

Розділ V

Методичні вказівки щодо моніторингу

Ключові вимоги

- Переконайтеся, що можна буде оцінити ефективність ініціативи, уникаючи при цьому непотрібні або повторювані запити на отримання даних та інформації.
- Оцінка впливу, щоб визначити майбутні механізми моніторингу та оцінювання, які мають виявити потреби у даних та дані.
- Встановлення механізмів та показників моніторингу, які будуть забезпечувати необхідну інформацію для подальшої оцінки ефективності заходу, одночасно мінімізуючи витрати на збір даних.
- Переконайтеся, що механізми моніторингу, які початково були викладені в оцінці впливу, оновлюються для відображення фактичної пропозиції, що представлена Комісією, і версії, що була остаточно затверджена законодавчим органом.

1. Вступ

Хто Має Ознайомитись з Цими Методичними вказівками?

Усі посадові особи, що беруть участь у підготовці оцінки впливу (ОВ) та відповідних пропозицій Комісії, та Планів Реалізації, мають ознайомитись з цими методичними вказівками, у тому числі посадові особи і керівники, які відповідають за забезпечення якості систем моніторингу, що використовуються головним ГД. Дані методичні вказівки також рекомендовані для тих, хто приймає участь у циклі стратегічного планування та програмування, зокрема тих, хто розробляє Плани Організаційної діяльності, та тих, хто бере участь у процесі подальшого оцінювання, з метою надання їм можливості зрозуміти, як формується система моніторингу.

У цьому розділі основна увага приділяється моніторингу під час застосування заходів на місцях¹. Детальніші вказівки також містяться в окремому «інструментарії», що супроводжує цей посібник.

Що таке моніторинг і коли він потрібен?

Моніторинг надає доказові факти стосовно діяльності в рамках заходів та наслідків у довгостроковій перспективі безперервно та систематично. Система моніторингу є необхідною та невід'ємною частиною Кращого Регулювання, а також допомагає:

- Визначити, чи застосовується захід політики на місцях так, як це очікувалось;
- Вирішити будь-які проблеми реалізації нормативного втручання; та/або
- Визначити, чи потрібні подальші дії для того, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей.

Якісний моніторинг надає фактичні дані для підвищення якості майбутнього оцінювання доцільності та оцінки впливу. Він надає дані часового ряду, які за звичайних

¹ Зрозуміло, що такі питання, як своєчасне та правильне транспонування законодавства ЄС у національні закони та їх належне застосування, також вплинуть на ефективність заходу, що вивчається. Ці аспекти розглядаються в попередньому розділі.

умов будуть більш надійними у поясненні поведінки, ніж заходи зі збору одноразових даних.

Механізми моніторингу (та аналізу) спочатку мають бути викладені в оцінці впливу і, при необхідності, переглянуті після ухвалення заходу одним з законодавчих органів. Це дозволить збирати дані, що будуть включені до заходу, більш ефективно і надасть можливість для максимального використання наявних джерел, тим самим мінімізуючи витрати для тих, хто бере участь у забезпеченні, зборі, зберіганні та поширенні даних.

В принципі, частина оцінювання має оцінювати придатність діючої системи моніторингу.

2. КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ ТА ПРИНЦИПИ МОНІТОРИНГУ

Під час моніторингу необхідно розглянути цілі заходу і дані, що мають бути зібрані для відстеження його прогресу та ефективності. Це пов'язано з розумінням як логіки заходу, так і того, яким чином будуть використовуватися зібрані дані. Необхідно розглядати періодичність та спосіб збору, різні джерела даних, враховуючи наявні аспекти і вартість для різних зацікавлених сторін. Це веде до серії питань.

Ключові питання, що мають бути розглянуті у системі моніторингу

1. Які дані потрібно зібрати?
2. Коли та яким чином потрібно збирати дані?
3. Хто буде збирати дані і від кого?

Відповідаючи на ці питання, слід дотримуватись кількох головних принципів.

Головні принципи

Комплексність: запроваджена система моніторингу має охоплювати цілі заходу. У той час, як вже існує якісний моніторинг ключових показників, пов'язаних із загальними цілями, може бути потрібним визначити нові механізми моніторингу для конкретних або оперативних цілей. Хоча системи моніторингу, як правило, збирають об'єктивні (наприклад, фактичні, кількісні) дані, також можна запровадити моніторинг суб'єктивних (наприклад, якісні, на основі думок) даних, наприклад, періодичні соціологічні опитування та дослідження.

Пропорційність: система, яка запроваджується, має відображати важливість різних аспектів заходів. Збір даних пов'язаний з певними витратами, а тому слід звернути увагу на необхідність розглянути кожну (нову) вимогу в рамках моніторингу.

Мінімізація дублювання: ЄС, країни-члени, агентства, міжнародні організації збирають багато даних. Важливо знати, що, коли та у якій спосіб ми вже збрали. Це має допомогти уникнути дублювання та створення непотрібного навантаження у сфері збору даних, зосереджуючись лише на прогалинах, які необхідно заповнити.

Своєчасність: хоча система моніторингу має бути створена якомога швидше після узгодження заходів, це не означає, що потрібно зібрати всі дані у цей момент. Не всі дані слід збирати одночасно – іноді краще збирати дані у міру того, як вони з'являються, а інколи це можна зробити пізніше. Також слід враховувати час, коли будуть

використовуватися ці дані – різні юридичні вимоги можуть відігравати певну роль не лише при визначенні того, які дані потрібні, а й коли слід їх збирати.

Доступність: як правило, всі зібрані дані мають бути доступними для широкої публіки. Якщо дані не містять конфіденційних елементів, рекомендується розміщувати їх на платформі ЄС Open Data Portal², що забезпечує єдину точку доступу до зростаючої кількості даних, які надаються інститутами та іншими органами Європейського Союзу. Така інформація відіграє значну роль не тільки у збільшенні прозорості, але й у створенні нових продуктів та послуг через її повторне використання і підвищенні ефективності на рівні зовнішнього управління. Полегшення доступу до публічних даних також сприятиме участі громадян у процесах формування політики.

Як згадувалося вище, моніторинг відіграє ключову роль у забезпеченні частини бази даних. Якісний моніторинг є особливо важливим для аналізу, який не може бути виконаний належним чином без відповідної інформації/даних, що потрібні для оцінки ефективності нормативного втручання³.

Завчасне планування інформаційних потреб

Урахування даних, необхідних на початковому етапі оцінки впливу (або етапі розробки політики), надає ряд переваг:

- Можна визначити оптимальні вимоги щодо даних у більш легкій та швидкій спосіб, що підвищує шанси, що вони будуть доступні протягом всього циклу політики;
- У заходах можуть бути передбачені вимоги таким чином, щоб дані надавалися регулярно, забезпечуючи можливість чітко оцінювати витрати / впливи для виконавців та обробників;
- Можна зібрати базові та контрфактичні дані.

Однак, остаточні механізми можуть бути визначені тільки після того, як стане зрозумілим та чітким зміст заходу, тобто після ухвалення законодавцем.

2.1. Питання 1: Які дані потрібно зібрати?

Для забезпечення надійного та послідовного вимірювання цілей даного заходу нормативного втручання слід розглянути, які дані потрібно зібрати.

Якісна система моніторингу буде охоплювати всі етапи реалізації та застосування заходу нормативного втручання.

Першим кроком у визначенні системи моніторингу є ретельний аналіз цілей заходу та

² Для отримання додаткової інформації див: <http://open-data.europa.eu/en/data/>

³ Інформація про моніторинг також є актуальною для Плану Організаційної діяльності в рамках ГД та циклу стратегічного планування та програмування Комісії. Вона забезпечує огляд всіх вхідних даних, які сприяють політиці ЄС, а також результатів і впливів цих політичних заходів. Також вона містить елементи структури показників ефективності, на які спрямована діяльність ГД. У річному звіті про діяльність надається інформація стосовно прогресу у досягненні ключових цілей політики та основних напрямків роботи ГД з урахуванням відповідних ресурсів, що використовуються щороку. З метою підвищення ефективності звітності щодо фінансово затратної та незатратної діяльності ГД зараз використовують показники виконання, результатів та впливів для всіх заходів, які повинні супроводжуватися належними механізмами моніторингу для оцінки впливу політики ЄС на суспільство.

встановлених вимог щодо звітності. Різні звіти містять різні види даних, що служать різним цілям, зокрема залежно від моменту, коли вони були прописані у циклі політики.

Що стосується оцінки доцільності, дані можуть бути зібрані і використані для того, щоб оцінити:

- Чи залишається діючою логіка заходу нормативного втручання, яка є основою початкової ініціативи, на етапі оцінки впливу;
- Чи успішно завершені передбачені кроки/основні етапи, необхідні для досягнення цілей політики, або прогрес у досягненні визначених цілей йде відповідно до плану;
- Кількість та характеристику тих сторін, на які може вплинути певний захід нормативного втручання – така інформація є корисною для майбутніх стратегій консультацій зі стейкхолдерами;
- Витрати та переваги для суспільства. Цей аспект може охоплювати широкий спектр, починаючи від окремих стейкхолдерів до окремих груп інтересів, таких як державні органи, підприємства за галузями, неурядові організації тощо;
- Більш ширші наслідки заходу.

Вставка 1. Звіти з реалізації та оцінка доцільності

Звіти з реалізації, як правило, орієнтовані на заходи із реалізації країн-членів. Вони часто охоплюють більш широкий спектр, ніж просто звіти щодо нормативно-правової відповідності, але тим не менш, вони формуються на основі існуючої перевірки відповідності/дотримання. Вони не є повноцінним аналізом, оскільки не розглядають, як і чому був виконаний захід. Вони описують стан справ на основі обмежених даних моніторингу та надають інформацію про хід виконання узгоджених графіків роботи або цілей.

У деяких випадках вимога щодо підготовки звітів з реалізації можуть повторюватись (як правило, 3-5 років). Проте слід враховувати переваги проведення повної оцінки цього заходу, а не підготовку додаткового (та обмеженого) звіту з реалізації.

2.2. Питання 2: Коли та яким чином потрібно збирати дані?

Коли стає зрозумілим, що є потреба у даних, необхідно уважно розглянути питання стосовно часу та процесу їх збирання.

Для створення належної системи моніторингу необхідно встановити чіткий зв'язок між цілями та показниками, пам'ятаючи про необхідність вчасно зібрати необхідні нові дані для виконання вимог щодо звітності.

Важливо знати, які дані вже збираються і коли, щоб уникнути запитів на ті самі дані декілька разів або створення нового тягара, вимагаючи додаткові дані у той час, як існуючі дані охоплюють в основному туж саму сферу.

Вимоги до моніторингу / звітування можуть створювати адміністративне навантаження, що має зберігатися по відношенню до тих даних, які є абсолютно необхідними. Розумне використання технологій може зменшити витрати – збирання даних у електронному вигляді від самого початку дешевше, ніж періодичні інтерв'ю або опитування. У довгостроковій перспективі регулярні системи моніторингу можуть бути більш ефективними, ніж одноразові заходи, а також надавати інформацію щодо існуючих тенденцій.

Для кожної ініціативи слід перевіряти існуючі інструменти, системи, підходи, стандарти і т.д., щоб визначити те, що можна використати повторно – з метою уникнути необхідності винаходити велосипед або створювати нові системи для кожної сфери політики. Всі ці системи та рішення мають бути «відкритими» наскільки це можливо, тобто сприяти використанню відкритих стандартів та відкритих даних.

Строки збору даних слід розглядати з урахуванням прогресу виконання вимог щодо реалізації та звітування в рамках заходу нормативного втручання. Бажаний результат політичного заходу може не досягатися протягом багатьох років, і це має відобразитися в механізмах моніторингу. Якщо фіксування остаточного результату політики займає надто багато часу або якщо результат є неможливим, може бути необхідним моніторити проміжні або допоміжні результати. Знову ж таки, їх потрібно визначити на початку розробки ініціативи.

Ретельне планування майбутнього збору даних також має важливе значення для забезпечення можливості визначити та повністю вирішити можливі питання етики і права на особисте життя, а також для забезпечення прозорості витрат стосовно надання даних і планування механізмів із забезпечення якості, зберігання та передачі даних.

Показники

Належна система моніторингу пов'язує цілі з відповідними показниками.

- **Показники виконання завдань:** вони стосуються конкретних результатів заходу нормативного втручання, таких як нова база даних для збору результатів моніторингу або новий стандарт Європейського комітету зі стандартизації і т.д.
- **Показники ефективності/результативності:** вони відповідають негайним наслідкам заходу з особливою увагою до прямих адресатів.
- **Показники впливу:** вони пов'язані з передбачуваним результатом в рамках заходу нормативного втручання з точки зору впливу у більш широких економічних/соціальних аспектів, крім тих, на які захід впливає безпосередньо.

Загальний інструмент моніторингу та показників детально описує, як визначити цілі та показники, що пов'язують етапи оцінки впливу та аналізу циклу політики.

Кожен **показник** має бути чітко **визначений**. Навіть невеликі відмінності у визначенні можуть мати важливі наслідки як з точки зору точності/надійності, так і з точки зору витрат, пов'язаних зі збором даних. Чітке визначення, у тому числі одиниці вимірювання, є особливо важливим, оскільки дані мають бути зведені на рівні ЄС. Зведення даних також може стати проблематичним, якщо визначення не надається, або якщо показники не розраховуються послідовно.

Регулярність вимірювань має наслідки для загальних витрат, пов'язаних зі збором даних. Що стосується джерел даних, то завжди бажано використовувати існуючі джерела даних максимально для того, щоб зменшити витрати.

Базові дані дозволяють оцінювати досягнутий прогрес. Якщо ми не знаємо, звідки ми почали, то не можемо сказати, який прогрес досягнуто. Для ініціатив цілі не завжди встановлюються, але якщо вони є, то повинні мати кінцевий термін досягнення та числові позначення.

Таблиця 1: Показники⁴

Показник	Визначення	Одиниця вимірювання	Джерело даних	Регулярність вимірювання	Базові дані	Ціль

2.3. Питання 3: Хто буде збирати дані і від кого?

Слід розглянути питання стосовно того, хто буде відповідати за збір даних та хто буде відповідати за їх надання.

Дані мають збиратися на відповідному рівні з урахуванням сукупного навантаження, який вони можуть викликати.

Необхідно чітко зрозуміти, які дані потрібно зібрати та які наявні дані та шляхи їх збору вже існують. У контексті ЄС це потребує розуміння різних систем у країнах-членах. По суті, дані мають збиратись централізовано, на рівні країни-члену або через національний чи координуючий орган ЄС.

Надавачі даних будуть варіюватися залежно від заходу та показника. Іноді потрібні дані від окремих стейкхолдерів (наприклад, підприємств чи громадян); іноді вони можуть надходити від колективного органу (наприклад, організації підприємств чи споживачів, на місцевому / регіональному / національному рівні). Слід докласти всіх зусиль, щоб уникнути надмірного навантаження на стейкхолдерів з точки зору вимог в рамках моніторингу.

⁴ Показники мають бути представлені відповідно до їх рівня, наприклад, показники вхідних даних, результатів та впливу.