

ІНСТИТУТ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ НАДУ

Управління державними програмами. Моніторинг та оцінювання
(тематичний короткотерміновий семінар)

Укладачі програми та викладачі семінару:

Олександр Іванович Кілієвич, доц. кафедри економічної політики НАДУ, доцент
Валерій Володимирович Тертичка, проф. кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ

Тривалість: 16 акад. год.

Тематичний план

№	Тема заняття
	Відкриття тематичного семінару.
1	Лекція-бесіда Оцінювання та моніторинг у циклі державної політики. Державні програми як об'єкт оцінювання та моніторингу
2	Лекція з елементами практичного заняття Оцінювання затрат, продуктів, впливів і результатів державних програм
3	Лекція з елементами практичного заняття Середовище та учасники процесу оцінювання і моніторингу державних програм. Аналіз стейкхолдерів. Громадський моніторинг
4	Лекція з елементами практичного заняття Цілі і завдання оцінювання та моніторингу державних програм. Показники і критерії результативності
5	Лекція з елементами практичного заняття Процес моніторингу. Класифікація та визначення показників реалізації програм. Процес оцінювання. Формування системи управління процесом оцінювання
6	Лекція з елементами практичного заняття Унормування процедур оцінювання та моніторингу в Україні і ЄС. Аудит ефективності державних програм.
7	Лекція з елементами практичного заняття Методи оцінювання та моніторингу. Впровадження оцінювання та моніторингу. Звіт про оцінювання та моніторинг і презентація результатів оцінювання та моніторингу
	Підбиття підсумків семінару.

Рекомендована література

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії ВР України 28.06.1996 р. Див. Ст. 42, 85, 92, 95, 100, 106, 116, 138, 143.
2. Бюджетний кодекс України (від 08.07.2010 №2456-VI; набирає чинності 01.01.2011)
3. Про Регламент Верховної Ради України. Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI
4. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 7.10.2010 р. № 2591-VI.
5. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики. Закон України від 01.07.2010 №2411-VI
6. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Закон України від 23.03.2008 № 1602.
7. Про державні цільові програми. Закон України від 18.03.2004 №1621-IV.
8. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік. Закон України від 20.05.2010 №2278-VI
9. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Закон України від 11.09.2003 № 1160-15.
10. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Указ Президента України від 31 липня 2004 р. № 854
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ

Президента України від 15 вересня 2005 року №1276/2005

12. Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278.
13. Програма розвитку державної служби на 2005-2010 рр. Постанова КМУ від 8.06.2004 №746
14. Регламент Кабінету Міністрів України. Постанова КМУ від 18.07.2007 № 950 (у редакції постанови КМУ від 8.07.2009 р. № 712)
15. Типовий регламент місцевої державної адміністрації. Постанова КМУ від 11.12.1999 №2263 (у редакції постанови КМУ від 31.10.2007 №1270).
16. Типовий регламент центрального органу виконавчої влади. Постанова КМУ від 19.09.2007 №1143.
17. Положення про Секретаріат КМУ. Постанова КМУ від 12.08.2009 р. №850.
18. 62. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету. Постанова КМУ від 26.04.2003 №621.
19. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм. Постанова КМУ від 31.01.2007 №106.
20. Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Постанова КМУ від 1.03.2006 №215.
21. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Постанова КМУ від 5.11.2008 №976
22. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації громадської політики: Постанова КМУ від 15 жовтня 2004 р. № 1378
23. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова КМУ від 26.11.2009 р. № 1302
24. Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики: Постанова КМУ від 6.01. 2010 р. № 10
25. Методики проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта. Постанова КМУ від 11.03.2004 № 308.
26. Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 11.02.2004 № 150.
27. Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм (аудиту ефективності). Постанова КМУ від 10.08.2004 р. №1017.
28. Питання проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту. Постанова КМУ від 25.03.2006 №361.
29. Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України. Розпорядження КМУ від 4.10.2006 №504-р
30. Про забезпечення діяльності груп аналізу політики у центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті КМУ. Розпорядження КМУ від 7.02.2007 р. №32-р.
31. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження КМУ від 21.11.2007 р. N 1035-р
32. Про затвердження плану заходів щодо реалізації у 2008 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. Розпорядження КМУ від 28.05.2008 р. №764.
33. Концепція проекту Закону України “Про основні засади державної комунікативної політики”. Розпорядження КМУ від 13.01.2010 р. № 85-р
34. Концепція проекту Закону України ”Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів“. Розпорядження КМУ від 22.04.2009 р. № 448-р
35. Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві. Розпорядження КМУ від 16.09.2009 р. N 1184-р)
36. Деякі питання оптимізації державних цільових програм. Розпорядження КМУ від 23 березня

2011 р. № 223-р

37. Питання оптимізації кількості бюджетних програм. Розпорядження КМУ від 6 квітня 2011 р. № 292-р
38. Правила складання паспортів бюджетних програм. Наказ Мініфіну України від 29.12.2002 №1098 (у редакції наказу Мініфіну від 14.01.2008 № 19).
39. Щодо проведення електронних консультацій з громадськістю на сайті "Громадянське суспільство і влада". Наказ Мініюсту України від 13.04.2009 N 324/7
40. Цілі розвитку тисячоліття. Україна – 2010. Національна доповідь. К., Міністерство економіки України, 2010. – 107 с. // www.UNDP.org.ua

Загальна література з моніторингу й оцінювання

41. Аналіз вигід і витрат: концепції і практика / Ентоні Е. Боардмен, Девід Х. Грінберг, Ейдан Р. Вайнінг, Девід Л. Веймер: пер. з англ. – К.: Вид-во "АртЕк", 2003. – 568 с.,
42. Аналіз вигід і витрат: практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; наук. ред. пер. англ. О. Кілієвич. – К.: Основи, 1999. – 175 с.
43. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, сфера прикладних досліджень. Зб. док. і матеріалів / Уклад. О.Кілієвич, В.Тертичка. – К.: "К.І.С.", 2004. – Режим доступу: www.IPAS.org.ua
44. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / Пер. з англ. В.Шульга. - К.: Основи, 2000. - 190 с.
45. Браун П. Посібник з аналізу державної політики/ Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
46. Вайс, Керол Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / Пер з англ. Р.Ткачука та М.Корчинської. Наук. ред. пер. О.Кілієвич. - К. Основи, 2000. - 671 с.
47. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В.Шульга. - К.: Всеуито, 2003. – 350 с.
48. Веймер Д.Л. Аналіз політики: концепції і практика / Д.Л. Веймер, А.Р. Вайнінг А.; пер. з англ. за наук. ред. О. Кілієвича.– К.: Основи, 1998. – 654 с.
49. Вироблення державної політики. Аналіт. записки / Уклад. О.Кілієвич, В.Романов. – К.: Вид-во "К.І.С.", 2003.
50. Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі. Зб. аналіт. звітів і записок учасників Програми урядового стажування / Уклад. О.І.Кілієвич, В.В.Тертичка. К.: „К.І.С”, 2006. – 388 с. – Режим доступу: www.IPAS.org.ua
51. Віскузі, В. Кіп, Верном, Джон М., Гарингтон, Джозеф Е.(мол.). Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика: Пер. з англ./Наук. ред. пер. О.Кілієвич. - К.: Основи, 2004. - 1047 с.
52. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес; Пер. з англ. Р.Ткачук. – К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. – 871с.
53. Гендер і державна політика: Навч. посіб. / Пер. з англ.; Упоряд. П. Ренкін. – К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004.–394 с.
54. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамен; Пер. з англ. О.Рябова. – Львів: Кальварія. – 264 с.
55. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган. Пер. з англ. А.Олійник; Наук. ред. пер. В.Тертичка. – К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. – 396 с.
56. Дай Т. Основи державної політики / Пер. з англ. Г.Є. Краснокутського; Наук. ред. З.В.Балабаєва. – Одеса: АО БАХВА, 2005. – 468 с.
57. Данн В. Державна політика: вступ до аналізу. – Одеса: АО БАХВА, 2005.
58. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження: метод. рек. / уклад.: О.І. Кілієвич, В.В. Тертичка. – К.: НАДУ, 2009. – 88 с.
59. Державна політика: аналітичні документи: підготовлені в межах проекту "Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України". – К., 2002.
60. Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика [Віскузі, В. Кіп, Верном, Джон М., Гарингтон, Джозеф Е.(мол.)]: пер. з англ. ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: Вид-во Соломії

- Павличко “Основи”, 2004.–1047 с.
61. Збірник досліджень ефективності виконання державних програм. - К.: Державна контрольно-ревізійна служба України; Голов КРУ України, 2002. - 104 с.
 62. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Шведське нац. Бюро аудиту; Шведський ін-т держ. управління. - К.: 2001. - 156 с.
 63. Кириєвич А.І. Англо-руський глосарій термінів і понять в сфері аналізу політики, державного управління і економіки громадського сектора. – Бішкек: Університет Центральної Азії, 2009. – 514 с.
 64. Кірієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.
 65. Кірієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. - К.: Основи, 2003. - 510 с.
 66. Кірієвич О. Інституалізація аналізу політики в Україні / О. Кірієвич //Суспільна політика та стратегічний менеджмент. – 2008. - № 1. – С. 4-15. – Режим доступу: http://www.ipas.org.ua/doc/journal/2008/01/jpspm_2008_01_p004.pdf
 67. Кірієвич О. Мікроекономіка для аналізу політики: підручник / О.І. Кірієвич, О.В. Мертенс. – К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. – 655 с.
 68. Кірієвич О.І. Основи економічної методології в аналізі державної політики. В кн.: Економічна теорія і державна політика України в перехідній економіці. Навчальний посібник. В двох книгах /Ю.Бажал, А.Бауманіс, О.Кірієвич та ін.; За заг. ред. І. Розпутенка та Б.Лессера. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2004.–Книга 1, частина 3, сс. 131-162.
 69. Колбеч Г.К. Політика: основні концепції в суспільних науках / Пер. з англ. О.Дем’янчук. – К.: Вид. Дім “КМ Академія”, 2004. – 127 с.
 70. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні/ Лендъел М., Винницький Б., Ратейчак Ю. - К.: К.І.С., 2007. - 120 с. // http://www.rgd.org.ua/project_publications/publications_list/monitoring.pdf
 71. Оцінка впливу як спосіб удосконалення інструментів політики / Програма Sigma, вип. №31. - К.: Видавничий дім “КМ Академія”, 2002. - 76 с.
 72. Оцінювання державних політик та програм: Посібн. для виклад. з осв.-проф. прогр. підгот. магістрів держ. упр./ Англерид Т., Андерсен А. та ін. - К.: Всеуито, 2003. - 151 с.
 73. Оцінювання державної політики і програм: Конспект лекцій до навч. дисципліни / Укл.: В.А.Ребкало, Ю.Д.Полянський. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - 72 с. // www.IPAS.org.ua/library.htm
 74. Пал Л. Аналіз державної політики / Л.А. Пал; пер. з англ. - К.: Основи, 1999. – 422 с.
 75. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку/ Лендъел М., Винницький Б., Ратейчак Ю., Санжаровський І. За ред. Санжаровського І., Полянський Ю. - К.: К.І.С.”, 2007. - 80 с. // http://www.rgd.org.ua/project_publications/publications_list/handbook_maket_.pdf
 76. Регуляторна політика: Нові можливості. / За ред. К.Ляпіної, Д.Ляпіна і Я.Демченкової. - Київ.: Інститут конкурентного суспільства; 2004. - 170 с.
 77. Розробка державної політики. Аналітичні записки/ Уклад. О.І.Кірієвич, В.Є.Романов. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 320 с. – Режим доступу: www.IPAS.org.ua
 78. Романов В. Вступ до аналізу державної політики / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус Т.; Навч. посіб. – К.: Міленіум, 2004.–192 с.
 79. Скот Г. Документи з аналізу політики // Розробка державної політики. Аналітичні записки / Уклад. О.Кірієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2002.
 80. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. - К.: Вид-во “Основи”, 2002. - 750 с.
 81. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Вид-во “Основи”, 2002. 750 с. – Режим доступу: www.IPAS.org.ua
 82. Тертичка В. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні?// Політичний менеджмент. – 2007. – № 1 (22). – С. 10-23. <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=67&c=1527>

83. Эффективность государственного управления: пер. с англ. / Общ. ред.: С.А. Батчиков, С.Ю. Глазьев. - М. : Фонд "За экон. грамотность": Рос. экон. журн.: Изд-во АО "Консалтбанкир", 1998. - 848 с. - Часть 2. Измерение и анализ.
84. Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практик. посіб. для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Наук. ред. пер. О.Кілієвич. – К.: “К.І.С.”, 2003. – Режим доступу: www.IPAS.org.ua
85. Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices/ Ed. M.Potucek, L.T.LeLoup, G.Jenei, L.Varadi. – NISPAcee, 2003. – 340 p.

Інтернет-ресурси

86. www.zakon1.rada.gov.ua/ - Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт
87. www.kmu.gov.ua – Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади
88. www.center.gov.ua – сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (сторінка «групи аналізу політики»)
89. www.civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/index – сайт "Громадянське суспільство і влада"
90. www.ipas.org.ua/library – Сайт Інституту аналізу політики і стратегій, сторінка "Бібліотека".
91. www.icps.com.ua – сайт Міжнародного центру перспективних досліджень (практика впровадження засад АП в Україні).
92. www.nispa.sk – Асоціація інститутів та шкіл з державного управління Центральної і Східної Європи

**ТЕМА. ОЦІНЮВАННЯ ТА МОНІТОРИНГ У ЦИКЛІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.
ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ ЯК ОБ’ЄКТ ОЦІНЮВАННЯ ТА МОНІТОРИНГУ.**

Державна політика – курс дій (або утримання від дій - бездій), обраний органами влади для розв’язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов’язаних проблем.

Термінологія. Оскільки державна політика є синтезною дисципліною, яка акумулює знання в сферах економіки, політики, права та державного управління, саме це визначає широкий фронт дискусій з термінологічних питань (більш детально про термінологію – див. [61-64].

В українській науковій термінології слово "політика" відповідає двом різним поняттям, для яких в інших мовах, зокрема, англійській, використовуються різні слова (*policy* та *politics*). Типовими прикладами визначень цих двох понять можна вважати такі:

1) *політика (politics)* – це "сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб"¹. Політику в цьому розумінні вивчають і аналізують переважно політологи.

2) *політика (policy)* взагалі – це план, курс дій або "напрямок дій, прийнятний і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо"². Саме в такому розумінні вживається слово "політика", коли кажуть про державну політику та про її напрямки (зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна), саме *політика як курс дій* є предметом аналізу політики.

Поняття *public* як прикметник можна перекладати словами "публічний", "державний", "суспільний", "громадський". Зокрема, коли йдеться про *public policy*, то в різних джерелах можна знайти принаймні п’ять варіантів перекладу – *державна політика, публічна політика, суспільна політика, громадська політика, національна політика*.

На сьогодні в світовій практиці сформувалась нова сфера прикладних наукових досліджень, яку можна назвати як **наука суспільна (державна політика)** (Policy science), що складається з двох частин – *дослідження політики* (або *стратегічні дослідження*), яка намагається зрозуміти й інформувати процес вироблення політики через проведення первинних досліджень конкретних проблем державної політики. Це, як правило, сфера інтересів груп дослідників політики або науковців; та *аналіз політики* – галузь більш політично мотивована та прагне безпосередньо впливати на реальні наслідки політики через її проектування для органів влади. Аналіз політики переважно здійснюють відповідні політики чи аналітичні центри.

¹ Політологія: Посібник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. О.В.Бабкіної. – К.: Видавничий центр "Академія", 1998. – 368 с. – С. 6.

² Webster’s new universal unabridged Dictionary. – New-York: Barnes & Noble books, 1996. – P. 1497.

Натепер у розвинених країнах світу (спочатку в США та Канаді, згодом – у країнах Європейського Союзу й інших країнах Центральної та Східної Європи) сформувалась відносно нова сфера професійної діяльності – **аналіз державної політики**, яка підкріплювалась розвитком відповідних наук про державну (суспільну) політику, формуванням нормативно-правової бази, становленням системи підготовки управлінських кадрів (зокрема й вищих керівних кадрів) у провідних університетах світу.

Формування інституційного забезпечення процедур аналізу державної політики (АДП) в Україні. починається від середини 1990-х років за ініціативи проф. *Богдана Кравченка* в Інституті державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України³. За підтримки Міжнародного фонду “Відродження” (МФВ) та Інституту відкритого суспільства (Будапешт) опубліковано перші науково-методичні видання з аналізу державної політики, неурядові організації почали проводити відповідні дослідження. Особливу роль для становлення аналізу політики відіграли чотирирічний проект Канадського бюро з міжнародної освіти (CBIE) “Створення потенціалу для розробки й аналізу напрямків державної політики” та трирічний проект “Канадсько-українсько-балтійська програма економічного навчання”, що їх фінансувало Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA). Лише у рамках цих двох проектів було підготовлено й опубліковано понад сто підручників, навчальних посібників, монографій, збірок документів і матеріалів, досліджень українських і зарубіжних авторів.

Оцінювання (за К.Вайс) – систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних та неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики.

”Оцінювання (за визначенням ООН) – максимально системне і неупереджене вивчення якої-небудь діяльності, проекту, програми, стратегії, політики, теми, сектора, сфери діяльності, роботи організації і т.д.” (UNEG, United Nations Forms for evaluation) // www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=21

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

Державна цільова програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля
- загальнодержавні програми – це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- інші програми, метою яких є розв’язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Метою розроблення державних цільових програм є

- сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць;
- забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв’язання найважливіших проблем.

³ На базі Інституту в 1995 р. була утворена Українська Академія державного управління при Президентові України, якій у 2003 р. було надано статус *національної* (НАДУ при Президентові України).

Державна цільова програма розробляється за сукупності таких умов:

1. існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
2. відповідності мети програми пріоритетним напрямам державної політики;
3. необхідності забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв;
4. наявності реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми.

Класифікація державних цільових програм

За своєю спрямованістю державні цільові програми поділяються на:

- **економічні**, що спрямовані на розв'язання комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;
- **наукові**, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;
- **науково-технічні**, що розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;
- **соціальні**, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти;
- **національно-культурні**, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини;
- **екологічні**, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;
- **оборонні**, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави;
- **правоохоронні**, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки.

Державні цільові програми можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку, що мають державне значення.

Постанова Кабінету Міністрів України (від 31.01.2007 р. № 106) “Про затвердження порядку розроблення та виконання державних цільових програм” визначає механізм розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм. Цей Порядок визначає структуру (перелік і вимоги до розділів програм) та процедуру, яку необхідно виконати під час підготовки проекту програм.

Ініціювання розроблення програми. Ініціаторами розроблення програми можуть бути:

- Кабінет Міністрів України,
- центральні органи виконавчої влади,
- Національний банк,
- Національна академія наук,
- Верховна Рада Автономної Республіки Крим,
- обласні, Київська та Севастопольська міські ради,
- Рада міністрів Автономної Республіки Крим,
- обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Сучасні можливості та проблемні питання в здійсненні моніторингу й оцінювання програм

Базовий закон **про державні цільові програми**, прийнятий 2004 року, передбачає здійснення контролю за виконанням програм, завданнями якого, окрім вчасного виконання заходів та цільового використання коштів, є досягнення цільових показників. Однак на практиці під час контролю основну увагу приділяють саме фактові виконання заходів та цільовому витрачання бюджетних ресурсів. Методологія розроблення та впровадження моніторингу досягнення цільових

показників офіційно не визначена. Ці проблеми є підставою для розроблення нового варіанту цього закону.

Для потреб моніторингу та оцінювання можна використовувати **паспорти бюджетних програм**, які були вперше запроваджені 2002 року і формат яких уже кілька разів змінювався. Однак, знову ж таки, завданням оцінювання виконання бюджетної програми є насамперед цільове використання бюджетних коштів.

Методика визначення показників виконання програм – кількісних і якісних параметрів, за якими визначають, чи було досягнуто запланованих цілей, – використовується за **програмно-цільового підходу до формування бюджетів**, який, зокрема, поширений на рівні міст. Водночас відповідно до Бюджетного кодексу ця практика поки що не обов’язкова й тому мало поширена на регіональному рівні.

Деталізовані методики моніторингу та/чи оцінювання реалізації державних програм від початку 2000-х років застосовуються в окремих сферах державного управління – боротьби з поширенням ВІЛ/СНІДУ, управління освітою, підвищення кваліфікації державних службовців, сприяння розвитку технологічних парків. Зокрема, наприкінці 2004 р. Кабінет Міністрів України затвердив цілісну **систему моніторингу** в сфері навколишнього природного середовища. Зокрема, було визначено завдання системи моніторингу (збір даних; формування банків даних; аналіз інформації; забезпечення нормативного, методичного й технічного забезпечення збору та аналізу даних; забезпечення достовірності інформації та її оприлюднення); **суб’єкти моніторингу** й, зокрема, координаційний орган (міжвідомча комісія, яку затверджує КМУ).

У сфері регіональної політики впродовж останніх років було запроваджено методики моніторингу показників розвитку певних типів територій. Зокрема, йдеться про запровадження моніторингу функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій пріоритетного розвитку. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції від 19.01 2005 р. передбачав методику визначення критеріїв оцінювання, основні параметри розвитку та показники діяльності цих зон і територій.

В Україні також є досвід запровадження **оцінювання діяльності державних органів влади** (центральної і місцевих) **в окремих сферах**, наприклад, щодо залучення інвестицій та формування сприятливого інвестиційного клімату. Нову методику оцінювання діяльності органів влади запропонувало Міністерство економіки в липні 2006 р. Відповідно до неї оцінювання здійснювалося на основі чітко визначеного **переліку показників**, а також було додано **форма звіту** за структурою “Показник–звітний період–відхилення показника (%)”.

Уряд України здійснив кілька спроб розробити **цілісні підходи до оцінювання діяльності центральних і місцевих органів влади щодо впливу на тенденції розвитку регіонів**. Окрема методика комплексного оцінювання результатів соціально-економічного розвитку регіонів була схвалена в лютому 2004 р., і відповідно до неї метою оцінювання було визначено вплив органів влади на тенденції регіонального розвитку та відповідність цих тенденцій цілям Програми діяльності уряду.

У методологічному сенсі методика використовувала 23 показники, які мали демонструвати тенденції розвитку різних сфер регіонального розвитку на основі інформації, поданої, крім Державного комітету статистики, також профільними органами влади.

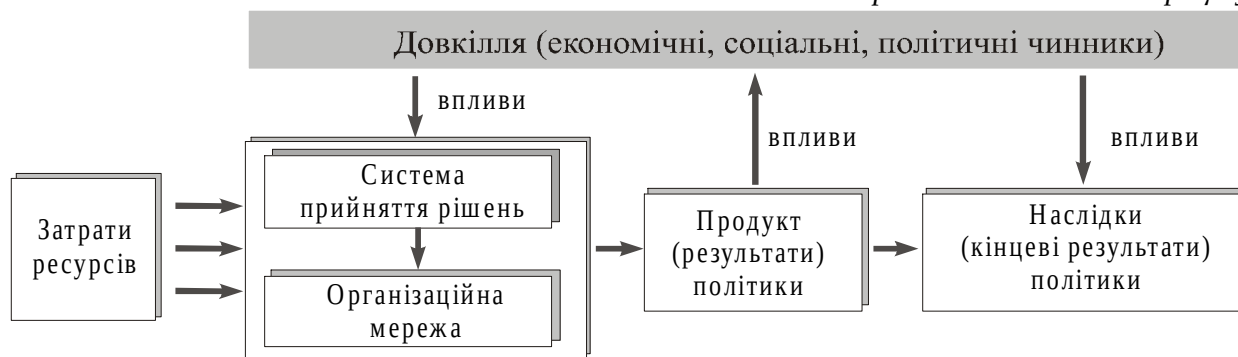
Ця методика була змінена новими складами уряду в 2005–2006 роках, зокрема щодо визначення показників соціально-економічного розвитку регіонів, дані яких є підставою для оцінки управлінської діяльності. Зауважмо, що вперше було запропоновано для використання такий комплексний показник, як валовий регіональний продукт.

ТЕМА 2 ОЦІНЮВАННЯ ЗАТРАТ, ПРОДУКТІВ, ВПЛИВІВ І РЕЗУЛЬТАТІВ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ

Ефективність і результативність політики(програм)

Державна політика як курс дій є процесом, реалізація якого вимагає безперервного втручання органів влади, відповідальних за проведення даного напрямку політики (див. рис. 1).

Рис.1. Модель державної політики як процесу



Інституційно орган влади в цьому процесі відіграє роль *системи прийняття рішень* (напр., Кабінет міністрів, якщо розглядати центральний орган влади).

Процес політики складається, насамперед, у вирішенні питань і проблем. Вирішення кожної проблеми неможливо без затрат відповідних ресурсів.

Затрати - це ресурси, необхідні для здійснення політики.

Реалізація політики, тобто, здійснення намічених заходів політики для вирішення проблеми з урахуванням відомих цілей і завдань, дає результати - **продукти (випуск)** політики.

Навколишнє середовище впливає на процес формування рішень, на затрати й випуск. Крім природного середовища, слід враховувати економічне середовище, соціальне середовище, політичне середовище. Всі вони в сукупності формують набір факторів (економічних, соціальних, політичних), які можуть деякою мірою деформувати цей процес і його результати.

З перебігом часу з урахуванням впливу середовища виникають *наслідки*. Їх можна класифікувати за часом виникнення – короткострокові, середньострокові й віддалені. Наслідки можуть бути *бажаними* (що збільшують вигоди від реалізації політики) і *небажаними* (що породжують витрати, втрати для окремих груп або суспільства в цілому й зменшують вигоди). Наслідки можуть бути *передбаченими* - тоді їх можна врахувати при прийнятті рішень, і *непередбаченими* – які не були враховані при прийнятті рішень (що не означає, що їх не можна було врахувати: можливо, неякісно був проведений попередній аналіз можливих наслідків).

Безпосередній продукт політики й всі істотні наслідки формують *остаточні результати* політики як процесу, хоча поняття «остаточний» носить умовний характер, тому що наслідки впровадження політики часто породжують нові проблеми, що також потребують розв'язання.

Остаточні результати мають передбачатися *цілями політики*, тоді як *продукт політики* пов'язується із *завданнями політики*.

В оцінюванні слід виходити із кількох аспектів – результативності, ефективності і економічності.

Результативність політики (програми) [effectiveness] – це міра досягнення проголошених цілей політики. Результативність показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей. Наприклад, програма профілактики захворювання на СНІД виходить із соціальних цінностей і має за мету зменшення випадків захворювання. Програма могла включати *завдання* – скоротити кількість випадків, скажімо, на 50%. Якщо через рік вдалося досягти скорочення на 45%, то програму можна вважати результативною, а якщо на 10% - то мабуть ні (але ще треба довести, що скорочення - це результат саме цієї програми, а не вплив якихось інших чинників). Для визначення результативності беруться до уваги безпосередні результати (продукт) політики або її кінцеві результати (наслідки).

Ефективність політики (програми) [efficiency] – це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами (інколи – продуктом політики, інколи – наслідками політики). Ефективність може вимірюватись як у натуральних показниках (як продуктивність праці), так і у вартісних – якщо можливо дати грошову оцінку всім затратам і результатам.

Інколи в аналізі виділяють як окремий аспект дієвості політики її *економічність*.

Економічність політики (програми) [economy] означає намагання отримати певні фіксовані результати з найменшими затратами ресурсів (або у найдешевший спосіб).

1. Економічний аналіз державної політики стосується економічних аспектів аналізу політики, зокрема:

- (1) обґрунтування неможливості вирішення проблем за допомогою ринкових механізмів, тобто визначення
 - (а) підстав для втручання (**неспроможність ринку**) та
 - (б) ризиків втручання (**неспроможність влади**);
- (2) визначення **ефективності** і **результативності** політики:
 - (а) формулювання показників ефективності і результативності,
 - (б) вибір методів оцінювання ефективності і результативності заходів державної політики, (зокрема, **аналіз вигід і витрат** - АВВ)
 - (в) методичне та інституціональне забезпечення АВВ;
- (3) аналіз **регуляторних впливів** (АРВ) державного втручання (економічних, соціальних політичних) та методичне та інституціональне забезпечення АРВ.

Позитивний аналіз державної політики (“Що відбувається?”) - аналіз певної ситуації, фактів за допомогою вимірюваних результатів;

Нормативний аналіз державної політики (“Як має бути?”) - оцінка бажаності фактів, визначених за допомогою позитивного аналізу.

2. Аналіз вигід і витрат як метод визначення ефективності державної політики

Аналіз вигід і витрат (cost-benefit analysis) – метод кількісного аналізу ефективності суспільних програм, проектів, результатом якого є оцінка чистих суспільних вигід від результатів впровадження програми.

Чисті суспільні вигоди – різниця між суспільними вигодами та суспільними витратами.

Суспільні вигоди – сумарна грошова оцінка позитивних результатів й наслідків реалізації програм для суспільства в цілому й окремих груп.

Суспільні витрати – сумарна грошова оцінка затрат ресурсів на реалізацію програми та втрат, що виникають внаслідок реалізації програми, для суспільства в цілому та для окремих груп.

Принципи аналізу:

- Врахування „точки зору”
- Врахування інтересів всіх стейкхолдерів програми
- Врахування цінності часу
- Використання невикривлених (ефективних, „тіньових”) цін при оцінюванні затрат і результатів
- Врахування ризиків
- Визначення альтернативних варіантів реалізації програми й орієнтація на найефективніший варіант

Етапи аналізу витрат і вигід

1. Потреби, обмеження, завдання, цілі, точка зору.
2. Формулювання альтернатив
3. Дані про витрати і вигоди з розподілом у часі.
4. Дисконтування вигід і витрат з урахуванням невикривлених цін.
5. Детермінований аналіз
6. Аналіз чутливості
7. Аналіз з урахуванням ризиків
8. Рекомендації для ухвалення рішення

ТЕМА: СЕРЕДОВИЩЕ ТА УЧАСНИКИ ПРОЦЕСУ ОЦІНЮВАННЯ І МОНІТОРИНГУ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ. АНАЛІЗ СТЕЙКХОЛДЕРІВ. ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ. ЦІЛІ І ЗАВДАННЯ ОЦІНЮВАННЯ ТА МОНІТОРИНГУ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ. ПОКАЗНИКИ І КРИТЕРІЇ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ

Політика формулюється у певному середовищі, найважливішим тут є:

соціальне середовище: культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальну структуру суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язку між ними, що їх встановлює кожне суспільство;

фізичне середовище (physical environment):

- географічні характеристики: клімат, природні ресурси, топографію, архітектура тощо;
- демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення та інші фізичні характеристики, що визначають спосіб життя, прийнятий у суспільстві;

економічне середовище (economic environment): економічна система, зміст та активність економічного життя суспільства, в тому числі характер індустрії та торгівлі, відносна заможність чи бідність регіону, на який поширюється політика, рівень безробіття рівень економічного зростання тощо;

політичне середовище (political environment): політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, переважаюча ідеологія, політична культура, нагальні політичні проблеми даного моменту.

Аналіз політики повинен бути спрямований на ідентифікацію **стейкхолдерів** – всіх тих осіб (груп осіб), які мають відношення до процесу політики (як у владі, так і поза органами влади). Тобто всіх, кого зачіпає існування проблеми й можливих шляхів її вирішення (пов'язані із цим затрати, випуск і наслідки реалізації політики). Ці особи є у певному сенсі «пайовиками» процесу політики, тому що вони мають «пай» - з ними потрібно рахуватися в процесі політики.

Стейкхолдери є учасниками процесу політики, центральні фігури в якому – **виробники політики**, зокрема, особи, що приймають рішення, а також **аналітики** політики.

Виробники політики – це ті, хто «робить» політику, тобто особи, відповідальні за її розробку й прийняття рішень в органах влади.

Аналітики політики – це експерти, які власне й здійснюють попередній аналіз, готують рекомендації для замовників аналізу політики.

При здійсненні аналізу політики варто проводити **консультації** із двома групами стейкхолдерів – із представниками *груп інтересів* і *зацікавлених органів влади*.

Групи інтересів – інституційовані групи учасників (можуть ураховуватися формальні й неформальні зв'язки, що поєднують учасників у групи), які мають спільний інтерес у процесі політики. Прикладом є групи бізнесів-інтересів, лобістські групи підприємців; політичні партії й рухи (напр., «зелені», з якими варто рахуватися при реалізації більшості інвестиційних проєктів, що впливають на природне середовище). Із представниками груп інтересів необхідно проводити відповідні консультації в процесі політики, особливо, перед прийняттям яких-небудь рішень.

Другу групу стейкхолдерів, із представниками якої варто проводити попередні консультації, складають **заінтересовані органи влади** – органи, з якими повинні узгоджуватися ті або інші питання, що стосуються даного процесу політики. Коло таких органів влади визначається нормативними документами або експертним шляхом, з урахуванням доцільності.

Консультації проводяться в порядку, визначеному постановою КМУ [20] “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Принцип відкритості і прозорості вироблення державної політики відповідають основоположним підходам демократії і вимагають гласності, тобто громадяни мають бути в змозі спостерігати за формулюванням державної політики через складний процес суспільного обговорення за участю урядовців та представників недержавних організацій.

ТЕМА 4. ЦІЛІ І ЗАВДАННЯ ОЦІНЮВАННЯ ТА МОНІТОРИНГУ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ. ПОКАЗНИКИ І КРИТЕРІЇ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ

1. Зміст державної політики: проблеми, цілі, інструменти.

Зміст державної політики охоплює **визначення проблеми, цілей й інструментів** рішення проблеми.

Цілі політики – це те, що ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування.

При формулюванні цілей слід виходити із цінностей, які декларуються у суспільстві (інколи в якості цінностей виступають *стратегічні пріоритети* політики), під кутом зору саме цінностей здійснюється аналіз політики.

Цілі політики повинні носити зовнішній характер по відношенню до проблеми: буде помилкою обрати в якості мети політики розв'язання проблеми, яка породжує цю політику. Цілі політики конкретизуються в *завданнях/задачах політики*

З огляду на цілі політики розробляються альтернативні шляхи досягнення цілей, які включають сукупність заходів - конкретних кроків, які треба здійснити для вирішення проблеми. Тобто виникає такий логічний ланцюг:

суспільні **цінності** → **цілі і завдання** політики → альтернативні **стратегії** досягнення цілей → **заходи** для реалізації стратегій

Загалом цілі класифікуються за двома великими групами:

2. головні (самостійні) цілі – цінності, які суспільство зберігає й гарантує заради них самих.

Сюди належать: людська гідність, справедливість, ефективність самоусвідомлення та самореалізації, моральність тощо;

інструментальні цілі – умови, які полегшують досягнення головних (самостійних) цілей. Їх часто називають обмеженнями.

Інший метод аналізу ефективності політики - аналіз результативності витрат (або *Аналіз витрат і результативності - cost-effectiveness analysis*) – метод кількісного співставлення результатів реалізації суспільних програм (проектів) із суспільними витратами, пов'язаними із реалізацією програми (проекту).

Аналіз регуляторних впливів політики. Результативність політики

Аналіз регуляторного впливу – документ, який містить *обґрунтування необхідності державного регулювання* шляхом прийняття *регуляторного акта*, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики (закон [9, ст. 1]).

Розробник проекту регуляторного акта при **підготовці аналізу регуляторного впливу** повинен (ст. 12 Закону [9]):

(1) визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;

(2) обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;

(3) визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;

(4) визначити цілі державного регулювання;

(5) визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;

(6) аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;

(7) описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;

(8) обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;

(9) обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;

(10) обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не

можуть бути кількісно визначені;

(11) оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;

(12) оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;

(13) обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;

(14) визначити показники результативності регуляторного акта;

(15) визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

Показники результативності регуляторного акта (згідно методики [23, п.10]):

Прогнозні значення показників результативності регуляторного акта встановлюються протягом різних періодів після набрання чинності актом, обов'язковими з яких повинні бути:

розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта;

кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта;

розмір коштів і час, що витратимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта;

рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта.

Визначення показників результативності політики та критеріїв досягнення цілей

Для визначення результативності потрібно заздалегідь чітко визначити цілі (задачі) політики; по кожній меті (задачі) сформулювати *критерій* – формальну ознаку досягнення цієї мети. З урахуванням цих критеріїв потрібно визначити, яка ймовірність досягнення всіх цілей (або виконання всього комплексу задач).

Відповідна модель повинна включати формулювання (1) загальних цілей, для досягнення яких розроблена політика, (2) конкретних завдань, виконання яких сприяє досягненню відмічених цілей, (3) критеріїв для визначення міри виконання завдань і (4) точних показників для вимірювання того, наскільки ці критерії задоволені.

Критерій визначає конкретне значення міри досягнення цілей і завдань, що вважається достатнім для визнання проблеми розв'язаною. Кожній цілі й завданню повинен відповідати свій критерій або система критеріїв (якщо один критерій не розкриває всі основні вимірювані аспекти цілі/ завдання).

Завдання 1. Для запропонованої альтернативи визначте *затрати, продукт, впливи, результати*:

Затрати [input]- це ресурси, які необхідні для здійснення політики.

Продукт (випуск) [output] політики – безпосередній результат реалізації політики.

Впливи [impact] можуть бути очікуваними і неочікуваними, бажаними і небажаними, короткостроковими і тривалими.

Впливи формують **результати (наслідки)** [outcome] політики - це продукт політики з урахуванням всіх впливів.

Затрати ресурсів	Продукт (випуск)	Впливи	Результати

Завдання 2. Для обраних раніше прикладу проблеми і мети здійснення політики запропонуйте показники її ефективності і результативності.

Результативність політики (програми) [effectiveness] - це міра досягнення проголошених цілей політики. Результативність показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей.

Ефективність політики (програми) [efficiency]- це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами (інколи - продуктом політики, інколи - наслідками

політики). Ефективність може вимірюватись як у натуральних показниках (як продуктивність праці), так і у вартісних.

<i>Результативність політики</i>	<i>Ефективність політики</i>

ТЕМА ПРОЦЕС МОНІТОРИНГУ. КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ. ПРОЦЕС ОЦІНЮВАННЯ. ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ОЦІНЮВАННЯ. МЕТОДИ ОЦІНЮВАННЯ ТА МОНІТОРИНГУ. ВПРОВАДЖЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ ТА МОНІТОРИНГУ. ЗВІТ ПРО ОЦІНЮВАННЯ ТА МОНІТОРИНГ І ПРЕЗЕНТАЦІЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ОЦІНЮВАННЯ ТА МОНІТОРИНГУ

Два основних завдання моніторингу й оцінювання

- навчання та
- звітність

Залучення стейкхолдерів і діалог необхідні для ширшого навчання.

Для звітності потрібна незалежна стороння оцінка.

Моніторинг та оцінювання сприяють відкритості та звітності.

Моніторинг впровадження програми – налагодженню достатнього рівня звітності для забезпечення реалізації програми.

Оцінювання, своєю чергою, забезпечує належний рівень відкритості та звітності, необхідних для досягнення очікуваних результатів.

Процес моніторингу

Визначення необхідної системи моніторингу загалом означає пошук відповідей на такі питання:

- Хто має здійснювати моніторинг?
- Що необхідно моніторити?
- Коли й де має відбуватися процес моніторингу?

Етапи організації системи моніторингу

Етап	Кроки
Планування	Визначення потреб в інформації (індикатори виконання заходів, досягнення цілей тощо) та хто її потребує. Визначення того, як часто слід збирати інформацію. Визначення джерел і способів отримання інформації. Визначення відповідального за збір інформації. Визначення витрат, пов'язаних із запровадженням моніторингу та збором інформації.
Підготування	Розроблення й апробація документів для збору та фіксації даних. Складання посадових інструкцій з визначенням повноважень учасників процесу моніторингу. Підготування персоналу, відповідального за операції з моніторингу. Ознайомлення персоналу програми з системою моніторингу.
Збір даних	Постійний збір визначених даних. Контроль за діяльністю системи моніторингу.
Аналіз та порівняння даних	Порівняння зібраних даних з визначеними плановими значеннями індикатора, встановлення відмінностей. Визначення інших проблем. Пошук причин відхилень та визначення варіантів розв'язання проблем.
Звітування	Документування зібраних даних і результатів аналізу. Забезпечення інформацією щодо результатів моніторингу керівництва тих, хто здійснює впровадження програми, бенефіціарів та інших зацікавлених осіб.

Використання результатів	Використання результатів моніторингу для вдосконалення управління та реалізації програми.
---------------------------------	---

Аудит ефективності державних програм.

Проведенням незалежного оцінювання рівня ефективності, результативності й економічності владних заходів, програм та діяльності структур у суспільних перетвореннях і проводиться для з'ясування:

- чи є ефективними та результативними методи дії державних структур у суспільних перетвореннях, а якщо ні, то чому?
- чи є ефективними та результативними державні програми, а якщо ні, то чому?
- чи можна поліпшити ефективність і результативність державних програм і методів діяльності державних структур у суспільних перетвореннях, і якщо можливо, то яким чином це зробити.

Класифікація та визначення показників (індикаторів) реалізації програм

Показники (індикатори) є основою будь-якого моніторингу. **Показники** (індикатори) – це засоби, за допомогою яких здійснюється моніторинг і визначається рівень прогресу щодо виконання окремих завдань програми, досягнення очікуваних результатів (короткотермінових та середньотермінових) тощо.

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).

Прямі та непрямі індикатори

Прямі індикатори – це ті, що їх застосовують у випадках, 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.

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

- не може бути зафіксованим і вимірним безпосередньо, а лише опосередковано, наприклад, якість життя, організаційний розвиток тощо;
- може бути безпосередньо вимірним, але вартість такого вимірювання буде невиправдано високою;
- може бути вимірним лише з плином значної кількості часу по завершенні заходу/програми.

Кількісні та якісні індикатори

Кількісні (статистичні) індикатори – показники, що мають кількісний вираз і позначаються такими формулюваннями, як число, частота, відсоток, частка тощо. Кількісними індикаторами можна описати, наприклад, таке: 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 формулюваннями: наявність, відповідність, якість, ступінь, рівень, задоволеність, обізнаність тощо. Залежно від потреб програми якісними індикаторами можна описати, наприклад, ставлення до того чи іншого факту стейкхолдерів і споживачів, рівень їхнього 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 панування.

Індикатори процесу та результатів реалізації програми.

За допомогою індикаторів результатів реалізації програми можуть визначатися такі речі, як упроваджені технології, тренінгові матеріали, які віддруковано та розповсюджено, або зростання доходів домогосподарств, тощо.

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

Деякі з цих індикаторів можуть бути суб'єктивними і тому кінцевим користувачам чи учасникам заходу (проекту) може бути поставлено запитання підтвердити чи спростувати факт існування того чи іншого результату. Джерело інформації в таких випадках теж суб'єктивне.

Проміжні та підсумкові індикатори. Міжсекторні індикатори

Проміжні індикатори встановлюються для визначення результату в певні періоди чи етапи програми. Тому вони фактично слугують контрольними відмітками для досягнення очікуваних кінцевих результатів.

Індикатори кінцевих результатів програми є за своєю суттю підсумковими індикаторами.

Індикатори, що відбивають 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 віддзеркалювати, наприклад, питання соціального розвитку, гендерної рівності, екологічної безпеки, розвитку громадянського суспільства тощо.

Визначення та відбір індикаторів. Критерії відбору індикаторів

При відборі індикаторів застосовують низку критеріїв.

Відповідність: 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 збору та чи легко її буде збирати?

Надійність: чи будуть дані, необхідні для індикаторів, надійними та сумірними протягом тривалого часу?

Простота: чи складно буде вирахувати 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 індикатор даватиме змогу оцінити представництво вікових груп, статі, бенефіціарів тощо?

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

Результати	Індикатори	Джерела інформації	Методи збору/аналізу інформації	Частота збору/аналізу інформації	Відповідальний	Користувачі інформації
Коротко термінові						
Середньо термінові						
Довготермінові						

Оцінювання досить часто здійснюється на підставі зіставлення "того, що справді відбулося, з тим, що б сталося, якби політику чи програму ніколи не було здійснено".

Оцінювання політики проводиться у двох площинах:

негативного впливу політики чи програми на заплановані цілі;
дійсного (реального) впливу політики чи програми.

Функції процесу оцінювання:

- забезпечує достовірну та обґрунтовану інформацію щодо проведення державної політики, тобто окреслює деякі рамки, в яких потреби, цінності та можливості реалізуються через дію політики (за таких умов оцінювання показує межі політики, в яких досягаються конкретні цілі);
- сприяє визначенню та критиці цінностей, які лежать в основі вибору суспільних цілей;
- допомагає використанню аналітичних методів, включно з визначенням проблем та виробленням рекомендацій для інших напрямів політики (результат оцінки, що демонструє неадекватне здійснення політики, може призвести до реструктуризації проблем політики або перегляду цілей);
- сприяє визначенню нових та перегляду існуючих альтернатив суспільного розвитку: відмові від попередньо прийнятої альтернативи політики або заміні її іншою.

Загальні способи проведення оцінювання:

- залучення до роботи експерта як штатного працівника;
- звернення до сторонньої дослідно-оцінювальної чи консалтингової організації;
- оголошення конкурсу на проведення оцінювання за допомогою спеціальної процедури;
- проведення оцінювання вченим-дослідником з академічного середовища (як підтвердження правильності теорії на практиці) і звернення по субсидування за результатами оцінювання.

Систематичне оцінювання використовується для:

- виправдання та легітимізації вже прийнятих рішень
- відстоювання політики, програм перед спонсорами, громадськістю, виборцями
- ритуального оцінювання — відповідність умовам "грошодавців"
- уникнення дискусій щодо майбутніх напрямів політики

Найвідоміші методи оцінювання

- надання звітів
- громадські чи парламентські слухання
- інспекційне відвідування
- кількісне вимірювання результатів
- порівняння з існуючими стандартами
- аналіз скарг громадян

Типи оцінювання

Оцінювання здійснюється на підставі різних підходів і загалом слід розрізняти такі типи:

- **формувальне** — отримання інформації, яка забезпечує зворотний зв'язок під час процесу розробки напряму політики, що сприяє поліпшенню оцінювання
- **підсумкове** — по закінченні формування напрямів політики

Типи оцінювання

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

1. Оцінювання послідовності дій/заходів:

- дає концептуальні відповіді на питання про логічну побудову програми (логічний взаємозв'язок між причинами й наслідками);
- дає концептуальні відповіді на питання щодо операційної логіки та послідовності 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 допомагає зрозуміти, як взаємодіють окремі частини програми, як між собою, так і з ресурсами, необхідними на виконання програми. Таке оцінювання допомагає відповісти на запитання типу: чи достатньо людських ресурсів відповідної кваліфікації, необхідних для виконання складових частин програми? Чи своєчасно будуть надані фінансові, технічні й 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 таке оцінювання допомагає мінімізувати ризики.

3. Оцінювання процесу реалізації – дає детальну інформацію про те, чи відбувається реалізація програми згідно з планом, а також чи бенефіціари відчувають і сприймають короткотермінові результати програми. Таке оцінювання доповнює зворотний зв'язок і тому допомагає керівництву.

4. Оцінювання шляхом дослідження окремих ситуацій (case study) – допомагає керівництву програми вчитися на «живих» прикладах через вивчення вдалого й невдалого досвіду, щоби в подібних ситуаціях повторювати рішення або, навпаки, одразу шукати інші. В цьому разі сила рішення має вирішальне значення.

5. Оцінювання довготермінових ефектів програми, або оцінювання впливу – проводиться, як правило, через 3-7 років по завершенні програми з метою визначити реальний її (або сукупності програм) вплив на суспільство. За допомогою такого оцінювання виявляють справжні причиново-наслідкові зв'язки між поставленими цілями та досягнутими результатами.

6. Мега-оцінювання покликане об'єднати результати кількох оцінювань (короткотермінових, середньотермінових, довготермінових), відомих досліджень тощо стосовно певної тематики. При цьому, використовуючи загальні критерії та зводячи різноманітні дані, роблять висновок щодо надійності та дієвості отриманих результатів.

Форми оцінювання

- **Завчасне оцінювання (Appraisal):** критична перевірка потенційної цінності (корисності) справи (напр., 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, покликана виявити слабкі місця та збої в роботі і запропонувати шляхи 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, викликані організаційними й управлінськими проблемами, та вдосконалити внутрішні робочі процеси.

Складники оцінювання:

встановлення навколишнього середовища оцінювання
визначення цілей оцінювання
усвідомлення суті політики
планування оцінювання
визначення ролі аналітика-експерта в оцінюванні
розробка вимірників (критеріїв)
збирання даних, інформаційне забезпечення
проектування оцінювання
експериментальні підходи оцінювання
побудова схеми аналізу

аналіз та інтерпретація даних
оприлюднення результатів та рекомендації щодо політики

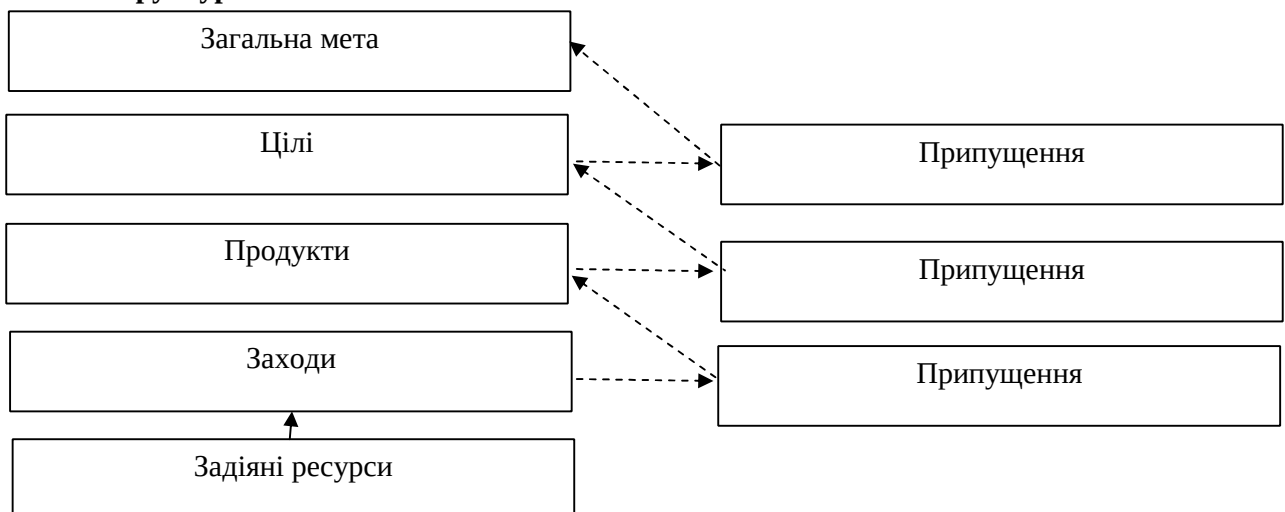
Етапи оцінювання



Традиційні методи оцінювання

Планування та оцінювання потреб	Оцінювання процесу	Оцінювання впливу	Оцінювання результативності	Оцінювання ефективності
населення, на яке спрямована політика; поточні потреби; майбутні потреби; потреби в ресурсах	зусилля персоналу; механізми надання допомоги; інформаційні системи	прогноз впливу; бажаний вплив; неочікуваний вплив; пояснення впливів	передбачувані результати; непередбачувані результати; безпосередні ефекти; небажані ефекти; пояснення результатів	відношення вигід і витрат; витрати й результативність

Логічна структура



Припущення

Зовнішні чинники, які не піддаються управлінню, проте мають вплив на мету, цілі, результати й діяльність, тому їх необхідно брати до уваги

Об'єктивно вимірювані показники (ОВП)

Опишіть цілі за допомогою вимірюваних понять, тим самим створивши підґрунтя для оцінювання результатів виконаної діяльності.

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

Визначення показників

Визначте якість

Визначте цільову групу

Визначте місце

Визначте кількість

Визначте час

SMART (автономна аналітико-звітна процедура)

Показники SMART

Specific – конкретний

Measurable – вимірюваний

Available - доступний

Realistic - реалістичний

Time-bound – обмежений в часі

Оцінювання: перешкоди у визначенні успішності/ неуспішності політики

- **Невизначеність щодо цілей політики.** Зважаючи, що цілі політики розмиті, нечіткі й це, звичайно, утруднює процес визначення рівня їх реалізації, потрібна підтримка коаліції більшості: з різними цінностями, інтересами тощо.
- **Труднощі встановлення причинності.** Зважаючи, що оцінювання вимагає детермінізації соціальних змін, виникають труднощі зі встановленням їхніх причиново-наслідкових зв'язків.
- **Розпорошеність впливів політики.** Зважаючи, що політика має вплив, окрім груп, на які вона спрямована, ще 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 у практиці проведення оцінювання. Аналітики-експерти з власного досвіду знають про дефіцит 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 щодо діяльності адміністративних органів чи окремих осіб. Офіційний опір виявляється в применшенні значення оцінювання, відмові в доступі до інформації, ЗМІ, попередженнях, структурних тисках чи особистих впливах. При цьому слід зважати на увазі організаційну інерцію — опір будь-яким змінам з боку організації як структури.
- **Обмеження в часі.** На цьому вже неодноразово наголошувалося, і часові обмеження є серйозною перешкодою у проведенні оцінювання, оскільки політики очікують швидких суспільних змін, на відміну від структурних, а управлінці намагаються пригальмувати 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