

Информационные материалы по оценке эффективности программ и проектов, реализуемых некоммерческими организациями в социальной сфере

Настоящие информационные материалы по оценке эффективности программ и проектов, реализуемых некоммерческими организациями в социальной сфере, разработаны во исполнение пункта 4 Плана мероприятий по реализации в 2021-2022 годах Концепции содействия развитию благотворительной деятельности в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденного Правительством Российской Федерации 13 июля 2021 г. № 7393п-П44, для использования субъектами Российской Федерации.

По определению Группы Организации Объединенных Наций по оценке оценка представляет собой как можно более систематически и беспристрастно проводимый анализ вида деятельности, проекта, программы, стратегии, политики, вопроса, темы, сектора, оперативной области или институциональной результативности¹. Оценка должна обеспечивать получение достоверной, полезной и основанной на фактах информации, которая создает благоприятную среду для своевременного учета полученных в ходе оценки сведений, рекомендаций и уроков по итогам оценки в процессах принятия решений организациями и заинтересованными сторонами.

Программа (экономическая, социальная) – совокупность взаимоувязанных мер, план действий, направленных на достижение единой цели, решение одной проблемы².

Проект – ограниченная во времени деятельность, направленная на создание уникального продукта или услуги; любая деятельность, имеющая четко определенную отправную точку и цели, достижение которых означает завершение деятельности³.

¹ Группа Организации Объединенных Наций по оценке. Нормы и стандарты оценок. Нью Йорк, ГООНО. – 2016. – С. 10.

² Терминологический словарь-справочник: экономика, маркетинг, менеджмент. Н – Я. (2017). Россия: ЛитРес.

³ Малицкая Е.П., Михайлова М.Е., Паршуткина Д. Мониторинг и оценка деятельности социально ориентированных НКО//URL:http://www.kdobru.ru/materials/Мониторинг%20и%20оценка%20деятельности%20СО%20НКО_Малицкая.Е.П.pdf. – 2012. – С. 10.

Несмотря на то, что и программа, и проект направлены на достижение запланированного конкретного результата заранее определенным способом при использовании установленного инструментария и в условиях ограниченных ресурсов при необходимости соблюдения сроков исполнения, программа более широкомасштабна и может состоять из нескольких проектов.

Таким образом, оценка программ и проектов представляет собой систематический сбор информации о деятельности в рамках программ и проектов, их характеристиках и результатах.

Оценка программ и проектов позволяет определить их востребованность, результативность и эффективность, а также устойчивость социального эффекта, достигнутого по итогам реализации программ и проектов.

Наравне с оценкой выделяют такой вид деятельности, также основанный на сборе и анализе информации о ходе и результатах программ и проектов, как мониторинг программ и проектов. Мониторинг является систематической деятельностью, направленной на отслеживание хода и результатов программ и проектов на основании планомерного измерения ряда показателей (индикаторов)⁴, при этом мониторинг, будучи неотъемлемой частью программ и проектов, в большинстве случаев проводится задействованными в них специалистами и представляет собой форму внутреннего контроля исполнения хода программ и проектов.

Ключевые отличия мониторинга от оценки состоят в том, что мониторинг базируется на измерении определенных на этапе планирования показателей (индикаторов), проводится непрерывно преимущественно исполнителями программы или проекта, фокусируется на отслеживании текущей ситуации, не ставя перед собой задачу подробного анализа причинно-следственных связей.

⁴ Малицкая Е.П., Михайлова М.Е., Паршуткина Д. Мониторинг и оценка деятельности социально ориентированных НКО//URL:http://www.kdobru.ru/materials/Мониторинг%20и%20оценка%20деятельности%20СО%20НКО_Малицкая.Е.П.pdf. – 2012. – С. 40.

Важно отметить, что оценка частично основывается на результатах мониторинга, а оба эти процесса являются взаимодополняемыми элементами системы изучения и анализа результатов программ и проектов.

Необходимо также разграничить понятия контроля и аудита, которые нередко воспринимают за процедуры, способные заменить мониторинг и оценку.

Контроль подразумевает внутренний надзор организации за исполнением сроков и продолжительностью работ, качеством услуг, выполнением запланированных решений, бюджетом как организации, так и программ и проектов.

В свою очередь, аудит – это независимая объективная контрольная и консалтинговая деятельность, направленная на повышение ценности работы организации и ее совершенствование. В рамках аудита определяется соответствие реальных управленческих практик организации и установленных законодательных нормативов, управленческих, этических и иных норм, критериев, правил и стандартов.

Таким образом, аудит помогает менеджерам лучше управлять и проверяет, выполняются ли нормативные требования. Оценка же изучает то, чем менеджеры управляют, и помогает улучшать практическую деятельность: делать ее более адекватной ситуации, повышать ее результативность, эффективность, согласованность и устойчивость, а также снижать относительные затраты. Аудит отслеживает, как менеджеры работают, и определяет, соответствуют ли системы управления и контроля существующему уровню и видам риска и принятым нормативам и правилам. Оценка определяет, насколько операционная деятельность адекватна реальной ситуации и результативна, являются ли получаемые результаты желательными и насколько они отвечают интересам заинтересованных сторон. Оценка помогает совершенствовать программы, повышая прозрачность, результативность, создаваемую ценность на единицу затрат и степень вовлечения заинтересованных сторон⁵.

⁵ Малицкая Е.П., Михайлова М.Е., Паршуткина Д. Мониторинг и оценка деятельности социально ориентированных НКО//URL:http://www.kdobru.ru/materials/Мониторинг%20и%20оценка%20деятельности%20СО%20НКО_Малицкая.Е.П.pdf. – 2012. – С. 58.

Таблица 1. Сравнительный анализ мониторинга, оценки, контроля и аудита программ (проектов), реализуемых НКО

Критерий	Мониторинг	Оценка	Контроль	Аудит
Кем проводится	Исполнителями программы (проекта)	В зависимости от вида оценки может проводиться исполнителями программы (проекта), не задействованными в программе (проекте) сотрудниками организации или сторонними специалистами (экспертами), обладающими релевантным опытом в области оценки	Сотрудниками организации	Сторонними специалистами, обладающими соответствующей квалификацией, знаниями или опытом для проведения аудита
Предмет изучения	Текущая ситуация по ходу реализации программ (проектов) на основании планомерного измерения ряда заранее определенных показателей (индикаторов)	Ожидаемые и полученные результаты, цепочки результатов, процессы, причинно-следственные связи	Исполнение сроков и продолжительности работ, качество услуг, выполнение запланированных решений, бюджет организации и программы (проекта)	Соответствие оперативной деятельности организации (включая реализацию программ (проектов) законодательным нормативам, управленческим, этическим и иным нормам, критериям, правилам и стандартам

Оценку программ и проектов принято классифицировать на формирующую и суммирующую. Формирующая оценка проводится на стадии планирования программ и проектов или в ходе их реализации. Суммирующая оценка осуществляется на завершающем этапе реализации программ и проектов или по их завершению.

Формирующая оценка в зависимости от целей ее проведения способствует выявлению потребностей целевой аудитории, определению направлений реализации

программ и проектов, помогает измерить уровень прогресса в достижении поставленных целей и задач, оценить процесс функционирования программы (проекта), оценить соотношение затрат (в денежном выражении) и текущих результатов программы (проекта) посредством использования экономических методов.

В свою очередь, суммирующая оценка позволяет выявить устойчивые изменения в жизненной ситуации людей по завершении реализации программ (проектов); определить эффективные технологии, реализация которых приводит к результату; оценить соотношение затрат (в денежном выражении) и результатов программы (проекта) посредством использования экономических методов.

Оценка эффективности программ и проектов, реализуемых некоммерческими организациями (далее – НКО) в социальной сфере, необходима для изучения и анализа достигнутого социального эффекта. Кроме того, такая оценка позволяет выявить и обобщить лучшие практики, рекомендуемые для распространения в некоммерческом секторе и в сфере благотворительной деятельности в том числе.

Настоящие информационные материалы носят рекомендательный характер и могут быть использованы при разработке мер государственной поддержки НКО субъектов Российской Федерации.

1. Оказание мер государственной поддержки программ и проектов, реализуемых НКО в социальной сфере в контексте актуальной федеральной и региональной повестки.

В Российской Федерации общие направления развития социальной сферы определяются национальными целями, отраженными в национальных и федеральных проектах (программах). Одновременно, направления развития социальной сферы субъекта Российской Федерации устанавливаются документами стратегического планирования региона (стратегией социально-экономического развития региона, региональными государственными программами), которые преимущественно соответствуют целям и задачам, поставленным в документах федерального уровня.

Минэкономразвития России находит целесообразным субъектам Российской Федерации при определении приоритетов государственной поддержки НКО учитывать национальные цели, содержащиеся в документах стратегического планирования федерального уровня, и региональные приоритеты в области социально-экономического развития. Вместе с тем приоритеты государственной поддержки НКО не должны быть ограничены национальными целями или региональными приоритетами в области социально-экономического развития: нередко НКО первыми реагируют на актуальные потребности граждан, не охваченные государством, или создают новые технологии и услуги в социальной сфере. Таким образом, в приоритетах государственной поддержки НКО целесообразно сохранить гибкость.

В свою очередь, целесообразно взаимоувязать используемые в ходе оценки эффективности программ и проектов, реализуемых НКО, показатели (их базовые и плановые значения) с показателями, заложенными в документах стратегического планирования федерального уровня (в том числе в национальных и федеральных проектах (программах) и приоритетных программах и проектах), а также с показателями, указанными в стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Данный подход позволит оценить и учесть вклад НКО в достижение национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Включение расходов на проведение оценки в процессе реализации программ и проектов в проектную документацию.

В зависимости от исполнителя виды оценки делятся на самооценивание, внутреннюю оценку и внешнюю оценку. Самооценивание осуществляется сотрудниками НКО, реализующими программу или проект. Внутренняя оценка проводится сотрудниками НКО, не вовлеченными в реализацию программы или проекта. Внешняя оценка программы или проекта реализуется независимыми сторонними экспертами (специалистами).

Самооценивание и внутренняя оценка не влекут больших финансовых затрат, в то время как на проведение внешней оценки требуются значительные финансовые вложения (ввиду необходимости привлечения сторонних экспертов (специалистов)). Так или иначе проведение всех видов оценки программ и проектов накладывает дополнительную финансовую нагрузку на НКО.

Для создания благоприятных условий для внедрения оценки в программы (проекты), реализуемые НКО при государственной финансовой поддержке, Минэкономразвития России считает целесообразным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим государственную финансовую поддержку НКО, предусмотреть возможность для НКО включать расходы на проведение любого вида оценки эффективности программ (проектов) в общую сумму расходов на реализацию программы (проекта).

3. Проведение внешней оценки эффективности программ и проектов, реализуемых НКО, в субъекте Российской Федерации.

Выделяя государственные средства на поддержку программ, реализуемых НКО, перед органами власти исполнительной власти субъектов Российской Федерации встает задача оценки достигнутого эффекта. Ответом на эту задачу может быть проведение внешней оценки реализованных программ.

Внешняя оценка проводится независимыми специалистами в области оценки, имеющими релевантный опыт проведения такого вида оценки, что призвано обеспечить непредвзятость изучения итогов программ (проектов) и высокое качество оценки реальных социальных эффектов, достигнутых НКО.

В этом контексте Минэкономразвития России рекомендует субъектам Российской Федерации при реализации государственной финансовой поддержки НКО предусматривать в бюджете грантодающей организации (органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, грант-оператора, ресурсного центра и т.п.) денежные средства на проведение независимой внешней оценки достигнутых эффектов завершенных программ, реализованных при государственной финансовой поддержке.

При этом важно отметить, что несоответствие итоговых (полученных) результатов ожидаемым на этапе планирования результатам (в том числе достижение ожидаемого социального эффекта не в полном объеме или его не достижение) не должно служить основанием для возврата денежных средств, предоставленных в виде субсидии или гранта в качестве государственной финансовой поддержки НКО и затраченных на реализацию программы (проекта), а также не должно приводить к сокращению финансирования социальных программ НКО в субъекте Российской Федерации и снижению активности внедрения новых форм и методов работы с НКО в регионе.

4. Включение вопросов мониторинга и оценки программ и проектов в обучающие программы для НКО, государственных служащих и иных заинтересованных лиц

Представляется важным реализовывать регулярные образовательные программы (или любые иные образовательные мероприятия) для сотрудников НКО, представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, экспертов по оценке программ (проектов) и иных заинтересованных лиц по вопросам проведения оценки программ (проектов), включая обзор лучших практик в данной области.

Целесообразна также подготовка информационных материалов по проведению оценки программ (проектов НКО) и размещение их в открытом доступе на официальных сайтах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».