

Метод оцінювання в політичній науці

Галина Кохан,

аспірант

Інституту політичних і етнонаціональних досліджень

ім. І. Кураса НАН України

В сучасній українській політичній науці метод оцінювання використовується досить рідко, тоді як в західній традиції він є основою прикладних досліджень, перевірок ефективності реалізації державних програм і недержавних проєктів. Проблема полягає в тому, що й досі не існує чіткого визначення, чим є оцінювання та яким має бути механізм його застосування в українських політичних дослідженнях. Це, звісно, обмежує можливості української політичної науки. Відтак метою статті є визначення ролі методу оцінювання в політичній науці та окреслення основних варіантів його використання.

Оцінювання має кілька споріднених значень, кожне з яких стосується застосування певної шкали цінностей, наслідків альтернатив політики, державних програм. В цілому категорія оцінювання є синонімічною щодо експертизи, рейтингу та оцінки – термінів, за якими стоять спроби аналізу наслідків політики, певного комплексу цінностей. У конкретнішому сенсі оцінювання означатиме уточнення інформації стосовно вартості чи цінності наслідків політики. Якщо наслідки політики справді мають цінність, то вони сприяють досягненню мети й виконанню завдань політики. У цьому випадку альтернатива політики чи державна програма набувають певного рівня дієвості, а це означає, що проблеми політики з'ясовані або ліквідовані [4, с. 421].

Окремо можна визначити підхід до оцінювання, який трактує оцінювання як процес визначення якості, вартості і цінності речей, а оцінку як продукт цього процесу. На думку М. Скрівена [13, с. 4], значення оцінювання як галузі прикладних соціальних наук перебільшується. Оцінювання є ключовим аналітичним процесом в усіх дисциплінарних практичних наукових пошуках. Воно позиціонується як інструмент, що дає різні можливості міждисциплінарним наукам (на рівні з логікою, дизайном) та допомагає утвердити автономію певної дисципліни.

Міждисциплінарний підхід вимагає постановки двох завдань: розробки

базового плану оцінювання й уточнення меж процесу, що охоплюють всі необхідні сфери оцінювання, вдосконалюють внутрішні комунікації, забезпечують глибоке вивчення джерел. Оцінювання програми, згідно з міждисциплінарним підходом, – це лише один напрям загальної дисципліни оцінювання, який дає можливість проаналізувати вже вирішені проблеми. Оцінювання програм є сферою, у якій використовується багато дослідницьких технологій з соціальних наук, застосовуються знання з таких наук, як право, логіка, етика тощо [13, с. 4]. Тобто, оцінювання політики – це систематична оцінка якості й ефективності політики, результатів її здійснення для вивчення її впливу на суспільство і вироблення рішень [5, с. 19].

Функціональний підхід до оцінювання пропонує А. Кларк. На його думку, оцінювання має орієнтувати на певну дію. Воно застосовується для визначення цінності чи впливу на політику, програму, практику, процес надання послуг для того, щоб подати рекомендації стосовно зміни. Важливо, щоб оцінювачі розуміли сильні і слабкі сторони різних дослідницьких методів і методологій, які вони можуть творчо застосовувати для досягнення цілей оцінювання [9, с. 3].

П. Россі і Х. Фрімен звертають увагу на те, що „основною роллю оцінювання є поліпшення знання щодо оцінюваних питань політичного процесу”. Аналітик оцінювання є нейтральною фігурою, котра забезпечує замовника інформацією, але не приймає рішень [11, с. 113].

При розгляді різних підходів до трактування оцінювання особливу увагу варто звернути на визначення, запропоноване К. Вайс. Вона називає оцінюванням систематичну оцінку операцій та/або результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних чи неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики. Тут виокремлюється п'ять ключових елементів [3, с. 25]. Перший – систематична оцінка. Наголос на систематичності свідчить про науково-дослідницьку природу процедур оцінювання. Оцінювання здійснюється за строгими правилами, прийнятими у сфері дослідження. Другий і третій елементи визначають, на що саме спрямовується дослідження – на результати програми чи на вивчення процесів. У багатьох оцінювальних кампаніях для реципієнтів, замовників важливі і процес виконання програми, і її результати. Четвертим елементом є стандарти (норми), згідно з якими здійснюється порівняння. Після того, як дані про процеси і результати зібрано, настає етап оцінки якості програми шляхом порівняння її показників з певним комплексом очікуваних результатів. Незалежно від того, на чому зосереджується оцінювання (на процесах чи результатах програми), елемент порівняння і ухвалення рішень існує завжди. Іноді критерії, за якими ухвалюють рішення, впливають з офіційного переліку цілей програми і політики, що визначаються до початку впровадження програми. Цілі програми під час її виконання можуть змінюватись. Іншими стандартами (критеріями) оцінювання можуть бути очікування учасників

програми і політичного процесу. Критерії оцінювання застосовуються за фактом (ретроспективно).

В. Данн пропонує такі критерії оцінювання: результативність, ефективність, адекватність, справедливість, доцільність [4, с. 424].

Результативність демонструє, чи має певний варіант вирішення проблеми своїм результатом цінніший наслідок дії, виконання завдання програми. Цей критерій часто вимірюється в термінах одиниць товарів чи послуг або їх грошового еквівалента. Ефективність акцентує увагу на кількості зусиль, необхідних для забезпечення певного рівня результативності. Її часто визначають через калькуляцію витрат коштів на одиницю товару чи послуг або через ділення обсягу товарів чи послуг на одиницю їх вартості. Програми, які досягають найвищої результативності за рахунок найменшої вартості, вважаються ефективними [4, с. 301].

Адекватність означає міру, до якої будь-який рівень результативності задовольняє потреби, цінності або можливості, що спричинили появу проблеми.

Критерій справедливості тісно пов'язаний з правовою і соціальною раціональністю і стосується розподілу результатів і зусиль між різними групами суспільства. Справедливою вважається політика, у якій впливи і зусилля розподіляються чесно, справедливо. Державні програми, розроблені для перерозподілу доходів, оцінюються саме за критерієм справедливості. Визначаючи завдання для суспільства в цілому, аналітик може віднаходити критерії суспільного добробуту, тобто сукупного задоволення, яке відчувають усі члени суспільства. Та жоден з цих критеріїв не може вважатися цілком задовільним. Справа в тому, що різні погляди на раціональність суспільства в цілому або адекватність правових норм не можуть зникнути через звернення до певних економічних принципів (критерії В. Парето і Н. Калдора – Д. Хікса) або до формальних філософських засад (критерій Д. Роулза).

Критерій доцільності пов'язаний з субстантивною раціональністю, оскільки питання про доцільність політики стосуються не індивідуальних сукупностей критеріїв, а двох чи більшої кількості критеріїв у комплексі. Доцільність трактується як ціна або вартість завдань політики і логічність припущень, що лежать в основі цих завдань. Критерій доцільності має обов'язково виходити за межі сукупності критеріїв, відтак не може бути стандартного критерію оцінювання [1, с. 122].

П'ятий елемент, як зазначає К. Вайс, є одним з ключових елементів визначення оцінювання: це мета оцінювання – вдосконалення програми чи політики. Оцінювання – це практичний інструмент поліпшення функціонування програми чи перерозподілу ресурсів на користь досконаліших програм. Метою оцінювання може бути опис явища, з'ясування зв'язків між змінними та причинно-наслідкового зв'язку між ними [3, с. 245].

Що стосується політичної науки, то тут вчені дотримуються різних

думок щодо проблеми оцінювання – від оцінювання як процесу, спрямованого на оцінку якості політики, до оцінювання як методу міждисциплінарних наук. Увага при цьому акцентується на елементах і методах оцінювання.

В. Данн ділить спроби, які можна вважати оцінюванням, за трьома підходами до них.

Перший підхід вчений визначає як псевдооцінювання. Тут використовуються описові методи для продукування надійної та обґрунтованої інформації щодо наслідків політики без спроби поставити під сумнів їх значення або цінність для осіб, груп чи суспільства в цілому. Основне припущення полягає в тому, що критерії міри значення або цінності самоочевидні й несуперечливі. У процесі псевдооцінювання аналітик, як правило, використовує чимало методів (квазіекспериментальну схему, опитувальники, випадкову вибірку, статистичні методи) для з'ясування варіантів наслідків політики з огляду на змінні затрат на політику й процеси політики. Але будь-який наслідок політики розглядається як такий, що априорі відповідає завданню. До основних форм псевдооцінювання належать різновиди моніторингу: соціальний експеримент, звіт щодо соціальних систем, соціальний аудит і синтез дослідження й практичної діяльності [4, с. 238].

Другий підхід – формальне оцінювання, яке за зовнішніми ознаками нагадує псевдооцінювання [4, с. 425]. Основне припущення його полягає в тому, що визначені цілі й завдання відповідають критеріям міри значення або цінності політики і програм. Різниця між псевдооцінюванням і формальним оцінюванням полягає в тому, що для ідентифікації, визначення й конкретизації формальних цілей і завдань формальне оцінювання використовує законодавчі акти, програмові документи та інтерв'ю з виробниками політики й адміністраторами. Відповідність цим формально проголошеним цілям не підлягає сумніву. В процесі такого оцінювання найчастіше використовуються критерії результативності і ефективності.

Одним з основних різновидів формального оцінювання, який передбачає спробу здійснити моніторинг досягнень формальних цілей і завдань після впровадження політики чи державної програми протягом певного часу, є підсумкове оцінювання. За ним оцінюються результати стабільних і визнаних альтернатив і програм державної політики. Формальне оцінювання, навпаки, передбачає спробу здійснення постійного моніторингу досягнень формальних цілей і завдань. Однак не слід перебільшувати розбіжності між підсумковим і формальним оцінюванням, оскільки основною його характеристикою є відтинки часу, у які здійснюється моніторинг наслідків політики. Отже, розбіжності між підсумковим і формульним оцінюванням є переважно розбіжністю в мірі оцінювання [10, с. 15].

Дещо іншу градацію типів оцінювання висуває К. Вайс. У залежності

від спрямовання оцінювання (на результат чи на процес) вона пропонує розрізняти оцінювання розвитку і ретроспективне оцінювання. Оцінювання розвитку означає форми діяльності з оцінювання, які слугують щоденним потребам персоналу, задіяного в програмі. Цей тип оцінювання корисний „для попередження персоналу про очікувані слабкі сторони або ненавмисні невдачі програми, а також для забезпечення належного функціонування відповідальних за функціонування програми” [4, с. 426]. Оцінювання розвитку передбачає, до певної міри, безпосередній контроль над діями в широкому спектрі ситуацій у державному і приватному секторах. Таке оцінювання передбачає засоби прямого контролю, які можуть використовуватися для невідкладної адаптації до нового досвіду, набутого через систематичні маніпуляції зі змінними затрат на політику й процеси політики [12, с. 205].

У свою чергу, оцінювання після закінчення програми, або ретроспективне оцінювання, передбачає моніторинг і оцінювання програм після їх застосування протягом певного часу. Воно часто зосереджується на проблемах і вузьких місцях процесів впровадження альтернатив політики й державних програм.

Ретроспективне оцінювання процесів потребує добре налагодженої внутрішньої системи звітування, що уможливорює постійне генерування інформації, яка стосується певної програми (наприклад, кількості обслуговуваних цільових груп, типів надання послуг і характеристик персоналу, задіяного в штатних програмах). Системи управління інформацією в державних установах іноді припускають ретроспективне оцінювання процесів за умови, що вони містять інформацію як стосовно процесів, так і їх наслідків [2, с. 389]. Прикладом такого типу оцінювання може бути впровадження стратегій розвитку в американських урядових агенціях, коли через певний час надсилається звіт про проміжні результати впровадження програми стратегії, що дає змогу керівництву та ініціативній групі, відповідальній за впровадження стратегії, відстежувати, коли нововведення в діяльності агенції спрацьовує не так, як очікували її розробники, і ще на стадії її реалізації вносити корективи або, якщо це неможливо, врахувати їх в подальшій роботі агенції.

Як особливий підвид ретроспективного оцінювання виокремлюють ретроспективне оцінювання наслідків, яке теж передбачає моніторинг, але без будь-яких засобів прямого контролю над затратами на політику й процесами політики. У кращому випадку засоби контролю є опосередкованими, або статистичними: оцінювач прагне ізолювати впливи великої кількості різних факторів через використання кількісних методів [14].

Деякі дослідники окремим видом оцінювання вважають експериментальне оцінювання, що передбачає моніторинг оцінювання наслідків в умовах безпосереднього контролю над затратами на політику й процесами політики [4, с. 428].

Отже, напрями оцінювання відрізняються залежно від того, які методи використовуються, наскільки ґрунтовне оцінювання необхідно провести, які рівні оцінювання охоплюються, хто здійснює дослідження і яким методологічним інструментарієм він володіє, на досягнення яких результатів спрямовується дослідження.

Метод оцінювання за своєю формою є прикладним, оскільки мета його застосування – вироблення знання про впровадження, виконання і максимальну ефективність політичних курсів і програм. На думку деяких дослідників, цей метод не має власної методології. Він відрізняється від неоціночних методів скоріше в об'єкті чи меті, аніж в структурі чи застосуванні. М. Патон дотримується думки, що основні наукові методи пов'язані з доповненням існуючого тіла знання, „програма дослідження здійснює інформування щодо рішень, уточнення дій, зменшення невизначеностей і дає інформацію про програми й політичні курси” [9, с. 35].

Слід зазначити, що оцінювання можна робити як на вході кампанії, так і після її закінчення; обидва види оцінювання можна застосовувати в одній програмі. Все залежить від того, якої мети добивається аналітик. Відколи оцінювання було визнане як окремий вид діяльності, основні питання оцінювання пов'язувалися з результатами діяльності. Наприклад, оцінювальні кампанії зосереджувалися на питаннях, чи досягає програма цілей, яких планувалося досягти, і якими є результати програми.

Зараз замовників оцінювальних програм цікавлять не лише результати програм, а й процеси їх виконання. Р. Тейлор зазначав, що в результаті його дослідження у сфері освітньої політики тридцяти вищих навчальних закладів протягом восьми років, було виявлено, що в перший рік навчання „лише у 2-х чи 3-х закладах навчання здійснюється згідно із заявленою програмою”. Перед тим, як оцінити результативність програми, треба з'ясувати, яким чином вона здійснювалась [3, с. 34]. Іншою причиною дослідження процесів може бути бажання громади знати, як виконується та чи інша урядова чи муніципальна програма. Наприклад, які види послуг надаються учасникам програми? Наскільки вони відповідають планам її ініціаторів? Як часто учасники програми досягають успіху? Які існують проблеми? Чи задоволені програмою клієнти? В цьому випадку виникає потреба в системному дослідженні того, що відбувається в межах програми [1, с. 122].

Отже, можна окреслити щонайменше три ситуації, коли необхідно мати дані про процеси програми. Перша – це ключові питання, пов'язані саме з процесами програми, коли замовники бажають дізнатися, що відбувається. Друга – коли ключові питання пов'язані з результатами програми: нас цікавить, що викликало саме ці результати. Третя ситуація – оцінювач намагається пов'язати результати програми з конкретними елементами процесів, що відбуваються в її межах [3, с. 35].

У кожній програмі оцінювання застосовується певна методика, за

допомогою якої впорядковують дані, що використовуються в дослідженні. К. Вайс у цьому випадку вживає термін „мірило” (measure), яке й ми будемо використовувати для позначення даних, котрі можна виразити в кількісному вигляді, аби охарактеризувати певне явище. За класичним визначенням Е. Стівена [13, с. 3], „у найширшому розумінні вимірювання – це присвоєння числових значень об’єктам або подіям за певними правилами”. Отже, непросто розрізнити мірило і поняття [3, с. 235].

Для того, щоб мірило вважалось якісним і надійним, воно повинно мати такі характеристики:

- **достовірність (valibility)** визначає, якою мірою той чи інший індикатор відображає поняття, яке він характеризує. Індикатор має вимірювати саме те, що ним треба виміряти. Вимога достовірності зумовлює необхідність застосування мірила до адекватного матеріалу;

- **надійність мірила (reliability)** визначає, наскільки повторні вимірювання явища дають ідентичні результати. Під час оцінювання часто виникає проблема оцінки даних;

- **напря́м (direction)**. Для потреб оцінювання мірило результатів повинно мати напря́м, тобто один край його шкали вважається сприятливим, а інший – несприятливим;

- **чутливість до відхилень (sensitivity to differences)**. Мірило, яке для значної кількості випадків дає близькі результати, або для якого всі вони зосереджуються на великій ділянці шкали, що не може вважатись корисним в процесі аналізу;

- **термін чинності (currency)**. Коли мірило передбачає постановку людям запитань, доцільно запитувати про умови і події, що відбуваються зараз або відбулися зовсім недавно;

- **реалістичність зв’язків (realistically connected)**. Добираючи мірила результатів, оцінювач намагається осмислити очікування її ініціаторів на віддалену перспективу і на основі цього сформулювати мірила, що відображають такі очікування;

- **неупередженість методу збирання даних (unbiased by the data collection method)**. Запобігання систематичному спотворенню мірил через певну їх неадекватність (наприклад, мірило не повинно бути чутливим до способу збирання даних);

- **доступність інформації (accessibility)**;

- **систематичність (system)**. Всі мірила мають бути визначені у всіх деталях [3, с. 174].

Аналізуючи розробку мірил, які використовуються для кількісного оцінювання, окрему увагу слід приділити якісному оцінюванню процесів для того, щоб дізнатися, які аспекти програми персонал та учасники вважають найважливішими, для кого і в який час [14]. Якісне оцінювання процесів програми може враховувати й умови оточення. Необхідна також інформація про послуги, які мають надаватися згідно з програмою. Для найповнішої картини дослідження найкраще комбінувати якісні і кількісні

методи оцінювання.

Підсумовуючи, відзначимо, що напрям оцінювання залежатиме від того, на що спрямований цей процес, на якій стадії замовник або сам дослідник має бажання перевірити дієвість, результативність і ефективність процесу дослідження.

Системне бачення процесу оцінювання представила К. Вайс. Вона відійшла від трактування оцінювання лише як комплексу цінностей або аналітичного процесу, зорієнтованого на оцінку ефективності політики, і охарактеризувала оцінювання як системну оцінку результатів/процесів програми, стандарти, на яких ґрунтується ця оцінка, мета оцінювання. Важливе значення надається критеріям оцінювання, які демонструють вимоги дослідника до процесу дослідження, до очікуваних результатів.

В американській практиці оцінювання найчастіше використовується система критеріїв, запропонована В. Данном, особливо під час оцінювання державних програм, результати яких порівнюються згідно з критеріями ефективності, результативності, а також з критерієм справедливості. Наприклад, якщо в США спеціалісти вирішують, чому варто віддати перевагу – фінансовій вигоді чи соціальній справедливості, то в Україні, на жаль, зупиняються на досягненні максимальної економічної вигоди, досягненні економічної результативності процесу. Результати оцінювання в кожному випадку залежать від того, який тип оцінювання застосовує аналітик і на яке явище спрямований цей процес.

Отже, в політичній науці існує немало визначень оцінювання, є різні думки щодо того, на що має спрямовуватися оцінювання, яких результатів можна досягти за його допомогою. У залежності від цілей оцінювання і методологічної бази дослідника варіюються й типи оцінювання.

Метод оцінювання є важливим інструментом політичних досліджень і заслуговує на вивчення його особливостей і застосування у вітчизняній політичній науці.

Література:

1. Аналіз вигід і витрат: Практичний посібник / Секретаріат Ради Скарбниці Канади. - К.: Основи, 2000. - 174 с.
2. **Боардмен Е., Грінберг Д., Вайнінг Е., Веймер Д.** Аналіз вигід і витрат. Концепції і практика. - К.: Видавництво „АртЕк”, 2003. - 589 с.
3. **Вайс К.** Оцінювання. - К.: Основи, 2000. - 671 с.
4. **Данн В.** Державна політика: вступ до аналізу. - Одеса: АО Бахва, 2005. - 504 с.
5. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / Під ред. Дем'янчука О. - К.: видавництво „Факт”, 2004. - 220 с.
6. Approach to Principal Evaluation // European Urban and Regional Studies. - 2003. - Vol. 10.- No. 2. - P. 153-171.
7. **Brown G., Irby B., Neumeier C.** Taking the Lead: One District's

Approach to Principal Evaluation // NASSP Bulletin. – 1998. – No. 18. // <http://bul.sagepub.com/cgi/content/abstract/82/602/18>

8. **Catano N., Stronge J.** What Are Principals Expected to Do? Congruence Between Principal Evaluation and Performance Standards//NASSP Bulletin. – 2006. – No. 90. – P. 221. // <http://bul.sagepub.com/cgi/content/abstract/90/3/221>

9. **Clarke A.** Evaluation Research: An Introduction to Principles, Methods and Practice / SAGE Publication. // http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=4_FTxEELbSbwC&oi=fnd&pg=PP8&sig=jdmigo__f4uFoPKZVFTeh6kn9Zk&dq=Policy+Evaluation+methods#PPT4,M1

10. **Dagley D., Orso K.** Integrating Summative, Formative Modes of Evaluation // NASSP Bulletin. – 1991. – No. 72 // <http://bul.sagepub.com/cgi/content/abstract/75/536/72>

11. **Freeman H., Rossi P.,** others. Evaluation: A Systematic Approach. –New York: SAGE Publications. – 2006. – P. 113.

12. **Patton M.** Qualitative Research & Evaluation Methods. – Pensilvenia: SAGE Publications. – P. 205 // http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=FjBw2oi8El4C&oi=fnd&pg=RA3PA1&dq=Evaluation&ots=bss6gFHGuE&sig=6_R2C5pEd_Bc5jnjdVpIqjvxc-A

13. **Scriven M.** Evaluation Thesaurus.Fourth Edition / SAGE Publications – P. 3-4.

14. Theory And Practice Of Program Evaluation. - Toronto: University of Toronto Press, 2005. – P. 6 // <http://www.phs.utoronto.ca/>