

# ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

---

*Ірина Кравчук,*

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

## **Правові, інституційні та методологічні засади оцінювання зовнішньої допомоги ЄС**

У статті проаналізовано правові, інституційні та частково методологічні засади оцінювання Європейською комісією надання допомоги ЄС третім країнам.

*Ключові слова:* оцінювання, кінцеве оцінювання, підсумкове оцінювання, проміжне оцінювання, тематичне оцінювання, секторальне та міжсекторальне географічне оцінювання.

Legal, institutional and partially methodological basis of evaluation of European Union's external assistance by European Commission is analysed in this article.

*Key words:* evaluation, ex-post evaluation, summative evaluation, interim evaluation, thematic evaluation, sectoral and cross-sectoral evaluation, geographic evaluation.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.* Європейський Союз виступає одним із найбільших донорів надання допомоги у світі, яку отримує в тому числі й Україна. Протягом 1991-2006 бюджетних років ЄС надав Україні технічну допомогу на загальну суму близько 1,7 млрд євро. В рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства (далі - ЄІСП), до реалізації якого залучені країни Європи, Африки і Азії, серед яких і Україна, передбачено 11 млрд 181 млн євро протягом 2007-2013 рр., з яких 95% - це програми для окремих та одночасно багатьох країн, 5% - програми прикордонного співробітництва [2].

Тому українським держслужбовцям та експертам важливо знати, за якими процедурами, принципами та критеріями

Європейська комісія (далі - ЄК) оцінює надання допомоги іншим країнам.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питання європейської інтеграції висвітлені в публікаціях І.Грицяка, В.Копійки, В.Муравйова, Г.Немирі, В.Чалого та інших вітчизняних і зарубіжних дослідників. Оцінювання та моніторинг вивчалися у працях К.Вайс, Е.Ведунг, О.Килієвича, В.Рєбкала, Ю.Полянського, В.Тєртички та експертів Проекту ЄС "Підтримка у виконанні Угоди про партнерство та співробітництво (УПС)".

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття.* Проте поза увагою дослідників лишилася тема оцінювання ЄК надання допомоги ЄС третім країнам.

*Формулювання цілей статті.* Метою статті є аналіз правових, інституційних та методологічних засад оцінювання надання допомоги ЄС третім країнам.

*Виклад основного матеріалу дослідження.*

### **Загальні правові засади оцінювання діяльності ЄК.**

Основні положення щодо оцінювання викладені у Повідомленні ЄК "Відповідаючи на стратегічні потреби: посилення використання оцінювання" (2007 р.) [6]. Це повідомлення звертає увагу на стратегічний аспект оцінювання. Для того щоб задовольнити інформаційні потреби на стратегічному рівні, необхідно розглядати окремі ініціативи з оцінювання в більш широкому політичному контексті [6].

Повідомлення ЄК 2007 р. інтегрує оцінювання в "Управління, що базується на діяльності" і "Цикл стратегічного планування та програмування". Довгострокові цілі та політичні пріоритети ЄК визначені у Фінансовій перспективі, п'ятирічній програмі ЄК. Ці пріоритети та цілі трансформовані у заходи за допомогою "Управління, що базується на діяльності" і стратегічного планування та програмування\*. Тут оцінювання допомагає:

---

\* Стратегічне планування та програмування діяльності ЄК відбувається таким чином. Після формування нового складу ЄК визначає п'ятирічні стратегічні цілі. Політичні пріоритети та орієнтовані обсяги людських і фінансових ресурсів на поточний рік визначені у Щорічній політичній стратегії. Щорічна політична стратегія є основою для проекту річного бюджету та Щорічної робочої програми ЄК. Щорічна робоча програма -

це конкретний план дій та перелік необхідних результатів для виконання Політичної стратегії. Кожен Генеральний директорат ЄК розробляє власний щорічний управлінський план. З моменту запровадження "Управління, що базується на діяльності" ці плани містять чіткі, конкретні, вимірювані та перевірювані цілі й індикатори для моніторингу і звітування про успіхи політики та вплив діяльності на життя громадян ЄС.

трансформувати політичні пріоритети у змістовні цілі та індикатори, що базуються на попередньому досвіді реалізації напрямів політики;

ефективно розподілити ресурси, оскільки результати оцінювання можуть бути використані для обґрунтування нових ініціатив та вибору між конкуруючими потребами;

визначати сфери *acquis*, що потребують спрощення законодавства;

звітувати про досягнуті результати, доповнюючи та збагачуючи моніторингову інформацію;

визначати прогалини (ланки, яких бракує) або нові потреби [6].

Тому ЄК підтримує систематичне співробітництво між різними департаментами та підрозділами в процесі реалізації функцій оцінювання та стратегічного планування і програмування.

Щорічна політична стратегія ЄК та робоча програма ЄК, щорічні управлінські плани Генеральних директоратів, Прогнозна програма оцінювання інтегрують оцінювання у "Цикл стратегічного планування та програмування" ЄК на стадії планування, а Щорічний звіт про діяльність ЄК та Щорічний огляд оцінювання - на стадії звітування.

Повідомлення ЄК 2007 р. у Додатку 2 містить оновлену версію обов'язкових стандартів оцінювання, які замінили собою стандарти 2002 р. (Повідомлення ЄК "Стандарти оцінювання та добра практика" (2002 р.)). Ці стандарти є складовою Стандарту Комісії щодо внутрішнього контролю № 23. Вони обов'язкові для всіх Генеральних директоратів та Служб ЄК стосовно оцінювання діяльності, яка має вплив на інші сторони поза Європейськими інституціями (організації, компанії, громадян). Стандарти також застосовуються, якщо Генеральний директорат проводить оцінювання внутрішньої політики чи надання послуг. Ці стандарти не поширюються на оцінювання окремих проектів, які фінансуються за певними програмами.

Стандарти включають п'ять категорій. Для кожної категорії визначено основний принцип та базові вимоги, спрямовані на дотримання основного принципу. Ці принципи поширюються на всі види оцінювання за часом здійснення. Основні принципи організації, проведення оцінювання, використання та розповсюдження результатів поширюються на всі види оцінювання. А базові вимоги застосовуються лише до ретроспективного оцінювання (проміжного, підсумкового та кінцевого) і оцінювання, що поєднує ретроспективне й прогнозне оцінювання [6].

Нижче наведено п'ять категорій стандартів та визначено основний принцип для кожної із них:

А. Ресурси та організація оцінювання (основний принцип діяльність з оцінювання має бути належно організована та забезпечена ресурсами).

В. Планування діяльності з оцінювання (діяльність з оцінювання має плануватися у прозорий та цілісний спосіб, щоб результати оцінювання були отримані вчасно для прийняття рішень на операційному та стратегічному рівнях і належного звітування).

С. Організація оцінювання має передбачати чіткі та конкретні цілі, належні методи та засоби для управління процесом оцінювання та його результатами).

Д. Проведення оцінювання (діяльність з оцінювання має надавати надійні, чіткі та цілісні результати).

Е. Поширення та використання результатів оцінювання (результати оцінювання мають бути представлені у спосіб, який забезпечує максимальне використання результатів та відповідає потребам стейкхолдерів та осіб, які приймають рішення) [6].

Вимога проводити оцінювання бюджетних програм закріплена у Фінансовому регламенті ЄС [5] та Імплементацийних правилах Фінансового регламенту [4]. У Фінансовому регламенті (ст. 27.4, 28, 33, 56.3 і 166) [5] та Імплементацийних правилах (ст. 21) [4] визначені основні вимоги до обсягу, мети, часу й використання результатів оцінювання програм та діяльності, яка містить витрати із загального бюджету Європейських співтовариств. Інституції повинні проводити попереднє та кінцеве оцінювання всіх програм та діяльності, які тягнуть за собою значні витрати відповідно до методичних настанов ЄК.

Усі програми або заходи, включаючи пілотні проекти та підготовчі заходи, де використовуються ресурси понад 50000000, мають підлягати проміжному і/або кінцевому оцінюванню, щоб переконатися, що людські та фінансові ресурси і отримані результати відповідають встановленим цілям. Результати, отримані внаслідок виконання багаторічної програми, мають періодично оцінюватися відповідно до графіка, який дає можливість взяти до уваги висновки оцінювання під час прийняття рішення про поновлення, внесення змін або призупинення програми. Заходи, які фінансуються на щорічній основі, мають оцінюватися кожні шість років [4].

### **Правові засади оцінювання надання допомоги ЄС.**

Безумовно, оцінювання пов'язане із стадією планування допомоги ЄС. Адже згодом буде оцінюватися ефективність та результативність реалізації стратегічних документів, які вироблені на цій стадії. Планування діяльності у сфері надання допомоги ЄС здійснюється за допомогою:

загальних стратегій на період 2007-2013 років, Стратегій для конкретних країн чи регіональних стратегій;

більш деталізованих Індикативних програм на період 2007-2009 років та 2010-2013 років (Національних індикативних програм та регіональних індикативних програм);

детальних щорічних програм дій для кожного року періоду виконання програми [10].

Реформа управління зовнішньою допомогою вимагала оцінювання результатів регіональної та секторальної політики, програм та процесу підготовки програми для успішної політики надання зовнішньої допомоги ЄС в цілому. Результати оцінювання мають бути враховані підрозділами ЄК, які відповідають за політику, програмування і впровадження політики та програм. Оцінювання має проводитися об'єктивно та незалежно.

Фінансова перспектива на 2007-2013 рр. та фінансові інструменти допомоги ЄС: Новий інструмент сусідства та партнерства, Інструмент розвитку економічної співпраці, Інструмент стабільності - також вимагають оцінювання результатів регіональної та секторальної політики, програм та процесу підготовки програми, що є суттєво необхідним для успішної політики надання зовнішньої допомоги ЄС.

Планування оцінювання зовнішньої допомоги здійснюється за допомогою Індикативної багаторічної програми оцінювання на 2007-2013 роки, яка пов'язана із Фінансовою перспективою на 2007-2013 роки. Індикативна програма передбачає такі види оцінювання у сфері зовнішньої допомоги ЄС:

географічне оцінювання (на рівні країни-партнера або регіону);

тематичне, секторальне та міжсекторальне оцінювання;

оцінювання окремих інструментів на стадії імплементації, зокрема різних фінансових інструментів надання допомоги (бюджетна підтримка, надання кредиту) [11].

Індикативна багаторічна програма детально визначає кількість досліджень, теми оцінювання та їх планування протягом 2007-2013 рр. [11]. Фактично мова йде лише про проміжне (mid-term) та кінцеве (ex-post) оцінювання. Попереднє оцінювання не охоплене цією програмою. Воно здійснюється в процесі планування впровадження окремих інструментів допомоги на підставі Фінансового регламенту.

ЄК також вважає, що необхідно проводити спільні дослідження у сфері оцінювання разом з іншими донорами – країнами-членами ЄС та членами Комітету допомоги з метою розвитку\* (The Development Assistance Committee - (DAC))

---

\* Комітет допомоги з метою розвитку - це основний орган ОЕСР для вирішення питань співробітництва із країнами, що розвиваються.

Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Ці дослідження охоплюють оцінювання на рівні країни-партнера; оцінювання реалізації міжсекторальних фінансових чи імплементаційних інструментів; методологічну роботу з метою гармонізації концепцій та підходів до спільного оцінювання [11].

На підставі індикативних багаторічних програм Комісари ЄК, відповідальні за міжнародні зв'язки, щороку приймають робочу програму оцінювання. "Програма оцінювання 2009 року для Спільного підрозділу з оцінювання" є дуже коротким та чітким документом. Це третя щорічна програма, прийнята відповідно до Індикативної багаторічної програми оцінювання на період 2007-2013 рр. Аналогічні щорічні програми були прийняті

у 2007 та 2008 рр. Програма 2009 р. включає два головних види оцінювання:

1. Географічне оцінювання допомоги конкретним країнам, яке включає дослідження, що мають бути завершені чи розпочаті в поточному році.
2. Тематичне оцінювання в конкретних сферах (наприклад охорона здоров'я, освіта, права людини, реформа правосуддя та сфери безпеки і т.ін.) [8].

Програма виконується Спільним підрозділом з оцінювання Бюро співробітництва EuropeAid. Підрозділ з оцінювання допомагає іншим підрозділам або представництвам ЄС в інших країнах (на рівні проекту, програми, теми), які не включені до цієї програми. Підрозділ співпрацює з робочими групами мережі Комітету допомоги з метою розвитку ОЕСР, які розробляють методологію, проводять оцінювання на рівні країни або оцінювання способів надання допомоги. Цей підрозділ також допомагає країнам-членам у створенні мережі оцінювання [8].

**Інституційний механізм оцінювання зовнішньої допомоги ЄС.** ЄК в цілому має децентралізовану систему оцінювання. Загальну координацію всієї системи здійснює Генеральний секретаріат ЄК. Генеральні директорати самостійно визначають та втілюють політику оцінювання у сфері своєї компетенції.

Бюро співробітництва EuropeAid (далі - EuropeAid) - це Генеральний директорат ЄК, який відповідає за імплементацію програм зовнішньої допомоги та реалізацію проектів ЄС у всьому світі. EuropeAid відповідає за всі стадії проекту надання допомоги: від визначення потреб, обґрунтування необхідності, рішення про фінансування, контроль. Проте значна частина роботи на підготовчій та імплементаційній стадії здійснюється представництвами ЄС у країнах - отримувачах допомоги [1].

EuropeAid підпорядкований Комісару ЄК Андрісу Пібалґсу, який відповідає за розвиток. EuropeAid складається із семи директоратів та чотирьох структурних підрозділів, підпорядкованих безпосередньо Генеральному директору (Director General). Чотири географічних директорати А, В, С, D забезпечують планування, узгодження методології та якість допомоги ЄС, загальне управління та підтримку представництв ЄС в інших країнах. Директорат F відповідає за тематичні

напрями та здійснює нагляд за виконанням усіх горизонтальних програм, які не пов'язані із певним регіоном. Директорат Е контролює якість програм співробітництва та намагається посилити їх ефективність і вплив на реформи. Директорат G здійснює управління людськими, фінансовими та технічними ресурсами [3].

Підрозділ з оцінювання є спільним для трьох директоратів Генерального директорату з розвитку (DG Development), зовнішніх відносин (DG RELEX) та EuropeAid. Він підпорядкований групі Комісарів ЄК, які відповідають за міжнародні зв'язки. Підрозділ відповідає за оцінювання програм співпраці та розвитку для третіх країн, за винятком країн-кандидатів у члени та надання гуманітарної допомоги. Цей підрозділ керує дослідженнями у сфері оцінювання за регіональним (країна чи регіон) або секторальним/тематичним принципом (охорона здоров'я, освіта, транспорт тощо).

Завданнями підрозділу є:

- забезпечення оцінювання результатів політики на секторальній, тематичній, регіональній або національній основі, результатів програми чи процесу вироблення програми;

- інтеграція висновків оцінювання в процес прийняття рішень та їх врахування відповідними службами, оприлюднення результатів оцінювання;

- вироблення необхідних інструментів та методології;

- звітування перед Комісарами ЄК, які відповідають за зовнішню політику та вживають заходів на підставі висновків та рекомендацій оцінювання [9].

Підрозділ з оцінювання поширює інформацію про висновки оцінювання для громадськості та інших інституцій.

EuropeAid надає великого значення підтриманню якості допомоги. Для цього діють Внутрішні групи підтримання якості, які здійснюють ретельний огляд заходів зовнішньої допомоги на стадії визначання потреб та формулювання заходів. Групи використовують внутрішню експертизу та кращу практику, отриману із попередніх проектів та програм.

За внутрішній моніторинг проектів та програм відповідають Представництва ЄС у країнах-партнерах. Географічні директорати EuropeAid контролюють цей процес. Моніторинг проектів здійснюється за допомогою Системи



моніторингу, що базується на результатах (Results oriented monitoring system (ROM)). Зовнішні незалежні експерти здійснюють регулярну перевірку виконання проектів та програм на місцях.

**Методологічні засади оцінювання зовнішньої допомоги ЄС.** Для належного оцінювання проекту або політики необхідні як суворе дотримання методології, так і творчий підхід для того, щоб під час оцінювання встановити та дослідити саме те, що потрібно. Методологія оцінювання у цій сфері передбачена посібником "Методологія оцінювання зовнішньої допомоги ЄК" [7]. Цей методологічний посібник складається з чотирьох томів. У першому томі "Методологічні засади оцінювання" представлені основні поняття та їх визначення. Другий том - це "Методичні настанови з географічного та тематичного оцінювання". У ньому описується процес оцінювання всієї сукупності заходів Співтовариства в масштабах країни чи регіону та оцінювання всіх дій у тій чи іншій галузі чи напрямі у світовому масштабі. У третьому томі "Методичні настанови щодо оцінювання проекту і програми" йдеться про великі проекти, пілотні проекти, програми в кількох країнах та будь-які інші проекти або програми, що потребують оцінювання. У четвертому томі "Інструменти оцінювання" представлено основні методи структурування оцінювання, збирання та аналізу даних, а також надання допомоги у виробленні рішень [7].

*Висновки.* Оцінювання надання допомоги ЄС регулюється як загальними нормами і стандартами щодо оцінювання діяльності ЄК, так і певними специфічними документами. У сфері надання допомоги ЄС окремим генеральним директором розвинута самостійна система оцінювання із власною правовою та методологічною базою, інституційним механізмом на європейському та національному рівнях. Однак ця система інтегрована в загальну мережу оцінювання ЄК, яка є платформою для співробітництва та обміну досвідом між підрозділами з оцінювання різних генеральних директоратів ЄК. Крім того, підрозділ з оцінювання EuropeAid тісно співпрацює з іншими донорами та Комітетом допомоги з метою розвитку ОЕСР для розробки спільних підходів та методів оцінювання. Як і в інших сферах політики ЄС, оцінювання надання допомоги останнім часом має стратегічний фокус, зосереджується на сукупному

впливі різних інструментів допомоги ЄС на процес реформ у країні-партнері або регіоні, наслідках політики ЄС у певних секторах третіх країн. ЄК намагається використовувати оцінювання для підвищення ефективності та результативності допомоги ЄС, покращання координації надання допомоги.

*Перспективи подальших досліджень.* Подальшим напрямом досліджень може бути більш глибоке вивчення методології оцінювання надання допомоги ЄС та системи моніторингу, що базується на результатах.

### **Список використаних джерел**

1.Бюро співробітництва EuropeAid // Офіц. сайт Європейської Комісії. - Режим доступу : [http://ec.europa.eu/europeaid/who/about/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/about/index_en.htm)

2.Довідка "Допомога ЄС в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства" // Уряд. портал. - Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart\\_id=223355899&cat\\_id=22335573](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart_id=223355899&cat_id=22335573)

3.Організаційна структура Бюро співробітництва EuropeAid // Офіц. сайт Європейської Комісії. - Режим доступу : [http://ec.europa.eu/europeaid/who/whoswho/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/whoswho/index_en.htm)

4.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.

5.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.

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\\_com\\_m\\_sec\\_2007\\_213\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/eval_com_m_sec_2007_213_en.pdf)

7.Evaluation Methodology for European Commissions External Assistance. - Luxemburg : Office for Official Publications of the European Communities, 2006. - 305 p.

8. Evaluation Programme for 2009 for the Joint Evaluation Unit // Бюро співробітництва EuropeAid // Офіц. сайт Європейської Комісії. Режим доступу : [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/work\\_programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/work_programme/index_en.htm)

9. How we evaluate? / Бюро співробітництва EuropeAid // Офіц. сайт Європейської Комісії. - Режим доступу : [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/introduction/introduction\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/introduction/introduction_en.htm)

10. How we programme / Бюро співробітництва EuropeAid // Офіц. сайт Європейської Комісії. - Режим доступу : [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/index_en.htm)

11. Indicative Multi-Annual Evaluation Programme 2007-2013 / Бюро співробітництва EuropeAid // Офіц. сайт Європейської Комісії. - Режим доступу : [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/work\\_programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/work_programme/index_en.htm)