

РУКОВОДСТВО GUID 9020

Оценка государственных стратегий

Руководства ИНТОСАИ издаются Международной организацией высших органов аудита ИНТОСАИ в рамках Системы профессиональной документации ИНТОСАИ. Для получения дополнительной информации посетите сайт www.issai.org



ИНТОСАИ

Настоящий документ был разработан до создания Системы профессиональной документации ИНТОСАИ (IFPP) в 2016 году. Таким образом, формальное назначение может отличаться от более поздних Руководящих принципов аудита ИНТОСАИ.

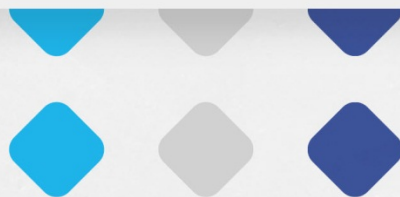


ИНТОСАИ



ИНТОСАИ, 2019 год

- 1) В 2016 году утверждено как Руководство ИНТОСАИ 9400 «Руководящие принципы по оценке государственных стратегий»
- 2) В 2019 году с созданием Системы профессиональной документации ИНТОСАИ (IFPP) документ переименован в Руководство GUID 9020 «Оценка государственных стратегий», внесены редакционные изменения



СОДЕРЖАНИЕ

1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ, ИСТОРИЯ ВОПРОСА, ВЗАИМОСВЯЗЬ С АУДИТОМ ЭФФЕКТИВНОСТИ	5
1.1. Общие сведения	5
1.2. История вопроса	5
1.3. Взаимоотношения между Рабочей группой по оценке программ (EWG) и Подкомитетом по аудиту эффективности (PAS)	7
2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ЗАДАЧИ И ОГРАНИЧЕНИЯ В РАМКАХ ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРАТЕГИЙ	8
2.1. Определение	8
2.2. Цели	8
2.3. Ограничение оценки государственной политики	11
3. УЧАСТНИКИ ПРОЦЕССА ОЦЕНКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА	12
3.1. Участники	12
3.2. Институциональная среда	13
4. ВЫБОР ОБЪЕКТА И РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ ЛИЦАМИ	14
4.1. Выбор объекта оценки государственной политики: три критерия	14
4.1.1 Важность оцениваемой политики	14
4.1.2 Возможность измерения различных последствий политики	16
4.1.3 Период после начала реализации политики	18
4.2. Разработка проекта с заинтересованными сторонами	19

5. ПЛАНИРОВАНИЕ ОЦЕНКИ	22
5.1. Определение возможности оценки	22
5.2. Организация	25
5.3. Имеющиеся инструменты и методы	26
5.4. Привлечение экспертов	28
6. ОКОНЧАТЕЛЬНОЕ СОГЛАСОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ	29
6.1. Исследование результатов	29
6.2. Этап разъяснения позиций	30
6.3. Окончательное согласование результатов	31
7. РАСПРОСТРАНЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ОЦЕНКИ	33
7.1. Распространение отчета об оценке	33
7.2. Использование выводов и рекомендаций оценки	34

1

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ, ИСТОРИЯ ВОПРОСА, ВЗАИМОСВЯЗЬ С АУДИТОМ ЭФФЕКТИВНОСТИ

1.1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Задачей настоящего руководства является помощь Высшим органам аудита и организациям, отвечающим за оценку¹, в достижении цели оценки, которая заключается в непредвзятом и независимом анализе различных критериев, позволяющих оценить пользу государственной политики (не сосредотачиваясь на конкретном административном подразделении). К характерным чертам оценки относятся сочетание научно-исследовательских методов, изучение роли различных участвующих государственных органов, равно как и субъектов гражданского общества, и их систематическое включение в процесс проверки.

1.2. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Рабочая группа ИНТОСАИ по оценке программ была учреждена в 1992 году. Цель группы заключалась в оказании помощи ВОА, которые практикуют оценку или желают заниматься этим, предоставляя им концептуальные тексты, методологические инструменты и практические рекомендации по применению этого специфического подхода, который обычно считается отличным от других форм контроля и аудита. По этой причине рабочая группа была передана под руководство Комитета по обмену опытом (KSC).

¹ Настоящее руководство касается только внешней оценки, даже если государственные административные органы или другие организации также могут проводить самооценку.

В настоящее время группа состоит из 22 ВОА.² С момента создания группы ее председателем является Счетная палата Франции.

В 2010 году группа составила первый документ по оценке программ («Руководство для начинающих»), утвержденный на 20-м Конгрессе ИНТОСАИ в Йоханнесбурге. Этот документ состоял из большого исследования по теме оценки программ, проведенного среди различных ВОА³, и имел целью посредством «метода восходящего анализа» дать общее определение оценки и общие рекомендации по планированию оценки.

Переход от оценки программ к оценке политики произошел во время дискуссии между членами Рабочей группы по оценке программ. Оценка государственной политики охватывает более широкие понятия, чем аудит эффективности. Она включает такие не связанные с программами компоненты, как инициативы в области регулирования, правовые нормы необязательного характера и т.д., поэтому Рабочая группа по оценке программ решила, что следует больше акцентировать внимание на политике.

Целью настоящего руководства является определение основных характеристик оценки государственной политики. В нем описывается метод работы с заинтересованными сторонами, у которых имеется личная заинтересованность в данной государственной политике, а также глобальный подход, с помощью которого организации, отвечающие за оценку государственной политики, могут осуществлять эту работу. И наконец, в нем рассматриваются вопросы публикации результатов оценки, а также границы между оценкой государственной политики и политическим вмешательством, которые лицо, осуществляющее оценку, ни в коем случае не должно нарушать.

Однако цель настоящего руководства заключается не в установлении нового стандарта, поскольку за пределами общепринятых принципов оценки существует много практик, связанных с оценкой, и поскольку было бы бессмысленно устанавливать границу между тем, что может, и тем, что не может считаться оценкой. Вместо этого руководство призвано поощрять сообщество аудиторов и другие организации вступать в область оценки государственной политики и помогать им проводить оценку правильно, на научной основе и независимо, на благо как граждан, так и лиц, принимающих решения.

² Бельгия, Чили, Коста-Рика, Сальвадор, Финляндия, Франция, Габон, Грузия, Германия, Венгрия, Республика Корея, Ливия, Литва, Мексика, Марокко, Пакистан, Филиппины, Папуа-Новая Гвинея, Польша, Швейцария, Соединенные Штаты Америки.

³ В предыдущих документах ИНТОСАИ «Оценка государственной политики» называлась «оценкой программ».

1.3. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ РАБОЧЕЙ ГРУППОЙ ПО ОЦЕНКЕ ПРОГРАММ (EWG) И ПОДКОМИТЕТОМ ПО АУДИТУ ЭФФЕКТИВНОСТИ (PAS)

Было решено установить связь между Рабочей группой по оценке программ и Подкомитетом по аудиту эффективности, поскольку некоторым ВОА непросто провести различие между этими двумя подходами, а также в силу того, что оценку иногда считают просто компонентом аудита эффективности.

В пункте 9 *Стандарта ISSAI 300 «Принципы аудита эффективности»* говорится, что «аудит эффективности представляет собой независимую, объективную и заслуживающую доверия экспертизу в части осуществления деятельности правительственных предприятий, органов, организаций, проведения государственных программ, функционирования правительственных систем согласно принципам экономичности, эффективности и результативности, а также выявления возможностей для их улучшения».

В то время как стержнем аудита эффективности является оценка экономичности, эффективности и результативности, стержнем оценки государственной политики является оценка глобального воздействия политики, как краткосрочного, так и долгосрочного (что зачастую требует рассмотрения других стратегий, оказывающих воздействие в той же области), а также оценка практической пользы этой политики.⁴

Одним словом, можно считать, что оценка представляет собой очень обширное понятие, охватывающее различные категории аудита, включая аудит эффективности. В оценке могут использоваться инструменты, методы или результаты аудита эффективности, но для иной цели: той цели, которая была указана в предыдущем абзаце. Однако оценка имеет несколько отличительных черт и особых целей, которые нуждаются в объяснении.

Это и является целью настоящего руководства, поскольку мы полагаем, что оценка государственной политики все чаще становится предметом серьезной озабоченности административных органов и что нам нужны какие-то общие принципы, для того чтобы она легла в основу усилий организаций, осуществляющих оценку.

⁴ Тем не менее, оценка ожидаемой эффективности может также принести пользу в определении актуальности и условий реализации политики до того, как будут произведены первые расходы.

2

ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ЗАДАЧИ И ОГРАНИЧЕНИЯ В РАМКАХ ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРАТЕГИЙ

2.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Оценка государственной политики является исследованием, нацеленным на определение практической пользы политики. В ней с максимальной степенью систематизации анализируются цели политики, ее реализация, промежуточные и конечные результаты и воздействие, измеряется ее эффективность в целях определения практической пользы политики. Оценка, тем самым, приобретает все большую важность для государственных дебатов, поскольку политическим лидерам необходимо принимать решения на основании доказательств.

Однако для лица, осуществляющего оценку, крайне важно не заходить настолько далеко, чтобы указывать направление развития политики. Этой типовой ошибки можно избежать, поскольку:

- организациям, проводящим оценку, рекомендуется заявлять о том, что они придерживаются принципа независимости;
- рекомендации, сделанные на основании выводов заключительного отчета, только указывают на возможное направление политики, исходя из фактов и наблюдений, и не являются обязательными для исполнительной и законодательной ветвей власти.

2.2. ЦЕЛИ

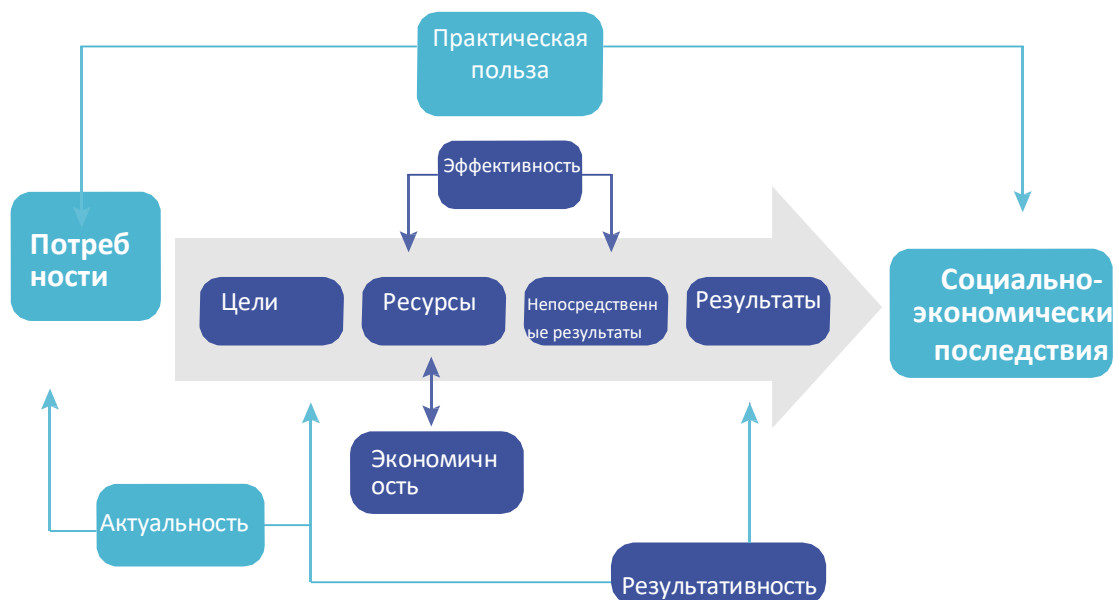
Оценки служат более широкой цели, которая заключается в том, чтобы внести конкретный вклад в сферу государственной политики. Наиболее общепризнанными целями оценки являются:

- » Планирование/эффективность – обеспечение обоснования политики и эффективного использования ресурсов

- » Подотчетность – демонстрация того, насколько политика продвинулась в достижении своих целей, насколько эффективно она использовала свои ресурсы и каково ее воздействие.
- » Реализация – повышение эффективности политики и результативности ее проведения и управления ею.
- » Выработка знаний – понимание того, что работает (для кого) и почему (и в каком контексте).
- » Укрепление институциональной структуры – повышение и развитие потенциала участников политики, а также их сетевых объединений и учреждений.⁵

На следующей схеме представлена информация об основных вопросах аудита эффективности и оценки государственной политики в целях проведения различия между ними:

ПРОЦЕСС ОЦЕНКИ



Условные обозначения:

- Характерно для оценки государственной политики
- Используется в аудите эффективности, а также в оценке государственной политики

⁵ Э. Стерн (2004 г.): Философия и типы оценочных исследований. «Основы оценки и исследования воздействия»

Как в оценке государственной политики, так и в аудите эффективности проводится анализ причинно-следственной связи между государственным мероприятием и его последствиями. Но между этими двумя подходами существует разница:

- » Как упоминалось в Стандарте ISSAI 300, аудит эффективности рассматривает экономичность, эффективность и результативность. Принципы экономичности, эффективности и результативности можно определить следующим образом (Стандарт ISSAI 300, пункт 11):
- » Принцип экономичности означает минимизацию расходов на ресурсы. Используемые ресурсы должны предоставляться вовремя, в нужном объеме, нужного качества и по наилучшей цене.
- » Принцип эффективности означает получение максимальной отдачи от доступных ресурсов. Данное понятие связано с отношением между задействованными ресурсами и полученными результатами с точки зрения количества, качества и сроков.
- » Принцип результативности относится к достижению поставленных целей и желаемых результатов

Аудит эффективности оценивает, главным образом, экономичность, эффективность и результативность на основании непосредственных результатов, тогда как оценка тех же факторов по более высокому уровню конечных результатов, а также по уровню глобальных и социально-экономических последствий определяется как оценка

Кроме того, оценка государственной политики сосредотачивается на актуальности и практической пользе политики:

- » актуальность политики представляет собой адекватность ее целей по отношению к социальным, экономическим или экологическим потребностям, на удовлетворение которых была нацелена политика;
- » аспект практической пользы политики рассматривает вопрос осведомленности о том, стоило ли проводить политику, принимая во внимание, с одной стороны, все ее прямые последствия (результаты) и косвенные последствия (воздействия), даже непреднамеренные или неожиданные, а с другой стороны, потребности, которые данная политика намеревалась удовлетворить.

Если кратко, то оценка государственной политики не должна ограничиваться заранее намеченной целью и оставляет за собой право поставить под сомнение цели, установленные в законодательстве. Главным вопросом ее исследований должна быть оценка практической пользы политики, так же как и результативности ее методов.

Оба подхода, однако, взаимно дополняют друг друга и составляют два решающих аспекта доказательства практической пользы политики. Измерение последствий политики позволяет произвести оценку эффективности и результативности рассматриваемой политики, т.е. элементов, являющихся составными частями аудита эффективности. Последний будет затем использоваться вместе с другими элементами (рассмотрение других направлений политики, действующих в той же области или касающихся тех же потребностей, изучение альтернативных вариантов политики...) в целях содействия углубленной оценке практической пользы.

Такой подход является весьма характерной чертой оценки государственной политики. В конце аудита эффективности может рассматриваться вопрос практической пользы государственной политики. Но такие задачи не являются распространенной практикой и не относятся к главным задачам аудита эффективности, перечисленным в Стандарте ISSAI 300.

И наконец, главной характеристикой оценки государственной политики является оценка актуальности целей и предоставление рекомендаций по совершенствованию (или пересмотру) этой политики.

2.3. ОГРАНИЧЕНИЕ ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Можно задаться вопросом, выходит ли такая оценка практической пользы политики за рамки мандата организаций, отвечающих за оценку государственной политики, и может ли это заставить их включиться в политические дискуссии, что в принципе невозможно и нежелательно.

До сих пор все страны, где ВОА и другие организации развивают независимую оценку, отвечали на этот вопрос одинаково. Организации, отвечающие за оценку государственной политики, предоставляют независимое исследование целей и последствий такой политики. Этим они, с одной стороны, дают гражданам возможность составить собственное мнение о государственных мероприятиях, а с другой стороны, позволяют политикам принимать решения о продолжении, корректировке или отмене политики на основании надежных и конкретных доказательств (а не просто на основании интуитивных догадок или опросов общественного мнения). Но этот вклад в демократические дебаты является нейтральным и основан на фактах: он представляет соображения о политике, основанные на объективном анализе и рекомендациях.

3

УЧАСТНИКИ ПРОЦЕССА ОЦЕНКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА

3.1. УЧАСТНИКИ

- » ВОА - не единственные субъекты, которые могут проводить оценку государственной политики; ее также могут проводить:
 - независимые университетские организации, как по собственной инициативе, так и по запросу субъектов, принимающих государственные решения, например, Парламента;
 - частные консультационные компании - только по запросу субъектов, принимающих государственные решения.
- » административные организации, такие как аудиторские учреждения и инспекции, могут проводить оценку государственной политики по запросу государственных органов, которым они подчиняются;
- » наконец, субъекты, ответственные за реализацию государственной политики, также могут принимать решения о ее оценке третьим лицом.

Кроме того, ВОА, проводящие оценку государственной политики в той области, в которой оценки уже проводились, должны принимать во внимание работу экспертов по оценке, уже проводивших такие оценки, и устанавливать с ними контакт.

Тем не менее, ВОА естественным образом являются субъектами оценки государственной политики в силу того факта, что они пользуются необходимой независимостью, могут разрабатывать методические материалы по оценке или получать доступ к ним, а также, прежде всего, обладают знаниями о государственной политике, полученными в ходе выполнения своих предыдущих заданий. В отличие от административных учреждений или частных организаций, им не приходится доказывать свою объективность и обеспечивать свою независимость от правительства или частных интересов.

3.2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА

Организация может принять решение о проведении оценки государственной политики по своей собственной инициативе (добровольная оценка) или по запросу государственного органа, Парламента или исполнительной власти (которые именуются спонсорами).

Когда организация проводит оценку государственной политики по запросу государственного органа, она участвует в диалоге со спонсором в целях определения точных контуров политики, которая подлежит оценке, и вопросов оценки. Однако в случае ВОА, в то время как ВОА обычно учитывает заинтересованные стороны при планировании своих оценок, все же именно ВОА принимает решение о предмете и процессе своих проверок и о том, что имеет решающее значение при проведении самой проверки, а также при разработке заключений по оценке. Таким образом, ВОА следует отказываться отвечать на запрос государственного органа или начинать оценку государственной политики, если он опасается, что его независимость может оказаться под угрозой.

В соответствующих случаях ВОА должны также принимать во внимание оценки, уже проведенные в данной области. В этом случае ВОА оценивает или анализирует оценки, проведенные другими организациями. Такого рода оценка называется «мета-оценкой» и используется для определения практической пользы, правильности, систематичности и точности единичных или множественных оценок. Можно также обобщить результаты рассмотренных оценок адекватного качества.

Кроме того, в некоторых странах государственная администрация сама оценивает свою собственную политику и программы: роль ВОА в этом случае может заключаться в анализе оценок, проведенных министерствами и ведомствами на предмет полноты, достоверности и подхода. Такой анализ может проводиться либо в форме аудита оценки конечного результата, либо в форме задания по консультированию вышеупомянутого административного органа.

4

ВЫБОР ОБЪЕКТА И РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ ЛИЦАМИ

4.1. ВЫБОР ОБЪЕКТА ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ: ТРИ КРИТЕРИЯ

Объектом оценки может быть государственная политика (которая может состоять из нескольких программ); при этом охватываются юридические и финансовые положения, действия различных организаций либо кадровые или финансовые ресурсы, направленные на достижение определенных целей.

Чтобы принять решение о возможности оценки политики, организации, отвечающей за оценку государственной политики, следует определить возможность такой оценки. Главной задачей в данном случае является определение предмета оценки и условий, в которых можно проводить оценку.

» 4.1.1 ВАЖНОСТЬ ОЦЕНИВАЕМОЙ ПОЛИТИКИ

«Важность» политики характеризуется следующим:

- объемом ее бюджета, т.е. размером государственного финансирования, выделяемым на такую государственную политику;
- количеством или значимостью заинтересованных сторон либо сложностью связей между ними;
- масштабом потенциальных предполагаемых последствий для целевой группы и общества в целом;

- сложностью политики, связанной с многочисленностью заинтересованных лиц и затруднениями в оценке ее последствий;
- символической важностью политики в глазах общественного

мнения. Кроме того, при выборе объекта оценки следует избегать двух

типичных ошибок:

- » Первая заключается в выборе слишком общей политики (например, экологическая политика, политика занятости, политика в области образования).
- Объем оцениваемой политики не должен быть слишком обширным:
 - несмотря на определенные запросы и уговоры, может оказаться затруднительным оценивать образовательную, жилищную политику и любую другую глобальную политику в целом, если от оценки ожидают выполнения вышеизложенных требований;
 - еще труднее оценивать состояние отрасли в целом: невозможно оценить состояние школ, социальной защиты, обороны или юстиции;
 - в целом, чем обширнее подлежащая изучению государственная деятельность, тем труднее установить причинно-следственную связь между действием и множеством наблюдаемых последствий.

Например, в качестве объектов оценки были выбраны такие направления политики, как поощрение возобновляемых источников энергии (но не энергетическая политика в целом) или усилия по решению проблемы алкоголизма (но не политика в области здравоохранения).

- » Вторая ошибка – это выбор очень специфического проекта или государственного мероприятия (инфраструктура, налоговый механизм и т.д.). В действительности, нежелательно, чтобы рассматриваемая политика была слишком узкой:
 - последствия могут оказаться слишком незначительными, чтобы быть статистически различимыми;
 - воздействие политики на общество может быть слишком ограниченным, и учреждению, которое ежегодно проводит небольшое количество оценок, не следует рассеивать своих сотрудников;
 - у слишком узкого направления политики слишком ограниченные цели и последствия, значимость которых может быть переоценена, если не интегрировать их в более широкое и значительное целое.

Лучше использовать ресурсы для сравнения последствий двух близких по задачам мероприятий, перед которыми стоит та же цель, что и перед каждым из них в отдельности;

- в силу отсутствия минимального уровня сопоставимости трудно провести адекватные параллели с ситуациями за рубежом;
- помимо прочего, такое исследование выглядело бы скорее как аудит эффективности, нежели оценка государственной политики в строгом смысле слова.

» 4.1.2 ВОЗМОЖНОСТЬ ИЗМЕРЕНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ПОЛИТИКИ

Концепция возможности измерения последствий/воздействия является центральной в подходе к оценке государственной политики. С одной стороны, оценка практической пользы требует измерения последствий, рассматриваемых во взаимосвязи с другими аспектами, такими как издержки и организация политики: последствия можно измерять как в количественном, так и в качественном плане (т.е. адекватное выполнение объективной оценки, основанной на надежности полученных данных). С другой стороны, такое измерение часто затруднено с технической точки зрения и требует больше усилий.

Можно рассмотреть несколько способов измерения.

- » Прежде всего, необходимо провести различие между «конечными результатами» и «воздействием».
- «Последствия», которые являются первичными или краткосрочными и непосредственными и влияют в особенности на целевую группу, описываются как «конечные результаты»;
- «Последствия», которые откладываются или ощущаются в средне- или долгосрочной перспективе и большую часть времени влияют на других лиц больше, чем на целевую группу, описываются как «воздействие».

Это различие между конечными результатами и воздействием существенно, при этом измерение средне- и долгосрочного воздействия типично для государственной политики и выходит за рамки принципов аудита эффективности.

- » Еще одно различие можно провести между различными типами последствий, подлежащих оценке: предполагаемые последствия и неожиданные последствия.
- Последствия, наблюдаемые в отношении целей, заявленных в политике («ожидаемые последствия»).

Оценка основывается преимущественно на оценке ожидаемых последствий и предполагает, что цели политики, вызвавшей такие последствия, сформулированы и поддаются анализу.

- Прочие последствия, наступление которых не предполагалось в связи с достижением установленных целей: «неожиданное влияние», а также «положительное» или «отрицательное» (иногда также называемое как «неблагоприятное влияние»). Чтобы оценка носила комплексный характер и не ограничивалась заявленными целями политики, она должна принимать во внимание ее неожиданные последствия.

» Краткосрочные последствия/долгосрочные последствия и субъективные последствия/объективные последствия

При оценке государственной политики следует обращать внимание не только на объективные последствия, но также на последствия политики, «ощущаемые» субъектами, участвующими в реализации политики, и теми, чьим интересам она отвечает. Такое измерение как «объективных последствий», так и «субъективных последствий» также подразумевает, что позиция и мнения «заинтересованных сторон» государственной политики, т.е. задействованных административных органов и государственных учреждений, потенциальных льготных категорий граждан и вовлеченных в процесс третьих лиц (организаций и людей) должны быть описаны и оценены.

Принципиально важно, чтобы оценка государственной политики была нацелена на соотнесение наблюдаемых последствий и инструментов реализованной политики, без чего невозможно оценить практическую пользу политики. Таким образом, оценка должна основываться на осмыслении причин, посредством чего можно выявить связь между политическим действием и измеряемым последствием. В принципе, оценка должна «моделировать политику», т.е. проводить систематическое отображение цепочки причинно-следственных связей между целями, вводимыми ресурсами, мероприятиями, промежуточными и конечными результатами и воздействием (преднамеренным или непреднамеренным).

В приведенной ниже таблице представлен системный подход ко всем последствиям, которые подлежат оценке. Ее трудно заполнить правильно и целиком, но она должна оставаться одной из честолюбивых целей оценки государственной политики.

	Краткосрочное последствие («конечный результат»)		Долгосрочное последствие («воздействие»)	
	Субъективное	Объективное	Субъективное	Объективное
Предполагаемое последствие				
Неожиданное последствие				

» 4.1.3 ПЕРИОД ПОСЛЕ НАЧАЛА РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ

С теоретической точки зрения, оценка государственной политики может начинаться в рамках трех различных периодов:

- » предварительная оценка до начала реализации конкретной государственной политики или создания учреждения (это происходит с ВОА очень редко).
- » сопутствующая оценка, проводимая одновременно с реализацией и выполнением оцениваемой политики. Решение о проведении такой оценки может быть принято в момент введения в действие законодательства о реализации государственной политики.
- » последующая оценка: ретроспективный анализ, обзор. Иногда о такой последующей оценке прямым образом заявляется в начале реализации политики.

Даже при том, что существуют различные типы оценок, ВОА и другие организации, получившие мандат на проведение оценки, выполняют ее после завершения или одновременно с проведением политики, другими словами, через несколько лет после начала ее реализации. На самом деле, предпочтительно подождать хотя бы два или три года после начала реализации государственной политики, чтобы иметь достаточное количество данных и избежать промежуточных результатов. Кроме того, такая отсрочка также важна для того, чтобы иметь возможность оценить долгосрочные и косвенные последствия, которые являются принципиально важными компонентами оценки

Поэтому предпочтительно оценивать давно проводимую политику, нежели недавнюю, т.е. ту, за которую недавно проголосовали и которую недавно начали осуществлять, или же ту, характеристики которой были недавно изменены, поскольку такая политика, вероятнее всего, по времени еще не могла достичь этапа, на котором может возникнуть что-либо, кроме первичных результатов.

Если начинать оценку по прошествии определенного времени после реализации государственной политики, то становится значительно легче определить «состояние мира без этой политики» (оценка, известная также как «эксперимент при отсутствии вмешательства») и сравнить его с фактическим состоянием, чтобы сделать вывод о последствиях реализованной политики (см. п. 5.3.d).

4.2. РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ

Оценка государственной политики является специфическим процессом, особенно в том, что она полагается на сотрудничество, а иногда на совместную выработку подхода с заинтересованными сторонами, которые являются действующими лицами политики, или которые прямо или опосредованно получают выгоду от оцениваемых действий, или которые просто подвергаются влиянию политики.

Связь с заинтересованными лицами также специфична в том смысле, что намерение заключается не столько в исправлении административных нарушений, сколько в совершенствовании политики.

- » Субъектами оцениваемой политики являются административные учреждения, которые приняли решение о реализации данной политики и реализовывают ее.

Административные органы, ответственные за политику, всегда включаются в состав заинтересованных сторон на местном либо на национальном уровне. Эти органы обычно подпадают под надзорную компетенцию ВОА или инспекции и внутренних управлений аудита. Важно, чтобы группа оценки установила с ними новые взаимоотношения, т.е. взаимоотношения, отличающиеся от тех, которые существовали в области аудита: такие взаимоотношения должны основываться на взаимном доверии и сотрудничестве (т.е. на совместной работе, которая сосредоточена на достижении общей цели поиска ответов на конкретные вопросы оценки).

Следует подчеркнуть, что оценка, проводимая в отношении практической пользы политики, направлена в большей степени на политические органы, которые запросили ее, нежели на административные органы, которые ее реализуют и которые, следовательно, не должны чувствовать, что вопросы оценки ставят их в трудное положение.

Чтобы завоевать и сохранить это доверие, предпочтительно обеспечивать, чтобы, при том, что оценка также выявляет административные нарушения и вторичные недостатки, ВОА не сосредотачивался на их выявлении с тем же намерением, которое у него было бы при проведении аудита. Однако завоевание этого доверия не должно подрывать независимость ВОА.

- » Избранные местные представители: они могут также считаться заинтересованными сторонами, когда оцениваемая политика использует вклад региональных или местных автономных организаций.

- » Законодательный орган может иногда считаться заинтересованным лицом, если, например, Парламент проголосовал за положения, предусматривающие обоснование или рамочную основу оцениваемой государственной политики, и, тем более, когда эти положения создали обязательный механизм оценки предпринимаемых действий.

Но этот вопрос весьма противоречив, поскольку Парламент является политическим органом и получателем результатов оценки государственной политики: такое сочетание статусов может поставить под угрозу независимость процесса оценки. Кроме того, это может привести к почти систематическому включению Парламента в число заинтересованных сторон, что может оказаться трудным для понимания (заинтересованная сторона участвует в реализуемой политике, но не во всех государственных политиках в целом) и осуществления (как выбирать представителей Парламента?). По этой причине некоторые ВОА и прочие организации, отвечающие за оценку эффективности государственных политик, никогда не относят Парламент к своим заинтересованным лицам.⁶

- » Другими заинтересованными сторонами являются частные организации (неправительственные организации, частные компании, профессиональные организации, профсоюзы и т.д.), заинтересованные в реализации политики, и представители групп, получающих выгоду от оцениваемой политики.

Создание списка заинтересованных сторон является деликатной частью процесса оценки. Лишь изредка такие заинтересованные стороны подпадают под надзорную компетенцию организации, отвечающей за оценку государственной политики; в целом, они не привыкли работать с организацией, отвечающей за оценку, и не имеют обязательств участвовать в ее деятельности. Поэтому важно обеспечивать, чтобы такие заинтересованные стороны понимали, что в их интересах принимать конструктивное участие в оценке и создавать атмосферу доверия в работе с ними.

Следует избегать двух типичных ошибок: в списке заинтересованных сторон не должно быть никаких серьезных упущений (необоснованное исключение сторон из списка может снизить масштаб выводов оценки и шансы их практического использования, а также, самое важное, привести к ограниченному представлению о политике), но при этом он не должен быть слишком длинным (в противном случае, есть риск, что процесс может стать слишком громоздким и неуправляемым).

⁶ Тем не менее, если организация действует по внешнему запросу от Парламента, это даст последнему возможность считаться заинтересованной стороной в результате его членства в совещательном органе, тогда как в случае добровольной оценки, решение о которой принято организацией, ей может быть труднее включить представителей Парламента в число заинтересованных сторон

В отличие от большинства аудитов эффективности, связь с заинтересованными сторонами является ключевым моментом оценки государственной политики, потому что представители заинтересованных сторон будут сопровождать организацию, ответственную за оценку государственной политики, на протяжении всего процесса оценки. Они должны принять конструктивный подход к процессу оценки, поскольку главной целью оценки является, в основном, не выявление и исправление нарушений, а помощь лицам, принимающим решения, в улучшении реагирования на социальные и политические нужды.

Поэтому заинтересованные лица могут:

- » участвовать в выборе конкретного объекта оценки государственной политики, графика и методики;
- » быть активными участниками оценки;
- » извлекать пользу из промежуточных или заключительных отчетов;
- » играть роль в процессе принятия решений на основании результатов оценки.

Однако должно быть ясно, что, даже если интерактивный диалог между спонсором и организацией, проводящей оценку, является основополагающим фактором процесса оценки, эти коммуникации не должны ставить под угрозу независимость и объективность организации, ответственной за оценку государственной политики. ВОА должны в обязательном порядке сохранять свою независимость от политического влияния и не реагировать на пожелания, связанные с конкретными политическими интересами. Это следует прояснить с самого начала планирования оценки.

Все страны с давней традицией оценки настаивают на важности того, чтобы за ВОА и другими организациями, ответственными за оценку государственной политики, оставалось решающее слово на протяжении всего процесса оценки.

5

ПЛАНИРОВАНИЕ ОЦЕНКИ

Как только объект оценки государственной политики определен, следует приступать к планированию оценки, состоящему из нескольких этапов:

- » определение возможности оценки;
- » организация;
- » применяемые инструменты и методы; привлечение экспертов.

Эти этапы сами по себе не являются отличительным свойством оценки государственной политики, поскольку в ходе каждого аудита эффективности применяются эти этапы. Но на каждом из этих этапов есть несколько связанных с процессом оценки особых вопросов, на которые следует обратить внимание.

5.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТИ ОЦЕНКИ

Прежде чем принимать решение о добровольной оценке или принимать запрос на оценку от внешнего органа (спонсора), организация, ответственная за оценку государственной политики, должна рассмотреть вопрос о том, может ли она провести свою собственную процедуру или использовать метод, который был указан в запросе. При определении возможности оценки рассматриваются все вопросы, решение которых необходимо, чтобы гарантировать успешность оценки:

- » определение объекта и предмета оценки;
- » определение заинтересованных лиц;
- » определение вопросов оценки;

- » вероятность наличия данных, необходимых для оценки политики;
- » организация процесса оценки и предполагаемый график оценки;
- » выбор методики;
- » выявление кадровых и финансовых ресурсов.

Различные варианты ответов на эти вопросы изучаются в рамках оценки целесообразности, результаты которой фиксируются в записке, которая представляется лицам, принимающим решение. На основании этой оценки организация, ответственная за оценку государственной политики, решает, следует ли продолжать процесс оценки и приступать к проведению самой оценки.

Определение целей оценки, предмета исследования и методики в ходе подготовительного исследования не является характерной особенностью оценки государственной политики. Но что более всего характеризует установление возможности оценки, так это задача определения того, возможно ли организовать независимую оценку с данными заинтересованными сторонами.

Этап оценки целесообразности относительно прост, если организация проводит добровольную оценку государственной политики: в этом случае организации не обязательно вести интерактивный диалог с заинтересованными сторонами (хотя не стоит систематически исключать возможность такого диалога) и можно самостоятельно использовать количественные и качественные данные, а также данные, полученные из внешних источников, для целей оценки, что дает организации возможность принимать решения об упомянутых выше критериях возможности оценки.

Когда проект оценки реализуется в ответ на внешний запрос, определение возможности оценки может быть затруднено в силу того факта, что оно должно учитывать не только вышеперечисленную информацию, но также намерения спонсора в плане проблем, которые необходимо рассмотреть, вопросов, которые следует сформулировать, графика, который предстоит соблюдать, и ожидаемых результатов. Однако в этом случае группа, ответственная за анализ целесообразности в рамках организации, отвечающей за оценку государственной политики, должна не только учитывать намерения спонсоров, но и осведомлять «спонсоров» о методических, организационных и временных требованиях к оценке.

Этот интерактивный диалог между спонсором и организацией, проводящей оценку государственной политики, является основополагающим аспектом формулировки вопросов оценки и надлежащего планирования подхода, который предстоит принять, и может также привести к выводу о том, что оценка объекта, предлагаемого спонсором, невозможна (сама по себе или на условиях, которые хочет установить спонсор).

В любом случае организация, ответственная за оценку государственной политики, единолично отвечает за принятие решения о проведении оценки и должна отказаться от нее, если критерии объекта и требования к процедуре не удовлетворяются.

Последняя особенность работы ВОА связана с объемом оценок государственной политики, проводимых в ответ на внешние запросы, который не должен нарушать баланс различных правовых миссий ВОА. Оценка государственной политики требует больших кадровых и финансовых ресурсов; поэтому следует проявлять осмотрительность в обеспечении того, чтобы внешние запросы на оценки, принятые ВОА, не ставили под угрозу мобилизацию ресурсов, которые должны оставаться доступными для других обязательных или добровольных миссий.

При определении возможности проведения оценки может быть сделан вывод о том, что оценку государственной политики проводить нежелательно, так как: последствия слишком трудно измерить или их значимость ограничена, привлечение заинтересованных сторон невозможно, в данный момент осуществляются другие оценки, количественные или качественные ресурсы недостаточны и т.д. В этом случае может быть желательным уменьшить масштабы первоначальных намерений и провести более классический аудит эффективности, который будет оценивать результаты политики в отношении поставленных целей и ресурсов, выделяемых с целью обеспечения результативности и эффективности.

Если это не так, то в результате определения возможности оценки составляется меморандум о планировании оценки, в котором устанавливается рамочная основа подхода к оценке и обосновываются различные пункты («Описание политики», «Определение заинтересованных сторон», «Вопросы оценки», «Организация подхода к оценке», «Выбор методологии» и «Научный инструментарий»).

В частности, в рабочем задании приводятся вопросы оценки и последовательно перечисляются вопросы, на которые должна ответить оценка. Этот перечень вопросов должен ориентироваться непосредственно на ожидаемые результаты оценки.

5.2. ОРГАНИЗАЦИЯ

Организация, проводящая оценку государственной политики, должна рассмотреть вопрос о создании структуры, которая будет включать:

- » Группу экспертов по оценке

Эта группа оценки должна состоять из постоянных сотрудников организации, проводящих оценку государственной политики, или привлеченных ею экспертов. Поскольку технические возможности организации, ответственной за оценку, не могут охватить все области, большую часть времени будут работать привлеченные специалисты, эксперты по технике оценки и эксперты в области, которую будет охватывать предстоящая оценка.

- » Надзорный орган:

Этот специальный орган, полностью зависящий от организации, проводящей оценку государственной политики, отвечает за:

- проверку определения возможности оценки и обоснованности решения о проведении оценки (в случае добровольной оценки) или принятии запроса спонсора;
- создание списка вопросов оценки;
- разработку программы оценки в рамках плана работы и выделение необходимых кадровых и финансовых ресурсов;
- обсуждение и подтверждение предварительных результатов и заключительного отчета об оценке;
- в соответствующих случаях - представление отчета спонсору;
- распространение и продвижение результатов.

- » Совещательный орган

Этот орган, состоящий из сотрудников учреждения, отвечающего за оценку государственной политики, и представителей заинтересованных сторон, можно также учредить, чтобы свести вместе представителей заинтересованных сторон и предоставить им официальную возможность отслеживать работу группы оценки на протяжении всего процесса оценки. Он организует совещания по обзору работы с заинтересованными сторонами в целях обмена мнениями, рассмотрения достигнутых результатов и обсуждения промежуточных и заключительных отчетов об оценке.

Члены этого органа также обеспечивают сбор необходимых данных. Такие органы систематически учреждаются в некоторых ВОА, тогда как другие ВОА организуют совместную работу с заинтересованными сторонами без них. В любом случае, данный совещательный орган является консультативным и ни при каких обстоятельствах не должен принимать решений о методике и выводах оценки, поскольку эти вопросы являются исключительной ответственностью независимых экспертов по оценке.

5.3. ИМЕЮЩИЕСЯ ИНСТРУМЕНТЫ И МЕТОДЫ

Для выполнения своей миссии организации, отвечающие за оценку государственной политики, используют профессиональные методы и инструменты, гарантирующие объективность и надежность собранных данных. Обработка и анализ собранных данных и информации также должны быть надежными. Эти факторы имеют принципиальную важность для подхода к оценке.

Как указано в разделе 1.3, целью данного руководства является установление общей основы проведения оценки государственной политики. Его задачей не является представление и обсуждение методологий. Уже существуют многочисленные источники, в которых можно найти инструменты для проведения оценки. В частности, такие международные организации, как ОЭСР, ООН и Всемирный банк, разработали комплексные методологии оценки государственной политики.⁷ Организация, участвующая в оценке государственной политики, должна составить обширный набор инструментов для проведения оценки, которые опирались бы не только на количественные показатели, но и на сравнительные групповые исследования, рандомизированные контролируемые испытания, статистику или социальные данные, опросы и интервью. В частности, оценочный подход включает, согласно списку вопросов оценки:

- a) Обзор научной литературы со всего мира;
- b) Проведение международного сравнения или, по крайней мере, выявление ориентиров либо посредством зарубежных командировок или интервью, либо с помощью субподрядчиков (экспертов, сотрудников университетов и т.д.);

⁷ В отношении инструментов см., например: Мониторинг и оценка: некоторые инструменты, методы и подходы (Всемирный банк): [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a5efbb5d776b67d285256b1e0079c9a3/\\$FILE/MandE_tools_methods_approaches.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a5efbb5d776b67d285256b1e0079c9a3/$FILE/MandE_tools_methods_approaches.pdf)

Справочник по инспектированию и оценке (ООН): https://oios.un.org/resources/2015/01/OIOS-IED_Manual.pdf OECD Рамочная программа ОЭСР по оценке политики в области регулирования: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/47832438.pdf> В отношении показателей см.: Белая книга ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям; Руководство по использованию ключевых национальных показателей

- c) Количественные или качественные показатели последствий оцениваемой государственной политики. Все обычные количественные методы оценки государственной политики могут использоваться и применяться к существующим базам данных (надежность которых следует определять в случае необходимости): статистический, вероятностный и эконометрический анализ; однако следует отметить, что невозможно сделать вывод о результативности политики на основе единичных показателей, это требует гипотетического моделирования (см. пункт d);
- d) Сравнительные групповые исследования в целях оценки конечных результатов и воздействия политики. Целью этих исследований является воссоздание, либо в явном виде (контрольная группа), либо подразумеваемым образом (анализ «при прочих равных условиях», метод «разность разностей»), вымышленной ситуации, в которой государственная политика не существует, т.е. гипотетической ситуации, с которой сравнивается реальная ситуация. При таком сравнении можно с определенной степенью уверенности оценить результат оцениваемой политики;
- e) Опросы в целях получения фактической информации и/или измерения мнения целевых групп политики, а также взглядов участников ее реализации. Эти опросы предоставляют информацию скорее о субъективных, чем об объективных последствиях, но, тем не менее, они полезны для оценки, поскольку субъективные последствия влияют на поведение заинтересованных лиц политики;

Такие мнения можно собирать:

- посредством количественных опросов в целях получения фактической информации; опрос проводится в выборочной совокупности, которая является как случайной, так и репрезентативной (а не в выборке, «отобранной» ВОА или участниками оцениваемой политики). Нерепрезентативная выборка приводит к предвзятости информации, полученной на основании опроса.
- посредством качественных опросов: интервью один на один или групповые (однородные или смешанные группы или сначала однородные, а затем смешанные группы), форумы и т.д. Такой подход дополняет количественную оценку мнения посредством случайных и репрезентативных выборок: заданные вопросы и ответы на эти вопросы гораздо богаче и помогают участнику отразить и сформулировать свое мнение, а диалоги в смешанных группах и на форумах информативны.

Кроме того, и особенно это относится к случаю высших органов аудита, ВОА может также внести свой вклад в подход к оценке государственной политики в виде всей имеющейся у него информации об оцениваемой политике, полученной в рамках других контрольных и аудиторских заданий в данной области, в частности, после предыдущих аудитов эффективности, проведенных в государственных учреждениях, на которые воздействует оцениваемая политика. Такое обогащение, которое является результатом иногда уникальных знаний ВОА о данной области и задействованных учреждениях, составляет важный источник дополнительных преимуществ ВОА.

5.4. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЭКСПЕРТОВ

Научный, междисциплинарный характер оценки государственной политики подразумевает привлечение экспертов из широкого круга областей: экономистов, статистиков, социологов, экспертов в той области, на которой сосредоточена оценка, и т.д. (см. Стандарт ISSAI 1620 «Использование аудиторами работы экспертов», пункт 5.4).

Организация, ответственная за оценку государственной политики, может составить постоянную группу экспертов-методистов, предназначенную для работы по оценке государственной политики.

Однако нехватка ресурсов может вызвать необходимость привлечения одного или двух признанных сторонних экспертов либо в области методологии, либо в области оцениваемой политики, чаще всего на временной основе или с частичной занятостью. Эти потребности должны быть выявлены на этапе определения возможности оценки.

На процедуры отбора экспертов распространяются те же требования в плане профессионализма, строгости и независимости, как и те, которые применяются для аудиторов, лиц, проводящих оценку, и других сотрудников, которые входят в штат организации, ответственной за оценку государственной политики. Например, если это разрешено законом или уставными документами ВОА, было бы также полезно наделить самих экспертов теми же полномочиями по расследованию и требовать от них соблюдения тех же профессиональных обязательств (в частности, в плане конфиденциальности), которыми обладают и которые соблюдают аудиторы, состоящие в штате ВОА.

Такие эксперты должны работать на добровольных началах и получать адекватное вознаграждение, гарантирующее их независимость, сопричастность и ожидаемое качество их вклада.

6

ОКОНЧАТЕЛЬНОЕ СОГЛАСОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

6.1. ИССЛЕДОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Заключительному отчету об оценке государственной политики могут предшествовать промежуточные отчеты.

Промежуточные отчеты могут вызвать обмен мнениями с заинтересованными сторонами в рамках работы совещательной группы оценки.

Проект заключительного отчета готовит группа оценки. В нем должны содержаться все пункты, включенные в определение возможности оценки, а также выводы самой оценки государственной политики:

- » краткое перечисление целей оценки;
- » первоначальный список вопросов оценки;
- » идентификация заинтересованных сторон;
- » использованные научные методы и инструменты;
- » источники собранной информации;
- » общий контекст, в котором проводилась оценка политики, в его историческом развитии и, по возможности, соответствующие международные сравнения;
- » представление данных, полученных в результате других работ ВОА в данной области (например, аудита эффективности), особенно касающихся организационных мер по реализации политики и ее фактической стоимости;

- » представление данных, собранных на основании ответов на вопросы в рамках оценки (результаты, измерение последствий/воздействий);
- » анализ и интерпретация этих данных, тщательно отделенные от презентации тех же данных во избежание путаницы между результатами и интерпретацией; в этом разделе содержится оценка этих результатов и измеренных последствий, и рассматриваются причинно-следственные связи между предпринятыми действиями и наблюдаемыми последствиями;
- » мнения заинтересованных сторон, собранные в ходе работы;
- » накопленный опыт, выводы, сделанные в результате оценки, наряду с рекомендациями по корректировочным мерам. В этом разделе содержится оценка практической пользы рассматриваемой политики.

Данный проект отчета представляется наблюдательному органу, назначенному для этой цели в начале процесса в соответствии с процедурами, специфическими для каждой организации, проводящей оценку государственной политики. Надзорный орган утверждает или изменяет проект отчета об оценке.

Таким образом, данный этап характерен для оценки государственной политики не по форме проекта заключительного отчета, но по содержанию проекта.

6.2. ЭТАП РАЗЪЯСНЕНИЯ ПОЗИЦИЙ

После предварительного рассмотрения результатов и анализа важно, чтобы проект отчета об оценке, принятый органом, принимающим решения, был обсужден с заинтересованными сторонами оцениваемой политики в порядке представления разногласий.

Целью рассылки проектов этих отчетов является обеспечение того, чтобы предварительный анализ и выводы, а также запись мнений заинтересованных сторон, собранных в ходе оценки государственной политики, были точными и общедоступными.

Заинтересованные стороны могут отвечать письменно или устно (на слушаниях). Процедура представления разногласий может быть приведена в соответствие со стандартной процедурой аудита в соответствующих случаях.

Систематическое участие в работе всех заинтересованных сторон (включая представителей целевых групп оцениваемой политики) является одной из особенностей подхода, применяемого к оценке государственной политики.

6.3. ОКОНЧАТЕЛЬНОЕ СОГЛАСОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Как только заинтересованные лица выразят свои взгляды в письменной или устной форме, организация, ответственная за оценку государственной политики, модифицирует, в случае необходимости, заключительный отчет об оценке и принимает его в соответствии со своими процедурами и на свою исключительную ответственность.

Даже в случае первоначального запроса со стороны сторонней организации, включая Парламент, организация, проводящая оценку, должна представить свое собственное независимое заключение по результатам, анализ, выводы и рекомендации по оценке государственной политики.

На этапе окончательного подтверждения отчета следует обращать особое внимание на формулировку рекомендаций по мерам, которые должны быть приняты в области оцениваемой политики после завершения оценки. В случае ВОА, в силу их институционального положения, эти рекомендации адресуются, главным образом, Парламенту и правительству.

Эти рекомендации могут содержать, например:

- » признание практической пользы политики и предпринимаемых действий;
- » признание практической пользы политики, но указание на непригодность и неэффективность принимаемых мер в связи с установленными прямыми или косвенными последствиями;
- » оспаривание практической пользы политики и уместности ее целей, с предложением альтернативных рекомендаций по переориентации, приостановке или прекращении проведения политики;

- » в случае оценок государственной политики, особенно проведенных другими организациями, в которых может существовать единое крупное административное подразделение, ответственное за реализацию политики, или несколько таких подразделений, было бы целесообразно, как это обычно делает ВОА, публиковать вместе с отчетом ответ руководства такого подразделения/таких подразделений или правительства.

7

РАСПРОСТРАНЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ОЦЕНКИ

7.1. РАСПРОСТРАНЕНИЕ ОТЧЕТА ОБ ОЦЕНКЕ

Одним из основополагающих принципов оценки государственной политики является публичное распространение его выводов. ВОА должны публиковать отчет об оценке. Заключительный отчет предназначен для заинтересованных сторон оцениваемой государственной политики в случае внешнего запроса на оценку ВОА, для авторов такого запроса и общественности в целом.

В случае оценок государственной политики, проводимых в ответ на внешний запрос, решение о публикации может быть принято после консультации с органом, подавшим запрос на оценку. Тем не менее, как принцип независимости ВОА, так и принцип публичности в отношении оценок государственной политики подразумевают, что последнее слово остается за ВОА, даже если орган, запросивший оценку, не стремится к публикации (этот вопрос должен сначала рассматриваться в ходе дискуссии между ВОА и органом, запросившим оценку, на этапе формулировки запроса на оценку).

ВОА или любой другой орган, отвечающий за оценку государственной политики, должен сделать все возможное для обеспечения того, чтобы получатели и читатели отчета поняли особенности подхода к оценке государственной политики, в частности, выбор методологии.

Деликатный характер оценки практической пользы политики требует особых предосторожностей при составлении проекта отчета об оценке, так чтобы он был правильно понят, и не возникло риска широкого или предвзятого толкования, в частности, в СМИ.

Наконец, было бы полезно, если бы ВОА были обязаны представлять публичный отчет о своей деятельности по оценке государственной политики, например, в своих годовых отчетах, если они принимали участие в данной деятельности и провели несколько таких оценок. Полезный опыт, полученный в связи с данной миссией, позволит постепенно выработать лучшее ее понимание, а также будет содействовать созданию доверительного климата в отношениях с государственными субъектами и другими заинтересованными лицами

7.2. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ ОЦЕНКИ

Еще в большей степени, чем другие виды деятельности, такие как аудит эффективности или финансовые проверки, оценка государственной политики предназначена для использования в процессе принятия государственных решений и нуждается в последующем контроле.

Однако во всех случаях важно, чтобы организация, отвечающая за оценку государственной политики, не несла прямой ответственности за решения, принятые на основании последующей деятельности по результатам оценки, с тем чтобы она могла сохранить свою независимость и избежать обвинений во вмешательстве в полномочия государственных органов по принятию решений.

Даже если процесс не требует использования заключений оценки, организация, отвечающая за оценку государственной политики, может отслеживать этот процесс как сторонний наблюдатель и подтверждать его результаты. В частности, она может в определенные сроки представлять собеседования по вопросам реализации (или отсутствия реализации) ее рекомендаций.