

Лекція 13. Моніторинг публічної політики

- 1. Моніторинг публічної політики: сутність, види, мета, рівні**
- 2. Функції моніторингу**
- 3. Підходи та методи моніторингу політики.**
- 4. Система моніторингу реалізації державної політики**
- 5. Індикатори моніторингу програм соціальної підтримки населення**

- **Методика проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення: Затверджено Наказом Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, Національної академії наук України 01.09.2017 №1396/1272/730/243/528. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1191-17#Text>**
- **Лекція Моніторинг та оцінювання політики. URL : <https://www.youtube.com/watch?v=HnGOfV9hPEs>**



- **Моніторинг** спеціально організоване систематичне спостереження за об'єктами, явищами, процесами дослідження, систематизацію отриманих даних для подальшого аналізу, діагностики, виявлення тенденції розвитку та прогнозування з метою прийняття управлінських рішень, а системність моніторингу означає, що він є інформаційним процесом, який постійно діє



Схема 1. Моніторинг — управлінський інструмент

КЛАСИФІКАЦІЯ СИСТЕМ МОНІТОРИНГУ



- **моніторинг** - це систематичне відстеження якісних і кількісних показників, які характеризують якусь діяльність або поточну ситуацію
- **Метою моніторингу** є відстеження того, як функціонує певна система, чи відповідає вона встановленим **нормам та планам**

Підхід Рационального підрозділу до Моніторингу та оцінки



Розробка системи моніторингу територіального розвитку

МОНІТОРИНГ

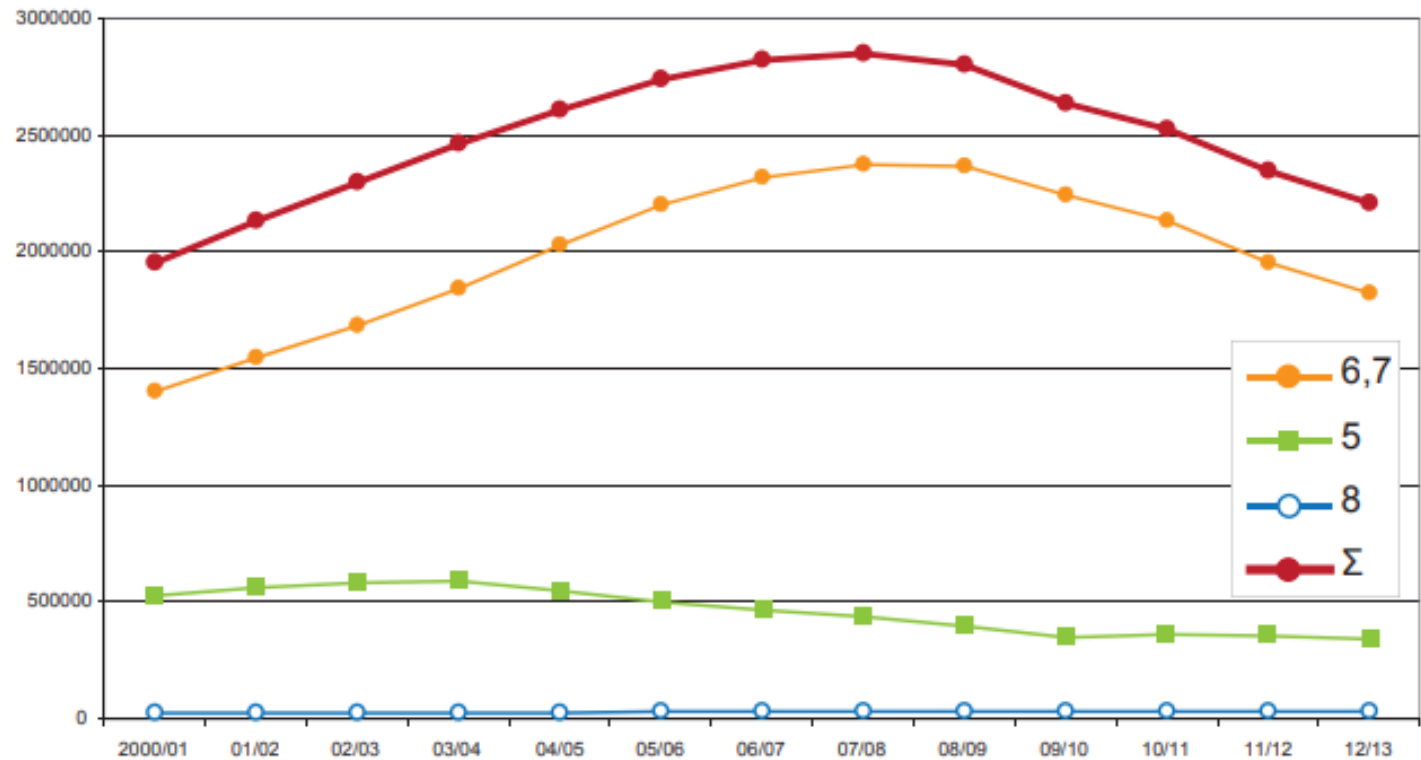
- Отримання інформації про причини та наслідки публічної політики. Дозволяє описати співвідношення між діями політики та їх результатами, є первинним джерелом відомостей про здійснення політики. Інформація про якість і результативність політики допомагає виявити **проблемну ситуацію**, сформулювати за відомою процедурою проблему та розробити нову політику чи внести корективи в уже здійснювану.



- До **першої групи** відносять моніторинги, орієнтовані на **суспільство** в цілому.
- **Мета** - **формування громадської думки** з тих чи інших проблем життєдіяльності суспільства.
- Виходячи з цього ознайомлення користувачів з результатами моніторингу **здійснюється через ЗМІ**, в основному друковані та, останнім часом особливо - електронні.
- Загальноприйнятою нормою в більшості країн західної демократії при проведенні подібного виду моніторингу є його **бюджетне фінансування** (в основному замовлення на проведення моніторингу від державних структур отримують як державні, так і приватні інформаційно-аналітичні центри).



- До *другої групи моніторингу фахівців* належать дослідження, орієнтовані на різноманітних галузей діяльності.
- При цьому чисельність груп фахівців може коливатися від кількох десятків чоловік до десятків тисяч.
- Комунікація між замовником та виробником моніторингу здійснюється за допомогою періодичних спеціалізованих видань, які розповсюджуються за підпискою, у тому числі - через Інтернет.



Динаміка контингенту студентів в Україні (осіб) в цілому та за рівнями МСКО 5-8

- **третя група** - ті види моніторингу, користувачами якого є окремі структури, керівники різних рівнів, **органи влади, політики** тощо.
- Користувачі подібними видами моніторингу отримують готову інформацію, як правило, у вигляді **аналітичних звітів, експертних оцінок, рекомендацій, проектів** і т.п., причому ці документи достатньо часто мають **закритий та конфіденційний характер**



КОНТРОЛЬ І МОНІТОРИНГ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Контроль і моніторинг за законністю публічних закупівель та освоєнням бюджетних коштів є запобіжними заходами неефективному використанню коштів, необґрунтованим рішенням і діям замовників, у т.ч. притягненню до відповідальності винних

Проведення моніторингу має відповідати ряду ключових принципів, основними з яких виступають:

- оперативність та відповідність поставленим завданням;
- цілісність та науковість;
- точність, системність та детальність інформації, її обов'язкова ретельна та максимально глибока перевірка;
- конфіденційність джерел інформації;
- об'єктивність та незаангажованість;
- прогностичність (націленість моніторингу передусім на прогноз).

• **Моніторинг** – не окрема компонента організації контролю, а система, що об'єднує в собі **функції обліку, аналізу та контролю й створює підґрунтя для прогнозування**

• **Внутрішній моніторинг** полягає у визначенні основних **чинників впливу на результати діяльності суб'єкта,**

• **Внутрішній моніторинг** це специфічна та конкретна **функція стратегічно орієнтованого управління послугами, що ґрунтується на постійному спостереженні та діагностиці процесу надання послуг, систематизації отриманих даних в інформаційну базу для подальшої оцінки та аналізу тенденцій зміни показників, і на цій основі прогнозування можливих ризиків і коригування стратегії розвитку установи**

ФУНКЦІЇ МОНІТОРИНГУ

- **Відповідність.** Моніторинг допомагає виявити, наскільки дії адміністрації, штату та інших стейкхолдерів програми/політики відповідають стандартам і процедурам, встановленим законодавчими, регулюючими органами та професійними організаціями.
- **Аудит.** Моніторинг допомагає визначити, чи справді ресурси та послуги, призначені певним цільовим групам, потрапили за призначенням.
Спостереження та попередження - націлені на фіксацію негативних наслідків діяльності суб'єкта управління
- **Відстежування.** Моніторинг дає інформацію, корисну для виявлення та врахування соціальних і економічних змін, зумовлених здійсненням набору політик і програм за певний період часу.
- **Оцінювання.** Моніторинг допомагає зрозуміти, чим результати, наслідки і впливи політики корисні/шкідливі для суспільства, окремих суспільних груп чи громадян (цінність публічної політики для суспільства).



- *Опитування* є основним методом для ситуацій, коли для проведення аналізу необхідно отримати інформацію з певних політичних питань, а саме ту, яка відображає ставлення громадськості до політичних акторів, рішень, проблем.
- *Спостереження* – це спосіб отримання інформації, що передбачає безпосередню фіксацію спостерігачем подій, що відбуваються.

- **Традиційний аналіз** передбачає тлумачення документу – матеріального носія інформації – у довільному стилі.

У традиційному аналізі вирізняють:

- аналіз способу подачі матеріалу, його форми, стилю (наприклад, указ, постанова, розпорядження, аналітична записка);
- аналіз змісту.
- **Метод контент-аналізу** дозволяє ефективно вивчати зміни політико-економічної позиції основних політичних сил у країні, ставлення населення до діючої влади, опозиційних сил, їх окремих ініціатив, передвиборчі настрої громадян тощо.
- **Івент-аналіз** – метод аналізу подій, який дозволяє упорядковувати та структурувати складні політичні процеси, зокрема і прийняття рішень. Ефективність даного методу безпосередньо залежить від наявних даних.

ПІДХОДИ ДО МОНІТОРИНГУ

- **Відстежування змін** в об'єктивних і суб'єктивних суспільних умовах з плином часу. Головний елемент цього підходу – використання **суспільних індикаторів** (статистика, що вимірює суспільні умови та їх зміну з часом для різних сегментів населення).
- **Соціальний експеримент** – це процес систематичної маніпуляції політичних дій, щоб отримувати більш-менш точні відповіді на те, якими є джерела змін у наслідках політики.
- **Суспільний аудит** допомагає виявити, зокрема, чи наслідки політики пов'язані зі здійсненням заходів політики, чи з якимись іншими факторами, не врахованими раніше або тими, що виникли під час здійснення політики.
- **Синтез досліджень і практики** передбачає вивчення формування та здійснення конкретної політики, а також дослідницькі звіти про взаємозв'язки між діями та наслідками політики.

МЕТОДИ МОНІТОРИНГУ

- **Графічне ілюстрування та/або табличне представлення** – подання змін певних індикаторів чи інших змінних факторів політики в залежності від часу у графічному вигляді. Графіки, гістограми, частотний розподіл, крива Лоренца (Lorenz curve), коефіцієнт Джині (Gini coefficient).
- **Розривний часовий аналіз** – відстежування певних параметрів/показників у часі до, під час і після здійснення політичних заходів, який може наочно показати, чи дала політика бажані наслідки. Особливо придатний для суспільного експериментування.
- **Аналіз контрольних порівнянь** – доповнення до попереднього методу, передбачає наявність контрольних груп, з якими проводиться порівняння наслідків політики для цільової групи/бенефіціантів.

- **Моніторинг** - процес регулярного збору та аналізу інформації про хід реалізації політики, що включає механізм реагування на можливі і реальні загрози і відхилення від наміченого плану.
- **Моніторинг** складається з інформаційної, аналітичної та оперативної підсистем.
- В основі моніторингу лежить система показників (індикаторів).
- **Моніторинг проектів, цільових програм** проводиться з використанням таких груп індикаторів, як прямі і непрямі, кількісні і якісні, спеціальні, складні індикатори та індекси.
- Зібрана інформація аналізується - визначаються типи і характер помилок, відхилень, їх вплив на досягнення цілей.
- Вироблення рекомендацій щодо їх усунення, внесення змін у стратегію політики, її зміст - завдання оперативної системи. Результати моніторингу допомагають уповноваженим на те органам у прийнятті рішень про майбутнє політики/програми.

Управління	Інформаційна система	Аналітична система	Оперативна система
<ul style="list-style-type: none"> - цілі програми; - показники виконання; - заходи; - діяльність 	<ul style="list-style-type: none"> - збирання інформації; - обробка інформації; - передача інформації 	<ul style="list-style-type: none"> - оцінка рівня виконання; - порівняння: за часом; за стандартами; за структурами 	<ul style="list-style-type: none"> - рішення про цілі; - рішення про стратегії та зміст заходів; - рішення за оцінками та моніторингом

Система моніторингу реалізації державної політики

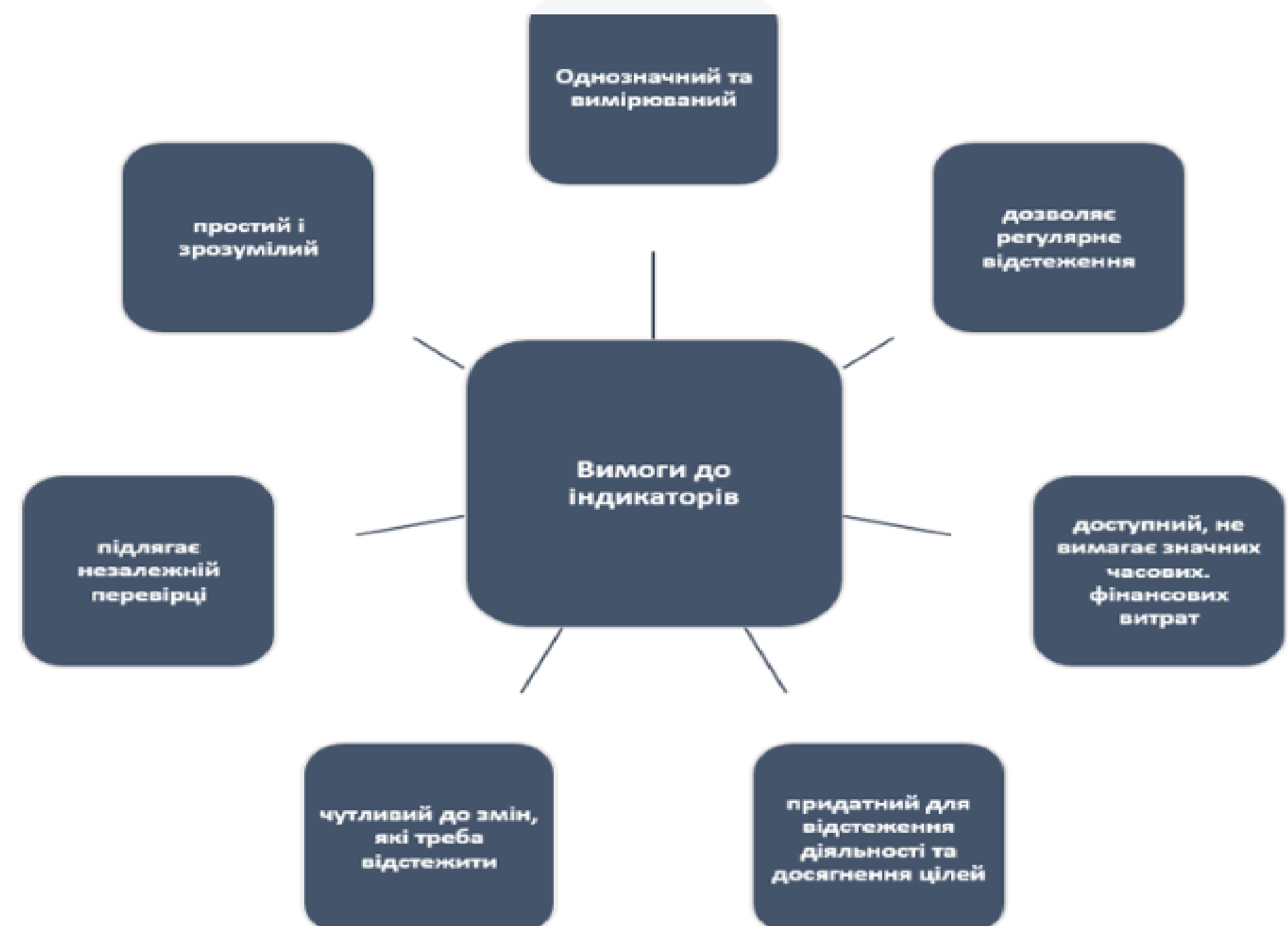
Етап	Кроки
Планування	Визначення потреб в інформації (індикатори вжиття заходів, досягнення цілей тощо) того, хто її потребує; того, як часто слід збирати інформацію; джерел і способів отримання інформації; відповідального за збирання інформації; витрат, пов'язаних із запровадженням моніторингу та збиранням інформації
Підготовка	Розроблення й апробація документів для збирання та фіксації даних. Складання посадових інструкцій з визначенням повноважень учасників процесу моніторингу. Підготовки персоналу, відповідального за операції з моніторингу. Ознайомлення персоналу програми із системою моніторингу
Збирання даних	Постійне збирання визначених даних. Контроль за діяльністю системи моніторингу
Аналіз і порівняння даних	Порівняння зібраних даних з визначеними плановими значеннями індикатора, встановлення відмінностей. Визначення інших проблем. Пошук причин відхилень та знаходження варіантів розв'язання проблем
Звітування	Документування зібраних даних і результатів аналізу. Забезпечення інформацією щодо результатів моніторингу керівництва тих, хто впроваджує програму, бенефіціарів та інших зацікавлених осіб
Використання результатів	Використання результатів моніторингу для вдосконалення управління та реалізації програми

- **Програми соціальної підтримки населення, за якими здійснюється моніторинг:**

- допомога при народженні дитини;
- допомога на дітей одиноким матерям;
- допомога при усиновленні дитини;
- допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування;
- державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям;
- державна соціальна допомога особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю;
- тимчасова державна допомога дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме;
- щомісячна грошова допомога особі, яка проживає разом із особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, яка за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за нею;
- субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.

- **Моніторинг включає:**

- **поточний моніторинг**, який здійснюється один раз на рік на основі обстеження домогосподарств, статистичних та адміністративних даних, за звітний період (за попередній рік). Поточний моніторинг відслідковує зміни у чисельності отримувачів допомоги, обсягах та сумах виплат, оцінює вплив на бідність, дієвість і адресність допомоги, а також дає оцінку програм соціальної підтримки, зазначених у пункті 6 цього розділу, у цілому;
- **періодичний моніторинг**, який здійснюється один раз на п'ять років на основі даних поточного моніторингу та даних опитування населення.
- Періодичний моніторинг відслідковує зміни в оцінці з боку населення окремих видів допомоги та системи соціальної допомоги в цілому.



- **Прямі і непрямі індикатори**
- **Прямі індикатори** – це фіксація показників, що безпосередньо характеризують вихідні дані та/або зміни в об'єкті спостереження (як правило короткотермінові результати програми/проєкту). Прямі індикатори є доволі точними, повними та зручними для безпосереднього застосування.
- **Непрямі індикатори** застосовують тоді, коли процес або явище неможливо виміряти за допомогою прямих індикаторів, тобто тоді коли результат неможливо зафіксувати та виміряти безпосередньо. Здебільшого це стосується процесів чи явищ, які знаходяться в невидному (прихованому) стані та які складно виміряти або порахувати кількісно (наприклад, рівень неофіційних платежів (корупції) в землекористуванні, рівень прихованої (не оформленої трудовим договором) зайнятості і т.п.). Також непрямі індикатори використовуються в ситуації, коли показник може бути вимірним безпосередньо, але вартість вимірювання з використанням прямих індикаторів буде невиправдано високою або ж може бути вимірним лише з плином значної кількості часу по завершенні програми/проєкту.

• **Проміжні та кінцеві індикатори**

- Проміжні індикатори встановлюються для визначення результату в певні періоди чи етапи програми/проєкту. Тому вони фактично слугують контрольними позначеннями для досягнення очікуваних кінцевих результатів.
- Індикатори кінцевих результатів програми/проєкту за своєю суттю є підсумковими індикаторами.

Інші індикатори

- **Індикатори, що відбивають специфіку певної галузі чи сектору** (наприклад, індикатори розвитку МСП, розвитку сільського господарства в громаді, проєктів ДПП, а також проєктів співробітництва територіальних громад) мають бути збалансованими шляхом доповнення їх іншими показниками, які мають міжсекторний характер і покликані віддзеркалювати, серед іншого, питання соціального розвитку (наприклад, вплив бізнесу на розвиток соціальної інфраструктури громади), екологічної безпеки (декарбонізація, збереження довкілля) тощо.
- **Індикатори, що відображають задоволення потреб різних груп бенефіціарів**, гендерної рівності (наприклад відсоток жінок і молоді в місцевому бізнесі, кількість безробітних та незайнятих осіб, які пройшли перекваліфікацію і працевлаштувалися, частка зацікавлених у відкритті власної справи, які підготували бізнес плани і отримали гранти для започаткування бізнесу тощо).
- **Індикатори-індекси**, які дозволяють привести елементи складного явища до стану порівняння і є показниками, які дають змогу здійснювати **оцінку ролі окремих факторів, які формують складне явище** (в контексті МЕР, наприклад, щорічне вимірювання та порівняння інвестиційної привабливості громади або сприятливого бізнес середовища, для чого може бути застосовано опитування представників МСП із використанням 10-12 різних чинників, чутливих для бізнесу).

Індикатори моніторингу соціальних програм (1)

Базові показники – описують, що входить до програми (кількість навчальних годин, кількість витрачених ресурсів тощо).

Кінцеві показники – описують діяльність (кількість працівників, що пройшли навчання; кількість сімей, залучених до програми сімейного планування).

Показники впливу – заходи, що справді внесли зміни, наприклад, у стан здоров'я, зменшення дитячої смертності.

Індикатори моніторингу соціальних програм (2)

1. **Показники затрат** - обсяг ресурсів, вкладених у здійснення завдань програми (легко визначаються, проте не вказують, чи справді ефективно виконуються завдання програми)
2. **Показники продукту** - вироблений програмою обсяг послуг та продукції.
3. **Показники економічної ефективності** - вартість наданих послуг або продукції.
4. **Показники якості** – результативність програми у розв'язанні проблеми чи досягненні бажаного стану речей

Індикатори моніторингу соціальних програм (3)

- **Вхідний внесок/ресурси (input)**: кількість фінансових, людських та інших ресурсів, залучених до процесу надання послуг; ресурси, що використовуються для виконання програми, затрати на програму;
- **Продукт (output)**: послуга, надана населенню, наприклад, виражена в кількості виконаних завдань;
- **Результат (outcome)**: реальний вплив та цінність надання послуги.

- **Джерела:**
- сюжети теленовін;
- статті у друкованих ЗМІ;
- статті в електронних ЗМІ;
- перелік основних тем дня та тижня;
- звітність виконавців програми/проєкту;
- звітність місцевого органу виконавчої влади (про фінансове забезпечення та виконання стратегії розвитку, програми, проєкту);
- результати статистичних спостережень, виконаних на замовлення відповідального виконавця програми/проєкту;
- інформація центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів;
- інформація асоціацій органів місцевого самоврядування;
- інформація державної, регіональної та місцевої статистики;
- результати опитування громадської думки, а також анкетування, фокус-групи, інтерв'ю за участю бенефіціарів і стейкхолдерів програми/проєкту (наприклад представників МСП, ФОП, ІГС, службовці ОМС, жінки, молодь тощо, з урахуванням визначених цільових груп).

• **IV. Показники для проведення моніторингу**

• 1. Показники для проведення моніторингу допомоги при народженні дитини:

- 1) для поточного моніторингу використовуються такі показники:
- для моніторингу змін у чисельності отримувачів допомоги (дані Мінсоцполітики):
- середньомісячна кількість отримувачів допомоги при народженні дитини, осіб;
- кількість осіб, яким призначено допомогу при народженні дитини;
- кількість дітей, на яких призначено допомогу при народженні, осіб;
- загальна кількість отримувачів допомоги, осіб;
- кількість отримувачів одноразових виплат при народженні, осіб;
- кількість отримувачів щомісячних виплат, осіб;
- для моніторингу змін обсягу та розміру допомоги (дані Мінсоцполітики):
- загальний обсяг виплат за звітний період, тис. грн;
- загальна сума одноразової допомоги, тис. грн;
- середній розмір одноразової виплати, грн;
- загальна сума щомісячної допомоги, тис. грн;
- середній розмір щомісячної допомоги, грн;

Методика проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення: Затверджено Наказом Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, Національної академії наук України 01.09.2017 №1396/1272/730/243/528. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1191-17#Text>

Приклади індикаторів для проведення моніторингу соціальних програм

Вид послуги	Ресурси	Продукт	Результат	Якість
Догляд за місцем проживання особи (вдома)	<p>Фінансові (витрати на надання програми)</p> <p>Вартість матеріально-технічних засобів (спецодяг, транспорт тощо) в розрахунку на одного соціального працівника (робітника)</p> <p>Кількість залучених фахівців (осіб)</p> <p>Частка персоналу, який має фахову освіту (%)</p> <p>Частка осіб, які підвищили рівень кваліфікації (%)</p>	<p>Кількість виявлених осіб</p> <p>Кількість клієнтів (в т.ч. тих, хто обслуговуються на платній основі)</p> <p>Кількість наданих послуг</p> <p>Набір видів послуг, які надаються</p> <p>Середня кількість відвідувань соціальним працівником одного клієнта (разів/тиждень)</p>	<p>Рівень задоволення потреб громади у послугах</p> <p>Кількість/частка клієнтів, у яких сталися позитивні зміни у соціальній ситуації (виконані умови пакету послуг)</p> <p>Рівень задоволення потреби клієнта</p>	<p>Час очікування надання послуги з моменту звернення (лише для влади місцевого та національного рівня)</p> <p>Кількість скарг (в розрахунку на 100 клієнтів)</p> <p>Задоволеність клієнта послугою</p>