

**Бюро соціальних та політичних розробок
за підтримки ЮНІСЕФ**

**ПРАКТИКА
ПЛАНУВАННЯ, МОНІТОРИНГУ ТА
ОЦІНКИ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНОЇ
СФЕРИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ
(на прикладі м. Бахмут)**

*Підготувала консультант:
Олена Нечосіна*

Листопад 2017 року

Вступ

В контексті комплексних реформ, що відбуваються в Україні, важливу роль відіграє реформа системи місцевого самоврядування, яка має забезпечити інтереси громад, здійснити кардинальні зміни у системі розподілу повноважень та зобов'язань, провести децентралізацію влади.

Реалізація реформи місцевого самоврядування потребує запровадження оновлених підходів стратегічного та оперативного планування, а також створення надійної системи моніторингу та оцінки на всіх етапах планування, зокрема, оцінка ситуації, моніторинг процесу, оцінка результатів тощо. Це матиме позитивний вплив на ефективність управлінських заходів та використання бюджетних коштів.

Для забезпечення сталого людського розвитку та гідного рівня життя громад необхідно запровадження удосконалених підходів стратегічного планування у соціальній сфері в цілому, та всіх її складових, зокрема надання соціальних послуг сім'ям та особам, які опинились у складних життєвих обставинах.

Даний аналіз присвячено вивченню документів стратегічного та програмного характеру міста Бахмут, з фокусом на складову соціальної сфери у загальній стратегії міста.

Мета: проаналізувати практику стратегічного, програмного планування та систему моніторингу та оцінки соціальної сфери міста Бахмут, як складової стратегії міста, надати рекомендації щодо удосконалення стратегічного та оперативного планування, моніторингу та оцінки.

Предмет аналізу: стратегія, програма соціально-економічного розвитку, місцеві програми у сфері соціального захисту та надання соціальних послуг.

Даний документ містить дві частини:

Аналітична частина:

1. Система стратегічного планування в м. Бахмут.
 - 1.1. Стратегічне планування.
 - 1.2. Міські середньострокові програми.
 - 1.3. Короткострокове планування.
 - 1.4. Узагальнені висновки та пропозиції.

Довідкова частина:

- 2.1. Огляд нормативно-правових актів з питань стратегічного планування та розробки програм.
- 2.2. Огляд підходів до здійснення моніторингу та оцінки в міжнародній практиці та нормативне регулювання.

1. СИСТЕМА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В М. БАХМУТ

Система стратегічного планування в м. Бахмут складається з програмних документів довгострокового, середньострокового та короткострокового характеру. Розробка стратегії та місцевих програм здійснювалась відповідно чинної нормативної бази¹ та регламентуючих місцевих документів.

Довгострокове планування – Стратегічний план економічного розвитку території Артемівської міської ради до 2017 року (оновлена редакція);

Середньострокове планування – близько 30 міських цільових програм (половина з них фінансуються з місцевого бюджету), тривалість реалізації програм 3-5 років;

Короткострокове планування – щорічна програма соціального та економічного розвитку міста та бюджет.

1.1. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ.

Стратегічний план економічного розвитку території Артемівської міської ради до 2017 року (далі – Стратегічний план) було ухвалено в новій редакції рішенням сесії міської ради в 2012 році (рішення від 28.03.2012 № 6/21-335). Таким чином, даний документ завершує свою дію найближчим часом, до кінця поточного року.

Формат Стратегічного плану передбачає таблицю з переліком стратегічних напрямлень, стратегічних та оперативних цілей, які фактично описані як окремі проекти. В документі не передбачено вступної частини, яка б давала аналіз поточної ситуації, досягнень, можливостей та загроз, отже незрозуміло, наскільки обґрунтовані обрані стратегічні цілі та проекти. Відсутня місія та бачення стратегічного розвитку міста. Звертає увагу спрямованість даного документу на питання економічного розвитку міста. Один з трьох стратегічних напрямків плану присвячено розвитку людських ресурсів, решта – покращенню інвестиційної привабливості міста та комунальної інфраструктури.

Структура Стратегічного плану включає 3 стратегічних напрямлення, кожне з котрих містить низку стратегічних та оперативних цілей. Стратегічні напрямки охоплюють три сфери, а саме «Розвиток інвестиційних можливостей», «Розвиток людських ресурсів», «Розвиток інфраструктури та ЖКГ». Стратегічні напрями мають різні ступені деталізації, в залежності від змісту та кількості запланованих проектів. Найбільш масштабний напрям «А» присвячено розвитку економічного потенціалу міста, що відповідає основним підходам формування стратегії.

Стратегічний напрям «Розвиток людських ресурсів» орієнтований переважно на формування та закріплення професійних кадрів (в підтримку заходів стратегічного напрямку «А»), але решта програм соціального спрямування (освіта, охорона здоров'я, фізкультура та культура) відображені як окремі проекти. Заходи соціального захисту та надання соціальних послуг взагалі не включені в Стратегічний план. За відсутності описової частини Стратегічного плану щодо аналізу ситуації, незрозуміло чи обґрунтовано такий розподіл стратегічних завдань, чи дійсно в місті не існує потреби в заходах соціального захисту. Зміст Стратегічного плану міста Бахмут наведено у додатку 1.

Деталізація досягнення запланованого наведено у табличному форматі опису проектів. Опис проектів містить ключові елементи, а саме, зміст заходів, відповідальні, вартість, терміни виконання, а також загальний результат проекту.

¹ Дивись додаткові матеріали з питань нормативного регулювання процесу стратегічного та програмного планування.

Стратегічний план не передбачає системи моніторингу та оцінки. Кількісні показники не визначені у Стратегічному плані ані до стратегічних або оперативних цілей, ані до заходів. Виключення становлять обсяги фінансування як вид кількісного показника.

Як було зазначено вище, останній перегляд Стратегічного плану відбувся п'ять років тому, отже очевидно, що документ не враховує сучасні умови, зміни у соціально-економічній та політичній ситуації в регіоні та країні, а також тенденції комплексних реформ в країні (зокрема, реформу децентралізації, системи охорони здоров'я, надання соціальних послуг).

Рекомендації:

Враховуючи той факт, що термін дії Стратегічного плану закінчується у поточному році, пропонується розробити нову Стратегію відповідно до вимог діючого законодавства.

При розробці нового Стратегічного плану міста доцільно використовувати формат відповідно до Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, що затверджені наказом Мінрегіонбуд від 31.03.2016 № 79 (Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26 квітня 2016 р. за № 632/28762).²

Для урахування всіх аспектів соціально-економічного середовища рекомендується провести ретельний аналіз соціально-економічних умов та зовнішніх факторів, що впливатимуть на розвиток міста (SWOT-аналіз). При проведенні SWOT-аналізу пропонується використовувати дані Паспорту громади (розроблений Бюро соціальних та політичних розробок за підтримки ЮНІСЕФ), та результати інших дотичних досліджень.

За результатами SWOT-аналізу пропонується розробити новий стратегічний план міста, який буде враховувати всі галузі території, зокрема соціальну сферу.

Для проведення оцінки виконання завдань стратегічного плану необхідно розробити кількісні показники моніторингу та оцінки, визначити їх базове та цільове значення.

1.2. МІСЬКІ СЕРЕДНЬОСТРОКОВІ ПРОГРАМИ.

За даними офіційного сайту Бахмутської міської ради в місті впроваджуються 34 програми (включаючи Стратегічний план та Програму соціально-економічного розвитку).

Близько половини міських програм безпосередньо відносяться до соціальної сфери, зокрема, 6 програм з питань соціального захисту різних категорій населення, 3 програми у сфері охорони здоров'я, 2 програми щодо розвитку громадянського суспільства, а також програми у галузі освіти, фізкультури та спорту. Середня тривалість програм – 3-5 років, але також є програми, що переглядаються та затверджуються щорічно.

Міські цільові програми розробляються відповідно до Порядку розроблення, фінансування, моніторингу міських цільових програм та звітності про їх виконання, затвердженого рішенням сесії міської ради від 22.02.2017 № 6/98-1780. Порядок детально описує всі етапи планування цільової програми та встановлює єдині вимоги до змістовного наповнення кожного розділу програми. Порядок передбачає вимоги до визначення очікуваних результатів (до кожного заходу програми), а також низки результативних показників (для програми в цілому, як окремий додаток). Щодо очікуваних результатів – чітко не визначено, чи мають вони бути кількісними або взагалі характеризувати результат виконання заходів. Розробку системи результативних показників цільової програми здійснює розробник програми. Система вибраних показників використовується для відстеження динаміки процесів та оцінки кількісних змін, тобто для моніторингу та оцінки.

Здійснення моніторингу та підготовка звітів про виконання цільової програми висвітлено у окремому розділі Порядку, та передбачає організаційні кроки щодо подання

² <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>

проміжних та фінальних звітів виконання програми, дії відповідального та інших виконавців програми.

Водночас, Порядок не містить рекомендації щодо проведення моніторингу та аналізу результативних показників, оцінки результатів програми, отже передбачається, що це здійснюється на розсуд відповідального розробника та виконавця програми.

Розглянемо деякі міські програми з точки зору забезпечення їх моніторингу та оцінки результатів.

«Комплексна програма по соціальному захисту окремих категорій громадян в м. Бахмут на 2015-2018 роки» затверджена рішенням міської ради від 25.05.2017 №6/101-1872. Зазначена програма включена в щорічну програму соціально-економічного розвитку, але не згадується в Стратегічному плані. Програма визначає кількісні очікувані показники щодо кількості осіб, які отримують додаткову соціальну підтримку у різних формах (6 показників). Також в паспорті програми перелічені ключові показники ефективності, без зазначення кількісного виміру.

Розділ щодо проблем, на розв'язання яких спрямована програма, включає базові кількісні показники щодо категорій населення, які потребують додаткового соціального захисту (складає 30% від загальної чисельності населення Бахмута).

Розділ «Очікувані показники ефективності реалізації заходів Програми» представляє розрахунок показника ефективності, як співвідношення обсягу фінансування конкретного виду підтримки в 2015 та 2018 років. Наприклад, показник ефективності «Забезпечення дітей віком до 2-х років із малозабезпечених сімей дитячим харчуванням» розраховано 398% (співвідношення між 200,0 тис. гривень у 2018 році та 50,2 тисяч гривень у 2015 році). Але, незрозуміло, скільки дітей отримують харчування в кожному році, чи збільшиться або зменшиться кількість таких дітей у 2018 році у порівнянні з 2015, чи достатньо виділених коштів для забезпечення потреб дітей в дитячому харчуванні тощо. Таким чином, запропонований показник ефективності не відображає забезпечення потреб дітей, лише співвідношення виділених бюджетних коштів. Таким чином важко зробити висновок, чи досягла Програма запланованих результатів чи ні.

Таблиця заходів програми містить чіткі кількісні показники до кожного заходу, а також обсяги фінансування.

Додаток «Показники результативності програми» містить набір результативних показників по видам допомоги, які були зазначені у паспорті програми. В додатку показники ефективності визначено як середній розмір коштів на допомогу або надання послуги, тобто власне як «витрати на 1 особу», що відповідає вимогам Порядку щодо визначення показника ефективності. Показники якості представлені як співвідношення між запланованою та фактичною кількістю наданих послуг або допомоги. Але за даними показниками якості не можливо зробити висновок, чи покриває програма всі потреби у послугах/ допомозі, чи ні, чи задоволені отримувачі якістю послуг/ допомоги, чи ні. Доречі, за показником якості відсутні вхідні дані (на початок програми), що унеможливує аналіз виконання програми.

«Комплексна програма Бахмутської міської ради «Молодь. Сім'я. Діти» на 2016-2020 роки» (нова редакція) затверджена рішенням міської ради від 27.06.2017 № 6/102-1901. Програма визначає комплексну мету, відповідно до кожної цільової групи та передбачає досягнення різноманітних змін (без зазначення кількісних показників). Ключові показники ефективності визначені як «впровадження комплексної системи програмних заходів», що скоріше є видом діяльності, але не відповідає сутності показника ефективності.

Розділ «Визначення проблем, на розв'язання яких спрямована програма» містить опис ситуації та твердження щодо існування проблем по різних аспектах програми, деякі з них підкріплені кількісними показниками, деякі – ні. Відсутність базових показників, які характеризують проблему, будуть ускладнювати подальший процес аналізу ефективності програми.

Розділ «Очікувані результати програми» містить перелік різноманітних тверджень щодо стану цільової групи або видів діяльності. Наприклад, «формування здорового образу життя», або «підтримка дитячих, молодіжних або жіночих громадських організацій», або «формування гендерної культури», або «попередження дитячої бездоглядності та безпритульності», всього 21 твердження. Дані твердження важко розглядати як результат, тому що вони не містять жодного кількісного параметру.

Таблиця заходів реалізації програми містить колонку щодо очікуваних результатів, але переважно всі результати не мають кількісних показників. Деякі з результатів сформульовані не конкретно, не зрозумілий зв'язок з заходом, наприклад, «підвищення інституту сім'ї, посилення сімейних цінностей», або «підвищення національно-патріотичного виховання молоді».

Таблиця показників результативності програми містить набір показників. Заявлені показники ефективності «Кількість дітей, охоплених оздоровленням» та «Кількість молоді, яка зайнята у вільний час» фактично є показниками продукту, а не ефективності. Показники якості включають 2 показника, один з яких може розглядатися як результат виконання програми («динаміка зайнятості молоді», якщо це відбулось завдяки заходам програми), другий показник вимірює «динаміку кількості дітей, які можуть бути охоплені послугами» та не зв'язаний з заходами програми. Крім того, виникає питання, чому у таблиці наведені лише показники по роботі з дітьми та зайнятості молоді, не висвітлені інші аспекти програми, як то робота з сім'єю, гендерна рівність, протидія насильству тощо.

Отже, середньострокове планування в м. Бахмут відбувається на постійній основі відповідно до затвердженого Порядку розробки місцевих цільових програм. Місцеві цільові програми містять всі необхідні компоненти, в тому числі обґрунтування необхідності програми, визначення проблеми, шляхи розв'язання проблеми, заходи програми та обсяги фінансування, а також очікувані результати та результативні показники. Програми регулярно переглядаються та оновлюються відповідно до досягнених результатів та зміни ситуації.

Але звертає увагу, застосування розробниками різних походів до формулювання очікуваних результатів до заходів програми та результативних показників, особливо це стосується показників ефективності та якості. Запропоновані показники не завжди відповідають масштабу програм та дають можливість оцінити їх вплив.

Рекомендації:

Пропонується визначити перелік взаємопов'язаних типових показників моніторингу та оцінки соціальної сфери - витрат, продукту, ефективності та якості, для застосування їх в середньостроковому та короткостроковому плануванні. При розробці показників рекомендується надати пояснення щодо формулювання цих показників та їх аналізу (паспорт показника).

При визначенні показників ефективності та якості соціальних послуг пропонується передбачити індикатори, які свідчать, чи покриває програма всі потреби у послугах/ допомозі, чи ні, чи задоволені отримувачі якістю послуг/ допомоги, чи ні.

При розробці нових або внесення змін в існуючі програми пропонується всім розробникам дотримуватися єдиних підходів до визначення результатів та показників програми.

1.3. КОРОТКОСТРОКОВЕ ПЛАНУВАННЯ.

Система короткострокового планування в м. Бахмут складається з щорічної програми соціально-економічного розвитку та бюджету на відповідний рік.

Програма економічного і соціального розвитку (далі - Програма) готується щороку та представляє комплексний план заходів та фінансування з бюджету, який затверджується рішенням міської ради.

Для даного аналізу була розглянута Програма соціально-економічного розвитку територій Артемівської міської ради на 2016 рік (затверджена рішенням міської ради від 23.12.2015 № 6/76-1336).

Програма містить ґрунтовний аналіз соціально-економічного становища, та перелік актуальних проблем. Так, у 2016 році серед актуальних проблем були визначені наступні:

- Соціальний захист
- Пенсійне забезпечення
- Земельні відносини
- Розвиток підприємництва
- Територіальне планування
- Житлово-комунальне господарство
- Водопровідно-каналізаційне господарство
- Теплопостачання
- Благоустрій
- Міське електротранспорт
- Охорона здоров'я
- Освіта
- Молодь
- Фізична культура та спорт

Також програма визначає пріоритетні напрямки розвитку, які переважно стосуються покращення економічної ситуації:

- ❖ сприяння відновленню роботи підприємств реального сектору економіки, пошук нових ринків збуту продукції;
- ❖ підвищення ефективності діяльності комунальних підприємств;
- ❖ раціональне використання бюджетних коштів;
- ❖ підтримка громадян вимушено переміщених з територій проведення антитерористичної операції;
- ❖ продовження впровадження енергозберігаючих заходів у закладах бюджетної сфери та житлово-комунального господарства;
- ❖ створення сприятливих умов для надходження в місто вітчизняних та іноземних інвестицій;
- ❖ підтримка розвитку малого та середнього підприємництва, поліпшення бізнес-клімату.

Структура Програми включає 4 тематичних розділи:

1. Сприяння стабілізації економічної ситуації
2. Сприяння соціальному розвитку та справедливості
3. Розбудова середовища, безпечного для життєдіяльності людини
4. Підвищення ефективності соціально-економічного розвитку територій

Кожний тематичний розділ в свою чергу включає деталізовані підрозділи з описом мети, завдань та ключових якісних та кількісних показників. Також наведена таблиця заходів та обсягів фінансування з бюджету.

Як було зазначено вище, один з розділів Програми присвячено соціальній сфері та включає такі компоненти:

- Зайнятість населення та ринок праці
- Доходи населення та заробітна плата
- Пенсійне забезпечення та соціальне страхування
- Соціальний захист населення
- Підтримка сім'ї, дітей та молоді
- Захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування
- Освіта
- Охорона здоров'я
- Фізичне виховання та спорт
- Культура
- Туризм
- Підтримка внутрішньо переміщених осіб та інших осіб, постраждалих в результаті проведення бойових дій

Також Програма містить показники економічного та соціального розвитку, що охоплюють всі аспекти життєдіяльності міста, включаючи соціальну сферу. Фінансове забезпечення заходів програми відображає розподіл джерел фінансування по різних напрямках Програми, слід зазначити, що напрями соціальної сфери також отримують значний обсяг фінансування.

Таким чином, щорічна Програма соціально-економічного розвитку є комплексним інструментом оперативного планування та обґрунтування бюджету міста. Програма містить аналітичну частину, яка обґрунтовує обрані пріоритети та розподіл фінансування з місцевого бюджету.

1.4. УЗАГАЛЬНЕНІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.

Висновки:

Система планування в м. Бахмут складається з низки логічно взаємопов'язаних документів, зокрема Стратегічного плану, цільових програм, програми соціально-економічного розвитку, бюджету міста.

Стратегічний план визначає стратегічні напрями та цілі у вигляді окремих проєктів. Стратегічний план не містить вступної частини (місія, бачення, аналіз ситуації, сильних та слабких сторін тощо), а також показників моніторингу та оцінки.

Середньострокове планування здійснюється в форматі міських цільових програм відповідно до єдиного Порядку. Місцеві цільові програми містять всі необхідні компоненти, в тому числі обґрунтування необхідності програми, визначення проблеми, шляхи розв'язання проблеми, заходи програми та обсяги фінансування, а також очікувані результати та результативні показники. Програми регулярно переглядаються та оновлюються відповідно до досягнутих результатів та зміни ситуації.

Щорічна програма соціально-економічного розвитку є комплексним інструментом оперативного планування та обґрунтування бюджету міста. Програма містить аналітичну частину, яка обґрунтовує обрані пріоритети та розподіл фінансування з місцевого бюджету.

В міських цільових програмах та програмі соціально-економічного розвитку визначені певні показники моніторингу та оцінки, а саме – показники програми соціально-економічного та культурного розвитку, результати виконання заходів цільових програм та їх результативні показники. Але на рівні довгострокового та середньострокових планів не вистачає показників, за допомогою яких може бути визначено ефективність реалізації планів та витрачання бюджетних коштів.

Узагальнені пропозиції:

Щодо довгострокового планування:

Враховуючи той факт, що термін дії Стратегічного плану закінчується у поточному році, пропонується провести ретельний аналіз соціально-економічних умов та зовнішніх факторів, що впливатимуть на розвиток міста (SWOT-аналіз).

За результатами SWOT-аналізу пропонується розробити новий стратегічний план міста, який буде враховувати всі галузі території, зокрема соціальну сферу.

Для проведення оцінки виконання завдань стратегічного плану необхідно розробити кількісні показники моніторингу та оцінки, визначити їх базове та цільове значення.

При розробці нового Стратегічного плану міста доцільно використовувати формат відповідно до Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, що затверджені наказом Мінрегіонбуд від 31.03.2016 № 79 (Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26 квітня 2016 р. за № 632/28762).³

Щодо середньострокового планування:

Пропонується визначити перелік взаємопов'язаних типових показників моніторингу та оцінки соціальної сфери - витрат, продукту, ефективності та якості, для застосування їх в середньостроковому та короткостроковому плануванні. При розробці показників рекомендується надати пояснення щодо формулювання цих показників та їх аналізу (паспорт показника).

При розробці нових або внесенні змін в існуючі програми пропонується всім розробникам дотримуватися єдиних підходів до визначення результатів та показників програми.

³ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>

Додаток 1.

Таблиця 1. Структура Стратегічного плану м. Бахмут:

Стратегічний напрям	Стратегічна ціль	Оперативна мета
А. Розвиток інвестиційних можливостей міста	А1. Формування конкурентоспроможного інвестиційного продукту	А1.1. Провести інвентаризацію інвестиційних об'єктів міста, створити бази даних інвестиційних пропозицій, земельних ділянок і будинків і розмістити їх на веб-сайті міської ради
		А1.2. Аналіз щодо можливостей залучення інвестицій і використання виробничих площ
		А1.3. Створити і підготувати промислову зону регіонального значення
		А1.4. Створити геоінформаційну систему управління міським господарством. Створення системи автоматизованого ведення реєстру нерухомого майна територіальної громади міста "Єдиний реєстр комунальної власності міста Артемівська"
		А1.5. Створити геоінформаційну систему управління міським господарством.
	А2. Поліпшення інвестиційного клімату	А2.1. Розробити процедуру інвестиційної підтримки і сформувати пакет документів для інвестора; розробити систему заходів щодо утримання стратегічно важливих інвесторів для міста
		А3. Створення іміджу і промоція бізнесу-клімату міста
	А3.2. Підготувати промоційні матеріали для залучення інвесторів у місто Артемівськ	
	А4. Промоція міста через розвиток туризму	А4.1. Розробити систему пільг для розвитку туристичної інфраструктури.
		А4.2. Забезпечити участь суб'єктів туристичної сфери у виставках, конференціях і організувати власні.
		А4.3. Стимулювати створення і поширення високоякісної сувенірної продукції.
		А4.4. Покращення зовнішнього вигляду міста
		А4.5. Створення допоміжних елементів туристичної інфраструктури
		А4.6. Покращення транспортного сполучення
		А4.7. Підвищення якості обслуговування у закладах міста
А4.8. Сприяти створенню індустрії розваг		
В. Розвиток людських ресурсів	В1. Приведення системи підготовки і перепідготовки кваліфікованих кадрів відповідно до сучасних	В1.1. Створення і активізація роботи координаційного органу (координаційна рада за участю влади, роботодавців і навчальних закладів) і механізму узгодження потреб регіонального ринку праці з кількістю і

	потреб ринку праці	кваліфікацією працівників, які отримують підготовку в місцевих навчальних закладах
		V1.2. Удосконалення системи моніторингу ринку праці
		V1.3. Приведення програм профорієнтації школярів у відповідність із реальними потребами міського ринку праці
		V1.4. Адаптація програм навчальних закладів міста до потреб економіки міста
	V2. Створення комплексу умов для закріплення кваліфікованих фахівців і молоді в м. Артемівськ	V2.1. Розробка і здійснення програми закріплення кваліфікованого персоналу в місті
		V2.2. Співробітництво підприємств, банків і місцевої влади у забезпеченні кваліфікованих фахівців житлом на основі кредитних програм.
	V3. Поліпшення системи освіти	V3.1. Координувати взаємодії між бізнесом, установами освіти і органами влади з питань економічної і юридичної освіти
		V3.2. Розвиток іноземних мов і використання комп'ютерів
		V3.3. Забезпечити підвищення кваліфікації персоналу органів місцевого самоврядування
	V4. Покращення життєдіяльності громадян міста	V4.1. Збереження здоров'я населення.
		V4.2. Створення умов для: оздоровлення населення засобами фізичної культури і спорту, привиття у нього потреби до здорового способу життя, активного довголіття, самореалізації особистості в спорті вищих досягнень.
		V4.3. Удосконалення форм культурного обслуговування населення.
С. Розвиток інфраструктури та ЖКГ міста	С1. Формування системи управління житлово-комунальним господарством	С1.1. Створення Управління житлово-комунальним господарством
		С1.2. Створення Муніципальної інформаційної системи (МІС) «Електроний Артемівськ»
		С1.3. Демоніполізація основних галузей комунальних послуг
		С1.4. Інформування населення про проблеми житлово-комунальної сфери, підвищення освітнього та просвітницького рівня громадянської активності
		С1.5. Розвиток структури АКП «Архітектурно-планувальне бюро» Створення відділу містобудівного кадастру

		C1.6. Створення Генерального плану міста
		C1.7. Втілення стандартів ISO 9001:2000 в системі надання житлово-комунальних послуг
	C2. Реконструкція доріг, інженерних мереж і комунікацій	C2.1. Поліпшення транспортної інфраструктури у м. Артемівську: Розвиток електротранспортної мережі. Розвиток автотранспортного обслуговування населення; Будівництво автомобільних доріг та реконструкція мостів; Розробка схеми організації дорожнього руху у місті.
		C2.2. Розвиток енергозберігаючих технологій на території м. Артемівська Впровадження інноваційної політики тотального енергозбереження у місті
		C2.3. Створення своєчасного технологічного циклу вироблення теплової енергії з оптимізацією витрат на всіх етапах вироблення та транспортування теплової енергії.
		C2.4. Капітальний ремонт та будівництво системи водопостачання та водовідведення міста, очисних споруд, насосних станцій, покращення якості питної води
		C2.5. Створення єдиної газотранспортної системи міст, забезпечення єдиного, безперебійного та безаварійного газопостачання споживачів природного газу.
		C2.6. Стратегія утилізації ТПВ
		C2.7. Покращення благоустрою міста
		C2.8. Розвиток житлового фонду міста
	C3. Залучення внутрішніх і зовнішніх ресурсів до комунальної сфери міста	C3.1. Створення каталогу інвестиційних пропозицій в сфері ЖКГ

ДОВІДКОВА ЧАСТИНА.

2.1. Огляд нормативно-правових актів з питань стратегічного планування та розробки програм.

Засади стратегічного планування сформульовані у Законі «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»⁴ (ухвалений у 2000 році, внесені зміни у 2012 році), якій визначає систему прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку як країни в цілому, так і окремих регіонів та галузей.

В 2006 році Розпорядженням КМУ від 4 жовтня 2006 р. N 504-р була ухвалена Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України⁵, якою визначено систему прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення. Визначено три типи документів:

Довгострокові (понад 5 років) прогнозні і програмні документи визначають напрями розвитку, стратегічні цілі та структурні пропорції економіки і соціальної сфери.

Середньострокові (до 5 років) прогнозні і програмні документи розробляються на основі довгострокових документів і визначають умови соціально-економічного розвитку, напрями дій та заходи на середньострокову перспективу з метою досягнення стратегічних цілей.

Короткострокові (1 рік) прогнозні і програмні документи розробляються на основі середньострокових документів і визначають цілі, умови розвитку та відповідні заходи на наступний рік.

Отже, *довгострокове планування* передбачає розробку стратегій. В 2015 році в рамках проведення комплексних реформ було ухвалено Закон України «Про засади державної регіональної політики»⁶, в якому визначено засади державної регіональної політики. Прийняття даного Закону спричинило ухвалення низки нормативних документів з питань планування, моніторингу та оцінки на державному та регіональному рівнях, зокрема:

Постанова КМУ від 6 серпня 2014 р. № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»⁷

Постанова КМУ від 21 жовтня 2015 р. № 856 «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики»⁸

Постанова КМУ від 11 листопада 2015 р. № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів»⁹

⁴ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>

⁵ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-%D1%80>

⁶ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/156-19>

⁷ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

⁸ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF>

⁹ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF>

Наказ Мінрегіонбуд від 31.03.2016 № 79 (Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26 квітня 2016 р. за № 632/28762) «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації»¹⁰

Наказ Мінрегіонбуд від 30.03.2016 № 75 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади»¹¹

Середньострокове планування передбачає розробку програм відповідно до вимог Закону України «Про державні цільові програми»¹². Процедура розробки окремих видів програм визначається відповідними нормативними актами, зокрема:

Постанова КМУ від 31 січня 2007 р. № 106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм»¹³

Наказ Мінекономіки від 04.12.2006 № 367 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання»¹⁴

Наказ Держагенства з питань науки від 05.02.2014 № 22 «Про затвердження Методичних примірних рекомендацій щодо підготовки регіональних інноваційних програм»¹⁵

Короткострокове планування передбачає розробку програм соціально-економічного розвитку, бюджету та планів роботи терміном на 1 рік.

Програмно-цільовий метод є однією з засад бюджетного планування та вперше було запроваджено у 2002 році. З 2010 року програмно-цільових метод визначено у Бюджетному кодексі як «метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу»¹⁶.

Запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні здійснюється відповідно до наказу Мінфіну від 26.08.2014 № 836 (Зареєстровано в Міністерстві юстиції 10 вересня 2014 р. за № 1103/25880) «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»¹⁷.

Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм.

Загальні вимоги до результативних показників бюджетної програми встановлені у наказі Мінфіну від 10.12.2010 № 1536 (Зареєстровано в Міністерстві юстиції 27 грудня 2010 р. за № 1353/18648) «Про результативні показники бюджетної програми»¹⁸, типові результативні показники для галузевих бюджетних програм визначені у відповідних наказах центральних органів влади.

Можна зробити логічне припущення, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі має забезпечувати зв'язок між бюджетом та цільовою програмою через

¹⁰ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>

¹¹ <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16>

¹² <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>

¹³ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>

¹⁴ <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=51d6772b-8a40-4e58-8576-592cfd8cc31c&title=MetodichnikhRekomendatsiiSchodoPoriadkuRozroblenniaRegionalnikhTsilovikhProgramMonitoringuTaZvitnostiProYikhVikonannia>

¹⁵ <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v0022847-14/page>

¹⁶ Стаття 1 Бюджетного Кодексу України

¹⁷ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14>

¹⁸ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10>

результативні показники. Але цей зв'язок чітко не відслідковується у нормативній базі та не завжди застосовується на практиці.

2.2. Огляд підходів до здійснення моніторингу та оцінки в міжнародній практиці та нормативне регулювання.

Моніторинг та оцінка є невід'ємною складовою процесу планування будь-якого рівня та забезпечують підхід, орієнтований на результат.

Моніторинг та оцінка здійснюється на різних рівнях та за допомогою різних інструментів.

Зв'язок стратегічного планування з моніторингом та оцінкою відображається у вигляді логіко-структурної матриці. Матриця може застосовуватися для будь-якого рівня планування – від стратегії до проекту, в залежності від загальної мети. Відповідно до визначеної мети розробляється логіка дій та показники.

Логіка дій	Показники	Вимірювання показників	Припущення
Загальна мета (наприклад, місія або мета цільової програми)	Показники досягнення мети		
Конкретні цілі (наприклад, пріоритети Стратегії або завдання цільової програми)	Показники досягнення конкретних цілей	Джерела даних та методи, що підтверджують досягнення конкретних цілей	Припущення, за яких умов може бути досягнута загальна мета
Результати (наприклад, стратегічні цілі Стратегії або заходи цільової програми)	Показники, які вимірюють конкретні результати	Джерела даних та методи, що підтверджують досягнення конкретних результатів	Припущення, за яких умов може бути досягнуті конкретні цілі
Дії (наприклад, заходи цільової програми)	Обсяг потрібних ресурсів (людських, фінансових, матеріальних)	Вартість необхідних ресурсів.	Припущення, за яких умов можуть бути досягнуті результати.

Дві колонки логіко-структурної матриці власне відображають підхід до моніторингу та оцінки плану. Показник моніторингу та оцінки складають так звану «піраміду», яка включає наступні рівні:



Показники кожного рівня розробляються враховуючи специфіку діяльності, наприклад, розвиток міста в цілому, планування галузевої програми, або вирішення конкретної проблеми. В будь-якому разі, формулювання показників здійснюється на основі мети та цілей плану.

Збір показників здійснюється шляхом моніторингу та оцінки.

Оцінка - це ретельний, науково-обґрунтований збір інформації або дослідження щодо ситуації, проблеми, стану території або галузі.

Як правило проводять оцінку ситуації перед початком планування, оцінку наслідків та впливу по результатам виконання плану.

Моніторинг - передбачає регулярне відстеження ключових показників процесу, витрат та конкретних результатів.