

**Оценка на ефекта от политиките: опитът на
страните от Европейския съюз**

Асенка Христова

„Индъстри Уоч Груп“

София, 2018

Съдържание

Списък на таблиците	2
Увод	3
Механизъм за оценка на публичните политики във Франция	4
Механизъм за оценка на публичните политики в Холандия.....	7
Механизъм за оценка на публичните политики във Великобритания	10
Механизъм за оценка на публичните политики в Ирландия.....	13
Механизъм за оценка на публичните политики във Финландия	15
Механизъм за оценка на публичните политики в Литва	18
Механизъм за оценка на публичните политики в Испания.....	20

Списък на таблиците

Таблица 1: Механизъм за оценка на публичните политики във Франция.....	5
Таблица 2: Механизъм за оценка на публичните политики в Холандия	9
Таблица 3: Механизъм за оценка на публичните политики във Великобритания.....	12
Таблица 4: Механизъм за оценка на публичните политики в Ирландия	14
Таблица 5: Механизъм за оценка на публичните политики във Финландия.....	16
Таблица 6: Механизъм за оценка на публичните политики в Литва.....	19
Таблица 7: Механизъм за оценка на публичните политики в Испания	22

Увод

През последното десетилетие концепцията за провеждане на основани на доказателствата политики набира все по-голяма популярност. Нарастващата информационна обезпеченост и инвестициите в изграждане на аналитичен и изследователски капацитет предоставят широки възможности за оценка на това доколко публичните политики постигат своите цели и водят до желаните резултати, съответно на каква цена се постига това.

В много от страните-членки на Европейския съюз се прилага систематичен подход за оценка на публичните политики, основан на принципите на базирано на изпълнението измерване и управление (performance-based measurement, performance-based management). Предимството на този подход за оценка на политиките е, че позволява систематично събиране, анализиране, преглед и отчитане на данни за изпълнението, мониторинг на промените, идентифициране на потенциалните проблеми и механизъм за вземане на навременни корективни действия.

Базираното на изпълнението управление (performance-based management) е комплексна система, която позволява анализ на всеки от етапите от планирането и изпълнението на съответната политика, създавайки предпоставки за подобряване на цялостния процес по реализиране, мониторинг и оценка на политиките. То предполага наличие на:

- система и процеси за събиране и анализ на данни за изпълнението;
- интегрирана система от критерии (индикатори) за оценка на изпълнението;
- система за отчетност на изпълнението;
- механизъм за използване на информацията и анализите;
- отчетност на изпълнението.

Изграждането на подобна кохерентна рамка за стратегическо планиране и управление, основана на учене и отчетност в децентрализирана среда, е свързано със създаването на комплекс от изисквания, процеси и участници, позволяващ събирането и преобразуването на данните в рационална и обективна информация. Тази рамка също така изисква определено формализиране (институционализиране) на използването на оперативната информация в документи, методологии, процеси, механизми за сътрудничество, системи за вземане на решения и механизми за корекция и подобряване на дейността.

В настоящето изследване са разгледани само практики, които имат по-широк обхват по отношение на публичните политики и са универсално приложими за всички администрации, отговорни за разработването, изпълнението и отчитането на хоризонтални политики. От изследването са изключени фрагментирани системи и практики за оценка на конкретни политики в конкретна област или такива, които са разработени и се прилагат от отделна администрация.

Механизъм за оценка на публичните политики във Франция

Франция има дълга история с прилагането на систематичен подход за оценка на провежданите политики. През 2007 г. в страната е лансиран Генерален преглед на публичните политики, който се прилага повсеместно, обхваща всички администрации и включва преглед и оценка на хоризонтални политики. През 2012 г. е създадена специална институция – Генерален секретариат за модернизиране на правителството (Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique/ SGMAR), която отговаря за координацията на всички оценки на политики, както и за осигуряване на методическа подкрепа и контрол на качеството.

Отделните оценки се осъществяват от водещо министерство, което има основна роля в прилагането на политиката в съответната област на оценка. Това водещо министерство се определя от министър-председателя и ролята му е да състави и да председателства оценителния комитет, в който се включват и представители на други министерства, териториални единици, социални партньори, асоциации и др.). Този комитет се отговорен за изготвянето на насоки, определяне на координатор на оценката и неговия екип, отговарящ за извършването на оценката. Прилага се плуралистичен подход при формиране на екипите за оценка – те се състоят не само от вътрешни експерти, но и от външни експерти с опит в оценяваната тема, изследователи, бенефициентите, чиито приноси се събират, оценяват и вземат предвид при провеждането на оценките.

Оценките на публичните политики се базират на:

- Изчерпателни проучвания на наличната литература и на вече извършената работа;
- Анализи на налични данни (статистически, иконометрични и др.)
- Полеви изследвания (интервюта, посещения на място и др.) и консултации (въпросници, анкети, фокус групи и др.)
- Прилагане на набор от стандартизирани критерии за оценка: ефективност, ефикасност, консистентност, полезност и релевантност.

Системата за оценка на публичните политики във Франция предоставя инструментариум за подпомагане на процеса на вземане на политически решения. Процесът на оценяване има три фази: 1/ определяне на контекста, темите за оценка, въпросите и т.н. 2/ изследване и анализ по поставените въпроси и 3/ изготвяне на сценарии за промяна. След отчитане на основните въпроси, идентифицирани по време на фазата на анализ, оценката има за цел да предложи сценарии за промяна / реформа с оглед подобряване на оценявания аспект от правителствената политика. При всяка оценка се разработват и предлагат различни варианти на политика или сценарии за бъдещата реформа.

Оценка на ефекта от политиките: опитът на страните от Европейския съюз

Генералният секретариат за модернизирание на правителството (SGMAP) управлява и координира всички извършвани оценки – консултира методологията за всяка оценка, предоставя съвети и методологична подкрепа. Освен методологичната подкрепа, той може да предложи техническа помощ. SGMAP може при необходимост да оказва подкрепа и след приключване на оценката – за прилагането на формален план за действие и управление на промяната.

Таблица 1: Механизъм за оценка на публичните политики във Франция

Критерий	Характеристики на добрата практика (Франция)
Систематичен подход	<p>Използва се стандартизирана система за оценка на публичните политики, с ясно определени обхват и рамка, базирана на изчерпателни проучвания, анализи на данни, полеви изследвания, консултации и др.</p> <p>Процесът на оценка на публичните политики във Франция обхваща събиране на данни чрез кабинетни проучвания и използване на налични бази данни, както и чрез полеви изследвания чрез въпросници, анкети, фокус групи и др. SGMAP оказва подкрепа по отношение на отворените данни и тяхното използване.</p> <p>Изработена е платформа за сътрудничество в областта на отворените данни (data.gouv.fr) Използват се различни методи за анализ на данните (статистически, иконометрични и др.).</p> <p>Прилага се многокритериалния анализ – използват се стандартизирани критерии за оценка (ефективност, ефикасност, консистентност, полезност и релевантност).</p> <p>Изготвят се сценарии за промяна / реформа за подобряване на оценяваната политика, предоставя се информация за тези сценарии, изработва се план за действие и управление на промяната.</p> <p>Предоставя инструментариум за подкрепа на процеса на вземане на политически решения</p> <p>Позволява измерване на изпълнението, идентифициране на потенциални проблеми и предприемане на корективни действия</p>

Оценка на ефекта от политиките: опитът на страните от Европейския съюз

Повсеместност	Системата се прилага от всички администрации и обхваща всички политики, включително хоризонтални политики. Процесът на оценка обхваща широк кръг заинтересовани страни.
Координираност	<p>Дефинирана е рамката за координация в процеса на оценка на политиките, с ясно определяне на ролята на различните участници в различните етапи от този процес. Разработена е специфична работна процедура за възлагащите органи, оценителите и заинтересованите страни.</p> <p>Цялостната координация на всички оценки се осъществява от специален орган - Генерален секретариат за модернизирание на правителството (SGMAP), който оказва консултиране на процеса на оценка, методологична подкрепа и техническа помощ.</p> <p>Координацията на процеса на оценка на конкретна политика се осъществява от водещо министерство (определено от министър-председателя), което съставя и председателства оценителен комитет (с широко участие на заинтересовани страни). Оценителният комитет е отговорен за изготвянето на насоки, определяне на координатор на оценката и на екипа за оценката.</p> <p>Прилага се плуралистичен подход при формиране на екипите за оценка.</p>
Устойчивост	<p>Генералният преглед на публичните политики се прилага от 2007 г.</p> <p>Системата за оценка на политиките в сегашния ѝ вид се прилага от 2012 г.</p>

Механизъм за оценка на публичните политики в Холандия

В Холандия системите за управление, базирани на изпълнението, започват да се прилагат и развиват през 90-те години като част от движението за нов публичен мениджмънт (New Public Management movement). На централно ниво започва да се прилага т.нар. Инициатива за ориентиран към резултата контрол на управлението (Result-Oriented Management Control Initiative). През 1999 г. се провежда реформа в начина на бюджетиране и оценка на политиките (Policy Budget and Policy Accountability reform (VBTB), с която бюджетните решения се обвързват с ефективността и ефикасността на съответните политики. Основната логика на тази реформа е, че при провеждането на дадена политика (трябва да) има връзка между целите, бюджета, инструментите на политиката, резултатите и социалното въздействие.

Министерството на финансите е отговорно за цялостния институционален дизайн на системата за оценка на политиките и има правомощията да разпределя роли и отговорности на останалите министерства и административни структури, участващи в реализирането на политиките. Всеки министър е задължен да провежда периодичен преглед и оценка на ефективността и ефективността на провежданите политики и да информира независимия одитен орган (Court of Audit) за изводите от тези прегледи и оценки. Независимият одитен орган също оценява ефективността на провежданите политики – по собствена инициатива или по искане на правителството.

Периодичната оценка на политиките, инструментите, които следва да се използват, както и критериите за качество са уредени със специален акт (Regulation on Periodic Evaluation). Сегашната система на оценка на изпълнението се състои както от предварителни анализи, така и последващи анализи. Използват се и инструменти, които представляват комбинация т предварителен и последващ анализ. Общото между всички тези оценки, че те са свързани в една или друга степен с бюджетния процес. Обикновено водеща роля при изпълнението на оценките има съответното министерство, което им водеща роля за осъществяването на съответната политика. Ролята на Министерството на финансите като координатор на цялостната система за оценка на политиките се изразява в определянето на правилата за това кога и как следва да се извърши дадена оценка – то председателства междуведомствената работна групи за изготвяне на методология за анализ, осъществява мониторинг на програмата на прегледите, разпространява добри практики, инициира теми и раписва процедурни правила за осъществяване на преглед на разходите.

Фигура 1: Цикъл на прегледа и оценката на политиките в Холандия



Таблица 2: Механизъм за оценка на публичните политики в Холандия

Критерий	Характеристики на добрата практика (Холандия)
Систематичен подход	Прилага се систематичен подход на оценка на публичните политики, комбиниращ предварителни и последващи оценки на ефективността и ефикасността на провежданите политики съгласно принципите на базирано на изпълнението управление. Търси се връзка между целите, бюджета, инструментите на политиката, резултатите и социалното въздействие. Периодичната оценка на политиките, инструментите, които следва да се използват, както и критериите за качество са уредени със специален акт. Събират се и се анализират данни за изпълнението. Осъществява се мониторинг на промените. Идентифицират се потенциални проблеми.
Повсеместност	Системата обхваща всички административни звена, изпълняващи политики, отговорни за публични интервенции и участващи в бюджетния процес. Прави се анализ и оценка на всички политики, финансирани с публичен ресурс, включително на хоризонтални политики.
Координираност	Цялостната координация на процедурите по оценка на политиките се осъществява от Министерството на финансите, което е отговорно за институционалния дизайн на системата за оценка на политиките, координира процесите и има правомощията да разпределя роли и отговорности на останалите министерства и административни структури, участващи в реализирането на политиките.
Устойчивост	Прилага се от 2001 г., когато със Закона за публичните финанси се определят основните роли и отговорности по отношение на оценките на политиките.

Механизъм за оценка на публичните политики във

Великобритания

Великобритания има над 30-годишен опит с измерване и базирано на изпълнението управление на публичните политики. След 1997 г. практиката за измерване на изпълнението става повсеместна и обхваща почти всички публични дейности. Всички нови политики, програми и проекти, независимо от това дали са приходни, капиталови или регулаторни, следва да бъдат подложени на всеобхватна, но пропорционална оценка дали са приложими така, че да гарантират по най-добрия начин публичния интерес. Създаден е значителен капацитет за формулиране, мониторинг и анализ на информация за изпълнението. В периода 1998-2010 г. системата е базирана основно на т.нар. public service agreements (PSAs), които обхващаха всички основни области на политики, осигуряваха публичност и отчетност на това какво се опитва да постигне правителството и осигуряваха по-детайлни инструменти за измерване на дейността на отделните министерства. Те дълго време се смятаха за един от най-добрите международни модели за широко определяне на цели, но поради значителната бюрократична тежест, която започнаха да налагат върху министерствата, използването им е прекратено след 2010 г. В периода 2010-2015 г. се използват бизнес-планове на отделните министерства, с отделни раздели за действия, финансиране и индикатори за вложените ресурси и за въздействието.

Фигура 2: Основни моменти от развитието на системата на базирано на изпълнението управление във Великобритания



Оценка на ефекта от политиките: опитът на страните от Европейския съюз

Текущата рамка за анализ и оценка на политиките, програмите и проектите се съдържа в Зелената книга за оценка на Министерството на финансите¹. Тази рамка е известна като политическия цикъл "ROAMEF"² (обосновка-цели-оценка-мониторинг-оценка-обратна връзка) и определя ключовите етапи в разработването на предложението, от формулирането на основанията за интервенция и определянето на целите, през оценката на вариантите до прилагането и оценка, включително механизъм за използване на доказателствата, получени в процеса на оценка на политиките. Зелената книга дава насоките за комбиниране на икономическата, финансова, социална и екологична оценка на дадена политика, програма или проект. В допълнение към Зелената книга се прилага и публикуваната през 2011 г. от Министерството на финансите т.нар. Magenta Book - препоръчително ръководство, регламентираща стандартите за добри практики при осъществяването на оценки на проекти, политики, програми и доставка на публични услуги.

През 2015 г. се въвежда нова система за изпълнение, която обхваща:

- хоризонтален набор от 10-15 правителствени приоритета, осъществявани от множество министерства
- централно отчитане на показатели, обхващащи финанси, изпълнение, хора и операции, както и покриване на бъдещи рискове
- ясни връзки към по-подробните планове на отделните ведомства.

Сред ключовите процеси, свързани с оценката на политиките са периодичните прегледи на разходите (spending reviews) и изготвянето на единните планове на министерствата (Single Departmental Plans, SDPs). Рамката на SDP предполага обхващане на широк кръг от нужди на заинтересованите страни, като за пръв път обхваща целия набор от цели и задачи на министерствата, включително ангажименти на ведомствата, междуведомствени цели, ежедневно предоставяне на услуги, програми за бизнес трансформация и подобряване на ефективността. Тези планове са предназначени да помогнат на правителството да проследява прогреса на изпълнение на политическите си ангажименти.

Отделните министерства са отговорни за планирането и прилагането на базирано на изпълнението управление в сферата на тяхната компетентност. Правителството и министерството на финансите имат за задача да гарантират, че прилагането на базирано на изпълнението управление в отделните министерства подкрепят изпълнението на задачите на министър-председателя и на правителството и контрола върху публичните разходи. В процеса на оценка на политиките във Великобритания се включват множество участници - отделните

¹ THE GREEN BOOK Appraisal and Evaluation in Central Government, HM Treasury, 2013 (last update 2016)

²Rationale, Objectives, Appraisal, Monitoring, Evaluation, Feedback

Оценка на ефекта от политиките: опитът на страните от Европейския съюз

министерства и административни звена, представители на академичните среди, външни консултанти и други организации, наети от правителството. Правителството е създадо мрежа от центрове "Какво работи", които отговарят за синтезиране на доказателствата за оценка на ефективността на политиката в редица области. Прегледи на различни публични инициативи се осъществяват и от мозъчни тръстове, изследователски центрове и консултантски фирми. Министерството на финансите има координираща роля в този процес, като дава насоки за оценка.

Таблица 3: Механизъм за оценка на публичните политики във Великобритания

Критерий	Характеристики на добрата практика (Великобритания)
Систематичен подход	Прилага се систематичен подход за оценка на публичните политики, основан на принципите на базирано на изпълнението управление на политиките (performance-based management). Системата за оценка на политиките позволява събиране, анализиране, преглед и отчитане на изключително богат набор от данни за изпълнението, мониторинг на промените, идентифициране на потенциалните проблеми и механизъм за вземане на навременни корективни действия. Създаден е значителен капацитет за формулиране, мониторинг и анализ на информация за изпълнението на ниво политики, програми и проекти.
Повсеместност	Системата обхваща всички министерства и административни звена, изпълняващи политики, отговорни за публични интервенции и участващи в бюджетния процес. Прави се анализ и оценка на всички политики, програми и проекти, финансирани с публичен ресурс, включително на хоризонтални политики.
Координираност	Цялостната координация на процедурите по оценка на политиките се осъществява от Министерството на финансите и правителството. Отделните министерства са отговорни за планирането и прилагането на базирано на изпълнението управление в сферата на тяхната компетентност. В процеса на оценка на политиките във Великобритания се включват множество участници.
Устойчивост	Над 30 години прилагане на система за измерване и базирано на изпълнението управление на публичните политики. Обект на съществени реформи с оглед оптимизиране. Всяка една от модификациите добавя нещо към концепцията за добра практика, като същевременно е реагирало срещу проблеми, които възникват в процеса на прилагане.

Механизъм за оценка на публичните политики в Ирландия

Оценката на политиките в Ирландия е обвързана основно с постигането на най-добро съотношение цена-качество на публичните програми и проекти. През 2006 г. е създаден специален отдел за оценка разходите към Министерството на публичните разходи и реформи, сред чиито функции е осигуряването на аналитична и изследователска подкрепа на различни министерства при оценката на ефикасността на провежданите от тях политики. Той е отговорен за провеждането на различни оценки, обвързани със задълбочения преглед на разходите, включително целенасочени оценки на политиките по конкретни теми и хоризонтални оценки, които обхващат въпроси, общи за редица министерства.

Като отговор на предизвикателствата, поставени от фискалната криза след 2010 г. интересът към прилагане на добре структуриран систематичен подход към оценката на политиките се засилва и правителството предприема важни стъпки към възобновяване и развитие на аналитичния капацитет. В рамките на инициативата за широка реформа на публичната администрация се включва и ангажимент за прилагане на техники за оценка на политиките, които да позволят преценка на икономическата целесъобразност на публичните разходи. Предприемат се редица конкретни мерки, свързани с оценка на политиките в контекста на ревизираната рамка за публичните разходи и бюджета. В рамките на периодичните задълбочени прегледи на разходите започват да се прилагат различни оценки, включително тематични оценки и оценки на отделни министерства. Въвеждат се фокусирани оценки на политики (*focused policy assessments (FPA)*), предназначени да отговорят на специфични въпроси при конфигурирането и изпълнението на политиките и да допълнят цялостния процес по оценка.

През 2012 г. е създадена отделна специализирана структура - *Irish Government Economic and Evaluation Service (IGEES)* – която е интегрирана правителствена агенция, осъществяваща икономически анализи и анализи на политики, чрез които да се подпомага процеса на вземане на решения от страна на правителството и да се осигури по-голяма ефективност на интервенциите на публичните власти. Със създаването ѝ се демонстрира ангажимента на правителството за високи и консистентни стандарти за оценка на политики и за икономически анализи. Така съществуващите ресурси за икономически анализи и оценки се реструктурират в междуведомствена мрежа, с общи структури за обучение и подкрепа. IGEES се състои от специализирани звена, опериращи в различните министерства. IGEES е натоварена и с координираща роля по отношение на подобряването на политическия диалог между академичните среди, външни експерти и различни заинтересовани страни в широк социално-икономически спектър.

Оценка на ефекта от политиките: опитът на страните от Европейския съюз

Рамката за оценка на политиките в Ирландия е зададена с Кодекса за публичните разходи. През 2007 г. е публикуван специален наръчник (Value for Money and Policy Review Initiative Guidance Manual), с който се определят фазите на процеса на оценка на политиките, рамката, критериите и методите за оценка. С него се въвеждат 3 нива на оценка – на политики (включително хоризонтални политики), на програми и на проекти или дейности. При оценката на хоризонтални политики, в изпълнението на които участват различни административни звена, водеща роля при осъществяването на оценката има съответното министерство, в чиито ресор попада съответната политика. Рамката за оценка се основава основно на модела „Ресурс-използване“ (Input-Output Model) – този модел се използва в планирането, изпълнението, мониторинга и оценката на програми и политики. Това позволява политиките и програмите да се анализират от гледна точка на ресурси, дейности или процеси и резултати в контекста на постигането на специфични стратегически цели.

Таблица 4: Механизъм за оценка на публичните политики в Ирландия

Критерий	Характеристики на добрата практика (Ирландия)
Систематичен подход	<p>Прилага се систематичен подход на оценка на публичните политики, обвързващи оценката на ефективността и ефикасността на провежданите политики с бюджетния процес. В рамките на периодичните задълбочени прегледи на разходите се прилагат различни оценки, включително тематични оценки и оценки на отделни министерства. Извършват се фокусирани оценки на политики (FPA), предназначени да отговорят на специфични въпроси при конфигурирането и изпълнението на политиките и да допълнят цялостния процес по оценка.</p> <p>В планирането, изпълнението, мониторинга и оценката на програми и политики се използва основно модела „Ресурс-използване“ (Input-Output Model), което позволява политиките и програмите да се анализират от гледна точка на ресурси, дейности или процеси и резултати в контекста на постигането на специфични стратегически цели.</p>
Повсеместност	<p>Системата обхваща всички административни звена, изпълняващи политики, отговорни за публични интервенции и участващи в бюджетния процес. В отделните министерства има специализирани звена за икономически анализи и оценки, които</p>

Оценка на ефекта от политиките: опитът на страните от Европейския съюз

	са част от мрежата на IGEES. 3 нива на оценка – на политики (включително хоризонтални политики), на програми и на проекти или дейности.
Координираност	Координация на процедурите по оценка на политиките се осъществява от специален отдел за оценка разходите към Министерството на публичните разходи и реформи, както и от специализирана междуведомствена структура - Irish Government Economic and Evaluation Service (IGEES). IGEES има координира включването на представители на академичните среди, външни експерти и различни заинтересовани страни в процеса на оценка на политиките.
Устойчивост	В сегашния си вид се прилага след 2010 г.

Механизъм за оценка на публичните политики във Финландия

Системата за оценката на публичните политики във Финландия се основава на систематичен оперативен модел, който осигурява генерирането на съществено знание на хоризонтална база, с което се подкрепя формулирането на правителствените стратегии и постигането на свързаните с тях цели. Тя е насочена към изграждането на капацитет за приоритизиране и прогнозиране в процеса на стратегическо планиране и осигурява възможност за координиране на процеса на вземане на решения за и оценка на хоризонтални политики. В рамките на системата за анализ, прогнозиране и оценка се събират, обработват и анализират данни и информация и на тази база се изработват обосновани прогнози и сценарии за бъдещо развитие в средносрочен и дългосрочен план. Изследванията служат за основа за изработване на законодателството и за вземането на политически решения. Финландското правителство приема ежегоден план за анализ, оценка и изследвания, с който насочва изследванията, проучванията и оценките в специфични приоритетни области, с което адресира своите нужди от информация, както и тези на отделните министерства. Целта на плана е да се създаде база за системно и широко използване на данните от изследванията и оценките при вземането на решения, управлението и оперативните процедури. Чрез осъществяването на този план се прави опит за укрепване на базата от знания, с която разполагат правителството и отделните министерства, за популяризиране на основания на доказателства начин на работа и за принос към цялостна стратегическа картина. Темите за изследване и оценка са групирани по стратегически приоритетни области, като за всяка тема се посочва водещото министерство и другите участващи министерства.

Оценка на ефекта от политиките: опитът на страните от Европейския съюз

Системата за анализ и оценка е ресурсно обезпечена – предвидените ресурси за изпълнение на годишния план за 2018 г възлизат приблизително на 10 милиона евро. Тези средства се използват за анализи, оценки, прогнози, сравнения на въздействието на различните инструменти на политиката и оценки на различни сценарии. Продължителността на проектите за анализ, изследване и оценка е от няколко месеца до три години. Част от средствата се заделят за спешни анализи и изследователска подкрепа за политически решения, които могат да възникнат на по-късен етап.

Дейностите по изследвания и оценка на политиките се координират от специална работна група към министър-председателя – Правителствена работна група за координиране на дейностите по изследвания, прогнози и оценка (TEA Working Group). Тя има междуведомствен характер – тя се състои от представители на всички министерства, които се назначават за членове от министър-председателя за неопределен срок. Работната група:

- изготвя годишния план за анализ, оценка и изследвания на базата на хоризонтално сътрудничество между министерствата
- организира търгове за изпълнение на изследователските проекти от външни изпълнители
- договаря и координира изследванията, прогнозите и оценките на политиките в съответните министерства
- разпространява информацията и знанието, генерирани в отделните министерства и други административни структури
- изготвя съвместни предложения до правителството за решения в съответните приоритетни области

Към работната група функционира Панел за прогнозиране, който координира съвместните дейности по прогнозиране и служи като мрежа за сътрудничество на министерствата в тяхната работа, свързана с изготвянето на доклада за правителствената прогноза.

Таблица 5: Механизъм за оценка на публичните политики във Финландия

Критерий	Характеристики на добрата практика (Финландия)
Систематичен подход	Прилага се систематичен подход на оценка на публичните политики, комбиниращ изследователски дейности с дейности по прогнозиране и оценка, които подкрепят формулирането на стратегически приоритети и създават основа за проактивно и своевременно вземане на решения, като същевременно

Оценка на ефекта от политиките: опитът на страните от Европейския съюз

	<p>подобряват качеството, ефективността и ефикасността на провежданите политики.</p> <p>Използваната система за оценка изгражда капацитет за приоритизиране и прогнозиране в процеса на стратегическо планиране и осигурява възможност за координиране на процеса на вземане на решения за/оценка на хоризонтални политики.</p> <p>В рамките на системата за анализ, прогнозиране и оценка се събират, обработват и анализират данни и информация и на тази база се изработват обосновани прогнози и сценарии за бъдещо развитие в средносрочен и дългосрочен план. Изследванията служат за основа за изработване на законодателството и за вземането на политически решения.</p>
Повсеместност	<p>Системата обхваща всички административни звена. Представители на всички министерства са включени в Правителствена работна група за координиране на дейностите по изследвания, прогнози и оценка. С годишния план за анализ, оценка и изследвания се посочва водещото министерство и другите участващи министерства по всяка тема, включена в съответната стратегическа приоритетна област. Системата е ориентирана приоритетно към анализ и оценка на хоризонтални политики.</p>
Координираност	<p>Дейностите по изследвания и оценка на политиките се координират от Правителствената работна група за координиране на дейностите по изследвания, прогнози и оценка (TEA Working Group), чиито членове се назначават от министър-председателя. Работната група изготвя годишния план за анализ, оценка и изследвания, договаря и координира изследванията, прогнозите и оценките на политиките, изготвя съвместни предложения до правителството за решения в съответните приоритетни области</p>
Устойчивост	<p>В сегашния си вид се прилага от 2014 г.</p>

Механизъм за оценка на публичните политики в Литва

Въвеждането на стратегическото планиране в Литва през 2000 г. е придружено с развитието на система за оперативна оценка. Основите на системата за оценката на изпълнението се поставят през 2002 г., когато правителството приема методология за стратегическо планиране, която регулира механизмите за разписване и одобряване на стратегически документи и планове, мониторинг на тяхното прилагане и ежегодно отчитане на постигнатите резултати. За целите на бюджетирането в програмния период 2007-2013 г. е разработена цялостна система за оценка на изпълнението, която е базирана на централизирано планиране и координиране на оценките, както и на междусекторно сътрудничество. Структурата на разработената тогава система се запазва и впоследствие.

Литовската интегрирана система за оценка свързва различни нива на изпълнение (микро, мезо и макро) и създава възможност за оценяване на дейностите не само на организационно ниво, но и на ниво обществена политика. Голямо внимание се поставя на качествено измерение на оценката на изпълнението. В периода 2009-2012 г. в рамките на проекта "Подобряване на управлението, базирано на резултати" (VORT) се разработват и въвеждат някои от най-важните инструменти за управление на резултатите. През 2011 г. правителството приема Методология за формулиране и прилагане на критерии за изпълнение, използвани в документите за стратегическо планиране³. Създадена е информационна система за мониторинг, която е съобразена не само с нуждите на индивидуалните ведомства, но и с мониторинга на изпълнението на централно ниво. Изградена е централизирана електронна информационна система за стратегическо планиране, съдържаща всички стратегически документи с референтни индикатори за тяхното изпълнение, както и данни и доклади от различни министерства.

Министерството на финансите носи цялостната отговорност за планирането и осъществяването на оценките, докато министерствата и другите публични институции, като междинни звена, са отговорни за планирането и осъществяването на оценките в рамките на тяхната компетентност.

Създаден е специален орган – Координационна група за оценка (Evaluation Coordination Group), който има за задача да прави преглед на планираните оценки, на процеса на тяхното осъществяване и на резултатите от тях и да прави препоръки към институциите, които участват в оценките. В процедурите по планиране, мониторинг и оценка е включен и Националният статистически офис, който консултира изработването на индикаторите за приоритетите на правителството, както и на краткосрочните и дългосрочни индикатори, залагани в стратегическите документи. Наред с това Националният статистически офис консултира отделните министерства относно методите за събиране на данни.

³ Office of the Prime Minister of the Republic of Lithuania, "Methodology for Formulating and Implementing Performance Measures Used in Strategic Planning Documents", 2011

Оценка на ефекта от политиките: опитът на страните от Европейския съюз

Събират се и се наблюдават данни както за планираните, така и от реалните стойности на показателите, посочени в стратегическите документи, за стойностите на различни икономически и социални показатели, както и за други показатели, определени от парламента и правителството. Данните, получени в процеса на мониторинг, се въвеждат в ИТ системата за мониторинг, която се управлява от кабинета на министър-председателя.

Оценките на политиките се извършват на базата на одобрен от правителството годишен план за оценка, изготвян от Министерството на финансите на базата на предложени от отделните министерства планове в сферата на тяхната компетентност. В него се посочват институцията и лицето, отговарящи за оценката, наименованието, предмета, общите и конкретните цели на оценката, метода за извършване на оценката (централизиран, децентрализиран), как ще се изпълнява оценката (вътрешно от съответната администрация, от смесени екипи, включващи както представители на компетентни институции, така и независими външни експерти, или изцяло от независими външни изпълнители), типът на оценката (предварителна, междинна, последваща) и сроковете за изпълнение.

Таблица 6: Механизъм за оценка на публичните политики в Литва

Критерий	Характеристики на добрата практика (Литва)
Систематичен подход	<p>Прилага се систематичен подход на оценка на публичните политики, комбиниращ оценка на изпълнение на процеси и на постигнати резултати. В процеса на стратегическо планиране се използва интегрирана система за оценка, която дава възможност за оценяване на дейности и резултати както на организационно ниво, така и на ниво обществена политика.</p> <p>Процедурите по оценка са формализирани в документи, методологии, процеси, механизми за сътрудничество и за вземане на решения. Разработена е единна методология за оценка, която се прилага от всички министерства. Оценките на политиките се извършват на базата на одобрен от правителството годишен план за оценка</p> <p>Системата позволява събиране, анализиране, преглед и отчитане на данни за изпълнението, съпоставяне на прогнозни и реални стойности на изпълнение, мониторинг на промените, идентифициране на потенциалните проблеми. Създадена е специална централизирана информационна система, в която се</p>

Оценка на ефекта от политиките: опитът на страните от Европейския съюз

	събират и наблюдават данни за планираните и за реалните стойности на показателите, посочени в стратегическите документи, за стойностите на различни икономически и социални показатели, както и за други показатели, определени от парламента и правителството.
Повсеместност	Системата обхваща всички министерства и публични институции. Системата позволява оценка на различни нива на изпълнение на политики (микро, мезо и макро), включително анализ и оценка на хоризонтални политики.
Координираност	Основна координираща роля има Министерството на финансите, което отговаря за цялостното планиране и осъществяване на оценките. Министерствата и другите публични институции, като междинни звена, са отговорни за планирането и осъществяването на оценките в рамките на тяхната компетентност. Процесите по планиране и изпълнението на оценките се наблюдават от специална Координационна група за оценка.
Устойчивост	Прилага се от 2007 г., с последващо развитие в периода 2009-2012

Механизъм за оценка на публичните политики в Испания

Опитът на Испания в сферата на оценката на политиките представлява интересен пример за създаване на механизъм за координиране на силно дефрагментирани практики по оценка на политики, развивани от различни организации с различни мандати без координация и взаимна обвързаност в продължение на 30 години - след преобразуването на Испания в децентрализирана територия, състояща се от 17 регионални правителства или автономни общности през 80-те години на миналия век.

До 2007 г. системата за оценка в Испания се основаваше на два основни стълба: оценката на съфинансираните от ЕС програми и оценката на програмите за сътрудничество за развитие. Оценките на програмите на ЕС са координирани от различни субекти, в зависимост от сектора на политиката. С оценяването на програмите за сътрудничество за развитие е натоварена Генерална дирекция "Планиране и оценка на политиките за развитие" (Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, DGPOLDE) в рамките на Министерството на външните работи и сътрудничеството. Допълнително се осъществяват и оценки в конкретни области (главно в областта на образованието, здравеопазването и заетостта), обикновено от

Оценка на ефекта от политиките: опитът на страните от Европейския съюз

агенциите, отговарящи за оценяваните политики, или от специализирани организации. Оценки на публични политики и програми се осъществяват и от външни изследователски организации, които не са взаимно обвързани и не са свързани с определено министерство или агенция.

Процесът на институционализиране на система за оценка на политики в Испания получава сериозен тласък през 2007 г., когато е създадена Испанската агенция за оценка на публичните политики (Agenda Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios - AEVAL). Една от основните цели за нейното създаване е да се подобри правителствената координация на изпълнението на публичните политики в децентрализирана Испания. Другите важни цели на създаването ѝ са насърчаване на по-рационалното използване на публичните ресурси, подобряване на качеството на публичните услуги и засилване на отчетността пред гражданите.

Създаването на Агенцията добавя стойност в процеса на извършване на стратегически оценки, подпомага постигането на по-добро качество на обществените услуги и насърчава изграждането на култура на оценка и качество. Това, което е отличително за тази практика е комбинирането на оценката на публичните политики с оценката на качеството на публичните услуги в рамките на една организация. Приоритетите за оценка се задават от правителството на базата на Националния план за реформи. Оценки се правят и по искане от отделни министри – те обикновено са насочени към осигуряването на доказателства за вземане на решения и/или за изясняване на начина, по който следва да се прилагат конкретни политики. Оценките обхващат целия цикъл на интервенция, от процеса на планиране (предварителна оценка), през изпълнението (междинна оценка) до последваща оценка. Агенцията започва дейността си с прагматичен подход към осъществяване на оценките, без наличие на единна методология, но постепенно създава единна методологическа рамка за оценка.

Управлението на агенцията се осъществява на междуведомствен принцип – в управителния ѝ орган участват представители на Министерството на икономиката и финансите, Министерството на външните работи и Президентството, както и представители на синдикатите и признати експерти в конкретни области на политиката. Допуска се и участието на представители на регионалните правителства на базата на специални споразумения за партньорство. AEVAL стартира дейността си като агенция в рамките на Министерството на публичната администрация, а от 2009 г. е прехвърлена към администрацията на президента. През юли 2017 г. функциите на агенцията са поети от Института за оценка на публичните политики и Главната дирекция за публично управление.

Таблица 7: Механизъм за оценка на публичните политики в Испания

Критерий	Характеристики на добрата практика (Испания)
Систематичен подход	Създадена е специализирана агенция с мандат за оценка на политики и са предприети нови подходи за оценка на комплексни програми и политики. Комбинира се оценката на публичните политики с оценката на качеството на публичните услуги в рамките на една организация. Оценките обхващат целия цикъл на интервенция, от процеса на планиране (предварителна оценка), през изпълнението (междинна оценка) до последваща оценка. Създадена е единна методологическа рамка за оценка. Създадени са предпоставки за подобряване на процеса на извършване на стратегически оценки, за постигането на по-добро качество на обществените услуги и за изграждането на култура на оценка. Системата допринася за по-рационалното използване на публичните ресурси, за подобряване на качеството на публичните услуги и за засилване на отчетността пред гражданите.
Повсеместност	Системата обхваща всички министерства и публични институции. Системата позволява оценка на различни нива на изпълнение на политики, включително анализ и оценка на хоризонтални политики.
Координираност	Създаден е механизъм за координиране на силно дефрагментирани практики по оценка на политики, развивани от различни организации с различни мандати без координация и взаимна обвързаност.
Устойчивост	Прилага се от 2007 г., с последващо развитие през 2017 г.