально-значимых решений, тем в большей степени он становится подвержен коррупционному давлению и тем в большей степени он будет искажать и нарушать социальные процессы, для отслеживания которых он был изначально предназначен». Именно это стали впоследствии называть "законом Кемпбелла", справедливость которого получила массовые подтверждения по всему миру. Приведем один пример из сферы здравоохранения¹⁰. В США ввели систему показателей для оценки качества работы скорой помощи. Один из показателей состоял в том, чтобы пациент, которого доставили на «скорой», проводил в приемном отделении не более 40 минут. Сотрудники многих медучреждений нашли простой путь гарантированного достижения целевого значения этого показателя: пациента не выгружали из скорой, пока не становилось очевидным, что сотрудники приемного отделения смогут обслужить его быстрее, чем за 40 минут. В результате некоторые пациенты оставались в автомобилях часами. С учетом «закона Кемпбелла» в серьезные системы индикаторной оценки встраивается возможность проверки достоверности значений индикаторов с использованием альтернативных методов либо даже с привлечением внешних специалистов. Это помогает бороться с манипулированием, но полностью проблемы не решает.

⁹ Campbell, Donald T. (1976) *Assessing the Impact of Planned Social Change*

¹⁰ Мюллер Д. Тирания показателей / Д. Мюллер — «Альпина Диджитал», 2018