

Юлія Шапочка,
*аспірант кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ*

Стандарти оцінювання державної політики та програм у США і країнах Європи та роль громадських організацій у їх розробці

У статті здійснено огляд стандартів оцінювання державної політики та програм США і країн Європи. Досліджено роль громадських організацій у розробці стандартів та запропоновано основні положення до проекту українських національних принципів оцінювання державної політики.
Ключові слова: стандартизація, громадські організації, оцінювання державної політики.

The article presents an overview of standards evaluation policy and programs the United States and European countries. The author of this article examined the role of NGOs in created of standards and offered the major provisions to the project Ukrainian national standards evaluation policy and programs.
Key words: standardization, nongovernmental organizations, evaluation of policy.

Постановка проблеми. Роль стандартизації в оцінюванні державної політики та програм полягає у створенні основи для забезпечення якості та справедливості оцінювання державної політики та програм, яка є офіційним чи неофіційним керівним документом для реалізації системи оцінювання всіма учасниками процесу оцінювання: громадськими організаціями, органами державної влади, експертами та суспільством. Стандарти оцінювання, які використовуються в більшості країн з розвинутою демократією, мають більш рекомендаційний характер, і в разі виникнення спірних питань вони є об'єктивною основою для адміністративних та юридичних рішень. Тому їх можна прирівняти до нормативних документів. Стандарти оцінювання використовуються для різних цілей: як оцінні критерії, як відправна точка для проведення оцінювання, як

інструмент гарантії якості, як основа для подальших досліджень і розвитку оцінювання.

В Україні на сьогодні відсутні національні стандарти оцінювання державної політики і програм. Оцінювачі на власний розсуд визначають стандарти оцінювання, враховуючи індивідуальні особливості кожного конкретного випадку, а державні органи не мають об'єктивної інформації щодо того, за якими стандартами буде проводитися оцінювання політики, яку вони впроваджують, або їх діяльності. Це призводить до виникнення непорозумінь та напруженості у відносинах між працівниками державних органів та оцінювачами, до небажання надавати інформацію та співпрацювати в процесі оцінювання, виникнення недовіри як до самих оцінювачів, так і до результатів оцінювання. Для уникнення подібних ситуацій в Україні необхідно розробити та впровадити стандарти оцінювання державної політики, якими будуть керуватися оцінювачі. Першими кроками для розробки українських стандартів повинні стати вивчення досвіду країн з вдалою практикою здійснення оцінювання державної політики та програм (США і країни Європи) та визначення ініціаторів розробки і затвердження стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання оцінювання державно-управлінської діяльності досліджували такі вчені, як: А.Беляєв, К.Г.Вайс, Е.Ведунг, Х.Вольманн, А.Воронков, С.Гайдученко, Т.Дай, Ч.Еткін, 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.Чижов та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Незважаючи на те, що значна кількість наукових праць українських науковців присвячена процесу оцінювання державної політики, питання розробки стандартів оцінювання державної політики і програм для України розглянуте недостатньо.

Метою статті є огляд стандартів оцінювання державної політики і програм, якими керуються громадські організації як

суб'єкти оцінювання державної політики в США та країнах Європи та дослідження ролі громадських організацій в їх розробці.

Виклад основного матеріалу. Першими країнами, які почали розробляти та впроваджувати стандарти оцінювання державної політики та програм, були Швейцарія, Німеччина, Франція та Великобританія. Стандарти у більшості країн розробляються національними або міжнародними спілками оцінювачів, яких на сьогодні у світі нараховується понад 60, наприклад: Американська асоціація з оцінювання, Німецька спілка з оцінювання; Швейцарська спілка з оцінювання; Спілка Великобританії з оцінювання; Асоціація Франції з оцінювання, Європейська спілка з оцінювання; Міжнародна мережа "Оцінка Програм", Австрало-Азіатська спілка оцінки, Африканська асоціація по оцінці, Латиноамериканська і Карибська мережа по оцінці, Міжнародна організація зі співробітництва в галузі оцінки (ЮСЕ), Міжнародна асоціація оцінки розвитку (IDEAS) тощо. Згадані спільноти - це або об'єднання фізичних осіб - професійних оцінювачів державної політики та програм, або асоціації цих об'єднань. У Європі спільноти професійних оцінювачів відносять до неурядових організацій [1], у США більш популярним є термін "неприбуткові організації" (НПО) [2], в Україні - "громадські організації" [3]. Спільними рисами цих організацій є недержавність, неприбутковість, добровільність об'єднання членів, здійснення оцінювання державної політики та програм тощо. Одним із важливих завдань, яке виконують спільноти професійних оцінювачів, є розробка стандартів оцінювання державної політики та програм.

Розглянемо більш детально стандарти оцінювання, які діють у різних країнах.

США. У 2007 р. Об'єднаним комітетом по оцінюванню в освіті США були створені Стандарти оцінки програм (Program Evaluation Standards) [4], які містять такі розділи:

- стандарти корисності - оцінювання має забезпечити потреби в інформації тих, хто використовуватиме результати оцінювання;

- стандарти виконуваності - оцінювання має бути реальним, розсудливим, дипломатичним та обережним;

- стандарти коректності (правильності) здійснення оцінювання - оцінювання повинно проводитися легально, етично, з огляду на тих, чиїх інтересів оцінювання торкається;

- стандарти точності здійснення оцінювання - оцінювання повинно розкрити та донести достовірну інформацію про особливості, які визначають цінність та якість оцінюваної програми.

Також у процесі оцінювання американські оцінювачі використовують Керівні принципи для оцінювачів (Guiding Principles for Evaluators) [5], що розроблені Американською асоціацією по оцінюванню (American Evaluation Association). У цьому документі описані 5 головних принципів ефективного оцінювання:

- точність та достовірність інформації, що використовується в процесі оцінювання - оцінювачі повинні проводити оцінювання систематично на основі даних запитів про все, що в певний час оцінюється;

- компетентність здійснення оцінювання - оцінювачі зобов'язані забезпечити компетентне виконання оцінювання для зацікавлених сторін;

- чесність та відкритість процесу оцінювання, рівність у доступі до інформації - оцінювачі повинні забезпечити чесність та цілісність всього процесу оцінювання;

- повага до прав та свобод особистості - оцінювачі повинні зважати на безпеку, гідність та самоповагу респондентів, учасників програми, клієнтів та інших зацікавлених сторін, з якими вони взаємодіють;

- обставини, що визначаються громадськими інтересами та з точки зору громадського добробуту - оцінювачі зобов'язані сформулювати і взяти до уваги різноманітність інтересів і цінностей, які можуть бути пов'язані із суспільним добробутом.

Саме американський досвід та Стандарти оцінки програм були взяті за основу при розробці національних стандартів оцінювання державної політики та програм у багатьох країнах світу.

Швейцарія. У Швейцарії у 1996 р. була створена Швейцарська спілка з оцінювання (SEVAL), яка у 2000 р. стала першою європейською спільнотою, що запровадила власні стандарти оцінювання (SEVAL-Standards) [6]. Ці стандарти складаються з 27 окремих стандартів, що розділені на 4 групи: корисність, ступінь складності проведення, гнучкість (можливість внесення змін, коректність), точність.

Німеччина. У Німеччині у 1997 р. Німецька спілка з оцінювання (Deutsche Gesellschaft fuer Evaluation e.V DeCEval) розпочинає створення та формалізацію стандартів. За основу для створення власних стандартів було взято Стандарти оцінки програм об'єднаного комітету по оцінюванню в освіті (США) та Стандарти SEVAL Швейцарської спілки з оцінювання. У 2001 р. на засіданні спілки було затверджено документ "Стандарти оцінювання DeGEval" [7], які містять чотири основних групи: корисність, ступінь складності проведення, справедливість, точність.

Великобританія. У 2003 р. Спілка Великобританії з оцінювання (UK Evaluation Society, UKES) розробила Керівництво практики оцінювання (Guidelines for good practice evaluation) [8]. Особливістю цього документа є орієнтація на рольовий розподіл процесу оцінювання: власне оцінювач (19 пунктів), замовник (18 пунктів), особи, задіяні в оцінюванні (7 пунктів), самооцінювачі (17 пунктів). Кожний з пунктів описує детальне керівництво практики оцінювання. У вступі до документа також розкривається його роль, функції та релевантність.

Франція. На початку 1990-х рр. у Франції були запроваджені Стандарти для оцінки якості практики оцінювання (Conseil scientifique de l'evaluation). У 2003 р. генеральними зборами Асоціації Франції з оцінювання (SFE) була затверджена "Хартія оцінювання державних політик та програм" (Charte de l'evaluation des politiques publiques et des programmes publics; SFE-Charte) [9], яка містить преамбулу та основні принципи оцінювання:

- множинність - взяття до уваги множинності точок зору для отримання адекватного уявлення про ситуацію;

- дистанціювання - процес оцінювання відбувається автономно від процесів управління і прийняття рішень;

- компетентність - особи, які професійно беруть участь у процесі оцінювання, використовують спеціальні навички у сфері розробки і реалізації оцінювання;

- повага до особистості - повага права, недоторканність і безпека всіх сторін-учасниць;

- прозорість - публічне представлення результатів оцінювання, чіткий виклад його предмета, кінцевих цілей аудиторії, поставлених питань, використовуваних методів;

- своєчасність - рішення про оцінювання має бути прийняте тоді, коли оцінювання здатне досягти поставлених цілей;

- відповідальність - особи і суб'єкти, що в процесі оцінювання надають інформацію, необхідну для проведення оцінювання, спільно відповідають за належне застосування принципів оцінювання.

Міжнародна мережа "Оцінка програм" керується принципами оцінювання [10], в основу яких покладено 5 ключових позицій:

- основою оцінки програм може бути тільки точна і достовірна інформація - оцінювання передбачає відповідність певним технічним стандартам, які включають надійні методи збирання інформації - точні і достовірні відомості;

- оцінювання має бути компетентним - як окрема сфера діяльності воно повинно здійснюватися фахівцями, які володіють професійними навичками та вміннями;

- фахівці з оцінки програм гарантують чесність і відкритість усього процесу оцінки - професійні оцінювачі зобов'язані забезпечувати прозорість процесу оцінки;

- фахівці з оцінки програм поважають безпеку і гідність людей, з якими вони взаємодіють у процесі своєї професійної діяльності - визнання прав і свобод всіх сторін-учасниць процесу оцінювання - одна з умов отримання якісних результатів діяльності;

- фахівці з оцінки програм мають професійні зобов'язання, що визначаються суспільними інтересами та суспільним благом, фахівці оцінювання повинні дотримуватися певного балансу між

потребами клієнта та іншими потребами, оцінювання повинно бути ініційовано, організовано та реалізовано заради спільних інтересів.

Висновки. Громадські організації в країнах з розвинутою демократією відіграють важливу роль у здійсненні оцінювання державної політики та програм: вони є ініціаторами та розробниками принципів оцінювання державної політики і програм та свого роду суспільною совістю, яка контролює дотримання всіма учасниками процесу оцінювання затверджених принципів.

На сьогодні в Україні практика участі громадських організацій в оцінюванні державної політики та програм лише зароджується, державні органи з обережністю ставляться до залучення представників громадських організацій як зовнішніх оцінювачів, відсутнє законодавче поле забезпечення фінансування діяльності з оцінювання, професійні оцінювачі зі створення Української асоціації оцінювання активізувалися лише в останні роки, відсутні національні принципи оцінювання державної політики та програм та й самі громадські організації майже не мають необхідного досвіду, знань і ресурсів для здійснення оцінювання.

На нашу думку, українські національні принципи оцінювання державної політики та програм обов'язково мають базуватися на таких положеннях:

- оцінювання державної політики та програм має проводитися сумлінно і незалежно від особистих почуттів та уподобань компетентними професійними оцінювачами, які володіють необхідними навичками та знаннями;

- оцінювання повинно проводитися автономно від процесів управління і прийняття рішень;

- цілі оцінювання мають бути чітко визначеними, а предмет оцінювання, обов'язки договірних сторін з приводу оцінювання чітко і докладно описаними і задокументованими;

- оцінювання повинно розкрити та донести достовірну інформацію про особливості, які визначають цінність та якість оцінюваної програми чи політики;

- оцінювання повинно проводитися на основі тільки точної і достовірної інформації, надійних методів збирання та відповідати певним технічним стандартам;

- оцінювачі повинні поважати безпеку і гідність, права і свободи людей, з якими вони взаємодіють у процесі своєї професійної діяльності, дотримуватися етичних норм захисту особистісної недоторканності (культура, релігія, стать, обмеження фізичних можливостей, вік, сексуальна орієнтація та етнічне походження);

- оцінювачі повинні брати до уваги різноманітність інтересів і цінностей, рішення повинні прийматися після узгодження точок зору всіх причетних осіб;

- оцінювання повинно бути ініційовано, організовано та реалізовано заради спільних інтересів, при його проведенні необхідно підтримувати баланс між потребами клієнта та іншими потребами;

- оцінювання має бути корисним та спрямованим на чітко визначені наміри, а також на потреби користувачів інформації, залучені кошти на оцінювання повинні відповідати його корисності;

- оцінювачі повинні гарантувати чесність і відкритість усього процесу оцінювання, забезпечувати прозорість цього процесу, а також забезпечити доступ для всіх зацікавлених сторін до інформації про кінцеві цілі, використовувані методи, критерії оцінки та отримані в процесі оцінювання результати;

- зроблені в результаті оцінювання висновки та отримані результати повинні бути чітко обґрунтовані, задокументовані та заархівовані.

Питання затвердження Стандартів оцінювання державної політики та програм є дуже актуальним для демократизації державної політики в Україні. Ініціатором розробки Стандартів могла б виступити Українська асоціація оцінювання (яка на цей час є віртуальною, але має перспективи для трансформації в громадську організацію, яка об'єднає фахівців з оцінювання державної політики та програм), запропонувавши як основу для громадського обговорення та адаптації до українських реалій стандарти оцінювання США або однієї з європейських країн.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямі полягають у розробці проекту українських національних стандартів оцінювання державної політики та програм.

Список використаних джерел

1. Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1194609>

2. Офіційний сайт Конгресу США [Електронний ресурс].
Режим доступу : http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g_three_sections_with_teasers/legislative_home.htm

3. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>

4. Офіційний сайт Об'єданого комітету по оцінюванню в освіті США [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.jcsee.org/>

5. Офіційний сайт Американської асоціації по оцінюванню [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.eval.org>

6. Офіційний сайт Швейцарської спілки з оцінювання [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.seval.ch>

7. Офіційний сайт Спілки Великобританії з оцінювання [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.evaluation.org.uk/>

8. Офіційний сайт Асоціації Франції з оцінювання [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.sfe.asso.fr

9. Офіційний сайт Німецької спілки з оцінювання [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.degeval.de/>

10. Офіційний сайт Міжнародної мережі "Оцінка програм" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.eval-net.org/>