

## РОЗДІЛ 10. МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА ВПЛИВУ ПОЛІТИКИ

### 10.1. Моніторинг та контроль

Будь-яка система зацікавлена в одержанні достовірної інформації щодо процесів, які відбуваються у зовнішньому та внутрішньому середовищах. Для цього формується система моніторингу. Її завдання полягає в контролі за процесами реалізації державної політики, впровадженні реформ та виявленні сприятливих можливостей, а також відхилень у цих процесах для своєчасного розроблення та реалізації відповідних заходів.

У результаті аналізу виявляються тип і форма відхилень у роботі, що пов'язана із реалізацією державної політики, впровадженням реформ, відповідність тих чи інших процесів першопочатковим задумам, прогнозам, бажаним результатам, а також їх зміст і вплив на досягнення поставлених цілей.

Моніторинг – поточний процес, за допомогою якого заінтересовані сторони отримують регулярний відгук про прогрес, досягнутий щодо їхніх цілей та завдань, а також щодо використання виділених фондів.

Моніторинг також включає в себе стратегії відстеження та дії, що приймаються заінтересованими сторонами, та з'ясування того, які нові стратегії та дії необхідно вжити для забезпечення прогресу у напрямі до найважливіших результатів. Моніторинг допомагає організаціям відстежувати досягнення шляхом регулярного збору інформації для сприяння своєчасному прийняттю рішень, забезпеченню підзвітності та створення основи для оцінки і навчання. Залучення заінтересованих сторін та діалог необхідні для більш поглибленого навчання. Для звітності потрібна незалежна стороння оцінка.

Моніторинг безперервно та систематично надає доказові факти щодо діяльності в рамках заходів та наслідків у довгостроковій перспективі. **Система моніторингу є необхідною та невід'ємною частиною кращого регулювання (Better Regulation), а також допомагає:**

- визначити, чи застосовується захід політики, реформи на місцях так, як це очікувалось, наскільки програма, завдання, захід досягає цільової аудиторії на яку вони орієнтовані;
- визначити, чи відповідають вони попередньо ухваленим рішенням, чи правильно використовуються фінансові кошти та інші ресурси;
- вирішити будь-які проблеми реалізації нормативно-правового втручання;
- визначити, чи потрібні подальші дії для того, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей, виконання завдань.

Якісний моніторинг надає фактичні дані для підвищення якості майбутнього оцінювання доцільності та оцінки впливу. Він надає дані часового ряду (в хронологічному порядку), які за звичайних умов будуть більш надійними у поясненні поведінки, ніж заходи зі збору одноразових даних.

Система моніторингу в державних органах не може існувати без визначення її цілі, об'єкту, періодичності, суб'єкту, етапів і методів. Для того, щоб моніторинг був ефективним, необхідне його включення в існуючу систему управління, щоб рекомендації та рішення, які приймаються у процесі моніторингу, доходили до керівників і, більше того, щоб вони мали можливість і були готові приймати рішення з питань стратегії організації, політики, змісту заходів тощо.

Моніторинг звичайно ініціюється органом влади, що забезпечує фінансову підтримку програми або наглядових органів, відповідальних за визначення стандартів програми. Ці органи цікавляться тим, що відбувається в рамках програми (курсу дій), виходячи з міркувань підзвітності.

Під час моніторингу необхідно розглянути цілі заходу і дані, що мають бути зібрані для відстеження його прогресу та ефективності. Це пов'язано з розумінням як логіки заходу, так і того, яким чином будуть використовуватися зібрані дані. Необхідно розглядати періодичність та спосіб збору, різні джерела даних, враховуючи наявні аспекти і вартість для різних заінтересованих сторін. Це веде до серії ключових питань: «Які дані потрібно зібрати?», «Коли та яким чином потрібно збирати дані?» та «Хто буде збирати дані і від кого?».

**Урахування цих потреб на початковому етапі оцінки впливу (або етапі розробки політики, програми) надасть ряд переваг:**

- можна визначити оптимальні вимоги щодо даних у більш легкий та швидкий спосіб, що підвищує шанси, що вони будуть доступні протягом всього циклу реалізації політики, програми;
- у заходах можуть бути передбачені вимоги таким чином, щоб дані надавалися регулярно, забезпечуючи можливість чітко оцінювати витрати/впливи для виконавців та аналітиків;
- можна зібрати базові та контрфактичні дані.

Однак, остаточні механізми можуть бути визначені тільки після того, як стане зрозумілим та чітким зміст заходу.

В Україні **базовий Закон «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV передбачає контроль за виконанням програм, завданнями якого, крім вчасного вжиття заходів та цільового використання коштів, є досягнення цільових показників.** Однак на практиці під час контролю основну увагу приділяють саме вжиттю заходів та цільовому витрачання бюджетних ресурсів.

**Загальна методологія розроблення та впровадження моніторингу досягнення цільових показників офіційно не визначена.**

Відповідно до пункту 40 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 106, у процесі виконання програми державний замовник:

- проводить моніторинг виконання завдань і заходів програми;
- подає в установленому порядку фінансову звітність;
- подає у разі потреби щороку до кінця березня Мінфіну та Мінекономіки пропозиції щодо уточнення переліку завдань і заходів на наступний бюджетний період;
- організовує розміщення на своєму вебсайті інформації про хід виконання програми.



#### **Розрізняють декілька підходів до моніторингу політики:**

- 1) відстеження суспільних систем;
- 2) суспільний експеримент;
- 3) соціальний аудит;
- 4) синтез досліджень та практики.

Вони відрізняються за типом контролю та типом необхідної інформації.

Розрізняючи підходи за типом контролю, слід звернути увагу, що лише суспільний експеримент вимагає прямого контролю над вкладеними ресурсами та процесами політики. Всі решта «контролюють» ресурси та процеси пост-фактум по тому, наскільки результати і наслідки політики пов'язані з політичними діями порівняно з факторами, що прямо не пов'язані з цією політикою. Щодо типів необхідної інформації, то одні підходи потребують принципово нової інформації, інші – і нової, і вже наявної чи лише наявної.

Спільними рисами всіх підходів є:

- відстеження результатів і наслідків, пов'язаних з даною політикою;
- орієнтація на цілі і завдання політики;
- взаємна класифікація результатів і впливів за допомогою інших змінних, включаючи параметри, використовувані для моніторингу вкладених ресурсів і процесів політики;
- використання суб'єктивних і об'єктивних вимірювань дій і наслідків політики.



### **1. Відстеження суспільних систем**

Цей підхід призначений для відстеження змін в об'єктивних і суб'єктивних суспільних умовах з плином часу. Головним елементом цього підходу є використання суспільних індикаторів – статистики, що вимірює суспільні умови та їх зміну з часом для різних сегментів населення. Під суспільними умовами розуміється як зовнішній (суспільний і фізичний), так і внутрішній (суб'єктивний і сприймаючий) контекст людського існування в даному суспільстві (див. додаток 1).

Необхідно слідкувати за тим, щоб зміни суспільного індикатора були справді пов'язані з діями політики. Наприклад, підвищення задоволення пенсіонерів життям може бути пов'язане не лише зі збільшенням розміру пенсій (пенсійна політика), але й з поліпшенням системи пільг (пільгова соціальна політика) або зі збільшенням присадибних ділянок із меншенням земельного податку (земельна чи податкова політика).

Вибір тих чи інших індикаторів може бути обмеженим і відображати політичні вподобання аналітика. Крім того, далеко не завжди вони будуть корисними для вироблення практичних заходів. Тобто, хоча суспільні індикатори добре підходять для структурування проблеми, вони дають мало користі при розробці альтернатив політики.

Більшість суспільних індикаторів базуються на наявних даних про об'єктивні суспільні умови. Хоча легше покладатись на існуючі об'єктивні дані, часто дуже важливо відстежувати і суб'єктивні умови (приклад з пенсійною політикою у порівнянні з політикою пільг чи земельною/податковою).

Суспільні індикатори дають мало інформації про те, яким чином вкладені ресурси політики перетворюються у наслідки політики.



## 2. Соціальний експеримент

Дуже важко за допомогою лише суспільних індикаторів визначити, що ж саме в політиці спрацювало найкраще і чому. Цей шлях відноситься до випадкових інновацій, коли здійснюється ряд політик, чий вплив не є ні стандартизованим, ні систематично відстежуваним. На противагу, соціальний експеримент – це процес систематично маніпульованих політичних дій, здійснюваних таким чином, щоб отримувати більш-менш точні відповіді на те, якими є джерела змін у наслідках політики. Це пошук розв'язань суспільних проблем шляхом навмисного збільшення відмінностей між видами політичних заходів для малої й ретельно відібраної групи програм та оцінювання їх наслідків, перш ніж робити широкомасштабні інвестування у невипробувані програми.

Соціальний експеримент схожий на будь-який лабораторний експеримент з природничих наук і має схожі характеристики:

- прямий контроль за умовами (заходами) експерименту – аналітик ретельно відстежує і керує процесами в експериментальному середовищі, намагаючись забезпечити максимальний прояв впливу тих чи інших заходів;
- порівняння з контрольними групами – передбачається наявність експериментальної та контрольної груп і порівняння наслідків політики між ними;
- вибірка вимірювань – щоб виключити випадкові відхилення від закономірності, аналітик періодично робить вибірку вимірювань у контрольній та експериментальній групах.



## 3. Суспільний аудит

Нехтування чи надмірне спрощення процесів політики, що допускають перші два методи, частково долається при застосуванні суспільного аудиту. При цьому підході відстежується взаємозв'язок між вхідними умовами, процесами, наслідками

та впливами політики. Цей метод допомагає виявити, зокрема, чи наслідки політики пов'язані з неадекватним здійсненням заходів політики, чи з якимись іншими факторами, не врахованими раніше або тими, що виникли під час здійснення політики.

При цьому відстежується відхилення ресурсів та трансформація ресурсів. У першому випадку можлива втрата частини ресурсів на їх шляху до цільової групи чи бенефіціантів через діяльність, наприклад, адміністративної системи. У другому випадку розміри ресурсів можуть бути однаковими, але їх значення для цільових груп і для персоналу програми/політики може бути різним. Тому для даного підходу важливо застосовувати і кількісні, і якісні методи контролю.



#### 4. Синтез досліджень і практики

Цей метод полягає у систематичному збиранні, порівнюванні та оцінюванні результатів здійснених заходів по впровадженню публічної політики. Він передбачає наявність двох джерел інформації: вивчення формулювання та здійснення конкретної політики, а також дослідницькі звіти про взаємозв'язки між діями та наслідками політики.

**В аналізі політики використовують такі основні методи моніторингу:**

- **графічне ілюстрування** – подання змін певних індикаторів чи інших змінних факторів політики в залежності від часу у графічному вигляді (графіки, гістограми, частотний розподіл, крива Лоренца, коефіцієнт Джині);
- **розривний часовий аналіз** – потужний метод відстежування певних параметрів/показників у часі до, під час і після здійснення політичних заходів, який може наочно показати, чи дала політика бажані результати. Особливо придатний для суспільного експериментування;
- **аналіз контрольних порівнянь** – може використовуватись як доповнення до попереднього методу і передбачає наявність контрольних груп, з якими проводиться порівняння наслідків політики для цільової групи / бенефіціантів.

**Показники (індикатори) є основою будь-якого моніторингу.**

Це засоби, за допомогою яких здійснюється моніторинг і визначається рівень прогресу щодо виконання окремих завдань програми, досягнення очікуваних результатів (коротко- та середньострокових) тощо.

**Об'єктивно вимірювані показники (ОВП)** – опис цілей за допомогою вимірюваних понять, цим самим створюється підґрунтя для оцінювання результатів виконаної діяльності.

Таким чином, буде очевидним, що певну умову/результат виконано/досягнуто або не досягнуто.



**Визначення показників передбачає:**

- визначення якості;
- визначення цільової групи;
- визначення місця;
- визначення кількості;

- визначення часу;
- SMART (автономну аналітико-звітну процедуру).

**Показники SMART:**

- Specific – конкретний;
- Measurable – вимірюваний;
- Available – доступний;
- Realistic – реалістичний;
- Time-bound – обмежений у часі.

Показники описують результати програми в операційно вимірюваних величинах, як-от кількість, якість, тип бенефіціарів, час, місце тощо.

**Для потреб моніторингу застосовують різні типи показників (індикаторів).**

1. **Прямі та непрямі індикатори.** Прямими є індикатори, що застосовуються тоді, коли зміни в об'єкті спостереження може помітити безпосередньо суб'єкт. Зазвичай це стосується короткотермінових результатів. Прямий індикатор точніший, повніший та більш готовий для безпосереднього застосування, ніж непрямий.

Непрямі індикатори використовуються замість прямих як доповнення до них у випадках, або коли досягнення (чи недосягнення) результатів (тобто змін в об'єкті спостереження):

- може бути зафіксованим і виміряним не безпосередньо, а лише опосередковано (наприклад якість життя, організаційний розвиток тощо);
- може бути безпосередньо виміряним, але вартість такого вимірювання буде невиправдано високою;
- може бути виміряним лише протягом тривалого часу після завершення заходу/програми.

2. **Кількісні та якісні індикатори.**

Кількісні (статистичні) індикатори – показники, що мають кількісний вираз і позначаються такими поняттями, як число, частота, відсоток, частка тощо. Кількісними індикаторами можна описати, наприклад: частоту зустрічей та чисельність учасників, коефіцієнт зростання економіки, показники клімату, врожайність, рівень цін тощо.

Якісні індикатори (судження, оцінка, сприйняття та відношення) – показники, що не мають кількісного виразу й можуть позначатися такими поняттями як наявність, відповідність, якість, ступінь, рівень, задоволеність, обізнаність тощо. Залежно від потреб програми з допомогою якісних індикаторів можна описати, наприклад, ставлення до того чи іншого факту стейкхолдерів і споживачів, рівень їх задоволення, здатність до прийняття рішення та самооцінки, зміна поведінки тощо.

На практиці бажано витримувати баланс між кількісними та якісними індикаторами. Важливо, щоб стейкхолдери програми спільно визначили індикатори ще на етапі планування.

3. **Індикатори процесу та результатів реалізації програми.** За допомогою індикаторів результатів реалізації програми можуть визначитися такі складові, як упроваджені технології, тренінгові матеріали, які віддруковано та розповсюджено, або зростання доходів домоволодінь тощо.

Індикатори ж процесу реалізації програми, як правило, завжди якісні й покликані визначити, яким чином технології були розроблені та впроваджені, як збільшуються доходи і хто в цьому брав участь.

Деякі із цих індикаторів можуть бути суб'єктивними, і тому кінцевим користувачам чи учасникам заходу (проєкту) може бути запропоновано підтвердити чи спростувати факт існування того чи іншого результату. Джерело інформації у таких випадках теж суб'єктивне.

4. **Проміжні та підсумкові індикатори.** Міжсекторні індикатори. Проміжні індикатори встановлюються для визначення результату в певні періоди чи на певних етапах реалізації програми. Тому вони фактично слугують контрольними відмітками для досягнення очікуваних кінцевих результатів.

Індикатори кінцевих результатів програми є за своєю суттю підсумковими.

Індикатори, що відображають специфіку певної галузі чи сектору (наприклад індикатори розвитку сільського господарства), та суто технічні індикатори мають бути збалансованими шляхом доповнення їх іншими, які мають міжсекторний характер і покликані відображати, наприклад, питання соціального розвитку, гендерної рівності, екологічної безпеки, розвитку громадянського суспільства тощо.



У процесі відбору індикаторів застосовують низку критеріїв:

- **Віповідність:** чи дає змогу індикатор виміряти прогрес щодо виконання окремих етапів і досягнення результатів програми?
- **Чутливість:** якщо відбуватимуться зміни, чи буде індикатор чутливим до них?
- **Простота і доступність:** чи буде інформація доступною для збирання та чи легко її буде збирати?
- **Надійність:** чи будуть дані, необхідні для індикаторів, надійними та сумірними протягом тривалого часу?
- **Простота:** чи складно буде обчислити величину індикатора?
- **Практичність:** чи буде отримана інформація використана для прийняття рішення та вивчення досвіду?
- **Об'єктивність:** чи зможуть всі, хто ознайомлюється з даними, дійти спільного висновку?

- **Дешевизна:** чи будуть витрати на отримання інформації зіставними з користю від моніторингу?
- **Представництво:** чи даватиме змогу індикатор оцінити представництво вікових груп, статі, бенефіціарів тощо?
- **Невизначеність щодо цілей політики.** Зважаючи на те, що цілі політики розмиті, нечіткі і це, звичайно, утруднює визначення рівня їх реалізації, потрібна підтримка коаліції більшості: з різними цінностями, інтересами тощо.
- **Труднощі встановлення причинності.** Зважаючи на те, що оцінювання вимагає детермінізації соціальних змін, виникають труднощі з установленням їх причинно-наслідкових зв'язків.
- **Розпорошеність впливів політики.** Оскільки політика справляє вплив, крім груп, на які вона спрямована, й на інші групи та індивідів, його слід обов'язково враховувати, оскільки він може бути як символічним і матеріальним, так і в консенсусному поєднанні.
- **Труднощі з отриманням даних.** Це досить серйозна перешкода в практиці проведення оцінювання. Аналітики-експерти з власного досвіду знають про брак точних і адекватних даних та неупередженої інформації для виявлення реального впливу чи наслідків політики.
- **Офіційний опір.** Оприлюднення даних та інформації щодо результативності й ефективності політики викликає офіційний опір висвітленню негативних наслідків діяльності адміністративних органів чи окремих осіб. Він виявляється в применшенні значення оцінювання, відмові в доступі до інформації, ЗМІ, попередженнях, структурних тисках чи особистих впливах. При цьому слід мати на увазі організаційну інерцію – опір будь-яким змінам з боку організації як структури.
- **Обмеження в часі.** Неодноразово наголошувалося, що і часові обмеження є серйозною перешкодою у проведенні оцінювання, оскільки політики очікують швидких суспільних змін, на відміну від структурних, а управлінці намагаються обмежити цю швидкість. Часовий чинник – це суттєвий елемент оцінювання, адже він дає змогу враховувати довготривалі ефекти політики.
- **Ігнорування наслідків оцінювання.** «Невідповідні» результати оцінювання можуть критикуватися, ігноруватися або визнаватися за помилкові. Аргументами невизнання оцінювання є:
  - недосконала структура програми;
  - використання неадекватних даних;
  - помилковість висновків.

План моніторингу – це детальне визначення очікуваних результатів, для досягнення яких запроваджується моніторинг, індикаторів кожного з очікуваних результатів, джерел, методів і частоти збирання інформації та її аналізу, а також відповідальних за збирання інформації та основних її користувачів.



### **Етапи проведення моніторингу:**

- 1) **планування** – визначення потреб в інформації (індикатори вжиття заходів, досягнення цілей тощо) того, хто її потребує; того, як часто слід збирати інформацію; джерел і способів отримання інформації; відповідального за збирання інформації; витрат, пов'язаних із запровадженням моніторингу та збиранням інформації;
- 2) **підготовка** – розроблення й апробація документів для збирання та фіксації даних. Підготовки персоналу, відповідального за операції з моніторингу. Ознайомлення персоналу програми із системою моніторингу;
- 3) **збирання даних** – постійне збирання визначених даних. Контроль за діяльністю системи моніторингу;
- 4) **аналіз та порівняння даних** – порівняння зібраних даних з визначеними плановими значеннями індикатора, встановлення відмінностей. Визначення інших проблем. Пошук причин відхилень та знаходження варіантів розв'язання проблем;
- 5) **звітуння** – документування зібраних даних і результатів аналізу. Забезпечення інформацією щодо результатів моніторингу керівництва тих, хто впроваджує програму, бенефіціарів та інших заінтересованих осіб;
- 6) **використання результатів** – використання результатів моніторингу для вдосконалення управління та реалізації програми, завдань та заходів.

### **Дії керівника щодо проведення моніторингу:**

- 1) **визначте, які дані потрібно зібрати.** Проведіть ретельний аналіз цілей заходу та встановлених вимог щодо звітності:
  - а) різні звіти містять різні види даних, що служать різним цілям, зокрема залежно від моменту, коли вони були прописані у циклі політики;
    - необхідно чітко зрозуміти, які дані потрібно зібрати, а які дані та шляхи їх збору вже існують;
    - надавачі даних будуть варіюватися залежно від заходу та показника. Іноді потрібні дані від окремих заінтересованих сторін (наприклад, підприємств чи громадян), іноді вони можуть надходити від колективного органу (наприклад, організації підприємств чи споживачів, на місцевому/регіональному/національному рівні);
    - слід докласти всіх зусиль, щоб уникнути надмірного навантаження на заінтересовані сторони з точки зору вимог у рамках моніторингу;
- 2) **визначте, коли та яким чином потрібно збирати дані.** Коли стає зрозумілим, що є потреба у даних, необхідно уважно розглянути питання стосовно часу та процесу їх збирання:
  - а) для створення належної системи моніторингу необхідно встановити чіткий зв'язок між цілями та показниками, пам'ятаючи про необхідність вчасно зібрати необхідні нові дані для виконання вимог щодо звітності:

- важливо знати, які дані вже збираються і коли, щоб уникнути запитів на ті самі дані декілька разів або створення нового адміністративного навантаження, вимагаючи додаткові дані у той час, як існуючі дані охоплюють в основному ту ж саму сферу Адміністративне навантаження має зберігатися по відношенню до тих даних, які є абсолютно необхідними;
  - розумне використання технологій може зменшити витрати – збирання даних у електронному вигляді від самого початку дешевше, ніж періодичні інтерв'ю або опитування. У довгостроковій перспективі регулярні системи моніторингу можуть бути більш ефективними, ніж одноразові заходи, а також надавати інформацію щодо існуючих тенденцій;
  - для кожної ініціативи слід перевіряти існуючі інструменти, системи, підходи, стандарти тощо, щоб визначити те, що можна використати повторно – з метою уникнути необхідності винаходити велосипед або створювати нові системи для кожної сфери політики. Всі ці системи та рішення мають бути «відкритими» наскільки це можливо, тобто сприяти використанню відкритих стандартів та відкритих даних;
  - строки збору даних слід розглядати з урахуванням прогресу виконання вимог щодо реалізації та звітування в рамках завдання чи заходу. Бажаний результат заходу політики може не досягатися протягом багатьох років, і це має відобразитися в механізмах моніторингу. Якщо фіксування остаточного результату політики займає надто багато часу, або якщо результат є неможливим, може бути необхідним проведення моніторингу проміжних або допоміжних результатів. Знову ж таки, їх потрібно визначити на початку розробки політики;
  - ретельне планування майбутнього збору даних також має важливе значення для забезпечення можливості визначити та повністю вирішити можливі питання етики і права на особисте життя, а також для забезпечення прозорості витрат щодо надання даних і планування механізмів із забезпечення якості, зберігання та передачі даних.
- б) належна система моніторингу пов'язує цілі з відповідними показниками. Кожен показник має бути чітко визначений. Навіть невеликі відмінності у визначенні можуть мати важливі наслідки як з точки зору точності/надійності, так і з точки зору витрат, пов'язаних зі збором даних. Чітке визначення, у тому числі одиниці вимірювання, є особливо важливим. Зведення даних може стати проблематичним, якщо визначення не надається, або якщо показники не розраховуються послідовно:
- показники виконання завдань стосуються конкретних результатів завдання чи заходу;
  - показники ефективності/результативності відповідають негайним наслідкам заходу з особливою увагою до прямих адресатів;

- показники впливу пов'язані з передбачуваним результатом у рамках завдання чи заходу з точки зору впливу у більш широких економічних/соціальних аспектах, крім тих, на які захід впливає безпосередньо;
- в) регулярність вимірювань має наслідки для загальних витрат, пов'язаних зі збором даних. Що стосується джерел даних, то завжди бажано використовувати існуючі джерела даних максимально для того, щоб зменшити витрати;
- г) базові дані дозволяють оцінювати досягнутий прогрес. Якщо ми не знаємо, звідки ми почали, то не можемо сказати, який прогрес досягнуто. Цілі політики повинні мати кінцевий термін досягнення та числові позначення;

**3) визначте, хто буде відповідати за збір даних та за їх надання.** Дані мають збиратися на відповідному рівні з урахуванням сукупного навантаження, який вони можуть викликати.



#### **Ключові вимоги щодо дій керівника при організації проведення моніторингу:**

- переконайтеся, що можна буде оцінити ефективність політики, уникаючи при цьому непотрібних або повторюваних запитів на отримання даних та інформації;
- проведіть оцінку впливу, щоб визначити майбутні механізми моніторингу та оцінювання, які мають виявити потреби у даних та дані;
- визначте/розробіть механізми та показники моніторингу, які будуть забезпечувати необхідну інформацію для подальшої оцінки ефективності завдання, заходу, одночасно мінімізуючи витрати на збір даних;
- переконайтеся, що механізми моніторингу, які початково були викладені в оцінці впливу, оновлюються для відображення остаточно затвердженої політики, програми тощо.

## **10.2. Оцінка досягнутих результатів**

Для забезпечення ефективності реалізації державної політики, реформ та програм обов'язково повинна бути система отримання інформації і контролю за результатами і наслідками прийнятих рішень і впроваджені державної політики, реформ та програм (далі – державна політика) в цілому, а тому важливим елементом їх реалізації є оцінка дієвості державної політики (або оцінка результатів реалізації). Відсутність цієї важливої ланки дуже знижує ефективність всієї державної політики і, більше того, без оцінки попередньої роботи вкрай складно розробляти майбутню стратегію та регулювати державну політику. Отже, оцінка результатів формування і реалізації державної політики забезпечує зворотний зв'язок.

**Оцінювання** – це з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи, застосування інструментів утілення рішення в життя і встановлення меж дії/бездії політики.

**Оцінювання** – це систематична та об'єктивна оцінка поточного або завершеного проєкту, програми чи політики та їх розробки, впровадження та результатів. Метою оцінювання є визначення актуальності та виконання завдань, ефективності, результативності, впливу та сталого розвитку. Оцінка повинна забезпечувати достовірну та корисну інформацію, що дозволяє враховувати отримані уроки у процесі прийняття рішень як одержувачів, так і заінтересованих сторін.

**Оцінювання** – завершальний етап розробки політики. Виробники політики намагаються з'ясувати, чи реалізує політика заявлені цілі політики; яким коштом; з якими наслідками, запланованими й незапланованими, для суспільства. Оцінка чинної політики визначає нові проблеми і дає поштовх процесу вироблення політики.

Оцінка допомагає керівникам вирішити питання про подальшу долю політики: залишити її без змін, модифікувати, відмовитися від її і проаналізувати можливість розробки нової політики. Тобто, оцінка дає змогу зрозуміти чи була політика успішною і чи сприяла вона вирішенню суспільних проблем, які фактори сприяли її успішності чи призвели до невдачі.

Зазвичай, оцінюються чотири елементи державної політики:

- **оцінка процесу виконання** державної політики дає відповідь на питання чи є обрана стратегія найкращою для досягнення поставлених цілей, а також включає вивчення методів управління, їх ефективність, здатність і можливість організаційних структур виконувати поставлені завдання, уміння мобілізувати наявні ресурси, компетентність керівників та службовців;
- **оцінка результатів** державної політики передбачає співставлення наявних результатів з можливою результативністю інших підходів до вирішення проблеми, а також передбачає вивчення того, в якій мірі були виконані поставлені завдання і цілі, чи вдалося повністю здійснити заплановані заходи і вийти на відповідні показники;
- **оцінка наслідків** виконання державної політики та їх вплив на різноманітні сторони життя населення і діяльності організацій;
- **оцінка економічної ефективності** державної політики дозволяє визначити, наскільки раціонально були витрачені відповідні ресурси, виділені на впровадження даної політики.

Зобов'язання стосовно проведення оцінки включене в статтю 318 Договору про функціонування Європейського Союзу. Подальші галузеві вимоги щодо оцінки також включені безпосередньо до Договорів ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки; загальної політики у сфері безпеки та оборони; досліджень у сфері розвитку технологій та космічних систем; промисловості; зайнятості; соціальної політики та охорони здоров'я. Більш конкретні вимоги часто вписані у окремі правові акти.

Усі ці зобов'язання усі викладені в рамках Стандарту 14 внутрішнього контролю Комісії.

**Процедура оцінювання державної політики виконує ряд функцій:**

- 1) оцінювання забезпечує достовірну й обґрунтовану інформацію про дієвість політики;
- 2) оцінювання сприяє проясненню й критичному осмисленню цінностей, що лежать в основі вибору цілей і завдань державної політики та доцільність цілей і завдань по відношенню до проблем, які потрібно розв'язати;
- 3) процедура оцінювання надає інформацію, яка сприяє реструктуруванню проблем державної політики, вказуючи, що цілі й завдання слід сформулювати заново, а також може сприяти перегляду старих та визначенню нових альтернатив політики, встановлюючи, що альтернатива політики, якій надавалася раніше перевага, має бути відкинута й замінена новою у зв'язку з її недієвістю.

Необхідно відрізнити оцінку від моніторингу. **Головна мета проведення оцінки** полягає в тому, щоб зібрати і провести аналіз інформації про кінцеві чи проміжні результати, визначити прогрес і сучасний стан в даній області, оцінити вигоди і витрати, встановити сфери для майбутнього вдосконалення, а потім використовувати ці дані для вдосконалення політики чи підвищення якості рішень, а також визначення результатів і наслідків впровадженої політики. **На відміну від оцінки, моніторинг є процесом**, який постійно супроводжує процес реалізації державної політики, він присутній на кожному етапі і є своєрідною системою управління та основою корекції поточної політики відповідно до змін в оточуючому середовищі.

**Моніторинг державної політики дає відповіді на питання:** «Що сталося, як і чому?», а оцінювання державної політики передбачає відповідь на питання: «Що це дає?». **Оцінювання здійснюється шляхом застосування певної шкали цінностей до наслідків державної політики та її програм**, тобто ця політико-аналітична процедура продукує інформацію щодо вартості й цінності наслідків державної політики. Відповідно, цінними будуть ті наслідки державної політики, які сприяють досягненню поставленої мети, ліквідувавши чи прояснивши проблеми державної політики.

Традиційно, проводять оцінку стосовно окремих завдань, але підвищена увага до ефективності призводить до створення нового типу оцінки – **перевірки відповідності**.

Перевірка відповідності схожа з оцінкою окремого заходу, за винятком того, що вона охоплює групу заходів, які мають певний зв'язок один з одним, що виправдовує їх спільне оцінювання (звичайно, загальний набір цілей).

У процесі перевірки відповідності має приділятися особлива увага **виявленню синергій** (наприклад, підвищення ефективності, спрощення, зниження витрат, зменшення навантаження) або проявлень неефективності (наприклад, надмірне навантаження, дублювання, прогалини, невідповідності та/або застарілі заходи) в межах групи заходів, які можуть з'являтися з часом, а також надаватися допомога визначенню сукупного впливу заходів, що охоплюються, з урахуванням як витрат, так і переваг.

Оцінка окремих заходів та перевірка відповідності напрямів діяльності є комплементарними та взаємодоповнюючими інструментами. Хоча оцінка окремих заходів надає більш детальну інформацію стосовно окремих елементів, вона не завжди показує повну картину, і часто це вимагає більш стратегічного та глобального бачення. Процедури перевірки відповідності можуть бути об'єднані у один захід з оцінювання, що в іншому випадку здійснювались би окремо і, можливо, менш послідовно. Перевірка відповідності може забезпечити економію, що досягається за рахунок масштабів, і зосередити увагу на загальних цілях та ефективності. Її сильна сторона полягає у характеристиці сукупних наслідків застосовуваної нормативної бази – вони не характеризуються у ході оцінювання окремих ініціатив, а кумулятивні наслідки не обов'язково відповідають сумі наслідків, визначених шляхом оцінки окремих заходів.

**Загальна методика визначення показників виконання програм** – кількісних і якісних параметрів, за якими визначають, чи було досягнуто запланованих цілей, – **та методологія розроблення і впровадження моніторингу досягнення цільових показників офіційно не визначені.**

Відповідно до абзацу другого пункту 29 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 106, **методика оцінки ефективності виконання програми розробляється державним замовником з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів.**

Відночас відповідно до пунктів 44-50 зазначеного Порядку **державний замовник програми проводить аналіз і комплексну оцінку результатів виконання завдань і заходів програми**, цільового використання коштів і готує щорічні та, в разі потреби, проміжні звіти про хід виконання програми.

У разі коли програма має кількох державних замовників, зазначені звіти готує державний замовник-координатор на основі звітів, що подають інші державні замовники в установленій ним строк.

**Державний замовник програми подає Кабінетові Міністрів України і Мінекономіки щорічні звіти про результати виконання програми до 1 березня року**, що настає за звітним періодом (якщо не визначено інший строк), і проміжні – у строк, установлений актом про її затвердження.

Щорічні та проміжні звіти містять інформацію про мету програми, дату прийняття та номер нормативно-правового акта, яким її затверджено, про державних замовників та виконавців програми, строк її виконання, обсяги та джерела фінансування з визначенням конкретних бюджетних програм (код, назва бюджетної програми), в рамках яких фактично здійснювалося фінансування, а також результати виконання завдань і заходів, визначених програмою, за звітний період, оцінку ефективності та пропозиції щодо подальшого її виконання.

Мінекономіки разом із державними замовниками, Мінфіном, Мінсоцполітики, МОН, Держінформнауки, Мінекоенерго, Держенергоефективності, Держінвест-

проектом **проводить аналіз стану виконання програми на основі поданих державним замовником щорічних та проміжних звітів.**

**Мінекономіки подає до 1 квітня року, що настає за звітним періодом, Кабінетові Міністрів України узагальнену інформацію про хід виконання програми разом із пропозиціями щодо подальшого їх виконання.**

Після закінчення встановленого строку виконання програми **державний замовник не пізніше ніж у тримісячний строк складає заключний звіт про результати виконання програми та подає його Кабінетові Міністрів України разом з узагальненим висновком про результати виконання програми**, підготовленим Мінекономіки разом з Мінфіном, Мінсоцполітики, МОН, Держінформнауки, Мінекоенерго, Держенергоефективності, Держінвестпроектком.

Заключний звіт повинен містити основні дані про програму, її мету та результати досягнення мети, інформацію про фактичні обсяги та джерела фінансування програми, виконання завдань і заходів, оцінку ефективності виконання програми.

**Контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів здійснюється відповідно до законодавства.**

Державний замовник програми організовує опублікування заключного звіту про результати виконання програми, крім звіту про результати виконання програми, що містить інформацію, яка становить державну таємницю, в офіційних засобах масової інформації та розміщує його на своєму вебсайті.

Крім того, розроблено **Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм**, затверджені наказом Міністерства економіки України від 24 червня 2010 року № 742.

Інформаційною базою для визначення фактичних показників ефективності виконання програмних заходів є дані паспортів державних цільових програм, та щорічних звітів про хід їх реалізації, а також дані статистичної, бухгалтерської та іншої звітності за відповідний період тощо.

Показники ефективності виконання програмних заходів враховуються при прийнятті управлінських рішень щодо уточнення завдань та заходів державних цільових програм, визначення їх пріоритетності при формуванні переліку державних цільових програм, які планується виконувати у відповідному році з використанням коштів державного бюджету, для розроблення державними замовниками державних цільових програм методик оцінки ефективності виконання конкретних програм.

Приклади деталізованих методик моніторингу та/чи оцінювання реалізації державних програм в окремих сферах державного управління див. у додатку 3.

**Оцінювання здійснюється на підставі різних підходів. Загалом слід розрізняти такі його типи:**

- формувальне – отримання інформації, яка забезпечує зворотний зв'язок під час розробки напряму політики, що сприяє поліпшенню оцінювання;
- підсумкове – після закінчення формування напрямів політики.

**Залежно від завдання, яке стоїть перед експертом, виділяють такі типи оцінювання:**

1. Оцінювання **послідовності дій / заходів** дає концептуальні відповіді на запитання:
  - про логічну побудову програми (логічний взаємозв'язок між причинами й наслідками);
  - про операційну логіку та послідовність дій у рамках програми.

Оцінювання послідовності дій/заходів дає змогу оцінити правильність послідовності етапів роботи та виявити рівень і характер впливу такої послідовності на ефективність та результативність програми.

2. **Попереднє оцінювання операційної стратегії** здійснюється до початку реалізації програми. Воно дає змогу зрозуміти, як взаємодіють окремі частини програми як між собою, так і з ресурсами, необхідними на виконання програми. Таке оцінювання дає змогу відповісти на запитання типу: чи достатньо людських ресурсів відповідної кваліфікації, необхідних для виконання складових частин програми? Чи своєчасно будуть надані фінансові, технічні та інші засоби для виконання програми згідно з графіком тощо. Крім того, таке оцінювання дає змогу визначити, чи відповідають цілі програми поточній ситуації (яка може змінитися з часом), чи правильно визначено обсяг ресурсів, необхідних для впровадження програми тощо. Загалом за допомогою такого оцінювання мінімізуються ризики.
3. **Оцінювання процесу реалізації** дає змогу отримати детальну інформацію про те, чи реалізується програма за планом, а також чи відчують і сприймають бенефіціари короткотермінові результати програми. Таке оцінювання доповнює зворотний зв'язок і тому допомагає керівництву.
4. **Оцінювання шляхом дослідження окремих ситуацій** (case study) дає змогу керівництву програми вчитися на прикладах шляхом вивчення вдалого й невдалого досвіду, щоб у подібних ситуаціях повторювати рішення або, навпаки, відразу шукати інші. У цьому разі сила рішення має вирішальне значення.
5. **Оцінювання довготермінових ефектів програми, або оцінювання впливу** проводиться, як правило, через 3-7 років після завершення програми для визначення її реального (або сукупності програм) впливу на суспільство. За допомогою такого оцінювання виявляють справжні причинно-наслідкові зв'язки між поставленими цілями та досягнутими результатами.
6. **Мега-оцінювання** покликане об'єднати результати кількох оцінювань (коротко-, середньо-, довготермінових), відомих досліджень тощо стосовно певної тематики. При цьому, використовуючи загальні критерії та зводячи різноманітні дані, роблять висновок щодо надійності та дієвості отриманих результатів.





Існують такі форми оцінювання.

- **Завчасне оцінювання (Appraisal):** критична перевірка потенційної цінності (корисності) справи (наприклад програми), здійснюване до моменту прийняття рішення щодо початку впровадження.
- **Моніторинг (Monitoring):** постійне відстеження прогресу впровадження програми задля визначення відповідності планові та прийняття необхідних рішень щодо вдосконалення діяльності.
- **Критичний огляд (Review):** періодичне або спеціальне, часто швидке визначення стану виконання програми, до якої не застосовують звичайного оцінювання. Критичні огляди, як правило, застосовують до операційних питань.
- **Обстеження (Inspection):** загальна перевірка, спрямована на виявлення слабких місць та збоїв у роботі і внесення пропозицій щодо коригування.
- **Розслідування (Investigation):** спеціальна перевірка заяви щодо порушення та забезпечення доказів для можливого судового переслідування чи дисциплінарного покарання.
- **Аудит (Audit):** визначення адекватності управлінського контролю для забезпечення: ефективного використання ресурсів; збереження фондів; надійності фінансової та іншої інформації; відповідності чинному законодавству та політиці, чинним правилам; ефективності управління ризиками; адекватності організаційної структури, систем і процесів.
- **Дослідження (Research):** системне вивчення, призначене для створення чи розвитку знань.
- **Внутрішнє управлінське консультування (Internal Management Consulting):** консультаційні послуги, покликані допомогти керівництву запровадити зміни, зумовлені організаційними й управлінськими проблемами, та вдосконалити внутрішні робочі процеси.



Існують такі етапи процесу оцінки державної політики:

- 1) визначення цілей та об'єкту оцінки, адже без них неможливо точно встановити та виміряти успіх і прорахунки політики;
- 2) виконання оцінки за допомогою наукових методів збору та оцінки інформації. Слід пам'ятати, що від точності аналізу та узагальнення статистичних даних залежить результат оцінювання;
- 3) отримання інформації та вироблення рекомендацій для керівників.

Як правило, оцінку рекомендується проводити тільки після того, як пройшло достатньо часу з моменту реалізації заходу для того, щоб була можливість зібрати достатньо повні дані.

**БУДЬ-ЯКА ОЦІНКА МАЄ ВІДПОВІДАТИ НА ТАКІ ПИТАННЯ:**

- Якою є нинішня ситуація?
- Наскільки ефективною є державна політика?
- Наскільки результативною є державна політика?
- Наскільки актуальною є державна політика?
- Наскільки узгодженою є державна політика на внутрішньому рівні та з іншими заходами?
- Якою є додана вартість державної політики?