



Демократична підзвітність при наданні державних послуг

Практичний посібник для пошуку
можливостей вдосконалення
за допомогою оцінювання



Демократична підзвітність при наданні державних послуг

Практичний посібник для пошуку
можливостей вдосконалення
за допомогою оцінювання



Демократична підзвітність при наданні державних послуг

**Практичний посібник для пошуку
можливостей вдосконалення
за допомогою оцінювання**

Гелена Бюремальм

Альберто Фернандес Гібаха

Хорхе Вальядарес Мольєда



Ресурси МІДПВП з питань демократії та розвитку

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2016

Англійське видання 2014

Публікації МІДПВП не відображають будь-яких конкретних національних або політичних інтересів. Погляди, що висловлюються в цій публікації, не обов'язково відображають погляди МІДПВП, членів Правління або Ради організації.

Із запитом на дозвіл передруку або перекладу цієї публікації або будь-якої її частини звертайтеся, будь ласка, за адресою:

International IDEA

Strömsborg, SE-103 34 Stockholm, Sweden

Електронна адреса: info@idea.int, сайт: www.idea.int

МІДПВП вітає розповсюдження результатів своєї роботи та швидко відповідь на запити щодо дозволу на передрук або переклад своїх публікацій.

Електронна версія цієї публікації доступна на умовах творчої загальної ліцензії (CC) – Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 License. Ви можете вільно копіювати, розповсюджувати та передавати цю публікацію, а також переробляти її та адаптувати за умов, що це робиться виключно з некомерційною метою, є посилання на власника авторських прав та розповсюдження відбувається за тією ж ліцензією. Докладніше про ліцензію CC див.: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

Оригінальний графічний дизайн: Santángelo Diseño

Оригінальний дизайн обкладинки: Santángelo Diseño

Розробка української версії: Вероніка Ардицка

Ілюстрація на обкладинці: © Alberto Ruggieri/Illustration Works/Corbis/TT Mediabyrå

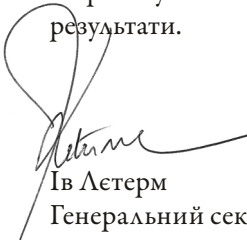
ISBN: 978-91-7671-056-2

Передмова

Міжнародний інститут демократії та підтримки виборчих процесів (International IDEA, МІДПВП) завжди приділяв велику увагу питанню демократичної підзвітності. Намагаючись реалізувати свій потенціал для покращення повсякденного життя людей, МІДПВП розробив рамковий механізм оцінювання демократичної підзвітності в системі надання державних послуг з ініціативи громадян. Ці рамкові основи є останнім доповненням до серії довідкових посібників з питань рамок механізмів оцінювання з ініціативи громадян, що публікуються МІДПВП: «Стан демократії» та «Проведення оцінювання демократії на місцях». Основою цих рамок механізмів є те, що вони ініціюються та реалізуються групами зацікавлених сторін на місцях.

Цим новим рамковим механізмом оцінювання МІДПВП прагне підтримати суб'єктів діяльності національного рівня, які належать до найрізноманітніших політичних сил, в процесі оцінювання ступеня притягнення громадськістю державних посадовців до відповідальності за якість надання державних послуг за допомогою демократичних інструментів. Водночас цей рамковий механізм покликаний сприяти виробленню пропозицій про проведення реформ, спрямованих на покращення існуючих або створення нових механізмів підзвітності. Ці пропозиції щодо проведення реформ можуть вирішити різноманітні проблеми, в тому числі, проблеми колективних дій; відсутність потенціалу; неправомірні дії адміністративних органів; корупцію; а також систематичну дискримінацію тих чи інших груп населення, наприклад, корінних жителів.

Метою цього посібника є зміцнення принципу демократичної підзвітності (як соціальної, так і політичної) в системі надання державних послуг як у демократіях, що розвиваються, так і в країнах усталеної демократії. Оскільки демократія у підсумку зводиться до громадянського контролю за процесом прийняття рішень та політичною рівністю, МІДПВП розробив методологію, яка дозволяє здійснювати оцінку на основі широкої участі і за ініціативою зацікавлених сторін на місцях. Принцип активної та широкої участі є не менш важливим, ніж сам процес оцінки та його результати.



Ів Летерм
Генеральний секретар

Зміст

| | | |
|----------------|--|-----------|
| | Передмова | 5 |
| | Скорочення та аббревіатури | 11 |
| | Вступ | 12 |
| | Про посібник | 13 |
| | Для кого призначений посібник? | 14 |
| | Що являє собою посібник і як ним користуватися? | 15 |
| Глава 1 | Концептуальні основи оцінювання | 19 |
| | 1.1. Що таке демократична підзвітність? | 19 |
| | 1.2. Як працює демократична підзвітність у сфері надання державних послуг? | 20 |
| | 1.3. Які етапи реалізації політики важливі для демократичної підзвітності? | 22 |
| | 1.4. У чому полягають принципи демократичної підзвітності? | 27 |
| Глава 2 | Рамковий механізм оцінювання | 33 |
| | 2.1. Логіка рамкового механізму | 33 |
| | 2.2. Область застосування рамкового механізму | 34 |
| | 2.3. Особливості рамкового механізму оцінювання | 35 |
| Глава 3 | Процес, проміжні етапи та поточна робота при проведенні оцінювання | 39 |
| | 3.1. Підготовка | 39 |
| | 3.1.1. Як визначити цілі оцінювання? | 40 |
| | 3.1.2. Як сформувати групу оцінювання? | 43 |
| | 3.1.3. Як розробляти план та бюджет? | 44 |
| | 3.2. Мобілізація ресурсів | 50 |
| | 3.2.1. Як сформувати консультативну групу? | 50 |

| | | |
|--------|---|----|
| 3.2.2. | Як забезпечити вплив? | 51 |
| 3.3. | Зосередження уваги | 53 |
| 3.3.1. | Як схематично зобразити процес розробки політичного курсу? | 53 |
| 3.3.2. | Як зосередити увагу на проблемах? | 55 |
| 3.3.3. | Як відстежити взаємовідносини підзвітності? | 58 |
| 3.4. | Отримання відповідей | 61 |
| 3.4.1. | Як розробити власне опитування? | 61 |
| 3.4.2. | Як збирати інформацію? | 64 |
| 3.5. | Формулювання висновків | 68 |
| 3.5.1. | Як аналізувати інформацію? | 69 |
| 3.5.2. | Як робити висновки? | 69 |
| 3.5.3. | Як формулювати рекомендації? | 70 |
| 3.6. | Належне оформлення | 72 |
| 3.6.1. | Як оформити отримані результати та пропозиції? | 73 |
| 3.6.2. | Як обґрунтувати достовірність отриманих результатів та пропозицій? | 73 |
| 3.7. | Отримання впливу | 78 |
| 3.7.1. | Як відточити комунікаційну стратегію? | 79 |
| 3.7.2. | Як оголосити про опублікування оціночної доповіді? | 80 |
| 3.7.3. | Чому та як співпрацювати із ЗМІ у просуванні принципу підзвітності? | 81 |
| 3.8. | Впровадження змін | 83 |
| 3.8.1. | Як проводити орієнтований на дії діалог | 85 |
| 3.8.2. | Формування коаліцій | 85 |
| 3.9. | Засвоєння уроків | 88 |
| 3.9.1. | Внутрішній аналіз виконаної роботи | 88 |
| 3.9.2. | Навчання через моніторинг та оцінювання | 89 |
| | Примітки | 92 |

| | | |
|----------------|--|-----|
| Додатки | Додаток I: Як планувати | 95 |
| | Додаток II: Співпраця між групами | 96 |
| | Додаток III: Можливий спосіб відображення взаємовідносин підзвітності | 97 |
| | Додаток IV: Визначення взаємовідносин підзвітності | 98 |
| | Додаток V: Оціночний опитувальний лист | 100 |
| | Додаток VI: Як підтвердити правильність отриманих даних та пропозицій? | 101 |
| | Довідкові матеріали | 102 |
| | Слова подяки | 105 |
| | Про МІДПВП | 107 |

Вставки

| | | |
|-------------|--|----|
| Вставка 1. | Приклади носіїв зобов'язань та носіїв права вимоги | 21 |
| Вставка 2. | Можливості парламенту в якості носія права вимоги | 22 |
| Вставка 3. | Можливості громадян з точки зору вимог до підзвітності | 22 |
| Вставка 4. | Нагляд на практиці | 27 |
| Вставка 5. | В ідеальних стосунках демократичної підзвітності, носії зобов'язань: | 28 |
| Вставка 6. | В ідеальних стосунках демократичної підзвітності, носії права вимоги: | 29 |
| Вставка 7. | Зменшення кількості прогулів вчителів у початкових школах Гани | 30 |
| Вставка 8. | Перешкоди для демократичної підзвітності | 35 |
| Вставка 9. | Порівняння занепокоєння і проблеми | 42 |
| Вставка 10. | Приклад успішної комунікаційної стратегії: НУО «Демократичний аудит – Великобританія» та газета The Guardian | 48 |

| | |
|--|----|
| Вставка 11. Покрокове внутрішнє звітування | 53 |
| Вставка 12. Практичний досвід Малаві: від занепокоєння до проблем | 57 |
| Вставка 13. Схематичне зображення взаємовідносин | 59 |
| Вставка 14. Поради стосовно того, як зробити оцінювання більш орієнтованим на гендерні аспекти та різноманіття | 67 |
| Вставка 15. Ідеальний типовий приклад гіпотез, перетворених на рекомендації | 70 |
| Вставка 16. Робота Управління омбудсмена у Малаві та проблема утилізації твердих відходів | 83 |
| Вставка 17. Чому співпраця із ЗМІ є ключовим фактором успіху? | 86 |

Діаграми

| | |
|--|----|
| Діаграма 1. Політичний процес | 26 |
| Діаграма 2. Базовий рамковий механізм оцінювання | 36 |
| Діаграма 3. Процес оцінювання | 41 |
| Діаграма 4. Від загального до конкретного | 42 |
| Діаграма 5. Визначення проблемних ділянок | 56 |
| Діаграма 6. Визначення взаємовідносин підзвітності | 60 |
| Діаграма 7. Навідні питання | 63 |
| Діаграма 8. Від аналізу до рекомендацій | 72 |

Скорочення та аббревіатури

| | |
|--------------------|--|
| CDD-Ghana | The Ghana Center for Democratic Development, Центр демократичного розвитку Гани |
| GES | Ghana Education Service, Служба освіти Гани |
| International IDEA | International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Міжнародний інститут демократії та підтримки виборчих процесів, МІДПВП |
| SoD | State of Democracy, стан демократії (рамковий механізм оцінювання) |
| SoLD | State of Local Democracy, стан місцевої демократії (рамковий механізм оцінювання) |

Вступ

Громадяни підтримують демократію не лише тому, що вона сама по собі є бажаною метою, а й з іншої причини: вони очікують, що демократія покращить якість їх соціально-економічного та політичного життя. Це було дуже помітно під час «Арабської весни» 2011 року, коли люди заповнили вулиці та площі, закликаючи свої уряди забезпечити їх потреби і права людини (одним з гасел, наприклад, було «хліб, свобода та людська гідність»). Від своїх урядів люди очікують, що державні послуги будуть надаватися ефективно, у спосіб, який відповідає потребам громади, і з повагою до прав людини. Люди очікують, що у них буде можливість висловити своє занепокоєння, та хочуть бути почутими.

У цьому посібнику проводиться подальше вивчення теми демократичної підзвітності; зокрема, до дебатів, досі зосереджених здебільшого на соціальній динаміці, додається політичний вимір надання послуг. Уряди, підзвітні виборцям або представницьким і наглядовим органам – таким як національні збори, політичні партії або вища ревізійна установа, які здатні накладати на них санкції, – з більшим ступенем імовірності будуть реагувати на вимоги громадян, ніж нікому невідповідні уряди. Саме за демократичної системи стримувань і противаг підзвітність здатна стати рушійною силою змін у сфері надання державних послуг. Згідно з дослідженнями, зазвичай у країн з низьким рівнем надання послуг є одна спільна риса: у них або відсутні, або дуже слабкі механізми для ефективного запровадження санкцій або винагородження (МІДПВП 2013а).

У центрі уваги рамкового механізму знаходяться взаємовідносини між особами, їх обраними представниками та державою, в тому числі органи влади місцевого рівня, на якому й надаються державні послуги – в ідеалі у спосіб, який забезпечує права

людини незалежно від того, чи є дана людина чоловіком, жінкою, хлопчиком чи дівчинкою. У цьому сенсі призначення рамкового механізму оцінювання полягає в тому, щоб слугувати як керівництвом для оцінювання, так і виступати в якості інструменту для спільної розробки конкретних дій для посилення демократичної підзвітності у сфері надання державних послуг.

Метою цього посібника є посилення принципу демократичної підзвітності (як соціальної, так і політичної) в системі надання державних послуг як у демократіях, що розвиваються, так і в країнах усталеної демократії. Оскільки демократія в кінцевому рахунку зводиться до громадянського контролю за процесом прийняття рішень та політичною рівністю, Міжнародний інститут демократії та підтримки виборчих процесів (МІДПВП) розробив методологію, яка дозволяє здійснювати оцінювання на основі широкої участі і за ініціативою зацікавлених сторін на місцях. Принцип активної та широкої участі є не менш важливим, ніж самі результати оцінювання.

Про посібник

Цей посібник дозволяє користувачам оцінити, якою мірою система надання державних послуг підлягає заходам перевірки в рамках демократичної підзвітності, і на основі отриманих результатів визначити конкретні заходи для покращення ситуації. Користувачі посібника зможуть отримати відповіді на наступні запитання:

- Чи існують демократичні засоби, за допомогою яких чоловіки та жінки у разі необхідності можуть притягнути виборних та призначуваних посадовців до відповідальності за надання державних послуг?
- Якщо ні, то чому?
- Як можна це виправити?

У посібнику пропонуються рекомендації стосовно дій та методологія проведення національного діалогу щодо реформ для ліквідації існуючих прогалин у сфері демократичної підзвітності.

Відсутність ефективного механізму підзвітності в системі надання державних послуг може також пояснюватися факторами, на які офіційні політичні інститути не здатні впливати. Тому надзвичайно важливе завдання цього посібника – пояснити

користувачам, як динаміка неформальних взаємовідносин позначається на наданні послуг та системах підзвітності. Посібник допомагає розмежувати ситуації, в яких постачальник державних послуг не намагається надавати якісні послуги, і ті, в яких він не в змозі це робити. Перша ситуація може виникати через відсутність стимулів або простору для належного виконання обов'язків, в той час як друга є наслідком браку потенціалу.

Найновішу версію посібника і додаткові матеріали можна знайти на сайті <<http://www.idea.int>>.

Для кого призначений посібник?

Даний посібник буде корисним для будь-якої людини, яка прагне розібратися у питаннях підзвітності – у розрізі демократії – в системі надання державних послуг у власній країні. Тобто, коло потенційних користувачів дуже широке і включає представників громадськості, урядів і різних інститутів (зокрема наглядових органів). Як приклад посібник може бути корисним:

- академічним науково-дослідним інститутам та експертно-аналітичним центрам;
- муніципалітетам та іншим органам місцевого самоврядування, а також їх асоціаціям;
- організаціям, які представляють інтереси користувачів державних послуг;
- управлінням уповноважених з прав людини (омбудсменам);
- вищим органам фінансового контролю;¹
- політичним партіям;
- парламентським комітетам, місцевим органам представницької влади та їх співробітникам;
- державним органам (національного та місцевого рівня);
- соціальним рухам, групам зацікавлених осіб та іншим організаціям громадянського суспільства, наприклад, профспілкам;
- компаніям приватного сектору;
- ЗМІ.

Звісно ж, кілька перерахованих суб'єктів могли б об'єднати зусилля задля проведення оцінки. Спільне проведення оцінки підвищує вірогідність успішного проведення реформ за умови сприятливого для співпраці політичного контексту.

Що являє собою посібник і як ним користуватися?

У Главі 1 описується концепція демократичної підзвітності у сфері надання державних послуг; підкреслюється, що принцип демократичної підзвітності охоплює ролі соціальних та політичних суб'єктів як носіїв прав, які здатні активно відстоювати свої права. У Главі надані роз'яснення, що таке державні послуги з точки зору політичного процесу; як до політичного порядку денного вносяться питання, та як вони потім втілюються у політичний курс і реалізуються на практиці. Глава містить перелік критеріїв, за якими оцінюються взаємовідносини підзвітності.

У Главі 2 надані методологічна схема, сфера охоплення та характеристики рамкового механізму оцінювання, а також описується, як він може підтримати різні потенційні групи осіб, які проводять оцінювання.

У Главі 3 надані роз'яснення щодо використання рамкового механізму оцінювання та розроблення рекомендацій для дій. Дана глава служить для читачів путівником на всіх етапах процесу. Тут містяться пояснення щодо функцій та сфери підзвітності рушійних сил проведення оцінювання: ініціаторів, групи з проведення оцінювання та консультативної групи. Глава допомагає визначити проблеми та пов'язані з ними взаємовідносини підзвітності, а також аналізувати такі відносини за допомогою критеріїв оцінювання, заснованих на демократичних принципах.

Крім того, у Главі 3 містяться пропозиції з розроблення рекомендацій для підвищення рівня підзвітності у сфері надання державних послуг; надаються поради стосовно того, яким чином слід засвідчувати достовірність вказаних рекомендацій та доводити їх до відома зацікавлених осіб так, щоб вони стали дієвими. Важливими є підказки рушійним силам проведення оцінювання, як використовувати кінцеві результати задля полегшення орієнтованого на реформи діалогу.

Щоб спростити розуміння етапів робочого процесу, на ключових етапах наводяться списки контрольних питань. Аналіз реальних прикладів дозволяє побачити конкретні проблеми при проведенні оцінювання підзвітності, яке проводилося раніше в різних країнах і за різних політичних умов. Буде доцільним, якщо особи, які проводять оцінювання, вироблять власний підхід до отримання знань. Це передбачає тестування та адаптацію

запропонованих тут методів та стратегій і врахування набутого досвіду.

Процес оцінювання диференційований; втім він допускає гнучкість у проведенні етапів у міру того, як користувачі посібника рухаються до поставленої мети. Оцінювання – це процес планування, аналізу, усвідомлення і, насамперед, дії.

Глава 1

Концептуальні основи
оцінювання

Концептуальні основи оцінювання

У широкому розумінні слова для людей у всьому світі демократія означає громадський контроль за процесом прийняття державних рішень та політичну рівність у здійсненні цього контролю (МІДПВП 2008: 20–21). Демократія повинна надавати громадянам засоби для висловлення свого занепокоєння у спосіб, який забезпечує ефективне донесення повідомлень до тих, хто представляє цих громадян. Основною передумовою в цьому плані є те, що за працюючих механізмів підзвітності в демократичній системі державні посадовці або надають послуги найвищої можливої якості, або ж, якщо вони цього не роблять, відповідають за наслідки. Коли посадовці підзвітні, а демократичні принципи дотримуються, ймовірність покращення у наданні державних послуг зростає. Це може набувати форми пришивидшення, підвищення якості або кращої реалізації послуг.

Очолуваний громадянами підхід до оцінювання демократичної підзвітності заснований на переконанні в тому, що саме громадяни країни краще за всіх здатні оцінити, наскільки демократичні процеси в країні відповідають їх уявленню та очікуванням. Більше того, підхід передбачає об'єднання кількох методів заради єдиної мети – реформ.

1.1. Що таке демократична підзвітність?

Можливість притягнення державних посадовців до відповідальності лежить у корені демократії. Принцип демократичної підзвітності дає громадянам та їх представникам механізми для висловлення занепокоєння та вимагання пояснень відносно ефективності роботи виборних та призначуваних посадових осіб, а в разі необхідності – накладання на них санкцій.

Поняття демократичної підзвітності об'єднує політичну та соціальну підзвітність – прямі або опосередковані, вертикальні, горизонтальні, діагональні або будь-які інші механізми, що базуються на ключовому демократичному принципі громадського контролю за процесом прийняття рішень. Демократична підзвітність передбачає здатність громадян формулювати свої вимоги, щоб впливати на прийняття рішень, наприклад, через виборчі процеси. До інших демократичних засобів належать громадські демонстрації, журналістські розслідування, законодавчі ініціативи, публічні дебати та референдуми. Демократична підзвітність також передбачає і не такі прямі засоби, наприклад, стримування, противаги та інші механізми, за допомогою яких ті чи інші органи здійснюють контроль за управлінням державою. Сюди належать, наприклад, слухання у комітетах законодавчих органів влади, питання, які порушує політична опозиція, а також аналізи або розслідування, що проводять управління омбудсменів чи вищі ревізійні установи тощо. Підзвітність не є виключною рисою демократій, але коли підзвітність носить *демократичний характер*, у неї з'являється потенціал для підвищення ефективності роботи уряду. Таким чином, під терміном демократична підзвітність у цьому посібнику розуміється широке, всеосяжне та цілісне поняття, а не вузьке, обмежувальне та виключне значення.

1.2. Як працює демократична підзвітність у сфері надання державних послуг?

Ми можемо стверджувати, що демократична підзвітність у наданні державних послуг існує, якщо громадяни або їх представники піддають сумніву або висловлюють зауваження стосовно державних послуг, а політичні суб'єкти та постачальники послуг або реагують на зауваження, або відповідають за наслідки.

Це витікає з базового поняття, згідно з яким підзвітність тягне за собою формування взаємозв'язку між двома типами суб'єктів:

- **носії зобов'язань** – виборні або призначувані посадовці, а також постачальники послуг з приватного сектору, які наділені повноваженнями та несуть відповідальність за виконання доручених їм функцій, а також зобов'язані роз'яснювати та обґрунтовувати свої дії та відповідати за наслідки (позитивні чи негативні) своїх дій.

- **носії права вимоги** – громадяни або політичні інститути, що представляють громадян, які мають, відповідно, право або повноваження перевіряти дії носіїв зобов'язань, ставити їм питання, виносити по ним рішення та накладати санкції, коли це необхідно.²

Вставка 1

Приклади носіїв зобов'язань та носіїв права вимоги

В якості носіїв зобов'язань можуть виступати уряд країни, муніципалітет (орган місцевого самоврядування), місцевий та центральний орган виконавчої влади, управління омбудсмена, парламентський комітет (комісія місцевої ради), сам парламент (місцева рада), компанія приватного сектору або інша державна чи приватна установа або організація, наділена повноваженням на постачання послуги. Такими повноваженнями часто наділені кілька суб'єктів.

З іншого боку, найкращим прикладом носіїв права вимоги є самі громадяни, оскільки саме вони делегують повноваження носіям зобов'язань і часто платять за отримання послуг. Іншими прикладами носіїв права вимоги можуть бути опозиційні політичні партії, наглядові органи, обов'язком яких є розслідування корупції серед державних посадовців та покарання за неї, парламентська комісія, якій доручено нагляд за реалізацією державної політики, а також широке коло політичних і соціальних суб'єктів, наділених правом притягувати до відповідальності тих, хто повинен надавати послуги.

Часто демократію прирівнюють до самого факту того, що механізми підзвітності існують. Реальність є набагато складнішою. Ціла ланка сил, груп та контекстних умов впливають на те, як надаються послуги та як працюють механізми підзвітності. Ці механізми часто просто відсутні, інколи майже не працюють або носять дискримінаційний характер за ознакою приналежності (наприклад, мовної, етнічної, релігійної чи гендерної), сексуальної орієнтації³, віку, доходу, інвалідності або правоздатності.

Вставка 2

Можливості парламенту в якості носія права вимоги

Здатність та можливості парламенту притягувати посадовців виконавчої гілки влади до відповідальності залежать, наприклад, від розподілу сил та динаміки влади всередині парламенту і між парламентом, виконавчою та судовою гілками влади. До інших ключових чинників відносяться ефективність роботи та здатність комітетів отримувати доступ до інформації, аналізувати її та вдаватися до відповідних дій, а також те, в якій мірі ці комітети сформовано зі щиро налаштованих на розвиток політиків та укомплектовано компетентними працівниками.

Вставка 3

Можливості громадян з точки зору вимог до підзвітності

У громадян є багато можливостей висловлювати своє занепокоєння та вимагати відповідальності від посадовців – зокрема, через виборчі процеси, попереднє висування кандидатів у партіях, соціальні медіа, вуличні протести, подачу петицій, громадські збори тощо. Ці та інші можливості є важливими платформами для озвучення вимог, створення механізмів підвищення рівня громадської свідомості та забезпечення можливості реагувати.

Цей посібник допомагає, по-перше, визначити, чи працюють механізми підзвітності між носіями зобов'язань та носіями права вимоги у всьому політичному процесі, який приводить до надання державних послуг; і, по-друге, розробити дії, внаслідок яких ці механізми підзвітності можуть бути покращені.

1.3. Які етапи реалізації політики важливі для демократичної підзвітності?

Надання державних послуг – якою може бути, наприклад, чиста та безпечна вода у колодязі чи крані – є кінцевим кроком у складному та нестабільному політичному процесі, до якого залучені політики, державні посадовці, громадяни або їх представники, соціальні рухи та групи зацікавлених осіб і приватний сектор. Політичний процес складається з декількох етапів: від визначення пріоритетів за результатами перевірки, проведеної моніторинговим органом, колегіального оглядового

аналізу або ретельного вивчення національного плану, прийнятого з ініціативи міністерства, в ЗМІ – до досягнення згоди щодо нормативно-правових актів і правил, що регулюють порядок надання державної послуги, і закінчуючи здійсненням таких правил за допомогою надання послуги кінцевим користувачам. У цьому посібнику увага приділяється трьом найважливішим етапам процесу:

- **Визначення порядку денного** – етап, на якому питання чи занепокоєння перетворюються на пріоритетні для громадян, політиків, посадовців або інших приватних чи міжнародних органів, що формують громадський порядок денний. Пріоритети могли б формуватися під час виборчих кампаній, публічних дебатів та міжнародних самітів, а також у рамках зустрічей між представниками державного та приватного секторів. В ідеальному випадку на формування порядку денного впливають доповіді офіційних моніторингових або наглядових органів – державного контрольного органу, управління уповноваженого з прав людини чи вищої ревізійної установи, або ж діяльність соціальних рухів чи груп. Як проблеми стають пріоритетами і хто саме просуває їх – саме в цьому полягають фундаментальні питання влади та впливу.

Приклади визначення порядку денного:

- оцінки сектору або послуги, огляди або перевірки, проведені, наприклад, управлінням омбудсмена або парламентськими комітетами;
- заходи в рамках виборчих компаній, наприклад, дебати та видання партійних програм;
- періодичні або тематичні конференції політичних партій;
- розробка бюджету або нагляд за витрачанням бюджету з подальшими дискусіями на зборах національного чи субнаціонального рівня;
- дебати, думки незалежних експертів, спеціальні доповіді або висвітлення в ЗМІ;
- кампанії, які проводять соціальні рухи та групи;
- загальнонаціональні дебати з питань планування розвитку;
- перевірка конституційності;
- агітаційно-пропагандистська робота профспілок, професійних спільнот, постачальників послуг з приватного сектору та асоціацій органів місцевого самоврядування;

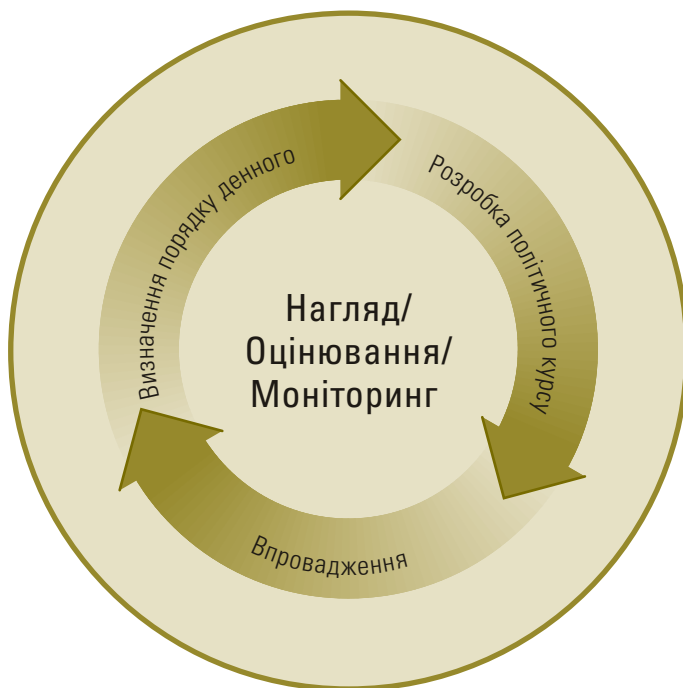
- слухання на зібраннях або в радах національного та субнаціонального рівня;
 - ненасильницькі вуличні протести або бойкоти споживачів.
- **Розробка політичного курсу** – етап, на якому представники або посадовці зважують різні погляди на політику, аби визначити, які з варіантів є здійсненними, щоб потім перетворити їх на нормативно-правовий акт. Цей етап передбачає досягнення компромісу між політиками з різних політичних партій, а також агітаційно-пропагандистську роботу тих, хто відстоює інтереси приватних компаній, неприбуткових чи громадських організацій, донорів та інших груп, зацікавлених у тих чи інших результатах політичної діяльності. Цей етап завжди є точкою знаходження оптимального співвідношення між ефективністю, політичними пріоритетами та розподілом фінансових ресурсів. В ідеалі, при розробці політичного курсу може також враховуватися думка моніторингових та наглядових органів.

Приклади розробки політичного курсу:

- пленарні дебати та голосування за внесення поправок у діюче законодавство або прийняття нових законодавчих актів на зборах національного чи субнаціонального рівня;
 - судові постанови та рішення;
 - урядові рішення та плани дій;
 - агітаційно-пропагандистська робота організованих груп зацікавлених осіб в уряді або інших органах, що приймають рішення;
 - розробка урядовими відомствами напрямків політичного курсу стосовно окремих секторів і визначення пріоритетів;
 - ініціативи органів виконавчої гілки влади, що вносяться та уважно досліджуються на рівні національних чи місцевих зборів.
- **Впровадження** відбувається, коли уряд призначає відомство з приватного або державного сектору відповідальним за перетворення політичного курсу на практичні дії та надання певної послуги. На цьому етапі на виконання виділяються бюджетні ресурси і очікується, що громадяни отримають зазначену послугу. Приклади реалізації політичного курсу включають:
 - переведення бюджетних коштів між різними рівнями виконавчої влади з метою фінансування надання послуги;

- укладення угод або видача підрядів на постачання послуг між державою та постачальниками з приватного сектору;
- створення систем ціноутворення та стягнення зборів і платежів;
- планування сервісної інфраструктури та виконання робіт;
- створення системи розподілу та постачання, наприклад, продуктів харчування, водо-, електро- чи газопостачання;
- державні закупівлі товарів і послуг, наприклад, ліків, шкільних підручників, транспортних засобів або технічного обслуговування;
- процедури прийняття на роботу, наприклад, атестаційні екзамени при підборі вчителів, правила виконання службових обов'язків та системи нарахування платні;
- створення підприємств побутового обслуговування та систем збору відгуків та зауважень;
- реалізація заходів із забезпечення якісної державної охорони здоров'я, безпеки, запобігання дискримінації та корупції, контроль за збереженням навколишнього середовища;
- призначення посадовців, які обробляють заяви населення стосовно встановлення прав власності;
- призначення спеціаліста з розповсюдження сільськогосподарських знань, який надає безкоштовні консультації фермерським кооперативам.

Діаграма 1. Політичний процес



Процеси нагляду, контролю та оцінки ефективності вносять прояви занепокоєння на громадське обговорення, тим самим ідеально замикаючи коло політичного процесу щодо визначення порядку денного: спочатку прояви занепокоєння стають першочерговими завданнями, а потім можна зробити політичний вибір, за яким може слідувати здійснення політичних установок. Крім цього, після проведення аналізу, перевірок або оцінювання ефективності в рамках політичного циклу, отримані дані, результати дебатів і коректування стають основою нових раундів визначення порядку денного. Нагляд, контроль і оцінювання ефективності надання державної послуги можуть здійснюватися за принципом «зверху вниз» за допомогою роботи органів контролю, таких як вищі

ревізійні установи, або за принципом «знизу вгору», коли чоловіки і жінки, що користуються державною послугою або одержують її, колективно заявляють про своє занепокоєння. Як видається, нагляд є найбільш ефективним, коли поточний контроль здійснюється згідно з процесом поєднання принципів «зверху вниз» і «знизу вгору». Нагляд може створити умови для того, щоб законодавці, політичні партії, інспекції органів виконавчої влади, вищі ревізійні установи, державні посадові особи і постачальники послуг з державного або приватного сектору могли провести повторну оцінку тієї чи іншої державної послуги, виявити нові занепокоєння, провести відбір майбутніх елементів політики і покращити їхню реалізацію.

В ідеалі, на етапі впровадження має відбуватися регулярний моніторинг з метою отримання відгуків та зауважень про хід просування вперед, про проблеми та ефективність. Такі державні контрольні органи, як урядова інспекція початкових і середніх шкіл можуть відіграти дуже важливу роль у нагляді за дотриманням стандартів, принципів та процедур за умови, що у них є повноваження та можливості для цього.

Вставка 4

Нагляд на практиці

Покращення санітарних умов у Гані є яскравим прикладом того, як нагляд допомагає дійсно викривати реально існуючі проблеми з наданням державних послуг. Результати досліджень виявляють випадки, коли реформи, націлені на запровадження общинного управління громадськими туалетами, на практиці призвели до створення джерела політичного кумівства: місцеві політики використовували договори підяду на експлуатацію громадських туалетів, щоб винагородити своїх клієнтів. Той факт, що туалети стали джерелом значних доходів для політиків, у поєднанні з відсутністю бюрократичної дисципліни призвело до браку функціонуючих громадських туалетів, незважаючи на урядову політику і плани. Більше того, будь-які наступні дії виявилися неможливими, оскільки Департамент з утилізації відходів та посадовці служби охорони навколишнього середовища не мали повноважень для накладання санкцій на тих, хто забезпечував роботу публічних туалетів. Місцеві політики користувалися занадто міцним захистом (Айї та Крук 2003).

1.4. У чому полягають принципи демократичної підзвітності?

Демократична підзвітність базується на трьох фундаментальних принципах, які дозволяють громадянам та їх представникам – носіям права вимоги – притягнути до відповідальності тих державних посадовців або приватних компаній, які відповідають за надання державних послуг – тобто, носіїв зобов'язань. Це звітування, реагування та забезпечення виконання.

Ці принципи допоможуть особам, які проводять оцінювання, визначити, які умови наявні, а які умови можуть ефективно

покращити взаємовідносини підзвітності. Як уже відзначалося, особи, які проводять оцінювання, мають пересвідчитися у дотриманні принципів при конкретних взаємодіях між носіями права вимоги та носіями зобов'язань.

Звітування дозволяє виміряти, наскільки уряд виконує свої зобов'язання щодо роз'яснення суспільству та обґрунтування тих чи інших своїх рішень. Ефективність звітування значною мірою пов'язана з тим, як носії права вимоги формулюють свої вимоги, але вона стосується також можливостей та готовності посадовців відповідати за власні дії. Наприклад, правила проведення виборів (схеми виборчих округів або виборчі формули) або організаційні правила набору державних посадовців, нагляду за ними та звільнення з посади визначають, перед ким могли б звітувати особи на виборних або призначуваних посадах.

Реагування стосується того, як державні посадовці використовують можливості консультацій з громадянами або їх представниками перед тим, як приймати той чи інший політичний курс або закон, щоб у них були враховані погляди громадян, їх вимоги чи принципи поваги та дотримання прав людини (МІДПВП 2008: 24). Політичні чинники, що спонукають уряди прислухатися до громадян, значною мірою пов'язані з політичною системою, правилами проведення виборів та іншими інституційними аспектами. Форми стимулювання могли б також залежати від наявності технічних, людських або фінансових ресурсів. Реагування можливе і в рамках неофіційної взаємодії між носіями права вимоги та носіями зобов'язань. Формами таких неофіційних взаємодій можуть бути вивчення суспільної думки, приватні зустрічі, кампанії на підтримку тих чи інших питань або протести.

Вставка 5

В ідеальних стосунках демократичної підзвітності, носії зобов'язань:

- підзвітні, роз'яснюють та обґрунтовують свої дії;
- реагують на вимоги, інтегруючи погляди та пріоритети громадян;
- стикаються з необхідністю відповідати за наслідки своєї діяльності, забезпеченої правовою санкцією.

Забезпечення виконання стосується формальних або неформальних наслідків, що можуть виникнути для носіїв зобов'язань і на які вони вимушені реагувати. Вірогідність забезпечення відповідальності за позитивні або негативні наслідки дій, як правило, робить свій внесок у підвищення рівня демократичної підзвітності. Такі наслідки можуть бути офіційно закріплені в нормативних правилах або неофіційно існувати на практиці. Частина носіїв права вимоги може мати повноваження для реалізації цих наслідків, як у випадку вищих ревізійних установ із судовими та адміністративними повноваженнями на винесення рішень, парламентських комітетів з правом внесення змін у нормативно-правову базу здійснення політики, або суду, здатного анулювати результати сфальсифікованих виборів. Носіям права вимоги, що формально не мають повноважень для примусової реалізації (наприклад, групи громадян, парламентські комітети без права проведення розслідування, управління омбудсмена у деяких країнах), потрібно буде співпрацювати з відомствами, у яких такі повноваження є. Від ступеня фінансової та політичної автономії цих наглядових органів залежить, виникають наслідки чи ні.

Вставка 6

В ідеальних стосунках демократичної підзвітності, носії права вимоги:

- мають доступ до інформації про роботу носіїв зобов'язань та її ефективність;
- можуть ставити запитання носіям зобов'язань;
- впливають на формування змісту політичних установок;
- накладають санкції на носіїв зобов'язань в залежності від результативності їх діяльності.

Чинниками, що потенційно здатні сприяти впровадженню цих трьох принципів демократії, є участь та прозорість. Участь передбачає право громадян на створення об'єднань, на збори, на висловлення своєї думки та вплив на весь політичний процес. Прозорість – це наявність відкритої, точної та доступної інформації про дії, планування, управління та зобов'язання між державою та громадянами або між різними державними установами.

Аналізуючи ці принципи щодо того, як вони співвідносяться

з механізмами підзвітності, необхідно приділити увагу тому, наскільки однаково вони застосовуються і чи немає в суспільстві маргіналізованих груп або таких, що піддаються дискримінації. Крім того, потрібно зважати на такі важливі елементи, як політичні стимули для політиків і нездатність політичних систем представляти інтереси населення. Наприклад, чи мають жінки однакові з чоловіками можливості вимагати відповідей від носіїв зобов'язань? Чи реагують державні посадовці на потреби бідних так само, як на вимоги багатих?

Вставка 7

Зменшення кількості прогулів вчителів у початкових школах Гани

«У країні, яка витрачає 80% виділеного на освіту бюджету на зарплатню вчителям, прогули вчителів можуть призвести до пустої трати державних коштів, призначених для освітніх цілей. Хоча факт частої відсутності вчителів на заняттях у школах Гани був широко відомим, Центр демократичного розвитку Гани (CDD-Ghana) вирішив оцінити масштаби невиходу на роботу в початкових школах кількісно та більш уважно розглянути тенденції, можливі причини та вирішення цієї застарілої проблеми».

«На початку 2008 року дослідницька група CDD-Ghana започаткувала регулярне відвідування 30 державних початкових шкіл, щоб визначити частоту відсутності вчителів у школах. Метою першого візиту кожної школи було зібрати кількісну та якісну інформацію про вчителів та ознайомитися з характеристиками школи, а також визначити відстань від школи до інших об'єктів, наприклад, медичних центрів або банків. Щонайменше два наступні візити [...] відбулися для перевірки присутності вчителів згідно з графіком виходу на роботу, отриманим від керівництва районних відділів освіти. І нарешті група CDD-Ghana провела дискусії у фокус-групах з [...] асоціаціями батьків та вчителів і членами комітетів з питань управління школами, щоб з'ясувати [...] причини відсутності, а також встановити, чи здійснювався контроль і чи накладалися санкції».

«[...] Як з'ясували представники CDD-Ghana, 47% вчителів були відсутні щонайменше під час одного з відвідувань, а в

Вставка 7 [П.]

середньому частота прогулів для 192 вчителів, які попали у вибірку, склала 27 відсотків. [...] Хоча найчастіше причиною відсутності наводилися хвороби та медичні огляди, ще однією причиною було «відвідування курсів дистанційного навчання» [по п'ятницях]. [...] Навчальні програми, які університети проводять по всій країні, тривали впродовж вихідних, починаючи з п'ятниці, але тільки після завершення уроків у початковій та середній школах. Проте, щоб встигнути на лекції, вчителям, які працюють на значній відстані від університету, доводилося заздалегідь залишати свій клас, щоб приїхати вчасно».

Організація CDD-Ghana ознайомила з результатами дослідження журналістів, які прийняли їх з ентузіазмом. Публікації з результатами з'явилися у шістьох газетах. CDD-Ghana рекомендував урядовцям, включаючи директора відділу початкової освіти Служби освіти Гани (GES), переробити графік курсів навчання так, щоб він не збігався з розкладом класних занять та викладацької роботи в школі. На основі цих рекомендацій Служба освіти Гани відкоригувала програму. Центр CDD-Ghana привернув увагу до цієї проблеми у такий спосіб, що носій зобов'язань був змушений оприлюднити її; водночас Центром було запропоновано легке у виконанні потенційне рішення.

Джерело: Хек і Толмі 2012: 22–24

Глава 2

Рамковий механізм оцінювання

Рамковий механізм оцінювання

Рамковий механізм оцінювання призначений для спрощення визначення дій, спрямованих на покращення демократичної підзвітності у сфері надання державних послуг. Зокрема, у центрі його уваги знаходиться область, в якій перехрещуються демократичні принципи та політичний процес. З його допомогою ставиться наступне питання: наскільки ретельно застосовуються демократичні принципи. Це орієнтована на дію методологія, оскільки її застосування дозволяє користувачам рамкового механізму розробляти способи покращення роботи у сферах, де існує дефіцит підзвітності. Цей рамковий механізм будується на дослідженні, значному досвіді практичної роботи різноманітних суб'єктів діяльності, а також застосуванні доповідей про оцінювання «Стан демократії» та «Стан демократії на місцях», виданих МІДПВП (МІДПВП 2008 та МІДПВП 2013б).

2.1. Логіка рамкового механізму

Головне припущення рамкового механізму оцінювання полягає в тому, що сприяння підзвітності в контексті надання державних послуг на різних рівнях виконавчої влади не тільки приводить до легітимізації та зміцнення демократії, але й поліпшує в кінцевому рахунку якість послуг, таким чином покращує життя чоловіків, жінок, хлопчиків та дівчат, особливо тих, що живуть у злиднях. У реальності політика набагато складніша, і може статися так, що ні у політиків, ні у людей в цілому не буде ані простору, ані можливостей чи стимулу для того, щоб зорганізуватися та змінити життя на краще. Такі перепони у реальному житті жодним чином не повинні перешкоджати зусиллям з проведення оцінювання; навпаки, вони допомагають управляти очікуваннями та відточувати

тактику процедури оцінювання та використання отриманих результатів.

Шляхом отримання та аналізу інформації користувачі рамкового механізму можуть оцінити взаємозв'язки в системі демократичної підзвітності на наявність проблем з надання послуг впродовж всього політичного процесу та розробити заходи з їх оптимізації. Під час оцінювання цих взаємозв'язків необхідно аналізувати офіційні та неофіційні види практики з урахуванням зазначених раніше (див. Розділ 1.4) трьох принципів. Наприклад, згідно з політичним курсом, пріоритет може надаватися правам дітей на освіту, праву жінок на охорону сексуального та репродуктивного здоров'я або забезпеченню доступу до безпечної питної води; проте насправді про брак підзвітності у наданні послуг свідчать такі проблеми, як неправильний розподіл коштів, втрата коштів у ланцюгу витрат і нерівний розподіл послуг. У результаті діти можуть отримати лише низькоякісну освіту, жінки можуть не мати доступу до послуг із охорони сексуального та репродуктивного здоров'я, а безпечної питної води може не виявитися в наявності.

2.2. Область застосування рамкового механізму?

Цей рамковий механізм охоплює межі, в яких державних посадовців або інших постачальників державних послуг можна притягнути до відповідальності за допомогою демократичних засобів. Це означає, що особи, які проводять оцінювання, можуть пропонувати варіанти покращення підзвітності. З цією метою аналітичні інструменти, що містяться в цьому посібнику, можуть використовуватися, одразу або після певної адаптації, для оцінювання різноманітних державних послуг незалежно від їх характеру або організаційної схеми. Дуже важливо подивитися поза межі офіційних процесів і зосередитися на тому, як ці послуги працюють на практиці, та чому проблеми залишаються невирішеними, навіть якщо їх висунули на перший план як носії зобов'язань, так і носії права вимоги. Групи з оцінювання повинні аналізувати не тільки суб'єкти політичної діяльності та офіційні процеси прийняття політичних рішень, а й більш широкі питання, зокрема структурні схеми повноважень та відносини у суспільстві; можливості та обсяги, в яких активісти здатні мобілізуватися та діяти колективно; а також історичні чинники, якими пояснюються контекстуальні особливості.

Наприклад, як свідчать дослідження, якість надання послуг може бути низькою у суспільствах, розділених через фрагментацію або нерівноправність. У таких випадках повноваження часто потрапляють до рук кандидатів, у яких бажання до здійснення політичного курсу відсутнє, а, навпаки, спостерігається прагнення до вироблення стратегій, орієнтованих на лідера або заснованих на ознаці приналежності до тієї чи іншої соціальної групи (Уайльд та співавтори, 2012).

Крім того, проблеми з наданням державних послуг можуть виникати у зв'язку з політичними установками, колом повноважень та механізмами в межах одного сектору чи в різних секторах, які дублюють чи суперечать один одному, а також у ситуації, коли визначальні політичні курси не підкріплюються планами реалізації та фінансуванням. Один з таких прикладів наведено у Вставці 8.

Вставка 8

Перешкоди для демократичної підзвітності

У 2002 році в рамках програми з реформування системи водопостачання у Кенії було створено велику кількість напівдержавних організацій, компаній та агенцій, що були у повній власності або під повним або частковим контролем уряду. До горизонтальної координації було залучено щонайменше 10 міністерств. На додаток, кількість автономних місцевих органів зросла ще більше завдяки децентралізації. Така велика кількість дійових осіб у поєднанні із значним надходженням донорських коштів створили нові можливості для корупції. В умовах такої складної схеми розподілу повноважень для громадян можуть настати важкі часи в тому, що стосується притягнення їх виборних представників до відповідальності за відсутність питної води (Рампа з Піньолом Пуїгом 2011).

2.3. Особливості рамкового механізму оцінювання?

Цей рамковий механізм дозволяє не лише визначити проблеми та прогалини у системі підзвітності, але й шукати шляхи їх подолання. Для того, щоб розробити можливі заходи, спрямовані на реформування, процес оцінювання повинен

продемонструвати певний набір характеристик, які дозволили б реалізацію процесу на місцевому рівні. Зокрема, для рамкового механізму характерні:

- орієнтованість на послугу, оскільки він націлений на конкретні послуги і те, як механізми демократичної підзвітності працюють саме при наданні таких послуг;
- орієнтованість на виявлення проблеми, оскільки він потребує відокремлення конкретних проблем на чітко визначених етапах процесу реалізації політичного курсу з подальшим оцінюванням цих проблем;
- орієнтація на дії, оскільки він призначений для закладання фундаменту для покращення механізмів підзвітності по всій ланці реалізації політики, таким чином забезпечуючи засоби для виправлення ситуації у тих випадках, коли постачальники послуг не виконують своїх зобов'язань;
- інклюзивність, оскільки він відкритий для залучення широкого кола політичних суб'єктів та інших зацікавлених осіб в процес аналізу підзвітності в системі надання державних послуг.

Діаграма 2. Базовий рамковий механізм оцінювання

| Принцип | Базова модель оцінювання | | |
|-------------------|---|---|---|
| | Визначення порядку денного | Розробка політичного курсу | Впровадження |
| Звітування | Наскільки [носії зобов'язань] є підзвітним по відношенню до [носія права вимоги] щодо [зобов'язання стосовно визначення порядку денного]? | Наскільки [носії зобов'язань] є підзвітним по відношенню до [носія права вимоги] щодо [зобов'язання стосовно розробки політичного курсу]? | Наскільки [носії зобов'язань] є підзвітним по відношенню до [носія права вимоги] щодо [зобов'язання стосовно впровадження]? |
| Реагування | Наскільки [носії зобов'язань] є підзвітним по відношенню до [носія права вимоги] щодо [зобов'язання стосовно визначення порядку денного]? | Наскільки [носії зобов'язань] є підзвітним по відношенню до [носія права вимоги] щодо [зобов'язання стосовно розробки політичного курсу]? | Наскільки [носії зобов'язань] є підзвітним по відношенню до [носія права вимоги] щодо [зобов'язання стосовно впровадження]? |

| | | | |
|--------------------------------------|--|--|--|
| <p>Забезпечення виконання</p> | <p>Наскільки [носій права вимоги] може накладати санкції та забезпечувати примусове правозастосування по відношенню до [носія зобов'язань] з огляду на [зобов'язання стосовно визначення порядку денного]?</p> | <p>Наскільки [носій права вимоги] може накладати санкції та забезпечувати примусове правозастосування по відношенню до [носія зобов'язань] з огляду на [зобов'язання стосовно розробки політичного курсу]?</p> | <p>Наскільки [носій права вимоги] може накладати санкції та забезпечувати примусове правозастосування по відношенню до [носія зобов'язань] з огляду на [зобов'язання стосовно впровадження]?</p> |
|--------------------------------------|--|--|--|

Глава 3

Процес, проміжні етапи
та поточна робота при
проведенні оцінювання

Процес, проміжні етапи та поточна робота при проведенні оцінювання

3.1. Підготовка

Уявимо групу жінок і чоловіків, які працюють у несанкціонованому поселенні на користь місцевої організації. Вони хочуть знати більше про проблеми з наданням державної послуги по сусідству, визначати відповідні можливості, де їх внесок допоміг би виправити ситуацію на краще, і навчитися вести агітаційно-пропагандистську роботу в підтримку таких покращень. Або ж уявіть співробітника муніципалітету, який намагається вдосконалити комунікаційні канали для отримання відгуків громадян про послуги, що надаються муніципалітетом. Такі групи можна б було назвати «ініціаторами».

У ініціаторів виникає занепокоєння через стан послуги, наприклад, відсутність переробки твердих відходів у несанкціонованому поселенні або низьку якість освіти, і вони хочуть покращити надання послуги шляхом створення каналів комунікації або можливостей для висловлення занепокоєння. Оскільки їх занепокоєння виникає в результаті знань про послугу, це сприяє ініціюванню зустрічі з різними зацікавленими особами для проведення оцінювання. У цьому посібнику такі зацікавлені сторони ми називатимемо групою оцінювання. Ініціатори мають також позиціонувати себе належним чином, щоб забезпечити взаємодію між особами, які проводять оцінювання, і тими, хто знаходиться при владі, наприклад, з виборними та призначуваними посадовцями з органів місцевого самоврядування та національного уряду, політиками з різних частин політичного спектру, наглядовими органами, постачальниками послуг тощо, з метою реформування порядку надання державної послуги. Ці впливові суб'єкти відіграватимуть свою роль у процесі оцінювання як частина консультативної групи.

Зміни відбуватимуться не тільки в результаті оцінювання, але й під час взаємодії між ініціаторами, групою оцінювання та консультативною групою впродовж процесу оцінювання. Простір та можливості для спільних роздумів про проблеми з наданням державної послуги та шляхи покращення обов'язково приведуть до більшого взаєморозуміння між особами, які проводять оцінку, консультативною групою і постачальниками послуг з державного чи приватного сектору та іншими зацікавленими особами. Внаслідок цього створюється основа для змін.

3.1.1. Як визначати цілі оцінювання?

Наступним кроком будь-якого оцінювання є визначення цілей. Дуже важливим є наступне питання, на яке слід знайти відповідь: навіщо потрібне оцінювання. Кому будуть адресовані рекомендації? Коли та як будуть надаватися рекомендації? Ініціатори можуть провести попередні консультації, щоб відповісти на наступні питання:

- Які проблеми є найбільш нагальними у наданні державної послуги?
- Які з суб'єктів отримують найбільшу користь від оцінювання та зможуть спільно використати його результати?
- У який спосіб оцінювання демократичної підзвітності може допомогти політикам або посадовцям краще виконувати свої обов'язки?
- Яким чином оцінювання може розширити можливості носіїв права вимоги, щоб притягнути посадовців до відповідальності?
- Який спосіб буде найбільш доцільний для розповсюдження результатів і рекомендацій?
- Який період часу був би оптимальним для виступів на підтримку проведення реформи?

Від загального до конкретного, від визначення занепокоєння до визначення проблем

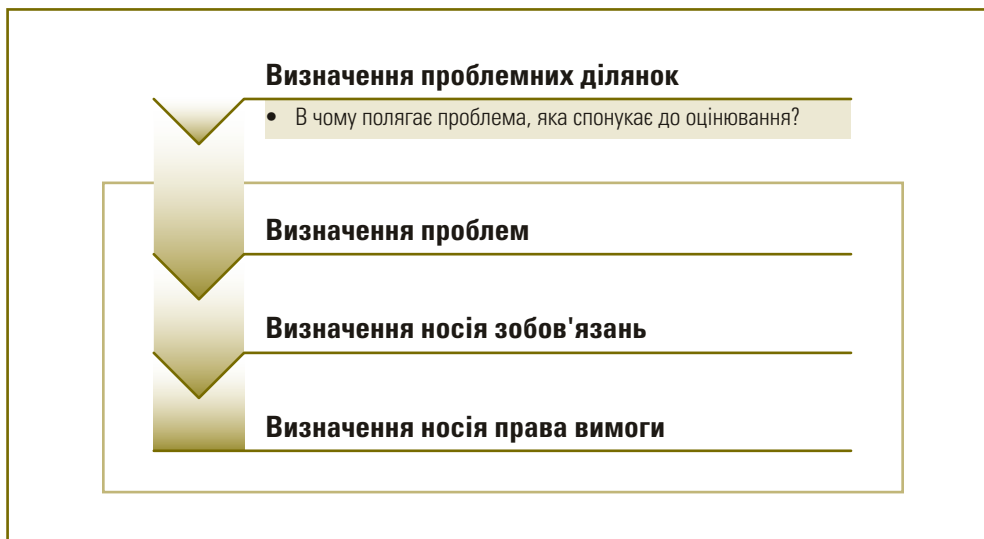
Тепер ініціатори матимуть уявлення про теми, що викликають їх занепокоєння і які є рушійною силою проведення оцінювання. Що має працювати краще? Що не працює? Чого бракує? У цілому, такі занепокоєння пов'язані зі збоями у системі надання

Діаграма 3. Процес оцінювання



державної послуги, наприклад, відсутністю питної води у незаконних поселеннях, збором твердих відходів у приміських районах або низьким рівнем освіченості школярів у державних школах.

Діаграма 4. Від загального до конкретного



Вставка 9

Порівняння занепокоєння і проблеми

Занепокоєння – це те в наданні державної послуги, що користувачі послуги сприймають як негативне або таке, що не працює; а проблема – це причина виникнення занепокоєння, те, через що виникають відчутні наслідки. Наприклад, жителі району великого міста можуть бути стурбовані низькою якістю води у кранах. Це занепокоєння. А корінними причинами низької якості води могли б бути відсутність технічного обслуговування водопровідної системи, яке не проводилося або не фінансувалося впродовж десятиріч. Метою цієї справи є визначення підзвітності за проблеми – тобто, хто і перед ким несе за це відповідальність.

3.1.2. Як сформувати групу оцінювання?

Хоча роль ініціаторів у започаткуванні процесу є основною, саме оцінювання проводиться групою оцінювання. Ця група буде займатися всіма оперативними завданнями, буде проводити дослідження та очолюватиме спрямований на зміни процес. В ідеальній ситуації до складу групи мають входити особи з перевіреним об'єктивним ставленням, дослідницькими здібностями, комунікаційними навичками, знаннями та досвідом у сфері надання державної послуги. Успішною часто стає така група, якій вдається зібрати людей з різними професійними знаннями, різної статі та з різним досвідом.

Міждисциплінарна група

Ініціаторам слід від самого початку намагатися створити міждисциплінарну групу. Група повинна мати якомога більше необхідних умінь та навичок, щоб її члени доповнювали один одного та підтримували процес оцінювання. Міждисциплінарна група характеризуватиметься різноманіттям поглядів, що сприятиме більш повному розумінню проблем і тому, що жоден з важливих аспектів не залишиться без уваги.

Як організувати колективну роботу?

Організаційні основи групи оцінювання повинні визначати ініціатори та сама група. В ідеалі, група оцінювання повинна спробувати скористатися наявними ресурсами – як матеріальними, так і людськими – ефективно та результативно. Усі її дії мають бути спрямовані на досягнення цілей оцінювання. У рамках реалізації підзвітності щодо управління процесом і проведення досліджень група має розподілити робочі завдання та обов'язки серед своїх членів у відповідності з їх навичками та вміннями. Щоб попередити непорозуміння та досягти синергії з огляду на вміння та можливості членів групи, управління роботою слід чітко узгодити від самого початку проекту.

Дуже важливою частиною роботи групи оцінювання є підтримання зв'язку між ініціаторами, консультативною групою (див. Розділ 3.2.1) і всередині групи між її членами. Група має передбачити можливості для регулярних зустрічей з метою

обміну інформацією. Крім того, всі проміжні результати процесу мають доводитися іншим учасникам оцінювання; підтримання постійного обміну інформацією з усіма залученими в процес суб'єктами діяльності значно спростить досягнення спільних цілей.

Безперервне навчання та моніторинг

Група оцінювання має забезпечити постійне навчання та моніторинг впродовж усього процесу оцінювання: процес має охоплювати всіх суб'єктів і дозволяти всім учасникам слідкувати за перебігом подій і пропонувати необхідні зміни. В ідеалі, після завершення кожного проміжного етапу його результати слід осмислювати всередині групи шляхом обговорення, що пройшло добре, а що можна поліпшити для того, щоб відстежувати та документувати накопичений досвід. Більш докладно про те, як вчитися на досвіді оцінювання, див. у Розділі 3.9.

3.1.3. Як розробляти план та бюджет?

Отримання даних може потребувати значних витрат часу та коштів; те ж саме стосується і комунікаційних та агітаційних заходів. Перш ніж братися за оцінювання, ініціатори та члени групи оцінювання мають узгодити між собою робочий план, який передбачав би доцільні контрольні етапи, тактику комунікацій, терміни виконання та попередній бюджет. Глибина оцінювання залежатиме від обсягу доступних ресурсів. При роботі над бюджетом слід враховувати наступні витрати:

- людські ресурси у групі оцінювання;
- проведення досліджень або виїзди на місця;
- консультації, в тому числі, якщо потрібно, вартість проведення зустрічей;
- зв'язок.

Групи оцінювання повинні планувати процес відповідно до наявності людських і матеріальних ресурсів. Щоб гарантувати ефективність, групи оцінювання мають використовувати вже наявні та легкодоступні знання, наприклад, звіти про вже проведені в країні дослідження, статистичні дані від національних установ, доповіді про ситуації в країні, підготовлені міжнародними організаціями, результати

опитувань суспільної думки, отримані місцевими науковими співтовариствами та аналітичними центрами. Потім група може зосередити свою увагу на предметних областях, які залишилися невисвітленими та потребують подальшого вивчення.

Чинники, що впливають на вартість

Щоб завершити складання плану роботи та формування бюджету, ініціатори та група оцінювання мають визначити чинники, які потенційно здатні підвищити витрати або викликати затримку в ході процесу, в тому числі:

- надмірна залежність від дорогих консультантів;
- надмірна кількість виїздів на місце, дослідження з широкою сферою охоплення;
- відсутність згоди всередині групи оцінювання та між групою оцінювання і консультативною групою, через що робота може сповільнитися;
- будь-які форми корупції.

Можливості ініціаторів та учасників групи оцінювання достатньо широкі, щоб легко визначити проблеми на ранньому етапі та внести відповідні зміни до стратегій.

Фактори скорочення витрат

Щоб отримати уявлення про робочий план та бюджет, корисним буде провести аналіз наявних матеріалів, доповідей та даних про надання послуг, опублікованих наступними суспільними інститутами:

- державні установи, на яких покладено обов'язок із надання послуг;
- науково-дослідні підрозділи університетів та експертно-аналітичні центри;
- регуляторні органи;
- національні статистичні відомства;
- управління уповноважених з прав людини (омбудсменів);
- вищі ревізійні органи;
- національні інститути з забезпечення прав людини;
- правозахисні організації або громадські моніторингові ініціативи;

- міжнародні моніторингові механізми, наприклад, Індекс розвитку людського потенціалу;
- загальні висновки та коментарі органів, що здійснюють контроль за дотриманням конвенцій ООН з прав людини або їх національних аналогів – таких, як Африканський суд та Комісія з прав людини та народів;
- доповіді незалежних експертів з прав людини за спеціальними процедурами Ради ООН з прав людини;
- інші міжнародні інструменти, наприклад, ухвалені на конференціях ООН декларації, що стосуються надання державних послуг.

Перед прийняттям рішення про бюджет необхідно провести попередній аналіз цих ресурсів. Типовим зразком робочого плану з графіком виконання може бути список контрольних питань, який міститься у Додатку І.

Стратегія інформаційної взаємодії

Важливою частиною роботи групи оцінювання є комунікація. Особи, які проводять оцінку, повинні заздалегідь спланувати дії з розповсюдження інформації про результати оцінювання. Ці дії можуть включати:

- доведення інформації до відома членів консультативної групи;
- регулярні брифінги для координаторів роботи відповідних політичних партій або персоналу парламентських комітетів, пов'язаних із наданням вибраної державної послуги;
- регулярний інформаційний бюлетень з викладенням проміжних результатів;
- новини про відомих осіб, які входять до складу консультативної групи;
- трансляції з громадських заходів наживо, за необхідності;
- публікації в соціальних мережах, зокрема, в блогах, Twitter, Instagram та на інших платформах, цільовою аудиторією яких є стратегічно важливі суб'єкти діяльності.

Корисні поради щодо використання соціальних мереж

Групи оцінювання можуть скористатися соціальними мережами та платформами – такими, як Twitter, Facebook та Instagram – у рамках реалізації своєї комунікаційної стратегії. Кожен з цих інструментів має свої особливості та аудиторію. Соціальні мережі являють собою зручний засіб інформування цільової аудиторії та підтримання постійного потоку інформації. Канали соціальних мереж можуть допомогти у рекламі заходів, діяльності та прес-релізів, а також придатні для активізації та пробудження інтересу до оцінювання. Однак важливо розуміти, що використання соціальних мереж потребує значних витрат часу та розуміння роботи платформ. Значення соціальних мереж підвищується, якщо члени групи мають попередній досвід, якщо вже існує аудиторія, і якщо соціальні мережі використовуються в рамках більш широкої комунікаційної стратегії.

Щоб забезпечити політичний вплив та проведення агітаційно-пропагандистської роботи, учасникам групи оцінювання слід спробувати організувати регулярний обмін інформацією з відповідними зацікавленими особами та цільовими аудиторіями. Якщо контекст дозволяє, учасники групи оцінювання могли б розглянути можливість створення партнерств із групами, що відстоюють певні питання або інтереси. Вочевидь такі партнерства будуть мати сенс лише тоді, коли партнер дійсно зацікавлений у покращенні демократичної підзвітності у сфері надання державних послуг та має можливості для цього. Група могла б, наприклад, спробувати встановити зв'язок із громадськими рухами та групами, які намагаються вдосконалити систему надання послуг, зокрема, з асоціаціями органів місцевого самоврядування, політичними партіями, органами державного регулювання або управлінням омбудсмена. Партнери могли б узгодити доречні і доцільні спільні дії, в тому числі проведення спільних публічних дебатів на місцевому рівні, обмін знаннями або обговорення найбільш слушного часу для випуску інформаційних

бюлетенів та підсумкових звітів. Час для публікації підсумкового звіту (або звітів) слід обрати такий, щоб він сприяв максимальному розповсюдженню та обговоренню результатів.

Крім того, група може захотіти розглянути можливість створення партнерських відносин з тими чи іншими засобами масової інформації; знову ж таки при цьому слід враховувати як доцільність, так і зацікавленість обох сторін у такому партнерстві. Ідеї можуть бути дуже різними, від надання права ексклюзивного репортажу про заходи у зв'язку з виконанням

проміжних етапів до видання інформаційних листків-вклеюк з коротким викладом висновків і рекомендацій, якщо останні будуть вважатися вартими висвітлення у ЗМІ (див. Розділ 3.7).

Вставка 10

Приклад успішної комунікаційної стратегії: НУО «Демократичний аудит - Великобританія» та газета *The Guardian**

Д-р Стюарт Вілкс-Хіг, директор неурядової організації «Демократичний аудит – Великобританія», так відповів на питання про стратегію комунікації: «Оцінювання проводилося в інтернет-режимі при ексклюзивному висвітленні в газеті *The Guardian*, чий сайт ЗМІ є одним з найбільш відвідуваних у світі. Щоб привернути увагу до цієї інформаційної події, ми розіслали друковані копії аналітичного звіту про результати оцінювання 100 провідним політикам, журналістам та блогерам, аналітичним центрам і науковцям, а також направили електронні копії (PDF) звіту ще 100 особам з цих груп. Крім того, ми звернулися до найпопулярніших блогів та блогерів із проханням написати про оцінювання, самі писали публікації для блогів на провідних сайтах британських ЗМІ та політичних сайтах, а також провели потужну медіа-кампанію в соціальних мережах» (з інтерв'ю, яке дав д-р Стюарт Вілкс-Хіг у серпні 2012 року).

Стаття про оцінювання впродовж доби займала перше місце серед найбільш популярних на сайті *The Guardian*, спровокувавши велику кількість коментарів у мережах Facebook (публікацією поділилося 1 400 користувачів мережі) і Twitter (777 твітів). Початок оцінювання висвітлювали й інші ЗМІ, зокрема журнал Time. Але найголовніше те, що інформація про оцінювання дійшла до цільової аудиторії, а результати цитували в обох палатах британського парламенту.

*Доповідь «Наскільки демократичною є Велика Британія? Оцінювання 2012 року» було опубліковано неурядовою організацією «Демократичний аудит - Великобританія» 7 липня 2012 року. Доповідь базується на створеному МІДПВП рамковому механізмі оцінювання стану демократії (SoD). Ця публікація спонукала до розробки рамкового механізму, запропонованого в цьому посібнику. Докладніше див. <<http://www.idea.int>>.

Залучення коштів

Наступним дуже важливим пунктом є залучення коштів для покриття основних витрат, пов'язаних з технічними потребами та людськими ресурсами. За ідеальним сценарієм, суб'єкти, зацікавлені в результатах оцінювання, мали б самостійно покривати витрати. Один з позитивних побічних ефектів такого підходу полягає в тому, що участь вищезгаданих суб'єктів підвищила б вірогідність прийняття ними висновків оцінювання та їх використання.

У реальності ж більшість потенційних користувачів рекомендацій мають інші невідкладні фінансові пріоритети. В якості потенційних спонсорів програми оцінювання варто розглянути і групи, які не причетні безпосередньо до надання державної послуги зараз, але можуть бути пов'язані з нею в майбутньому:

- багатосторонні банки розвитку;
- агенції зі співпраці у сфері розвитку;
- неурядові організації;
- філантропічні організації або компанії приватного сектору;
- науково-дослідні інститути.

У тих випадках, коли проведення оцінювання є частиною обов'язків державного органу – наприклад, управління омбудсмена або парламентського комітету – у пошуку фінансування може не виявитися необхідності. Якщо це не так, ініціаторам та учасникам групи оцінювання при пошуку фінансової підтримки слід дотримуватися політичного балансу. Деякі потенційні спонсори можуть бути настільки напрямучі пов'язані з наданням послуги, що їх участь у фінансуванні може викликати сумніви з точки зору об'єктивності.

Проміжні етапи: підготовка

- Визначення завдань оцінювання
- Формування групи оцінювання
- Складання робочого плану і формування бюджету

3.2. Мобілізація ресурсів

Після того, як ініціатори сформують групу оцінювання та забезпечать фінансування для проведення оцінювання, вони можуть перепочити і дати групі можливість розпочати оцінювання. Проте група оцінювання не повинна працювати наодинці. Як вже зазначалося вище, група оцінювання потребує підтримки та думок ключових осіб з легітимністю, щирою зацікавленістю, а також певним ступенем повноважень та впливу на сферу надання послуги. Роль консультативної групи полягатиме у наданні підтримки шляхом регулярних нарад, на яких обговорюватиметься перебіг оцінювання та надаватимуться рекомендації.

В ідеалі консультативна група має представляти справжній плюралізм політичних уподобань та поглядів на послугу. Склад групи має бути таким, аби погляди тих, хто ізольований від системи надання державної послуги, були представлені незалежно від їх статі, віку, статусу меншини або корінних народів, сексуальної орієнтації, проживання у місті чи сільській місцевості, класу, етнічної чи релігійної приналежності та інвалідності.

3.2.1. Як сформувати консультативну групу?

Консультативна група покликана виконувати три головні функції:

- надати легітимність групі оцінювання;
- забезпечити розповсюдження результатів оцінювання у такий спосіб, щоб з ними ознайомилися ті, хто здатний впроваджувати зміни;
- надавати рекомендації та методологічну допомогу.

Для успішного виконання цих трьох функцій консультативна група має складатися з людей, здатних впливати на сферу надання послуги. До складу групи повинні входити потенційні користувачі результатів оцінювання, ті, хто зацікавлений у покращенні порядку надання послуги, а також ті, хто має достатньо сил чи засобів, аби сприяти реформуванню системи демократичної підзвітності впродовж політичного процесу. Щоб додати легітимності оцінюванню, склад консультативної групи в ідеалі має відображати інтереси суспільства: бажано, щоб до групи входили представники всіх або найбільш значущих політичних поглядів, а також особи, тим чи іншим чином пов'язані з даною

послугою. Їх участь від самого початку підвищує вірогідність того, що вплив буде здійснюватися на потрібному рівні та на потрібних суб'єктів діяльності. Важливою умовою планомірної роботи є хороші стосунки між особами, які проводять оцінювання, та консультативною групою, а також потенційними джерелами фінансової підтримки. Вибір заходів, що будуть вжиті обома цими групами, щоб гарантувати об'єктивність і плюралізм думок керівників оцінювання, залишається за ними.

Більше того, консультативна група разом із групою оцінювання має брати участь у розробці можливих шляхів використання результатів, отриманих на етапі оцінювання. Консультативна група відповідатиме за перетворення пропозицій, розроблених на основі оцінювання, у реальність. Консультативна група та група оцінювання мають дійти згоди щодо їх взаємовідносин. Оскільки у членів консультативної групи існують власні щоденні обов'язки, групі оцінювання слід визначитися, як у найкращий спосіб скористатися обмеженим часом для проведення обговорень з членами групи. У списку контрольних питань у Додатку II ви знайдете ідеї з формування успішної співпраці між цими двома важливими органами заради реалізації процесу.

3.2.2. Як забезпечити вплив?

Головним чинником впливу є консультативна група. Члени групи обираються за їх положенням у суспільстві та знанням у сфері надання державної послуги. Розширення їх прав та можливостей та причетність до процесу підвищують вірогідність того, що результати оцінювання буде враховано під час прийняття рішень.

У будь-якому випадку група оцінювання та консультативна група мають вивчити всі можливі канали впливу. Одна зі стратегій досягнення більшого впливу полягає в розповсюдженні запрошень до участі у заходах та подіях, а також доповідей серед провідних установ та організацій, включаючи політичні партії, парламент, управління омбудсмена, вищі ревізійні органи, урядові інспекції, регуляторні органи, організації громадянського суспільства або групи зацікавлених осіб серед постачальників з приватного сектору. У цілому, будь-яка організація чи установа, що здатна впливати на прийняття рішень, буде чудовим доповненням до роботи та посилить вплив консультативної групи.

Стратегічне планування часу

Особи, які проводять оцінювання, мають визначитися з можливим застосуванням результатів оцінювання та вирішити, як зробити пропозиції максимально дієвими. Важливо обрати ключові моменти у процесі прийняття рішень, аби досягти максимального розповсюдження та впливу. Такими моментами можуть бути, наприклад, чергові національні вибори, перегляд національного політичного курсу, завершення розробки або перегляд п'ятирічного національного плану розвитку системи охорони здоров'я, звіт країни перед органом ООН з нагляду за дотриманням міжнародних договорів або його національним аналогом, скажімо, про ситуацію щодо гендерної рівності в країні.

Наступні питання можуть допомогти визначити такі стратегічні точки входу:

- Чи планується у найближчий час оцінювання або перегляд політичного курсу, відповідно до якого надається дана державна послуга? Чи тривають дебати щодо проблеми та її постійне висвітлення у ЗМІ, в тому числі за допомогою радіомовлення?
- Чи існує помітний тиск у бік покращення порядку надання даної послуги зі сторони принаймні декількох політичних партій, профільного парламентського комітету або громадських рухів чи груп зацікавлених осіб? Чи натомість панує практично повна тиша, і для визначення точок входу доведеться докласти значних зусиль?
- Чи передбачається найближчим часом перегляд плану національного розвитку, національних секторальних планів або плану, безпосередньо пов'язаного з послугою? Чи буде у найближчому майбутньому проводитися перегляд конституції або відповідного законодавства і політичних установок? Чи планується аналіз послуги управління омбудсмена або вищим контрольним органом?
- Чи готується державна доповідь для будь-якого договірної органу ООН з нагляду за дотриманням конвенцій з прав людини або візит незалежних експертів з прав людини за спеціальними процедурами Ради ООН з прав людини або ж їх регіональних представників у зв'язку з наданням даної державної послуги?
- Чи заплановані національні вибори на найближчі два роки?

Точний час впровадження та агітаційно-пропагандистська робота відіграють значну роль у перетворенні висновків та

практичних рекомендацій на орієнтований на дію діалог. Таким чином, щоб оцінювання приводило до помітних змін, група має коригувати свою тактику. Одним з тактичних прийомів є вибір оптимальних точок входу, що в геометричній прогресії може підвищити рівень впливу результатів оцінювання.

Вставка 11

Покрокове внутрішнє звітування

Щоб гарантувати документування всіх думок, рекомендується випускати короткі інформаційні матеріали та проводити їх незалежну оцінку наприклад, по завершенні проміжних етапів чи отриманні проміжних результатів. Ця порада базується на досвіді, який свідчить, що кілька коротких чітких текстів значно дієвіші в якості навчального інструменту, ніж довгі детальні описи.

Проміжні етапи: мобілізація ресурсів

- Формування консультативної групи
- Виявлення користувачів і видів використання результатів оцінювання, а також випадків своєчасного залучення вхідних факторів

3.3. Зосередження уваги

На цьому етапі група оцінювання та консультативна група, кожна в межах своєї зони відповідальності, почнуть з технічного використання методології. Група оцінювання отримує завдання схематично зобразити послугу на всіх етапах політичного процесу, щоб визначити та сформулювати головні проблеми та визначити осіб, які несуть відповідальність за розв'язання кожної проблеми, і які взаємовідносини підзвітності задіяні.

3.3.1. Як схематично зобразити процес розробки політичного курсу?

Наступним кроком оцінювання є схематичне зображення політичного процесу, що стосується даної послуги. Тобто необхідно дати чіткі відповіді на нижченаведені запитання, щоб

визначити, *хто і що* робить, а також *яким чином* вони це роблять на кожному етапі процесу реалізації політичного курсу в рамках даної послуги:

- Хто має достатньо повноважень або впливу, щоб встановлювати пріоритети в даному секторі, і хто допомагає у фінансуванні послуги або приймає рішення про виділення бюджетних коштів? (визначення порядку денного).
- Хто приймає рішення стосовно введення в дію нормативно-правової бази, що регламентує надання державної послуги? (розробка політичного курсу).
- Хто відповідає за реалізацію цих норм та правил та виконання бюджету? (впровадження).
- Які відомства мають повноваження для моніторингу та нагляду за процесом?

Один з ключових аспектів у зображенні процесу полягає в тому, що необхідно розрізнити завдання центральних та субнаціональних органів виконавчої влади. Крім того, дуже важливо визначити їх відповідні повноваження, а також наявні у них ресурси для планування, регулювання та реалізації послуги та виконання своїх обов'язків. Політичний процес, як правило, багатогранний, оскільки різні рівні, установи або урядові відомства мають різні зобов'язання, що інколи доповнюють, а інколи накладаються одне на одного. Тому дуже важливо, щоб група оцінювання показала на схемі розподіл обов'язків у сфері надання послуги між різними рівнями виконавчої влади.

Група оцінювання має також розуміти, які формальні та неформальні чинники впливають на впровадження процесу. Наприклад, від того, обираються чи призначаються уряд і органи влади субнаціонального рівня, значною мірою залежить їх підпорядкованість. Крім того, усталені неформальні правила та мережеві владні структури можуть позначатися на тому, яким чином надається послуга, а також на підзвітності тих чи інших органів країни. Часто традиційні органи влади можуть мати значні повноваження та вплив навіть за відсутності формальної участі в політичному процесі – і навіть якщо їх офіційно виключено з процесу. Ще одним прикладом є громадські групи, що відстоюють ті чи інші питання: вони можуть впливати на кінцеві результати здійснення політичного курсу внаслідок тиску на тих осіб, які визначають політичний курс. Особи, які проводять оцінювання,

повинні визначити неофіційні суб'єкти діяльності та конкретні засоби, за допомогою яких вони впливають на надання державних послуг.

3.3.2. Як зосередити увагу на проблемах?

Після схематичного зображення політичного процесу група оцінювання зможе відокремити проблему (або проблеми), яка позначається на якості послуги. Виокремлені проблеми допомагають встановити масштаб суб'єктів діяльності та взаємовідносини, що підлягають оцінюванню, розробити опитування і таким чином сформулювати орієнтовані на реформу рекомендації.

По-перше, не забувайте, що на підетапі 3.1.1. ініціатори мали оцінити підзвітність з причини вельми конкретного занепокоєння щодо надання послуги. Таке занепокоєння пов'язане з перешкодами, які заважають досягненню цілей послуги. Саме ці перешкоди і є проблемами, на яких буде зосереджене оцінювання.

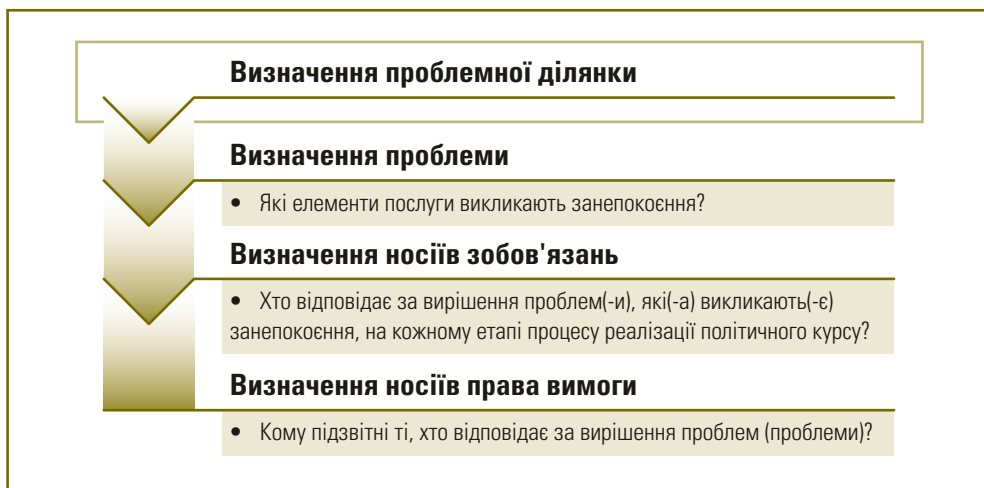
На цьому етапі особи, які проводять оцінювання, мають:

- **Сформулювати проблеми** з точки зору політичного процесу, раніше зображеного у схематичному вигляді. За допомогою цієї схеми групі простіше буде зрозуміти всі причинно-наслідкові зв'язки, що криються за проблемою. Це дасть можливість групі визначити, які конкретно сфери відповідальності і обов'язків в рамках політичного процесу були упущені чи неналежним чином виконувались або ж повністю відсутні, через що не було досягнуто цілей послуги.
- **Проконсультуватися з добре інформованими суб'єктами діяльності.** Щоб розуміння проблеми було об'єктивним, особи, які проводять оцінювання, мають користуватися власним досвідом, а також досвідом та знаннями добре інформованих суб'єктів діяльності, які мають зв'язки у сфері надання державної послуги. Спробуйте, наприклад, зрозуміти, що призводить до відсутності питної води або поганої успішності школярів. Можливо, особи, які проводять оцінювання, будуть знати правила, якими регламентується розширення системи водопостачання, або ж їм буде відомо, що відвідуваність

школярів низька. Інші експерти могли б допомогти визначити глибинні причини, наприклад, повідомити, що кошти від центру капіталовкладень для фінансування інфраструктури водопостачання надходять до місцевої влади невчасно, або що рівень харчування школярів нижче мінімуму, необхідного для виконання інтелектуальних завдань. Таке детальне розуміння проблем є обов'язковим. Лише чітко розуміючи, що лежить в основі занепокоєння ініціаторів, особи, які проводять оцінювання, зможуть зосередити оцінювання на відповідних проблемах, що впливають на надання послуги.

- **Відстежуйте проблеми протягом всього політичного процесу.** Після визначення проблем особи, які проводять оцінювання, повинні структурувати їх та подумати про наслідки. У чому справа – у формуванні політичного курсу або у розподілі бюджету? Що відбувається в результаті імплементації? Відстежуючи проблеми в історичній перспективі до точно визначеного етапу політичного процесу, на якому вони виникли, група оцінювання може визначити, який з органів відповідає за ці проблеми (носій зобов'язань), а також кому він повинен пояснювати та обґрунтовувати свої дії (носій права вимоги).

Діаграма 5. Визначення проблемних ділянок



Визначені проблеми повинні мати відношення до справи

Особи, які проводять оцінювання, вірогідно, можуть виявити кілька проблем у політичному процесі, тому їм слід

пересвідчитись, що було відокремлено ті з них, які мають найбільше відношення до справи. Один з шляхів виділення пріоритетів та спрямування зусиль на найважливіші ділянки – розглянути ряд взаємовідносин підзвітності, що впливають з даної проблеми: занепокоєння занадто загального, широкого характеру, наприклад, відсутність якісної освіти для молоді, могли б зумовлюватися багатьма взаємовідносинами підзвітності, що ускладнило б проведення оцінювання. І навпаки, особи, які проводять оцінювання, мають уникати зосередження на спрощених або конкретних проблемах – на поганому стані знаків дорожнього руху чи конкретній дорозі, що об'єднує два населених пункти, оскільки вони, скоріше за все, не варті зусиль, яких вимагає повномасштабне оцінювання.

Наступні питання можуть допомогти визначити проблеми, які мають найбільше відношення до справи:

- Чи існує інформація і наскільки вона доступна? Чи стосується ця інформація проблеми?
- Наскільки реальними є взаємовідносини підзвітності?
- Чи є у групи оцінювання потенціал, час та можливості, щоб проаналізувати пов'язану з проблемою інформацію?

Вставка 12

Практичний досвід Малаві: від занепокоєння до проблем

Оцінювання, проведене Управлінням омбудсмена, дозволило визначити в якості занепокоєння нездорову ситуацію з твердими відходами у приміських районах столиці Лілонгве. Системи утилізації твердих відходів, що утворюються у приміських жилих районах, просто не існує. Завдяки відстеженню ланцюга постачання даної послуги групі вдалося визначити, що причиною занепокоєння була фінансова перепона. Прогалини у наданні послуг пояснювалися відсутністю стабільного, регулярного фінансування для покриття витрат. Усвідомивши ці факти, Управління омбудсмена чіткіше сформулювало проблему, більш ретельно розглянувши залучених суб'єктів діяльності, їх обов'язки та конкретні умови їх роботи, що дало можливість проаналізувати взаємовідносини підзвітності, що регулюють надання даної послуги. Визначення проблеми позначилося на оцінюванні в цілому та стало основою для орієнтованих на дії рекомендацій (МІДПВП та Управління омбудсмена у Малаві, 2014).

Різні проблеми, різні стимули для підзвітності

Група оцінювання має розуміти, що в певних секторах або сегментах секторів рівень демократичної підзвітності може бути вищим, ніж в інших. Напередодні виборів політики можуть бути більше зацікавлені у налагодженні надання помітних, відчутних послуг, які сприятимуть їх власній популярності. Наприклад, на будівництво шкіл громадяни могли б відгукнутися більш конкретно і позитивно, ніж на щось нематеріальне на кшталт якості освіти. Ступінь сприйнятливості принципу демократичної підзвітності може також залежати від можливостей та здатності громадян отримувати доступ до інформації про школи та організовано вимагати змін.

Аналізуючи, як різні проблеми створюють різні стимули та антистимули, особи, які проводять оцінювання, повинні враховувати три наступні елементи. По-перше, характеристики кожного сектору будуть позначатися на стимулах та антистимулах для політичних суб'єктів, постачальників послуг та користувачів послуг з точки зору готовності вкладати ресурси, необхідні для надання державної послуги, а для політичних суб'єктів, постачальників послуг – нести відповідальність перед громадянами за якість послуги. По-друге, особливості кожного сектору впливатимуть на баланс сил між розробниками політичного курсу та постачальниками державних послуг. І по-третє, особливості кожного сектору впливатимуть на сферу можливостей та способи, у які громадяни можуть мобілізуватися та колективно вимагати змін (Батлі та Маклафлін 2012).

3.3.3. Як відстежувати взаємовідносини підзвітності?

Після того, як відповідні проблеми на кожному етапі політичного процесу визначено, групі оцінювання слід перейти до визначення носіїв зобов'язань та носіїв права вимоги по кожній з проблем. Іншими словами, особам, які проводять оцінювання, слід визначити, хто несе відповідальність за вирішення проблеми (носії зобов'язань), і кому вони підзвітні (носії права вимоги). Важливо розуміти, що стосовно деяких проблем може існувати більше одного носія зобов'язань і більше одного носія права вимоги, а декілька інших суб'єктів діяльності можуть неформально впливати на послугу та відігравати свою роль у створенні проблеми. Особи, які проводять оцінювання, повинні враховувати ці суб'єкти та їх контекстуальний вплив при пошуку рішень.

Особи, які проводять оцінювання, мають сконцентрувати свою увагу на всіх суб'єктах діяльності та взаємовідносинах підзвітності, що позначаються на проблемі чи проблемах надання державної послуги, та визначити кожний елемент окремо. Мета полягає в тому, щоб відокремити найбільш релевантні взаємовідносини на кожному з етапів політичного процесу. Вичерпні оцінки, ймовірно, дозволяють прийти до найбільш корисних висновків.

Вставка 13

Схематичне зображення взаємовідносин

Схематичне зображення ключових суб'єктів діяльності та взаємовідносин підзвітності за допомогою, наприклад, фліпчартів або просто самоклеючих листочків стане основою для визначення взаємовідносин між суб'єктами діяльності та установами, що мають відношення до проблеми чи проблем. Під час зображення суб'єктів діяльності можна користуватися діаграмою у Додатку III, щоб проілюструвати, як ці суб'єкти діяльності співвідносяться один з одним.

Складання схем взаємовідносин надає корисну інформацію та дозволяє краще оцінити контекст, у якому:

- відбувається надання послуги;
- відбувається взаємодія по різноманітних лініях взаємин;
- приймаються рішення, з'являються та зникають стимули;
- застосовуються або не застосовуються закони;
- заходи вживаються або не вживаються.

Це також дозволяє висунути на перший план можливість об'єднання суб'єктів діяльності у групи, які підтримують реформи чи виступають проти них, а також виявити обсяги їх можливостей і влади. Такий розподіл на групи дає важливу інформацію, оскільки суб'єкти зі схожими профілями можуть посилювати позиції один одного як прихильників чи противників проведення оцінювання. Втім, найголовніше те, що особи, які проводять оцінювання, можуть визначити центральні взаємовідносини підзвітності в розрізі даної проблеми (чи проблем) і створити схему взаємовідносин в рамках системи, в якій вони знаходяться – політично та соціально – щоб відстежити можливості впливу на ці стосунки.

Завершивши роботу над цим підетапом, особи, які проводять оцінювання, повинні створити матрицю, зображену на Діаграмі 6. У Додатку IV наведений приклад матриці, створеної групою оцінювання.

Діаграма 6. Визначення взаємовідносин підзвітності

| Визначення взаємовідносин підзвітності | | | | |
|--|--|--|---|---|
| Етап політичного курсу | Проблема у сфері надання державної послуги | Носії зобов'язань | Носії права вимоги | Об'єднання та вплив |
| | Перешкоди, що заважають досягненню цілей послуги | Суб'єкти діяльності, відповідальні за вирішення проблеми | Суб'єкти діяльності, що користуються послугою, групи осіб, зацікавлені у змінах | Стосунки між суб'єктами діяльності: Хто протидіє реформам або підтримує їх? Суб'єкти діяльності з високим чи низьким рівнем впливу? |
| Визначення порядку денного | | | | |
| Розробка політичного курсу | | | | |
| Впровадження | | | | |
| <p>Особи, які проводять оцінювання, можуть скористатися цією матрицею на підетапі 3.4 процесу («Отримання відповідей») для того, щоб підсумувати інформацію, зібрану на цьому етапі. Визначення проблем та взаємовідносин підзвітності надасть форму опитуванню та задасть напрямок для збору даних; саме тому дуже важливо точно і повністю визначити суб'єктів діяльності та взаємовідносини підзвітності.</p> | | | | |

Проміжні етапи: зосередження уваги

- Визначення проблем, пов'язаних з наданням державної послуги, які мають безпосереднє відношення до справи
- Визначення підзвітності суб'єктів діяльності, що мають відношення до проблеми у сфері надання державної послуги - носіїв обов'язків і носіїв права вимоги
- Визначення взаємовідносин підзвітності

3.4. Отримання відповідей

Група оцінювання розробила схему надання державної послуги, визначила проблеми та схематично позначила взаємовідносини підзвітності у зв'язку з цими проблемами. Тепер група має проаналізувати взаємовідносини підзвітності. Керівним документом у процесі збору інформації та аналізу стану справ в області демократичної підзвітності у зв'язку з виникненням проблем в системі надання державних послуг служить опитувальний лист. Опитування базується на трьох демократичних принципах підзвітності (звітування, реагування та забезпечення виконання) та двох сприятливих факторах (участь та прозорість), а його структура складається з трьох політичних етапів (визначення порядку денного, розробка політичного курсу та впровадження).

3.4.1. Як розробити власне опитування?

Особам, які проводять оцінювання, слід адаптувати опитування до конкретних проблем та взаємовідносин, що є предметом оцінювання. Опитувальний лист – це не більше ніж документ, що служить в якості рушійної сили, засобу зосередження уваги і способу забезпечення цілеспрямованості збору інформації. Відповіді на питання забезпечать отримання структурованої інформації, що спростить подальший аналіз.

- Опитування містить дев'ять навідних питань. Кожне з цих питань виникає в результаті перехрещення демократичного принципу та етапу політичного процесу (повну схему навідних та проблемних питань див. у Діаграмі 7).

Наскільки [носій зобов'язань] здатний [принцип] по відношенню до [носія(-ів) права вимоги] з огляду на [зобов'язання на цьому етапі реалізації політичного курсу]?

- Після цього кожне навідне питання ділиться на чотири частини проблемних питань, що потребують уваги. Кожна частина відповідає одній з виділених жирним шрифтом частин навідного питання.

Частини проблемних питань, що потребують уваги, дозволяють визначити подальші дії щодо конкретних аспектів реального стану справ, які потребують додаткового вивчення.

Тільки на основі адаптованого під конкретне завдання опитування група оцінювання зможе повною мірою оцінити проблеми у сфері підзвітності та сформулювати конкретні рекомендації щодо заходів, спрямованих на покращення взаємовідносин. Не варто й нагадувати, що все, від формулювання питань до суб'єктів діяльності, концепцій тощо має відповідати конкретним обставинам.

У Додатку V наведений приклад опитування, розробленого групою оцінювання.

Діаграма 7. Навідні питання

| Принцип | Навідні питання | | |
|-----------------------------------|--|--|--|
| | Визначення порядку денного | Розробка політичного курсу | Впровадження |
| Звітуння (1) | Наскільки [носій зобов'язань] є підзвітним по відношенню до [носія права вимоги] щодо [зобов'язання стосовно визначення порядку денного]? | Наскільки [носій зобов'язань] є підзвітним по відношенню до [носія права вимоги] щодо [зобов'язання стосовно розробки політичного курсу]? | Наскільки [носій зобов'язань] є підзвітним по відношенню до [носія права вимоги] щодо [зобов'язання стосовно впровадження]? |
| Реагування (2) | Наскільки [носій зобов'язань] реагує на погляди [носія права вимоги] щодо [зобов'язання стосовно визначення порядку денного]? | Наскільки [носій зобов'язань] реагує на погляди [носія права вимоги] щодо [зобов'язання стосовно розробки політичного курсу]? | Наскільки [носій зобов'язань] реагує на погляди [носія права вимоги] щодо [зобов'язання стосовно впровадження]? |
| Забезпечення виконання (3) | Наскільки [носій права вимоги] може накладати санкції та забезпечувати примусове правозастосування по відношенню до [носія зобов'язань] у зв'язку з [зобов'язанням стосовно визначення порядку денного]? | Наскільки [носій права вимоги] може накладати санкції та забезпечувати примусове правозастосування по відношенню до [носія зобов'язань] у зв'язку з [зобов'язанням стосовно розробки політичного курсу]? | Наскільки [носій права вимоги] може накладати санкції та забезпечувати примусове правозастосування по відношенню до [носія зобов'язань] у зв'язку з [зобов'язанням стосовно впровадження]? |

| | | |
|--|--|--|
| <p>(1) Проблемні питання, що потребують уваги:</p> <ul style="list-style-type: none"> - воля носія зобов'язань, його здатність та сфера повноважень щодо пояснення та забезпечення прозорості переваг та рішень; - воля носія права вимоги, його здатність та сфера можливостей, в межах яких він може ставити питання/вимагати дій від носія зобов'язань; співпраця носіїв права вимоги один з одним | <p>(2) Проблемні питання, що потребують уваги:</p> <ul style="list-style-type: none"> - наскільки ефективно реагує носій зобов'язань на претензії різних носіїв права вимоги (включаючи маргіналізованих від послуги групи через, наприклад, дискримінацію на основі статевої приналежності, віку, соціального статусу, віросповідання, інвалідності, гендерної приналежності, сексуальної орієнтації тощо); | <p>(3) Проблемні питання, що потребують уваги:</p> <ul style="list-style-type: none"> - носії зобов'язань стикаються з відчутними наслідками (санкціями або винагородою) з боку носіїв права вимоги незалежно від їх статі, віку, соціального статусу тощо; - воля пред'явника претензій, його здатність та сфера можливостей, в межах яких він може ефективно реалізувати наслідки |
|--|--|--|

| | | |
|--|---|--|
| <p>у цьому процесі (при цьому особливу увагу слід приділити маргіналізованим від послуги групам через, наприклад, дискримінацію на основі статевої приналежності, віку, соціального статусу, віросповідання, інвалідності, гендерної приналежності, сексуальної орієнтації тощо);</p> <ul style="list-style-type: none"> - наскільки доступними, адекватними, інклюзивними та ефективними є механізми підзвітності, включаючи ступінь здійснюваного впливу аналізу і перевірки, що проводяться наглядовими органами - як контекст впливає на різні механізми підзвітності, з урахуванням динаміки розподілу повноважень, політичних стимулів та антистимулів, структурних умов та історичних традицій. | <ul style="list-style-type: none"> - здатність носіїв права вимоги ефективно висловлювати побажання та вимоги користувачів послуги та впливати на носія зобов'язань, а також співпрацю носіїв права вимоги один з одним; - наскільки доступними, адекватними, інклюзивними та ефективними є механізми реагування; - як контекст впливає на різні механізми реагування, з урахуванням динаміки розподілу повноважень, політичних стимулів та антистимулів, структурних умов та історичних традицій. | <p>(у вигляді відгуків, санкцій, похвали тощо) для носіїв зобов'язань, включаючи співпрацю носіїв права вимоги один з одним;</p> <ul style="list-style-type: none"> - наскільки доступними, адекватними, прогнозованими та ефективними є наслідки, включаючи можливості їх примусового запровадження наглядовими та правоохоронними органами; - як контекст впливає на різні механізми впровадження, з урахуванням динаміки розподілу повноважень, політичних стимулів та антистимулів, структурних умов та історичних традицій. |
|--|---|--|

3.4.2. Як збирати інформацію?

Єдиної правильної методики роботи, зважаючи на таке об'ємне завдання, просто не існує, тому особи, які проводять оцінювання, мають збирати дані, користуючись способами та підходами, що, на їх думку, є найбільш доречними, включаючи консультації, спостереження, спостереження за учасниками, індивідуальні та групові інтерв'ю, соціопитування, аналітичні огляди, аналіз текстів тощо.

Стратегії збору даних

Існує два типи даних, які могла б зібрати група: первинні та вторинні. Первинні дані створюються безпосередньо групою, а вторинні дані – іншими особами; втім, ці дані теж використовуються групою. Користуватися вторинними даними – за умови їх достовірності та релевантності – краще, ніж створювати нові або дублювати існуючі дані. Особам, які проводять оцінювання, рекомендується розпочинати збір первинних даних після вичерпання джерел вторинних даних,

оскільки збір інформації потребує багато часу та ресурсів. Перевагою використання первинних даних є їх самобутність. В ідеалі особи, які проводять оцінювання, мають обрати кілька джерел, включаючи існуючі джерела, задля забезпечення збалансованості масиву даних.

У залежності від конкретних обставин, значна частина інформації може бути вже наявною. Ось декілька прикладів джерел:

- статистичні дані з розбивкою;
- науково-дослідні роботи;
- соціопитування;
- офіційні галузеві звіти та доповіді, опубліковані державними органами;
- новини або доповіді про результати розслідувань;
- звіти та доповіді асоціацій органів місцевого самоврядування;
- доповіді, опубліковані незалежними організаціями, наприклад, профспілками;
- доповіді держав-членів, що надаються договірним органам контролю за дотриманням конвенцій ООН з прав людини або їх регіональні еквіваленти, а також висновки загального характеру по цих доповідях, що публікуються такими органами;
- альтернативні доповіді організацій громадянського суспільства на ту ж тему, що й згадані доповіді держав-учасників;
- звіти та доповіді про стан справ у відповідній країні, підготовлені глобальними або регіональними організаціями, наприклад, ВООЗ, ЮНЕСКО, Всесвітнім банком, Організацією американських держав, Азійським банком розвитку або Економічною комісією ООН для Африки.

Кількісні та якісні дані

Кількісні та якісні дані доповнюють одне одного. Кількісні дані можуть описувати типову вибірку населення, що допомагає визначити тенденції у соціальній, економічній або політичній поведінці. Звісно, такі дані наводяться у цифровій формі.

Якісна інформація може використовуватися для опису поглядів та досвіду людей і може стати корисним джерелом розробки пропозицій щодо змін. Під час інтерв'ю група має обов'язково з'ясувати, що саме, на думку опитуваних, необхідно покращити або змінити, щоб зміни відбулися.

Немає єдиної правильної методики

Кожна методика збору даних має використовуватися у відповідний спосіб. При об'єднанні вони забезпечують певний рівень взаємної перевірки. Коли для дослідження проблеми використовуються кілька методів, вони можуть доповнювати один одного і тому давати більш точні результати. Усвідомлення обмежень кожного з методів допомагає уникнути можливого упередження при аналізі даних.

Прикладами методів, що можуть перехрещуватися або доповняти один одного, є:

- інтерв'ю зацікавлених сторін або поглиблені інтерв'ю, напівструктуровані, особисті або ті, що проводяться по телефону;
- робота з фокус-групами або проведення семінарів;
- спостереження за учасниками;
- структуровані дискусії та консультації;
- кількісні опитування.

Різноманіття поглядів на способи збирання даних є позитивним фактором; у цьому питанні консенсус не є обов'язковим. Розходження поглядів на те, як трактувати дані, можна навести у доповіді (доповідях).

Розбивка даних на частини

Щоб оцінити підзвітність щодо надання державної послуги з різних точок зору, цей рамковий механізм пропонує заходи, які забезпечать врахування всіх поглядів, зокрема поглядів маргіналізованих груп (див. Вставку 14). Одним з методів, що обговорюється тут, є розбивка даних на частини.

Така розбивка ділить дані на менші частини, що дозволяє краще зрозуміти інформацію. Якщо формування політичних установок та програм проводиться без розбивки даних, існує ризик ігнорування інтересів та поглядів меншин та/або маргіналізованих груп. Дані можна розбивати на частини на основі наступних параметрів:

- дохід;
- вік (діти, молодь, дорослі, люди похилого віку);

- гендерна приналежність;
- місце проживання (місто/сільська місцевість);
- статус меншини або корінної групи;
- сексуальна орієнтація;
- соціальний статус, інвалідність, віросповідання;
- інші категорії з відмінними ознаками.

Розбивка даних спрощує визначення типових моделей ізоляції або дискримінації. Часто маргіналізоване населення стає помітним лише в результаті розбивки даних, і особи, що проводять оцінювання, можуть знайти важливу інформацію в залежності від способу презентації розділених даних.

Вставка 14

Поради стосовно того, як зробити оцінювання більш орієнтованим на гендерні аспекти та різноманіття

- Цільові консультації: переконайтеся, що погляди людей, які входять до маргіналізованих груп, враховуються впродовж всього оцінювання від моменту формулювання занепокоєння до підсумкового формулювання рекомендацій.
- Різноманіття складу: склад групи оцінювання та консультативної групи має бути збалансованим з гендерної точки зору і включати людей зі знанням або розумінням інтересів різних соціальних груп.
- Різноманіття методів: група має визначити погляди тих, хто відображає інтереси всього населення. Особисті інтерв'ю дозволяють зібрати погляди тих, хто не занесені до офіційних баз даних, наприклад, мігрантів або громадян без документів.
- Місцеві мови: до складу груп необхідно включити людей, які добре володіють місцевими мовами або діалектами, а матеріали слід перекладати на ці мови та розповсюджувати серед їх носіїв.
- Особливі потреби: щоб не обійти увагою людей з інвалідністю, група оцінювання заздалегідь має подбати про місце для зустрічей з людьми в інвалідних візках, залучити до роботи сурдоперекладачів і вжити інших необхідних заходів.

У цілому, розбивка даних є позитивною стратегією для виявлення більшої кількості нюансів і допомагає особам, які

проводять оцінювання, виявляти проблеми, що впливають на різні сегменти суспільства. Якщо група вирішить розбивати дані за іншими, на додаток до гендерного та вікового, параметрами, необхідно зважати і на можливі негативні наслідки розбивки даних, оскільки висвітлення таких даних може посилювати дискримінацію в політичному курсі і на практиці.

Група повинна розуміти, що при використанні розбитих на групи даних може виникнути етнічна або релігійна напруга. У деяких країнах класифікація на основі етнічної та расової приналежності заборонена, через що розбивка даних за цими параметрами неможлива. В інших країнах існує заборона на розділення за релігійними ознаками. Більш того, самі люди мають надати згоду на ідентифікацію їх приналежності до групи, визначення якої прийнято сторонніми особами. Ідентифікація груп може у деяких випадках створити ризики для безпеки відповідної групи, наприклад, релігійних меншин чи трансгендерних осіб. Буде природним припустити, що деякі особи не хочуть, щоб їх відносили до тієї чи іншої категорії, та віддають перевагу ідентифікації в якості громадян. Тому деталізовані дані слід використовувати тільки за умов забезпечення захисту безпеки та недоторканості громадян.

Доступ до деталізованих даних може значною мірою вплинути на структуру діалогів, орієнтованих на дії. Знову ж таки групі оцінювання необхідно узгодити, наскільки розбивка даних є необхідною та можливою в рамках оцінювання.

Проміжні етапи: отримання відповідей

- Виявлення проблемних питань, що потребують уваги
- Розробка опитування, доопрацьованого під проведення конкретного оцінювання
- Збір даних

3.5. Формулювання висновків

Перетворення інформації на висновки є важливим кроком у процесі оцінювання, але це не відбувається автоматично. Один з викликів, який виникає перед групою оцінювання, полягає в тому, як структурувати інформацію та як скористатися нею, щоб надати відповіді на поставлені в опитуванні питання. Метою такого перетворення має бути створення чітких стратегій змін,

потенційно здатних покращити підзвітність у сфері надання послуги.

3.5.1. Як аналізувати інформацію?

Аналіз потребує креативних зусиль та направлено у майбутнє мислення. Тільки за використання узгоджених між собою об'єктивних методів можна отримати висновки, що відповідатимуть потребам оцінювання. Група оцінювання проведе всебічний аналіз всієї інформації, отриманої з відповідей на кожне з дев'яти питань опитування. Результатом має стати розуміння різних частин інформації по кожному етапу реалізації політичного курсу та кожному принципу у відповідному контексті.

Щоб зробити висновки, особи, які проводять оцінювання, повинні проаналізувати інформацію та пропозиції людей за допомогою наступних широких питань: Що працює і що не працює? Чому? Що можна зробити, щоб покращити взаємовідносини підзвітності? Хто має офіційні або неформальні повноваження та можливості, щоб запровадити зміни? Хто і з ким може співпрацювати, щоб реалізувати зміни або, навпаки, завадити змінам? З відповідей на ці та інші питання надходить інформація, яка потім може бути використана для проведення загального аналізу теми.

Особам, які проводять оцінювання, буде значно простіше працювати з інформацією, структурованою у зоні перехрещення принципів та етапів політичного курсу. Коли інформація структурована, група починає пошук закономірностей та причин виникнення проблем, а також пояснення того, чому взаємовідносини підзвітності або не працюють, або зовсім відсутні. Зібрана інформація – в ідеалі і кількісна, і якісна – дозволяє визначити тенденції; окрім того, вона пояснює процес, в тому числі причини того, навіщо її, власне, збирати.

3.5.2. Як робити висновки?

Аналіз інформації схожий на складання розрізної головоломки. Членам групи слід трохи відійти та подивитися на картинку, яку утворюють елементи головоломки: там криються висновки

групи. Розуміння цих результатів допоможе групі обґрунтувати свої висновки.

Крім того, група має використати свої знахідки, щоб визначити пріоритетність покращень та нагальність рекомендацій, а також окреслити, які з цілей більш чи менш досяжні та для якого рівня виконавчої влади призначені отримані групою результати. Відповіді на ці питання забезпечать реалістичність, вчасність та цілеспрямованість майбутніх пропозицій.

3.5.3. Як формулювати рекомендації?

Зробивши свої висновки, група оцінювання матиме текст, який містить відповіді на дев'ять навідних питань. Картина, що формується внаслідок проведення аналізу, дозволяє групі зрозуміти найбільш нагальні пріоритети покращення у сфері надання послуги. Щоб перетворити ці висновки на рекомендації, група повинна спочатку сформулювати гіпотезу для змін. Деякі з цих гіпотез буде потім відібрано для того, щоб зробити з них рекомендації.

В ідеалі гіпотези мають бути сформульовані у формі пропозицій з причинами та наслідками ("якщо А, то Б"). Гіпотези повинні окреслювати реалістичні, здійсненні покращення елементів підзвітності (див. Діаграму 8). Вони мають бути реалістичними та пропонувати зміни з урахуванням часу та контексту. Щоб досягти цього, гіпотези щодо змін повинні відповідати на наступні питання:

- Які існують можливості для зміни існуючого стану речей?
- Які виклики постають через тих, хто чинить опір змінам або підриває їх?
- Які потенційні наслідки матимуть зміни?

Вставка 15

Ідеальний типовий приклад гіпотез, перетворених на рекомендації

У місті Пінераїка, область Ротунда, було проведене оцінювання стану справ в області початкової освіти. Проблемою, що стала рушійним фактором проведення оцінювання, була погана успішність багатьох учнів початкових шкіл у сільській

Вставка 15 [7]

місцевості, а також низький рівень підготовки вчителів. Аналіз зібраної інформації довів, що незважаючи на постійні вимоги з боку батьків до обласного управління освіти (носія зобов'язань) підвищити якість професійної підготовки вчителів, ці вимоги не виконувалися, хоча управління за законом зобов'язане це робити.

Група оцінювання розробила низку припущень для змін і відібрала три з них. Це були спроби вплинути на загальнонаціональний перегляд закону про якість освіти:

- Якщо, згідно з Законом про якість освіти, батьки мають право на отримання письмових відповідей на питання стосовно успішності роботи шкіл, що були поставлені на зустрічах за участю представників обласного управління освіти, а за виконання цього обов'язку відповідає Управління омбудсмена, то, вірогідно, що обласне управління освіти активніше реагуватиме на вимоги батьків.
- Якби обрані місцеві політики зіштовхувалися з наслідками за невиконання Закону про якість освіти, це б стало додатковим стимулом для обраних посадовців реагувати на вимоги користувачів, що б привело до удосконалення системи надання даної послуги.
- Якби при перегляді Закону про якість освіти були проведені консультації з асоціаціями батьків, законопроект був би більш наближеним до реальності та містив би заходи з покращення рівня знань та підготовки вчителів.

Пропозиції було взято на розгляд національним комітетом, який відповідав за перегляд Закону про якість освіти, і комітет прийняв їх, визнавши їх цінним внеском у дискусію з боку всіх сторін, залучених до процесу.

Ці припущення слід розповсюдити та обговорити серед членів групи оцінювання, а потім представити консультативній групі у вигляді переліку можливих варіантів. Результати роботи групи мають визначальне значення з точки зору того, чи є запропоновані зміни здійсненними; тобто, які з них являють собою найбільш реалістичні можливості та пов'язані з найменшою кількістю викликів.

Підсумковий вибір рекомендацій для дій може бути представлений у формі різних пропозицій, включаючи суперечливі, або звужуватися до тих, які мають найвищі шанси на успіх. Це залежить від того, чи зможе консультативна група дійти згоди щодо підгрупи пропозицій. За відсутності згоди група оцінювання має роз'яснити наслідки всіх представлених гіпотез, особливо якщо вони суперечать одна одній.

Діаграма 8. Від аналізу до рекомендацій



Проміжні етапи: формулювання висновків

- Аналіз інформації, отриманої під час опитування
- Фіксація отриманих результатів та формулювання висновків
- Формулювання рекомендацій

3.6. Належне оформлення

Оформлення отриманих результатів та пропозицій – не такий простий процес, як здається; в ідеалі вони не повинні обмежуватися однією доповіддю. Група має прагнути до

серійної роботи, яка включає редагування проекту доповіді та/або серії брифінгів. З технічної точки зору, всю інформацію можна використати як основу для редагування проекту. Серійна робота означає поєднання даних, доказів, схем та взаємодії між суб'єктами, офіційних звітів, суджень, а також, і це найголовніше, аналізу та рекомендацій для створення цілісної оцінки.

3.6.1. Як оформити отримані результати та пропозиції?

Проект має бути написаний з використанням простих слів і термінів. Треба прагнути уникнення перерахування в ньому лише симптомів, зосередившись натомість на причинах, що становлять основу проблем. Для зображення плюралізму точок зору можна задокументувати розходження у думках членів групи оцінювання та консультативної групи. Необхідно прийняти рішення щодо форми та обсягу підсумкового документа: наприклад, це має бути один підсумковий звіт чи серія більш коротких доповідей. Важливо зазначити, що великі за розміром доповіді рідко вивчаються ретельно, хоча вони й дають можливість відтворити більш повну та точну картину процесу. Стислі, конкретні доповіді легше привертають увагу аудиторії, проте в них складніше вмістити повний опис процесу. Враховуючи зазначене, серія коротких брифінгів, спрямованих на конкретну аудиторію, зазвичай сприймається та приймається краще.

Особи, які проводять оцінювання, також можуть вибудовувати свою роботу на основі різних проміжних етапів реалізації процесу. Для цього необхідно готувати та публікувати стислі інформаційні бюлетені на кожному проміжному етапі або розповсюджувати інформацію про виконання кожного з цих етапів через соціальні мережі чи традиційні ЗМІ. Усі доповіді та брифінги мають проводитися під кутом зору головної мети оцінювання та містити визначення кінцевого результату оцінювання або опис проміжних результатів із зазначенням того, як вони можуть допомогти посадовцям у виконанні своїх обов'язків або розширити права і можливості людей у тому, щоб вимагати відповідальності посадовців.

3.6.2. Як обґрунтувати достовірність отриманих результатів та пропозицій?

Само по собі підтвердження достовірності є вправою на підзвітність, спрямованою на отримання відгуків щодо проекту

підсумкової доповіді. Відгуки можуть складатися з поправок, нових ідей або підходів, які не розглядалися під час аналізу, запитів на подальше вивчення або роз'яснень і навіть заперечень певних тверджень. Затвердження може відбуватися на двох різних рівнях. Фахівці більш технічного або експертного рівня нададуть коментарі відносно технічної точності і доцільності результатів аналізу та рекомендацій. З іншого боку, підтвердження достовірності на політичному рівні надає вихідні дані щодо політичних можливостей, приборчників, перешкод та схвалення пропозицій, викладених в оцінюванні.

Корисними також можуть бути узгоджувальні засідання за участю представників влади, постачальників послуг з приватного сектору або інших зацікавлених осіб, на яких могла б бути спрямована критика. Якщо їм дати можливість виправити непорозуміння та певним чином підготуватися, вони, ймовірно, будуть налаштовані не так ворожо під час подальших публічних дебатів на тему реформування.

Втім слід зауважити, що на цьому етапі важливо зберегти цілісність процесу. Група оцінювання може представити на обговорення небажані чи делікатні результати, тому до неї можуть звернутися з проханням використати більш дипломатичні формулювання або ж зовсім відкинути такі знахідки. Єдиного правильного рішення для такої ситуації не існує, і кожен раз доводиться обирати оптимальний варіант з урахуванням першочергової мети оцінювання – вплинути на осіб, здатних покращити механізми підзвітності.

Особи, які проводять оцінювання, повинні розуміти своє привілейоване положення. Основою отриманих результатів та пропозицій, викладених у проекті, є не персональні погляди, а, скоріше, судження на основі доказів, які підтверджують гіпотезу. Проте головним елементом обґрунтування легітимності доповіді та її практичної придатності є її затвердження на спеціальних форумах.

Особам, які проводять оцінювання, рекомендується узгоджувати доповідь із наступними суб'єктами, щоб обґрунтувати її легітимність та практичну користь:

- консультативна група;
- основні джерела інформації, що включають представників користувачів послуги;

- потенційні користувачі доповіді, насамперед ті, хто здатний перетворити рекомендації на дії.

Консультативна група

Першим і головним джерелом затвердження є консультативна група; загалом її роль впродовж процесу можна описати, на додаток до всього іншого, як постійне затвердження. Узгоджувальне засідання за участю групи оцінювання та консультативної групи після підготовки проекту доповіді може стати основою для оцінки відповідності висновків фактам, доцільності рекомендацій та тактики для переходу від аналізу до дій.

Особи, які проводять оцінювання, та консультативна група мають дійти однозначної згоди щодо кінцевих результатів оцінювання та їх використання з точки зору стилю викладення, змісту та мети; серед іншого, це може бути:

- активізація політичного та соціального діалогу та його скерування у потрібне русло;
- підвищення інформованості та розвиток можливостей політичних і соціальних суб'єктів діяльності;
- сприяння розширенню політичних можливостей для окреслення стратегічної програми дій;
- забезпечення вихідних даних для створення галузевих звітів оцінювання або розробки планів, до яких планується приступити у найближчому майбутньому;
- створення основи для дискусії із зовнішніми суб'єктами діяльності про їх роль у послабленні або посиленні підзвітності та майбутню підтримку.

Після попереднього узгодження консультативною групою, метою якого є, перш за все, з'ясування відповідальних осіб, група оцінювання може перейти до підготовки затвердження як технічних, так і політичних аспектів.

Головні джерела інформації: наголос на факти

Наступний крок – затвердження джерелами інформації. Тут принцип полягає в тому, що будь-яке джерело інформації також є й джерелом підтвердження. Крім того, головні джерела інформації

хотіли б бачити, що їх погляди враховано в оцінюванні, та знати, як і чому надані ними відомості змінилися. Важливо пам'ятати, що доповідь складається з інформації, отриманої від людей з різними поглядами на послугу. Навіть якщо інформація надійшла з перших рук, вона певним чином змінилася після її порівняння з іншою інформацією, і це треба пояснити головним джерелам інформації. Презентація різних і спільних поглядів забезпечить переконливість, даючи опитуваним, рецензентам та експертам можливість коментувати, як саме використовуються та оформлюються факти.

У процесі затвердження особи, які проводять оцінювання, можуть бути впевнені в тому, що ті, хто надає інформацію, порушать питання, які потребуватимуть подальшого обговорення, інтеграції або відгуків. Наприклад, на додаток до отримання екземпляру доповіді (доповідей) чи кінцевих матеріалів, група провідних джерел інформації могла б зібратися для дискусії з цих питань з особами, які проводять оцінювання.

Користувачі доповіді: наголос на рекомендаціях

Підсумкова доповідь має містити ряд орієнтованих на дію пропозицій, доцільність яких має затверджуватися з тими потенційними користувачами доповіді, які здатні перетворити пропозиції на дії. Метою такого затвердження є перевірка доцільності пропозицій з тим, щоб отримана в її ході інформація могла стати допоміжним елементом розробки заходів щодо вдосконалення механізмів підзвітності. Перевіряючи доцільність з тими, хто має можливості реалізувати зміни, група оцінювання таким чином створює середовище схвалення та участі: інтерес – і стимули – до оприлюднення та обговорення головних висновків і рекомендацій.

Важливо звернутися до користувачів доповіді, щоб мати шанс, як мінімум, обговорити знахідки та висновки. Така стратегія не тільки справедлива, але й може допомогти попередити захисну позицію при затвердженні за участю багатьох сторін. У залежності від конкретної ситуації, знахідки та пропозиції можна б було оформлювати, розповсюджувати та обговорювати на будь-яких відповідних форумах або зустрічах, з будь-якими установами та організаціями. Це наприклад:

- відкриті слухання у комітетах національних та субнаціональних парламентів;

- тематичні радники міністерств та урядових відомств;
- консультації з координаторами діяльності політичних партій або членами тіньового кабінету міністрів;
- публічні дебати у зв'язку з оприлюдненням доповідей управління омбудсмена, національною правозахисною організацією, вищим контрольним органом або державною інспекцією;
- конференції профспілок або професійних асоціацій;
- консультації з асоціаціями постачальників послуг з державного або приватного сектору та споживачів/користувачів, наприклад, з асоціаціями постачальників послуг з охорони здоров'я або національними асоціаціями споживачів медичних послуг;
- консультації з НУО та захисниками прав людини;
- дослідницькі конференції;
- щорічні конференції асоціацій органів місцевого самоврядування;
- виїзні презентації, в рамках яких знахідки можуть бути представлені у формі театралізованої постановки або короткометражних фільмів, що демонструються на тимчасових екранах з подальшим публічним обговоренням;
- дебати на радіо, телебаченні, в соціальних мережах;
- консультації з лідерами громадської думки – провідними журналістами або блогерами.

Узгоджувальні зустрічі

Рішення щодо того, яким чином відбувається затвердження, приймають особи, які проводять оцінювання, та консультативна група. Зміст проєкту доповіді можна представити на одному узгоджувальному засіданні або ж більш конкретно на окремих зустрічах, що відбуваються одна за одною. Технічне затвердження завжди повинне відбуватися раніше, ніж політичне.

Щоб максимально ефективно скористатися узгоджувальними засіданнями, їх необхідно ретельно готувати та структурувати. Слід приділити увагу наступним факторам:

- запрошення зі стислим описом процесу;
- підбір осіб, які ведуть та координують хід засідань;
- узгодження порядку денного та конкретних навідних питань для учасників;
- опублікування доповідей та коротких інформаційних матеріалів, підготовлених членами групи оцінювання;

- матеріально-технічне забезпечення засідань, в тому числі організація харчування, підбір місця проведення та визначення часу, які б сприяли максимально широкому залученню зацікавлених кіл.

Крім того, представників маргіналізованих груп слід неодмінно запрошувати на зустріч, присвячену забезпеченню того, щоб у проєкті доповіді були враховані динаміка розвитку й делікатні моменти, пов'язані з гендерними факторами, різноманітністю і ходом політичного життя.

У більшості випадків якість коментарів та дискусій, що ведуть учасники, приводить до значного перегляду та покращення оціночної доповіді.

Для якісної підготовки узгоджувальних засідань можна скористатися списком контрольних питань у Додатку VI.

Проміжні етапи: належне оформлення

- Представлення отриманих відомостей і пропозицій
- Підтвердження достовірності отриманих відомостей і пропозицій

3.7. Отримання впливу

Затвердження кінцевих результатів оцінювання – доповідей або коротких інформаційних матеріалів з висновками та рекомендаціями – сприяє обізнаності серед ключових суб'єктів політичної та громадської діяльності щодо проблем надання державної послуги. Щоб така обізнаність переросла у політичну волю, здатність та можливості і, врешті рещт, матеріалізувалась у дію, вона має відповідати громадській потребі, зацікавленій у реформах.

Хоча загальний інтерес до проблем щодо надання державної послуги та браку підзвітності вже може існувати (прикладом можуть слугувати славнозвісна корупція та слабе адміністрування), для реальних реформ потрібні дебати щодо реалістичних варіантів вирішення цих проблем. В ідеалі оцінювання повинно надати саме ці варіанти.

3.7.1. Як відточити комунікаційну стратегію?

Наявність успішної комунікаційної стратегії, здатної донести головні ідеї до цільової аудиторії через відповідні канали підтримання зв'язку, має фундаментальне значення. Стратегія повинна містити план максимально ефективного та результативного розповсюдження доповідей та результатів оцінювання. Таке планування повинно включати визначення ключових повідомлень, які слід донести до аудиторії; самі аудиторії, до яких необхідно донести ідеї; час та канали комунікації, оптимальні для обраної стратегії. На додаток до розповсюдження доповідей та ознайомлювальних матеріалів, особи, які проводять оцінювання, мають також спланувати інші види діяльності, націлені на створення публічного інтересу до теми.

Комунікаційна стратегія не повинна обмежуватись обговоренням окремої теми або однієї друкованої публікації. Стратегія має включати певний набір варіантів та засобів, найбільш придатних для того, щоб рушійні сили оцінювання змогли максимально використати можливості інформаційно-пропагандистської роботи на основі достовірності всіх результатів оцінювання, що публікуються. Зокрема, стратегією диктується рішення опублікувати одну доповідь або багато коротких інформаційних матеріалів.

Корисними для групи можуть стати поради експертів з питань стратегічних комунікацій. Ці експерти можуть допомогти відібрати ключові повідомлення, цільові аудиторії, головні ЗМІ для співпраці, потенційні формати для розповсюдження інформації та найкращий час для цілеспрямованого розповсюдження пропозицій.

Вибір форматів

У цілому члени групи оцінювання та консультативної групи приймають рішення щодо форматів для розповсюдження висновків і пропозицій на основі власного колективного досвіду та знань. Ось декілька можливих варіантів:

- усні презентації, наприклад, цільові брифінги для лідерів та експертів національного рівня та місцевих підрозділів партій, включаючи молодіжні та жіночі підрозділи та партійні

експертні групи, а також участь у відкритих слуханнях парламенту або місцевих рад;

- одна доповідь або серія статей;
- інформаційні листки-вклейки з головних питань у друкованих ЗМІ;
- статті у спеціалізованих журналах;
- статті у наукових журналах, що рецензуються спеціалістами;
- статті для обговорення на Інтернет-форумах;
- незалежні публікації;
- передача матеріалів лідерам громадської думки – журналістам, блогерам або ведучим ток-шоу.

Цікаві теми для окремих публікацій могли б стати “гачками” для привернення уваги ЗМІ і є ефективним способом розповсюдження результатів оцінювання.

Однією з успішних стратегій є підготовка коротких інформаційних повідомлень для ЗМІ, оскільки на об’ємні доповіді увагу, як правило, не звертають. Такі інформаційні повідомлення мають базуватися на фактах, які можна перевірити. Історії, що представляють загальнолюдський інтерес, в центрі яких знаходиться робота групи або головні виклики та досягнення, могли б також привернути зацікавленість ЗМІ.

3.7.2. Як оголосити про опублікування оціночної доповіді?

Після публікації, як правило, організовуються громадські заходи щодо її просування в маси, в населених пунктах, що були охоплені під час оцінювання, а також на національному рівні. Рекомендується скористатися такими заходами, що привертають загальну увагу, оскільки належним чином організовані презентації можуть підсилити інтерес до рекомендацій, спростити подальший діалог та розширити можливості тих, хто надав вихідні дані в ході процесу.

Спеціальні заходи

Одним із способів розповсюдження результатів та рекомендацій є організація спеціальних заходів для конкретної аудиторії. Особам, які проводять оцінювання, слід подбати про те, щоб у таких подіях взяли участь люди, які формують суспільну

думку – журналісти, блогери, захисники прав людини та науковці або експерти, тим чи іншим чином пов'язані з конкретною послугою; вони в ідеалі слугуватимуть в якості точок дотику з державною послугою, щодо якої було проведено оцінювання.

Традиційними заходами такого типу є брифінги для ЗМІ або прес-конференції. Альтернативами можуть бути:

- захід на телебаченні або радіо з виступом особи, яка користується повагою у суспільстві;
- дебати, організовані місцевими радіостанціями;
- громадські засідання або конференції;
- семінари або тренінги з трансляцією наживо або записом з подальшим розміщенням відео на сайтах;
- повідомлення у мережі Twitter для цільових груп користувачів мережі, хеш-теги;
- виїзні презентації для ведення інформаційно-пропагандистської роботи у важкодоступних районах, в рамках яких інформація розповсюджується за допомогою театралізованих постановок або короткометражних фільмів, що демонструються на тимчасових екранах з подальшим публічним обговоренням.

3.7.3. Чому та як співпрацювати із ЗМІ у просуванні принципу підзвітності?

Високий ступінь свободи та незалежності ЗМІ часто допомагає зменшити обсяги зловживання державними ресурсами. В ідеалі ЗМІ можуть розширити можливості громадян, тому що вони:

- надають громадянам інформацію, яка допомагає зрозуміти державну політику;
- дають громадянам простір для проведення дебатів з питань політики та участі в політичному житті;
- формують погляди та порядок денний громадського життя;
- розслідують випадки корупції та зловживань владою.

ЗМІ можуть виступати в ролі «сторожового пса», проводячи розслідування державної політики з метою оцінки її відповідності громадським інтересам та забезпечення підзвітності. Крім того, ЗМІ можуть підтримувати здатність держави до реагування, оскільки вони висвітлюють проблеми в суспільстві, привертають до них увагу громадян та чинять тиск на носіїв зобов'язань, вимагаючи їх реакції. Важливо пам'ятати, що

засоби масової інформації можуть також потрапити в залежність від фінансових інтересів, тих чи інших груп або потужних ділових кіл.

Більше того, споживання людьми медіа-продукції може ускладнюватися через відсутність доступу до друкованих видань, Інтернет-ЗМІ чи соціальних мереж, а також через низький рівень письменності або брак часу, особливо серед жінок.

Оскільки для ЗМІ потрібні гучні історії, особи, які проводять оцінювання, можуть з достатньо обґрунтованою впевненістю знаходити союзників для поширення інформації про знахідки та пропозиції за умови, що редакція визнає їх вартими публікації. Стислі, конкретні прес-релізи про результати можна надіслати до всіх друкованих, трансляційних та Інтернет-ЗМІ. Особам, які проводять оцінювання, не варто прагнути до публікації всіх деталей оцінювання. У прес-релізі повідомляється про завершення оцінювання та викладаються найбільш важливі висновки. Як і будь-які інші матеріали, призначені для розповсюдження, прес-реліз має бути схвалений на внутрішньому рівні.

При підготовці прес-релізу особи, які проводять оцінювання, повинні відповісти на наступний ланцюжок питань:

- Що сталося і з ким, де, коли та чому, і до яких наслідків це призвело?
- Що можна зробити для реформування та покращення послуги, та хто за і хто проти таких реформ?

Проміжні етапи: отримання впливу

- Налагодження комунікаційної стратегії з метою забезпечення ефективності широкого розповсюдження результатів оцінювання
- Випуск доповіді (доповідей)
- Стратегічна взаємодія із засобами масової інформації

3.8. Впровадження змін

Мета оцінювання далеко не обмежується підготовкою письмового звіту. Процес передбачає етап обговорення пропозицій щодо реформування, залучення людей зі зв'язками та бажанням сприяти реалізації цих пропозицій. У центрі цього етапу знаходяться потенційні користувачі доповіді (доповідей) та ініціювання орієнтованого на дію, змістовного діалогу, що будується на пропозиціях, які витікають з оцінювання; на цьому етапі зростає значення креативного мислення та пошуку можливостей для покращення.

Особи, які проводять оцінювання, мають звертати увагу на те, що часові рамки агітаційно-пропагандистської роботи впливають на можливості змістовного діалогу та пропозицій з реформування. Тому процес присвячений залученню тих людей, хто відстоює реформу і прагне досягти головних цілей оцінювання – реформ.

Реформи самі по собі, лише тільки завдяки публікації доповіді, не відбуваються. Мета діалогу – не тільки надання інформації, а й сприяння діям. Вирішального значення набуває здатність працювати разом над вирішенням проблем підзвітності. Саме тому стратегічні об'єднання різних груп, причетних до вирішення проблем, так важливі – будь то парламентарії, управління омбудсмена, активісти у сфері захисту прав людини або користувачі послуги. Варто повторити, що нагляд стає найбільш ефективним тоді, коли він здійснюється за принципами «зверху вниз» і «знизу вгору» одночасно, а також за умови колективної зацікавленості у мобілізації сил та організації заради змін.

Вставка 16

Робота Управління омбудсмена у Малаві та проблема утилізації твердих відходів

У період з квітня по листопад 2013 року Управління омбудсмена у Малаві проводило оцінку стану справ у сфері утилізації твердих відходів муніципалітетами міст Мзузу, Лілонгве, Блантайр та Касунгу, а також районними радами Лілонгве та Блантайр.

Управління омбудсмена провело значну роботу на місцях, консультуючись з працівниками муніципалітетів, сусідами та іншими користувачами послуг. Його співробітники дійшли висновку, що в організаційному плані утилізація твердих

Вставка 16 [П]

відходів здійснюється неналежним чином. Ради не залучали зовнішніх підрядників до надання послуг, пов'язаних з відходами, а бюджет на утилізацію відходів виділявся за принципом ad hoc, що призводило до значних оперативних обмежень, серед яких варто назвати неналежний парк машин з вивозу сміття, нестача персоналу та відсутність механізмів контролю. Обмежені виробничі потужності здебільшого використовувалися для обслуговування тих, хто оплачував спеціальні збори, наприклад, власників крамниць на ринках. Більше того, громади та окремі люди не зовсім розуміли свою роль у забезпеченні чистоти у власних районах проживання. Управління омбудсмена привернуло увагу до того факту, що під час виборів політичні представники не відчували наслідків за неадекватне надання послуги (в період з 2005 до 2014 року члени рад не обиралися), і у громади не було можливості для впливу на пріоритети або способи роботи рад. Ситуація щодо утилізації твердих відходів у списку питань політичного порядку денного знаходилась на одному з останніх місць і не позначилась на результатах виборів. Загалом, принципів звітування, реагування та забезпечення виконання не було дотримано, і це негативно впливало на відповідальність в сфері утилізації відходів.

Управління омбудсмена ініціювало серію дискусій щодо сприяння розробці стратегій для міської та районної влади з метою покращення якості міської санітарії, підвищення ролі громад та створення стимулів, необхідних для мотивування місцевої влади до потрібних дій, а також посилення санкцій для покарання муніципалітетів та рад у разі невиконання обов'язків у цій важливій сфері. На загальнонаціональній консультації у Лілонгве у листопаді 2013 року всі ці питання відкрито обговорювалися за участю муніципалітетів, організацій громадянського суспільства та представників національного уряду. На консультації головний санітарний лікар країни погодився включити порушені питання до дискусії щодо національного законопроекту з питань санітарії, який було заплановано подати до парламенту.

За твердженням омбудсмена Малаві, судді Туджілане Чізуміла, цей рамковий механізм створив умови, що дозволили розширити коло обов'язків і повноважень його управління. Це відкрило канали комунікації між Управлінням омбудсмена та різними органами влади, завдяки чому можливості омбудсмена впливати на якість надання послуги збільшилися.

3.8.1. Як проводити орієнтований на дії діалог

Організація діалогу, орієнтованого на дії, або в існуючих чи в новостворених сферах можливостей, являє собою одну з можливих стратегій впровадження змін. У ході спільних обговорень та на узгоджених умовах різних висновків та пропозицій, що витікають з оцінювання, відповідні зацікавлені сторони могли б знайти можливості для побудови консенсусу заради змін через реальні та помітні дії.

Відповідальними за діалог задля змін повинні бути ті, хто в ньому бере участь. Цей діалог має бути сталим та інклюзивним, а також враховувати політично суперечливі питання. До орієнтованого на дії діалогу необхідно залучити тих, хто має інтерес, можливості та сферу повноважень для сприяння змінам, а також сторони, зацікавлені у наданні самої послуги. Оскільки діалог сприяє полегшенню створення об'єднань з метою колективного вирішення проблем, пов'язаних із наданням послуги, ініціаторам оцінювання рекомендується запросити до діалогу всі групи, тим чи іншим чином пов'язані з послугою, включаючи самих постачальників послуги (державних та приватних), розробників політичного курсу (наприклад, політичні партії, парламент), розробників порядку денного (зокрема, представників ЗМІ, груп зацікавлених осіб, державних службовців), представників наглядових органів (парламентські комітети, вищі контрольні установи) та інших потенційних носіїв права вимоги (в тому числі користувачів послуги, опозиційних політиків, лідерів громадських рухів, групи зацікавлених осіб та місцеві громадські організації). Саме ці групи мають керувати діалогом, і це є фундаментальною умовою досягнення сталості (Кемп 2013).

Не варто й говорити, що діалог повинен бути добре спланованим та реалізовуватися у спосіб, який забезпечив би урахування гендерних та мультикультурних питань.

3.8.2. Формування коаліцій

Формування коаліцій з політичними та громадськими суб'єктами діяльності має дуже велике значення. Сама по собі доповідь навряд чи приведе до дій. Вже зазначалося – але не зайвим буде повторити: потрібне сприяння колективним діям на основі знань. Група оцінювання та консультативна група можуть, таким чином,

виявити бажання виступити посередниками між політичними діячами, з одного боку, і громадськими рухами та окремими групами, що борються за посилення демократичної підзвітності, з іншого. В ідеальній ситуації у них були б можливості та здатність для розробки спільних дій задля вирішення проблем, включаючи плани подальших спільних дій, покликаних гарантувати, що зміни дійсно відбудуться. Критичним для цього є здатність працювати колективно з метою вирішення проблем, пов'язаних з наданням послуги. Можливості окремої особи дуже обмежені. Орієнтований на дії діалог, заснований на зроблених під час оцінювання знахідках, може стати підґрунтям для формування стратегічних коаліцій, що, в свою чергу, здатне принести покращення у взаємовідносини підзвітності, пов'язані із наданням даної послуги, і при цьому опосередковано зробити надання державних послуг більш ефективним та якісним.

У Вставці 17 наведений приклад проведеного в Індонезії оцінювання і демонструються результати, які можуть бути досягнуті, коли ЗМІ та громадянське суспільство співпрацюють з метою виявлення прогалин в системі підзвітності та відстоювання змін. Ставши ближче до громадян, активніше реагуючи на їх претензії щодо дотримання прав людини, муніципальні органи влади міста Макасар кардинально реформували державну службу охорони здоров'я, зробивши її доступною і створивши її там, де її не було раніше.

Вставка 17

Чому співпраця із ЗМІ є ключовим фактором успіху?

Децентралізація стала останнім часом одним з головних елементів процесу демократизації, а охорона здоров'я розглядається як сигнальний сектор для оцінки ефективності, оскільки саме від охорони здоров'я значною мірою залежать інші напрямки розвитку. За Законом про місцеве самоврядування в Індонезії, прийнятим у 1998 році та вдруге переглянутим у 2008 році, райони та муніципалітети несуть відповідальність за планування та управління процесом місцевого розвитку. Вони відповідають за надання послуг громадянам, в тому числі за охорону здоров'я, соціальні послуги та державну інфраструктуру.

У столиці Південного Сулавесі - Макасарі живе 1,4 млн мешканців. Впродовж першого року після прийняття Закону про місцеве самоврядування політичний курс муніципальних

Вставка 17 [7]

органів влади зосередився на збільшенні кількості центрів охорони здоров'я. Це слідувало з наступного припущення: якщо з'являться послуги та об'єкти, де їх можна отримати, а громадяни матимуть знання про важливість охорони здоров'я, вони зможуть отримати доступ до відповідної послуги. Втім цей політичний курс не врахував повною мірою потреби громадян та повністю проігнорував той важливий факт, що люди, які живуть у бідності, неспроможні сплатити вартість користування цими послугами.

Найбільша радіостанція Макасару TOP FM почала передавати новини про проблеми, пов'язані з наданням державних послуг. Незабаром до радіостанції приєдналася місцева газета, яка виділила конкретні шпальта для розміщення скарг громадян та їх питань про надання послуг, а також відповідей, отриманих від місцевих органів виконавчої влади. Коли ЗМІ активізувалися, місцеві НУО перенесли ті ж самі питання до розряду пріоритетних. Розпочав роботу комунікаційно-інформаційний форум для неурядових організацій, що відстоював такі питання, як реформування політики, що регулює надання державних послуг, заходи в галузі розвитку з широкою участю і попередження випадків ВІЛ-інфікування.

ЗМІ звернулися до НУО з проханням написати статті для газет або приєднатися до обговорення на зустрічах із спікерами місцевих урядів на ток-шоу. У той же час НУО запропонували ЗМІ висвітлювати реалізацію їх програми. Народилося об'єднання ЗМІ та НУО, які спільно підтримували громадян у їх прагненні встановити контроль за роботою органів місцевого самоврядування шляхом оптимізації механізмів підзвітності.

Газети та радіо постійно давали репортажі про злидні людей, які живуть у бідності, їх обмежений доступ до установ охорони здоров'я та неможливість знайти гроші для оплати медичних послуг. Кампанія у ЗМІ спровокувала публічне обговорення цього питання. Критика на адресу уряду, який не вирішував проблему, посилювалася. Відчуваючи зростаючий громадський тиск, мер розпорядився надати всім зареєстрованим жителям рівний доступ до послуг з охорони здоров'я, що включали медичне лікування, планові медичні огляди, послуги для матерів та дітей, незалежно від їх матеріального статусу (за публікацією Трівібово 2012).

Проміжні етапи: здійснення змін

- Перетворення рекомендацій у реальні зміни
- Ініціювання орієнтованого на дії діалогу
- Формування коаліцій

3.9. Засвоєння уроків

Тепер, після завершення оцінювання, розповсюдження результатів та проведення дебатів, настав час, щоб група озирнулася та переосмислила свій досвід і результати оцінювання. Під час оцінювання щось пройшло добре, щось не дуже. Цей крок, по суті, присвячений тому, як зібрати групу зі спільною метою – ефективно засвоєння уроків.

3.9.1. Внутрішній аналіз виконаної роботи

Внутрішній аналіз виконаної роботи, що проводиться, наприклад, по завершенні заходів з оприлюднення результатів оцінювання, допоможе систематизувати погляди зацікавлених сторін та осіб, які проводять оцінювання. Конкретні відгуки можуть допомогти покращити і сам процес, і методологію оцінювання з різних точок зору: управління людськими ресурсами, залучення фінансування, методи дослідження, стратегічна комунікація, вирішення конфліктів та інші, здебільшого внутрішні аспекти.

Кожен крок, кожен проміжний етап процесу може завершуватися розглядом того, що працювало, що можна покращити і що особи, які проводять оцінювання, можуть порадити іншим групам оцінювання. Тепер те ж саме має зробити і консультативна група. На основі цього покрокового аналізу група ефективно накопичуватиме внутрішній досвід.

Нижче наводяться кілька питань, які можна поставити:

- Який професійний досвід практичної роботи у членів групи оцінювання та консультативної групи?
- Що спрацювало добре?
- Що можна було зробити в інший спосіб?
- Наскільки ефективним був розподіл функцій та відносин

всередині групи оцінювання?

- Якими конкретними висновками можна поділитися з іншими групами оцінювання та МІДПВП з метою взаємного навчання?

МІДПВП дуже зацікавлений у висновках за підсумками внутрішнього аналізу виконаної роботи. Обмін досвідом дозволив би відшліфувати методологію, від чого виграють майбутні групи оцінювання та консультативні групи.

3.9.2. Навчання через моніторинг та оцінювання

До завершення процесу оцінювання рекомендується визначити та підсумувати теоретичні та практичні результати роботи. Чого насправді досягли група оцінювання та консультативна група? Як сприйняли рекомендації ті, хто причетний до покращення демократичної підзвітності у сфері надання державних послуг? Відповіді на ці питання мають ключове значення. Чи могли б відкритися можливості для повторного оцінювання тієї ж державної послуги з метою відстеження прогресу? Або ж чи є можливості для розширення сфери оцінювання на інші сектори/ райони країни? МІДПВП дуже зацікавлений у висновках, зроблених за підсумками цієї частини роботи.

Група оцінювання та консультативна група можуть провести просту дискусію у форматі фокус-групи як вправу з самооцінки, що практично не потребує значних витрат. Крім того, можна було б застосувати й інші додаткові методи, наприклад, підхід Most Significant Change (підхід, направлений на виявлення «найважливішої зміни»)⁴, який втім вимагає ретельної підготовки. Згідно з цим підходом, обираються та обговорюються найважливіші зміни, які відбулися в результаті оцінювання або під час процесу; тому підхід зосереджений здебільшого на результатах.

Якщо група оцінювання вирішить застосувати цей підхід, то він повинен включати наступні етапи:

- визначення періоду звітування;
- збір історій та визначення найбільш важливих з них;
- перевірка достовірності історій;
- надання відгуків щодо результатів обраних історій зацікавленим сторонам;
- перегляд процесу оцінювання механізмів підзвітності.

Цей метод передбачає залучення різних зацікавлених сторін для обговорення історій та системного відбору найбільш важливих з них. Після того, як позитивні або негативні зміни визначено, люди сідають разом, читають історії вголос та проводять поглиблене обговорення цінності зафіксованих змін. Це сприяє продовженню діалогу і допомагає краще зрозуміти, що ще можна зробити, щоб оцінювання досягало своєї мети. Тому зацікавлені суб'єкти та особи, які проводять оцінку, зосереджують увагу виключно на результатах. У цьому методі враховується той факт, що відповіді на питання про зміни часто надаються у наступній формі викладення: Хто і за що відповідає? Чому? Які від цього наслідки?

Серед інших варіантів – Outcome Harvesting (метод «Збирання результатів»), практичний та перевірений інструмент схематичного зображення результатів⁵. Якщо коротко, то цей метод може використовуватися для моніторингу та збору доказів про хід реалізації комплексних процесів розвитку за участю безлічі зацікавлених сторін в режимі реального часу, наприклад, при проведенні оцінки механізмів демократичної підзвітності в системі надання державних послуг. В основі цього методу лежить визначення результату як зміни у поведінці, стосунках, діях, діяльності, політиці або практиці окремої особи, групи осіб, спільноти, організації чи громадського інституту. На відміну від інших методів оцінювання, метод «Збирання результатів» не передбачає кількісного виміру ходу просування вперед у напрямку попередньо встановлених кінцевих результатів або завдань. Він сконцентрований на зборі свідчень того, що саме вдалося досягти, і на проведенні ретроспективного аналізу того, чи внесли той чи інший проект або міра втручання свій внесок у зміни, і якщо внесли, то як. Зокрема, метод «Збирання результатів» працює найкраще, коли в центрі уваги знаходяться результати, а не сама діяльність.

Нещодавній практичний досвід експериментальної роботи Всесвітнього банку стосовно застосування методу «Збирання результатів» щодо системи надання державних послуг показав, що цей метод «може використовуватися для збору даних по ключовим втручанням та визначенням важливих уроків, наприклад, як найкраще адаптувати успішні зусилля до різних контекстів та як обирати найкраще поєднання суб'єктів для залучення до процесу.» (Всесвітній банк 2014)

Знову ж таки групи оцінювання в інших країнах та МІДПВП хотіли б ознайомитися з досвідом застосування цього методу, оскільки у такий спосіб вони могли б і далі вдосконалювати рамковий механізм оцінювання та в цілому підвищувати свій рівень обізнаності щодо демократичної підзвітності у сфері надання державних послуг в цілому.

Демократія – це, великою мірою, громадський контроль за державними справами на основі політичної рівності. Тому МІДПВП намагається створити методологію для більш широкого процесу оцінювання з максимальною участю зацікавлених сторін. Принцип активної та широкої участі є не менш важливим, ніж самі результати оцінювання.

Проміжні етапи: засвоєння уроків

- Внутрішнє підведення підсумків та засвоєння уроків щодо проведеного оцінювання
- Застосування рамкового механізму контролю та оцінки ефективності

Примітки

1. Існує два основних типи вищих ревізійних установ: судова модель та модель генерального ревізора. При всьому різноманітті варіацій цих моделей та кількості гібридних варіантів у всьому світі варто відзначити декілька відмінностей. Зокрема, модель генерального ревізора заснована на більш тісній взаємодії з законодавчою гілкою влади, ніж традиційна модель аудиторського суду. Судова модель, як правило, зосереджена на перевірці законності витрат, в той час як модель генерального ревізора виявилася інноваційною з точки зору створення різних типів перевірки, наприклад, перевірки результативності. Модель генерального ревізора переважно використовується у країнах-членах Співдружності – Австралії, Канаді, Новій Зеландії, Великій Британії, а також в багатьох країнах Карибського басейну, Тихоокеанського регіону, у Південно-Західній Азії та англомовних країнах Африки на південь від Сахари. У судовій моделі аудиторський суд має як суддівські, так і адміністративні повноваження. Він є незалежним від законодавчої та виконавчої гілок влади та є складовою частиною судової гілки влади. Ця модель поширена у країнах з римським правом. Вона застосовується у латинських країнах Європи (Франція, Італія, Португалія та Іспанія), Туреччині, багатьох країнах Латинської Америки та франкомовних країнах Африки. Див. сайт Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), <<http://www.intosai.org>>, а також Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) за адресою <<http://www.issai.org>>
2. Термін «носії права вимоги» охоплює як людей, які мають права, так і громадські інститути, наділені повноваженнями. Окрім того, люди є носіями права, але термін «носії права вимоги» краще передає всебічний характер ідеї демократичної відповідальності.

-
3. «Сексуальна орієнтація» означає фізичний та/або емоційний потяг окремо взятої людини до осіб тієї ж та/або іншої статі. Прикладами визначень сексуальної орієнтації можуть бути «гей», «лесб'янка», «бісексуал» або «гетеросексуал».
 4. Докладніше див. за адресою <<http://mande.co.uk/special-issues/most-significant-change-msc>>
 5. Докладніше див. за адресою <<http://www.outcomemapping.ca>>

Додатки

Додаток І. Як планувати

Цей список контрольних питань допоможе краще зрозуміти оцінювання з точки зору видів діяльності та часу їх виконання.

| Як планувати | | | |
|----------------------|-----------------|---------------------|----------------------|
| Робочий план дій | | | Графік роботи |
| Проміжні етапи | Види діяльності | Відповідальна особа | Приблизна тривалість |
| Підготовка | | | |
| Мобілізація ресурсів | | | |
| Зосередження уваги | | | |
| Отримання відповідей | | | |
| Формування висновків | | | |
| Належне оформлення | | | |
| Отримання впливу | | | |
| Впровадження змін | | | |
| Засвоєння уроків | | | |

Додаток II. Співпраця між групами

У цьому додатку наводиться необов'язковий список контрольних питань, які групи оцінювання можуть використовувати для поліпшення співпраці між особами, які проводять оцінювання, та консультативною групою.

| Як забезпечити плідну співпрацю | Оцінка ефективності | | | Показник успішності співпраці |
|--|---------------------|-----|---|-------------------------------|
| | + | +/- | - | |
| Організована спільна платформа співпраці | | | | |
| Визначені обов'язкові для виконання умови взаємодії | | | | |
| Визначені спільні проміжні етапи | | | | |
| Сформульовані правила врегулювання конфліктів | | | | |
| Проведені заходи зміцнення довіри | | | | |
| Розповсюджені результати оцінки ефективності/ приклади успіху | | | | |

Додаток III. Можливий спосіб відображення взаємовідносин підзвітності

Ця діаграма буде корисною для відображення взаємовідносин підзвітності та допоможе сконцентруватися на зборі даних для заповнення інформаційних прогалин. Користуючись цією матрицею, особи, які проводять оцінку, також зможуть визначити суб'єктів діяльності, здатних надавати підтримку та здійснювати вплив. Крім того, особи, які проводять оцінювання, зможуть визначити найбільш впливових суб'єктів діяльності-опонентів та взаємовідносини між суб'єктами діяльності.

Як відобразити відносини підзвітності?

| Графіки | Значущість |
|----------|---|
| ----- | Тісні взаємовідносини обміну інформації, координації дій тощо |
| ----- | Неформальні або слабкі взаємовідносини |
| ➔ | Офіційні, організаційно оформлені об'єднання |
| └─┘ | Офіційні, організаційно оформлені об'єднання |
| ---//--- | Перервані взаємовідносини |

Розмістіть найбільш важливих суб'єктів діяльності у матриці. Почніть з тих, які найбільш зацікавлені у змінах, і використовуйте графіки для відображення взаємовідносин між ними. Більше про тактичне відображення див. <www.newtactics.org>.

Додаток IV. Визначення взаємовідносин підзвітності

Під час оцінювання з метою створення належної інфраструктури для надання доступу до води у всій країні група оцінювання визначила ряд проблем, носіїв зобов'язань та носіїв права вимоги, а також різні об'єднання на всіх трьох ключових етапах – визначення порядку денного, розробки політики та впровадження.

| Визначення взаємовідносин підзвітності | | | | |
|--|---|---|---|--|
| | Проблема у сфері надання послуги | Носії зобов'язань | Носії права вимоги | Об'єднання та вплив |
| Етап політичного курсу | Перешкоди, що заважають досягненню цілей послуги | Суб'єкти, відповідальні за вирішення проблеми | Суб'єкти, що користуються послугою, групи, зацікавлені у змінах | Стосунки між суб'єктами: хто протидіє змінам/реформуванню або підтримує їх? У кого високий, а у кого низький рівень впливу? |
| Визначення порядку денного | Публічні дебати / парламентські дебати, що передують розробці проекту нового закону, базуються на нереалістичному / некомпетентному оцінюванні потреб населення у воді. | Політичні партії | Громадяни | Дві найбільші політичні партії контролюють значну частку ЗМІ у країні. У ЗМІ немає можливостей для висловлення негативного ставлення до нового закону. Існує потужний громадський рух на користь нового закону про водокористування. |
| Розробка політичного курсу | Закон, що регламентує закупівельну діяльність, не уточнює, коли приватні компанії можуть обиратися для надання послуги. | Партія, що перебуває при владі | Опозиційні партії | Партія, що перебуває при владі має тісні зв'язки із зовнішніми компаніями з приватного сектору, які дуже зацікавлені у новому законі. Водночас асоціація органів місцевого самоврядування активно виступає за участь місцевих громад, експертів та громадян у розробці нового закону. |

Визначення взаємовідносин підзвітності

| Етап політичного курсу | Проблема у сфері надання послуги | Носії зобов'язань | Носії права вимоги | Об'єднання та вплив |
|------------------------|---|---|---|---|
| | Перешкоди, що заважають досягненню цілей послуги | Суб'єкти, відповідальні за вирішення проблеми | Суб'єкти, що користуються послугою, групи, зацікавлені у змінах | Стосунки між суб'єктами: хто протидіє змінам/реформуванню або підтримує їх? У кого високий, а у кого низький рівень впливу? |
| Впровадження | Закупівельна діяльність з організації надання послуги здійснюється непрозоро, і договори підряду зазвичай присуджуються лише на користь головним спонсорам політичної партії, що перебуває при владі. | Закупівельний орган | Антикорупційна комісія | Договори підряду присуджуються на користь спонсорам партії, що перебуває при владі. Міжнародні двосторонні донори віддають перевагу системі, оскільки вона дозволяє «вирішувати поставлені задачі». |
| | | | | Міжнародні двосторонні донори наполягають на створенні відкритої процедури закупівель для запобігання корупції. |

Додаток V. Оціночний опитувальний лист

Нижче наводиться опитувальний лист, доопрацьований під проведення конкретного оцінювання на основі інформації, зведеної групою оцінювання (див. Додаток IV).

| Принцип | Навідні питання | | |
|---------------------|---|--|---|
| | Визначення порядку денного | Розробка політичного курсу | Впровадження |
| Звітування | Наскільки політичні партії підзвітні громадянам щодо використання неправильних розрахунків під час публічного обговорення нового закону про водокористування? | Наскільки правляча партія підзвітна опозиційним партіям у парламенті впродовж процесу розробки проекту політичного курсу? | Наскільки організатор закупівель підзвітний антикорупційній комісії за закупівлю послуги? |
| Реагування | Наскільки політичні партії реагують на думку громадян щодо використання неправильних розрахунків під час публічного обговорення нового закону про водокористування? | Наскільки правляча партія реагує на думку опозиційних партій у парламенті впродовж процесу розробки проекту політичного курсу? | Наскільки організатор закупівель реагує на думку антикорупційної комісії про закупівлю послуги? |
| Забезпечення | Наскільки громадяни здатні накладати санкції та забезпечувати примусове правозастосування по відношенню до політичних партій за неправильну оцінку потреб у воді? | Наскільки опозиційні партії здатні накладати санкції та забезпечувати примусове правозастосування по відношенню до правлячої партій у парламенті за недоліки у нормативно-правовій базі? | Наскільки антикорупційна комісія здатна накладати санкції та забезпечувати примусове правозастосування по відношенню до організатора закупівель за відсутність прозорості та видачу договорів підряду спонсорам партії, що перебуває при владі? |

Додаток VI: Як підтвердити достовірність отриманих даних та пропозицій?

Список контрольних питань спрощує підготовку до зустрічей з обґрунтування достовірності отриманих даних та пропозицій.

| Як підтвердити достовірність отриманих даних та пропозицій? | | |
|---|--|--|
| Хто? | Що? | Форми підтвердження достовірності |
| Консультативна група | Узгодженість фактів та висновків, а також висновків та рекомендацій | Зустрічі для протоколювання інформації і дискусійні зустрічі |
| Ключові особи, які надають інформацію | Презентація та використання фактів | Дискусійні зустрічі |
| Користувачі доповіді | Передбачуване використання доповіді, доцільність реалізації рекомендацій | Орієнтований на дії діалог |

Довідкові матеріали

Айї, Д. та Крук, Р., *'Toilet Wars': Urban Sanitation and the Politics of Public-Private Partnerships Services in Ghana* [«Туалетні війни»: міська санітарія і політична боротьба з питання надання послуг державно-приватними партнерствами], робочий документ IDS № 213 (Брайтон: Інститут з вивчення проблем розвитку, 2003), доступно за адресою <<http://www.ids.ac.uk/idspublication/toilet-wars-urban-sanitation-services-and-the-politics-of-public-private-partnerships-in-ghana>>, станом на 29 квітня 2014 року

Барр, М., Сернілз, П. та Цейтлін, А., *'Information and Collective Action in the Community Monitoring of Schools: Field and Lab Experimental Evidence from Uganda'* [Інформація та колективні дії у здійсненні місцевого контролю над школами: дані польових та лабораторних експериментів в Уганді], 2012, робочий документ (неопублікований)

Батлі, П. та Маклафлін, К., *The Effects of Sector Characteristics on Accountability Relationships in Service Delivery* [Вплив секторальних характеристик на взаємовідносини підзвітності у сфері надання державних послуг], робочий документ ODI № 350 (Лондон: Інститут розвитку іноземних країн, 2012), доступно за адресою <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7790.pdf>>, станом на 29 квітня 2014 року

Всесвітній банк, *Cases in Outcome Harvesting: Ten Pilot Experiences Identify New Learning from Multi-Stakeholder Projects to Improve Results* [Показові приклади пожинання плодів: практичний досвід здійснення десяти експериментів дозволяє виявити нові знання, отримані в ході реалізації проектів за участю багатьох зацікавлених сторін, з метою поліпшення результатів] (Вашингтон, округ Колумбія: Всесвітній банк, 2014) доступно за адресою <<http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/>

drupal-acquia/wbi/Cases%20in%20Outcome%20Harvesting.pdf), станом на 25 серпня 2014 року

Кемп, Б., *Political Party Dialogue: A Facilitator's Guide* [Діалог між політичними партіями: посібник координатора] (Стокгольм: МІДПВП, 2013)

Кіфер, П. та Кемані, С., 'Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services' [Демократія, державні витрати та бідні верстви населення: розуміння ролі політичних стимулів у системі надання державних послуг], *World Bank Research Observer*, 20/1 (березень 2005 р.), стор. 128, доступно за адресою <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1093/wbro/lki002>>, станом на 29 квітня 2014 року

МІДПВП, *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide* [Оцінювання якості демократії: практичний посібник] (Стокгольм, МІДПВП, 2008)

МІДПВП, *Democratic Accountability in Service Delivery: A Desk Review* [Демократична підзвітність у сфері надання державних послуг: документальний аналіз] (Стокгольм: МІДПВП, 2013), доступно за адресою <<http://www.idea.int/resources/analysis/democratic-accountability-and-service-delivery-a-desk-review.cfm>>, станом на 29 квітня 2014 року

МІДПВП, *State of Local Democracy Assessment Framework* [Рамковий механізм оцінювання стану демократії на місцевому рівні] (Стокгольм: МІДПВП, 2013)

МІДПВП та Управління омбудсмена у Малаві, *Assessing Democratic Accountability In Service Delivery: A summary report of the pilot assessment in waste management service delivery in Malawi* [Оцінка демократичної підзвітності у сфері надання державних послуг: підсумковий звіт пілотної оцінки надання державних послуг з утилізації відходів у Малаві] (Стокгольм: МІДПВП, 2014)

Рампа, Ф., разом із Піньол Пуїг, Д., 'Analysing Governance in the Water Sector in Kenya' [Аналіз системи державного управління сектором водопостачання у Кенії], документ для обговорення № 124, Європейський центр з питань політики в області розвитку, 2011, доступно за адресою <<http://ecdpm.org/publications/analysing-governance-water-sector-kenya/>>, станом на 29 квітня 2014 року

Тривібово, Д., 'The Role of Strategic Alliances between NGOs and the Local Media in Making Health Services Responsive to the Poor in Makassar City, South Sulawesi Province, Indonesia' [Роль стратегічних об'єднань між НУО та місцевими ЗМІ у формуванні у служб громадської охорони здоров'я здатності реагувати на потреби бідних верств населення у місті Макасар, провінція Південне Сулавесі, Індонезія], документ для дискусії, МІДПВП, 2012, доступно за адресою <<http://www.idea.int/resources/analysis/the-role-of-strategic-alliances-between-ngos-and-local-media.cfm>>, станом на 29 квітня 2014 року

Уайльд, Л., Чемберс, В., Кінг М. та Харріс, Д., *Common Constraints and Incentive Problems in Service Delivery* [Розповсюджені обмеження та проблеми стимулювання у сфері надання державних послуг], робочий документ ОДІ 351 (Лондон: Інститут розвитку іноземних країн, 2012), доступно за адресою <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7791.pdf>>, станом на 29 квітня 2014 року

Хек, К. та Толмі, К., *Voices from the Ground: Does Strengthening Demand for Better Services Improve Supply?* [Голоси з місць: чи підвищує попит на більш якісні послуги рівень якості пропозиції?] (Стокгольм: МІДПВП, 2012), доступно за адресою <<http://www.idea.int/resources/analysis/does-strengthening-demand-for-better-services-improve-supply.cfm>>, станом на 29 квітня 2014 року

Слова подяки

До створення цього посібника долучилося багато людей. У 2010 році Анна Леквалль та Хорхе Вальядарес Мольєда розробили концептуальний підхід та більшість методологічних аспектів, які було покладено в основу цього посібника. Хорхе очолював роботу над попередніми версіями, що пройшли випробування у Болівії, Індонезії, Лесото та Малаві. Він підготував і цю версію, в чому йому допомагали Хелена Бюремальм та Альберто Фернандес Гібаха.

Експерти та друзі МІДПВП долучилися до обговорення концепції рамкового механізму та різних редакцій проекту цього документа. У 2010 році багато з них відвідали Стокгольм, щоб взяти участь у підготовці і обговоренні першої анотованої редакції посібника. Серед них були Вігер Беккер (університет м. Утрехт), Марк Бовенс (університет м. Утрехт), Една Ко (університет Філіппін), Ноа Ель-Мікаві (ПРООН), Майкл Хаммер (One World Trust), Тодд Лендман (університет Ессексу), Андрес Мехья Акоста (Інститут з вивчення проблем розвитку), Жоао Перейра (Механізм підтримки громадянського суспільства, Мозамбік) та Ліза фон Трапп (Інститут Світового банку).

Висловлюємо особливу подяку Ані Ліндер та Рені Спейкен за їх внесок у корінний перегляд рамкового механізму у 2012 році, результатом якого стала друга редакція посібника.

На різних етапах до роботи над посібником долучалися колеги з МІДПВП. За це ми висловлюємо велику подяку таким колегам, як Алісія дель Агіла, Ерік Асплунд, Марго Гоуд, Поль Герін, Луїз Хеегаард, Генрі Айваратюр, Крістіна Хелмін, Меліда Хіменес, Катаріна Йоргенсен, Шана Кайзер, Брехтє Кемп, Мацидишо Готацо Семела-Сероте, Кебойце Мачангана, Емілі Перес, Ліна Ріккіла, Едвард Шалала, Б'ярте Тора, Марчело Вільяфані та

Лотта Вестерберг. У 2013 році Сем Джонс надав значну допомогу при створенні цієї редакції.

Ми відчуваємо себе в боргу перед тими колегами, які зробили можливим проведення пілотних оцінювань з використанням цього механізму у різних країнах: Аді Аман, Едвіг Балутанські, Ендрю Елліс, Альфонсо Ферруфіно, Кароліна Флору, Ніла Грейс Пріето, Марго Гоулд, Мацидишо Готацо Семела-Сероте, Жан-Ів Кпалоу, Мустак Мурад та Фернандо Патці.

Відгуки за результатами цих пілотних оцінювань стали дуже важливими для оновлення рамкового механізму. Заслужують слів подяки: Маркос Бустаманте, Карлос Монкада та Хосе де ла Фуенте (Болівія), Бадрун Гарді (фонд Зоріга, Монголія), Мотламелле Капа, Оскар Гакуо Мвангі та Мафа Сеянамане (Національний університет Лесото), Ікран Нуса Бхакті та Мбак Яну (Центр політичних досліджень, Індонезійський науково-дослідний інститут) та Кумбо Рудо Мвалвімба, Елос Лодзені, Вінсент Когдове та Туїлане Чізуміла (Управління омбудсмена Малаві).

МІДПВП також висловлює вдячність групі анонімних рецензентів, чий коментарі та відгуки допомогли доопрацювати та скоригувати попередні редакції. Ці рецензенти працювали або працюють у таких організаціях, як Інститут управління природними ресурсами (раніше відомий як Інститут нагляду за доходами), ЮНІСЕФ, Програма розвитку ООН, Всесвітній банк та Інститут світових ресурсів.

Ми також вдячні Томасу Пріцлі за редагування цього посібника, редакторські та методологічні консультації під час роботи та допомогу при верстці.

І нарешті, але не в останню чергу, ми дякуємо Лізі Хагман, працівнику відділу публікацій МІДПВП, за успішну координацію видання цього посібника, а також Дженефріді Ісберг за її безцінну фінансово-адміністративну підтримку під час підготовки, публікації та розповсюдження посібника.

Про МІДПВП

Міжнародний інститут демократії та підтримки виборчих процесів (International IDEA) – це міжурядова організація, місія якої полягає у підтримці сталої демократії у всьому світі.

Цілями Інституту є укріплення демократичних інститутів та процесів і формування більш сталої, ефективної та легітимної демократії.

Чим займається МІДПВП?

Робота Інституту організована на глобальному, регіональному та національному рівнях, і в центрі її уваги – громадяни як рушійна сила змін.

МІДПВП надає порівняльні дані у ключових областях своєї спеціалізації: виборчі процеси, конституційна розбудова, участь у політичному процесі і представництво, демократія та розвиток, а також демократія та її вплив на гендерні аспекти, різноманіття, конфлікти та безпеку.


МІДПВП поширює ці знання серед осіб та організацій на національному та місцевих рівнях, які працюють над демократичними реформами, та сприяє діалогу заради підтримки демократичних змін.

Цією публікацією МІДПВП прагне досягти наступних цілей:

- посилення потенціалу, легітимності та довіри до демократії;
- підвищення політичної участі громадян та підзвітності представницьких органів;
- більш ефективна та легітимна співпраця в області демократії.

Де працює МІДПВП?

МІДПВП працює у всьому світі. Штаб-квартира Інституту розташована у Стокгольмі, Швеція, а офіси – в Африці, Азії та Океанії, Латинській Америці і в регіоні Карибського басейну. МІДПВП є постійним спостерігачем при Організації Об'єднаних Націй.



Зазвичай у країн з низьким рівнем надання державних послуг є одна спільна риса: у них практично або повністю відсутні механізми ефективного запровадження санкцій або винагородження. Тому хоча демократію часто прирівнюють до презумпції працездатності механізмів підзвітності, реальність значно складніша. Існує багато змінних факторів, що позначаються на наданні державних послуг і роботі механізмів підзвітності. Ці механізми часто просто відсутні, інколи майже не працюють або носять дискримінаційний характер за ознакою приналежності, сексуальної орієнтації, віку, доходу, інвалідності або правоздатності.

Даний посібник описує методологію оцінювання для пошуку можливостей вдосконалення механізмів демократичної підзвітності. Ці рамкові основи є останнім доповненням до серії довідкових посібників з питань рамок механізмів оцінювання з ініціативи громадян, що публікуються МІДПВП: «Стан демократії» та «Проведення оцінювання демократії на місцях». Користувачі знайдуть рекомендації, за якими можна визначити, чи можливо притягнути носіїв обов'язків до відповідальності за допомогою політичного процесу, що стосується надання державних послуг, а також дізнаються, як покращити ці механізми підзвітності.

INTERNATIONAL IDEA

Strömsborg

SE-103 34 Stockholm

Швеція

Тел.: +46 8 698 37 00

Факс: +46 8 20 24 22

Електронна пошта: info@idea.int

Сайт: www.idea.int

[Facebook.com/InternationalIDEA](https://www.facebook.com/InternationalIDEA)

[Twitter@Int_IDEA](https://twitter.com/Int_IDEA)

ISBN 978-91-7671-056-2