

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

---

**Ірина Кравчук,**

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

### **Формування системи оцінювання в Польщі**

У статті проаналізовано розвиток системи оцінювання в Польщі. Зроблено висновки щодо можливих напрямів формування системи оцінювання в Україні на підставі польського досвіду.

*Ключові слова:* оцінювання, моніторинг, структурні фонди ЄС, політика згуртування ЄС.

Article analyzes development of evaluation system in Poland. Conclusions on perspective directions of evaluation system establishment in Ukraine are developed on the basis of Polish experience.

*Key words:* evaluation, monitoring, EU structural funds, EU cohesion policy.

*Постановка проблеми.* Для проведення реформ потрібна ефективна та дієва держава, яка працює на основі принципів належного врядування, прозорості та підзвітності. У цьому контексті оцінювання є важливим інструментом належного врядування. Оцінювання надає фактичну інформацію для прийняття рішень та планування, підтримує належну реалізацію політики, гарантує прозорість та підзвітність уряду перед парламентом і громадянами, забезпечує основу для ефективного і раціонального використання державних коштів, заохочує постійне удосконалення діяльності, мотивує державних службовців, підрозділи та установи. Досвід Польщі у розбудові системи оцінювання політики та програм, яка є подібною за розмірами населення, території і провела демократичні та

економічні реформи на шляху інтеграції до ЄС, може бути цікавим і корисним для України.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* За кордоном уже опубліковано багато досліджень, у яких висвітлюються шляхи запровадження системи оцінювання в державному механізмі країн світу. Їх висновки зводяться до того, що кожна країна обирала свій шлях у цій сфері, що мало різні результати та наслідки. У деяких випадках оцінювання ставало невід'ємною частиною державного механізму, а в інших - лише додатковим бюрократичним тягарем.

Безсумнівним є те, що підхід до оцінювання формувався під впливом історичного розвитку державної системи в кожній країні. Формування систем оцінювання в країнах Центральної та Східної Європи відбувалося під впливом процесу приєднання до ЄС, необхідною умовою якого було здійснення моніторингу та оцінювання наданої допомоги для вступу, а потім - під впливом Структурних фондів ЄС.

Було проведено велику кількість досліджень після вступу до ЄС нових держав-членів з Центральної та Східної Європи. Метою одного з перших досліджень, які були здійснені Центром стратегій та послуг з оцінювання в 2004-2006 рр. [9], що було продовжено Estep\* [4] в 2007 р., було намагання визначити ефективність системи оцінювання в країнах-членах ЄС. Міністерство регіонального розвитку Польщі провело комплексне дослідження систем оцінювання використання структурних фондів ЄС у Вишеградських країнах - Польщі, Словацькій Республіці, Угорщині та Чеській Республіці [6].

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.* Польща є однією із країн - нових членів ЄС, яким вдалося успішно розвинути систему оцінювання, використовуючи допомогу ЄС при приєднанні та структурні фонди ЄС. Проте її досвід у сфері формування системи оцінювання державної політики, програм, фондів ЄС поки не був предметом наукового аналізу в Україні. Тому *метою* статті є проведення аналізу

---

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

формування системи оцінювання державної політики та програм в Польщі з використанням допомоги для підготовки до вступу в ЄС та структурних фондів ЄС, формулювання висновків щодо напрямів формування системи оцінювання в Україні.

*Вклад основного матеріалу.* Загалом організаційна культура оцінювання в країнах Центральної та Східної Європи мала однакову основу. Вона не була добре розвинена або ж інституціалізована, на відміну від системи оцінювання в 15 країнах - членах ЄС, залишалась помітно позаду. В усіх країнах Центральної та Східної Європи не вистачало компетентних фахівців, які б відповідали існуючим вимогам. Також спочатку були відсутні інструкції та методичні рекомендації на національних мовах. Крім того, не було основних знань та досвіду, включаючи і те, яким чином використовувати та реагувати на результати оцінювання. Часто оцінювання сприймалося як особиста критика офіційних осіб та міністрів, а тому воно не знаходило підтримки політиків та адміністрації.

Незважаючи на аналогічні передумови і умови, у деяких країнах Центральної та Східної Європи прогрес відбувався швидше. Найбільш розвиненими країнами є Польща і Румунія. Порівнюючи окремі фактори, що визначають розвиток потенціалу в галузі оцінювання, цим двом країнам вдалося знайти лідерів, зацікавлених в оцінюванні. У статті подано польський досвід оцінювання програм, що фінансуються ЄС, як країни, яка схожа з Україною за чисельністю населення, розміром і умовами розвитку державного управління.

Як основу пропонується розглянути етапи розвитку системи оцінювання, на підставі публікації К.Олейнічака [10] та книги про систему оцінювання у країнах Вишеградської групи [6]. Виходячи з цього наведемо їх основні характеристики:

1. Стадія підготовки до вступу в ЄС: 1999-2003 рр.:
  - окремі фрагментарні заходи з оцінювання;
  - оцінювання використання інструментів допомоги ЄС для підготовки до приєднання, таких як: PHARE\*, SAPARD\*\* та ISPA\*\*\* проводилися досить рідко [10];

\* PHARE (Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy) -  
Допомога з реструктуризації економіки для Польщі та Угорщини.

\*\* SAPARD (Special Accession Program for Agriculture and Rural Development) -  
Спеціальна програма при приєднанні до ЄС для розвитку сільського господарства та  
сільських територій.

\*\*\* ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) - Інструмент  
структурної політики під час приєднання до ЄС.

не було підрозділів з питань оцінювання та методик, навчальних програм було недостатньо, приватний сектор не міг забезпечити професійними консультаціями.

2. Початкова або підготовча стадія: 2004-2005 рр. (оцінювання як інструмент контролю):

розбудова базису спроможності оцінювання у державній адміністрації (створення підрозділів з питань оцінювання, підвищення обізнаності щодо оцінювання та навчальні програми);

започаткування оцінювання операційних програм, які виконувалися протягом 2004-2006 рр.;

було створено правові та інституційні рамки системи оцінювання: у 2004 р. схвалено Національний план розвитку; створено Національний підрозділ з питань оцінювання, а також підрозділ з питань оцінювання у сфері Європейської соціальної політики у Міністерстві регіонального розвитку [10];

не відбулося передачі досвіду, зібраного в період підготовки до вступу в ЄС під час створення системи оцінювання використання Структурних фондів ЄС, оцінювання на початку сприймалося як "бюрократичний інструмент контролю та управління".

3. Перехідна стадія: 2006-2007 рр. (попереднє оцінювання операційних програм, виконання яких заплановане на 2007-2013 рр., оцінювання як правове зобов'язання):

попереднє оцінювання операційних програм на 2007-2013 рр., а також заходів, пов'язаних із заключним оцінюванням програм з підготовки до вступу, та дослідження, що тривають стосовно політики об'єднання на період 2004-2006 рр. було виконано одночасно;

було створено наглядіві групи для кожної тематичної сфери операційних програм, що зробило можливим обмін досвідом та уроками між різними сферами, регіонами та періодами програм;

польські державні службовці стали визнавати і використовувати результати оцінювання у повсякденному управлінні [10];

було реорганізовано адміністративну структуру і у 2007 р. було запущено систему проміжного оцінювання програм [10].

4. Стадія інтеграції системи: 2008 р. - дотепер (оцінювання як інструмент управління та підзвітності):

інтегрована система поточного оцінювання почала охоплювати заключне підсумкове оцінювання періоду 2004-2006 рр. та заходи за період 2007-2013 рр.) [7];

було створено децентралізовану та інтегровану систему оцінювання структурних фондів ЄС. З одного боку - Центральний координаційний підрозділ посилив свою позицію, з другого - відбулася децентралізація виконання оцінювання, і було створено регіональні підрозділи з оцінювання у воєводствах;

кількість підрозділів з оцінювання збільшилась до 56 (Bienias, 2009); оцінювання почало використовуватися в інших сферах, крім політики згуртування;

широке використання результатів оцінювання в процесі управління програмами;

подальший розвиток методології оцінювання;

активізація академічних та наукових кіл на зростаючому ринку послуг з оцінювання.

Варто приділити більше уваги сучасній стадії розвитку польської системи оцінювання. Система оцінювання в Польщі зараз базується на двох принципах:

децентралізації (рішення про проведення оцінювання має прийматися на тому рівні, де зазначений вид інформації найбільше потрібен);

партнерства (функціонування кількох наглядових груп, які контролюють значну якість оцінювання, застосовуючи широкі знання та досвід спеціалістів у різноманітних сферах політики згуртування) [3].

Базовими документами системи оцінювання в Польщі є:  
керівні принципи стосовно оцінювання операційних програм на 2007-2013 рр. (основні принципи системи та обов'язки установ);

план з оцінювання Національної стратегічної рамкової програми (основні напрями заходів з оцінювання);

національний план розвитку та система оцінювання Національної стратегічної рамкової програми (організація процесу оцінювання) [5].

У період складання програм на 2007-2013 рр. можна розрізнити такі типи оцінювання відповідно до рівня управління:

оцінювання стратегічного характеру (аналіз заходів стосовно стратегічних цілей, а саме на рівні Національної стратегічної рамкової програми, оцінювання горизонтальних та наскрізних питань);

оцінювання функціонального характеру (на рівні операційних програм);

оцінювання на рівні пріоритетів, заходів або проектів.

Відповідно до часу виконання оцінювання визначено три типи оцінювання:

попереднє оцінювання (проводиться до реалізації Національної стратегічної рамкової програми);

поточне оцінювання (проведене під час реалізації Національної стратегічної рамкової програми та операційних програм);

заключне оцінювання (проведене після закінчення дії вище-згаданих документів).

У Польщі планування процесу оцінювання здійснюється за допомогою:

плану оцінювання Національної стратегічної рамкової програми 2007-2012 рр.;

планів періодичного оцінювання Національної рамкової стратегічної програми (щорічних планів).

Найбільш важливими інституціями, які залучені до процесу оцінювання в Польщі, є:

національний підрозділ з питань оцінювання у Міністерстві регіонального розвитку, який є основним суб'єктом

у польській системі оцінювання і відповідає за координацію інших підрозділів з питань оцінювання [6];

управляючі органи операційних програм (підрозділи з питань оцінювання), які відповідають за організацію процесу оцінювання операційних програм;

посередницькі органи, які виконують функції, делеговані Керівними органами;

орган з питань координації Регіональної операційної програми (Департамент з питань координації регіональних програм Міністерства регіонального розвитку), де також є підрозділ з питань оцінювання, який є додатковим учасником у системі оцінювання і проводить оцінювання, що проходить у контексті 16-ти регіональних програм оцінювання щодо горизонтальних питань [5];

наглядові групи, що діють на рівні директорів керівних органів влади, забезпечують узгодженість та визначають стратегічні напрями процесу оцінювання, приймають рішення щодо впровадження результатів оцінювання;

моніторингові комітети, що створені для кожної операційної програми з метою проведення моніторингу реалізації програми [6].

Система моніторингу є важливою основою для оцінювання. Принципи звітування включено до керівних принципів міністра регіонального розвитку стосовно звітування, схвалених 7 травня 2007 р. [8, с. 31]. Метою моніторингу є забезпечення досягнення стратегічних та деталізованих цілей, визначених у програмі (фізичний моніторинг), та повне поглинання розподілених ресурсів (фінансовий моніторинг). Система моніторингу є основним інструментом управління операційними програмами [1].

Для моніторингу використовувалася електронна система KSI SIMIK 07-2013, система, що має такі характеристики: функції, такі як веб-додатки (через Інтернет), не замінює паперові документи (збирає лише частину даних), функціонує як відкрита система (сумісність з іншими додатками), дані введені посередницькими органами (бенефіціари не користуються системою) [1].

Ця оновлена версія комп'ютерної системи є більш простою і зрозумілою, ніж її перша версія. Перша версія SIMIK була дуже складною. Вона містила в собі усі типи даних. Комунікаційні потоки у першій версії не були організованими у належний спосіб [2].

Для того щоб побудувати інституційний потенціал польська державна адміністрація вживала таких заходів:

навчання державних службовців (короткі тренінги, регулярне післядипломне навчання);

поширення знань та інформації про оцінювання (зустрічі та конференції з питань оцінювання, веб-сторінка з оцінювання, база даних з результатами оцінювання, публікація звітів про оцінювання та документації);

створення платформи обміну досвідом проведення оцінювання (щорічні конференції на національному та регіональному рівнях, наглядові групи);

розвиток методології оцінювання (керівництва та керівні принципи, навчання, що залучають академічних та державних службовців, спеціальні гранти для університетів та неурядових організацій, залучення зовнішніх експертів);

міжнародне співробітництво (двостороннє співробітництво із кількома країнами ЄС-10, активне співробітництво між країнами Вишеградської групи); ■ розвиток внутрішнього ринку оцінювань [6, с. 159-161].

У Польщі діє активна та впливова Польська асоціація оцінювання, яка була заснована у 2000 р. особами, зацікавленими у розвитку оцінювання. Завданням асоціації є сприяння розвитку культури та практики оцінювання, організація та інтеграція експертної спільноти, поширення знань та інформації про оцінювання, забезпечення якості досліджень та заходів з оцінювання. Кожного року Польська асоціація з питань оцінювання є співорганізатором щорічної Міжнародної конференції з питань оцінювання у Польщі. Асоціація є дуже активною у поширенні організаційної культури та стандартів оцінювання в Польщі. Вона вже налічує понад 80 членів [11].

*Висновки.* Отже, із польського досвіду можна взяти такі уроки:



найкращим шляхом побудови спроможності з оцінювання є навчання в процесі роботи. Для України це означає, що державні службовці та експерти не повинні боятися помилок, які є неминучими, оскільки оцінювання є дуже складною справою. Досвід можна здобути лише через практику;

оцінювання покликане надавати інформацію належним особам у належний момент (результати звітів з оцінювання необхідно формулювати як короткі та стислі висновки та рекомендації, що мають надаватися в належний момент прийняття рішення). Завданням державних службовців є переформулювання політичних потреб у технічні завдання з оцінювання; потім "переклад" в разі необхідності висновків звітів на бюрократичну мову рекомендацій, зрозумілих вищому керівництву;

децентралізація дає змогу оцінюванню наблизитися до реальних проблем та відповідати більш точно актуальним питанням та потребам. Для України цей урок означає, що варто розвивати спроможність з оцінювання на регіональному рівні під час реалізації програм регіонального розвитку;

потрібно встановити партнерство між співробітниками підрозділів з питань оцінювання, та тими, хто несе відповідальність за моніторинг, контроль і складання програм;

надзвичайно важливою є координація, планування, збирання та вивчення інформації в процесі оцінювання. Оцінювання необхідно сприймати як частину управління знаннями;

оцінювання не є цілком само по собі. Це - інструмент, який допомагає виконанню стратегії [6, с. 176-179].

Система реалізації рекомендацій, що дає змогу відслідковувати процес упровадження рекомендацій у реальні зміни операційних програм, є цікавою інновацією Міністерства регіонального розвитку Польщі, але ще надто рано говорити про таку систему в Україні, оскільки ми поки що не маємо звітів з оцінювання, які використовуються урядом.

*Перспективи подальших досліджень.* Перспективним напрямом подальших досліджень може бути вивчення досвіду інших країн Центральної та Східної Європи у сфері розбудови

систем оцінювання та вироблення практичних рекомендацій для України.

### *Список використаних джерел*

1. Презентація Пйотра Зигадло, начальника підрозділу Департаменту координації реалізації програм ЄС Міністерства регіонального розвитку Польщі. - Варшава, 2011.

2. Інтерв'ю зі Станіславом Бієнніасом, Начальником Національного підрозділу з питань оцінювання Міністерства регіонального розвитку Польщі / Бесіду вела І. В. Кравчук. - [Б. м.] : [Б. в.], 2011.

3. Booklet of National Evaluation Unit / [Ministry of Regional Development of Poland]. - Warsaw, 2011. - 4 p.

4. 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](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/report_integrated_2007.pdf)

5. Evaluation System Documents. Warsaw / [Ministry of Regional Development ; National Evaluation Unit, Department of Structural Policy Coordination]. - Warsaw, 2008. - 68 p.

6. 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.

7. *Ferry M.* The use of evaluation in the management of EU programmes in Poland / M. Ferry, K. Olejniczak. - Режим доступу : [http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom\\_download.nsf/resources/Evaluation\\_EU\\_Funds\\_Poland.pdf/\\$FILE/Evaluation\\_EU\\_Funds\\_Poland.pdf](http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Evaluation_EU_Funds_Poland.pdf/$FILE/Evaluation_EU_Funds_Poland.pdf)

8. Guide to National Cohesion Strategy (National Strategic Reference Framework, 2007-2013). - Warsaw : Ministry of Regional Development, 2008.

9. *Malan J.* Evaluation Capacity in the New EU Member States / J. Malan ; [CSES, European Evaluation Society ; United Kingdom Evaluation Society, Joint Conference]. - 4-6 October 2006.

10. *Olejniczak K.* Building Evaluation System in Poland /

K. Olejniczak ; [A mini case study conducted in Ex post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-06 co-financed by the ERDF (Work Package 11 - Management and Implementation Systems)]. - Glasgow : European Policies Research Centre, 2009. - 21 p.

11. Polish Evaluation Society. - Режим доступа : <http://www.pte.org.pl/x.php/2,190/About-PES.html>