

16. *Kane T.* China's Foundations: Guiding Principles of Chinese Foreign Policy / T. Kane // In Guoli Liu ed. Chinese Foreign Policy in Transition. - New York : Aldine De Gruyter, 2004. - P. 102.
17. *Zhao S.* Chinese Nationalism and Pragmatic Foreign Policy Behavior. Suisheng Zhao, ed. Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behaviour. - Armonk, NY : M.E. Sharpe, 2004. - P. 70.
18. *Johnson K. D.* A China's Strategic Culture: A Perspective for the United States / K. D. Johnson. - Strategic Studies Institute Army War College. - Carlisle, PA. - June 2009. - P. 8.
19. *Shambaugh D.* Chinas Propaganda System: Institutions, Process and Efficacy / D. Shambaugh // The China Journal. - January 2007. - № 57. - P. 26-59.
20. Lu Ning. The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries and Party Departments. In: David M. Lampton (ed.). The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform. - Stanford : Stanford University Press, 2001. - P. 39-60.
21. Cabestan J-P. Chinas Foreign- and Security-policy. Decision-making Processes under Hu Jintao / J-P. Cabestan // Journal of Current Chinese Affairs. - 2009. - N 3. - P. 68.
22. *Miller A.* The CCP Central Committees Leading Small Groups / A. Miller // China Leadership Monitor, Fall 2008. - N 26. - P. 10.
23. *Cabestan J-P.* Chinas Foreign- and Security-policy. Decision-making Processes under Hu Jintao / J-P. Cabestan // Journal of Current Chinese Affairs. - 2009. - N 3. - P. 74.
24. *Holslag J.* China's New Security Strategy for Africa/ J. Holslag // Parameters. - Summer 2008. - P. 23-37.

***Ірина Кравчук,***

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

### **Оцінювання використання фондів ЄС у Словацькій Республіці**

У статті проаналізовано особливості та проблеми оцінювання використання фондів ЄС у Словацькій Республіці. Зроблено висновки щодо можливостей подальшого врахування певних аспектів досвіду Словаччини в Україні.  
*Ключові слова:* оцінювання, моніторинг, структурні фонди ЄС, політика згуртування ЄС.

Article describes main features and challenges of evaluation of EU funds programs in Slovak Republic. Conclusions on the application of some aspects of Slovak experience are developed.  
*Key words:* evaluation, monitoring, EU structural funds, EU cohesion policy.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.* Сьогодні в Україні готується проведення адміністративної реформи. Важливо, щоб в процесі цієї реформи оцінювання державної політики стало невід'ємною складовою циклу політики. Оцінювання державної політики дасть змогу уряду працювати прозоріше, ефективніше та результативніше, робить уряд підзвітним парламенту та суспільству. Тому як позитивний, так і негативний досвід Словацької Республіки, яка пройшла подібний шлях демократичної трансформації, буде надзвичайно корисним та актуальним для України.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Ґрунтовне дослідження систем оцінювання використання структурних фондів ЄС у вишеградських країнах - Польщі, Словацькій Республіці, Угорщині та Чеській Республіці - організовано Міністерством регіонального розвитку Польщі [6]. У ньому розглядаються національні системи оцінювання цих країн у розрізі чотирьох складових:

- формування запиту на інформацію з оцінювання;
- забезпечення інформацією щодо оцінювання;
- поширення результатів оцінювання;
- використання результатів оцінювання.

Формування системи оцінювання у цих країнах перебувало під впливом зовнішньої вимоги ЄС проводити оцінювання програм, що фінансуються із фондів ЄС [6].

Експерти Словацької асоціації оцінювання Д.Гомбітова, Д.Аіґнер та О.Фрьоліх аналізують розвиток організаційної культури оцінювання у Словаччині, визначають фактори, що перешкоджали становленню системи оцінювання, аналізують тенденції проведення органами державної влади Словаччини державних закупівель послуг з проведення оцінювання [5]. Зарубіжний досвід оцінювання державної політики поки недостатньо досліджений фахівцями в Україні.

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття, та формулювання цілей статті.* Оскільки Україна не є членом ЄС та не отримує фінансування із структурних фондів ЄС, на неї не поширюється зовнішня вимога розвивати інституційну спроможність, проводити оцінювання. Також поки що немає достатнього внутрішнього запиту з боку політиків, парламенту та громадськості на результати оцінювання державної політики. Політики та управлінці мають усвідомити, що оцінювання дає можливість продемонструвати суспільству результати їх роботи та перевіряти, як впроваджуються їх програми. Адже попереднє оцінювання, або аналіз впливу дає змогу аналізувати наслідки певного варіанта політики, залучити зацікавлені сторони до дискусії. Кінцеве оцінювання дає можливість засвоїти певні уроки, не повторювати чужих помилок. Тому Україна потребує чітких правових та інституційних рамок для оцінювання

державної політики. З огляду на це *метою* статті є аналіз досвіду Словацької Республіки у сфері оцінювання політики та програм, що дасть змогу зробити висновки, які аспекти досвіду Словаччини слід урахувати Україні.

*Виклад основного змісту.* Як уже зазначалося, впровадження оцінювання у багатьох країнах Центрально-Східної Європи стало результатом виконання вимог регламентів щодо структурних фондів ЄС. Цей підхід включає:

- юридичне зобов'язання спонсорів програми та менеджерів проводити оцінювання;
- розподіл відповідальності між різними рівнями уряду за загальний процес оцінювання;
- зв'язаний багатостадійний процес оцінювання, який включає попереднє, проміжне чи поточне та кінцеве оцінювання;
- залучення багатьох партнерів програми для їх оцінювання;
- чіткий зв'язок між оцінюванням, з одного боку, програмуванням та виділенням ресурсів - з другого [9].

На думку Голови Словацької асоціації оцінювання Д.Гомбітової, можна виділити такі етапи розвитку системи оцінювання структурних фондів у Словаччині:

- початкова стадія формування системи моніторингу та оцінювання в процесі підготовки до вступу в ЄС (1996-2001 рр.);
- перехідна система оцінювання (2001-2004 рр.);
- розвиток системи оцінювання після приєднання до ЄС (з 2004 р. до цього часу) [1].

Ми беремо цю періодизацію за основу, оскільки вона відображає зміни, які відбувалися у розвитку системи оцінювання в Словаччині.

Початкова стадія формування системи моніторингу в процесі підготовки до вступу в ЄС (1996-2001 рр.). Протягом періоду підготовки до приєднання до ЄС Словаччина отримувала допомогу ЄС. Тому ЄС визначив перші процедури, методичні рекомендації та структури для впровадження системи оцінювання і моніторингу в усіх країнах-кандидатах. ЄС застосовував методологію, яка базувалася на критеріях Комітету сприяння розвитку Організації економічного співробітництва та розвитку [4] для оцінювання використання допомоги. Вперше було погоджено відповідні плани з оцінювання делегаціями Європейської комісії (ЄК) у країнах-кандидатах [1].

Перехідна система оцінювання (2001-2004 рр.). У 2001 р. Підрозділ з оцінювання Генерального директорату розширення ЄК розробив та впровадив Тимчасову систему оцінювання допомоги ЄС з підготовки до вступу. Протягом 2001-2004 рр. поступово відбувалася децентралізація моніторингу та оцінювання програми PHARE, значна частина повноважень була поступово делегована національним органам.

Оцінювання використання допомоги з підготовки до вступу проводилося ЄС через Представництво ЄК у Словацькій Республіці. У Словаччині Національний координатор допомоги через Підрозділ координації допомоги Урядового Офісу координував проведення проміжного оцінювання під час виконання програм. Національний координатор допомоги відповідав за підготовку технічного завдання для проведення оцінювання, затверджував план оцінювання, контролював якість оцінювання, здійснював моніторинг впровадження рекомендацій звіту з оцінювання [6, с. 191].

Для моніторингу програм PHARE, ISPA та SAPARD було створено спільний моніторинговий комітет та секторальні моніторингові підкомітети. Вони здійснювали оцінювання виконання проектів та програм, які фінансувалися з фондів ЄС. Спільний моніторинговий комітет засідав щонайменше двічі на рік, а спільні моніторингові підкомітети двічі на рік.

Засідання спільного моніторингового комітету передбачали зворотний зв'язок із виконавцями та звітування про виконання рекомендацій, вироблених у процесі оцінювання. Оцінювання не сприймалося лише як формальна процедура, відповідальні інституції звітували про вжиття заходів щонайменше двічі на рік [1].

Таким чином, завдання з моніторингу допомоги ЄС з підготовки до вступу були делеговані словацьким органам влади. За задумом ЄС, це мало б допомогти країні підготуватися до управління структурними фондами ЄС. Адже відповідно до вимог ЄС країни-кандидати повинні були продемонструвати здатність та бажання виконати зобов'язання моніторингу та оцінювання використання фондів ЄС [1].

Таким чином, за проміжне оцінювання відповідали національні органи влади. Кінцеве оцінювання за результатами впровадження програм допомоги ЄС було організовано ЄК [6, с. 192].

Оцінювання в значно менших обсягах здійснювалося іншими донорами та неурядовими організаціями. Можна відмітити також окремі заходи оцінювання двосторонньої допомоги, хоча значно менші за масштабами.

Розвиток системи оцінювання після приєднання до ЄС (з 2004 р.). Протягом останніх років були внесені суттєві зміни до регламентів, які регулюють використання структурних фондів. Зовнішнє зобов'язання з проведення оцінювання трансформувалося у внутрішню потребу в оцінюванні, яке ініціюється керівниками програм, політиками і високопосадовцями. Результати оцінювання стали використовуватися не лише з метою підзвітності, а й в процесі виконання програми для її вдосконалення [9]. Досить суттєві повноваження були делеговані на національний рівень.

Базуючись на досвіді 2000-2006 рр., головні інновації 2007-2013 рр. у сфері оцінювання полягають у впровадженні принципу пропорційності та заохочення Комісією підходів, що базуються на потребах країн-членів та

регіонів. Тому оцінювання стало частіше використовуватися як інструмент для вдосконалення організаційної структури програми та її належного виконання з метою забезпечення підзвітності та отримання результатів [9].

Протягом програмного періоду 2007-2013 рр. у Словаччині діють три програми, які співфінансуються ЄС:

- Національна стратегічна рамкова програма (National Strategic Reference Framework [8]), яка включає 11 операційних програм;
- Національний стратегічний план розвитку сільських територій;
- Національний стратегічний план розвитку рибальства [7, с. 51].

Головною метою програм є підвищення конкурентоспроможності та рівня розвитку регіонів, економіки та зайнятості, сільського господарства, харчової промисловості та рибальства. Принципи сталого розвитку враховані в усіх цих програмах. У Словаччині близько чверті структурних фондів ЄС протягом останнього програмного періоду спрямовано на розвиток транспорту (24%), близько половини - на розвиток людських ресурсів (16%), сільське господарство та розвиток сільських територій (15%), довкілля (13%), дослідження та розвиток, інновації (9%), охорону здоров'я та енергетику (менше 3%) [7, с. 54].

Управляючі органи, переважно міністерства, відповідають за управління операційними програмами. Також створено окремі органи-посередники виконання різних заходів.

Як нова держава-член ЄС Словаччина вперше почала використовувати фонди ЄС для впровадження політики згуртування на підставі Зasad підтримки співтовариства у 2004-2006 рр. (Community Support Framework у 2004-2006 рр.). Спочатку для Словаччини було застосовано скорочений програмний період 2004-2006 рр., який для старих 15 країн-членів розпочався у 2000 р. Під час програмного періоду 2007-2013 рр. Словаччина вперше використовує фонди на підставі Національної стратегічної рамкової програми (National Strategic Reference Framework [8]).

Програма є інструментом для визначення пріоритетів використання фондів ЄС. Вона встановлює національні пріоритети, які мають співфінансуватися із структурних фондів та фондів згуртування ЄС протягом 2007-2013 рр. відповідно до Стратегічних рекомендацій ЄС щодо згуртування [3], встановлює зв'язок пріоритетів Співтовариства та Національної програми реформ. Протягом програмного періоду 2007-2013 рр. політика ЄС щодо згуртування має три головні цілі: "Вирівнювання розвитку", "Конкурентоздатність та зайнятість у регіонах" та "Європейське територіальне співробітництво". Для Словаччини стратегічною метою є економічний та соціальний розвиток країни з метою "вирівнювання розвитку Словацької економіки до середнього рівня 15 країн-членів ЄС шляхом підтримання сталого розвитку" [8].

Оцінювання Національної стратегічної рамкової програми та операційних програм програмного періоду 2007-2013 рр. здійснюється відповідно до ст. 47 та 48 Регламенту Ради № 1083/2006 щодо загальних положень про Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд та Фонд згуртування, яким скасовано Регламент № 1260/1999 [2].

Оцінювання Національної стратегічної рамкової програми передбачає попереднє, проміжне та підсумкове оцінювання. Попереднє оцінювання включено до самого тексту програми. Проміжне оцінювання під час впровадження програми здійснюється відповідно до Плану оцінювання виконання програми, який приймається щорічно. План оцінювання виконання всієї програми враховує затверджені плани оцінювання операційних програм.

Функція координації та управління структурними фондами (включаючи моніторинг та оцінювання) була покладена спочатку на Міністерство будівництва та регіонального розвитку як центральний координуючий орган у сфері управління структурними фондами ЄС. За оцінювання відповідав Відділ оцінювання Управління координації фондів ЄС Департаменту стратегії регіонального розвитку Міністерства (далі - Відділ оцінювання). Відділ оцінювання відповідав за стратегічні, концептуальні та методологічні питання. У процесі затвердження планів оцінювання операційних програм Відділ оцінювання надавав свій висновок.

У 2009 р. було створено Центральний комітет з оцінювання Міністерства будівництва та регіонального розвитку як дорадчий орган для Генерального директора Департаменту стратегії регіонального розвитку Міністерства, до якого входили представники цього Міністерства, Офісу статистики, органів, що керують окремими операційними програмами, координаторів горизонтальних пріоритетів.

Оцінювання окремих операційних програм покладене на відповідні міністерства, які здійснюють управління цими програми [6, с. 196]. Проте інституційний механізм управління структурними фондами ЄС зазнавав частих змін у зв'язку з виборами та зміною влади. Протягом останніх років функція оцінювання використання структурних фондів була передана від Міністерства будівництва та регіонального розвитку до Офісу уряду. Після парламентських виборів у Словаччині влітку 2010 р. урядові структури зазнали суттєвої реорганізації та перерозподілу функцій. З 1 січня 2011 р. Відділ оцінювання використання структурних фондів ЄС переведено до Міністерства транспорту.

Як зазначає Д.Гомбітова, після приєднання до ЄС були створені нові підрозділи оцінювання структурних фондів ЄС. Одночасно функціонували і структури оцінювання допомоги ЄС з підготовки до вступу. Комунікація та обмін досвідом між цими інституціями були повністю відсутні: за винятком окремої взаємодії у сферах, у яких Офіс уряду відповідав за моніторинг та оцінювання заходів PHARE та тих, що стосувалися розвитку інституцій-

ної спроможності майбутніх органів, що мали б займатися структурними фондами ЄС [1].

*Висновки.* Аналіз розвитку системи оцінювання у Словаччині дає змогу зробити висновки та винести такі уроки із досвіду цієї країни:

1. Демократичні зміни в Словаччині спричинили розвиток громадянського суспільства, проте це не гарантувало формування запиту з боку влади та суспільства на результати оцінювання. Таких внутрішніх стимулів, як прагнення ефективно витратити бюджетні кошти, розвивати партнерські зв'язки між владою та громадянським суспільством у Словаччині суттєво бракувало. Не було інтересу до оцінювання з боку парламенту, громадянського суспільства, Міністерства фінансів [5]. Виходячи з цього формування такого запиту на результати оцінювання в Україні має першочергове значення.

2. Функції моніторингу та оцінювання діяльності, що фінансувалися ЄС, були доволі нечітко розподілені між Офісом уряду та Міністерством будівництва та регіонального розвитку, і згодом були передані до Міністерства транспорту. Проте бракувало потужного лідерства та відповідальності у цій сфері. Це спонукає до попереднього висновку, що Україна також потребуватиме керівного органу або посадової особи, яка буде наділена владними повноваженнями та зможе стати рушійною силою інституціоналізації оцінювання державної політики. Розвиток оцінювання вимагає політичної підтримки.

3. Як уже зазначалося, нові структури, що забезпечували планування та впровадження заходів, які фінансувалися із структурних фондів та фондів узгодження, певний час функціонували паралельно із існуючими структурами з підготовки до вступу в ЄС у різних міністерствах та інших органах державного управління. У зв'язку з цим людські ресурси із належними вміннями та досвідом, які могли б успішно започаткувати управління структурними фондами, переважно не були використані. За словами Д.Гомбітової, "значна плінність державних службовців та численні організаційні перетворення, які тривали безперервно, призвели до мінімальних результатів, незважаючи на зусилля протягом 12 років створити команду спеціалістів, які розуміються на управлінні проектами, впровадженні, моніторингу та оцінюванні" [1]. Ці недоліки мали суттєвий вплив на здатність нових державних органів здійснювати управління структурними фондами незважаючи на збільшення кількості персоналу.

На нашу думку, державні службовці України, які пройшли відповідні тренінги у сфері оцінювання та моніторингу, працюють у суміжних з оцінюванням сферах: управління проектами міжнародної допомоги, стратегічного планування, оцінювання ефективності бюджетних програм, аудиту мають бути задіяні для розбудови інституційної спроможності оцінювання державної політики.

4. У Словаччині адміністративна реформа не була завершена, політичні посади не було відокремлено від адміністративних посад. Це мало суттєвий вплив на розвиток системи оцінювання. Структурні підрозділи, які відповідали за оцінювання у міністерствах, досить часто зазнавали кадрових змін при зміні влади після виборів. Це руйнувало інституційну пам'ять у сфері оцінювання. Тому, на наш погляд, розвиток системи оцінювання в Україні має бути частиною адміністративної реформи. Крім того, інституційна пам'ять та сталість кадрів у цій сфері відіграє дуже важливу роль.

5. За інформацією Д.Гомбітової, якісні оцінювання у Словацькій Республіці є рідкістю. Досі у Словаччині не було ініційовано жодного проекту оцінювання, що фінансувався б лише з державного бюджету. Фактично здійснюються лише обов'язкові оцінювання у сфері використання структурних фондів. На її погляд, оцінювання більше сприймається як адміністративна формальність, що не допомагає забезпечити підзвітність уряду, навчання та зворотний зв'язок для осіб, які приймають рішення [1]. Це говорить про те, що зовнішньої вимоги з боку ЄС та юридичного обов'язку проводити оцінювання недостатньо, щоб оцінювання стало корисним інструментом для державного управління. Сенс оцінювання в тому, щоб використовувати його висновки для вдосконалення поточної діяльності та вибудовувати стратегічне бачення політики.

6. Недостатньо розвинута інформаційна база, недосконала система моніторингу, неуніфікована та нечітка система індикаторів суттєво стримували розвиток оцінювання. Оцінювання не може проводитися без наявності достовірних даних про виконання програми. Доступність даних, чіткі та вимірювані індикатори, працююча система моніторингу є передумовою для системи оцінювання.

*Перспективи подальших досліджень.* Перспективним напрямом подальших досліджень вбачається вивчення розвитку оцінювання в Словаччині у сферах, не пов'язаних з використанням структурних фондів ЄС, досвіду інших країн Центрально-Східної Європи, які мають подібний трансформаційний досвід, а також країн із розвинутою культурою, належним врядуванням та добре інтегрованими системами оцінювання. Цей досвід може бути використаний для пошуку шляхів удосконалення оцінювання державної політики в Україні.

#### ***Список використаних джерел***

1. Інтерв'ю із Дагмар Гомбітовою - Головою Словацької асоціації оцінювання (Slovenská evaluačná spoločnosť (SES)). - Братислава, Словацька Республіка, 2010.
2. Регламент Ради № 1083/2006 від 11 лип. 2006 р. щодо загальних положень про Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд та Фонд згуртування, яким скасовано Регламент № 1260/1999 // OJ L. - 2006. - № 210. - С. 25-78.



3. Про стратегічні рекомендації щодо згуртування : рішення Ради № 2006/702/ЄС від 6 жовт. 2006 р. // OJ L. - 2006. - № 291. - С. 11-32.

4. DAC Criteria for Evaluating Development Assistance. - OECD Development Assistance Committee. - Режим доступу : [http://www.oecd.org/document/22/0,3343,en\\_2649\\_34435\\_2086550\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/22/0,3343,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html)

5. Dagmar Gombitová, Dietmar Aigner, Alexander Fröhlich. Policy commitment and evaluation in Slovakia: Evidence-based analysis of procurement decisions made in public sector evaluations / Presentation to the EES Conference. - Режим доступу : <http://www.czech-in.org/cm/ees/CM.NET.WebUI/CM.NET.WEBUI.scpr/SCPRsessions.aspx?conferenceid=05000000-0000-0000-0000-000000000022&sessionID=05000000-0000-0000-0000-000000000575>

6. Evaluation Systems in the Visegrad Member States. - Warsaw: Ministry of Regional Development, 2009. - 226 p.

7. EU funds in Central and Eastern Europe. - Hungary: KPMG Tanacsado Kft., 2008. - 57 p.

8. National Strategic Reference Framework for the Period 2007-2013. - Режим доступу : <http://www.nsrr.sk/en/narodny-strategicky-referencny-ramec-2007-2013/>

9. Regional Policy - Inforegio. - the resource for the evaluation of socio-economic development. - Режим доступу : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/development/history\\_purpose/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/development/history_purpose/index_en.htm)

**Олена Оржель,**

*кандидат філологічних наук, доцент,*

*докторант кафедри європейської інтеграції НАДУ*

### **Інструменти європейського врядування: відкритий метод координації**

У статті досліджено відкритий метод координації як новітній інструмент європейського врядування.

*Ключові слова:* відкритий метод координації, європейське врядування, інструменти європейського врядування, спільні політики ЄС.

The article aims to clarify the links between EU regional policy and European cohesion policy; it looks into the legal and institutional basis of the above policies, their origin and evolution.

*Key words:* Open Method of Coordination, European governance, European governance instruments, EU policies.

*Постановка проблеми.* Європейське врядування є особливою формою взаємодії з метою розв'язання суспільних проблем, прийняття управлінських рішень, справляння впливу на поведінку окремих категорій фізичних та юридичних осіб і в такий спосіб забезпечення сталого розвитку та ефективного функціонування Європейського Союзу. Серед багатьох інструментів