

Тема 2: Моніторинг і оцінювання в стратегічному управлінні.

Управління процесом реалізації стратегії розвитку громади / території / регіону

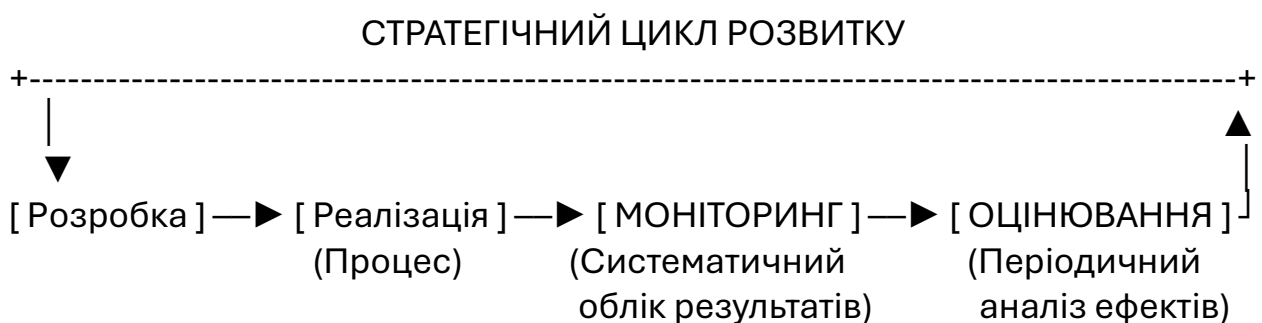
1. Концептуальні основи М&Е: розмежування моніторингу та оцінювання
2. Архітектура системи індикаторів моніторингу
3. Організаційний механізм реалізації стратегії та структура звітності
4. Аналіз звітів з виконання стратегій: Типові помилки та маніпуляції
5. Проблемна підсумкова консультація та розбір управлінських ризиків

1. Концептуальні основи М&Е: розмежування моніторингу та оцінювання

Науковці і практики у сфері публічного управління часто стикаюся з фундаментальною парадоксальною проблемою: створити та затвердити якісну Стратегію розвитку (громади чи регіону) – це лише 20% успіху. Решта 80% – це спроможність публічного сектору втілити її в життя.

У публічному управлінні побутує вислів: *«Що не вимірюється – те не управляється, а що не управляється – те занепадає»*. Саме тому таким важливим є інструментарій, який перетворює декларативні документи на реальні зміни в якості життя громадян.

У публічній адміністрації терміни **«моніторинг»** (Monitoring) та **«оцінювання»** (Evaluation) часто використовують як синоніми через спільний аббревіатурний комплекс **М&Е**. Проте з методологічної точки зору це два принципово різних інструменти управлінського циклу.



Порівняльний аналіз моніторингу та оцінювання

Критерій	Моніторинг (Monitoring)	Оцінювання (Evaluation)
Сутність	Безперервний, систематичний збір даних про перебіг реалізації	Періодична, комплексна аналітична оцінка досягнення цілей
Головне питання	«Чи робимо ми речі правильно?» (відповідність плану)	«Чи правильні речі ми робимо?» (доцільність та ефект)
Часовий горизонт	Оперативний (щомісяця, щокварталу, щороку)	Етаповий / Підсумковий (мідтерм, 3–5 років, post-factum)
Фокус уваги	Вхідні ресурси (Inputs), процеси (Activities), виходи (Outputs)	Результати (Outcomes), довгострокові впливи (Impacts)
Джерело даних	Внутрішня звітність, оперативна статистика, реєстри	Комплексні дослідження, соціологія, зовнішній аналіз
Основна мета	Оперативне коригування відхилень та виправлення помилок	Прийняття стратегічних рішень про продовження / ревізію

1.1. Інституційна пам'ять та навчання органу влади через M&E

У публічному управлінні надзвичайно важливо розуміти, як M&E трансформує орган владної спроможності. Згідно з теорією організаційного навчання Кріса Арджиріса та Дональда Шона (*Chris Argyris & Donald Schön*), система M&E реалізує два контури навчання:

1. Одноконтурне навчання (Single-loop learning – забезпечується моніторингом):

○ *Механізм:* Порівняння фактичного стану з плановим нормативом. Якщо виявляється відхилення (наприклад, затримка будівництва Центру надання адміністративних послуг на 2 місяці), орган влади реагує в межах існуючих правил: накладає штраф на підрядника або додає ресурси.

2. Двоконтурне навчання (Double-loop learning – забезпечується оцінюванням):

○ *Механізм:* Перегляд самих припущень, базових цінностей та політик. Коли аналізується 3-річний ефект від збудованого ЦНАП і виявляється, що 80% громадян переходять на електронні послуги через смартфон, постає питання: *«Чи потрібно нам будувати ще 3 фізичні філії ЦНАП, чи краще інвестувати в цифротизацію та мобільні адміністративні цифрові офіси?»*.

Тобто, моніторинг створює коротке петльове навчання (*single-loop learning*): ви виявляєте відхилення від графіка будівництва водогону та перерозподіляєте ресурси.

Оцінювання забезпечує подвійне петльове навчання (*double-loop learning*): ви ставите під сумнів саму доцільність будівництва централізованого водогону у селі з вимиранням населення і переглядаєте стратегічний пріоритет на користь індивідуальних локальних рішень.

[Помилка / Відхилення]

|

└─► [Реагування на моніторинг] —► Зміна дій (Виправлення процесу)

|

└─► [Реагування на оцінювання] —► Зміна припущень/парадигми (Перегляд цілей)

1.3. Логіко-структурна матриця публічної інтервенції (Chain of Results)

Щоб зрозуміти, як вимірювати стратегічний прогрес, ми використовуємо п'ятирівневу причинно-наслідкову модель:

1. **Inputs (Вхідні ресурси):** Фінансові, людські, часові та матеріальні ресурси, залучені для реалізації програми (наприклад: *бюджетні кошти в розмірі 5 млн грн*).

2. **Activities (Діяльність/Процеси):** Конкретні дії, що здійснюються за рахунок ресурсів (наприклад: *проведення ремонтних робіт у будівлі школи*).

3. **Outputs (Безпосередній продукт/Вихід):** Прямий фізичний або послуговий результат діяльності (наприклад: *відремонтована будівля школи на 300 учнівських місць*).

4. **Outcomes (Середньострокові результати):** Зміни у поведінці, стані чи спроможності цільової групи (наприклад: *підвищення рівня енергоефективності будівлі на 40%, зростання відвідуваності*).

5. **Impacts (Довгостроковий вплив):** Глобальні суспільно-економічні зміни на рівні всієї громади чи регіону (наприклад: *покращення загального рівня освіти та зниження захворюваності серед дітей у громаді*).

2 Архітектура системи індикаторів моніторингу

Ключові поняття: Індикатори, CREAM, SMART, Закон Гудгарта, перверсивні стимули (perverse incentives), baseline/target.

Система індикаторів – це "вимірювальна мережа" стратегії. Якщо ціль не має вимірюваного індикатора, вона є не стратегічною ціллю, а декларативним бажанням (Wishful thinking).

Індикатори – це вимірювальні інструменти стратегії. У публічному управлінні використовується класифікація індикаторів за напрямками та якістю.

2.1. Типологія індикаторів у публічному секторі

- **За характером даних:**
 - **Кількісні (Quantitative):** Абсолютні або відносні статистичні показники (чоловіки/жінки, гривні, тонни, відсотки, проміле).
 - **Якісні (Qualitative):** Показники, що описують суб'єктивні оцінки, сприйняття, задоволеність чи інституційний розвиток (наприклад: *Рівень довіри громадян до міської ради; Індекс сприйняття безпеки у вечірній час*).

- **За часовим та динамічним характером:**
 - **Випереджальні індикатори (Leading indicators):** Сигналізують про майбутні зміни до того, як вони настануть *(наприклад: кількість виданих будівельних дозволів випереджає зростання ВРП та зайнятості у будівельній галузі)*.
 - **Запізнілі індикатори (Lagging indicators):** Фіксують факт, який вже відбувся *(наприклад: Рівень безробіття за минулий рік)*.

2.2. Стандарти якості індикаторів: Порівняння SMART та CREAM

У міжнародній практиці публічного управління (Світовий банк, ООН, ЄС) стандартом оцінки якісних індикаторів M&E є методологія CREAM, яка часто доповнює або заміщує класичний бізнес-формат SMART.

Порівняння методологій оцінки якості індикаторів

Для побудови якісної системи моніторингу кожна ціль має вимірюватися індикатором, який відповідає міжнародним стандартам.

Критерій SMART	Опис	Критерій CREAM	Опис
S - Specific	Конкретний	C - Clear	Чіткий, зрозумілий для загалу Однозначне понятійне трактування. Усі сторони розуміють показник однаково (відсутність подвійних смислів).
M - Measurable	Вимірюваний	R - Relevant	Релевантний стратегічній цілі. Прямо пов'язаний із відповідною стратегічною ціллю. Зміна показника свідчить про зміну стану цілі.
A - Achievable	Досяжний	E - Economic	Економічно доцільний у зборі. Вартість збору, обробки та перевірки даних для індикатора не повинна перевищувати цінність управлінського рішення, прийнятого на його основі.
R - Relevant	Доречний	A - Adequate	Адекватний для оцінки. Забезпечує достатній рівень

Критерій SMART	Опис	Критерій CREAM	Опис
			інформативності без надмірного інформаційного "шуму".
T - Time-bound	Обмежений у часі	M - Measurable	Вимірюваний технічно. Піддається якісному чи кількісному вимірюванню через надійне, незалежне та верифіковане джерело даних.

Критерії якості індикаторів: Метод SMART / CREAM

Для побудови якісної системи моніторингу кожна ціль має вимірюватися індикатором, який відповідає міжнародним стандартам.

C - Clear (Чіткі)

R - Relevant (Релевантні)

E - Economic (Економічно доцільні)

A - Adequate (Адекватні)

M - Measurable (Вимірювані)

- **Clear (Чіткий):** Однозначне понятійне трактування без подвійних змістів.
- **Relevant (Релевантний):** Безпосередньо пов'язаний з відповідною стратегічною або оперативною ціллю.
- **Economic (Економічний):** Вартість збору даних для індикатора не повинна перевищувати цінність управлінського рішення, прийнятого на його основі.
- **Adequate (Адекватний):** Забезпечує достатній рівень достатності інформації для оцінки прогресу.
- **Measurable (Вимірюваний):** Можливість якісної або кількісної фіксації через надійне джерело даних.

2.3. Пастки та викривлення системи вимірювання: Закон Гудгарта та перверсивні стимули

Під час проектування індикаторів розробники часто припускаються системної помилки, не враховуючи адаптивну поведінку виконавців.

Закон Гудгарта (Goodhart's Law): стверджує: «Коли показник стає ціллю, він перестає бути хорошим показником».

При наданні показникам моніторингу статусу "критеріїв успішності" або "KPI преміювання", бюрократична система починає оптимізувати процес під показник, а не під реальну суть проблеми:

- **Класичний приклад у публічній безпеці:** Якщо оцінювати роботу муніципальної інспекції чи поліції за кількістю виписаних протоколів (**Output**), інспектори почнуть штрафувати за дрібні порушення (наприклад, перехід у невстановленому місці) замість патрулювання криміногенних зон та профілактики тяжких злочинів (**Impact**).
- **Приклад у медицині:** Якщо критерієм ефективності лікарні зробити "скорочення ліжко-днів", система почне передчасно виписувати недолікованих пацієнтів, що призведе до зростання повторних госпіталізацій у важкому стані.

3. Організаційний механізм реалізації стратегії та структура звітності

Ефективність Стратегії залежить від інституційного забезпечення її реалізації. Стратегія не може виконуватися «всіма підрозділами одночасно» – має бути чітко визначена архітектура відповідальності.

3.1. Нормативно-правова рамка України

В Україні ключовими документами, що регламентують моніторинг регіонального та місцевого розвитку, є:

- **Закон України «Про засади державної регіональної політики»** (ст. 22 «Моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики»).
- **Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 942** (зі змінами) щодо порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій.
- **Порядок проведення моніторингу та оцінки реалізації стратегій розвитку територіальних громад** (затверджується рішенням відповідної місцевої ради).

3.2. Інституційна схема управління реалізацією

1. **Рушійний орган (Координаційний центр / Комітет з моніторингу):** Включає представників влади, бізнесу, наукового середовища та громадськості. Здійснює загальне керівництво.

2. **Адміністратор моніторингу (Департамент / Відділ економічного розвитку):** Відповідальний за збір, консолідацію, первинний аналіз даних та підготовку річних звітів.

3. **Виконавці (Структурні підрозділи, комунальні підприємства, Агенції регіонального розвитку):** Безпосередньо реалізують проекти розвитку та надають первинні дані.

[СТРАТЕГІЧНИЙ КОМІТЕТ \ Комітет з моніторингу (Влада + Громадськість + Бізнес)]



❓ **Комітет з моніторингу (Стратегічна рада):** Дорадчо-консультативний орган, куди входять ключові стейкхолдери громади (не менше 30% – представники громадськості та бізнесу). Зустрічається 2–4 рази на рік для розгляду звітів.

❓ **Адміністратор моніторингу:** Спеціалізований структурний підрозділ (або призначена посадова особа), відповідальний за методологію, розсилання формалізованих карток моніторингу, консолідацію даних та аналітичну обробку.

❓ **Виконавці:** Галузеві підрозділи, комунальні підприємства, установи та залучені громадські організації, що безпосередньо втілюють проекти та надають первинні дані.

3.3. Регламент та структура моніторингових звітів

1. Щоквартальний оперативний звіт (Status Report):

- *Характер:* Статусний, «світлофорний» моніторинг (Traffic Light System: Зелений – у графіку; Жовтий – ризик відхилення; Червоний – критичний зрив).

- *Призначення:* Для оперативно-розпорядчих рішень Голови громади / ОДА.

2. Річний аналітичний звіт з виконання Операційного плану:

- *Характер:* Комплексний аналіз використання фінансових ресурсів, ступеня досягнення Output-індикаторів, аналіз причин недотримання термінів. Публікується на офіційному веб-порталі органу влади.

3. Підсумковий / Середньостроковий звіт (Mid-term / Final Evaluation Report):

- *Характер:* Глибинний аналіз Outcome та Impact індикаторів, який проводиться на 3–4 рік реалізації. Включає соціологічні опитування та економічне моделювання. **Є правовою підставою для внесення змін до Стратегії рішенням ради.**

4. Аналіз звітів з виконання стратегій: Типові помилки та маніпуляції

Ключові поняття: Cherry-picking, заміна результату процесом, відсутність базових ліній (Base lines), зовнішні шоки.

Під час перевірки та аналізу моніторингових звітів керівник публічного органу повинен володіти навичками **критичного аналізу та детекції маніпуляцій**.

Системні бюрократичні помилки у звітності:

1. Заміна результату процесом (Process-for-Outcome Illusion):

- *Помилка у звіті:* «З метою сприяння туризму проведено 8 засідань круглого столу, видано 500 буклетів».

- *Критика:* Звіт замовчує, чи зросли туристопотік, середня тривалість перебування туриста та надходження від туристичного збору.

2. Ефект «Фасадного успіху» або «Вибіркового цитування» (Cherry-picking):

- *Помилка у звіті:* Включення до підсумкового документа лише тих 3 індикаторів, де є позитивна динаміка, і повне замовчування 12 індикаторів, де зафіксовано падіння чи стагнацію.

3. Відсутність або маніпуляція базовою лінією (Baseline Bias):

- *Помилка у звіті:* «Працевлаштовано 150 осіб за рік! Це великий успіх!».
- *Критика:* Відсутні дані попередніх років. Якщо минулого року без спеціальних програм працевлаштовувалося 400 осіб, то результат у 150 осіб є фактичним провалом.

4. Приписування собі макроекономічних чи зовнішніх ефектів:

- *Помилка у звіті:* Списання власних управлінських помилок на «зовнішню економічну кризу», або навпаки – приписування місцевій владі зростання ПДФО, яке насправді відбулося через загальнодержавне підвищення мінімальної заробітної плати чи релокацію підприємств.

5. Проблемна підсумкова консультація та розбір управлінських ризиків

Методична примітка: Розбір типових управлінських тупиків (deadlocks) через інтерактивний кейс-аналіз.

Сценарій 1: «Стратегія на полиці» (Policy-Budget Mismatch)

- **Проблемна ситуація:** Стратегічний документ ухвалений одногolosно, проілюстрований красивими презентаціями, проте щорічний місцевий бюджет формується «від досягнутого», а гроші виділяються виключно на «латання дірок» та утримання мережі бюджетних установ. Проекти стратегії фінансуються за залишковим принципом (0–5%).

- **Управлінське рішення публічного менеджера:** Впровадження інструменту «Стратегічного бюджетування». Жоден об'єкт чи захід не може бути включений до Програми соціально-економічного розвитку чи Бюджету громади, якщо він не має унікального коду прив'язки до Оперативної цілі Стратегії. Запровадження ротаційного середньострокового бюджетного планування (на 3 роки).

Сценарій 2: «Форс-мажор і застарілість стратегії» (External Shock)

- **Проблемна ситуація:** Унаслідок зовнішніх шоків (повномасштабна війна, демографічний вихід, руйнування критичної інфраструктури, зміна макроекономічних ланцюгів) вихідні припущення стратегії повністю зруйновані. Показники Target стали фізично недосяжними.
- **Управлінське рішення публічного менеджера:** Запуск офіційної процедури **Ревізії та актуалізації (Update)**. Моніторинг має виконати роль сигналу тривоги. Якщо понад 30% Outcomes-індикаторів стають недосяжними через екзогенні фактори, Комітет з моніторингу зобов'язаний ініціювати внесення змін до Стратегії та Операційного плану, адаптувавши їх під нові безпекові та демографічні реалії.

ПІДСУМКИ ЛЕКЦІЇ

Головний інституційний висновок: **Моніторинг і оцінювання в стратегічному управлінні – це не додаткове бюрократичне навантаження і не звіт для контролюючих органів.**

Це високотехнологічний аналітичний механізм, який дозволяє вам як керівникам та фахівцям перенаправити публічний ресурс із процесів на результати, захистити громаду від неефективних витрат та забезпечити стійкий розвиток території навіть у часи невизначеності.

Література, інформаційні ресурси, обов'язкові для опрацювання

1. Інструменти партисипативного управління та залучення громадськості до стратегічного планування [Електронний ресурс] / Рада Європи. Страсбург/Київ, 2024. URL: https://www.coe.int/en/web/kyiv/tools_for_communities_2024.pdf
2. Методичні рекомендації щодо розроблення, моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад [Електронний ресурс] / Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. – Київ, 2023. – URL: <https://mtu.gov.ua/>
3. Моніторинг та оцінювання ефективності впровадження регіональних стратегій розвитку [Електронний ресурс] : аналітична доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень. – Київ, 2025. – URL: https://niss.gov.ua/publications/monitoring_regions_2025.pdf

4. Практичний інструментарій бенчмаркінгу для органів місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : методичний посібник /Проект USAID «ГОВЕРЛА». – Київ, 2024. – URL: <https://hoverla.org.ua/>

5. Стратегічне планування розвитку територіальних громад в Україні: практичний посібник для органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Проект USAID «ГОВЕРЛА». Київ, 2024. URL: https://hoverla.org.ua/wp-content/uploads/2024/04/Strategic_Planning_Hoverla_2024.pdf

Перелік нормативно-правових актів-

1. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. №1602-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>

3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text>

4. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінювання результативності реалізації зазначених стратегій і планів заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 932. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-п#Text>