

УДК 32:35:303.094.5(477)

Ю. Шапочка

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ХАРАКТЕРИСТИК ВНУТРІШНЬОГО ТА ЗОВНІШНЬОГО ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРОГРАМ

Зазначено, що попри створені певні організаційно-правові умови для впровадження оцінювання державної політики та програм, в Україні поки що немає достатнього внутрішнього запиту з боку органів державної влади на результати оцінювання. Розглянуто сутність зовнішнього та внутрішнього оцінювання державної політики та програм. Здійснено порівняльний аналіз характеристик цих видів оцінювання та запропоновано механізми виправлення недоліків зовнішнього оцінювання.

Ключові слова: громадські організації, зовнішнє оцінювання, внутрішнє оцінювання, партисипативне оцінювання, об'єднане оцінювання.

Вимоги громадянського суспільства, запити населення на проведення якісних змін у системі державного управління, потреби державних органів у впровадженні інновацій та сучасних технологій прийняття суспільно важливих рішень у кризових ситуаціях формують в Україні попит на вироблення державної політики на засадах ефективності, результативності та справедливості. Від органів державної влади вже вимагається не лише розробка, прийняття нормативно-правових актів та контроль за їх виконанням, а аналіз причин досягнення чи не досягнення очікуваних результатів, відстеження змін у житті населення внаслідок впровадження політики та програм.

Існуюча система державного управління України не відповідає сучасним потребам і вимагає реформування. Але не ситуативного та спонтанного реформування, що зумовлене поточною політичною ситуацією, а ґрунтовних змін на основі впровадження нових управлінських технологій, які б базувалися на кращих наукових розробках та прозорості і демократичності процедур вироблення рішень, використанні кращого досвіду інших країн. Вибір найкращого з-поміж можливих альтернатив державної політики повинен базуватися на суспільних цінностях, суспільному й соціальному виборі, який зроблено в демократичному суспільстві, залученні широких верств громадськості, експертів, науковців, недержавних організацій до дискусій, що передують ухваленню рішень. Процес демократичного реформування державного управління не можливий без впровадження інституту оцінювання політик і програм, на сьогодні значення оцінювання для успіху реформ є загально визнаним. У збірнику статей з питань дослідження адміністративної реформи і оцінювання, на досвіді дванадцяти країн Європи, Азії та Латинської Америки [1], доведено зв'язок проведення адміністративних реформ і впровадження оцінювання політик – починаючи з 60-х рр. ХХ ст., автори характеризують цей зв'язок метафорою “сіамські близнюки”. Оцінювання державної політики слугує основою для планування та удосконалення політики, прийняття рішень, ефективного використання бюджетних коштів, публічності діяльності органів державної влади. Відомий науковець Е. Ведунг так визначив роль оцінювання: “Оцінювання передбачає погляд назад заради кращого поступу вперед” [2].

У світовій практиці використовуються різні види оцінювання, останнім часом зростає популярність зовнішнього оцінювання з залученням незалежних експертів, представників громадських організацій та аналітичних центрів. В Україні система кваліфікованого оцінювання впровадження державної політики та програм практично ще не сформувалася через недосконалість чинної нормативно-правової бази, незначну кількість відповідних теоретико-методологічних напрацювань і методик та недостатню кількість відповідно підготовлених фахівців. Від вирішення цього відповідального й складного завдання безпосередньо залежать наші успіхи в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства. Усе це актуалізує необхідність професійного оцінювання державної політики та програм, дослідження історичного й міжнародного досвіду його проведення, узагальнення відповідних науково-теоретичних надбань, що допоможе зрозуміти основні закономірності й розробити механізми його реалізації в Україні.

Питання оцінювання державно-управлінської діяльності досліджували такі вчені, як: А. Беляєв, К. Вайс, Е. Ведунг, Х. Вольманн, А. Воронков, С. Гайдученко, Т. Дай, Ч. Еткін, О. Кілієвич, О. Кокіц, Л. Кронбах, В. Малиновський, В. Маршаков, Д. Нахмаяс, Л. Пал, О. Пархоменко-Куцевіл, М. Паттон, Л. Пашко, Е. Посавак, Л. Приходченко, П. Россі, О. Рудік, Л. Рутмен, В. Тертичка, Г. Фрімен, Ф. Хміль, Д. Циганков, Е. Челімські, Н. Чижев та інші, якими напрацьовані моделі та підходи, запропоновані індикатори та показники.

Незважаючи на те, що значна кількість наукових праць українських науковців присвячена процесу оцінювання державної політики та програм, в Україні види оцінювання потребують детальнішого вивчення та застосування.

Мета статті – здійснити порівняльний аналіз основних характеристик зовнішнього та внутрішнього оцінювання, визначити переваги та недоліки кожного з видів.

Існують різні визначення поняття “оцінювання”. Наприклад, К. Вайс визначає оцінювання як систематичне оцінювання операцій та/або результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних та неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики [3]. На думку В. Тертички, “оцінювання – це з’ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи політики, застосування інструментів впровадження державно-політичного рішення в життя і встановлення меж дії/бездії політики тощо” [4]. На нашу думку, мету оцінювання найкраще викладено в Хартії по оцінюванню державної політики та програм Французької асоціації оцінювання: “Оцінювання державної політики спрямоване на отримання знань щодо державної діяльності, у тому числі щодо її результатів, з подвійною метою – дозволити громадянам оцінити значимість державної діяльності та надати сприяння особам, що приймають рішення, для того щоб підвищити її релевантність, результативність, ефективність, цілісність та вплив” [5].

Оцінювання буває різних видів, в Україні відсутня загальноприйнята класифікація видів оцінювання. У цій статті ми розглянемо його види, визначені залежно від суб’єкта, який здійснює оцінювання – це внутрішнє, зовнішнє/незалежне, партисипативне та об’єднане.

Внутрішнє оцінювання (англ. internal evaluation) виконується відділом/особами, підзвітними правлінню донора, партнера або організації-виконавця [6]. У літературі нерідко відбувається змішання термінів “внутрішнє оцінювання” і “само оцінювання” (англ. self-evaluation). Розходження цих понять полягає в тому, що суб’єктами внутрішнього оцінювання є співробітники організації, що діагностується, які не беруть участь у програмі; своєю чергою, суб’єктами самооцінювання є безпосередньо

учасники програми. На думку К. Вайс, “чимало непоганих досліджень з усією науковою строгістю було виконано й штатними працівниками, існує поширене упередження, що такі оцінювачі намагаються потішити керівників агентства і представити програму у найвигоднішому світлі” [7].

Зовнішнє оцінювання (англ. *external evaluation*) – це оцінювання дії з розвитку, яке проводиться організаціями, особами, які не є донорами або виконуючими організаціями [8], інакше кажучи, особами або організаціями, які перебувають поза контролем організації, що розробляє та виконує дії з розвитку, які підлягають оцінюванню. Зовнішнє оцінювання ініціюється та проводиться або фінансується зовнішнім щодо органу державної влади, відповідального за розробку та впровадження програми чи політики, адміністративним чи політичним органом, до компетенції якого належить оцінювання програм чи політики (наприклад, Парламентом, Урядом, Міністерством фінансів, Рахунковою палатою, спеціально створеною організацією з функціями оцінювання тощо), або представниками незалежної дослідної, наукової, комерційної чи громадської організації, незалежними експертами з оцінювання. Синонімом зовнішнього оцінювання є незалежне оцінювання.

Партисипативне оцінювання (англ. *participatory evaluation*) – це оцінювання, за допомогою якого учасники відомств і зацікавлені сторони (зокрема бенефіціари) працюють спільно над розробкою і проведенням оцінювання, а також інтерпретацією його результатів [9]. Іншими словами, можна зазначити, що це поєднання зовнішнього та внутрішнього оцінювання. Досить подібним до партисипативного оцінювання є об’єднане оцінювання (англ. *joint evaluation*), у якому беруть участь різні донори і/або партнери [10].

Нас як дослідників буде цікавити зовнішнє та внутрішнє оцінювання як види, що відрізняються один від одного. Здійснивши порівняльний аналіз їх основних характеристик, пропонуємо результати дослідження у табл. 1.

Таблиця 1

**Результати порівняльного аналізу характеристик
внутрішнього та зовнішнього оцінювання**

№ з/п	Назва характеристики	Внутрішнє оцінювання	Зовнішнє оцінювання
1	2	3	4
1	Рівень знань, навиків та кваліфікації оцінювачів	Гірші через відсутність періодичної участі у проектах і відсутність спеціалізації на оцінюванні	Спеціальна кваліфікація оцінювачів, кращі вміння та навики завдяки спеціалізації на оцінюванні та постійній практиці в різних проектах з оцінювання, участі в роботі громадських об’єднань із оцінювання, обміну досвідом
2	Завантаженість персоналу організації	Учасники оцінювання зайняті поточною роботою, оцінювання – це додаткове навантаження на персонал організації, як доповнення до виконання основних обов’язків, тому у них може бути відсутнє бажання та час якісно займатися оцінюванням	Відсутність додаткового навантаження на персонал організації, для оцінювачів оцінювання є основним видом діяльності, а не додатковим навантаженням до інших справ

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ХАРАКТЕРИСТИК ВНУТРІШНЬОГО ТА ЗОВНІШНЬОГО
ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРОГРАМ

Продовження табл. 1

1	2	3	4
3	Незалежність та об'єктивність	Організаційна упередженість, зацікавленість у продовженні програми, можливість маніпулювання, недостатньо незалежне, неповна об'єктивність, учасникам оцінювання важко бути нейтральними до своєї роботи, їх легко відсторонити від оцінювання	Незалежне та об'єктивне, важко маніпулювати, важко відсторонити від оцінювання, мають "свіжий" погляд на програму чи політику, можливість звернення уваги на те, що вислизає від уваги зацікавлених осіб (в силу їх прихильності організації)
4	Етика	Етична дилема, деякі питання незручно озвучувати та оцінювати, велика ймовірність виникнення конфлікту інтересів, при отриманні нових "незручних" даних, існує ризик тиску на персонал, що надав інформацію	Відсутність етичної дилеми
5	Доступ до інформації та людей	Достатній, повноважень, отримувати інформацію	Обмежений доступ, повноважень недостатньо
6	Обсяг фінансування	Потребує менших фінансових ресурсів, адже не потрібно оплачувати залучених фахівців	Висока вартість, потребує більших фінансових ресурсів на оплату праці залучених фахівців
7	Затрати на підготовку оцінювачів	Несе організація, додаткове навантаження на бюджет організації	Затрати організації на підготовку відсутні, підготовка здійснюється за рахунок зовнішніх оцінювачів
8	Вплив на процес прийняття рішень	Високий, достатнє впровадження отриманих рекомендацій, полегшує вдосконалення програми, більше можливостей донести результати до відома зацікавлених сторін, оцінювання проводиться за сценарієм, який влаштовує орган	Низький
9	Довіра до результатів працівників організації	Висока	Недостатня
10	Близькість до організації	Значна, більш глибоке розуміння політики/програми	Недостатнє знання особливостей політики/програми, цілей і планів організації

Закінчення табл. 1

1	2	3	4
11	Врахування інтересів зацікавлених сторін	Здебільшого врахування інтересів організації	Урахування інтересів всіх зацікавлених сторін
12	Відповідальність за оцінювання	Персонал організації	Зовнішній оцінювач
13	Підзвітність, прозорість, демократизація політики	Залишається без змін	Покращується внаслідок привернення уваги громадськості до процесу та результатів оцінювання, оприлюднення результатів оцінювання
14	Рекомендації оцінювання	Вибрані результати, звіт підготовлений із позиції автора, що працює в організації, можуть бути орієнтованим на “підлаштування” програми	Всі результати, звіт підготовлений з нейтральної позиції, можуть бути орієнтованими на фундаментальну реструктуризацію
15	Інституційна пам’ять	Знання та досвід залишаються в організації	Зовнішні оцінювачі забирають з собою отримані знання
16	Час збору даних та проведення оцінювання	Витрачається менше часу – співробітники краще знають предмет оцінювання та володіють майже всією інформацією для оцінювання, мають досвід роботи в цій організації	Витрачається більше часу на детальне ознайомлення з політикою та на збір інформації

Висновки

Жоден із видів оцінювання не є ідеальним, кожен із них має свої переваги та недоліки. У кожній конкретній ситуації необхідно приймати рішення, орієнтуючись на мету та завдання оцінювання, наявні ресурси та необхідні терміни.

Проведення внутрішнього оцінювання державної політики є менш затратним, вимагає менше часу, формує інституційну пам’ять державного органу, оцінювачі мають більший доступ до інформації та краще знання предмету оцінювання, відбувається достатнє впровадження отриманих рекомендацій для вдосконалення програми, оцінювач має більше можливостей донести результати до відома зацікавлених сторін та викликає менше спротиву у осіб, відповідальних за прийняття рішень та персоналу організацій.

На сьогодні в Україні зовнішнє оцінювання не популярне, хоча саме його проведення дає змогу державним органам працювати прозоріше, робить їх діяльність підзвітною суспільству, зменшує навантаження на власний персонал державних органів. Зовнішні оцінювачі мають кращу кваліфікацію, кращі вміння та навички з оцінювання, у процесі оцінювання не виникає етична дилема. Зовнішнє оцінювання незалежне та об’єктивне, рекомендації за результатами оцінюваннями більш якісні, повні, об’єктивні та враховують інтереси всіх зацікавлених сторін. Наявні недоліки зовнішнього оцінювання можна виправити шляхом впровадження таких механізмів:

– затрати, які необхідно нести з огляду на оплату праці залучених фахівців для оцінювання, можуть компенсуватися внаслідок економії витрат на навчання власного персоналу оцінюванню;

– проблему обмеженого доступу до інформації та людей можна вирішити, заклавши в угоді про проведення зовнішнього оцінювання відповідні умови надання інформації;

– проблему підвищення впливу на процес прийняття рішень можна вирішити, вдосконаливши нормативно-правову базу щодо оцінювання та передбачивши обов'язкову процедуру розгляду рекомендацій, отриманих за підсумками оцінювання;

– для підвищення довіри до результатів оцінювання необхідно створювати умови для формування громадських об'єднань оцінювачів, які будуть затверджувати стандарти оцінювання, слідкувати за дотриманням оцінювачами затверджених стандартів, формувати рейтинг оцінювачів, проводити роз'яснювальну просвітницьку роботу щодо оцінювання, запроваджувати атестацію чи сертифікацію оцінювачів;

– для формування інституційної пам'яті в угодах про проведення зовнішнього оцінювання необхідно передбачати положення про передачу рекомендацій за результатами оцінювання організаціям, які оцінювалися.

Перспективи подальших досліджень у зазначеному напрямі полягають у вивченні досвіду різних країн щодо використання зовнішнього та внутрішнього оцінювання державної політики та програм.

Література

1. Evaluation in public-sector reform [Electronic resource] / ed. by Hellmut Wollmann, Cheltenham. — Access mode : http://www.politanaliz.ru/art_list_9.html.

2. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм [Текст] / Е. Ведунг ; [пер. з англ. В. Шульга]. — К. : Всеуито, 2003. — С. 19, 20.

3. Вайс К. Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / К. Г. Вайс ; [пер. з англ. Р. Ткачука, М. Корчинської ; наук. ред. пер. О. Кілієвич]. — К. : Основи, 2000. — С. 25.

4. Тертичка В. В. Оцінювання державної політики та програм [Електронний ресурс] : консп. лекц. / В. В. Тертичка, В. О. Купрій. — Режим доступу : http://ipas.org.ua/doc/du/3_Synopsis.pdf.

5. Хартия по оцениванию государственных политик и программ Французского общества по оцениванию La Charte de l'Evaluation: des politiques publiques et des programmes publics [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.sfe.asso.fr/fr/charte-sfe.html>.

6. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) [Text] : Glossary of Key Terms in Evaluation and results Based Management. — Paris : [s. n.], 2002. — № 6. — P. 22. — (Series "Evaluation and Aid Effectiveness").

7. Вайс К. Г. Оцінювання... — 671 с.

8. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)... — P. 22.

9. Глумачний словник термінів, пов'язаних із моніторингом та оцінкою ефективності [Електронний ресурс] : Проект ЄС "Підтримка у виконанні Угоди про партнерство та співробітництво (УПС)". — 2008. — Режим доступу : www.pca.kiev.ua.

10. Там само.

Yu. Shapochka

**COMPARATIVE ANALYSIS OF CHARACTERISTICS
OF INTERNAL AND EXTERNAL EVALUATION
OF STATE POLICY AND PROGRAMS**

It is mentioned that despite the created certain organizational and legal conditions for the implementation of the evaluation of state policy and programs in Ukraine, there is not enough internal inquiries from the public authorities on results of the evaluation. The nature of internal and external evaluation of state policy and programs is considered. The comparative analysis of the characteristics of these types of evaluation is conducted, and mechanisms of disadvantages improving of external evaluation are suggested.

Key words: public organizations, internal evaluation, external evaluation, participatory evaluation, joint evaluation.