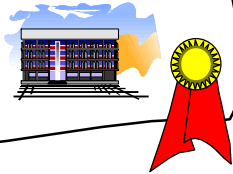


Дослідження.
Розробки.
Проекти



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

Визначення "спроможності проводити оцінювання" ("evaluation capacity") у державному управлінні

Метою статті є аналіз підходів до визначення "спроможності проводити оцінювання" ("evaluation capacity"), основних елементів та рекомендованих кроків у сфері формування цієї спроможності в державному управлінні.

Ключові слова: оцінювання, спроможність проводити оцінювання.

This article is focused on analyses of different approaches to definition of "evaluation capacity", main elements and recommended actions to develop of "evaluation capacity" in public administration.

Key words: evaluation, evaluation capacity.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У науковій літературі оцінювання розглядається як частина управління з орієнтацією на результати та аналіз політики. Поняттям "спроможність проводити оцінювання" ("evaluation capacity") позначають головні елементи, правові, інституційні та інформаційні механізми, необхідні для проведення оцінювання. Створення "спроможності проводити оцінювання" є передумовою запровадження оцінювання, яке має на меті реалізацію принципів належного врядування (ефективність, результативність, відкритість, підзвітність) та удосконалення державного управління [1, с. 30], що є актуальним для України в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досить детально проаналізовано основні визначення, підходи, елементи та критерії дієвості "спроможності проводити оцінювання" у країнах-членах ЄС у дослідженні Estep* у 2007 [5], порівняльному аналізі систем оцінювання у сфері структурних

* Estep (European Social Legal and Economic Projects) - Компанія EStep (Європейські соціальні, юридичні та економічні проекти).

фондів ЄС країн Вишеградської групи - Словаччини, Польщі, Угорщини та Чехії [7].

Проект Генерального директорату регіонального розвитку Європейської комісії EVALSED розглядає передумови для створення спроможності проводити оцінювання у сфері соціально-економічного розвитку [6].

Світовий банк впроваджує програму підтримки створення систем моніторингу та оцінювання у країнах, що розвиваються, як важливу частину належного врядування. Незалежна група оцінювання Світового банку розробила значну кількість методичних рекомендацій щодо впровадження системи оцінювання та моніторингу на національному рівні: "Моніторинг та оцінювання: деякі інструменти, методи та підходи" [2]; "Яким чином побудувати системи моніторингу та оцінювання для підтримки кращого врядування?" [8], посібники для перевірки ступеня впровадження системи оцінювання в країні або відповідному секторі [4] та ін.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття, та формулювання цілей статті. Таким чином, незважаючи на велику кількість публікацій з цієї теми у світовій науковій літературі та напрацювань міжнародних інституцій, в Україні поки що не проводилися дослідження "спроможності проводити оцінювання". Тому *метою статті* є аналіз підходів до визначення "спроможності проводити оцінювання", основних елементів та рекомендованих кроків у сфері формування цієї спроможності.

Виклад основного змісту. У 1960-х рр. оцінювання розглядалося як засіб удосконалення урядових програм та ініціатив, слугувало цілям моніторингу. Оцінювання було тісно пов'язане із процесом планування та вироблення програм [3, с. 1]. У 1970-1980-х рр. акцент у оцінюванні змістився на забезпечення підзвітності громадськості у сфері бюджетного процесу. Оцінювання стало засобом визначення ефективності діяльності уряду у світлі встановлених стандартів та цілей. На цій стадії зросла роль парламенту в бюджетному процесі. Останнім часом оцінювання використовується як для вдосконалення програми та належного планування, так і для забезпечення підзвітності та ефективного використання бюджетних коштів [3, с. 2-3].

Як уже зазначалося, створення спроможності уряду проводити оцінювання є передумовою впровадження цієї функції. Проект EVALSED* визначає "спроможність проводити оцінювання" як створення необхідної інституційної та ресурсної бази, розвитку людських ресурсів та навиків, процедур для проведення оцінювання у сфері державної політики та системах державного управління [6].

Автор публікації Світового банку "Створення системи моніторингу та оцінювання в державному секторі: окремі уроки із міжнародного досвіду"

* EVALSED - проект ЄС щодо створення веб-ресурсу у сфері оцінювання соціально-економічного розвитку.

Сальваторе Шіаво-Кампо стверджує, що є "чотири елементи спроможності проводити оцінювання, які полягають в удосконаленні:

- інституційної спроможності та заміні менш ефективних правил більш дієвими правилами та стимулами підзвітності;
- організаційної спроможності, адаптації та приведенні у відповідність організаційної структури урядових підрозділів з моніторингу та оцінювання із новими та ефективнішими правилами та стимулами щодо підзвітності;
- інформаційних та комунікаційних технологій для отримання більш точної та вчасної інформації про результати;
- людських ресурсів шляхом навчання у сфері оцінювання та моніторингу, вироблення навиків, необхідних для використання у відповідному інституційному та організаційному контексті" [10].

Проект EVALSED пропонує такі "ключові рішення, які мають бути прийняті на стратегічному рівні з метою розвитку спроможності проводити оцінювання", які мають стосуватися:

- структури (architecture): визначення рівня управління та структури функції оцінювання та системи координації;
- посилення запиту на оцінювання (demand), який має бути дієвим та належно скерованим;
- удосконалення забезпечення оцінювання (supply) - розвиток навиків та компетенцій у сфері оцінювання в поєднанні із відповідною організаційною підтримкою;
- інституціоналізації оцінювання: інтеграція оцінювання в систему прийняття рішень та у більш широку систему вироблення політики [6].

Дослідження Ester визначає чотири елементи спроможності проводити оцінювання [5]:

- запит на проведення оцінювання (здатність та зобов'язання уряду здійснювати оцінювання, переконаність уряду щодо переваг оцінювання або наявність зовнішнього тиску з боку зовнішніх донорів надання допомоги) [9];
- забезпечення оцінювання (необхідні ресурси, навиків та інформаційні технології для ефективного забезпечення запиту на проведення оцінювання);
- структура, яка передбачає систему організації та координації оцінювання (може бути централізований або децентралізований, внутрішній або зовнішній підхід);
- інституціоналізація (створення системи оцінювання та моніторингу, яка виробляє результати, які є корисними для всіх зацікавлених сторін, яка використовується з метою впровадження належного врядування, існує достатній запит на проведення та реалізацію функції моніторингу та оцінювання, який передбачає належне її фінансування та стабільність у найближчому майбутньому) [9].

Дослідження Міністерства регіонального розвитку структурує своє дослідження систем оцінювання у вишеградських країнах за такими елементами:

- запит на оцінювання з боку уряду;
- забезпечення оцінювання;
- поширення результатів оцінювання;
- використання результатів оцінювання [7, с. 22-40].

Більшість вищезгаданих елементів - структура, запит, забезпечення та інституціоналізація - є спільними для більшості досліджень щодо створення спроможності проводити оцінювання, які можна знайти в літературі [5].

Окремі автори виокремлюють спроможність проводити оцінювання (людські та фінансові ресурси) від практики оцінювання (evaluation practice). Практика оцінювання включає проведення оцінювання, визначення оцінювання, структуру оцінювання, власне етапи оцінювання [3, с. 5]. Практика оцінювання є похідною від спроможності. Також слід вирізняти організаційні засади (статус організацій, які відповідають за оцінювання), інституціоналізацію (правила і процедури, які вимагають проведення оцінювання). Режим оцінювання включає конфігурацію спроможності проводити оцінювання, практику оцінювання, організаційні засади, інституціоналізацію. Створення спроможності проводити оцінювання включає діяльність та ініціативи з метою впровадження режиму оцінювання [3, с. 5-6].

У процесі створення спроможності проводити оцінювання значну роль відіграють цілі оцінювання: чи воно використовується більше для демократичного діалогу, чи є інструментом управління. Прихильники першого підходу вважають, що функція оцінювання має бути закріплена за парламентом, прихильники оцінювання як інструменту управління вважають, що вона має здійснюватись виконавчою владою [3, с. 8]. Парламент може проводити оцінювання виконання урядової політики в рамках парламентського контролю. На наш погляд, більш логічно функцію оцінювання розвивати саме в уряді, оскільки функція планування та впровадження політики зосереджена в уряді.

Проект Evalsed розрізняє різні рівні спроможності проводити оцінювання, зокрема:

- індивідуальний рівень, який включає необхідні навички та компетенції;
- організаційний рівень, який включає управлінські правила та структури;
- міжорганізаційний рівень включає державні та приватні інституції, які взаємодіють через мережі, процедури та партнерство;
- суспільний рівень, який передбачає мислення термінами оцінювання у громадянському суспільстві, включаючи професійні організації та державний сектор [6].

Світовий банк пропонує такі кроки щодо створення спроможності проводити оцінювання:

1. Визначення ключових міністерств та інших органів, визначення їх функцій та взаємовідносин.

2. Вивчення середовища: визначення основних стимулів, етики, правил, можливих ризиків корупції. Визначення, яким чином система стимулів та правил впливає на процес прийняття рішень.

3. Встановлення факторів, які впливають на процес формування бюджету та рішення галузевих міністерств. Визначення реальних ролей та ступеня автономії міністерств у прийнятті рішень.

4. Визначення ступеня впливу оцінювання на прийняття рішень щодо бюджету та управління міністерствами. Це є визначенням запиту на оцінювання в уряді.

5. Окреслення наявних функцій та діяльності у сфері оцінювання у центральних органах, міністерствах, інших організаціях, перевірка інформаційної бази.

6. Визначення ролі донорів, які надають допомогу, у розвитку оцінювання. Ряд донорів вимагають проведення моніторингу та оцінювання своїх програм та впливають на формування спроможності проводити оцінювання шляхом надання відповідних консультацій.

7. Визначення головних реформ у державному секторі на найближчі роки, зокрема у сфері управління з орієнтацією на результати та оцінювання.

8. Встановлення можливостей та варіантів розвитку спроможності проводити оцінювання.

9. Підготовка плану створення спроможності проводити оцінювання [4].

Для успішності розвитку спроможності проводити оцінювання слід керуватися такими правилами: оцінювання має функціонувати для підтримання системи управління для залучення представників громадянського суспільства; створення спроможності слід вдумливо планувати та забезпечувати ресурсами; має бути дотриманий принцип незалежності та неупередженості щодо результатів оцінювання; систему оцінювання слід створювати на індивідуальному, організаційному, міжорганізаційному та суспільному рівні як цілісну систему; має бути забезпечена належна координація, узгодженість у розбудові спроможності та водночас гнучкість процедур та підходів на рівні політик, програм, регіонів; можна почати впроваджувати створення спроможності на рівні окремих програм, які фінансуються ЄС, чи рівнів управління. Проте слід передбачити поширення оцінювання на програми, які фінансуються з державного бюджету.

Оцінювання має відповідати потребам управління та прийняття рішень з метою підвищення ефективності та результативності дій держави та забезпечення потреб громадян і зацікавлених сторін. Оцінювання не повинно

бути лише зовнішньою вимогою. Залучення громадянського суспільства до оцінювання через консультації буде стимулювати створення потреби на такого роду інформацію та використання оцінювання, що, у свою чергу, буде покращувати підзвітність, підвищуватиме прозорість. Важливу роль відіграє формування професійної спільноти експертів та інституцій, зацікавлених у розвитку оцінювання. Ключове значення для формування професійної спільноти у сфері оцінювання має створення освітніх та тренінгових програм, вироблення стандартів, кодексів етики. Тут важливу роль відіграють національні асоціації оцінювання [6].

Висновки. Отже, відповідно до нашого розуміння, спроможність проводити оцінювання включає в себе наступне:

- здатність і зобов'язання уряду ввести оцінювання та використовувати результати оцінювання (інакше кажучи, "запит на оцінювання");
- достатні людські ресурси з необхідними навичками, технічний потенціал (ІТ та системи комунікації, фінансові ресурси ("забезпечення оцінювання");
- організацію і координацію системи моніторингу та оцінювання, яка включає в себе правила і процедури системи моніторингу та оцінювання (структура оцінювання);
- практичне розроблення і впровадження системи моніторингу та оцінювання, яка надає важливу інформацію для ключових зацікавлених сторін (інституціоналізація).

Відповідно до цих аспектів пропонуються такі попередні рекомендації щодо розвитку спроможності до оцінювання:

- Розвиток запиту на оцінювання вимагає інтересу і політичної підтримки з боку політиків, топ-менеджменту в державному управлінні та суспільстві. Необхідно знайти "лідера у сфері оцінювання" і політичну волю для здійснення професійного оцінювання. Таким "лідером" може бути парламент і, зокрема, парламентські комітети або Рахункова палата України чи Адміністрація Президента.

- Важливо спочатку діагностувати існуючі системи моніторингу та оцінювання [5].

- Необхідно пропагувати і пояснювати громадськості переваги моніторингу та оцінювання державної політики. Це допоможе зробити уряд відповідальним за витрачання коштів платників податків. Інтерес громадянського суспільства до публікації звітів про оцінювання державних програм буде стимулювати запит на оцінювання.

- Сталість персоналу та інституційна пам'ять відіграє велику роль. Важливо використати потенціал державних службовців, які пройшли навчання в галузі оцінювання і моніторингу, працюють у суміжних сферах: стратегічного планування, аналізу політики, управління проектами технічної допомоги, оцінювання ефективності державних програм, аудиту.

- Для збільшення спроможності вкрай важливо проводити тренінги для державних службовців і поширювати знання та інформацію про оцінювання.

- Технічна спроможність теж є дуже важливою: надійні інформаційні системи; достовірність інформації у звітах [5]. Надійна система моніторингу має бути розроблена як основа для оцінювання.

- Адекватне фінансування має важливе значення для формування спроможності проводити оцінювання. Витрати на оцінювання мають становити частину бюджету програм.

- Важливо, щоб проведення оцінювання було юридично обов'язковою вимогою. У даному випадку воно буде розвиватися швидше. Але це не є гарантією для розвитку культури оцінювання. Має бути політичний запит на такого роду інформацію і сформована спроможність ініціювати, проводити та використовувати його результати.

- Оцінювання як інструмент управління має бути інтегроване до процесу адміністративної реформи, оскільки часткове впровадження окремих елементів оцінювання в державне управління не зможе принести очікуваних результатів, якщо вся система функціонуватиме неправильно. Ми вважаємо, що спочатку оцінювання та організаційна культура, спрямована на результат, має стати частиною стратегічного управління та планування, згодом - програмно-цільовий метод бюджетування має бути приведений у відповідність із цією системою. Відповідальність за роботу системи моніторингу та оцінювання має бути чітко визначена на загальнодержавному рівні та в міністерствах.

- Впровадження довгострокового бюджетування має стимулювати розвиток оцінювання, допоможе побачити зв'язок між фінансовою перспективою і оцінюванням.

- EVALSED відзначає, що на ранніх стадіях розвитку спроможності проведення оцінювання, як правило, необхідно доручити спеціальному підрозділу у рамках уряду [6].

- Координація також необхідна для оцінювання. Відповідальні інституції повинні планувати, збирати і вивчати інформацію.

Перспективи подальших досліджень. Зазначені рекомендації щодо впровадження системи оцінювання слід опрацювати детальніше з урахуванням необхідних змін у законодавстві та структурі органів державної влади, що може бути подальшим напрямом досліджень.

Список використаних джерел

1. Кравчук І. Роль оцінювання державної політики у впровадженні принципів належного врядування / І. Кравчук // Зб. наук. пр. НАДУ. - К. : НАДУ, 2010. - Вип. 2. - С. 23-32.

2. Мониторинг и оценка. Некоторые инструменты, методы и подходы. Мировой банк. - Режим доступа : http://siteresources.worldbank.org/EXT/EVACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/m_and_e_russian.pdf

3. Building effective evaluation capacity: lessons from practice [edited by Richard Boyle and Donald Lemaire]. - The USA, New Brunswick: Transaction Publishers, 1999. - 202 p.

4. Diagnostic Guides. - World Bank. - Режим доступу : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOED/EXTEVACAPDEV/0,,contentMDK:22305049~menuPK:6362005~pagePK:64829573~piPK:64829550~theSitePK:4585673,00.html>

5. EStep, Final report on the framework to analyse the development of evaluations capacity in the EU member states, 2007. - Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/report_integrated_2007.pdf - 4

6. EVALSED: the on-line resource for the evaluation of socio-economic development. - Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm

7. Evaluation Systems in the Visegrad Member States / [Coordinated by Ph. D. Piotr Zuber, Edited by Stanislaw Biennias, Iwona Lewandowska]. - Warsaw : Ministry of Regional Development, 2009. - 226 p.

8. How to Build M&E Systems to Support Better Government. - World Bank. - Режим доступу : http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251737367684/How_to_build_ME_gov.pdf

9. Mackay K. Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management / K. Mackay. - The World Bank Operations Evaluation Department - ECD Working Paper Series - N 15. - January 2006. - Режим доступу : http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/4585664-1253899870336/monitoring_evaluation_psm.pdf

10. *Shiavo-Campo S.* Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience / S. Shiavo-Campo // World Bank, ECD working paper series - N 13. - June 2005. - Режим доступу : http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1276521901256/ecd_wp_13.pdf

Наталія Попович,

*кандидат філологічних наук, доцент,
докторант кафедри україністики НАДУ*

Аргументативні аспекти стратегій комунікативної взаємодії

У статті вперше здійснено спробу охарактеризувати аргументативні аспекти комунікативної діяльності. Аргументативне спілкування розцінено як спілкування з яскраво вираженою спрямованістю на вплив з метою внесення можливих змін у поведінку та переконання адресата. Використання аргументативних стратегій і тактик здатне задовольнити практичні потреби в науковому