

УДК 339.7

*Т.В. Липова,  
к.е.н., доцент,  
доцент кафедри фінансів,  
Національна академія статистики,  
обліку та аудиту*

## **ОСОБЛИВОСТІ МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЕКТІВ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ**

**Постановка проблеми.** З метою підтримки реформування економіки України держава активно співробітничала з міжнародними організаціями і залучає значний обсяг зовнішніх ресурсів для реалізації проектів і програм в різних секторах економіки. Незважаючи на обсяги цієї підтримки, що йде з боку як різних міжнародних організацій, таких як ЄС, так і міжнародно-фінансових установ, таких як Група Світового Банку, та інших донорів, ефективність впровадження цих проектів залишається низькою; крім того, результати та їх вплив на економіку країни не проходять незалежної оцінки. Тому питання моніторингу проектів є актуальними не тільки для крупно масштабних державних та приватних інвестиційних проектів, а і у сфері проектної діяльності по підтримці реформування України через міжнародні проекти та програми.

**Мета статті** - узагальнити теоретичне підґрунтя та основні визначення, поняття щодо особливостей підходів до оцінки та моніторингу проектів міжнародних організацій, що фінансуються в Україні; показати доцільність та важливість моніторингу міжнародних проектів для більш ефективного впровадження реформ в державі.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вивченню цієї проблематики приділено незначну увагу в наукових дослідженнях. В основному питання моніторингу та оцінки вивчаються стосовно інвестиційних проектів за різних форм фінансування. Однак в управлінні та моніторингу проектів міжнародних організацій існує багато особливостей, які не враховуються у класичному проектному менеджменті та аналізі. Деякі аспекти зовнішніх

ресурсів та управління ними висвітлюються в працях таких вчених, як Л. Кістерський, О. Плотніков, В. Колосова, К. Прігмор, У. Сікс.

**Основні результати дослідження.** Моніторинг проекту є одним з етапів управління проектним циклом (див. рис. 1.1). Мета етапу моніторингу проекту полягає у забезпеченні досягнення запланованих результатів, конкретних цілей проекту і внеску у загальну мету проекту. Крім того, важливим є ефективне управління наявними ресурсами згідно із затвердженим планом. [2; с. 111]



**Рис. 1.1. Цикл управління проектом**

Загальною метою процесу моніторингу та оцінки (М&О) проекту і пов'язаної звітності є забезпечення підзвітності \ відповідальності за використання донорських і державних коштів (у разі спільного фінансування) не тільки з точки зору дотримання правових і фінансових норм, а й з точки зору результатів діяльності. Моніторинг, оцінка і звітність за проектом чи програмою також використовуються для вдосконалення виконання проекту та його дизайну, а також засвоєння уроків для майбутніх проектів (циклів програмування).

Точніше кажучи, моніторинг та оцінка проекту бенефіціаром мають здійснюватися з огляду на такі цілі:

- Забезпечити дотримання наміченого курсу проекту у ході виконання – постійний моніторинг виконання проекту дозволяє пересвідчитися, чи дає проект очікувану користь у межах погоджених ресурсів. Він також дозволяє визначати будь-які

відхилення від запланованих результатів, таким чином указуючи на потенційні коригування проектних заходів, результативних показників, механізмів управління проектом; або і те, й інше;

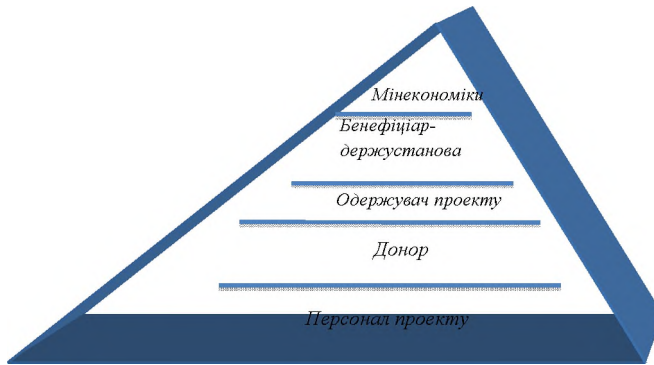
- Удосконалити дизайн (схему) проекту – у рамках моніторингу та оцінки виконання проекту можна визначити системні проблеми щодо виконання проекту, які походять від дизайну проекту. Як наприклад, проект може мати нереалістичні цілі або можуть статися зміни у середовищі проекту, що потребують коригувань по відношенню до цілей, результативних показників, заходів, складу групи експертів проекту, бюджету проекту тощо. Також можуть бути випадки, коли якість вироблених проектом продуктів є недостатньою, і потрібні коригувальні заходи на основі зміни експертів;

- Засвоїти уроки для майбутніх циклів програмування – успішне управління проектом потребує досвіду, який можна набутися тільки з плином часу і практичного застосування інструментів і методів управління проектом. Засвоєні уроки завдяки моніторингу та оцінці мають застосовуватися при визначенні нових проектів і донорів, розробленні дизайну проекту та відборі групи впровадження проекту.

- Відповідати вимогам зовнішньої звітності – вищезазначені три цілі моніторингу й оцінки є внутрішніми для бенефіціара. Крім того, бенефіціар має зобов'язання щодо подання кварталних і епізодичних спеціальних звітів Міністерству економічного розвитку і торгівлі та іншим зацікавленим сторонам, таким як Адміністрація Президента. Регулярний внутрішній моніторинг є дуже важливим для підготовки зовнішніх звітів. [4; с.41]

Регулярні огляди ходу виконання проекту мають залучати ключових учасників, прямими обов'язками яких є сфера практичного виконання проекту (тобто, групу управління проектом). Регулярні огляди надають структуровану можливість для обговорення й погодження змісту звітів про хід виконання робіт, формування взаєморозуміння стосовно ключових питань / проблем, а також заходів, яких слід вжити. Такі огляди можуть бути більш або менш “формальними” і мають відбуватися на постійній основі впродовж періоду виконання проекту.

Моніторинг та оцінка проекту мають проводитися на різних рівнях. Далі окреслені основні ролі та обов'язки, які можуть бути пристосовані до кожного конкретного проекту / донора:



**Рис.1.2. Ролі та відповідальність в процесі моніторингу та оцінки**

Команда проекту. Група експертів, якою зазвичай управляє Керівник проекту (КП), впроваджує кожний проект (за винятком індивідуальних експертів, як наприклад, у рамках інструменту Twinning). КП відповідає за поточний моніторинг виконання проекту. Цей процес є внутрішнім для проекту. Проте, водночас, він є підґрунтям для підготовки моніторингових звітів по проекту для всіх зовнішніх учасників, а саме, донора та бенефіціара. Що стосується видів звітності з М&О, то кожен проект має готувати, принаймні, такі типи звітів [2; с. 115]:

- Внутрішні звіти, якщо такі є (немає вимог щодо формату і періодичності);
- Звіт донору (вимоги кожного донора щодо формату і періодичності);
- Квартальний звіт бенефіціару проекту (формат і періодичність визначає бенефіціар).

Донорські організації вимогливі до процесів моніторингу та оцінки проектів. У разі надання прямого донорського фінансування організації-виконавцю проекту (зазвичай, консалтинговій компанії),

донори самостійно проводять моніторинг та оцінку проекту, які ґрунтуються на вимогах і процедурах, затверджених такими донорами. Як правило, всі донори покладаються на звіти про внутрішній моніторинг проекту, які підготовлені самими проектами.

На основі принципів Паризької Декларації та Аккського Плану Дій, очікується, що всі донори надають такі звіти урядові України – як прямим бенефіціарам проектів, так і відповідальним державним установам. Практика обміну такою інформацією встановлюється у технічному завданні проекту і деталізується протягом початкового етапу. [4; с.42]

Міністерство економічного розвитку і торгівлі (Мінекономіки) – регулярно – на піврічній основі – збирає інформацію більш високого рівня про виконання проектів та їх вплив на галузь. На підставі зібраної інформації, готує звіти високого рівня про використання ресурсів співробітництва для цілей розвитку в Україні. Мінекономіки координує мережу секторальних комітетів з питань координації донорських програм.

У рамках кожного проекту має існувати Наглядовий комітет (рада). Роль Наглядового комітету полягає у здійсненні моніторингу та контролю за виконанням проекту і забезпеченні відповідності вимогам донора і бенефіціарів проекту.

Як моніторинг, так і оцінка стосуються збору, аналізу й використання інформації для виваженого прийняття рішень. Моніторинг і різні види оцінювання, як правило, мають різні об'єкти, обсяг і часові рамки. Далі наведена схема показує, коли зазвичай мають місце моніторинг й оцінка залежно від життєвого циклу проекту. [2; с. 113].

Таблиця 1.1

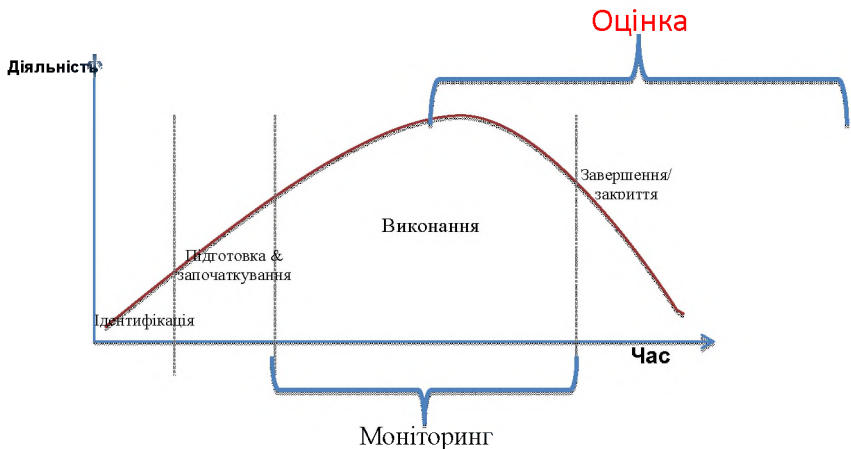
**Основні відмінності між моніторингом та оцінкою**

| Критерії       | Моніторинг  | Оцінка   |
|----------------|---|--|
| 1              | 2   | 3  |
| <b>Що?</b>     | Використання ресурсів проекту, здійснення проектної діяльності, досягнення очікуваних результатів<br>результатів для зовнішнього середовища; результативність/ефективність. | Оцінка ефективності та впливу результатів проекту на досягнення цілей проекту, інші впливи.<br>Життєздатність та актуальність. |
| <b>Навіщо?</b> | Перевірка ходу виконання робіт, вжиття невідкладних коригувальних заходів, оновлення планів.  | Засвоєння загальних уроків, прийнятих для інших програм/проектів, забезпечення підзвітності                                    |

Продовження табл. 1.1

| 1     | 2  | 3   |
|-------|--|---|
| Як?   | Регулярний облік даних про хід виконання з використанням погодженої системи моніторингу (Логічної структурної схеми) | Глибокий аналіз на основі моніторингових даних та зовнішніх вхідних даних (від експерта з оцінювання і учасників), використання інших, крім моніторингових, джерел інформації, які широко застосовуються на практиці. |
| Хто?  | Керівництво проекту (КП), донор, бенефіціар, Мінекономіки  | Як правило, здійснюється зовнішніми ресурсами або за їх участі (для об'єктивності), але може проводитися також донором чи бенефіціаром (або від їх імені)   |
| Коли? | Постійно (регулярно)   | Періодично – проміжна; по завершенні проекту, підсумкова (на основі фактичних даних) (через деякий час після закінчення проекту), тематична оцінка (що охоплює специфічну тему)                                       |

На рис. 1.3. показано періоди, коли індикативно передбачено здійснення моніторингу та оцінки впродовж життєвого циклу проекту



**Рис.1.3. Моніторинг та оцінка впродовж життєвого циклу проекту**

Для кожного проекту важливо встановлювати свою систему моніторингу та оцінки його ефективності. Як правило, це слід робити на початку проекту, наприклад, протягом його початкового етапу. У разі, якщо таку систему не було створено на початку проекту, то це слід зробити якнайшвидше. Створення системи моніторингу та звітності має бути спільним обов'язком проекту, донора та бенефіціара. Система моніторингу та оцінки проекту складається з чотирьох основних інструментів:

- Структурно-логічна схема проекту є основним документом, що окреслює цілі проекту, результати та продукти, види робіт і терміни їх виконання, а також ризики й припущення. Різні донори можуть застосовувати дещо різні версії таких схем. Однак відмінності не є головним питанням. Бенефіціар часто не має своєї власної логічної структурної схеми і, як правило, використовує схему конкретного донора. Приклад логічної схеми міститься у табл. 1.2.

Таблиця 1.2

### Структурно-логічна схема проекту

| <i>Опис проекту</i>   | <i>Індикатори</i>  | <i>Джерела перевірки</i>  | <i>Припущення</i>   |
|---|--|---|---|
| Загальна ціль – внесок проекту в досягнення цілей політики або програми (вплив)       | Яким чином має бути виміряна загальна ціль, включаючи якісні, кількісні та часові показники? | Як буде здійснюватися збір інформації про досягнення індикаторів? Ким, звідки і коли? |   |
| Ціль – безпосередня користь, яку отримає цільова група                                | Яким чином має бути виміряна Ціль, включаючи якісні, кількісні та часові показники?          | Як буде здійснюватися збір інформації про досягнення індикаторів? Ким, звідки і коли? | Якщо Ціль буде досягнута, які припущення мають справдитися для досягнення ЗЦ?                 |
| Результати – зміни, які відбуваються внаслідок досягнення проектом своїх результатів  | Яким чином мають бути виміряні Результати, включаючи якісні, кількісні та часові показники?  | Як буде здійснюватися збір інформації про досягнення індикаторів? Ким, звідки і коли? | Якщо Результати будуть досягнуті, які припущення мають справдитися для досягнення Цілі?       |
| Продукти – продукти, які виробляє проект як результат своєї діяльності                | Яким чином мають бути виміряні Продукти, включаючи якісні, кількісні та часові показники?    | Як буде здійснюватися збір інформації про досягнення індикаторів? Ким, звідки і коли? | Якщо Продукти будуть вироблені, які припущення мають справдитися для досягнення Цілі?         |
| Види робіт – завдання, які необхідно виконати для досягнення запланованих результатів |  |   | Якщо Види робіт будуть виконані, які припущення мають справдитися для досягнення Результатів? |

- Матриця (схема) управління ризиками проекту – документ, в якому узагальнено існуючі ризики в оточенні проекту, та визначено стратегії, за допомогою яких команда проекту, донор і бенефіціар запобігатимуть виникненню таких ризиків або мінімізуватимуть їх вплив у разі їх настання. Ризики є виступають негативною стороною припущень проекту. Як правило, користуються ризиками, визначеними в останньому початковому звіті проекту і логічній схемі. Наприклад, якщо припущенням є отримання політичної підтримки щодо реформ, то ризиком в даному випадку може бути недостатня підтримка чи її відсутність.

- Початковий звіт, як правило, має вже містити інформацію про те, яким чином проект планує реагувати на його потенційні ризики. Далі наведено приклад схеми управління ризиками:

- Типова схема управління ризиками включає такі пункти:
  - Опис ризику (як протилежна або негативна умова порівняно з припущеннями у логічній схемі);

- Оцінка впливу ризику на досягнення цілей проекту у разі його виникнення або настання. Як правило, оцінка здійснюється від високого рівня ризику до низького;

- Імовірність настання такого ризику (також оцінюється від високого рівня імовірності до низького); та

- Пропонована стратегія проекту і заходи для пом'якшення або мінімізації імовірності ризику або подолання його наслідків.

- Графіки (плани) робіт – на початковому етапі від кожного проекту вимагається підготувати графік робіт по проекту (план роботи), у якому докладно викладені конкретні види діяльності, що здійснюватимуться проектом, та результати, яких буде досягнуто, відповідно до логіки логічної схеми проекту. Як правило, кожен проект повинен мати загальний план діяльності на весь період проекту з більш детальним описом 1-го року проекту. Однак, вони є тільки індикативними. Конкретні і детальні заходи з графіком їх виконання мають готуватися на кварталній основі. Саме кварталний план робіт застосовується як основний інструмент моніторингу проектів у сфері УДФ.

- Графіки ресурсів – містять інформацію про те, як слід використовувати ресурси (як правило, людські ресурси, але дуже



часто і фінансові ресурси) для виконання діяльності і досягнення результатів. Оскільки план ресурсів дотримується графіку виконання робіт, то вони також розраховані на весь період проекту, і є річні й квартальні плани.

Вищезазначені документи є вимогою більшості служб, що фінансуються донорами, і контрактів у рамках інструменту Twinning. Винятком може бути допомога короткострокового експерта (КЕ) та інструмент Таіех. [1; с.98] Отже, всі проекти спільно з донором і бенефіціаром готують ці документи протягом початкового етапу. Після схвалення бенефіціаром у письмовій формі, ці документи використовуватимуться як основа для моніторингу та оцінки.

Документи, що складають основу системи М&О, містять структуровану інформацію. Дуже важливо, щоб усі залучені сторони до заходів з моніторингу та оцінки мали однакове розуміння основних концепцій і вживаної термінології.

Під ресурсами часто розуміють “засоби”, тобто матеріальні та нематеріальні ресурси, які необхідні для здійснення запланованої діяльності та управління проектом. Розрізняються людські, матеріальні та фінансові ресурси.

Діяльність – це конкретні завдання, що виконуються проектом для досягнення його результатів/продуктів. Приклади: підготовка законодавства, проведення огляду, проведення семінару та інформаційної кампанії. Залежно від специфіки кожного проекту, діяльність може бути дуже детальною або досить консолідованою.

Продукти – вимірюють безпосередні і конкретні наслідки вжитих заходів і використаних ресурсів, напр.: кількість розроблених законів, кількість підготовлених вчителів. Інколи, як наприклад у ЄС, “продукти” називають “результатами”.

Наслідки/ефекти або результати – вимірюють результати з точки зору користі для цільової групи по завершенні проекту, наприклад: удосконалене залучення донорської допомоги, збільшений обсяг збору податків, підвищена кваліфікація персоналу тощо. Наслідки зазвичай узгоджуються з конкретними цілями проекту.

Впливи – вимірюють довготривалі наслідки кінцевих результатів, включаючи більш довготривалу життєздатність

кінцевих результатів. Наслідки/ефекти узгоджуються із загальною метою проекту.

Конкретна (специфічна) ціль – пояснює, які очікувані зміни стануться після завершення виконання проекту. Іншими словами, вона показує, якою буде очікувана користь для цільової групи. Наприклад, ефективність податкової служби підвищиться як результат виконання проекту з розбудови потенціалу.

Загальна мета – дає пояснення, чому проект є важливим для суспільства з точки зору більш довготривалої користі для кінцевих бенефіціарів і більш широкої користі для інших груп. Вона також допомагає показати, як проект/програма відповідає політиці уряду та відповідного донора. Загальна мета не може бути досягнута тільки проектом (він тільки зробить внесок), її досягнення потребуватиме внесків інших програм і проектів також.

Показники – дозволяють вимірювати, чи було вжито запланованих заходів, досягнуто результатів/продуктів, ефектів і впливів. Показники можуть бути кількісними, наприклад, кількість прийнятих законів, або якісними, законодавча база відповідає стандартам ЄС, або тим і іншим. Показники можливо поділити на групи:

- Базові - показують існуючий стан справ до дати початку проекту;
- Цільові - показують бажаний рівень результативності діяльності і впливу;
- Фактичні - стан справ на момент вимірювання, окрім стану на момент початку реалізації проекту;

Джерела перевірки вказують, де і в якій формі можна знайти інформацію про досягнення загальної мети, конкретної цілі, або продукти чи результати, а також їх показники.

Протягом виконання проекту постійно має проводитись оцінка: (i) продовження актуальності та здійсненності проекту; (ii) прогресу стосовно досягнення цілей і використання ресурсів; (iii) якості управління, включаючи управління ризиками; (iv) перспектив життєздатності отриманої користі; а також (v) необхідних заходів з метою коригування невиконання, відхилень, негативного впливу зовнішніх змін. Це досягається шляхом

моніторингу, який є процесом систематичного і безперервного збору, аналізу та використання управлінської інформації для сприяння ефективності процесу прийняття рішень. [3]

Вищезазначений моніторинг проводиться з використанням різноманітних інструментів моніторингу та оцінки. Зокрема, періодичність підготовки звітів встановлюється разом з визначенням відповідальної особи.

- Квартальний звіт – основний моніторинговий і звітний документ. Проект готує його щоквартально і подає бенефіціару. Саме цей документ складає основу квартальних зустрічей наглядових комітетів. Підготовка такого звіту ґрунтується на плані робіт і матриці управління ризиками проекту, представлених вище. Структурна логічна схема проекту може бути також використана як форма квартального звіту. Квартальний звіт має надавати інформацію про виконання запланованої діяльності по проекту і досягнення результатів протягом попереднього кварталу, а також визначати план на наступний квартал. Він також має містити стислу інформацію про головні досягнення, а також вказує на головні проблеми / питання, що викликають занепокоєність, та потенційні рішення щодо них. Зрештою, він має надавати інформацію про необхідність унесенні змін у будь-які проектні документи. Ці аспекти мають бути розкриті в додатковому листі, що має бути подана виконавцю проекту та розглянуто на засіданні Наглядового комітету.

- Піврічний звіт – звіт, що готується проектами для Мінекономіки та подається через установи бенефіціара. Цей звіт дуже подібний до квартального звіту про хід виконання робіт, за винятком того, що він має містити інформацію про попередні два квартали; та потребує деякої додаткової інформації про цілі проекту й показники досягнень;

- Річний звіт про хід виконання робіт – базується на 4 квартальних звітах і сфокусований на загальній результативності діяльності проекту по відношенню до загальної мети, конкретних цілей (цілі), основних продуктів та управління ризиками. Цей звіт має на меті визначити загальний прогрес проекту, його ймовірний вплив та необхідність у будь-яких коригувальних заходах. Він також узагальнює використання ресурсів за минулий рік. Логічна

схема проекту, план ресурсів і матриця управління ризиками застосовуються як основні довідкові документальні джерела для підготовки такого звіту.

○ **Заключний звіт** – готується наприкінці кожного проекту. Його підготовка базується на проектних документах, окреслених вище (структурна логічна схема проекту). Цей звіт має показувати, як було виконано проект, висвітлити його досягнення, основні відхилення, а також визначати здобуті уроки й майбутні потреби. Цей звіт готується проектом і направляється на затвердження бенефіціару.

На основі звітів бенефіціар має підготувати короткий текстовий звіт, узагальнюючи загальний прогрес проекту, основні досягнення та наголошуючи на головних проблемах і потенційних рішеннях.

**Висновки.** Таким чином, при здійсненні моніторингових та оціночних заходів за проектами міжнародних організацій має бути сформовано два рівня репрезентації інформації для подальшого використання та прийняття рішень:

- **Операційний рівень:** характеризує вхідні ресурси, діяльність та результати/продукти на основі квартальних та піврічних звітів. На цьому рівні охоплюються такі питання: чи своєчасно забезпечуються ресурси та чи в межах бюджету; чи відповідає використання ресурсів пріоритетам одержувача допомоги; чи своєчасно здійснюється діяльність; чи своєчасно досягаються результати/продукти, та рівень якості, що задовольняє бенефіціара; чи є свідчення того, що бенефіціари впроваджують / застосовують продукти проекту; якими є головні поточні операційні ризики; чи реагують на них.

- **Стратегічний рівень:** висвітлює результати, наслідки/ефекти та впливи, базуючись на інформації, здебільшого, річних звітів та звіту про завершення виконання проекту: чи були досягнуті результати, як заплановано, та належної якості, і цільова група проекту / одержувач допомоги вважають, що вони відповідають їхнім потребам; чи досягаються результати, та чи ефективно сприяють вони досягненню цілі проекту; чи існує вірогідність того, що проект зробить внесок у досягнення загальної мети, і чи є свідчення того, що кінцеві бенефіціари проекту дійсно

отримають користь від проекту; чи залишаються стратегія та цілі проекту відповідними потребам бенефіціарів; чи ефективно здійснюється діяльність з інституційного зміцнення та розбудови спроможності (наприклад, розробка систем і політики, навчання), та чи передаються відповідні навички; чи існує план поступового згортання будь-якої зовнішньої допомоги, та чи відбудеться передання відповідних управлінських обов'язків.

Аналітична інформація, що отримана в результаті моніторингу та оцінки проектів міжнародних організацій, має відповідати вищому стратегічному рівню, щоб бути актуальною та інформативною для вищого керівництва держави, відповідального за прийняття рішень на рівні державних установ-бенефіціарів та уряду України щодо програмування та подальшого залучення міжнародних ресурсів для підтримки ключових напрямів стратегічного розвитку країни.

### **Список використаних джерел:**

1. Л.Л. Кістерський, Т.В. Липова «Міжнародна технічна допомога: шляхи підвищення ефективності». Монографія. Видання Представництва Європейського Союзу в Україні. – К., 2010 - 240 с.

2. Л.Кістерський, К.Прігмор, У.Сікс, Т. Липова «Ресурси міжнародних організацій для цілей розвитку – посібник з програмування та координації проектів» для Міністерства фінансів України. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2012 р. – 152 с.

3. Л. Кістерський, О. Плотніков «Європа починається вдома» / Газета «Голос України», № 2 (5752), 9 січня 2014 р. – с. 4.

4. Т.В. Липова «Особливості підтримки сфери державних фінансів України з боку ЄС» / Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірка наукових праць. Випуск 97, частина I (у двох частинах). – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка Інститут міжнародних відносин, 2011. – с. 41-43.