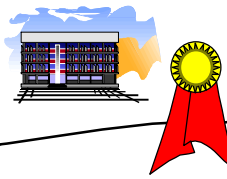


Дослідження.  
Розробки.  
Проекти



**Ірина Кравчук,**  
кандидат наук з державного управління,  
докторант кафедри державної політики  
та управління політичними процесами НАДУ

## Основні засади оцінювання діяльності Європейської комісії

У статті досліджено формування системи оцінювання в ЄС, проаналізовано основні правові, інституційні та методологічні засади оцінювання діяльності Європейської комісії.

*Ключові слова:* оцінювання, попереднє оцінювання, кінцеве оцінювання, підсумкове оцінювання, проміжне оцінювання, тематичне оцінювання, оцінка впливу.

Development of EU evaluation system is explored in this article. Legal, institutional and methodological basis of evaluation process in European Commission is analyzed.

*Key words:* evaluation, ex-ante evaluation, ex-post evaluation, summative evaluation, interim evaluation, thematic evaluation, impact assesment.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.* В умовах економічної кризи особливо актуальним є підвищення ефективності та результативності управління. У світовій практиці оцінювання використовується для визначення ефективності та результативності управління на рівні держави, окремої інституції, програми або проекту. Тому досвід Європейського Союзу (ЄС) у цій сфері, який увібрав у себе як міжнародні стандарти, так і традиції багатьох держав-членів ЄС, може становити інтерес та бути корисним для України.

У рамках ЄС створено необхідні інституції для здійснення оцінювання, сформовано культуру оцінювання та навіть справлявся вплив на розвиток оцінювання в Європі [13]. Під час аудиту системи оцінювання в Європейській комісії (ЄК) Палата аудиторів підтвердила, що система забезпечує належні передумови для вжиття конкретних заходів щодо впровадження політики ЄС.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* У документах та практиці ЄК оцінюванням вважається "судження (judgement) про відповідність полі-

тики, діяльності або конкретних дій (intervention\*) очікуваним результатам, впливу та потребам, які вони мають задовольнити" [7]. Основні завдання оцінювання полягають у тому, щоб сприяти організації реалізації політики, включаючи визначення політичних пріоритетів; ефективному розподілу ресурсів; удосконаленню політики; звітувати про досягнення, пов'язані з запровадженням політики та конкретних заходів (принцип підзвітності).

У ЄС сформована ґрунтовна правова та методологічна база для проведення оцінювання. Наведемо лише основні документи, що становлять правову базу:

- Регламент Ради № 1605/2002 від 25 червня 2002 р. про фінансові правила, які застосовуються до загального бюджету Європейських Співтовариств (далі - Фінансовий регламент) [2];
- Регламент Комісії 2342/2002 від 23 грудня 2002 р. про детальні правила імплементації Регламенту Ради № 1605/2002 про фінансові правила, які застосовуються до загального бюджету Європейських Співтовариств (далі - Імплементаційні правила Фінансового Регламенту) [3];
- секторальні регламенти та повідомлення ЄК (у сфері структурних фондів, розвитку сільських територій, юстиції свободи та безпеки);
- Повідомлення Європейської Комісії від 21 лютого 2007 р. "Відповідь на стратегічні потреби: посилення використання оцінювання" та консолідована версія стандартів оцінювання, які є додатком 2 цього повідомлення [6];
- Повідомлення Європейської Комісії від 5 червня 2002 р. про оцінювання впливу [5].

Методичні матеріали ЄК включають: "Оцінюючи діяльність ЄС: Практичні методичні настанови для Служб ЄС" (2004 р.) [9]; "Методичні настанови про оцінювання впливу від 15 січня 2009 року" [11]; "Попереднє оцінювання: Практичні методичні настанови для підготовки пропозицій щодо бюджетних програм" (2001 р.) [10]. Крім згаданих вище методичних матеріалів, окремі Генеральні директорати розробили власні методичні настанови у сфері своєї компетенції.

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття та формулювання цілей статті.* У науковій думці України поки що не було спроб комплексно проаналізувати загальні засади оцінювання діяльності ЄК.

Виходячи з цього у статті ставиться *мета* дослідити формування системи оцінювання в ЄС в цілому, проаналізувати основні правові, інституційні та методологічні засади оцінювання діяльності ЄК.

*Виклад основного змісту. Розвиток оцінювання: 1990-ті роки - 2006 р.* Спочатку необхідно виявити передумови запровадження оцінювання в прак-

---

\* Термін "intervention" використовується в документах ЄК для позначення будь-якої діяльності або політики, конкретних правових інструментів, програм, дій, заходів ЄС. Залежно від контексту цей термін перекладається у статті як "політика", "дії" або "діяльність" ЄС.

тиці ЄК та проаналізувати розвиток системи. На секторальній основі оцінювання використовувалося в ЄС ще з 1980-х рр. У 1990-х рр. ЄК стала більше уваги приділяти належному звітуванню та підзвітності, чіткому та ефективному виконанню бюджету програм. У середині 1990-х рр. Комісія започаткувала ініціативу з реформи управління видатками ЄС, яка отримала назву "Обґрунтоване та ефективне управління (Sound and Effective Management (SEM 2000))". Одним з пріоритетів реформи було оцінювання результатів діяльності, яка фінансується з бюджету ЄС на системній, актуальній і точній основі.

Повідомлення ЄК 1996 року про "Конкретні кроки до кращої практики у Комісії". Це Повідомлення ЄК було прийнято у рамках SEM 2000. Посилання на нього є в Повідомленні ЄК "Фокус на результатах: посилення оцінювання діяльності Комісії" (2000 р.) [7], у якому вперше було сформульовано загальні засади політики оцінювання бюджетних програм. Повідомлення зобов'язувало кожен Генеральний директорат ЄК проводити регулярне оцінювання своїх програм, створити необхідні механізми для планування та управління оцінюванням у своєму секторі. Тоді за координацію процесів оцінювання відповідали Генеральні директорати Бюджету та Аудиту. У 1990-х рр. запровадження оцінювання було зумовлене необхідністю більш ефективного використання бюджетних коштів, реалізації принципу підзвітності у діяльності ЄК.

Оцінювання в контексті належного врядування. Проте розвиток оцінювання зумовлений не лише більш прагматичним підходом до бюджету ЄС. У 2000 р. ЄК визнала, що управління має бути більше зосереджене на результатах та вирішила розвинути концепцію "Управління, що базується на діяльності". Комісія розподілила свою роботу на групи політично важливих видів діяльності "activities". Із запровадженням концепції "Управління, що базується на діяльності" "види діяльності" стали центральним елементом управління. Для цих "видів діяльності" були визначені пріоритети та цілі, передбачено ресурси та управління ними, моніторинг та звітування. Комісія визначила приблизно 220 політично важливих "видів діяльності", які об'єднані у сфері політики [4].

У цьому контексті оцінювання є інструментом перевірки досягнення запланованих цілей та результатів запровадження політики в межах певного виду діяльності ЄК, а отже, одним із елементів належного врядування у ЄС. На стадії підготовки Білої книги з належного врядування було створено 12 робочих груп, які підготували 12 звітів із поясненнями, прикладами та детальними пропозиціями щодо різних аспектів врядування в ЄС. Робоча підгрупа 2b підготувала звіт "Оцінювання та прозорість" [8], у якому запропонувала посилити інституційну спроможність ЄК та держав-членів у сфері оцінювання; розробити нові інструменти та процедури для регулярної оцінки впливу законодавства на суспільні процеси; підтримувати формування куль-

тури прийняття рішень на підставі аналізу, а не домовленостей; забезпечувати постійний моніторинг та доступність фактичної інформації; розвивати тісне партнерство у сфері оцінювання з державами-членами ЄС [8, с. 83]. Крім того, у звіті робочої підгрупи наголошується на тому, що "оцінювання здійснюється більш успішно, коли воно інтегроване у процес прийняття рішень відповідного департаменту чи інституції" [8, с. 83].

Ідеї, запропоновані в процесі підготовчої роботи, були частково відображені у Білій книзі з належного урядування. У Білій книзі був закріплений принцип результативності політики, відповідно до якого політика має бути своєчасною та спрямованою на досягнення потрібного результату на підставі чітких цілей, оцінювання майбутнього впливу та, по можливості, попереднього досвіду [1].

"ЄС повинен постійно звертати увагу на якість, результативність та простоту своїх регулюючих актів... Пропозиції мають готуватися на підставі результативного аналізу та відповідати на запитання, чи необхідні дії на рівні ЄС і чи взагалі таке регулювання необхідне" [1]. Фактично це рекомендація проводити оцінювання впливу та попереднє оцінювання наслідків прийняття правових або інших регулятивних інструментів ЄС. "В процесі аналізу мають оцінюватися потенційний економічний, соціальний та екологічний вплив, а також витрати та вигоди конкретного підходу. Ключовим елементом такого оцінювання є чітке визначення цілей у будь-якій пропозиції" [1].

Згодом рекомендації Білої книги з належного урядування були закріплені у Фінансовому регламенті та більш пізніх повідомленнях ЄК щодо оцінювання. Починаючи з 2000 р. принцип регулярного оцінювання поширювався не лише на бюджетні програми, а й на інші види діяльності ЄС (законодавство та інші види діяльності), а також охоплював міжсекторальні питання горизонтального характеру [7].

Повідомлення ЄК "Фокус на результатах: посилення оцінювання діяльності Комісії" (2000 р.). Повідомлення започатковувало планування та впровадження оцінювання діяльності у процес прийняття рішень ЄК [7]. У Повідомленні узагальнювалися існуючі принципи та удосконалювалася практика оцінювання; впроваджувалися нові додаткові елементи до існуючої системи з метою виконання вимог "управління, що базується на діяльності." Повідомлення ЄК 2000 р. дало поштовх роботі над стандартами, методологічним забезпеченням у сфері оцінювання. В цьому було закладено основу для формування інституційного механізму шляхом виокремлення функції планування і впровадження оцінювання у діяльність окремих генеральних директоратів, формування мережі оцінювання, покладання координуючих функцій на Генеральний директорат Бюджету, встановлення зв'язку між функцією оцінювання та функцією стратегічного планування та програмування. Суттєво було розширено сферу застосування оцінювання. Як зазначається в наступному повідомленні ЄК щодо оцінювання [6], завдання цього повідомлення були успішно виконані.

Оцінювання бюджетних програм. Вимога проводити оцінювання бюджетних програм закріплена у Фінансовому регламенті [2] ЄС та Імплементативних правилах Фінансового регламенту [3]. У Фінансовому Регламенті (ст. 27.4, 28, 33, 56.3 і 166) [2] та Імплементативних правилах (ст. 21) [3] визначені основні вимоги до обсягу, мети, часу й використання результатів оцінювання програм та діяльності, яка пов'язана з витратами із загального бюджету Європейських Співтовариств. Інституції повинні проводити попереднє та кінцеве оцінювання усіх програм і діяльності, які тягнуть за собою значні витрати відповідно до методичних настанов ЄК. Імплементативні правила до Фінансового регламенту деталізують вимоги до попереднього оцінювання законодавчих пропозицій та діяльності, які призводять до бюджетних витрат [3].

Усі програми або заходи, включаючи пілотні проекти та підготовчі заходи, на які було виділено понад 5 млн євро, мають підлягати проміжному і/або кінцевому оцінюванню. Результати, отримані внаслідок виконання багаторічної програми, мають періодично оцінюватися відповідно до графіка, який дає можливість врахувати висновки оцінювання під час прийняття рішення про поновлення, призупинення програми або внесення змін до неї. Заходи, які фінансуються на щорічній основі, мають оцінюватися кожні шість років [3].

Оцінювання впливу. Починаючи з 2003 р. ЄК поступово стала запроваджувати оцінювання впливу [5]. Пропонуючи нові ініціативи, ЄК вивчає їх можливі економічні, соціальні та екологічні наслідки, аналізує переваги та недоліки можливих варіантів політики. Оцінювання впливу вимагається для: внесення законодавчих пропозицій, які справляють значний вплив на економічну, соціальну та екологічну сфери; незакондавчих ініціатив (білі книги, плани заходів, програми витрачання коштів, директиви для переговорів щодо міжнародних угод), які визначають майбутню політику; вжиття певних імплементативних заходів, які можуть мати значний вплив на суспільні процеси [12].

**Розвиток оцінювання після 2007 р. Повідомлення Європейської комісії "Відповідь на стратегічні потреби: посилення використання оцінювання" (2007 р.).**

Після прийняття нових членів у 2004 та 2007 р. ЄС став соціально та політично більш різноманітним, суттєво розширив сферу свого впливу. У цьому сенсі оцінювання може стати ключовим інструментом для підтримання узгодженості та прозорості у складній та динамічній політичній системі [6]. Ураховуючи нові обставини, ЄК прийняла у 2007 р. повідомлення щодо оцінювання "Відповідь на стратегічні потреби: посилення використання оцінювання", в якому ставляться 3 головних завдання:

1. Прийняття рішень на підставі кращої поінформованості. Оцінювання повинно мати більш відповідну сферу застосування (coverage) та фокус, бути вчасним, щоб відповідати потребам стратегічного рівня.

2. Узгодження оцінювання із ініціативами "Кращого регулювання" (Better Regulation) та "Циклом стратегічного планування та програмування". Результати оцінювання мають бути більш системно інтегровані у процес планування та прийняття рішень ЄК, а практика оцінювання має бути краще узгоджена з роботою ЄК у сфері "Кращого регулювання", зокрема над оцінюванням впливу та спрощенням законодавства.

3. Зосередження на результатах та дотриманні принципу прозорості, які мають бути краще представлені та проаналізовані [6].

У Додатку 2 Повідомлення ЄК 2007 р. передбачалася оновлена версія обов'язкових стандартів оцінювання. Ці стандарти замінили стандарти 2002 р. (Повідомлення ЄК "Стандарти оцінювання та добра практика" (2002 р.)). Метою оновлених стандартів є забезпечення проведення належного, вчасного та якісного оцінювання та представлення результатів оцінювання особам, що приймають рішення, та іншим стейкхолдерам у чіткій та прозорий спосіб, який полегшує використання результатів [6].

Інституційні засади оцінювання. Нині Європейська комісія в цілому має децентралізовану систему оцінювання. Загальну координацію всієї системи здійснює Генеральний Секретаріат ЄК, який узагальнює висновки оцінювання у ЄК, координує та спрямовує заходи з оцінювання Генеральних директоратів ЄК. Раніше координуючу функцію виконував Генеральний директорат Бюджету.

Генеральні директорати самостійно планують діяльність з оцінювання, керують цим процесом, координують його та вирішують, яким чином використовувати результати оцінювання, підтримують його належну якість, проводять навчання. Різні директорати обрали централізований або децентралізований підхід до управління оцінюванням. У першому випадку оцінювання виділяється як окрема функція та створюється підрозділ для управління цим процесом. Централізований підхід характерний для директоратів, що відповідають за бюджетні програми. Розміри та завдання цих підрозділів суттєво відрізняються залежно від виду діяльності, який вони оцінюють. Для другого підходу характерно те, що функція оцінювання здійснюється будь-якими підрозділами, які відповідають за реалізацію певних проектів. На 2007 р. у сфері оцінювання в ЄК працювало 140 осіб [6].

Усі структурні підрозділи з оцінювання Генеральних директоратів становлять мережу з оцінювання. Представники мережі зустрічаються приблизно шість разів протягом року для обговорення важливих питань, обміну досвідом і кращою практикою. Крім того, окремі Генеральні директорати розвивають свої спеціалізовані мережі оцінювання, які включають рівень держав-членів.

Основна робота з оцінювання проводиться із залученням зовнішніх експертів. У ЄК існують списки зовнішніх експертів, складені різними Генеральними директоратами, якими можуть користуватися всі структурні

підрозділи ЄК. Управління конкретними дослідженнями з оцінювання здійснюється із залученням наглядових груп.

*Висновки.* Таким чином, оцінювання спочатку охоплювало лише бюджетні програми, згодом сфера його застосування була розширена на законодавчі та незаконодавчі ініціативи. Починаючи із 1996 р. ЄК проводить щорічно близько 80 досліджень у сфері оцінювання. Переважає ретроспективне оцінювання (проміжне та кінцеве). Кількість досліджень у сфері оцінювання поступово зростає та в 2005 р. досягло 170. Це можна пояснити збільшенням кількості перспективних ініціатив з оцінювання, зокрема оцінювання впливу. У 2005 р. 45% від загальної кількості ініціатив з оцінювання становило оцінювання бюджетних програм і 35% - оцінювання реалізації правових інструментів. Решта 20% розподілені порівну між дослідженнями у сфері стратегічного та тематичного оцінювання, з одного боку, та оцінюванням внутрішніх процесів - з другого, таких як надання послуг ЄС [6].

Повідомлення ЄК 2007 р. узагальнило існуючу базу оцінювання та передбачило такі напрями удосконалення правових, інституційних та методологічних засад оцінювання:

- більш інтенсивне використання оцінювання на стратегічному рівні шляхом отримання більш адекватних результатів у різних сферах політики;
- подальша інтеграція оцінювання у процес планування, організації та звітування про діяльність ЄК;
- ширше використання оцінювання у процесі прийняття рішень шляхом належного представлення основних висновків вищому керівництву та іншим інституційним стейкхолдерам;
- використання оцінювання для представлення доданої вартості ЄС для громадян [6].

Результати оцінювання використовуються структурними підрозділами Комісії, іншими інституціями та зовнішніми стейкхолдерами з метою формулювання політичних пріоритетів та вибору найкращого варіанта дій; покращення організаційних засад своєї діяльності; навчання персоналу та удосконалення управлінських процесів; більш ефективного використання ресурсів; реалізації принципу підзвітності; інформування громадян про успіхи політики ЄС у різних сферах. Нині оцінювання є органічною частиною практично усіх управлінських процесів ЄК.

*Перспективи подальших досліджень.* Ураховуючи обмеження щодо обсягу, у статті окреслено лише основні правові, інституційні та методологічні засади оцінювання діяльності Європейської комісії. Видається доцільним детально дослідити оцінювання впливу при підготовці правових актів у ЄС, методологічні засади проведення попереднього та кінцевого оцінювання в ЄС, стандарти оцінювання, оцінювання у сфері відповідальності окремих Генеральних директоратів та служб, які мають власну розвинуту мережу оцінювання. Наприклад, Генеральний директорат з регіонального

розвитку відповідає за оцінювання програм регіонального розвитку в рамках використання структурних фондів ЄС. Офіс співробітництва та європейської допомоги (EuropeAid) має власну правову та інституційну базу оцінювання зовнішньої допомоги ЄС третім країнам. Вищезгадані напрями можуть бути окремими темами ґрунтовних досліджень.

### *Список використаних джерел*

1. Біла Книга: Європейське врядування // COM (2001) 428 Final, 25.07.2001 // Офіц. сайт ЄС. - Режим доступу : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf)
2. Регламент Ради № 1605/2002 від 25 черв. 2002 р. про фінансові правила, які застосовуються до загального бюджету Європейських Співтовариств // OJ L. - 2002. - № 248. - С. 1-48.
3. Регламент Комісії № 2342/2002 від 23 груд. 2002 р. про детальні правила імплементації Регламенту Ради № 1605/2002 про фінансові правила, які застосовуються до загального бюджету Європейських Співтовариств // OJ L. - 2002. - № 357. - С. 1-71.
4. Activity-based Management // Офіц. сайт ЄК. - Режим доступу : [http://ec.europa.eu/atwork/activitybased/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/activitybased/index_en.htm)
5. Communication from the Commission on Impact Assessment. - Brussels, 2002. - COM (2002) 276 final. - Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0276:EN:NOT>
6. Communication to the Commission from Ms. Grybauskaite in Agreement with the President "Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of Evaluation". - Brussels, 2007. - Sec (2007) 213. - Режим доступу: [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/evaluation/docs/eval\\_comm\\_sec\\_2007\\_213\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/eval_comm_sec_2007_213_en.pdf)
7. Communication to the Commission from Mrs. Schreyer in agreement with Mr. Kinnock and the President, "Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities". - 2000. - SEC (2000)1051.
8. European Governance. Preparatory work for the White Paper // European Commission. - Luxemburg : Office for Official Publications of the European Communities, 2002. - 412 p.
9. Evaluating EU activities: A practical Guide for the Commission Services // European Commission, DG Budget. - Luxemburg : Office for Official Publications of the European Communities, 2004. - 110 p.
10. Ex-ante evaluation: A practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes. - 2001. - December. - Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/evaluation/docs/ex\\_ante\\_guide\\_2001\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/ex_ante_guide_2001_en.pdf)
11. Impact Assessment Guidelines, 15 January 2009. - SEC (2009) 92. - Режим доступу : [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)
12. Impact assessment // Офіц. сайт ЄК. - Режим доступу : [http://ec.europa.eu/governance/impact/which\\_com\\_init/which\\_com\\_init\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/which_com_init/which_com_init_en.htm)
13. International Atlas of Evaluation // Editors J.-E. Furubo, R. C. Rist, R. Sandahls. - Transaction Publishers, 2002. - 471 p.