**T6– Руководство по мониторингу и оценке Совместного плана действий**

Содержание

[Вступительное слово 3](#_Toc256000000)

[Глава I. Цель руководства и целевая группа 4](#_Toc256000001)

[I. 1. Цель руководства 4](#_Toc256000002)

[I. 2. Целевая группа 4](#_Toc256000003)

[Глава II. Методологическая основа деятельности по мониторингу и оценке 5](#_Toc256000004)

[II.1. Что такое мониторинг и оценка? 5](#_Toc256000005)

[II.2 Отчетность 8](#_Toc256000006)

[II.3 Показатели, используемые в процессе мониторинга и оценки 9](#_Toc256000007)

[II.4. Проблемы, связанные с процессом мониторинга и оценки 10](#_Toc256000008)

[II.5. Для чего необходимы мониторинг и оценка Совместного плана действий (PCA)? 11](#_Toc256000009)

[Приложение ТЕХНИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ 12](#_Toc256000010)

**СОДЕРЖАНИЕ**

*Вступительное слово*

**Глава I**. Цель руководства и целевая группа

*I. 1. Цель руководства*

*I. 2. Целевая группа*

**Глава II**. Методологическая основа деятельности по мониторингу и оценке Совместного плана действий (PCA)

*II.1. Что такое мониторинг и оценка?*

*II.2 Отчетность*

*II.3 Показатели, используемые в процессе мониторинга и оценки*

*II.4. Проблемы, связанные с процессом мониторинга и оценки*

*II.5. Для чего необходимы мониторинг и оценка Совместного плана действий (PCA)?*

***ПРИЛОЖЕНИЯ***

***Приложение А -*** Идеальный график реализации Совместного плана действий (PCA)

***Приложение B –*** Технический отчет по мониторингу

**АКРОНИМЫ**

**PCC -** Совместный план действий

**HCL** - Решение местного совета

**M&E** - Мониторинг и оценка

**APL** - Местный орган самоуправления

**UAT** - Административно-территориальная единица

**GT** - Целевая группа

### Вступительное слово

ROMACT — это программа, реализуемая Советом Европы в сотрудничестве с Европейской комиссией.

С 2013 года программа ROMACT играла ведущую роль в поддержке, оказываемой примэриям и местным органам самоуправления в целях сотрудничества с сообществами рома, для разработки государственной политики и услуг для всего населения, включая рома.

В настоящее время программа ROMACT реализуется в ряде населенных пунктов Болгарии и Румынии.

Настоящее Практическое руководство призвано поддержать консолидацию культуры, которая является благоприятной для разработки процессов мониторинга, оценки и контроля Совместного плана действий (PCA) на уровне государственных органов власти и учреждений, охватываемых программой ROMACT.

Руководство не является обязательным и не включает в себя список готовых решений. Данное Руководство предлагает ориентировочную основу, предназначенную для поддержки институциональных инициатив по разработке процессов мониторинга, оценки и контроля в качестве инструментов управления.

В этом контексте Руководство содержит толкование понятий и процессов, методологические аспекты, описанные доступным и понятным языком.

Как правило, оценка и мониторинг являются взаимосвязанными процессами.

**Оценка** включает в себя процессы реализации и управления, а также определение результатов, пользы и достижений.

**Процесс реализации и управления** должен сопровождаться **мониторингом и отчетностью**, а контроль предполагает координирование и устранение недостатков.

**Преимущества рассмотрения этих трех процессов являются очевидными и поддаются количественной оценке, поскольку они позволяют нам сравнить поставленные задачи с полученными результатами и способом их достижения.**

**Мы можем проанализировать расходы и выделенные и использованные ресурсы, исходя из полученных результатов.**

**Мы можем определить сложности или ошибки, которые встречались в процессе реализации Совместного плана действий (PCA), способ исправления и методы, используемые при координировании.**

*Данное Руководство является не столько комплексным инструментом для мониторинга и оценки, сколько документом, который может повысить уровень осведомленности основных сторон, заинтересованных в процессе мониторинга и оценки Совместного плана действий (PCA).*

### Глава I. Цель руководства и целевая группа

### I. 1. Цель руководства

**Основная цель** данного руководства заключается в осведомлении государственных органов власти и учреждений о роли и значении мониторинга, оценки и контроля (как действий и процессов). Данное руководство направлено на:

* *методологическую поддержку* для описания процессов мониторинга, оценки и контроля;
* *определение преимуществ* этих процессов (как инструментов управления).

### I. 2. Целевая группа

Руководство предназначено, *в целом и в равной степени*, для органов власти и государственных учреждений центрального и местного публичного управления.

Руководство предназначено *для*:

* руководителей государственных органов власти и учреждений;
* лиц, занимающих руководящие должности в государственных органах и учреждениях;
* лиц, принимающих решения, связанные с деятельностью по мониторингу, оценке и контролю;
* лиц, которые непосредственно участвуют в проведении мониторинга, оценки и контроля;
* лиц, заинтересованных в личностном развитии путем получения новых знаний в области мониторинга, оценки и контроля.

### Глава II. Методологическая основа деятельности по мониторингу и оценке

Эта глава Руководства дает ответы на вопросы общего характера в области мониторинга и оценки и конкретного характера в области мониторинга и оценки реализации Совместного плана действий (PCA).

* Что такое мониторинг и оценка?
* Для чего необходимы мониторинг и оценка Совместного плана действия (PCA) на уровне центрального и местного публичного управления?
* Что мы отслеживаем и что оцениваем?
* Как мы отслеживаем? Принципы и процесс.
* Как мы оцениваем? Принципы и процесс.

### II.1. Что такое мониторинг и оценка?

II.1.1 **Мониторинг** — это процесс периодического сбора и анализа информации с целью обоснования процесса принятия решений уполномоченными лицами, обеспечения прозрачности в принятии решений и основы для дальнейшей оценочной деятельности.

При разработке оценок необходимо использовать соответствующую информацию, полученную в ходе мониторинговой деятельности. Для получения точной информации в ходе мониторинга необходим ее систематический и тщательный сбор.

Способ сбора и точность данных играют важную роль в условиях, когда **мониторинг работает как система раннего предупреждения и часто указывает на проблемы или сферы, которые нуждаются в оценке.**

**Эволюция деятельности** отслеживается путем ***мониторинга*** Совместного плана действий (PCA) и фокусируется на анализе краткосрочных результатов в соотношении с поставленными целями.

**Мониторинг** — это **непрерывный процесс**, а **оценка** — это **процесс, который происходит на определенных этапах** жизненного цикла Совместного плана действий (PCA).

Мониторинг осуществляется непрерывно и систематически и дает ответы на следующие вопросы:

* Сколько было потрачено?
* Что было получено взамен?
* Правильно ли мы движемся к достижению целей, установленных показателями эффективности?

*"Мониторинг — это наблюдение за какими-либо текущими процессами”.*

В ходе мониторинга **выявляется** **разница между первоначальным планированием и актуальными изменениями** в целях корректирования Совместного плана действий (PCA) путем принятия корректирующих мер, включая повторение процессов планирования, при необходимости.

**Процесс контроля Совместного плана действий (PCA) включает в себя три группы решений:**

1. мониторинг Совместного плана действий (PCA) в целях проверки процесса его реализации;
2. оценка эффективности Совместного плана действий (PCA) путем сравнения наблюдательных данных с Совместным планом действий (PCA);
3. вмешательство в Совместный план действий (PCA) посредством обратной связи для внесения поправок, которые вернут его к исходному плану.

Лицо, назначенное для координирования реализации Совместного плана действий (PCA), может отслеживать реализацию плана на основе отчетов об эффективности, в которых **достижения сопоставляются с поставленными целями.**

Мониторинг способствует экономии ресурсов и обеспечивает надлежащее выполнение Совместного плана действий (PCA), помогая формулировать конструктивные предложения

**Что мы отслеживаем?**

* **ресурсы**, которые инвестируются в реализацию Совместного плана действий (PCA): человеческие, материальные, финансовые, информационные, временные;
* **деятельность**: соблюдение планов, а также количественных и качественных стандартов для каждого из них;
* **процесс принятия решений:** какие решения принимаются, кто участвует в принятии решений;
* кто не участвует в принятии решений.
* **Этапы мониторинга:**
* Постоянный сбор информации;
* Объединение информации и данных в целях анализа достижений;
* Оценка степени достижения целей или решения проблемы;
* Подведение итогов и использование опыта в будущем.

***Мониторинг следует рассматривать не как механизм контроля, а как инструмент управления, поскольку он играет роль „системы раннего предупреждения”.***

* ***Актуальность мониторинга***
* **Мониторинг является *системой превентивной сигнализации*, поскольку он:**
* Выявляет отклонения и сложности;
* Позволяет решать проблемы, возникающие на начальном этапе.
* **Мониторинг может снизить затраты на внедрение**
* **План мониторинга ДОЛЖЕН учитывать:**
* *Действия;*
* *Время действий;*
* *Ресурсы;*
* *Обязанности.*
* ***Мониторинг подчеркивает:***
* Изменения, произошедшие в сообществе после внедрения Совместного плана действий (PCA);
* Изменения положения соответствующих целевых групп;
* Ход реализации в определенный момент;
* Соблюдение сроков и содержания мероприятий, предусмотренных в Совместном плане действий (PCA);
* Задержки/ трудности в реализации действий и их причина.

II.1.2 ***Оценка*** – максимально системная и объективная оценка текущего или завершенного Совместного плана действий (PCA) на этапах концепции и реализации, а также его результатов.

**Оценка отвечает на вопрос: *чего мы достигли и каковы последствия?***

Оценка осуществляется на основании **начальных и конечных показателей**, результатов, воздействия исходных показателей и пр. и охватывает *стоимостные показатели*, которые могут быть объективно оценены и которые показывают, можно ли достичь поставленных/предполагаемых целей.

Оценка заключается в определении **воздействия** Совместного плана действий (PCA) на бенефициаров / сообщество или окружающую среду.

***Оценка — это процесс, при помощи которого результаты, полученные в определенный срок, сопоставляются с запланированными действиями и общими целями; предполагает оценочное суждение.***

* ***Роль оценки:***
* Делает усилия более эффективными;
* Помогает понять, в каком направлении мы движемся и нужны ли нам изменения;
* Определяет сильные и слабые стороны;
* Позволяет соотнести затраты с достигнутыми результатами;
* Помощь в обмене опытом;
* Используется для сравнения;
* Является основой для создания лучших планов в будущем.
* ***Оценка подчеркивает:***
* Степень, в которой результаты внедрения соответствуют первоначально установленным;
* Соотношение затрат и результатов;
* Соблюдение сроков проведения и содержания мероприятий;
* Влияние на целевые группы.
* ***Оценка не совпадает с мониторингом ни по времени, ни как объект деятельности.***
* ***Мониторинг и оценка - взаимосвязанные процессы.***

### II.2 Отчетность

*Результаты мониторинга и оценки освещаются в* ***отчетах.***

Главная **цель** мониторингового отчета заключается в определении этапа реализации плана и в представлении рекомендаций и действий, направленных на достижение конечных целей плана действий.

**Мониторинговый отчет должен быть написан простым и доступным языком.**

Отчеты об эффективности должны содержать информацию об изменениях целей, о сроках, стоимости и качестве.

Существует несколько **типов отчетов**, используемых для мониторинга Совместного плана действий (PCA):

* списки мероприятий с процентом выполнения;
* анализ сроков реализации Совместного плана действий (PCA);
* Диаграммы Ганта для календарного планирования мероприятий (*см. Приложение 1 в разделе образца Технического отчета, прилагаемого к данному руководству);*
* ежемесячные, ежеквартальные, полугодовые или годовые исполнительные отчеты, если Совместный план действий (PCA) был разработан в долгосрочной перспективе (*см. Приложение B к данному руководству*).

**Мониторинговый отчет** будет содержать *вступительную часть*, в которой будет указан период, охватываемый этим отчетом.

Неплохо было бы прибегнуть к заполнению промежуточных отчетов, в которых будут указаны проведенные мероприятия и предоставленные услуги за определенный отрезок времени, будут выявлены задержки и несоответствия, которые возникли при реализации плана, и их причины, а также будут предложены корректирующие меры (как и кем они должны приниматься).

На основании этих отчетов будет совсем не сложно провести окончательную оценку плана или периода его реализации.

Можно составить следующее **типы повествовательных отчетов**:

* Ежеквартальный отчет о деятельности (*см. Приложении B к данному Руководству*);
* Годовой отчет о деятельности;
* Итоговый отчет о деятельности.

**Цель отчетов** заключается в предоставлении свежих данных о результатах внедрения Совместного плана действий (PCA) в зависимости от запланированных показателей и предельных сроков.

**Рекомендуется** осуществлять **мониторинговые визиты** для сбора данных, необходимых для успешной реализации Совместного плана действий (PCA) в отчетном периоде.

### II.3 Показатели, используемые в процессе мониторинга и оценки

Для мониторинга процесса внедрения Совместного плана действий (PCA) и анализа его эффективности в соответствии с установленными целями, необходимо **разработать ряд показателей**.

Показатели должны быть определены заблаговременно или на начальном этапе реализации Совместного плана действий (PCA) так, чтобы была возможность сбора соответствующих данных, необходимых для мониторинга.

*Система мониторинга не обязательно подразумевает разработку ряда показателей, отличных от уже утвержденных, но может предполагать только определение существующих показателей и их использование для получения максимально ясной картины результатов Совместного плана действий (PCA).*

Показатели должны рассматриваться как уровни, достигнутые в ходе реализации, которые соответствуют первоначальным целям и ожидаемым результатам Совместного плана действий (PCA)**.**

В процессе мониторинга и оценки соответствующие показатели используются для измерения успешности Совместного плана действий (PCA).

С помощью показателей можно сравнить промежуточные и конечные результаты с первоначально установленными целями. Показатели, установленные в процессе мониторинга, могут предоставить полезную информацию для улучшения качества и эффективности Совместного плана действий (PCA).

Определение четких целей и результатов помогает установить легко измеряемые показатели эффективности.

* **Показатели, используемые в ходе процедуры:**
* *Мониторинга:*
* ***ресурсы*** *(например:* число лиц, задействованных в реализации Совместного плана действий (PCA); выделенные средства; логистика);
* ***результат*** *(например:* количество новых рабочих мест; количество восстановленных жилых домов; количество местных полицейских патрулей, созданных для наблюдения за учебными заведениями, и пр.)
* *Оценки:*
* ***влияние (****например*: низкий уровень заболеваемости; число выпускников, трудоустроенных по профессии; процент снижения уровня выбывания из школы и пр.).

### II.4. Проблемы, связанные с процессом мониторинга и оценки

Заключения и выводы, содержащиеся в этой главе, являются обоснованными и направлены на определение основных проблем, касающихся процессов мониторинга и оценки, таких как:

* чрезмерное использование ресурсов, предусмотренных Совместным планом действий (PCA);
* недостижение предложенных целей;
* отсутствие административного контроля над планом;
* отсутствие культуры мониторинга и оценки, основанной на производительности, прозрачности, эффективности и результативности.

***Типы проблем***, возникающих в результате неэффективного мониторинга и оценки:

* *1. Институциональные недостатки;*
* *2. Нехватка ресурсов;*
* *3. Структурные проблемы процессов мониторинга и оценки.*

#### 1. Институциональные недостатки

Проблемы, касающиеся институциональных недостатков:

* Трудности в получении и использовании информации о предпринятых действиях и полученных результатах;
* Мониторинг и оценка не считаются текущими и систематическими мероприятиями.

**Еще на этапе выявления и формулировки проблемы необходимо максимально точно определить сферы, на которые нацелен предлагаемый план, а также цели, действия и результаты.**

#### 2. Нехватка ресурсов

Зачастую на мероприятия по оценке и мониторингу не выделяются финансовые и человеческие ресурсы, а нехватка финансовых ресурсов затрудняет аутсорсинг услуг по оценке и мониторингу.

#### 3. Структурные проблемы процессов мониторинга и оценки

* Нет разницы между мониторинговой и оценочной деятельностью;
* Отсутствие интегрированного потока и четкого управления документами по внедрению Совместного плана действий (PCA).

В настоящее время важная категория проблем, возникающих в процессе оценки и мониторинга, связана с разным пониманием мониторинга и оценки, а также с выполнением действий, которые необходимо предпринять в рамках этих процессов.

**Мониторинг — это непрерывный процесс сбора соответствующей информации о методах реализации Совместного плана действий (PCA), а оценка — это процесс, который использует информацию, полученную в ходе мониторинга, для анализа результатов плана и его эффективности.**

Мероприятия по мониторингу и оценке являются простыми календарными, периодическими мероприятиями по контролю выполнения плана. Низкое качество отчетов о мониторинге и оценке связано с проблемами при сборе информации и с ее точностью.

Кроме того, в процессах мониторинга и оценки отмечаются недостатки в определении показателей, подтверждающих эффективность Совместного плана действий (PCA), а также недостаточное описание мер внедрения, что подчеркивает отсутствие планирования и согласованности действий.

**В заключение**, наиболее важными проблемами, которые могут возникнуть в процессе мониторинга и оценки Совместного плана действий (PCA), являются:

* плохая осведомленность о целях и роли мероприятиях по мониторингу и оценке;
* путаница между ними и целями контроля, аудита и планирования.

### II.5. Для чего необходимы мониторинг и оценка Совместного плана действий (PCA)?

Любое учреждение/организация существует для предоставления услуг или продуктов обществу. Любая организация должна периодически анализировать свои результаты и способы их достижения для того, чтобы понять, как можно улучшить деятельность, а также услуги или продукты. **Это основание оценки.**

Для проведения оценки необходимо собрать некоторые данные, которые будут проанализированы и истолкованы в ходе процесса оценки. **Мониторинг - деятельность по сбору этих данных***.*

**Мониторинг и оценка являются неотделимыми действиями.**

В отсутствие мониторинга оценка становится сложной задачей, которая основывается преимущественно на впечатлениях или нерепрезентативных данных, ввиду отсутствия объективных данных. При отсутствии оценки мониторинг не имеет смысла. Зачем собирать данные, если я их не интерпретирую, не делаю выводов и ничего не делаю на основе этих выводов?

## Приложение ТЕХНИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ

**Отчетный период: ......................**

***Примечание: Этот отчет будет заполняться ежеквартально лицом, назначенным координатором Совместного плана действий (PCA)***

|  |  |
| --- | --- |
| Название: | СОВМЕСТНЫЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ....... |
| Бенефициар | Административно-территориальная единица (UAT)... |
| Стоимость: |  |
| Дата начала Совместного плана действий (PCA): |  |
| Дата завершения Совместного плана действий (PCA): |  |
| Адрес: |  |
| Контактное лицо: |  |
| Номер телефона: |  |
| Электронная почта: |  |
|  |  |
| Отчет составлен: |  |
| Подпись /  Дата: | ……………..  ………………… |

**1. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ СОВМЕСТНОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ (PCA)**

**Задачи/ цели Совместного плана действий (PCA):**

*.*

*.*

*.*

**2. ИТОГИ СОВМЕСТНОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ (PCA) ЗА ОТЧЕТНЫЙ ПЕРИОД**

***Проведенные мероприятия и результаты, полученные в течение отчетного периода***

*Представление мероприятий, осуществленных в течение отчетного периода. Мероприятия, упомянутые в этой главе, должны быть сопоставлены с мероприятиями, представленными в Совместном плане действий (PCA). Необходимо указать код деятельности/ подвида деятельности и действия, конкретно предпринятые в отчетном периоде (например: A1; A1.1; A2; A2.1 и т. д.).*

*Необходимо указать результаты/ достижения и связанные с ними показатели за отчетный период, сопоставленные с Совместным планом действий (PCA). Если окончательных результатов не удастся достичь в течение отчетного периода, необходимо будет указать состояние результатов в соответствии с проведенными мероприятиями.*

*Деятельность .........../ подвид деятельности ....*

*Время проведения: (день/месяц/год - день/месяц/год)*

*Описание (речь пойдет о человеческих и материальных ресурсах, задействованных в деятельности, о месте проведения деятельности и другой соответствующей информации).*

***Необходимо заполнить следующим образом:***

**ОТЧЕТНЫЙ ПЕРИОД: ......................**

* **Деятельность 1 / подвид деятельности ………………**

*Период проведения:* ………………….

Человеческие ресурсы: ………………….

Материальные ресурсы: …………………

Место проведения: …………………….

**Описание**:

…………………….

**Человеческие ресурсы**

…………………….

**Внедрение, мониторинг, отчетность, оценка**

……………………….

**Результаты / достижения**: **……………………….**

**Встречи**: ………….

* **Деятельность 2 / подвид деятельности ................**

**:**

**:**

**:**

* **Деятельность n / подвид деятельности ................**

**3. ОТКЛОНЕНИЯ / ЗАДЕРЖКИ В ДОСТИЖЕНИИ РЕЗУЛЬТАТОВ / ОЖИДАЕМЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ**

*Любые изменения к Плану реализации деятельности должны быть представлены и обоснованы. Необходимо указать все запланированные и нереализованные мероприятия и причины их задержки, а также период, на который они были перенесены. Кроме того, необходимо указать любые изначально запланированные и проведенные заранее мероприятия и изложить причины/мотивы повторного планирования.*

…………………........................

**4. СИНТЕЗ РЕАЛИЗАЦИИ ПОСЛЕДУЮЩИХ МЕРОПРИЯТИЙ** *(при необходимости):*

…………………

#### Приложение 1 ИДЕАЛЬНЫЙ ГРАФИК РЕАЛИЗАЦИИ СОВМЕСТНОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ (PCA)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Деятельность | Месяц 1 ( | | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | .. | .. | .. | .. | n | Фамилия назначенного  члена, который  реализует |
| Деятельность 1 [Название] | | | | | | | | | | | | | | |
| Подвид деятельности 1.1 [название] |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Подвид деятельности 1.2 [название] |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Подвид деятельности 1.3 [название] |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| и т.д. |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Деятельность 2 [название] | | | | | | | | | | | | | | |
| Подвид деятельности 2.1 [название] |  |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Подвид деятельности 2.2 [название] |  |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| и т.д. |  |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

**Т 6 – Приложение 2**

#### Приложение 2 ОТЧЕТ О ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ / ПОКАЗАТЕЛЯХ

***[Данная таблица будет заполнена информацией, полученной с момента начала реализации Совместного плана действий (PCA) и до завершения отчетного периода]***

| Период: [дата начала внедрения **÷** дата завершения отчетного периода] | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Деятельность | Запланированные результаты / показатели | Достигнутые результаты / показатели | Процент достижений | Этап (начало, продолжение, завершение) и, при необходимости, комментарии о причинах отклонений, ограничений и рисков |
| ***Деятельность 1 [Название]*** | | | | |
| **Подвид деятельности 1.1 [название]** |  |  |  |  |
| …….. |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |

**Законный представитель, Составлено,**

|  |  |
| --- | --- |
| **[*подпись*]**  **[*фамилия и имя*]**  **[*должность*]** | **[*подпись*]**  **[*фамилия и имя*]**  **[*должность*]** |