

Ірина Кравчук,

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

Оцінювання використання структурних фондів ЄС в Румунії

У статті проаналізовано систему оцінювання використання структурних фондів ЄС в Румунії, яка включає програмні засади та інституційний механізм оцінювання програм.
Ключові слова: оцінювання, моніторинг, структурні фонди ЄС, політика згуртування ЄС.

Article analyzes development of evaluation system of EU Structural funds in Romania, that includes programming basis and institutional framework of evaluation of programs.
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. Європейська політика згуртування створила передумови для економічного зростання та модернізації Румунії після приєднання до ЄС у 2007 р. Вона допомагала Румунії поступово наблизитися за розвитком до рівня нових держав-членів ЄС, які приєдналися до ЄС у 2004 р. Досвід Румунії у створенні системи оцінювання програм структурних фондів ЄС є цікавим та актуальним для України з огляду на розширення напрямів співпраці України із ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом останніх десяти років розвиток систем оцінювання в нових країнах-членах ЄС досліджували європейські експерти та науковці. Міністерство регіонального розвитку Польщі провело аналіз систем оцінювання використання структурних фондів ЄС у Вишеградських країнах - Польщі, Словацькій Республіці,

Угорщині та Чеській Республіці [4]. Низка досліджень стосуються розвитку інституційного механізму оцінювання в Румунії, а саме:

- "Розвиток спроможності проводити оцінювання та інституційні реформи в Румунії" (проект Програми розвитку ООН, 2002) [11]. Це дослідження розглядає принципи та інструменти оцінювання у взаємозв'язку із макроекономічними реформами, структурною та галузевою реструктуризацією, управлінням бюджетним процесом, який заснований на результатах;

- "Оцінка культури оцінювання в Румунії" (проект, який фінансувався PHARE ¹). Цей проект став основою для розроблення Національної стратегії оцінювання [2];

- Доповідь щодо Румунії в Остаточному звіті щодо аналізу розвитку спроможності у сфері проведення оцінювання в державах-членах ЄС (2007) [3].

Ряд публікацій щодо розвитку культури оцінювання та експертної мережі оцінювання в Румунії підготовлено Роксаною Міхалаше, Головою Румунської асоціації оцінювання [7; 8].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття, та формулювання цілей статті. Незважаючи на такий значний інтерес до систем оцінювання державних програм у країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) у Європейському Союзі, ця тема недостатньо вивчена українською наукою. Тому в статті ставиться за мету проаналізувати програмні засади та інституційний механізм оцінювання програм структурних фондів ЄС у Румунії.

Виклад основного змісту. Впровадження програм PHARE, ISPA ² та SAPARD ³ та умови їх фінансування забезпечили передумови для оцінювання програм [5]. Після приєднання

¹ PHARE (Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy) - Допомога з реструктуризації економіки для Польщі та Угорщини.

² ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) - Інструмент структурної політики під час приєднання до ЄС.

³ SAPARD (Special Accession Program for Agriculture and Rural Development) - Спеціальна програма при приєднанні до ЄС для розвитку сільського господарства та сільських територій.

Румунії до ЄС у 2007 р. політика згуртування ЄС спричинила подальший розвиток оцінювання.

Національна стратегічна рамкова програма 2007-2013 (НСРП) є основним програмним документом, який визначає стратегічні пріоритети економічної та соціальної політики згуртування Румунії, які узгоджені із політикою ЄС, зокрема Лісабонською стратегією, спрямованою на економічне зростання і створення робочих місць [9]. Під час програмного періоду 2007-2013 рр. Румунія впроваджує НСРП за допомогою 7 операційних програм у сферах транспорту, навколишнього середовища, підвищення конкурентоспроможності економіки, регіонального розвитку, розвитку людських ресурсів, технічної допомоги, розвитку адміністративного потенціалу.

Загальне асигнування ЄС у сфері структурних фондів та політики згуртування ЄС для Румунії становить близько 9 668 млн євро протягом програмного періоду 2007-2013 рр. Національне співфінансування становить 5,6 млрд євро [1].

Національний план розвитку (НПР) на 2007-2013 рр. є інструментом визначення пріоритетів державних інвестицій та основою для розподілу державних коштів, які у великих масштабах впливають на економічний і соціальний розвиток, за рахунок внутрішніх (державний бюджет, місцеві бюджети і т.ін.) або зовнішніх джерел (структурні фонди ЄС; структурні фонди ЄС у сфері сільськогосподарського розвитку, розвитку сільських районів і рибальства; зовнішніх кредитів тощо).

Поширення оцінювання в Румунії в цілому підтримується рядом інституцій: Загальним секретаріатом уряду (прагнення покращити процес планування державної політики); Міністерством державних фінансів (з метою реалізації Спільного плану дій); Міністерством управління та внутрішніх справ (прагнення реалізувати операційну програму із зміцнення адміністративного потенціалу); Канцелярією Прем'єр-міністра (з метою покращення економічного прогнозування та планування); парламентом (з метою вдосконалення попереднього аналізу проектів законодавства) і Вищою палатою аудиту (яка прагне розширити свої функції за рахунок адміністративного аудиту із використанням оцінних питань) [2].

У 2005 р. Міністерство державних фінансів прийняло Спільний план дій, спрямований на вдосконалення системи управління фондами ЄС у Румунії (фондами підготовки до вступу та структурними фондами ЄС). Однією з восьми цілей плану було створення "Національної системи оцінювання" шляхом виконання п'яти завдань:

1. Вироблення національної стратегії у сфері оцінювання та подальших планів дій.
2. Реалізація Плану дій для здійснення Проміжного оцінювання (ІЕ) програми Phare.
3. Реалізація Плану дій щодо створення національної системи оцінювання.
4. Реалізація Плану дій щодо підвищення обізнаності з питань оцінювання.
5. Реалізація плану дій з питань розвитку потенціалу на місцевому рівні в галузі оцінювання (у межах приватного сектору) [2].

Міністерство економіки і фінансів у листопаді 2006 р. почало впроваджувати Національну стратегію в галузі оцінювання, розраховану на 2007-2013 рр. Стратегія окреслила план дій щодо загального, комплексного підходу до оцінювання всіх державних заходів у Румунії до 2013 р., незалежно від того, чи вони фінансуються ЄС, чи з національного бюджету [3].

Оцінювання програм, які фінансуються ЄС, здійснюється в Румунії понад 15 років. Програми ЄС із підготовки до вступу - PHARE, ISPA та SAPARD - передбачали організований та структурований механізм їх координації, реалізації та оцінювання. Моніторинг програм PHARE, ISPA та SAPARD здійснювався румунською стороною, а Європейська комісія укладала контракти щодо проведення оцінювання та здійснювала управління зовнішнім оцінюванням (проміжним та кінцевим), за винятком програми SAPARD. Після того, як Румунія пройшла акредитацію та почала використовувати Зовнішню децентралізовану систему виконання рішень, управління Тимчасовою системою оцінювання PHARE було передано Центральному підрозділу оцінювання, створеному в Управляючому органі в рамках Схеми підтримки Співтовариства у Міністерстві фінансів [2].

Інструменти структурних фондів у нинішньому вигляді застосовуються в Румунії лише з 2007 р. Перші заходи з оцінювання були проведені в 2009 р. Починаючи з 2007 р., коли Румунія стала державою-членом ЄС, 7 державних інституцій залучені до проведення оцінювання:

- Загальний секретаріат Уряду Румунії, який виступає Координуючим органом у сфері структурних фондів ЄС;

- Міністерство економіки, торгівлі і бізнес-середовища, Управляючий орган (УП) Структурної оперативної програми (СОП) "Підвищення економічної конкуренції";

- Міністерство транспорту та інфраструктури - УП СОП "Транспорт";

- Міністерство охорони навколишнього середовища і лісових ресурсів - УП СОП у сфері навколишнього середовища;

- Міністерство праці, сім'ї та соціального забезпечення УП СОП "Розвиток людських ресурсів";

- Міністерство управління та внутрішніх справ - УП СОП "Розвиток адміністративного потенціалу";

- Міністерство регіонального розвитку та туризму УП "Регіональної оперативної програми".

Координуючий орган у сфері структурних фондів, а саме Центральний підрозділ оцінювання Загального секретаріату уряду, відповідає за оцінювання виконання НСРП. Протягом 2008-2010 рр. Центральний підрозділ оцінювання відповідав за проміжне оцінювання PHARE. Центральний підрозділ оцінювання виконує координуючу роль, він планує, розробляє та здійснює оцінювання, а також проводить моніторинг виконання рекомендацій за результатами оцінювання. Центральний підрозділ оцінювання також відповідає за оцінювання операційної програми із технічної допомоги. Підрозділ надає допомогу та аналітичну підтримку іншим учасникам процесу оцінювання, зокрема підрозділам з оцінювання управляючих органів.

Постановою уряду 26/2011 Координаційний орган у сфері структурних фондів та Управляючий орган операційної програми у сфері технічної допомоги як частину урядової робочої системи підпорядковано Прем'єр-міністрові. Координуючий орган у сфері

структурних фондів ЄС є частиною Загального секретаріату уряду. До цього Центральний підрозділ оцінювання був частиною Управляючого органу Системи підтримки Співтовариства [2], а саме Міністерства фінансів.

Робоча група з оцінювання була створена в 2006 р. [6]. Її членами є представники всіх підрозділів з оцінювання УП. У рамках робочої групи відбувається обмін передовим досвідом, досягається спільне розуміння і згода щодо підходів до оцінювання, вона забезпечує спільну основу для розвитку оцінювання. Роль та повноваження Робочої групи визначені її Мандатом від 2006 р. [6]. Однією із функцій Робочої групи є стратегічне керівництво та спрямування діяльності всіх підрозділів із оцінювання Управляючих органів.

Управління кожною оперативною програмою здійснюється Управляючим органом. У деяких випадках утворюються Проміжні органи відповідно до постанови уряду 457/2008 та постанови уряду з надзвичайних ситуацій 26/2011, які встановлюють інституційні рамки для управління та координації структурних фондів ЄС. Усі управляючі органи та координаційний орган у сфері структурних фондів ЄС функціонують як департаменти галузевих міністерств.

Основними органами, що відповідають за реалізацію функції оцінювання, є підрозділи оцінювання в Управляючих органах операційних програм, які працюють за підтримки Центрального підрозділу оцінювання. Підрозділи оцінювання відповідають за планування, проектування та ініціювання оцінювання програм. Функція оцінювання часто поєднується із суміжними функціями програмування або моніторингу. Ці підрозділи є досить активними, мають значний досвід експертизи, який вони отримали під час перших заходів у сфері проміжного оцінювання програм [1].

Для кожної операційної програми в управляючих органах створені два колегіальних органи, які розглядають результати оцінювання, - Моніторинговий комітет та Наглядний комітет оцінювання. Моніторинговий комітет здійснює нагляд за виконанням Операційної програми, затверджує плани оцінювання програми, затверджує рекомендації за результатами

оцінювання⁴, а також здійснює моніторинг їх виконання. Моніторинговий комітет може зробити запит щодо проведення спеціального оцінювання частини програми. Наглядові комітети оцінювання перевіряють заходи та результати процесу оцінювання⁵. На рівні НСРП діє Національний координаційний комітет, який здійснює нагляд за виконанням НСРП.

Найбільшу частку досліджень з оцінювання становить проміжне оцінювання, пов'язане з усіма оперативними програмами. Оскільки Румунія стала державою-членом ЄС в 2007 р. і програмний період 2007-2013 рр. для Румунії ще не завершився, тому кінцеве оцінювання за результатами завершення програм поки що не проводилося. Під час цього програмного періоду Європейська комісія відповідає _____ за кінцеве оцінювання. Натомість було проведено попереднє оцінювання семи операційних програм, 11 проміжних та спеціальних досліджень, які стосувалися процесу виконання програм. Усе оцінювання здійснюється зовнішніми експертами.

Якість звітів щодо оцінювання перевіряється за допомогою "Сітки" перевірки якості, яка наводиться в Методичних вказівках щодо процедури оцінювання. "Сітка" детально описує стандарти, яких слід дотримуватися під час затвердження звіту. Технічне завдання щодо проведення оцінювання вже має передбачати "сітку" перевірки якості, на підставі якої підписується контракт. Ця "сітка" заповнюється персоналом підрозділів оцінювання [1].

У 2006 р. Центральний підрозділ з оцінювання разом із підрозділами оцінювання управляючих органів підготували Стандарти оцінювання, які стосуються процесу оцінювання та якості звітів оцінювання. Стандарти передбачають такі критерії: відповідність потребам, відповідний обсяг оцінювання, відкритість процесу оцінювання, адекватна структура оцінювання, надійність джерел інформації, глибина аналізу,

⁴ Для деяких операційних програм, наприклад "Регіональної оперативної програми" та "Розвиток людських ресурсів", моніторинговий комітет не мав функції затвердження рекомендацій за результатами оцінювання.

⁵ У випадку СОП "Розвиток людських ресурсів" роль наглядового комітету оцінювання полягала лише в наданні підтримки процесу оцінювання, без функції затвердження.

надійні результати, незаангажовані висновки, чіткість звіту, корисність рекомендацій [1].

Проте недостатньо провести якісне оцінювання. Для того щоб результати були враховані в процесі прийняття рішень, звіти щодо оцінювання повинні передбачати чіткі й конкретні рекомендації. Мета етапу розробки та реалізації рекомендацій, які містяться у звіті щодо оцінювання, полягає в тому, щоб максимально покращити показники виконання операційної програми. Результатом цього етапу є плани дій щодо реалізації рекомендацій та результатів оцінювання, які стають частиною звичайного управління органом виконавчої влади. Моніторинг виконання рекомендацій здійснюють керівники управляючих органів. Впровадження рекомендацій стало складним завданням для державних службовців Румунії, оскільки це вимагає значного інтелектуального напруження, творчого підходу та синтезуючого аналітичного мислення. В процесі реалізації рекомендацій іноді виявляються процедури чи правові норми, які перешкоджають виконанню прогресивних рекомендацій. Тому сам процес впровадження рекомендацій доводиться проходити чимало разів і іноді починати спочатку, перш ніж ці рекомендації будуть ефективно використані у процесі прийняття рішень [1].

У Румунії створена професійна організація з оцінювання Румунська асоціація оцінювання, яка заснована в 2008 р. (EvalRom) на базі мережі експертів з оцінювання, яка була створена в 2006 р. Кількість членів асоціації в червні 2011 р. сягала близько 30. EvalRom є відкритою та гнучкою мережею для діалогу між експертами, зацікавленими у розвитку оцінювання [10]. Асоціація сприяє розвитку оцінювання як професії, розвитку оцінювання на національному рівні; підвищенню рівня інформованості про важливість використання оцінювання як важливого інструмента у сфері державного управління. Проте Роксана Міхалаше, глава Асоціації, вказує на проблеми, які перешкоджають функціонуванню професійної мережі. На сьогодні відсутнє розуміння оцінювання, ринок оцінювання перебуває в зародковому стані, існує певний опір поширенню оцінювання, є невелика кількість фахівців та практиків, які здатні побудувати надійну мережу, пасивне ставлення потенційних членів" [8].

Робочу групу з оцінювання теж можна розглядати як професійне співтовариство, оскільки група складається із менеджерів з оцінювання із управляючих органів у сфері структурних фондів Румунії. Проте вона не є відкритою мережею і зовнішні експерти, зацікавлені в оцінюванні, не можуть у ній брати участь. Центральний підрозділ оцінювання з метою підвищення обізнаності громадськості з питань оцінювання проводить серію щорічних конференцій з оцінювання.

Висновки. Розвиток оцінювання в Румунії скеровувався згори-донизу у середовищі централізованого державного управління [7]. Оцінювання програм, яке здійснюється у сфері політики згуртування ЄС, досі не поширилося на інші сфери національної політики. На місцевому рівні оцінювання перебуває в зародковому стані, місцеві органи влади досить рідко виділяють бюджетні кошти для проведення оцінювання програм.

Результати оцінювання не стали предметом широких публічних дебатів. Румунський парламент має контрольну функцію щодо діяльності уряду, проте він не залучає зовнішніх експертів для проведення оцінювання. "У Румунській державній адміністрації домінує організаційна культура звітування. В процесі звітування, як правило, розглядаються фінансові дані, оскільки фінансовий аудит є домінуючою формою оцінювання, яка практикується в державній адміністрації", "...реальний запит на оцінювання... формується поза межами Румунської адміністрації, тобто походить від зарубіжних донорів" [7]. Оцінювання сприймається переважно як зобов'язання, звіти не доступні для громадськості, оскільки політики остерігаються критики з боку засобів масової інформації [7]. Ще однією перешкодою для розвитку оцінювання в Румунії є домінування процесу законотворення, яке недостатньо пов'язане із бюджетним процесом, над процесом вироблення політики. Крім того, державні службовці недостатньо володіють навичками в таких сферах, як оцінювання впливу і фінансовий аналіз.

Незважаючи на повільне впровадження системи оцінювання в Румунії, позитивною рисою є юридична обов'язковість проводити оцінювання програм структурних фондів ЄС, значна кількість досліджень та проектів у сфері оцінювання, наявність активної професійної мережі експертів, які

зацікавлені в розвитку та популяризації оцінювання в Румунії. Цей досвід може бути адаптований та використаний в умовах України.

Предметом подальших досліджень може бути вивчення досвіду інших країн нових-членів ЄС - Естонії, Латвії, Литви - у сфері розбудови систем оцінювання програм та політики.

Список використаних джерел

1. Матеріали особистого інтерв'ю автора із Ангелікою Владеску, радником Центрального підрозділу оцінювання / Координуючий орган у сфері структурних фондів. - Софія, 2011.

2. Curley H. Assessment of the Evaluation Culture in Romania / H. Curley, E. Perianu // Phare-funded Technical Assistance for Programming, Monitoring and Evaluation project (RO 2003/005-551.03.03.04), managed by the Managing Authority for the Community Support Framework, Ministry of Public Finance, Romania. - Режим доступу : http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/evaluate/Assessment_Romanian_Eval_CultureEN.pdf

3. 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. 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.

5. Knott J. The Impact of the EU Accession Process on the Establishment of Evaluation Capacity in Bulgaria and Romania / J. Knott. - Режим доступу : <http://www.ucl.ac.uk/ippr/journal/downloads/vol3-1/Knott.pdf>

6. Mandate for the Evaluation Working Group. - Sofia : MACSF, Ministry of Finance, April 2006.

7. Mihalache R. A Developing Evaluation Culture in Romania: Myths, Gaps and Triggers / R. Mihalache // Sage, Evaluation, 2010. - 16: 323. - Режим доступу : <http://evi.sagepub.com/content/16/3/323>

8. Mihalache R. Evaluation Networking in Romania / R. Mihalache // Sage, Evaluation 2009. - 15: 473. - Режим доступу : <http://evi.sagepub.com/content/15/4/473.abstract>

9. National Strategic Reference Framework 2007-2013 (NSRF). Government of Romania. Final Version 2007. - Режим доступа : <http://www.identify.ro/documente/national%20strategic%20reference%20framework%202007-2013.pdf>

10. Romanian Evaluation Association. - Режим доступа : <http://www.evalrom.ro/EN/home>

11. *Wiesner E.* Evaluation capacity development and institutional reform in Romania / E. Wiesner // Evaluation Office of the United Nations Development Programme, 2002. - Режим доступа : <http://www.undp.org/evaluation/documents/ECDRomania-AUG-26-1.pdf>