



Полноправные люди.
Устойчивые страны.

ОТЧЕТ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРОГРАММНЫХ ДОКУМЕНТОВ, РЕАЛИЗУЮЩИХСЯ В РАЙОНАХ ВОСТОЧНО- КАЗАХСТАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Астана, 2013 г.



Полноправные люди.
Устойчивые страны.

**ИССЛЕДОВАНИЕ ПО МОНИТОРИНГУ И ОЦЕНКЕ
ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРОГРАММНЫХ ДОКУМЕН-
ТОВ, РЕАЛИЗУЮЩИХСЯ В РАЙОНАХ ВОСТОЧНО-КАЗАХСТАНСКОЙ ОБЛАСТИ**

Астана, 2013г.

Авторы: Байбатырова К.И., Дюсекеева С.С., Хайрикенова Д.К..

«Исследование по мониторингу и оценке исполнения региональных стратегических программных документов, реализующихся в районах Восточно-Казахстанской области», 123 стр., г. Астана

Данная публикация подготовлена в рамках Совместной программы ООН «Повышение конкурентоспособности региона через внедрение инновационных подходов к региональному планированию и оказание социальных услуг населению (на примере Семипалатинского региона). Исследование проводилось в ноябре 2012 - январе 2013 года экспертами Гражданского Альянса Казахстана по заказу и при финансовой поддержке Программы Развития ООН в Казахстане.

Цель исследования – объективное изучение и анализ исполнения пяти программных документов: Программ «Развитие регионов», «Занятость 2020», «Дорожная карта бизнеса 2020», «Ак Булак» и Программы развития территорий. В ходе исследования был проведен программный анализ, кабинетный анализ документов, интервью с государственными органами-разработчиками и экспертный анализ. Для проведения интервью экспертами Гражданского Альянса Казахстана была совершена поездка по пяти населенным пунктам Восточно-Казахстанской области: г. Усть-Каменогорск, г. Семей, село Караул Абайского района, село Бородулиха Бородулихинского района и село Урджар Урджарского района.

В отчете представлены выводы и рекомендации по каждой из пяти программ, как в вопросах планирования программ, так и их реализации в Восточно-Казахстанской области.

Взгляды, представленные в данной публикации, принадлежат автору и необязательно отражают мнение Программы развития ООН.

© Программа развития ООН в Казахстане, 2013

Все права защищены.

Материалы, содержащиеся в настоящей публикации, могут быть использованы полностью или частично, без предварительного согласия Программы развития ООН при условии ссылки на источник.



Полноправные люди.
Устойчивые страны.

ПРООН сотрудничает с представителями всех слоев общества, оказывая помощь в государственном строительстве стран, с тем чтобы они могли противостоять кризису, и поощряя и поддерживая рост, ведущий к улучшению качества жизни каждого человека. Работая на местах в 177 странах и территориях, мы предлагаем глобальное видение и локальные решения, содействующие более полноценной жизни людей и повышающие жизнестойкость государств.

Введение.....	7
Программа развития территории Восточно-Казахстанской области 2011-2015.....	9
Программный анализ.....	9
Мониторинг ПРТ ВКО за 2011 год.....	15
Программа «Развитие регионов».....	27
Мониторинг мероприятий по Приоритету 4 Задачи 3 «Финансовая поддержка местного самоуправления».....	27
Мониторинг мероприятий по поддержке малых городов и крупных опорных сельских населенных пунктов.....	29
Программа «Занятость 2020».....	33
Программный анализ.....	33
Анализ процесса и мониторинг промежуточных результатов.....	39
Программа «Дорожная карта бизнеса - 2020».....	53
Программный анализ.....	54
Анализ процесса и мониторинг промежуточных результатов.....	58
Программа «Ак Булак 2020».....	68
Программный анализ.....	69
Мониторинг программы.....	73
Заключение по эффективности реализации программы в ВКО.....	76
Общие выводы исследования.....	90
Приложение 1 Анкета для проведения опроса по ПРТ.....	92
Приложение 2. Субъективные целевые индикаторы и показатели результатов в обновленной ПРТ ВКО 2012 года.....	96
Приложение 3. Мониторинг мероприятий за 2011 Программы «Развитие регионов».....	97
Приложение 4. Информация по мониторингу ПРТ г. Усть-Каменогорск.....	101
Приложение 5. Сведения по четвертому направлению Программы «Занятость 2020» на 1.11.2012.....	102
Приложение 6. Логическая связь заявленных задач Программы и механизмов по их реализации.....	103
Приложение 7. Анализ соотношения задач, целевых индикаторов и механизмов реализации, заявленных в Программе.....	105
Приложение 8. Анализ целевых индикаторов Программы.....	118

Таблица содержания схем, таблиц и графиков

Схемы

1	Схема 1 . Роль ПРТ в системе государственного планирования РК.....	10
2	Схема 2 . Структура Программы развития территорий Восточно-Казахстанской области 2011 г.....	10
3	Схема 3 . Пример декомпозиции плановых показателей целевого индикатора ПРТ.....	11
4	Схема 4 . Сравнение стратегических направлений ПРТ ВКО, разработанных в 2011 и 2012.....	12
5	Схема 5 . Логика достижения целей программы.....	12
6	Схема 6 . Пример упрощенной логики достижения цели 2 стратегического направления 1 ПРТ ВКО «Улучшение качества, доступности, привлекательности образования».....	13
7	Схема 7 . Дерево проблем для разработки программы «Занятость».....	35
8	Схема 8 . Компоненты программы	37
9	Схема 9 . Дерево проблем для разработки «Дорожной карты бизнеса 2020».....	55
10	Схема 10 . Компоненты программы ДКБ.....	56
11	Схема 11. Проблематика программы «Ак Булак».....	70
12	Схема 12. Теоретическая модель логики программы.....	71
13	Схема 13. Общий механизм реализации задач 2, 3 программы «Ак Булак» с комментариями по срывам механизма.....	82

Таблицы

1	Таблица 1. Разбивка ПРТ по целям и задачам с указанием целевых индикаторов и показателей результата.....	11
2	Таблица 2. Достижение целевых индикаторов и показателей результатов ПРТ ВКО 2011.....	17
3	Таблица 3. Степень достижения целей и задач ПРТ ВКО 2011 в разрезе территорий.....	18
4	Таблица 4. Освоение финансовых средств по ПРТ ВКО за 2011 год	22
5	Таблица 5. Освоение финансовых средств ПРТ Абайского района за 2011 год.....	22
6	Таблица 6. Освоение финансовых средств ПРТ Урджарского района за 2011 год.....	22
7	Таблица 7. Риски для успешного достижения прописанных целей и задач Программы развития территории 2011-2015 гг.	24
8	Таблица 8. Отчет о достижении показателей результатов.....	28
9	Таблица 9. Описание рисков, выявленных в ходе программного анализа и мониторинга реализации Программы «Развитие регионов»	30
10	Таблица 10. Индикаторы по задачам программы.....	38
11	Таблица 11. Реализация 3-направления в Восточно-Казахстанской области.....	48
12	Таблица 12. Сведения о ходе реализации четвертого направления по состоянию на 1 января 2013 г.....	49
13	Таблица 13. Риски, выявленные в ходе выявления в ходе программного анализа и мониторинга реализации программы «Занятость 2020»	50
14	Таблица 14. Агрегированные показатели по финансовым направлениям Дорожной карты бизнеса по Восточно-Казахстанской области (по состоянию на 1.11.2012).....	58

15	Таблица 15. Показатели по ВКО по нефинансовому 4-направлению «Оказание сервисной поддержки и обучение» на 1.11.2012.....	59
16	Таблица 16 Показатели по ВКО по нефинансовому 4-направлению «Оказание сервисной поддержки и обучение» на 1.11.2012.	59
17	Таблица 17. Количество поддержанных и созданных рабочих мест на 1.11.2012.....	64
18	Таблица 18. Развитие субъектов малого и среднего бизнеса	65
19	Таблица 19. Риски, выявленные в ходе программного анализа и мониторинга реализации программы «Дорожная карта бизнеса 2020»	66
20	Таблица 20. Оценка утверждений касательно разработки программы «Ак Булак» сотрудниками областного управления энергетики и ЖКХ.....	74
21	Таблица 21. Показатели реализации целевых индикаторов Программы по отчетности ПРТ (2011-2012 гг.).....	76
22	Таблица 22. Показатели эффективности реализации Программы в разбивке по районам ВКО.....	78
23	Таблица 19. Описание рисков, выявленных в ходе программного анализа и мониторинга реализации программы «Ак Булак»	87

Графики

1	График 1. Источники финансирования ПРТ на 2011-2015 гг.	21
2	График 2. Количество участников программы, прошедших обучение: подготовка, переподготовка и повышение квалификации в 2011 г. (по состоянию на 26.12.2011 г.).....	40
3	График 3. Количество участников программы, прошедших обучение: переподготовка и повышение квалификации в 2012 г. (по состоянию на 1.11.2012 г.).....	40
4	График 4. Трудоустройство из числа обученных в 2011 г.	41
5	График 5. Трудоустройство из числа обученных в 2012 г.	42
6	График 6. Создание социальных рабочих мест в 2011 г.	43
7	График 7. Создание социальных рабочих мест в 2012 г.	44
8	График 8. Количество проектов по микрокредитованию в разрезе районов и городов (26.12.2011 г.).....	45
9	График 9. Сумма выдаваемых кредитов в разрезе районов и городов в млн. тг (26.12.2011 г.).....	45
10	График 10. Количество проектов по микрокредитованию в разрезе районов и городов (1.11.2012 г.).....	45
11	График 11. Сумма выдаваемых кредитов по направлению в разрезе районов и городов в млн. тг (1.11.2012 г.).....	45
12	График 12. Количество созданных рабочих мест по 2-направлению (1.11.2012 г.).....	46
13	График 13. Количество проектов в разрезе банков по состоянию на 1.11.2012.....	61
14	График 14. Количество проектов ДКБ в разрезе городов и районов по состоянию на 1.11.2012.....	62
15	График 15. Процентное соотношение проектов ВКО в разрезе отраслей на 1.11.2012.....	63

Введение

Настоящее исследование по мониторингу и оценке исполнения региональных стратегических программных документов, реализующихся в районах Восточно-Казахстанской области, проведено по заказу и при финансовой поддержке Программы Развития ООН в Казахстане. Исследование проводилось в ноябре 2012 - январе 2013 года экспертами проекта «Общественный мониторинг».

Исследование ставило своей целью объективное изучение и анализ исполнения пяти программных документов, а именно:

-программа развития территорий (далее – ПРТ) – масштабная комплексная региональная программа, предусматривающая достижение целей в сфере экономики, здравоохранения, образования, социального обеспечения и др.;

-программа «Развитие регионов» – государственная программа по управлению пространственно-территориальным развитием страны, предусматривающая, в том числе и оказание финансовой поддержки регионам;

-программа «Занятость 2020» - государственная программа, направленная на содействие продуктивной занятости и повышение уровня доходов населения;

-«Дорожная карта бизнеса 2020» - государственная программа, направленная на развитие предпринимательства в несырьевых отраслях экономики;

-программа «Ак Булак» 2011-2020 – продолжение программы «Питьевая вода», предусматривающая обеспечения доступа к услугам водоснабжения и водоотведения широких слоев населения, как в городской, так и в сельской местности к 2020 году.

Задачи корректировались на протяжении времени исполнения исследования с учетом её цели. В итоге были выделены следующие задачи:

- проведение программного анализа;
- определение степени достижения целей и задач программ;
- выработка предложений по дальнейшей реализации программ.

Методы исследования

Исследование по каждой программе можно разделить на теоретическую и практическую части. Теоретическая часть включала в себя проведение программного анализа посредством разработки теории и логики программы. Практическая часть включала себя оценку хода исполнения программы с использованием трех методов:

- кабинетный анализ на основе текстов стратегических программных документов, отчетов, правил, методических инструкций и иной информации;
- проведение слабо структурированного интервью с государственными органами-разработчиками (а также координаторами, операторами) исследуемых программ, а также с иными заинтересованными сторонами.

- заключения технических экспертов. В частности, эксперты были привлечены для оценки эффективности Программы развития территории и программного дизайна и хода исполнения программы «Ак булак».

Для проведения интервью экспертами Гражданского Альянса Казахстана была совершена поездка по пяти населенным пунктам Восточно-Казахстанской области: г. Усть-Каменогорск, г. Семей, село Караул Абайского района, село Бородулиха Бородулинского района и село Урджар Урджарского района. Продолжительность интервью - 30 минут - 1, 5 часа. В отдельных случаях, когда это представлялось целесообразным (например, в случае отсутствия у государственного служащего времени для участия в интервью), экспертное интервью заменялось проведением анкетирования с использованием заблаговременно разработанной анкеты.

Ограничения исследования

Ограничения данного исследования могут быть описаны как следующие:

- большинство программ, отобранных для исследования, находились в начальной (пилотной) стадии своей реализации. Завершение пилотной стадии зачастую сопровождается модификацией самой программы (например, реформа ПРТ во второй половине 2012 года), что может ослабить выводы исследований, сделанных до или во время проведения модификаций;

- оценка хода исполнения программ осложнялась отсутствием по многим программам промежуточных индикаторов для проведения замеров;

- так как итоги реализации программ подводятся по завершению года, отсутствует информация о ходе исполнения отдельных программ за 2012 год;

- информация по результатам реализации программ по запросам в государственные органы предоставлялась в неполном формате и с задержкой по срокам.

Структура отчета

Настоящий отчет состоит из пяти глав, каждая из которых посвящена отдельной программе. Каждая программа завершается перечнем рекомендаций для совершенствования дизайна программы и хода её исполнения в дальнейшие периоды её реализации.

Программа развития территорий (далее – ПРТ) – масштабная комплексная программа, предусматривающая достижение целей в сфере экономики, здравоохранения, образования, социального обеспечения и др. Программа была разработана в конце 2010 года, ее реализация запланирована на 2011-2015 гг. Во второй половине 2012 года в ПРТ были внесены модификации согласно Единому перечню показателей. Мониторинг исполнения ПРТ за 2012 год проводится согласно обновленным показателям 2012 года.

Предлагаемое исследование носит теоретический и практический характер. Теоретическая часть относится к программному анализу ПРТ. В ней дано краткое описание программы, сделана попытка разработки её общей теории (и логики как графического отображения теории) и теории (логики) составных частей. Практическая часть посвящена вопросам достижения целей ПРТ ВКО за 2011 год¹, а также обсуждению факторов, способствующих успешному исполнению Программы.

Программный анализ

Программный анализ ПРТ структурируется по двум направлениям и включает в себя попытку разработать общую теорию программы и теорию составляющих её частей или (далее по тексту) подпрограмм.

Теория программы подразумевает ответ на вопрос, каким образом планируется достижение целей программы. Её суть суммируется в следующем утверждении: При успешном выполнении прописанных мероприятий решаются задачи, их решение приводит к достижению целей программы, которые, в свою очередь, способствуют вкладу в решение более глобальной проблемы (миссия)². Прежде всего, обратим свое внимание на миссию ПРТ.

Появление ПРТ тесно связано с внедрением новой системы государственного планирования в Республике Казахстан³ ⁴. Схематично сама система и место ПРТ в ней, изображены на Схеме 1.

1 Мониторинг ПРТ за первое полугодие 2012 года не проводился с учетом отсутствия полугодовых показателей исполнения программы.

2 См. Кузьмин А.И., О'Салливан Р., Кошелевой Н.А. «Оценка программ: методология и практика» Москва.: Издательство «Престо-РК», 2009. – с. 12.

3 Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 года № 1297 «О концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты». Доступно по ссылке: <http://www.minplan.gov.kz/economyabout/331/1186/>

4 Указ Президента от 18 июня 2012 года «О системе государственного планирования». Доступен по ссылке: http://ru.government.kz/docs/u090000827_20100304~1.htm

Схема 1. Роль ПРТ в системе государственного планирования РК



Согласно схеме, цели всех нижестоящих документов подчинены целям вышестоящих. ПРТ не является исключением⁵. Промежуточное положение ПРТ хорошо характеризует её роль как попытку со стороны центральных органов упорядочивания планирования и реализации мероприятий по достижению стратегических целей и задач развития на местах. Если ранее, на местном уровне реализовывались десятки региональных программ, исполнение которых было сложно отследить, то с введением ПРТ данная проблема была решена. Иными словами, *на ПРТ возложили функцию отслеживания хода исполнения работ по реализации всех региональных государственных программ на уровне региона (обеспечения подотчетности), а также консолидации действий, направленных на достижение целей вышестоящих программ (систематизация)*. Таким образом, миссию ПРТ можно определить в двух словах – подотчетность и систематизация. Каким образом она реализуется на практике? Прежде, однако, обратимся к более подробному описанию программы.

Краткое описание программы

Каждая Программа развития территорий подразделяется на несколько стратегических направлений.

Схема 2. Структура Программы развития территорий Восточно-Казахстанской области 2011 г.



⁵ Правила разработки ПРТ устанавливают четкие требования по согласованности ПРТ с указанными документами.

Каждое направление характеризуется наличием целей и задач, для измерения степени исполнения которых предусмотрены целевые индикаторы и показатели результатов соответственно. В качестве примера, ниже представлена разбивка по достижению и измерению цели 2 стратегического направления 2 ПРТ «Улучшение здоровья населения».

Таблица 1. Разбивка ПРТ по целям и задачам с указанием целевых индикаторов и показателей результата.

Цель: Улучшение здоровья населения

Целевой индикатор: Уровень удовлетворенности населения качеством медицинских услуг, %

Задача: Повышение доступности и качества медицинской помощи в Единой национальной системе здравоохранения

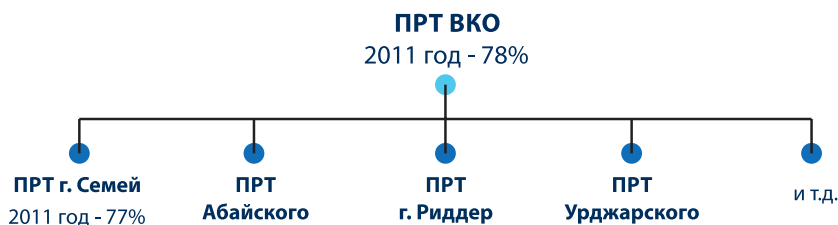
Показатель результата:

1. Увеличение уровня расходов на первичную медико-санитарную помощь, % от общего объема
2. Снижение дефицита во врачебных кадрах, кол-во
3. Удельный вес медицинских работников, имеющих квалификационную категорию: врачей, % средних медицинских работников, % ...

Исполнение ПРТ ВКО измеряется в соответствии с плановыми показателями целевых индикаторов и задач, распределенных на каждый год на период 2011-2015 гг. Значение плановых показателей определяется согласно вышестоящим стратегическим программам (например, Стратегия 2020), а также спецификой Восточно-Казахстанской области. Плановые значения целевых индикаторов ПРТ ВКО, в свою очередь, декомпозируются (каскадируются) на плановые значения целевых индикаторов Программы развития районов (городов областного, районного значения) ВКО (см. Схему 3). Декомпозиция (каскадирование) показателей целей и задач ПРТ осуществляется при тесном взаимодействии местных государственных органов власти.

Схема 3. Пример декомпозиции плановых показателей целевого индикатора ПРТ ВКО

Цель 1. Целевой индикатор 1. Охват детей дошкольным воспитанием и обучение, % от общего количества детей (2009 г. - 59,0%)



В 2011 году количество целевых индикаторов и показателей результатов ПРТ составляло 159 и 374 соответственно. Необходимость отслеживания такого большого количества информации приводило к большой рабочей нагрузке государственных органов, ответственных за проведение мониторинга программы. В 2012 году в программу были введены впервые изменения за счет сокращения количества целевых индикаторов и показателей результатов на основании принятого Единого перечня показателей. На сегодняшний день ПРТ ВКО содержит 41 целевых индикаторов (против 159 в 2011 году), 86 показателей результатов (против 374 в 2011 году). При этом приблизительно

120 показателей Единого перечня показателей подлежали обязательному включению в ПРТ ВКО, дополнительно несколько индикаторов были включены по инициативе самих управлений.

Реформа 2012 года, однако, подразумевала не только реформы по снижению количества целевых индикаторов и показателей. Помимо этого, за исключением первых трех стратегических направлений были изменены стратегические направления, выделенные на Схеме 4, а также сами цели и задачи ПРТ.

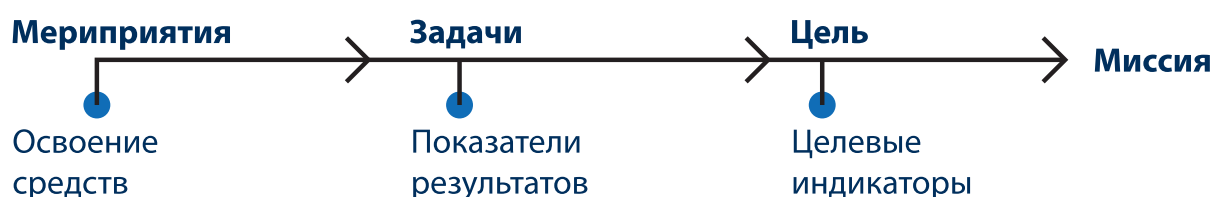
Схема 4. Сравнение стратегических направлений ПРТ ВКО, разработанных в 2011 и 2012 гг.



Логика ПРТ

Логика любой программы можно описать последовательностью действий, отображенных на Схеме 5.

Схема 5. Логика достижения целей программы



Выше было упомянуто о том, что программный анализ ПРТ структурируется на общий анализ программы и программный анализ подпрограмм. Поскольку ПРТ 2011 года предусматривала наличие 43 целей по 6 стратегическим направлениям, насколько возможно описать общую логику программы? Иными словами, можно ли привести всю деятельность по Программе развития территорий к общему конечному результату (цели)?

Текст программы содержит следующее упоминание в отношении цели программы: «Программа развития направлена на повышение качества жизни населения, является логическим продолжением проводимой политики по созданию условий для равноценного развития всех регионов области, формирования точек роста». Опираясь на приведенную выдержку, можно ли предположить, что общий конечный результат программы - это повышение благосостояния населения Восточно-Казахстанской области?

Во время интервью респонденты, обладающие долгим опытом работы на руководящих позициях, отмечали следующее:

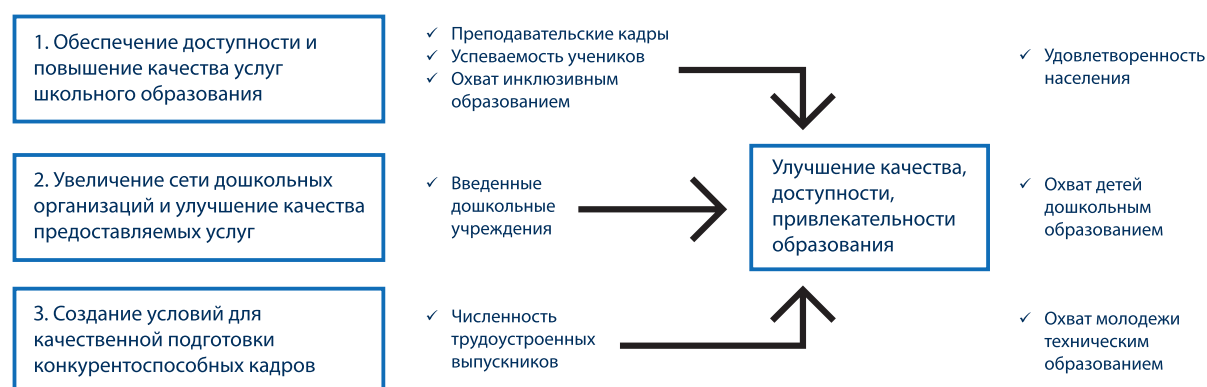
«ПРТ – это, прежде всего, документ, созданный для целей государственного аппарата, имеет лишь косвенное значение для благосостояния населения».

Здесь можно вспомнить и о сделанном нами выводе касательно миссии ПРТ – комплексная систематизация и обеспечение подотчетности работы государственных органов по реализации государственных программ. Опираясь на ответы респондентов, а также на заключение в отношении миссии ПРТ, было бы логично отвергнуть выдвинутое предположение о существовании конечной цели ПРТ как «повышение благосостояния населения»⁶. Можно предположить, что общей целью ПРТ является повышение степени исполнения стратегических целей и задач развития РК. Такая цель согласуется с миссией программы.

Что дает нам сделанное заключение? Прежде всего, мы обнаружили противоречие между декларативной и практикуемой целью программы. Наличие такого противоречия может привести к смещению приоритетов в исполнении программы. Так, можно с определенной уверенностью предположить, что теориям подпрограмм ПРТ не будет уделено достаточное внимание⁷.

Проверим выдвинутую гипотезу. Для оценки качества логики подпрограмм возьмем для примера логику достижения цели 1 стратегического направления 2:

Схема 6. Пример упрощенной логики достижения цели 2 стратегического направления 1 ПРТ ВКО «Улучшение качества, доступности, привлекательности образования»⁸.



Полностью логика предлагаемых действий по достижению цели рассматриваться не будет. Упомянем лишь несколько из наиболее заметных пробелов в предлагаемых причинно-следственных связях:

6 Конечно, мы не утверждаем, что подпрограммы ПРТ не resultируются в повышении благосостояния населения. Так, к его повышению несомненно приводит улучшение качества образования (цель 1 стратегического направления 2). ПРТ 2012 года также содержит больше индикаторов степени удовлетворенности населения, что также сигнализирует о большей ориентированности ПРТ на нужды и потребности населения.

7 Немаловажен и тот факт, что вопросы программной теории (логики) программы обсуждаются разработчиками программ в Казахстане редко. Вполне возможно, что это лишь вопрос времени. Внедрение программ, ориентированных на результат, имело место недавно. Главным вопросом остается вопрос достижения результатов (пока еще без обсуждения их качественности).

8 Полное название цели звучит как «Улучшение качества, доступности, привлекательности образования и повышение эффективности системы охраны прав и защиты законных интересов детей», однако для целей упрощения

1. Первая задача дублирует цель программы. Цель программы – улучшение качества, доступности, привлекательности образования предлагается достичь посредством обеспечения повышения доступности и качества образования. Проще говоря, программа предлагает улучшить качество образования за счет улучшения его качества. Такой способ достижения цели, однако, больше похож на благопожелание, нежели на пошаговое руководство к действию.

2. Предлагаемый для замера степени решения задач показатели не отражают полностью её содержание. Например, Задача 2 «Увеличение сети дошкольных организаций образования и улучшение качества предоставляемых услуг» замеряется посредством отслеживания показателя «количество введенных дошкольных учреждений». Однако данный индикатор измеряет лишь первый компонент задачи – «увеличение сети дошкольных организаций образования». Второй компонент – «улучшение качества предоставляемых услуг», остается без индикатора.

Задача	Индикатор
«Увеличение сети дошкольных организаций образования и Улучшение качества предоставляемых услуг	«количество введенных дошкольных учреждений». индикатор отсутствует

Помимо указанных вопросов логического сопряжения задач и целей, отсутствия индикаторов / показателей по заявленным задачам / целям, важным вопросом является правильный выбор индикатора / показателя исполнения задачи / цели.

Например, как измерить 2-й компонент вышеприведенной задачи 2 «улучшение качества предоставляемых услуг»? Можно использовать индикатор «готовность детей к первому учебному году в школе» или «Удовлетворенность родителей условиями, качеством предоставленной услуги», а также многие иные. В зависимости от того, какие индикаторы выбраны, будет меняться и содержание, вкладываемое в понятие «улучшение качества предоставляемых услуг».

Вопрос выбора индикаторов – чрезвычайно важный вопрос в управлении программами, ориентированными на результат. Уже несколько раз на уровне Министерств поднимался вопрос о необходимости наличия индикаторов, правильно замеряющих желаемые результаты. Снова обратимся к цели в приведенном примере:

Улучшение качества,
доступности,
привлекательности
образования

- ✓ Удовлетворенность населения
- ✓ Охват детей дошкольным образованием
- ✓ Охват молодежи

Цель считается выполненной, в случае достижения всех запланированных индикаторов. Обратимся к первому индикатору. Опрашивая население на предмет их удовлетворенности уровнем качества, доступности, привлекательности образования, и достигая 100% рубеж, можем ли мы считать, что цель была достигнута? Ответ, да, но при условии, что опрос охватил не все население, а непосредственно родителей обучающихся или, в случае технического образования, самих учащихся. В данном случае

индикатор подобран неверно, в качестве возможной замены можно предложить индикатор «Удовлетворенность родителей обучающихся / самих обучающихся».

Выявленные недостатки программного дизайна на примере достижения одной цели указывают на отсутствие достаточного внимания вопросам дизайна программы при ее разработке. Ведь для грамотной разработки программы требуется привлечение отраслевых специалистов, имеющих к тому же и опыт по разработке логических моделей. На сегодняшний день найти таких специалистов в Казахстане достаточно сложно.

Проведенные интервью с разработчиками подпрограмм (сотрудники отраслевых отделов) оказались малоэффективны. Во-первых, несмотря на то, что Управление экономики и бюджетного планирования ВКО совместно с заинтересованными областными отраслевыми управлениями является разработчиком программы, с учетом жесткой регламентации процесса формулирования целей и задач, формулирования / планирования целевых индикаторов и показателей результатов, разработчики достаточно сильно зависят от указаний сверху, и, следовательно, ограничены в свободе при разработке программного дизайна. Иными словами, управления (согласно результатам интервью) выступают, прежде всего, в роли исполнителей проекта. Вопросы по программной логике, заданные, в том числе и респондентам, непосредственно принявшим участие в разработке ПРТ в 2010 году, выявили в целом достаточно формальное представление у респондентов не необходимости выстраивания логической цепочки по достижению заявленного результата.

Выявленные проблемы в логической модели подпрограммы в сфере образования можно проигнорировать с учетом уже достигнутой общей цели программы – систематизация и подотчетность. Однако, и в случае общей цели программы возникают проблемы. Если ранее предполагалось, что внедрение ПРТ заменит необходимость проведения отдельных мониторингов по свыше 30 региональных программ, реализовавшихся до момента ее внедрения, т.е. Программа станет единственным инструментом мониторинга достижения целей и задач развития области, то на сегодняшний день перед управлениями поставлена дополнительная задача отдельного мониторинга Программы развития моногородов, Программы развития регионов, а в некоторых случаях комплексных планов развития отдельных городов.

Таким образом, на уровне теории программы выявляются многие проблемы, которые могут повлиять негативным образом на эффективность государственного регионального управления. Все данные вопросы требуют тщательного обсуждения и принятия соответствующих корректирующих мер.

Мониторинг ПРТ ВКО за 2011 год

Мониторинг программы ставит своей целью выявление потенциальных случаев ненадлежащего исполнения программы для последующего принятия соответствующих коррекционных мер. Тем самым мониторинг выступает как превентивный механизм несоответствующего исполнения программы.

Методика проведения мониторинга Программы развития территорий строго регламентирована правилами⁹. На уровне области мониторинг ПРТ ВКО осуществляется от-

⁹ Правила разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, государственных программ, программ развития территорий, стратегических планов государственных органов, утвержденные Указом Президента РК от 4 марта 010 года № 931 «О некоторых вопросах дальнейшего функционирования Системы государственного планирования в Республике Казахстан». Доступны по ссылке: www.economy.kz/sgp/2030/ukaz2.doc

делами планирования, анализа и мониторинга отраслевых управлений / отделом стратегического планирования и оценки эффективности деятельности государственных органов Управления экономики и бюджетного планирования Восточно-Казахстанской области¹⁰. На уровне городского, районного акиматов ответственными сотрудниками соответствующих отраслевых отделов.

Согласно правилам, «мониторингом является сбор, систематизация, анализ и обобщение отчетов и другой информации о ходе реализации стратегических и программных документов, стратегических планов государственных органов»¹¹. В дополнение к оперативной отчетности респонденты отметили и периодическое использование статистических данных от территориальных подразделений Агентства по статистике РК. Такие данные используются выборочно для проведения проверок на предмет анализа достоверности предоставленных в отчетной документации данных. В целом, респонденты отметили достаточное наличие информации о результатах работы по Программе развития территорий.

Насколько оперативно собирается и обрабатывается данная информация? К сожалению, на сегодняшний день отсутствует единая автоматизированная информационная база, позволяющая осуществлять автоматический сбор информации по реализации ПРТ. С учетом определенной практически реализуемой общей цели ПРТ – систематизация данных и обеспечение подотчетности – отсутствие такой системы существенно затрудняет достижение цели. К примеру, для проведения полного исследования о ходе реализации программы развития территорий во всех районах Восточно-Казахстанской области, исследователи должны были выслать запрос в акиматы всех 15 районов, а также городов областного и районного значения, в областной акимат. Сбор данных материалов, а также их обработка вручную (аналогично работникам отделов мониторинга) повышает ресурсные затраты.

В целом, по словам самих респондентов, на сбор и обработку данных отводится подавляющее количество времени. Специалисты, занимающиеся мониторингом исполнения программы, затрачивают большое количество времени на ее обработку, что оставляет мало времени для проведения подробного анализа получаемых данных, анализа факторов исполнения / неисполнения программы.

Оперативность информации не является единственным критерием. Важную роль для инструментальной ценности программы играет и такая ее характеристика как достоверность, а также экономичность. Можно предположить, что с учетом отсутствия автоматизированной информационной системы сбора информации, затраты на сбор данных будут существенно высокими и экономичность сбора данных низкая. Вопрос достоверности данных будет рассмотрен далее в отчете.

Внутренний мониторинг ПРТ дополняется внешними контрольными мероприятиями. Периодичность контрольных мероприятий правилами не регулируется. В 2011 году контрольные мероприятия не проводились. В 2012 году ревизионная комиссия маслихата Восточно-Казахстанской области провела промежуточную оценку реализации Программы развития территории на 2011-2015 годы Урджарского и Кокпетинского районов Восточно-Казахстанской области. На сегодняшний день ответ на запрос получения заключения по проведенным мероприятиям не получен.

10 Был создан создан в 2012 году и на время проведения исследования его штат составлял 3 человека (1 вакантное место).

11 См. 6

Согласно каким показателям производится оценка исполнения Программы развития территории? Основными показателями исполнения программы являются следующие:

1. доля достигнутых целей;
2. доля достигнутых задач;
3. доля завершенных мероприятий;

Цель программы считается достигнутой, если достигнуты все относящиеся к ней целевые индикаторы (соответственно рассчитывается и достижение задач). Целевой индикатор (показатель результата) считается достигнутым, если его фактическое значение равно или превышает плановое значение. Так, при фактическом значении целевого индикатора в 20% и запланированном значении 35%, целевой индикатор считается достигнутым. Соответственно проводятся расчеты и для показателей результатов.

Ниже предлагается таблица по достижению целевых индикаторов и показателей результатов ПРТ ВКО за 2011 год в разбивке по 6 стратегическим направлениям.

Таблица 2. Достижение целевых индикаторов и показателей результатов ПРТ ВКО 2011

направление	достигнуто целевых индикаторов (общее количество)	достигнуто прямых результатов (общее количество)
Общее по ПРТ ВКО	79,2% (126)	80,7% (302)
1. Развитие экономики	68,7% (67)	74,8 (107)
2. Социальная сфера	90% (30)	98,6 (138)
3. Инфраструктура и ЖКХ	91,4% (35)	92,3 (36)
4. Территориальное устройство	50% (6)	61,3% (31)
5. Развитие системы государственного местного управления и самоуправления	85,7% (21)	83,3% (30)
6. Развитие конкуренции	100% (4)	

Источник: Заключение по мониторингу Программы развития Восточно-Казахстанской области на 2011-2015 годы за 2011 год

Представленная информация по достижению / не достижению целевых индикаторов и показателей результатов дает достаточно ограниченную информацию по исполнению ПРТ с учетом приведенной, и об этом следует помнить при рассмотрении полученных результатов.

Следующий показатель исполнения ПРТ ВКО – это количество завершенных из запланированных на 2011 год мероприятий. Количество таковых составило в 2011 году 628 мероприятий, полностью завершены – 594 (94,6%). Причины незавершения мероприятий различны. К основным относятся отсутствие финансирования (как правило, в случае с привлекаемыми собственными средствами предприятий и недостаточность залогового имущества (в случае с привлекаемыми заемными средствами)¹².

Каким образом можно объяснить тот факт, что несмотря на то, что незавершенными остались только 34 мероприятия (или 0,5% из запланированных), недостижение це-

¹² Исполнение незавершенных запланированных мероприятий, как правило, переносится для исполнения на следующие года реализации ПРТ посредством повторного утверждения Плана мероприятий акимом области.

левых индикаторов ПРТ ВКО составило 20,8%, а показателей результатов 19,3%? Можно, конечно, предположить, что удельный вклад оставшихся незавершенными 0,05% мероприятий достаточно высок, чтобы объяснить указанную долю неисполнения ПРТ ВКО в 2011 году. Вторым объяснением может стать недостаточно точное планирование. В целом, ответы отдельных респондентов косвенно подтверждают последнее. В частности, признается тот факт, что на этапе планирования ПРТ в 2010 году поставленные целевые индикаторы фактически не нашли своего отражения в Плане мероприятий. Отсутствие привязки целевых индикаторов с бюджетным планированием и приводит недостижению целей программы несмотря на выделяемое финансирование.

В Таблице 3 представлена информация по достижению целей и задач ПРТ в разрезе территорий Восточно-Казахстанской области. Данная информация была собрана на основании данных по результатам оценки эффективности деятельности местных исполнительных органов власти.

Таблица 3. Степень достижения целей и задач ПРТ ВКО 2011 в разрезе территорий

	территория	цели достигнуты	всего	% от всего	задачи достигнуты	всего	% от всего
1	г. Курчатов	20	28	71,4%	31	53	58,5%
2	Катон-Карагайский район	24	34	70,6%	48	75	64,0%
3	Зайсанский район	22	35	62,9%	43	77	55,8%
4	Зыряновский район	26	34	76,5%	49	82	59,8%
5	Жарминский район	21	31	67,7%	43	76	56,6%
6	Бескарагайский район	18	30	60,0%	37	76	48,7%
7	Аягозский	20	33	60,6%	36	76	47,4%
8	Абайский район	22	35	62,9%	43	77	55,8%
9	Урджарский район	18	30	60,0%	36	69	52,2%
10	Уланский район	18	34	52,9%	45	78	57,7%
11	Тарбагатайский район	21	33	63,6%	53	77	68,8%
12	г. Семей	21	41	51,2%	57	91	62,6%
13	г. Риддер	26	43	60,4%	69	83	83,1%
14	Курчумский район	25	36	69,4%	58	79	73,4%
15	Кокпетинский район	20	30	66,7%	40	71	56,3%
16	Глубоковский район	19	34	55,9%	36	76	47,4%
17	Бородулихинский район	27	34	79,4%	50	80	62,5%

И в данном случае следует предостеречь от чрезмерной критике неисполнения ПРТ. Ведь, при расчете достижения целей и задач, цель / задача принимается за недостижимую, в случае, если хотя бы один из целевых показателей не был выполнен на 100%.

По итогам 2011 года территориями с наилучшими показателями ПРТ стали Бородулихинский, Зыряновский районы и г. Курчатов. Наихудшие показатели отмечены у г. Семей, Глубоковского и Уланского районов. Делать какие-либо заключения по качеству исполнения ПРТ, наверное, преждевременно. Информация по исполнению ПРТ за 2012 год могла бы утвердить (или ослабить) положения исполнительных органов городов и районов по данному вопросу. Однако, мониторинг 2012 года будет проводиться согласно новым показателям и, следовательно, проведение каких-либо соответствий

между исполнением программ за двухлетний период не представляется возможным.

Тем не менее, мы можем все-таки попытаться объяснить разницу в достижении целей ПРТ между различными территориями. В качестве факторов успеха реализации ПРТ выделим следующие: качество организационно-технических ресурсов, качество разработки документа, объемы финансирования и освоение финансовых средств. Информация в отношении факторов была собрана в том числе за счет проведенных интервью с руководителями среднего и низшего звена местных исполнительных органов власти.

Качество разработанного документа

Согласно результатам проведенного опроса¹³ ПРТ области, городов и районов ВКО разрабатывался в условиях ограниченного времени и спешки. Респонденты отметили на момент подготовки ПРТ отсутствие какого-либо методологического сопровождения. Это не могло не сказаться на правильном планировании показателей и координации таковых с далее принимаемым Планом мероприятий по их достижению.

Качество разработанного в 2010 году документа всерьез осложнялось его громоздкостью (средний объем программы составлял 200 страниц печатного текста). Большое количество индикаторов и показателей результата вносило неясность в саму программу, приводило к дополнительной загруженности сотрудников отделов. Например, в Плате мероприятий для реализации ПРТ г. Риддера предусмотрено 123 мероприятия, исполнение которых контролируется 282 (!) показателями результата, и которые ориентированы на достижение 101 (!) целевого индикатора.

Громоздкость документа, по мнению респондентов, сказывается на качестве исполнения документа, его непонимания со стороны государственных органов:

«Необходимо дальше работать над показателями, над оптимизацией показателей, чтобы люди четко не ставили перед ним 70 задач и показателей... если перед ним ставить одну или две задачи, тогда возможно придет понимание».

При обсуждении вопроса о качестве ПРТ предлагается различать его количественную и качественную составляющую. К количественной составляющей относится правильное планирование плановых показателей на 2011-2015 года. Для её оценки респондентам было предложено ответить на вопрос о достижимости поставленных в ПРТ целей и задач. Определенная доля опрошенных отметила, что достижимость целей и задач ПРТ - это неотъемлемая характеристика самого документа:

«...поскольку мы сами устанавливаем данные цели и вырабатываем, то конечно же такие цели достижимы»;

Такие высказывания косвенно могут указывать и на стратегическое поведение государственных служащих при разработке программ, ориентированных на результат¹⁴, например, установление запланированных результатов на минимальном или легко достижимом уровне (так называемый «пороговый эффект»). То, что такое поведение действительно имеет место быть, доказывается фактами досрочного исполнения или существенного перевыполнения плана по целевым индикаторам. К примеру, если в 2011 году плановый показатель для уже упомянутого целевого индикатора «Охват

13 Общая анкета по опросу государственных служащих, вовлеченных в разработку / мониторинг ПРТ представлена в Приложении 1.

14 Hendrick, Rebecca; Yazici, Nina; Strategic behavior and performance measurement in government по ссылке <http://www.7tad.org/documents/WG1/Hendrick-Yazici.pdf>

детей дошкольным воспитанием и обучением» для Урджарского района составлял 53,6%, то фактическая его реализация на 2011 год составила 93,6%.

Как правило, руководители среднего звена, менее категоричны в оценке степени достижимости плановых показателей:

«Я не могу однозначно ответить, потому что какие-то цели да, достижимы, какие-то по определенным моментам невыполнимы».

В качестве главной причины не достижения целей отмечается, как правило, недостаточно качественное планирование показателей:

«На момент планирования мы ожидали, что они все [цели] будут достижимы, но

Вы сами понимаете, что под целями подразумеваются конкретные мероприятия, а зачастую их неисполнение вызвано недостатком финансирования»

Качественная составляющая – это формулировка целевых индикаторов и показателей результатов. Вопрос о качественной составляющей целевых индикаторов и показателей результатов уже затрагивался в программном анализе. С учетом значительной регламентации процессов разработки ПРТ можно с уверенностью предположить, что качественное содержание ПРТ каждой территории будет мало отличаться и, следовательно, будет незначительно влиять на появление различий в достижении показателей ПРТ.

Качество организационно-технических ресурсов

Упомянутая выше временная ограниченность в подготовке ПРТ осложнилась и нехваткой профессиональных знаний по разработке программ, ориентированных на результат. Такое замечание в меньшей степени относится к сотрудникам управления и отделов экономики и бюджетного планирования, нежели к сотрудникам иных отраслевых отделов, на которых были возложены функции разработки целевых индикаторов и показателей результатов и их расчета на пятилетний период. Конечно, нельзя говорить о полной профессиональной неподготовленности государственных служащих при разработке ПРТ. Так, управление и отделы образования в процессе планирования опирались на опыт Государственной программы развития образования на 2005-2010 гг., из которой были заимствованы большинство индикаторов и показателей результата. Однако почти все респонденты при проведении интервью указали на необходимость проведения большего количества образовательных тренингов в сфере стратегического планирования и разработки программ, ориентированных на результат.

Вопрос о профессионализме сотрудников, вовлеченных в разработку / реализацию ПРТ, заданный руководителям управления и подразделений отразил нехватку специализированных кадров. В определенной степени это связано с фактом недавнего начала уделения внимания вопросам стратегического планирования. Так, в Управлении экономики и бюджетного планирования области Отдел стратегического планирования и оценки эффективности деятельности государственных органов был создан только в 2012 году. Руководители отмечают высокую скорость сменяемости кадров в государственных учреждениях, что, в свою очередь, препятствует накоплению опыта и выстраиванию преемственности в его передаче.

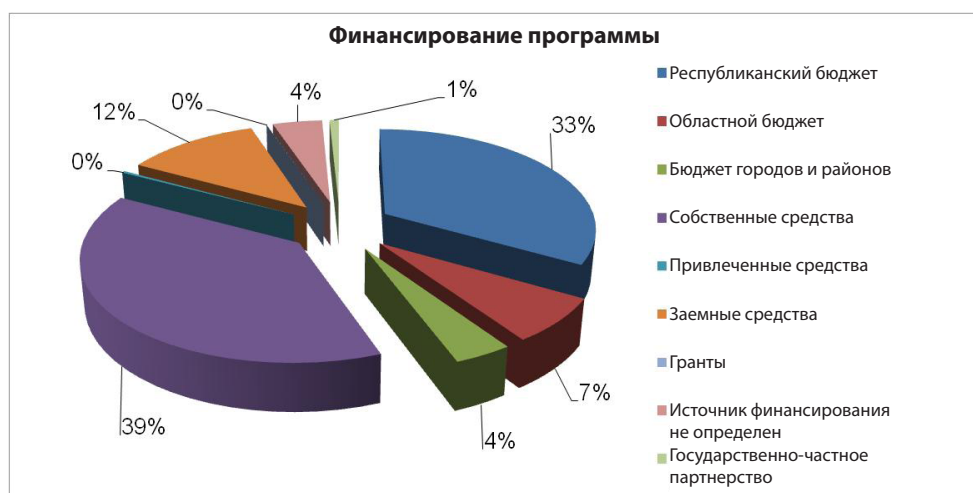
Дополнительно необходимо отметить и возникающую в связи с обновлением ПРТ в

2012 году потенциальной проблемы – большое количество субъективных целевых индикаторов (см. Приложение 2). Их замер требует проведения надежных социологических исследований, что не может быть на сегодняшний день обеспечено силами самих государственных органов. В данном случае представляется необходимым рассмотреть как вариант привлечение независимых экспертов для проведения социологических исследований либо ужесточение стандартов их проведения и открытую публикацию их результатов с указанием методологии их проведения.

Объемы финансирования и освоение финансовых средств

Согласно Указу Президента РК №931 «Предполагаемые объемы финансирования определяются с учетом прогноза социально-экономического развития, параметров республиканского и местного бюджетов на плановый период, международных договоров и других факторов». Объемы финансирования ПРТ области на 2011 год составили 173 млрд. тенге, на 2012 год 189 млрд. тенге. Общая сумма финансирования за 5 лет предусмотрена в размере 1 129 млрд. тенге и подлежит уточнению при корректировке бюджета. Источники финансирования Программы на 2011-2015 года представлены на Графике 1.

График 1. Источники финансирования ПРТ на 2011-2015 гг.



Источник: План мероприятий по реализации Программы развития территорий Восточно-Казахстанской области на 2011-2015 гг., утвержденный Постановлением областного акимата от 21 февраля 2011 года №21 по ссылке <http://econvko.gov.kz/?menu=144>

Как видно из графика, собственные средства предприятий составляют 39% от общего объема финансирования или приблизительно 67 млрд. тенге. Высокая доля собственных средств в общей базе финансирования для Стратегического направления 1 и 3 Программы (экономика и инфраструктура) предполагают высокий риск недофинансирования / невыполнения мероприятий, запланированных на пятилетний период.

На реализацию Программы за счет всех источников на 2011 год планировалось освоить 178,1 млрд. тенге, фактически освоено 276,1 млрд. тенге или 155,1% от плана.

Таблица 4. Освоение финансовых средств по ПРТ ВКО за 2011 год

Источник финансирования	План, млн. тенге	Факт, млн. тенге	% от плана
Всего	178122,3	276081,5	155%
Республиканский бюджет	58599,4	50950,1	87%
Областной бюджет	18406,3	42780,8	232%
Бюджет городов и районов	6482,8	202,1	0,03%
Собственные средства	49422,0	171513,9	347%
Привлеченные средства	11,0		
Заемные средства	41826,1	10634,6	25,4%
Гранты	60,0		
Источник финансиروания не определен	3314,7		

Источник: *Оперативная отчетность по мониторингу программы развития территорий Восточно-Казахстанской области на 2011-2015 гг.*

Достаточно благополучную общую картину по освоению финансовых средств, выделенных в рамках ПРТ, показывает информация об объемах фактического финансирования программ развития отдельных территорий. Для сравнения ниже представлены таблицы освоения финансовых средств по ПРТ Абайского и Урджарского районов:

Таблица 5. Освоение финансовых средств ПРТ Абайского района за 2011 год

Источник финансирования	План, млн. тенге	Фактически, млн. тенге	% от плана
Всего	990	1151	116%
Республиканский бюджет	281	356	78,9%
Областной бюджет	145	406	280%
Районный бюджет	325	208	64%
Собственные средства	5	11	220%
Заемные средства	234	169,5	72,4%

Таблица 6. Освоение финансовых средств ПРТ Урджарского района за 2011 год

Источник финансирования	План, млн. тенге	Фактически, млн. тенге	% от плана
Всего	6943	6931	99,8%
Республиканский бюджет	1404	1400	99,7%
Областной бюджет	4930	4923	99,8%
Районный бюджет			
Собственные средства	608	608	100%

Приведенные данные указывают на существенное отсутствие недостатка финансирования. В зависимости от источника объемы финансирования могут отличаться от запланированных, но, в целом, общая сумма фактического финансирования ПРТ продолжает оставаться в пределах запланированной. Тем самым, можно утверждать, что объемы финансирования не могут объяснять разницу в достижении целей и задач ПРТ разных территорий ВКО.

Возвращаясь к рассмотрению факторов, которые могли повлиять на успешное / неуспешное исполнение ПРТ различными территориями ВКО, в качестве отдельного не менее важного обстоятельства стоит указать личное внимание высшего руководства

территории к реализации программы, а также понимание руководства высшего, среднего и низшего звена роли и места ПРТ в системе местного государственного управления. Среди факторов, которые могли бы существенно улучшить исполнение программы, указывалось и степень внимания руководства местного государственного органа к ней. По сравнению с 2011 годом отмечается возросшее внимание руководства к вопросам исполнения ПРТ.

Взаимодействие общественности и государственных органов

При проведении интервью с государственными служащими респондентам было предложено высказать свое мнение по поводу участия общественности на этапах:

- разработки;
- реализации;
- мониторинга;
- оценки.

Непосредственно, в отношении участия общественности на этапе разработке программы респонденты указали в качестве главной препятствующей причины наличие строгих и четких правил и условий разработки:

«...получается бессмысленно, когда тебе конкретно говорят, есть правила разработки программ, в которых четко сказано вот такие разделы, вот такие индикаторы, вот такие показатели, то есть все четко регламентировано, для чего привлечь кого-то со стороны? Если бы это было, условно говоря, без методологической регламентации, разработайте программу, свободно, да возможно, мы бы тогда бы сели и подумали, что мы хотим. А тут за нас уже решили, что у нас такие индикаторы, такие показатели, вот так и так»

В целом, отмечается скептическое отношение государственных органов к возможностям общественного сектора и уверенность в собственном потенциале по проведению работ на этапах реализации, мониторинга, оценки. Большинство из респондентов сошлись во мнении, что общественные объединения на сегодняшний день обладают малым потенциалом для конструктивного участия на всех этапах реализации документа.

Таблица 7. Риски для успешного достижения прописанных целей и задач Программы развития территории 2011-2015 гг.

Программные риски	- Общая цель ПРТ (i) по обеспечению системности управления на уровне региона ослабляется появляющимися требованиями по отдельному мониторингу новых программ, например, Программы развития регионов, Программы развития моногородов и др.; (ii) по повышению благосостояния населения ослабляется отсутствием соответствующих индикаторов / показателей результатов (например, индикатор качества жизни населения). - Наличие непроработанных логических моделей по достижению целей ПРТ в разных направлениях программы; - Наличие индикаторов / показателей результатов, плохо измеряющих намеченные цели и задачи программы; - Отсутствие индикаторов эффективности реализации программы / планов по их внедрению ставит под угрозу вопрос эффективности затрачиваемых в процессе реализации средств; - Большое количество субъективных индикаторов повышает риск исполнения программы за счет некачественных социологических опросов / манипуляции данных социологических исследований.
Организационные риски	- Неэффективное управление реализацией программы вследствие (i) восприятия руководителями отраслевых управлений ПРТ как документа Управления экономики и бюджетного планирования; (ii) неуделения реализации ПРТ внимания со стороны высшего руководства области (iii) появления новых программ, мониторинг которых ведется отдельно от мониторинга ПРТ. - Отсутствие специалистов, которые могли бы осуществлять управление программами, ориентированными на результат (за исключением сравнительно хорошо подготовленных сотрудников Управления экономики и бюджетного планирования); - Большая перегруженность работников, вовлеченных в мониторинг Программы, за счет работы по составлению отчетной документации. - Большая текучесть кадров в государственных учреждениях ставит под угрозу наличие квалифицированного персонала для реализации поставленных перед госучреждениями задач.
Технические риски	Отсутствие автоматизированной системы сбора информации, которая позволяла бы собирать информацию оперативно и экономично.
Финансовые риски	- Запланированные привлекаемые внебюджетные средства не всегда являются собой устойчивый источник финансирования мероприятий программы. Всегда существует риск невыделения собственных средств предприятий на запланированные в Программе мероприятия, либо непредоставление кредитных средств в связи с отсутствием закладываемого имущества. - Недостаточное выделение средств со стороны республиканского бюджета для достижения поставленных целей - Слабая увязка процесса бюджетного планирования со стратегическим планированием, что приводит к необеспеченности целей и задач соответствующими мероприятиями. Внешний риск - возникновение бюджетного дефицита и, как следствие, недофинансирование программных мероприятий

Заключение

1. Программа развития территорий разрабатывалась как механизм систематизации и обеспечения подотчетности деятельности местных государственных органов по реализации всех программ на уровне региона.

2. Общая программная теория (и логика как её графическое отображение) показывает наличие противоречия между декларативной и подразумеваемой целью программы. Это ведет к понижению качества исполнения программы. Построение упрощенной логической модели выборочной подпрограммы ПРТ выявило наличие существенных недоработок.

3. Мониторинг исполнения ПРТ ВКО с учетом заданных показателей за 2011 год отобразил следующие результаты:

степень достижения целей - 79,2%;

степень достижения показателей результата – 80,7%;

степень завершенности мероприятий – 94,6%.

4. К наиболее часто упоминаемым факторам неисполнения ПРТ на уровне реализации относятся: отсутствие финансирования (как правило, в случае с привлекаемыми собственными средствами предприятий и недостаточность залогового имущества (в случае с привлекаемыми заемными средствами). Помимо этого, важный фактор недостижения целей – это недостаточно точное планирование показателей и их согласование с Планом мероприятий. Вследствие этого на сегодняшний день многие целевые индикаторы и показатели результатов не обеспечены бюджетным финансированием, поскольку для их достижения не были предусмотрены соответствующие мероприятия.

5. В качестве одного из наиболее важных факторов успешной реализации ПРТ является профессионализм сотрудников, вовлеченных в ее разработку и реализацию. Необходимо уделить внимание повышению профессионального развития сотрудников в сфере разработки, управления, мониторинга программ, ориентированных на результат.

6. Успешная реализация ПРТ также зависит и от внимания, которое уделяется ходу исполнения документа со стороны руководства области, города, района.

7. В обновленной ПРТ повысилась доля целевых индикаторов, базирующиеся на субъективных оценках. Проведение замеров по таким индикаторам должно реализовываться с привлечением независимых экспертов или сопровождаться ужесточением стандартов их проведения силами самих государственных органов.

Рекомендации для государственных органов:

1. Уделить большое внимание вопросам разработки дизайна программы. Привлекать к ее разработке все заинтересованные стороны, в том числе и общественность.

2. Предусмотреть пути выхода из ситуации, при которой оценка исполнения ПРТ влияет на оценку эффективности деятельности государственных органов. Это приводит к созданию мотивации у государственных служащих искажать исходные показатели и занижать планируемые показатели достижения целей и задач.

3. Предусмотреть меры по повышению ответственности отраслевых управлений за достижение результатов ПРТ в соответствующих сферах ее реализации. ПРТ не должен восприниматься исключительно как документ Управления экономики и бюджетного планирования. Полная работа по отслеживанию его хода исполнения должна проводиться всеми отраслевыми управлениями.

4. Предусмотреть возможность создания единой информационной базы по достигнутым показателям и индикаторам по всем территориям Восточно-Казахстанской области. Наличие такой базы облегчит работу отделов по мониторингу по сбору и анализу информации, существенно сократит временные затраты и обеспечит возможность постоянного контроля над ходом исполнения Программы.

Рекомендации для ПРООН:

Рекомендуется начать работу с государственными органами по следующим направлениям:

- привлечение внимания государственных органов к необходимости проведения более качественной работы по планированию не только количественного содержания показателей (например, решение вопроса 85% или 90% охвата дошкольным образованием в районе), но и вопросов дизайна программы (наличие причинно-следственной связи между предлагаемыми мероприятиями, задачами и целями).

- привлечение общественности к обсуждению дизайна реализуемых программных документов;

- оказание содействия в повышении уровня квалификации государственных служащих, вовлеченных в процесс разработки, мониторинга, оценки ПРТ на уровне городов районного значения, районов. При этом, особое внимание уделить вопросам обучения управлению программами, ориентированными на результат, сотрудников отраслевых отделов помимо экономики, бюджетного планирования, финансов (например, образование, здравоохранение, культура и другие);

- оказать содействие акимату в разработке единой информационной базы по достигнутым показателям и индикаторам по всем территориям Восточно-Казахстанской области.

Программа «Развитие регионов»

Программа «Развитие регионов»¹⁵ представляет собой очередной шаг Правительства РК по управлению пространственно-территориальным развитием страны. Ее целью является решение актуальных социально-экономических проблем регионов на перспективу. В основе Программы лежит идея развития регионов посредством:

- агломерационного развития на базе пяти городов;
- повышения конкурентоспособности всех остальных регионов Казахстана.

Разработчиком Программы, а также уполномоченным органом, ответственным за реализацию Программы, является Министерство экономики и развития торговли. Управления экономики и бюджетного планирования областей выступают в качестве координатора программы на местах.

Программа «Развитие регионов» (далее по тексту – ПРР) – это республиканская программа, однако с учетом объекта исследования – Восточно-Казахстанская область, вопросы агломерационного развития определенных Программой городов (гг. Астана, Алматы, Шымкент, Актобе и Актау) не рассматриваются. Вместо этого, авторы исследования сосредоточат свое внимание на вопросе повышения конкурентоспособности регионов, а именно Задаче 3. Программы «Финансовая поддержка регионов для повышения их конкурентоспособности и рациональной пространственной организации экономического потенциала и расселения населения», в рамках которой реализуются в том числе и мероприятия, затрагивающие непосредственно Восточно-Казахстанскую область.

Следует отметить, что Программа реализуется в два этапа, при этом этап 2011-2012 года выступает как пилотный. Для замера степени достижения цели Программы были разработаны целевые индикаторы до 2015 (2 индикатора) и 2020 годов (8 индикаторов). Погодовые показатели результатов определены не были.

В 2012 году финансирование в рамках Программы в Восточно-Казахстанской области велось по двум направлениям: 1. Финансовая поддержка местного самоуправления 2. Развитие инженерной инфраструктуры населенных пунктов. Каждое из двух направлений будет рассмотрено ниже.

Мониторинг мероприятий по Приоритету 4 Задачи 3 «Финансовая поддержка местного самоуправления»

В качестве одного из главных инструментов повышения конкурентоспособности регионов Программой выделяется направление по поддержке местного самоуправления. По своей сути данное направление характеризуется выделением целевых трансфертов из республиканского бюджета для финансирования проектов местного значения в районах 14 областей Казахстана. Объявленная общая сумма финансирования составила 14 миллиардов тенге (по 1 миллиарду тенге на каждую область).

Деньги выделяются и далее распределяются для каждого района области с целью реализации проектов, которые были выбраны и поддержаны местным сообществом. В 2012 году в Восточно-Казахстанской области фактическое финансирование в рамках

¹⁵ Программа «Развитие регионов» утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 июля 2011 года № 862. Программа доступна по ссылке: <http://adilet.minjust.kz/rus/docs/P1100000862#z0>

приоритета 4 «Финансовая поддержка регионов» составило 77 723 000 тенге¹⁶. Общее количество проектов в 15 районах ВКО составило 46 единиц. Представленная на сайте областного Управления экономики и бюджетного планирования информация по мониторингу исполнения ПРР показывает, что к октябрю 2012 года были завершены все запланированные проекты¹⁷. Средняя стоимость проекта составила 1,4 миллиона тенге. Количество завершенных проектов составило 53 единицы. Завершенные проекты можно классифицировать по следующим направлениям:

1. Освещение	32 проекта
2. Озеленение	2 проекта
3. Ликвидация несанкционированных свалок	8 проектов
4. Установка дворовых игровых детских площадок	4 проекта
5. Снос бесхозных объектов	6 проектов
6. Ремонт тепловых сетей	1 проект
Итого	53 проекта

Источник: Мониторинг Программы «Развитие регионов» на сайте Управления экономики и бюджетного планирования ВКО <http://econvko.gov.kz/?menu=147>

Согласно ПРР выбор проектов осуществляется посредством организации акиматом сходов (собраний) местного сообщества, на которых и производится отбор наиболее приоритетных для нужд местного сообщества проектов. С учетом отсутствия какого-либо законодательно регламентированного порядка проведения схода, размещенных в интернете или местной прессе протоколов сходов, возможность установления фактов их проведения не представляется возможным. Предполагается, что выявление нужд и потребностей местного сообщества осуществляется на встречах с акимом в первом квартале года, проводимых согласно Указу Президента № 1546 от 6 апреля 2005 года «О проведении отчетных встреч руководителей местных исполнительных органов с населением».

Внутренний мониторинг мероприятий в рамках 4 Приоритета 3 Задачи ПРР проводился на основе критерия целевого использования выделенных бюджетных средств согласно таблице ниже:

Таблица 8. Отчет о достижении показателей результатов

№ п/п	Наименование проектов	Объем финансирования на год (тыс. тенге)	Объем финансирования на отчетный период (тыс. тенге)	Освоено, тыс. тенге	Причины не достижения / не освоения
1.	...				
2.	...				

Целевое использование средств, возможно, есть не самый информативный показатель реализации программы, однако, с учетом Задачи 3. «Финансовая поддержка регионов для повышения их конкурентоспособности и рациональной пространственной организации экономического потенциала и расселения населения», выделение и освоение средств для реализации проектов в селах и поселках с высоким и средним

¹⁶ С учетом экономии по госзакупкам.

¹⁷ Отчет Управления финансов ВКО по исполнению бюджета области о результатах мониторинга реализации целевых текущих трансфертов, целевых трансфертов на развитие и кредитов, выделенных из республиканского бюджета по состоянию на 1 ноября 2012 года. Доступно по ссылке <http://vkofin.gov.kz/ru/transfers.htm>

экономическим потенциалом непосредственно на финансирование социально-значимых проектов является важным шагом по повышению благосостояния местного населения.

Помимо прочего, участие местного сообщества в формулировании своих нужд и потребностей также является и способом развития местного самоуправления. Учитывая, что ПРР является инструментом реализации «Концепции о развитии местного самоуправления в Республике Казахстан», подписанной Президентом 29 ноября 2012 года¹⁸, становятся важными два вопроса:

- необходимость в контроле фактов проведения сходов населения посредством ведения обязательного протокола;
- необходимость проведения контроля

В 2013 год предусматривается выделение значительно большего количества средств на реализацию проектов – если в 2012 году объем выделенных средств по республике составил 1 млрд. тенге, то в 2013 году Законом «О республиканском бюджете на 2013-2016 гг.» предусматривается выделение 6 млрд. тенге¹⁹. Характер реализуемых проектов также будет расширен до включения вопросов капитального и текущего ремонта социально-значимых объектов, транспортных коммуникаций, и других.

В связи с этим представляется необходимым начать / усилить информационную и разъяснительную поддержку среди населения, а также среди самих исполнительных органов власти вопросов об участии населения в формулировании своих нужд и потребностей.

Мониторинг мероприятий по поддержке малых городов и крупных опорных сельских населенных пунктов

Основное финансирование в рамках Программы «Развитие регионов» в 2012 году было направлено на финансирование коммунально-инженерной инфраструктуры малых городов и крупных опорных сельских населенных пунктов. В пилотном 2012 году на решение проблем их инженерной инфраструктуры было выделено 1 010 900 000 тенге, из которых по состоянию на октябрь месяц 2012 года было освоено 952384,49 или 97,6% от выделенных средств (итого из республиканского бюджета было выделено 975480)²⁰.

В Восточно-Казахстанской области находятся 8 малых городов: Аягоз, Зайсан, Зыряновск, Курчатов, Серебрянск, Чарск, Шемонаиха и г. Риддер. При этом, 4 из перечисленных относятся к моногородам, для которых разработана отдельная Программа развития моногородов. Программа развития регионов ориентирована на малые города, которые имеют малый потенциал развития, но не привязаны к какому-либо градообразующему предприятию.

18 Концепция подразумевает на 2012-2016 гг. расширение потенциала действующей схемы управления на нижних уровнях власти, и организованное вовлечение населения в управленческие решения является одним из важных залогов его расширения. При этом, признается важная роль ПРР в развитии потенциала институтов местного самоуправления.

19 См. Закон РК «О республиканском бюджете на 2013-2015 гг.» по ссылке <http://adilet.minjust.kz/rus/docs/Z1200000054>

20 Отчет Управления финансов ВКО по исполнению бюджета области о результатах мониторинга реализации целевых текущих трансфертов, целевых трансфертов на развитие и кредитов, выделенных из республиканского бюджета по состоянию на 1 ноября 2012 года. Доступно по ссылке <http://vkofin.gov.kz/ru/transfers.htm>

Проекты были выполнены в рамках Программы «Занятость – 2020» направление 4 и софинансированы средствами ФИИР и самой Программы «Занятость – 2020». См. часть исследования, посвященную Программе «Занятость - 2020»

Риски

Таблица 9. Описание рисков, выявленных в ходе программного анализа и мониторинга реализации Программы «Развитие регионов»

Программные риски	- отсутствие индикаторов, позволяющих замерять результативность и эффективность работ по направлению «Финансовая поддержка регионов» может в конечном итоге привести к провалу Программы развития регионов как инструмента Концепции развития местного самоуправления; - отсутствие предусмотренных в Программе требования по наличию разработанных процедур проведения местных собраний (сходов) населения; - отсутствие в Программе детализированных критериев отбора проектов для реализации в рамках направления «Финансовая поддержка регионов».
Организационные риски	- направление «Финансовая поддержка местных регионов» рассматривается Управлением экономики и бюджетного как очень маленькая составная часть общей Программы «Развитие регионов». Как следствие, вся работа Управления по данному направлению сводится к мониторингу освоения средств / завершения мероприятий; - отсутствие у местной администрации навыков проведения местных собраний (сходов) населения для обсуждения, выбора проектов, направленных на решение нужд местного населения; - слабая информированность населения о наличии финансовых возможностей в рамках программы «Развитие регионов» для решения нужд.
Финансовые риски	Возникновение бюджетного дефицита и, как следствие, недофинансирование программных мероприятий.
Социальные риски	Реализация проектов, имеющих малый социально-экономический эффект / проектов, не направленных на решение насущных нужд местного населения.

Заключение

1. Анализ Программы выявил отсутствие промежуточных показателей, которые бы позволили провести мониторинг хода исполнения Задачи 3 ПРР, в рамках которой реализуются мероприятия по Восточно-Казахстанской области. Отсутствие индикаторов приводит к тому, что завершение проектов и освоение бюджетных средств являются единственными критериями оценки хода исполнения программ.

2. С учетом того, что Программа «Развитие регионов» является инструментом реализации Концепции развития местного самоуправления, необходимо предусмотреть систему мониторинга, оценивающую, помимо освоения средств, и вопрос оценки эффективности данного механизма для достижения цели и задач самой концепции. Рекомендуются использовать как количественные, так и качественные индикаторы, например:

- количество людей, участвовавших в местных сходах;
- количество выдвинутых проектов для обсуждения;
- наличие протокола о проведении местного схода (да/нет);
- наличие ясных и четких критериев финансирования проекта (да/нет).

3. Опираясь на данные внутреннего мониторинга ПРР, отмечается полное завершение всех запланированных на 2012 год проектов, реализованных в Восточно-Казахстанской области. Затраченная сумма составила 74 758 700 тенге (с учетом экономии по государственным закупкам).

4. Мониторинг освоения средств в размере 952384,49 тыс. тенге проводится в рамках реализации Программы «Занятость – 2020» (см. соответствующую главу исследования).

5. Требуется проведение разъяснительной работы по реализации проектов, реализуемых в рамках приоритета 4 Задачи 3 «Финансовая поддержка местного самоуправления» для получения большего социально-экономического эффекта от реализации проектов в последующие годы.

Рекомендации для государственных органов:

-повышение внимания руководства местной администрации к реализации мероприятий в рамках направления «Финансовая поддержка самоуправления» Программы «Развитие регионов»;

-внедрение количественных и качественных индикаторов для проведения мониторинга результативности реализации направления «Финансовая поддержка самоуправления», (i) в качестве инструмента реализации Концепции развития местного самоуправления:

1. количество населения, принявшего участие в местном собрании;
2. количество проектов, выдвинутых со стороны участников местного собрания;
3. наличие подписанного протокола собрания (да/нет) и др.

(ii) для оценки социально-экономического эффекта проектов для местного сообщества;

1. количество бенефициаров проекта
2. индикаторы, измеряющие социальный / экономический эффект проекта (в случае освещения, например, снижение уровня преступности)

Рекомендации для ПРООН:

- повышение уровня информированности граждан по вопросам возможности участия в местных собраниях для вынесения на обсуждения вопросов, требующих немедленного решения;

-использование в рамках реализуемых проектов ПРООН по развитию местного самоуправления в Восточно-Казахстанской области предлагаемых индикаторов замера процесса развития самоуправления и социально-экономического эффекта проектов

как продвижение «лучших практик» (см. примеры индикаторов в рекомендациях для государственных органов).

Программа «Занятость 2020» (далее – программа «Занятость») – это государственная программа, направленная на содействие продуктивной занятости и повышение уровня доходов населения. Программа «Занятость» была разработана в продолжение посткризисных Дорожных карт 2009-2010 гг., исполнение которых оценивается как успешное: реализация дорожных карт способствовала снижению уровня безработицы с 6,9% в 2008 до 5,5% в 2010 и снижению доли населения, имеющего доходы ниже уровня прожиточного минимума, с 13,8% в 2008 до 6,9% в 2010²¹.

Основная цель программы «Занятость», запущенной в 2011 г. – повышение доходов населения путем содействия устойчивой и продуктивной занятости – будет достигнута путем реализации следующих задач программы: (1) вовлечение в продуктивную занятость самостоятельно занятого, безработного и малообеспеченного населения; (2) развитие кадрового потенциала для реализации программы форсированного индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы; (3) совершенствование системы оказания социальной помощи.

Этапы реализации программы: I этап. 2-полугодие 2011 г. – пилотный год; II этап. 2012-2015 гг. – внедрение программы; III этап. 2016-2020 гг. – полномасштабная реализация программы

В данном разделе мы представляем результаты оценки дизайна программы, а также интервью и анкетирования государственных чиновников. Оценка дизайна программы охватывает анализ проблематики и внутренней логики компонентов программы для того чтобы понять, насколько дизайн программы направлен на решение проблемы, а также в какой степени позволяет надежно измерить результаты программы.

Интервью проводилось:

- с координаторами программы – представителями Управления занятости ВКО, Отделов занятости городов и районных центров,
- с оператором программы – Центрами занятости в гг. Усть-Каменогорск и Семей
- с участниками программы.

В анкетировании приняли участие представители государственных органов ВКО, что позволило произвести оценку процесса реализации программы. Отдельный компонент программы – анализ финансирования программы «Занятость». К работе над данной частью исследования привлечен финансовый аналитик. Внешняя оценка проведена по заказу и при финансовой поддержке Программы Развития ООН в Казахстане.

Программный анализ

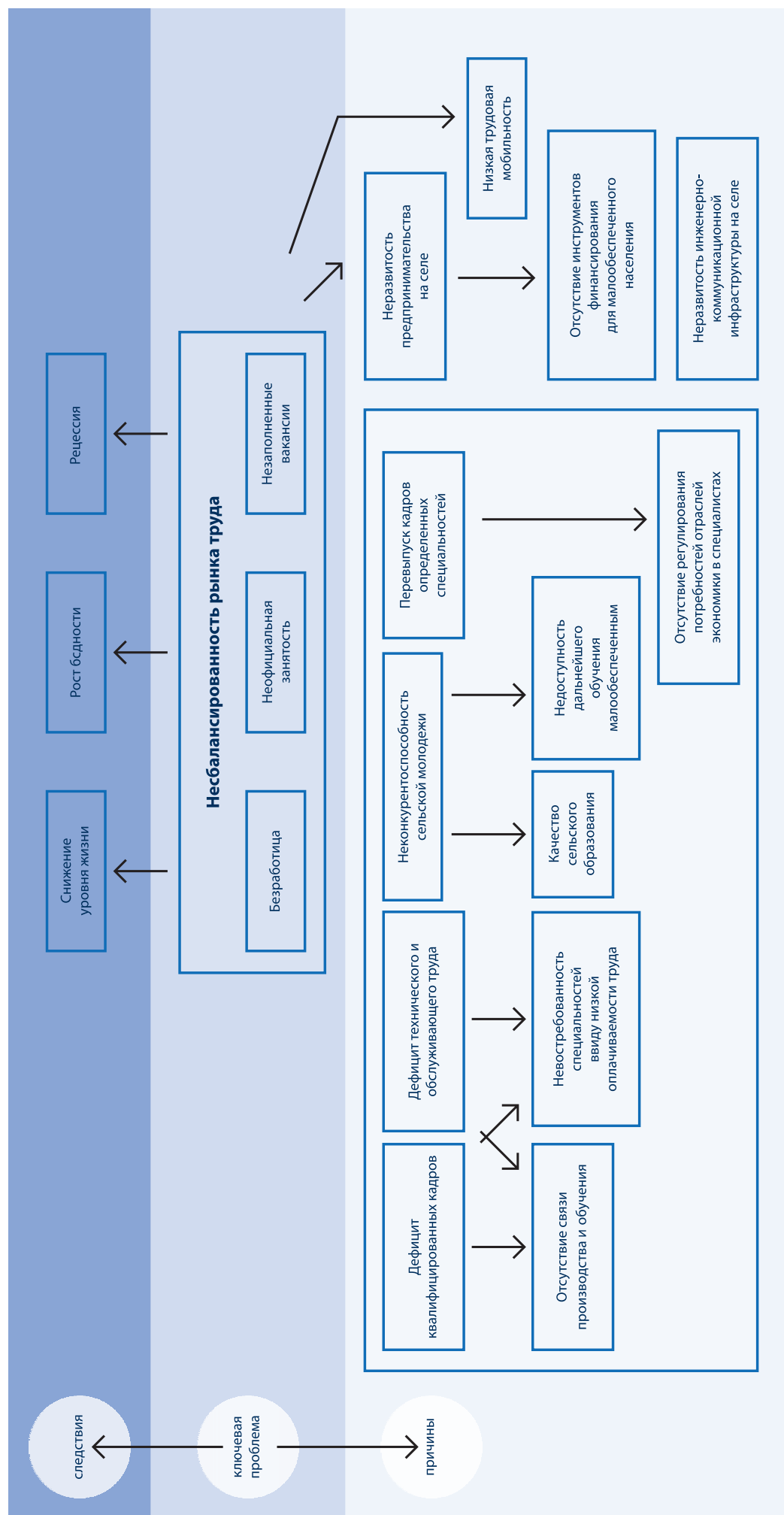
Программа «Занятость» является одним из механизмов реализации Государственной программы форсированного индустриально-инновационного развития. В реализации программы «Занятость» 2011 год - пилотный, в течение которого по всей республике были созданы Центры занятости в форме государственных учреждений – непосредственные операторы программы; реализовывались три направления программы. В 2012 г. в Программу включено четвертое направление, которое предусматривает развитие инженерно-коммуникационной, социальной инфраструктуры и благоустройст-

21 Программа «Занятость 2020», 2011 г.

во сельских населенных пунктах. Разработчиком, ответственным за реализацию Программы «Занятость» и оператором программы на республиканском уровне является Министерство труда и социальной защиты РК; ответственные на уровне области - региональная комиссия и Управление координации занятости и социальных программ, на уровне городов и районов - районная и городская комиссия соответственно, а также Центры занятости, на уровне сел и аулов - аппараты акимов. Центры занятости были созданы 1 июля 2011 г. во всех городах и районных центрах.²²

²² Согласно Постановлению Правительства РК от 31 марта 2011 года № 316 "Об утверждении Программы занятости 2020"

Схема 7. Дерево проблем для разработки программы «Занятость»



Как показывает дерево проблем, ключевая проблема в ситуации 2011 г., когда разрабатывалась программа, - это несбалансированность рынка труда, характеризующаяся комплексом факторов, таких как безработица при наличии незаполненных вакансий, самозанятость²³. Особый упор в контексте названных проблем делается на сельском населении.

Обоснование программы «Занятость» выглядит таким образом:

На решение проблемы недоступности образования для малообеспеченных направлено содействие в обучении в рамках **первого направления**. Данное направление также предусматривает создание связи между производством и обучением путем содействия в повышении квалификации, а также организации молодежной практики. Проблему низкой оплачиваемости некоторых рабочих мест планируется решить также в рамках первого направления посредством частичного субсидирования заработной платы. Здесь же для связи обучения и производства действует молодежная практика.

Второе направление предусматривает решение проблемы отсутствия финансовых инструментов поддержки предпринимательства на селе. Как было указано выше, Дорожная карта бизнеса предусматривает поддержку предпринимателей уже имеющих бизнес, поскольку банки требуют залоговое обеспечение в немалой сумме. К тому, же ДКБ – это механизм кредитования в крупных размерах. Для начинающих предпринимателей и жителей сельских территорий в рамках программы «Занятость» предусматривается обучение основам предпринимательства и кредитование в малых размерах и с упрощенной схемой. В этом же направлении мероприятия по развитию инженерно-коммуникационной инфраструктуры.

Третье направление. Третий блок в дереве проблем обусловлен географическим фактором. Для многих граждан препятствием в трудоустройстве и сдерживающим фактором в развитии является их место проживания. Третье направление программы создает условия для повышения мобильности трудовых ресурсов за счет содействия переезду из населенных пунктов с низким потенциалом социально-экономического развития в населенные пункты с высоким потенциалом социально-экономического развития и в центры экономического роста. В ВКО определены 80 населенных пунктов с низким экономическим потенциалом, жителей которых предстоит переселить в рамках этого направления.

Четвертое направление, появившееся в 2012 г., на наш взгляд, имеет слишком амбициозное название для своего охвата - развитие сельских населенных пунктов. По сути, оно предусматривает содействие гражданам в трудоустройстве в реализации инфраструктурных проектов. Это направление могло быть реализовано и в рамках первого направления, не обособляясь в отдельное. Логическая неувязка заключается также в том, что задачи данного направления дублируются мероприятием «Развитие инженерно-коммуникационной инфраструктуры» второго направления программы.

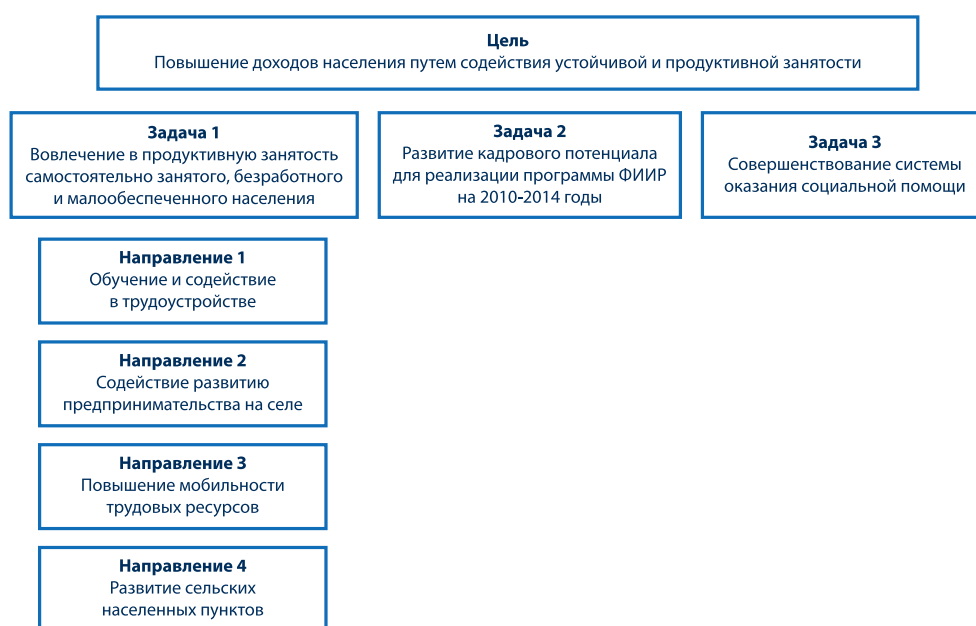
В дереве проблем неразвитость инфраструктуры села никак не увязывается с целью повышения продуктивной занятости, поэтому мы обозначили этот фактор темнее. В целом нужно отметить, что в данную программу попытались инкорпорировать цели программы развития сельских территорий, что не коррелирует с целью и задачами программы «Занятость». Программа стала слишком громоздкой.

23 Понятие «самозанятость» используется в программе как неофициальная, «теневая» занятость. Другое определение самозанятости – организация собственного дела с уплатой налогов. Принципиальное различие в определениях данного понятия приводит к путанице в отчетности государственных органов о ходе реализации программы.

В ходе реализации программа «Занятость» дополняется, расширяется и видоизменяется. Так, после закрытия программы «Нұрлы көш» (2009-2011 гг.), целью которой было рациональное расселение и содействие в обустройстве этнических иммигрантов и граждан, проживающих в неблагополучных районах страны, ее задачи фактически реализовываются уже в рамках программы «Занятость». Нагрузка на программу увеличилась с поступлением большого потока оралманов. В 2013 г. планируется введение и других изменений в программу с учетом рекомендаций исполнителей на разных уровнях.

Как мы видим, есть логическая связь между проблемами и мероприятиями (направлениями) программы. Однако есть ли логическая связь на следующих уровнях – между мероприятиями и задачами, задачами и целью?

Схема 8. Компоненты программы



Первая задача. Все четыре направления программы решают первую поставленную задачу - вовлечение в продуктивную занятость самостоятельно занятого, безработного и малообеспеченного населения.

Вторая задача. Что касается второй задачи - развитие кадрового потенциала для реализации программы форсированного индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2010-2014 годы – в текущем виде это – задача ради задачи, сама по себе не ведущая напрямую к реализации цели программы - повышению доходов населения путем содействия устойчивой и продуктивной занятости. К тому же, вторая задача дублирует первую, т.е. достижение первой задачи означает достижение второй.

Третья задача - совершенствование системы оказания социальной помощи в целом имеет логическое обоснование. Однако в качестве формулировки продукта была использована формулировка процесса. К тому же, к этой задаче не разработаны индикаторы (см. Индикаторы).

Индикаторы

Согласно последней редакции от 30 марта 2012 г.²⁴ программа содержит 4 целевых индикатора:

²⁴ Постановлением Правительства РК от 30 марта 2012 года № 378 внесены изменения и дополнения в некоторые решения Правительства

1. Программой занятости-2020 будут охвачены до 1,5 млн. человек.
2. Уровень безработицы не будет превышать 5,5%, в том числе в 2012 году - 5,8%, в 2013 году - 5,7% и 2014 году - 5,6%.
3. Уровень бедности снизится с 8,2 до 6%, в том числе в 2012 году - 6,3%, в 2013 году - 6,2% и в 2014 году - 6,1%.
4. Доля самостоятельно занятых в составе занятого населения снизится до 26%.

Первоначальная редакция содержала также 5-индикатор: «дополнительный рост производительности труда за счет реализации Программы занятости составит 20 %», который, по всей видимости, был исключен в новой редакции ввиду его второстепенности в контексте занятости населения и соответствия программе «Производительность 2020». Цифра в 1,5 млн. человек обусловлена стат.данными – именно столько людей непродуктивно заняты: безработные + самозанятые + малообеспеченные.

Для эффективной оценки степени достижения задач необходимо наличие как минимум одного целевого индикатора на каждую задачу.

Таблица 10. Индикаторы по задачам программы.

Цель	Целевые индикаторы
Повышение доходов населения путем содействия устойчивой и продуктивной занятости	1. Программой занятости-2020 будут охвачены до 1,5 млн. человек. 2. Уровень безработицы не будет превышать 5,5%, в том числе в 2012 году - 5,8%, в 2013 году - 5,7% и 2014 году - 5,6%. 3. Уровень бедности снизится с 8,2 до 6%, в том числе в 2012 году - 6,3%, в 2013 году - 6,2% и в 2014 году - 6,1%. 4. Доля самостоятельно занятых в составе занятого населения снизится до 26%.
Задачи	Индикаторы
1. Вовлечение в продуктивную занятость самостоятельно занятого, безработного и малообеспеченного населения;	уровень безработицы не будет превышать 5,5 %; доля самостоятельно занятых в составе занятого населения снизится с 33,3% до 26 %; уровень бедности снизится с 8,2 % до 6 %;
2. Развитие кадрового потенциала для реализации программы форсированного индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы;	---
3. Совершенствование системы оказания социальной помощи	---

Как показывает таблица, в программе «Занятость» 3 индикатора измеряют достижение лишь одной из 3 задач - вовлечение в продуктивную занятость самостоятельно занятого, безработного и малообеспеченного населения. Вторая задача - развитие кадрового потенциала для реализации программы ФИИР; для замера могут быть использованы эти же индикаторы, однако, как было указано выше, вторая задача дублирует первую и, таким образом, теряет значимость. Третья задача – совершенствование

системы оказания социальной помощи. Резюмируем касательно задач, что **наличие второй и третьей задач без индикаторов обесценивает их**. Если нет индикаторов, степень достижения задач невозможно оценить. Соответственно, присутствие этих двух задач в программе бессмысленно, поскольку без инструментов замера их достижения они имеют только декларативный характер. **Формулировку второй задачи необходимо изменить. Для второй и третьей задачи необходимо разработать как минимум по одному целевому индикатору.**

Все представленные индикаторы являются количественными. Перечень не содержит индикаторов, которые отражали бы качественные изменения в жизни бенефициаров программы. Такими индикаторами могут быть изменение в доходах участников программы, изменение в показателях здоровья, изменения в продолжительности жизни и т.д. Т.е., даже если цель программы будет достигнута, мы не узнаем каков был ее эффект на жизни бенефициаров. **Для более полной оценки воздействия программы на жизнь бенефициаров, необходимо наряду с количественными, разработать качественные индикаторы.**

Процесс разработки ежегодных плановых показателей также отражается на степени реализации программы. Плановые показатели в пилотном 2011 г. спускались сверху вниз и даже после согласования на областном и районном уровнях мало соответствовали реальности. Следовательно, уровень достижения за прошлый год значительно ниже и по понятной причине оценка сотрудников акиматов и Центров занятости показателей по критериям SMART²⁵ также была ниже. В 2012 году показатели формируются путем согласования сверху вниз и обратно снизу вверх и поэтому более реалистичны, а где-то и занижены. За счет этого уровень исполнения в этом году выше. Соответственно, оценка показателей самими сотрудниками государственных органов также положительная.

Центром мониторинга исполнения программы «Занятость» Управления занятости ВКО проводится ежедневный сбор показателей с городов и районов по количеству участников по каждому направлению, количеству трудоустроенных, самозанятых и т.д. Помимо этого существуют показатели конечного результата – это индикаторы из Программы развития территории. Перечень показателей конечного результата из ПРТ представлен на примере Информации по мониторингу Программы развития территории г. Усть-Каменогорск (Приложение 4)

Анализ процесса и мониторинг промежуточных результатов

В разработке программы принимали участие Управление занятости и Отделы занятости. Центры занятости были созданы 1 июля 2011 г., уже после того, как была разработана Программа «Занятость» и, таким образом они не принимали участие на этапе разработки.

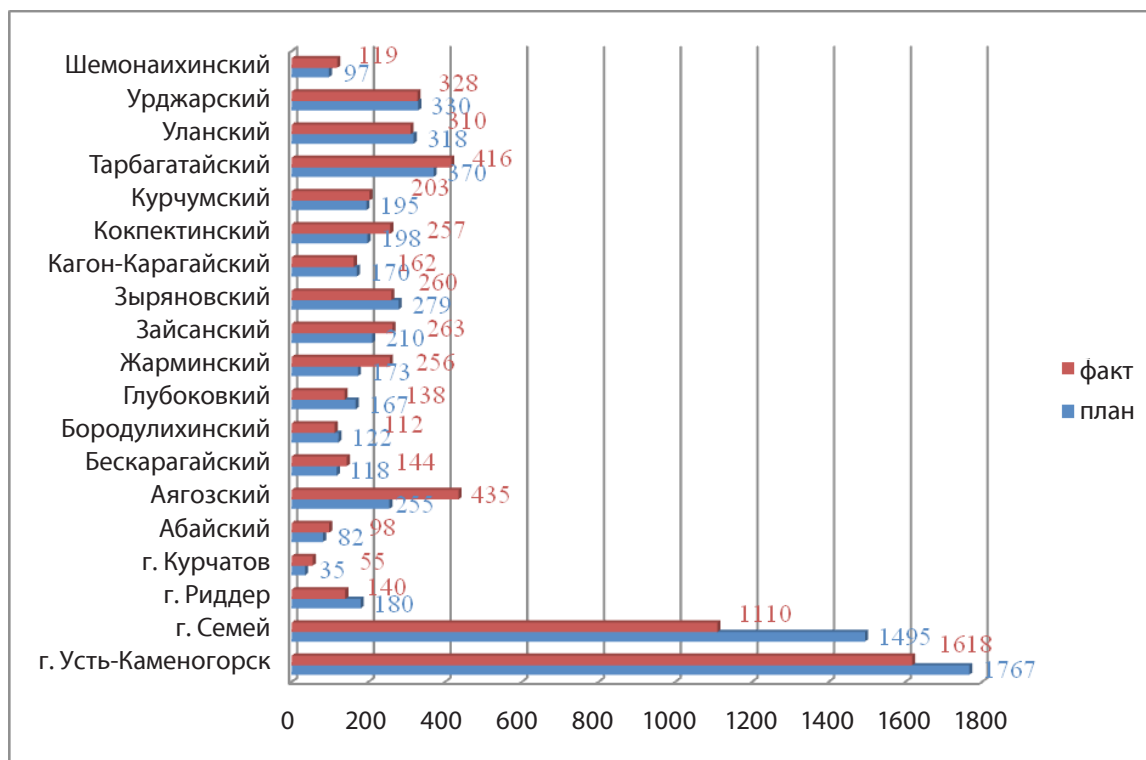
Мы рассмотрим отдельно показатели за второе полугодие 2011 г., т.к. программа была запущена 1 июля 2011 г., и показатели за 2012 г. по состоянию на 1 ноября 2012 г. Статистические данные представлены Центром мониторинга исполнения Программы «Занятость» Управления занятости ВКО, который осуществляет сбор данных со всей области.

Первое направление: обучение и содействие в трудоустройстве самозанятого, безработного и малообеспеченного населения.

25 SMART – specific, measurable, achievable, relevant and time-bound.

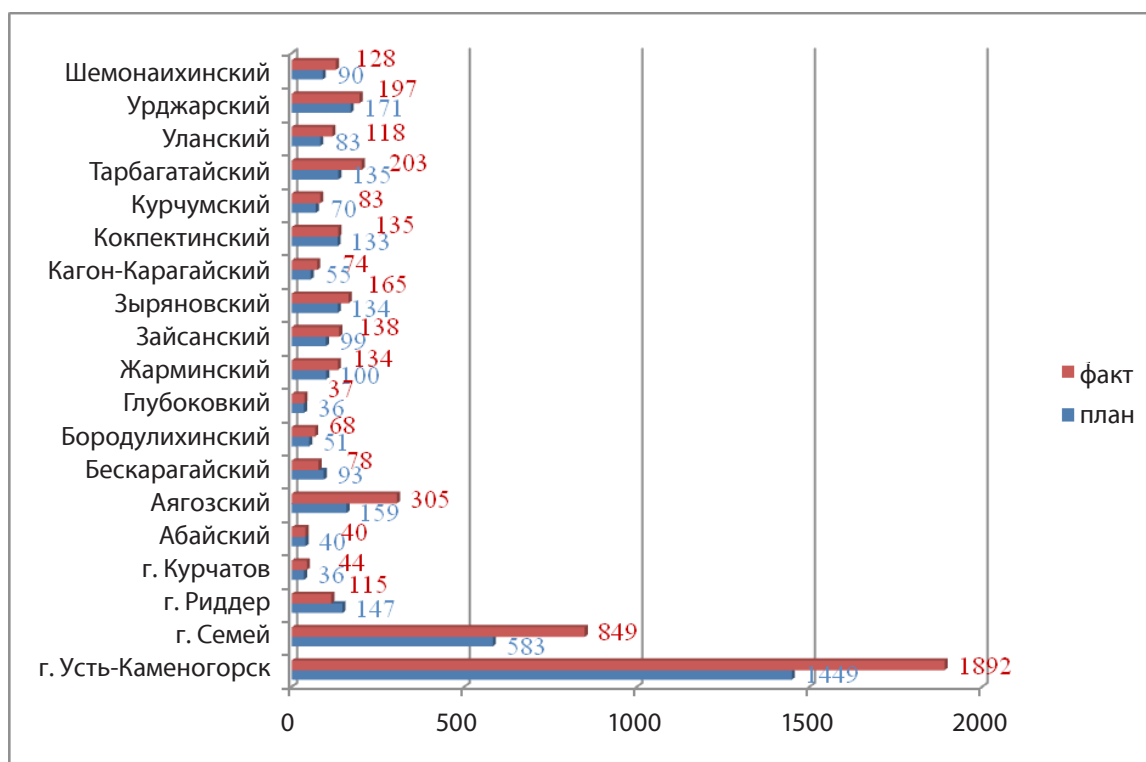
В названии направления выражена главная цель – обучение и содействие людям в трудоустройстве.

График 2. Количество участников программы, прошедших обучение: подготовка, переподготовка и повышение квалификации в 2011 г. (по состоянию на 26.12.2011 г.)



Всего в 2011 г. планировалось обучение 6561 чел., фактически обучено 6424 чел.

График 3. Количество участников программы, прошедших обучение: переподготовка и повышение квалификации в 2012 г. (по состоянию на 1.11.2012 г.)

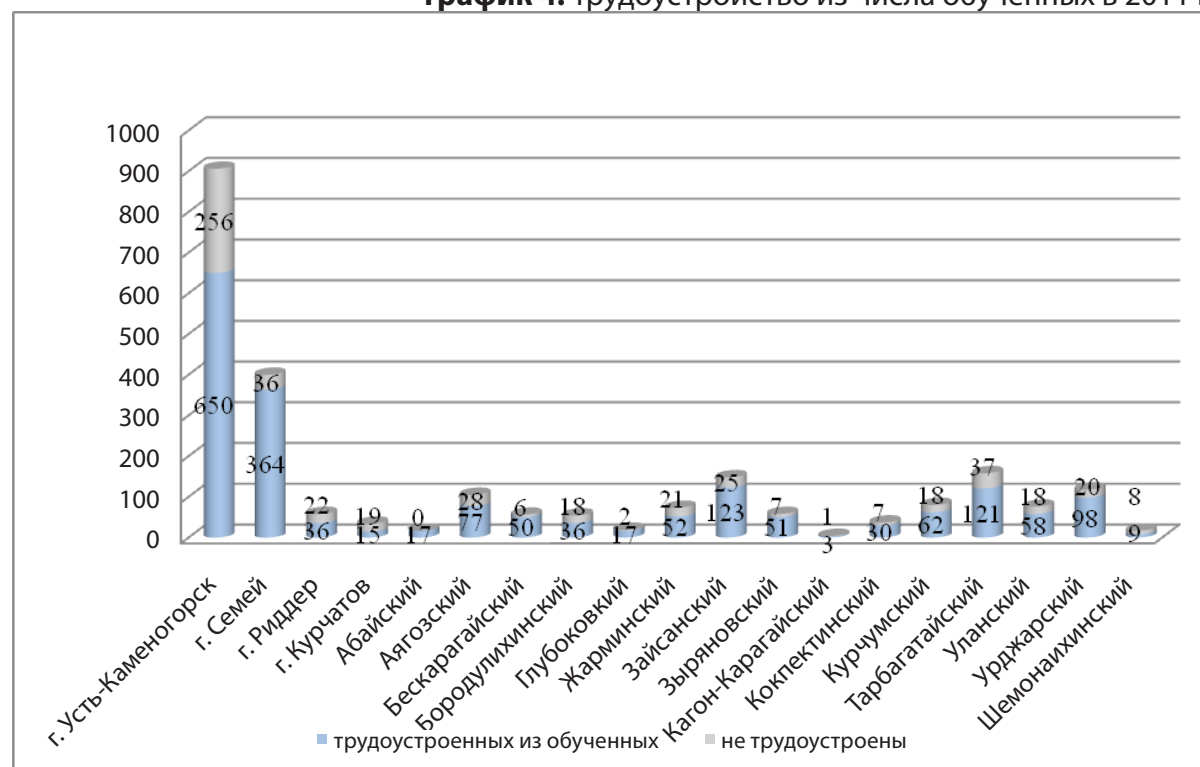


Всего в 2012 г. планировалось обучение 3664 чел., фактически обучено 4803 чел.

Как мы видим, в данном направлении наблюдается высокий уровень достижения, а в некоторых районах и перевыполнение плана. При этом перевыполнение в 2012 г. значительно выше, что объясняется тем, что в 2012 г. плановые показатели формировались с участием Центров занятости. Однако нужно отметить, что существенное **перевыполнение – такой же показатель неправильного планирования, как недовыполнение, и влечет необходимость пересмотра и перераспределения бюджетных средств.** Однако, судя по отчетности государственных органов, перевыполнение рассматривается как положительный и поощряемый аспект.

Согласно результатам интервью, есть определенные специальности и направления, пользующиеся наибольшим спросом среди граждан. Большое количество участников идут на курсы Бухгалтерия 1С, водитель, повар, парикмахер и др., в то время как на рабочие специальности как токарь, крановщик меньше. После завершения обучения участники программы трудоустраиваются по специальности. Степень эффективности данного направления отражена в Графике 4 и Графике 5 ниже.

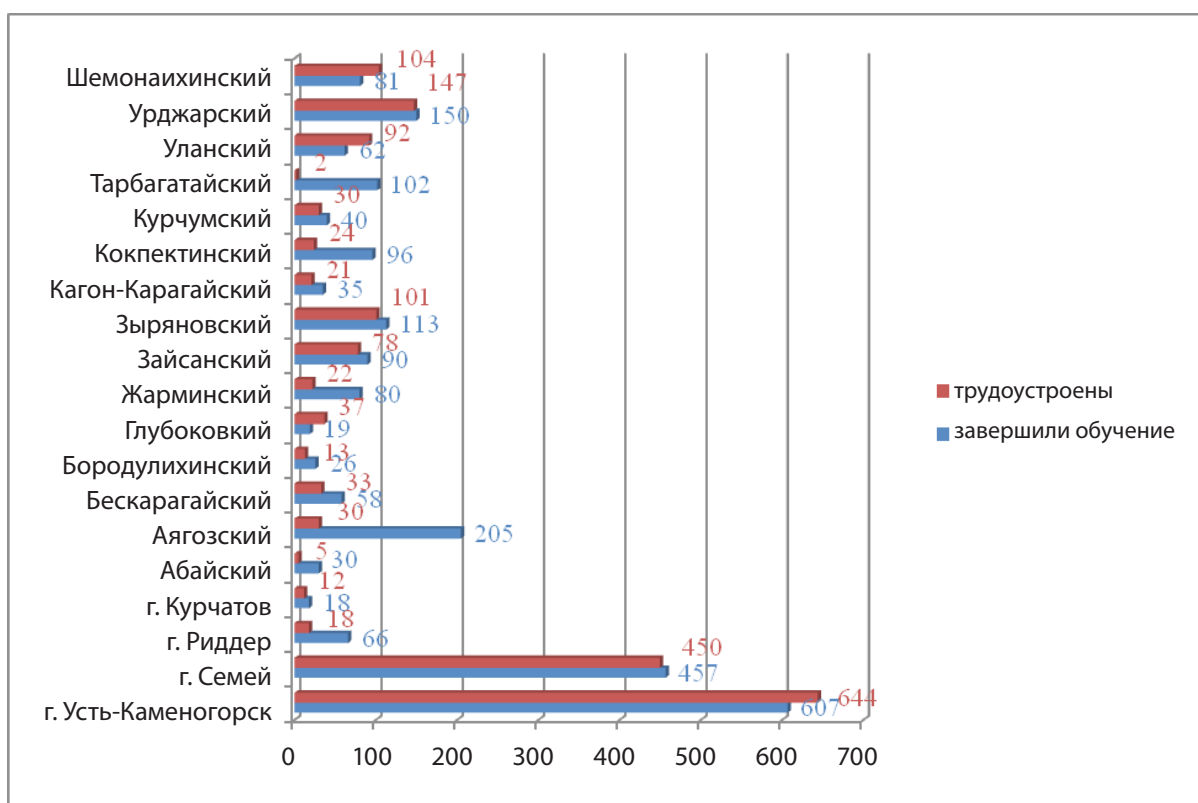
График 4. Трудоустройство из числа обученных в 2011 г.



На Графике 4 мы видим, что доля нетрудоустроенных за 2011 год составляет почти четверть от общего числа обученных. Нулевой показатель в Абайском районе, низкие результаты в г. Семей, Зырянновском районах, в Усть-Каменогорске и Риддере. Всего в 2011 г. трудоустроены 1868 чел., не трудоустроены – 550 чел.

Если картина трудоустройства в 2011 г. понятна, несмотря на очевидное недовыполнение, то в отчетности за 2012 г. наблюдается путаница. Так, количество трудоустроенных превышает количество завершивших обучение (г. Усть-Каменогорск, Глубоковский, Уланский и Шемонаихинский районы), что объясняется тем, что данные по трудоустроенным за 2012 г. включают трудоустроенных из числа обученных в 2011 г., которые были трудоустроены в 2012 г.

График 5. Трудоустройство из числа обученных в 2012 г.



В 2012 г. всего завершили обучение 2335, трудоустроены – 1863.

Это некорректное отражение данных не позволяет оценить реализацию по отдельным показателям и за отдельные промежутки времени, однако позволяет улучшить совокупные показатели по области или, скажем за 3 или 5 лет, создавая условия для сокрытия неэффективности реализации данного направления. Это обусловлено особенностью данного направления, в котором между обучением и трудоустройством проходит много времени и показатели переходят на следующий год. Это, однако, может быть решено в рамках информационной системы мониторинга, которая позволяла бы увидеть «чистые» показатели.

В определенной степени по той же самой причине наблюдается большой разрыв в показателях по завершившим обучение и трудоустроенным в некоторых районах. В следующем году показатели по трудоустроенным могут «догнать» показатели по прошедшим обучение, чего, однако, может и не произойти. Наибольший разрыв наблюдается в показателях Аягозского, Тарбагатайского, Кокпектинского районов.

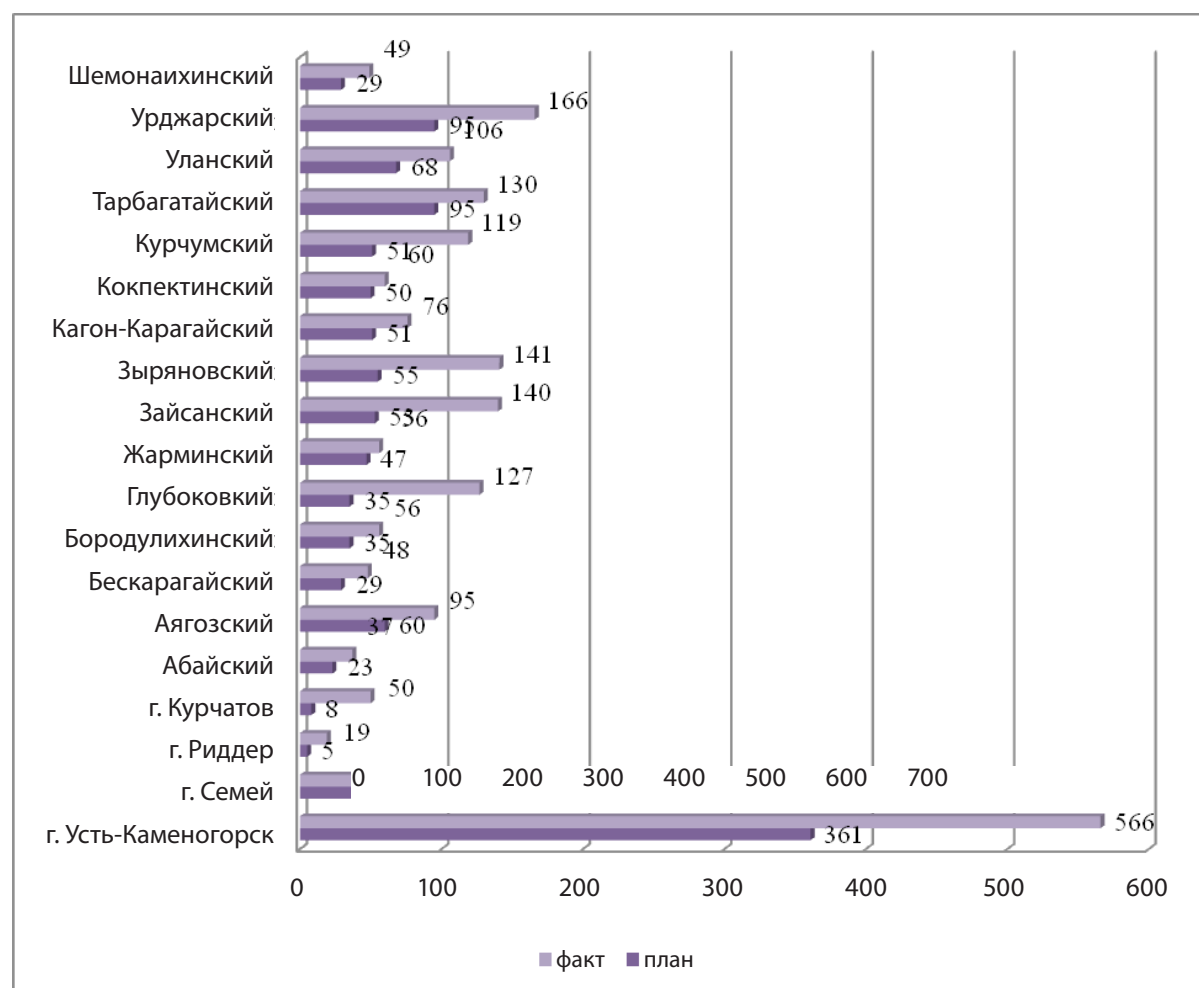
Даже с учетом вышеупомянутой особенности данного направления, согласно результатам интервью, трудоустройство – сложный и зачастую неэффективный процесс. Часты случаи, когда после завершения обучения, оплачиваемого из государственных средств наряду с выплатой стипендии, участники так и не трудоустраиваются. Участник не несет никаких обязательств и существуют различные причины, по которым конечная цель программы – занятость, так и не достигается. Так, некоторые используют программу как источник краткосрочного дохода, а после завершения обучения предпочитают оставаться самозанятыми или безработными, продолжая получать тем самым адресную социальную помощь или не работая сохраняя статус безработного, продолжать получать адресную помощь. Это иждивенческое поведение наблюдается в целом во многих регионах страны²⁶ (впрочем, как и зарубежом). Выбор в пользу

²⁶ Получать соцпомощь от государства предпочитают малообеспеченные казахстанцы, считают в Минтруда, <http://www.zakon.kz/4530588-poluchat-socpomoshh-ot-gosudarstva.html>

самозанятости в этих случаях происходит еще и по причине того, что с социальными отчислениями заработная плата на альтернативном рабочем месте значительно ниже. Иногда привлекает свободный график работы. Женщины уходят в декретный отпуск, выбирают роль домохозяйки и также числятся безработными. Главный аргумент сотрудников государственных органов об обеспеченной старости по нынешней пенсионной системе в этих случаях не работает.

Фактические показатели социальных рабочих мест²⁷ почти в 2 раза превышают запланированные как в 2011, так и в 2012 г., что также отражает неправильность планирования.

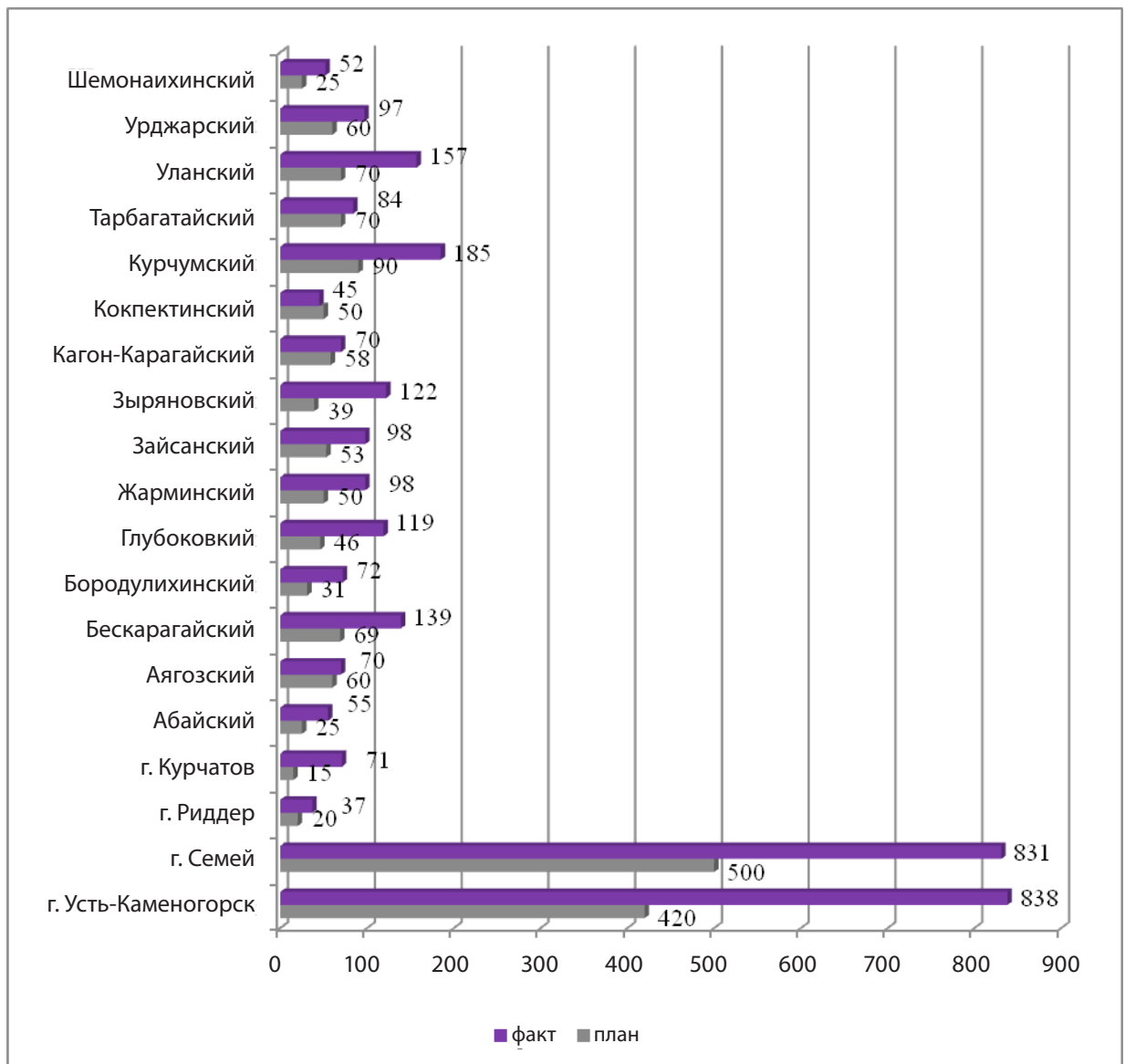
График 6. Создание социальных рабочих мест в 2011 г.



Всего в 2011 г. запланировано 1420, фактически создано – 2462.

²⁷ Социальные рабочие места – рабочие места, для которых в течение года государство субсидирует определенную часть заработной платы.

График 7. Создание социальных рабочих мест в 2012 г.



Всего в 2012 г. запланировано 1721, фактически создано – 3240.

Второе направление: содействие развитию предпринимательства на селе. В этом направлении осуществляются следующие мероприятия:

- обучение основам предпринимательства;
- микрокредитование;
- развитие инженерно-коммуникационной инфраструктуры.

По первому мероприятию начинающих предпринимателей обучают готовить бизнес-проекты. В 2011 г. по области прошли обучение 640 человек. В 2012 г. обучены 1000 человек, что составляет 100% выполнения планового показателя.

Как было упомянуто выше, имеющиеся на отечественном рынке инструменты кредитования не предусмотрены для малообеспеченных граждан, желающих начать бизнес. Микрокредитование в рамках второго направления рассчитано на такую целевую аудиторию. Для начала рассмотрим статистические данные.

График 8. Количество проектов по микрокредитованию в разрезе районов и городов (26.12.2011 г.).



Всего проектов в 2011 г. – 491.

График 9. Сумма выдаваемых кредитов в разрезе районов и городов в млн. тг (26.12.2011 г.)



Общая сумма кредитов в 2011 г. составляет 1001 млн. тг.

График 10. Количество проектов по микрокредитованию в разрезе районов и городов (1.11.2012 г.)



Всего проектов в 2012 г. - 738

График 11. Сумма выдаваемых кредитов по направлению в разрезе районов и городов в млн. тг (1.11.2012 г.)

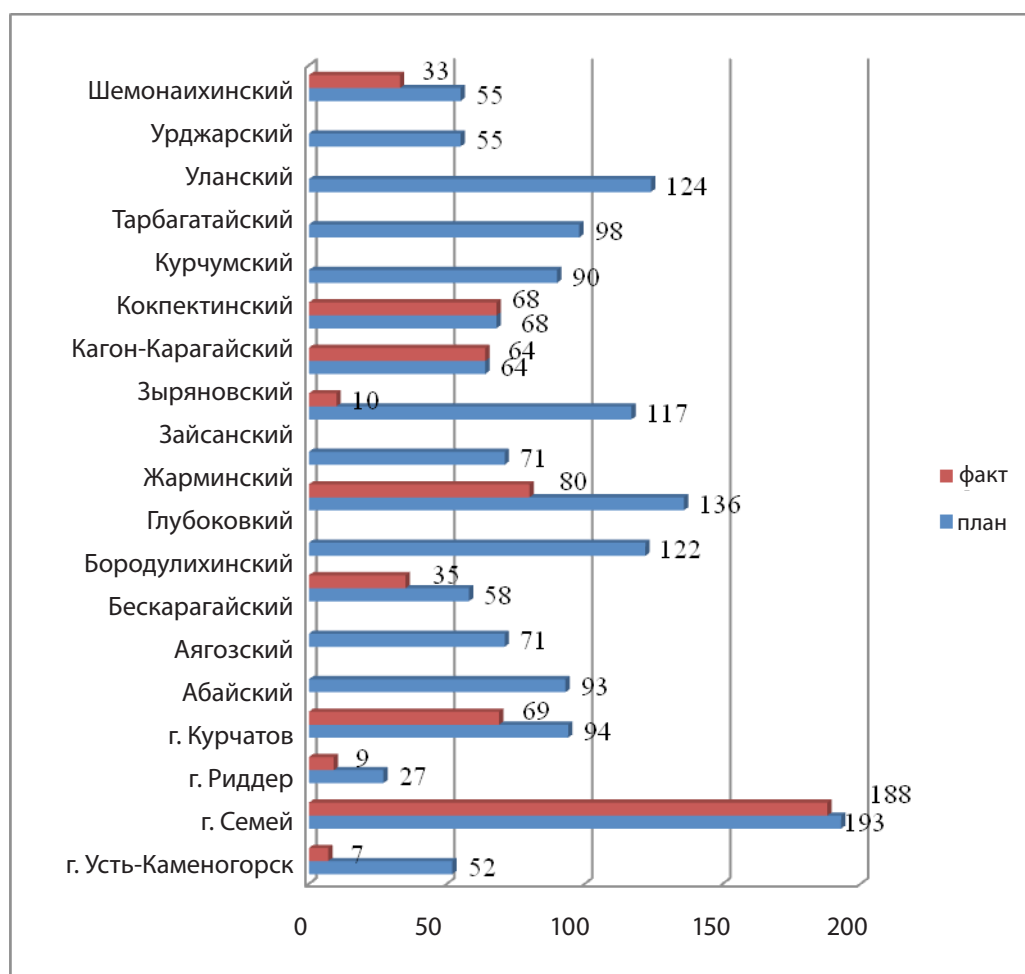


Общая сумма кредитов в 2012 г. составляет 1915,2 млн. тг.

Как показывают цифры, в этом направлении программы районы принимают активное участие, как ни в каком другом. Микрокредитование действительно востребовано, однако количество проектов и размеры выданных кредитов – лишь количественный показатель. Необходимо отдельное исследование с целью замера воздействия данного направления на жизнь участников программы, получивших кредиты. Работает ли бизнес, на цели которого получен кредит, возросли ли доходы и т.д. Мониторинг по этим вопросам исполнителями не ведется.

На этом этапе мы можем замерить один из показателей воздействия реализации данного направления – количество рабочих мест, созданных организациями, получившими кредит.

График 12. Количество созданных рабочих мест по 2-направлению (1.11.2012 г.).



Фактические показатели значительно ниже запланированных, а в 50% районов и вовсе нулевые. Это один из тех случаев, когда количественные показатели положительные, а качественного эффекта не наблюдается. Кредитные товарищества созданы, проекты разработаны, средства освоены и переосвоены, но ожидаемый результат, который приведет к достижению конечной цели – созданию продуктивной занятости – не достигнут. Попытаемся выявить причину неэффективности и потенциальные риски в механизме микрокредитования.

Отсутствие знаний и опыта руководителей КТ

В целом, нужно сказать, что система кредитных товариществ не была проработана детально и механизм на сегодняшний день все еще дорабатывается. Нет четких требований к руководителям кредитных товариществ и, следовательно, кредитные товарище-

ства, число которых составляет 123 и которые оперируют общей суммой 1 млрд 915 млн. тг, зачастую возглавляются людьми без соответствующего образования и опыта.

Нецелевое использование средств

Еще один фактор, который кроется в механизме кредитования – риск нецелевого использования средств программы. Механизм кредитования непрозрачен, отсутствует система мониторинга деятельности кредитных товариществ. В отчетности за 2011 г. сообщалось о разработке программы по мониторингу выданных микрокредитов, которая позволит отследить действия микрофинансовых организаций и конечных заемщиков в разрезе каждого населенного пункта. Однако действующей системы мониторинга нет. Уже сейчас выявлены факты нецелевого использования средств, когда средства, оформленные как кредит, были переданы лицам, состоящим в родственных связях с руководителем кредитного товарищества. В отношении кредитных товариществ в г. Усть-Каменогорск и Зайсанском районе возбуждены уголовные дела в целях взыскания имеющейся задолженности²⁸. Учитывая, что общая сумма выдаваемых кредитов в ВКО за год возросла в два раза и будет еще расти, в долгосрочной перспективе это чревато большими потерями государственных средств.

В третьем мероприятии участвуют сельские предприятия, проекты которых требуют развития и обустройства недостающей инженерно-коммуникационной инфраструктуры. В данном направлении, которое так не вписывалось в наше дерево проблем – развитие инфраструктуры – показатели низкие. В 2011 г. средства не были освоены, что исполнители объясняют поздним подписанием Соглашения о трансфертах с Агентством РК по делам строительства и ЖКХ.

В 2012 г. в области выделены средства на развитие и обустройство инженерно-коммуникационной инфраструктуры в сумме 280 млн. тенге. На данную сумму был подготовлен перечень из 88 проектов. Количество участников составило 142 человека. Однако позднее было направлено предложение о снятии средств на общую сумму 128,7 млн. тенге.

На оставшуюся сумму 151,2 млн. тенге в 5 регионах области – Кокпектинский, Курчумский, Тарбагатайский, Уланский районы и г. Усть-Каменогорск – планировалось проведение строительных работ. По состоянию на 1 ноября 2012 г. начато освоение только в Курчумском и Уланском районах. Причем, если в Курчумском районе уже идут строительные работы и освоено 19 млн. тенге из запланированных 27,7 млн. тенге, то в Уланском районе пока идет разработка ПСД на сумму 2 млн. тенге при планируемых затратах 57,5 млн. тг.

В целом, нужно отметить, что по мероприятиям, где задействованы более одного ведомства – в этой программе это мероприятия по строительству, где работа ведется в координации Минтруда, МЭРТ и Агентства по делам строительства и ЖКХ - и показатели ниже, и отчетность менее информативна.

28 Выписка из Постановления Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан от 28 апреля 2012 года № 15-П «Об итогах контроля эффективности использования средств республиканского бюджета, выделенных Министерству труда и социальной защиты населения Республики Казахстан на социальную помощь и социальное обеспечение, а также соблюдения стандартов государственного финансового контроля», Бюллетень Счетного комитета РК

Третье направление: повышение мобильности трудовых ресурсов

Данное направление реализуется на основе определения сел с низким и высоким экономическим потенциалом по 4 критериям: экономический, инженерно-инфраструктурный, социальный и экологический. В Восточно-Казахстанской области количество сел с низким экономическим потенциалом составляет 80 населенных пунктов. В список упраздняемых населенных пунктов включены шесть сел, в которых не осталось ни одного жителя, и 74 поселка с населением менее 50 человек. В рамках данного направления предусмотрено содействие в переселении и трудоустройстве.

Таблица 11. Реализация 3-направления в Восточно-Казахстанской области

ПЛАН		ФАКТ
5 многоквартирных домов	60-кв. дом в г. Зыряновск	Дом сдан. въехали 29 семей
	2 дома в г. Усть-Каменогорск	Продолжается строительство 55-кв. дома Второй дом - строительство не начато
	60-кв. дом в г. Риддер	Продолжается строительство
	1 малосемейное общежитие в г. Семей	Продолжается строительство
210 индивидуальных домов	150 домов в г. Усть-Каменогорск (пос. Ново-Явленка)	Сданы 114 домов
	50 в г. Семей	Продолжается строительство
	10 в Кокпектинском районе	Продолжается строительство

Разработаны планы мероприятий по переселению и по трудоустройству участников третьего направления Программы занятости 2020. Городами, в которых ведется строительство жилья, представлены наглядные материалы для проведения разъяснительной работы по переселению. Однако на сегодняшний день не выполняется план мероприятий по переселению участников третьего направления в г. Зыряновск, Курчумским, Тарбагатайским и Уланским районами.

Как мы видим, работа в этом направлении выполняется с опозданием, что свидетельствует о недостаточной подготовке или завышенных плановых показателях, а также недостаточно проработанной межведомственной координации.

Четвертое направление: развитие инженерно-коммуникационной, социальной инфраструктуры и благоустройство сельских населенных пунктов

Данное направление было введено в 2012 г. На его реализацию выделено 968,8 млн. тг, из которых освоено 817,3 млн тг (84,4%).

Таблица 12. Сведения о ходе реализации четвертого направления по состоянию на 1 января 2013 г.

Населенный пункт	Кол-во проектов		Созданные рабочие места		Общее кол-во трудоустроенных на созданные раб. места	Из них участников программы
	План	Завершенных по факту	План	Факт		
г. Усть-Каменогорск	0	0	0	0	0	0
г. Семей	7	7	28	28	28	16
г. Риддер	0	0	0	0	0	0
г. Курчатов	0	0	0	0	0	0
Абайский район	6	6	30	30	30	25
Аягозский район	15	7	44	44	54	28
Бескарагайский район	5	5	19	19	19	19
Бородулихинский район	3	3	30	30	30	22
Глубоковский район	6	6	39	38	38	17
Жарминский район	6	6	15	15	15	15
Зайсанский район	8	8	70	70	70	21
Зыряновский район	9	9	58	58	58	20
Катон-Карагайский район	6	6	14	14	14	8
Кокпектинский район	8	8	22	22	22	22
Курчумский район	4	4	27	28	28	19
Тарбагатайский район	4	4	35	40	40	25
Уланский район	5	5	22	19	19	8
Урджарский район	6	6	22	22	22	22
Шемонаихинский район	6	6	57	57	67	16
ВСЕГО по области	104	104	532	534	554	303

Реализовано 104 инфраструктурных проекта в сельской местности, создано 534 рабочих места, на которые трудоустроены 554 человека, из которых 303 – участники программы «Занятость». Тот факт, что количество трудоустроенных превышает количество рабочих мест, объясняется увольнением с рабочих мест и приходом новых участников на те же места.

Здесь, однако, необходимо отметить, что есть некоторые различия в плановых показателях согласно отчетности от 1 ноября 2012 г. (Приложение 5)

Риски

Таблица 13. Риски, выявленные в ходе программного анализа и мониторинга реализации программы «Занятость 2020»

Программные риски	Отсутствие мероприятий к задачам № 2 и 3 обесценивает их и ставит под угрозу эффективную реализацию всей программы Отсутствие индикаторов к задачам означает отсутствие инструментов мониторинга и оценки степени достижения ожидаемых результатов и конечной цели. Количественные индикаторы не отражают в полной мере степень достижения результатов. Разработка индикаторов, отражающих качественные изменения в жизни бенефициаров уменьшит риск отклонения от плана в достижении поставленных задач и цели.
Организационные риски	Громоздкость программы придает дополнительную нагрузку на кадры, в частности Центры занятости. Программа вобрала в себя цели программы «Нұрлы көш» и Программы развития сельских территорий, отступив от первоначальной цели создания более точечной программы, стала масштабной, охватывающей разрозненные сферы. Во втором направлении программы - микрокредитовании – критерии к отбору руководителей КТ не прописаны четко. Во главу кредитных товариществ, которые, по сути, являются сельскими банками и которые оперируют огромными средствами из государственного бюджета, становятся кадры без соответствующих знаний и опыта. Это создает риск неэффективной координации деятельности в этом направлении. Слабая межведомственная координация приводит к отставанию в сроках реализации, а следовательно, создает риск невыполнения задач согласно плану. В частности, в третьем направлении – строительстве объектов задействованы более одного управления. Для минимизирования риска в данном вопросе, необходимо наладить механизм согласования. Необходимо создать систему мониторинга для микрокредитования в целях сокращения рисков утечек финансов по коррупционным схемам, а также для своевременного определения отклонений от плана.
Финансовые риски	Отсутствие обязательств у участников создает риск выливания финансовых средств на обучения без последующего трудоустройства Отсутствие налаженного и продуманного механизма микрокредитования создает риск финансовым потерь, а также усугубляет положение с уже имеющимися в механизме кредитования потенциально коррупционными факторами. Строительство – отставание в сроках, перефинансирование
Социальные риски	В случае неэффективной реализации, программа будет иметь малый социально-экономический эффект, не будут достигнуты заявленные задачи и цель.

Рекомендации и извлеченные уроки

Программа «Занятость-2020» была создана для того, чтобы сократить «социальную» нагрузку на бюджет, которая увеличивается с ростом безработных, самозанятых и малообеспеченных. В механизме реализации программы имеются вопросы, требующие доработки, и программа на сегодняшний день совершенствуется путем внесения дополнений и изменений. В целом, количественные показатели промежуточных результатов показывают высокий уровень достижения, однако уровень качественного эффекта программы невысок.

На этом этапе реализации программы мы предлагаем рекомендации на основе результатов промежуточной оценки.

- 1) Необходимо пересмотреть задачи № 2 и 3 программы.
- 2) Каждая задача должна быть обеспечена как минимум одним индикатором для оценки эффективности реализации программы.
- 3) Необходимо разработать индикаторы и ежегодные показатели, отражающие качественные изменения в жизни бенефициаров. Как показывает оценка, достижение количественных показателей не всегда сопровождается качественными изменениями. Обеспечение полным набором инструментов оценки позволит провести качественную оценку воздействия программы. Оценка эффекта программы на жизнь населения, как правило, проводится после 5-7 лет после завершения программы. Специфика программы «Занятость» позволяет оценить воздействие программы и после 5-7 лет после запуска программы. В данном конкретном случае промежуточная оценка воздействия с целевыми индикаторами может быть инициирована после 2015 года.
- 4) Необходимо рассмотреть возможности повышения мотивации участников программы, как то введение обязательств для участников 1 и 3 направления или другое. Несовершенства программы порождают риски неэффективного освоения средств и использования системы гражданами в качестве источника получения благ социальной защиты без последующего выполнения задач. Обученный бухгалтер выбирает сидеть дома и продолжать получать пособие; переселившийся в Зырянск за счет средств из гос.бюджета и получивший жилье не всегда становится частью занятого населения, которое вносит вклад в развитие и благоустройство своего города. Продуктивная занятость обеспечивает также защиту системы от иждивенческих настроений среди населения. Однако ресурсы Центров занятости работают на то, чтобы найти и привлечь для того, чтобы обеспечить достижение запланированных показателей. трудоустроить человека, но для начала его нужно найти, поскольку он не заинтересован.
- 5) Необходимо доработать систему микрокредитования чтобы исключить потенциально коррупционные факторы и обеспечить возвратность выделяемых средств.

Слабая межведомственная координация по мероприятиям, где задействованы несколько ведомств. Это вопросы строительства и инженерно-коммуникационной инфраструктуры, в которых задействованы Управление координации занятости и социальных программ, Управление культуры, Управление образования, Управление здравоохранения и Управление энергетики и коммунального хозяйства. Недавно принятое решение о создании Министерства регионального развития может способство-

вать улучшению координации в решении вопросов регионального развития.

Необходимо разработать систему мониторинга, которая будет направлена не только на сбор информации, но и перепроверку данных. Появляются коррупционные схемы как между исполнителями программы и работодателями в процессе трудоустройстве, так и в кредитной системе.

Оценка эффекта программы на жизнь населения, что, как правило, проводится после 5-7 лет после завершения программы. Специфика программы позволяет оценить воздействие программы после 5-7 лет после запуска программы. В данном конкретном случае оценка воздействия с целевыми индикаторами может быть инициирована после 2015 года.

«Дорожная карта бизнеса-2020» (далее – ДКБ) – это государственная программа, направленная на развитие предпринимательства в несырьевых отраслях экономики посредством реализации мер по (1) поддержке новых бизнес-инициатив, (2) оздоровлению предпринимательского сектора, (3) снижению валютных рисков предпринимателей и (4) усилению предпринимательского потенциала. Программа разработана как один из механизмов реализации Государственной программы форсированного индустриально-инновационного развития. В реализации программы ДКБ 2010 год - пилотный год, в течение которого решение задач Программы реализуется по первым трем направлениям. С 2011 г. введено четвертое направление – усиление предпринимательского потенциала посредством сервисной поддержки и обучения.

Программа разработана Министерством экономического развития и торговли РК, а в качестве финансового агента программы выступает Фонд развития предпринимательства «Даму». Финансовый агент осуществляет перечисление средств банкам второго уровня по программе субсидирования, выступает гарантом по кредитам участников программы перед банками, осуществляет мониторинг банков и проектов.

1-3 направления реализуются посредством субсидирования процентной ставки по кредитам. Различия этих направлений в том, что в 1-направлении субсидируются процентные ставки по новым кредитам, во 2-направлении принимают участие предприниматели-должники, а в 3-направлении участвуют предприниматели-экспортеры. 4-направление – нефинансовое направление – это оказание сервисной поддержки и обучение. 2-направление – оздоровление предпринимательского сектора было рассчитано на краткосрочный период как поддержка предпринимателей в посткризисный период. На сегодняшний день данное направление приостановлено, однако банки и сами участники заинтересованы в продолжении финансирования в данном направлении.

В самой программе заявлено, что она является логическим продолжением реализации дорожных карт 2009 и 2010 гг. со смещением акцента на посткризисное развитие, сохранение действующих и создание новых рабочих мест. Однако необходимо отметить, что ДКБ существенно отличается от дорожных карт 2009-2010 гг. прежде всего целью. «Дорожная карта» - это общее название комплекса мероприятий, охватывающих строительство и реконструкцию автодорог и социальных объектов, создание рабочих мест и т.д., в то время как ДКБ – точечная программа, направленная сугубо на развитие предпринимательства.

В данном разделе мы представляем результаты оценки дизайна программы, а также интервью и анкетирования государственных чиновников. Оценка дизайна программы охватывает анализ проблематики и внутренней логики компонентов программы для того чтобы понять, насколько дизайн программы направлен на решение проблемы, а также в какой степени позволяет надежно измерить результаты программы.

Интервью проводилось:

- с координаторами программы – представителями Управления предпринимательства и промышленности ВКО, Отделов предпринимательства, Отделов предпринимательства и промышленности, Отделов предпринимательства и сельского хозяйства, Отделов экономики и бюджетного планирования и др. структурными подразделениями, ответственными за реализацию программы на местах;

- с представителями Финансового агента программы – Региональным филиалом Фонда «Даму» в г. Усть-Каменогорск и его представительством в г. Семей;
- с представителями Банков второго уровня в гг. Усть-Каменогорск и Семей;
- с участниками программы ДКБ – предпринимателями.

В анкетировании приняли участие представители государственных органов ВКО, что позволило произвести оценку процесса реализации программы. Отдельный компонент программы – анализ финансирования программы ДКБ. Внешняя оценка проведена по заказу и при финансовой поддержке Программы Развития ООН в Казахстане.

Программный анализ

Разработке стратегической государственной программы предшествует проведение так называемой предварительной оценки (ex ante evaluation) – полномасштабного исследования, включающего в себя анализ проблемы, оценку потребностей с привлечением заинтересованных сторон, а также рассмотрение альтернативных путей решения выявленной проблемы. Необходимость такого зачастую дорогостоящего исследования оправдывается тем, что программы республиканского масштаба предусматривают огромные затраты, превышающие стоимость предварительной оценки в несколько раз. И ошибочно выстроенная логическая связь между проблемой и ее решением, а также противоречия в логике самой программы чреваты пустым «выливанием» финансовых, временных и трудовых ресурсов. Предварительная оценка, к тому же, позволяет прогнозировать и управлять рисками.

В процессе инициации Дорожной карты бизнеса предварительная оценка не проводилась. Как в случае и с другими государственными программами, была проведена аналитическая работа с привлечением экспертов и заинтересованных сторон. В программном документе ДКБ представлен анализ ситуации и обоснование его реализации для решения выявленной проблемы. Цель данного раздела – осуществить самостоятельный анализ ситуации, поскольку зачастую при работе с имеющимся готовым документом, обоснование программы, его цели и задачи принимаются как данность, не подвергаются критике.

Проблематика



Схема 9. Дерево проблем для разработки «Дорожной карты бизнеса 2020»

Для анализа ситуации и выявления коренных проблем мы используем инструмент «Дерево проблем». Ключевая проблема в данной ситуации – это отставание несырьевых отраслей бизнеса. Факторы, препятствующие развитию несырьевых отраслей предпринимательства, можно разделить на 2 категории.

На данном этапе, т.е. на стадии реализации программы дерево проблем позволяет увидеть целостную картину ключевой проблемы и комплекса ее причин, а также выстроить логическую связь между проблемой и задачами, выработанными для решения данной проблемы.

Обоснование программы ДКБ выглядит таким образом. Проблема (1) дорогостоящих кредитных ресурсов и (6) недостаточность стартовых финансовых средств будет решена посредством субсидирования кредитования в рамках первого направления и третьего направления для экспортоориентированных предприятий. В рамках первого направления также предусматривается запуск механизма поддержки по развитию производственной инфраструктуры предприятий, что в дереве проблем идет под номером 8. В посткризисное время, когда программа ДКБ создавалась, вопрос долговой нагрузки предприятий был наиболее актуальным. Второе направление – рефинансирование задолженностей направлено на решение этой проблемы (7). На сегодняшний день данное направление приостановлено. Обучение и консультационная работа в рамках 4-направления способствует решению таких вопросов как (12) отсутствие у руководителей необходимых знаний и опыта, и косвенно проблемы (9) неэффективных структур и (10) отсутствия стратегии развития.

В самой программе в числе фактов также указана неразвитость инфраструктуры поддержки предпринимательства. Однако здесь необходимо заметить, что в государственной политике всегда в числе приоритетов было развитие предпринимательства. С 1997 г. активно работает Фонд поддержки предпринимательства «Даму», который реализует комплекс инструментов для поддержки предпринимательства – это и обучение, и субсидирование кредитования, и общие консультационные услуги.

Несмотря на то, что Фонд «Даму» стал финансовым агентом программы ДКБ, еще до запуска программы эта структура представляла собой разветвленную и достаточно налаженную систему. Таким образом, не умаляя достижений в гос.политике и работе Фонда, в нашем дереве проблем мы исключили проблему неразвитости инфраструктуру поддержки предпринимательства, но отразили такие более конкретные факторы, как налоговая нагрузка, административные барьеры и частые проверки контрольно-надзорных органов. Дерево проблем наглядно показывает, что задачи программы обоснованы и ориентированы на решение проблем.

Цель программы «Дорожная карта бизнеса - 2020» - это обеспечение устойчивого и сбалансированного роста регионального предпринимательства в несырьевых секторах экономики, а также сохранение действующих и создание новых постоянных рабочих мест. На первый взгляд цель представляется ясно сформулированной и реалистичной. Однако обратим внимание на некоторые понятия, заложенные в цели. Что в рамках данной программы означает выражение «устойчивый и сбалансированный рост»? Устойчивый и сбалансированный рост в рамках данной программы – это рост предпринимательства во всех несырьевых секторах и регионах страны одинаковыми темпами. Сохранение действующих рабочих мест и сбалансированный рост всех регионов сложно обеспечить реализацией одной программы посредством представленных выше задач представляется крайне амбициозной целью в рамках одной программы. Цель слишком обширна для одной точечной программы, пусть даже и сроком на 10 лет.

Несмотря на вышесказанное, причинно-следственная связь между целью, задачами и мероприятиями показывает, что при соблюдении других условий, реализация мероприятий ведет к исполнению задач, это, в свою очередь, ведет к достижению основной цели программы.

Схема 10. Компоненты программы ДКБ



Индикаторы

Программа ДКБ содержит 5 целевых индикаторов, которые отражают достижение основной цели программы:

- удешевление кредитов на общую сумму не менее 400 млрд. тенге

К 2015 году:

- увеличение доли обрабатывающей промышленности в структуре ВВП до уровня не менее 12,5 %;
- увеличение доли несырьевого экспорта до уровня не менее 40 % в общем объеме экспорта;
- увеличение объема несырьевого экспорта до уровня не менее 43 % от объема совокупного
- производства обрабатывающей промышленности;
- увеличение производительности труда в обрабатывающей промышленности не менее 1,5 раз.

Целевые индикаторы применяются в итоговой оценке эффективности программы, которая может быть проведена лишь после завершения программы в 2020 г. В промежуточной оценке программы ДКБ используются промежуточные индикаторы, разрабатываемые ежегодно. Для мониторинга реализации ДКБ используются 2 набора индикаторов, разрабатываемых на каждый год и отдельно для каждой области, города и района: показатели прямого результата и показатели конечного результата.

Показатели прямого результата – этот набор индикаторов представлен в Соглашении о результатах по целевым трансфертам, которое заключается между МЭРТ и акиматами областей и районов:

1. Субсидирование процентной ставки не менее __ заявок на общую сумму кредитов банков не менее чем __ тг
2. Частичное гарантирование не менее __ заявок на общую сумму кредитов банков не менее чем __ тг
3. Предоставление услуг по ведению бизнеса не менее чем __ предпринимателям
4. Субсидирование процентной ставки не менее чем __ заявок на общую сумму кредитов банков не менее чем __ тг, предпринимателей, экспортирующих продукцию
5. Обеспечение необходимой инфраструктурой не менее чем __ предприятий

Как мы видим, на каждую задачу разработан индикатор. Однако все представленные индикаторы являются количественными. Для оценки степени достижения цели и задач программы, необходимо включить в программу индикаторы, которые отражали бы качественные изменения в работе предприятий. Такими индикаторами могут быть: количество новых рабочих мест, изменение в доходах предприятий-участников ДКБ,

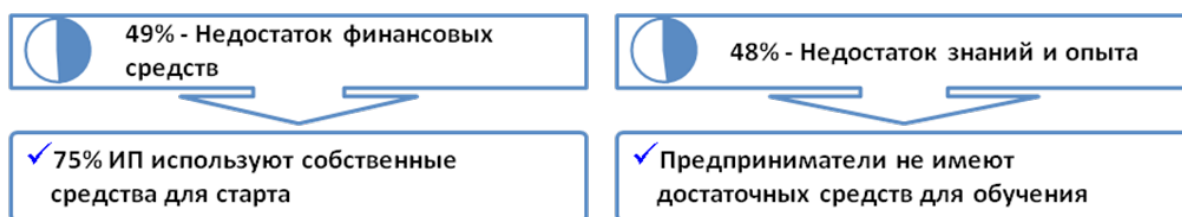
рост ВВП др. Несмотря на отсутствие таких индикаторов, статистическими службами ведется учет этих данных. В разделе Воздействие программы мы рассмотрим выше-названные показатели, которые отражают качественные изменения в развитии несырьевого предпринимательства и жизни населения в целом.

Показатели конечного результата реализации программы ДКБ разрабатываются Управлением экономики и бюджетного планирования ВКО совместно с Управлением предпринимательства и промышленности Восточно-Казахстанской области и представлены в Программе развития территорий Восточно-Казахстанской области. Этот набор согласуется с Отделами предпринимательства городов и районов.

По результатам анкетирования, самим представителям государственных органов индикаторы представляются понятными, недвусмысленными. Что касается их достижимости, в 2010 г. показатели были разработаны и «спущены» сверху вниз, т.е. без учета потребностей снизу. Ввиду этого, многие плановые показатели были завышены и, соответственно, не достигнуты. С 2011 г. показатели разрабатываются на уровне районов и области, согласовываются с МЭРТ. Это способствовало разработке более реалистичных показателей. Тем не менее, в ряде районов ВКО плановые показатели не достигаются. Причины рассмотрим в следующем разделе.

Анализ процесса и мониторинг промежуточных результатов

По результатам исследования, проведенного ранее по заказу Фонда «Даму», основные проблемы на старте бизнеса:



Таким образом, три направления программы ДКБ нацелены на оказание финансовой поддержки предпринимательства, четвертое направление – нефинансовое – оказание консультационных и обучающих услуг.

Финансовые направления.

Таблица 14. Агрегированные показатели по финансовым направлениям Дорожной карты бизнеса по Восточно-Казахстанской области (по состоянию на 1.11.2012)

Направления	Подписано договоров	Сумма кредитов, млрд. тенге	Сумма субсидий/ гарантий, млн. тенге
1 направление: Субсидирование	115	11 101	423,5
1 направление: Гарантирование	5	537,3	266,3
2 направление: Субсидирование	10	7,9	0,9
3 направление: Субсидирование	20	14 217	1 780,2
Итого:	150	25 863	2 470,9

Нефинансовое направление. Государственная поддержка малого и среднего бизнеса в рамках нефинансового 4-направления будет заключаться в: (1) поддержке начинающих предпринимателей (старт-ап проекты); (2) сервисной поддержке ведения действующего бизнеса; (3) обучении топ-менеджмента малого и среднего бизнеса; (4) модернизации и расширения производств путем установления деловых связей с иностранными партнерами;

Таблица 15. Показатели по ВКО по нефинансовому 4-направлению «Оказание сервисной поддержки и обучение» за 2011 г.

Общее количество тренингов	50	100%
Общее количество слушателей	1286	100%
в том числе предпринимателей	264	20,5%
в том числе потенциальных предпринимателей	1022	79,5%
в том числе женщин	891	69,3%

Таблица 16. Показатели по ВКО по нефинансовому 4-направлению «Оказание сервисной поддержки и обучение» на 1.11.2012.

Направление	Показатели по республике	Показатели по ВКО	Процентная доля в общереспубликанском показателе
Проект «Бизнес-советник»/ Поддержка старт-ап проектов	28904	1378 слушателей	4.8%
Обучение топ-менеджмента МСБ	420	Обучен 21 предприниматель из ВКО	5%
Проект «Деловые связи»	1123	Обучено 35 чел. Стажировку прошли 1 чел. в ФРГ, 2 чел. в США	3.1%
Сервисная поддержка	Свыше 38000	Оказано 2164 услуги	5.7%

Из расчета 100% на 14 областей и гг. Астана и Алматы, средний показатель на область составляет 6.25%. Соответственно, по количеству участников в направлениях «Поддержка старт-ап проектов» и проекте «Деловые связи» показатели очень низкие и требуют особого внимания со стороны операторов.

Обучающие материалы по 4-му направлению «Усиление предпринимательского потенциала» доступны на сайте программы²⁹. По заказу Фонда «Даму» разработаны учебно-методическое пособие и рабочая тетрадь на государственном и русском языках, которые также доступны на сайте программы. Однако «язык» и доступность материалов свидетельствует о том, что материалы нацелены на аудиторию с определенным уровнем подготовки, что может не соответствовать уровню начинающих предпринимателей или предпринимателей в районах.

Все остальные не менее важные материалы, представленные на сайте, как то программа обучения, типовые формы учредительных документов, типовые бизнес-планы и

29 http://www.dkb2020.kz/ru/dkb2020/program_directions/training_materials.php

документы на получение кредита представлены лишь на русском языке, что усложняет процесс обучения и дальнейшее участие в финансовых направлениях программы для предпринимателей, не владеющих русским языком на необходимом уровне.

Анализ результатов интервью с представителями государственных органов, Фонда «Даму», а также представителями БВУ позволяет выявить факторы, способствующие и препятствующие эффективной реализации программы ДКБ.

Факторы, способствующие эффективной реализации программы ДКБ.

Качество разработки программы. Как показывает программный анализ, качество разработки программы обеспечивается внутренней логикой – причинно-следственной связью между компонентами программы.

Взаимодействие исполнительных ведомств и организаций – государственных органов, Фонда «Даму» и банков второго уровня. В ходе оценки было отмечено активное взаимодействие между представителями государственных органов, регионального представительства Фонда «Даму» и банков второго уровня. На регулярной основе в формате встреч и электронной переписки ведется обсуждение вопросов по механизму ДКБ, а также разработка рекомендаций для более эффективной реализации программы.

Однако есть и факторы, сдерживающие эффективное исполнение программы.

Факторы, препятствующие эффективной реализации программы ДКБ.

Низкая эффективность каналов информирования и опыт предпринимателей. Реальность такова, что очень часто инициатива исходит не от самих предпринимателей, а от сотрудников акиматов, которые заинтересованы в достижении запланированных ежегодных показателей. Сотрудники Отделов предпринимательства находят потенциальных участников, консультируют их, помогают им в сборе документов, сотрудничают с банками. В буквальном смысле привлекают их. Отсутствие инициативы со стороны предпринимателей, равно как и их низкая заинтересованность в участии объясняется следующими факторами:

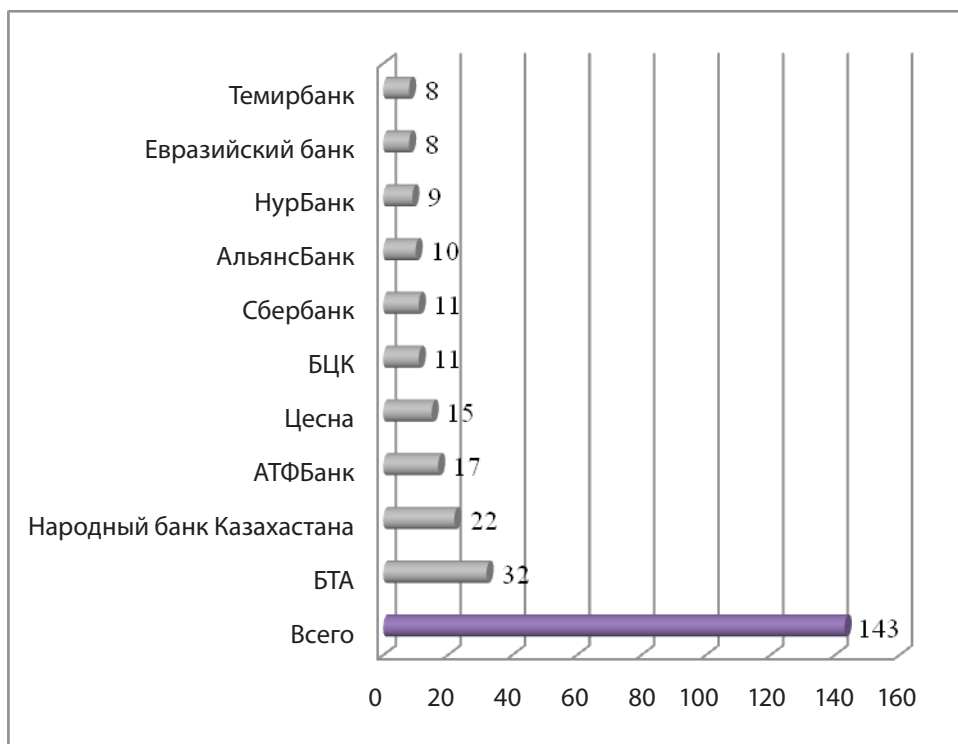
- недостаточная информированность предпринимателей, как следствие неэффективности каналов информирования как со стороны государственных органов, так и со стороны банков
- отсутствие знаний и/или опыта предпринимателей, которым в процессе участия требуется консультация сотрудников акиматов.

Особый контроль участников программы. Согласно интервью с сотрудниками банков, зачастую предприниматели не желают принимать участие в программе, поскольку реализация государственных программ сопровождается частыми проверками предприятий-участников контрольно-надзорными органами.

Здесь необходимо отметить, что по области показатели возвратности кредитов неплохие. Количество проектов, выбывших из участия в программе по причине невыплаты кредита и др. составляет 4. Предприятие, не выплачивавшее кредит подряд 3 месяца, выбывает из программы и продолжает погашать кредит по ставке согласно программе банка.

Низкая заинтересованность банков в кредитовании сельского предпринимательства. В реализации ДКБ (1-3 направления) в Восточно-Казахстанской области участвуют 10 банков.

График 13. Количество проектов в разрезе банков по состоянию на 1.11.2012



ДКБ – это один из инструментов привлечения клиентов, которые наряду с участием в программе, используют другие услуги банка. Однако, как показывает График 14 ниже, проектов в районах очень мало. Также, среди банков-участников программы нет Казкоммерцбанка, о необходимости вовлечения которого исполнители говорили неоднократно для расширения пула участников.

Особенности внутренней координации между подразделениями банков. Другая сложность на этапе подачи заявки заключается в том, что, несмотря на то, что БВУ имеют достаточно разветвленную сеть филиалов и отделений в ВКО, в районах нет специалистов по кредитованию МСБ. Согласно процедурам, предприниматель в селе обращается к начальнику отделения банка. Начальник, в свою очередь, информирует областной или региональный филиал, откуда в этот населенный пункт выезжают специалисты по кредитованию. Эта система одинакова во всех случаях кредитования сельского предпринимательства, ДКБ – не исключение. Однако очень низкие показатели в районах и малых городах ВКО являются следствием, наряду с другими факторами, отсутствия специалистов по кредитованию МСБ в районах. В то же время необходимо отметить, что банки не имеют какой-либо территориальной политики – заявка предпринимателя из любого населенного пункта в любой отдаленности принимается к рассмотрению в рамках региона³⁰. Т.е. при рассмотрении заявок на кредитование в ДКБ работают те же 4 основных принципа – срочность, платность, возвратность и обеспеченность.

Нехватка кадров и низкий уровень профессионализации государственных органов. Некоторые сложности обусловлены и уровнем профессионализации сотрудников государственных органов. Как было упомянуто выше, на уровне районов и малых городов акиматы – это не только координаторы, но и консультанты. Однако сами сотрудники

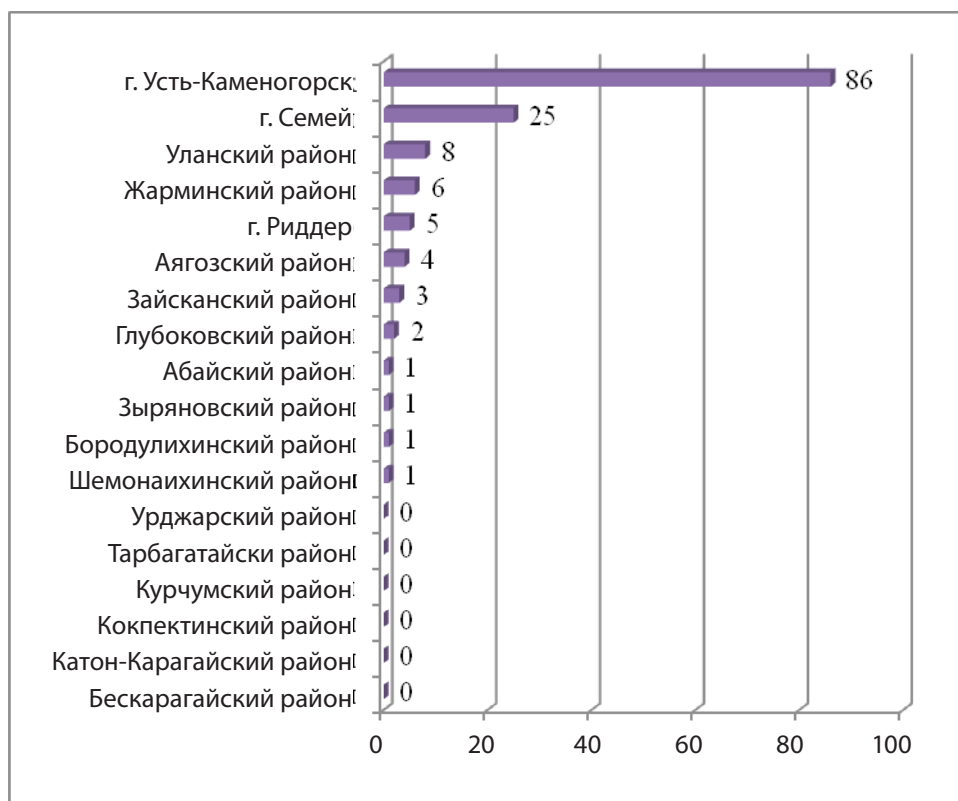
³⁰ Филиальная банковская сеть разделена на 2 региона: один относится к областному филиалу в г. Усть-Каменогорск, другой к региональному филиалу в г. Семей.

акиматов зачастую не обладают достаточным объемом знаний в области экономики, предпринимательства, банковской деятельности. В ходе полевых встреч встречались сотрудники, которые по профессии являются ветеринарами. Некоторые сотрудники говорили о том, что участие самих представителей гос.органов в обучающих тренингах, которые проводятся Фондом «Даму» для предпринимателей, способствовало бы более эффективной реализации программы.

Ориентированность программы на действующий бизнес. Опрос представителей банков свидетельствует о том, что зачастую заявители получают отказ ввиду недостаточности залогового имущества. На этот случай программой предусмотрено гарантирование. Однако гарантирование является частичным и размер гарантии не может быть выше 50% от суммы кредита, т.е. не более 2,25 млрд. тенге на одного заявителя. По кредитам для начинающих предпринимателей допускается гарантирование до 70% от суммы кредита. К тому же, банки рассматривают опыт предпринимателя и, таким образом, в программе могут принимать участие предприниматели с уже действующим бизнесом.

Несоответствие программы специфике некоторых районов. Как свидетельствуют данные по всей республике, государственная поддержка в рамках программы ДКБ в основном оказывается в крупных городах и/или областных центрах, в то время как малые города и села мало вовлечены в программу. Восточно-Казахстанская область с этим плане – не исключение. Как показано на графике ниже, основная часть проектов ДКБ приходится на крупные города.

График 14. Количество проектов ДКБ в разрезе городов и районов по состоянию на 1.11.2012



Так, из общего числа 143 проектов на гг. Усть-Каменогорск и Семей приходится около 80% проектов, в то время как оставшиеся 20% разделены на 9 из 15 районов. В 6 районах нет ни одного проекта.

Также необходимо отметить, что количество проектов в г. Усть-Каменогорск в разы превышает количество проектов в г. Семей – 60% и 17% соответственно. Это объясняется тем, что г. Семей в целом является торговым городом, в то время как ДКБ предусматривает финансирование лишь обрабатывающих направлений. Количество проектов ВКО по трем направления составляет 6,8% из 2093³¹ проектов по всей республике.

Как показывает график ниже, основная часть проектов приходится на обрабатывающие направления и транспортные услуги.

График 15. Процентное соотношение проектов ВКО в разрезе отраслей на 1.11.2012.



В Абайском, Урджарском районе преобладают скотоводческие предприятия, которые получают субсидирование в рамках программы Занятость 2020 (направление «Развитие предпринимательства на селе»), а также др. программ микрокредитования сельского хозяйства. Например, в Абайском районе популярны услуги Микрокредитной организации «Береке», которая была создана на основе пилотного проекта Программы Развития ООН и Международного Корпуса Милосердия, целью которого было микрокредитование женщин³². На сегодняшний день организация направлена на развитие малого и среднего предпринимательства в Семипалатинском регионе. Суммы по этим программам значительно меньше сумм, которыми оперирует программа ДКБ, что больше соответствует возможностям сельских предприятий. Таким образом, программа ДКБ в некоторых районах имеет очень низкие, а иной раз и нулевые показатели. Одна из причин этому – несоответствие программы специфике некоторых районов.

Уровень доступности обучающих материалов. Упомянутая выше недоступность обучающих материалов нефинансового направления казахскоязычному населению, а также начинающим предпринимателям без соответствующей подготовки также является одним из факторов, препятствующих успешной реализации программы.

31 Инфографика: Программа ДКБ-2020. Реализация I-III направлений, <http://bnews.kz/ru/news/post/112232/>

32 ОФ Казахстанская микрокредитная организация «Береке», <http://bereke.kz/>

Воздействие

Оценка эффекта программы на жизнь населения, что, как правило, проводится после 5-7 лет после завершения программы. Специфика программы позволяет оценить воздействие программы и после 5-7 лет после запуска программы. В данном конкретном случае оценка воздействия с целевыми индикаторами может быть инициирована после 2015 года. Однако на этом этапе мы можем сделать промежуточные выводы по воздействию программы на жизнь населения.

Согласно данным Фонда «Даму», всего благодаря проектам программы ДКБ, поддержаны³³ 8477 рабочих мест и созданы 487 новых рабочих мест по всей области. Из них больше половины – в областном центре.

Таблица 17. Количество поддержанных и созданных рабочих мест на 1.11.2012.

№	Город/район	Кол-во поддержанных рабочих мест	Кол-во созданных новых мест
1	г. Усть-Каменогорск	4997	261
2	г. Семей	1473	101
3	г. Риддер	195	35
4	Абайский район	2	0
5	Аягозский район	7	2
6	Бородулихинский район	33	0
7	Глубоковский район	161	18
8	Жарминский район	51	8
9	Зайсанский район	390	14
10	Зыряновский район	320	20
11	Уланский район	823	28
12	Шемонаихинский район	25	0
	Всего	8477	487

Для сравнения посмотрим на показатели по республике. Всего на сегодняшний день мерами поддержки по Программе «Дорожная карта бизнеса-2020» охвачено более 30 тысяч предпринимателей. Благодаря мерам государственной поддержки поддержано 132 тысяч рабочих мест, создано 19 тысяч рабочих мест³⁴. Таким образом, в общереспубликанском показателе количество поддержанных рабочих мест по ВКО составляет 6,4 %, количество созданных рабочих мест - 2,6%.

Заметим, однако, что данные, предоставленные Управлением занятости, разнятся с данными Фонда «Даму». Согласно этому источнику, в результате программы ДКБ сохранено 11911 рабочих мест, создано 1497 новых рабочих мест.

Значимость программы ДКБ заключается еще и в том, что при отсутствии инструментов выгодного кредитования, предприятия берут кредиты у иностранных инвесторов и в случае невыплаты лишаются бизнеса. Таким образом, ДКБ также препятствует передаче отечественного бизнеса иностранным участникам.

33 Фонд «Даму» предлагает использование слова «поддержанных» вместо «сохраненных» ввиду его большего соответствия ситуации. В случае участия предприятий в ДКБ предполагается, что работники могли быть лишены своих рабочих мест без государственной поддержки.

34 «Дорожная карта бизнеса 2020» дает новые рабочие места и помогает развивать предпринимательство, 10.09.2012, <http://www.zakon.kz/4512548-dorozhnaja-karta-biznesa-2020-daet.html>

В ходе реализации программы ведется мониторинг изменений количества субъектов малого и среднего бизнеса, выпуска продукции, налоговых поступлений от субъектов МСБ. Однако необходимо провести отдельное исследование для того, чтобы определить наличие корреляции между изменяющимися показателями в результате реализации программы Дорожная карта бизнеса. В целом, наблюдаются положительные изменения в развитии субъектов МСБ.

Таблица 18. Развитие субъектов малого и среднего бизнеса

Показатель	2012 г.	2011 г.	Процентное соотношение к показателю в 2011 г.	
			ВКО	Средний показатель по республике
Количество активных субъектов малого и среднего бизнеса	67982	65874	103,2%	100,9%
Количество активных предприятий малого бизнеса	4722	4483	105,3%	98,8%
Выпуск продукции (товаров, услуг) субъектами малого и среднего бизнеса	417,6 млрд. тг	392,1 млрд. тг	106,5%	
Количество занятых в малом и среднем бизнесе	227887	222328	102,5%	103,6%
Объем налоговых поступлений от субъектов малого и среднего бизнеса за январь-октябрь 2012 год	52,1 млрд. тг	43,8 млрд. тг	119,0%	
в т.ч. в местный бюджет	20,1 млрд. тг	15,7 млрд. тг	127,9%	

В целом, как показывают данные выше, МСБ в Восточно-Казахстанской развивается с положительной динамикой. Однако повторимся здесь, что данные цифры не являются доказательством положительного эффекта программы ДКБ. Необходимо проводить непрерывный мониторинг и оценку развития непосредственно участников программы.

Таким образом, ДКБ выступает в качестве механизма, предупреждающего безработицу и проникновение иностранного капитала на рынок. Рост проникновения иностранных участников способствует росту вывоза капитала за пределы страны, а также делает отечественный рынок более подверженным глобальным кризисам.

Риски

Таблица 19. Риски, выявленные в ходе программного анализа и мониторинга реализации программы «Дорожная карта бизнеса 2020»

Программные риски	Количественные индикаторы не отражают в полной мере степень достижения результатов. Разработка индикаторов, отражающих качественные изменения в жизни бенефициаров, уменьшит риск отклонения от плана в достижении поставленных задач и цели.
Организационные	Низкий уровень профессионализации кадров в государственных органах на районном уровне препятствует эффективной реализации программы. Внутрибанковская координация – не предусмотрена кадровая единица по кредитованию МСБ в районах, что в целом создает риск неэффективного использования всех ресурсов программы и препятствует вовлечению потенциальных участников программы. Уровень доступности обучающих материалов создает риск ограничения участия в программе начинающих предпринимателей без определенной подготовки и казахскоязычного населения. Система мониторинга деятельности предприятий-участников программы ДКБ обеспечит впоследствии данными для итоговой оценки, объективно отражающей эффект программы ДКБ.
Социальные риски	В случае неэффективной реализации, программа будет иметь малый социально-экономический эффект, не будут достигнуты заявленные задачи и цель, и следовательно, проблема не будет решена в полной мере.

Рекомендации

Программа реализуется четвертый год и многие недочеты были устранены и доработаны за прошедший период. Дизайн программы обеспечен внутренней логикой, механизм программы налажен, государственные исполнительные органы, региональное представительство Фонда «Даму» и банки второго уровня взаимодействуют согласованно. На этом этапе реализации программы мы предлагаем рекомендации на основе результатов промежуточной оценки.

- 1) Необходимо разработать индикаторы и ежегодные показатели, отражающие качественные изменения в жизни бенефициаров. Обеспечение полным набором инструментов оценки позволит провести качественную оценку воздействия программы позднее.
- 2) Необходимо рассмотреть пути повышения эффективности каналов информирования потенциальных участников программы.
- 3) Необходимо на регулярной основе проводить обучение сотрудников районных акиматов по вопросам реализации ДКБ и способам повышения эффективности реализации.

- 4) Для более эффективной координации, необходимо рассмотреть возможности расширения филиальной сети банков и назначения отдельных банковских специалистов по кредитованию МСБ (в том числе, по программе ДКБ) в районных центрах.
- 5) Необходимо доработать механизм и создать более приемлемые условия участия в программе для начинающих предпринимателей.
- 6) Необходимо рассмотреть вопрос доступности материалов как для казахскоязычных участников, так и для начинающих предпринимателей без соответствующей подготовки, для которых язык материалов может быть недоступен.
- 7) Проведение непрерывного мониторинга деятельности предприятий-участников программы ДКБ обеспечит впоследствии данными для итоговой оценки, объективно отражающей эффект программы ДКБ.

Программа «Ак Булак 2020»

В Послании Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана от 6 февраля 2008 года «Рост благосостояния граждан – главная цель государственной политики» было заявлено о целях по обеспечению населения Казахстана центральным водоснабжением и чистой питьевой водой. В последующем, в обращении к народу от 28 января 2011 года Президент Республики Казахстан также отметил, что к 2020 году 100% городского населения и 80% сельского будут иметь доступ к централизованному водоснабжению.

Отраслевая программа «Ақ бұлақ» (далее по тексту – Программа), утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 ноября 2010 года № 1176. Частично цели, задачи и индикаторы Программы отражены в Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года, утвержденный Указом Президента от 1 февраля 2010 года № 922, а также – в более детализированном формате – в Программе развития территории на 2011-2015 годы, утвержденной решением сессии Восточно-Казахстанского областного маслихата от 24 декабря 2010 года № 26/315-IV.

Программа Ак Булак («Чистая Вода») была разработана после реализации предшествовавшей ей программы «Питьевые воды». Хотя официально Правительство нигде не признавало провала «Питьевых вод», множество публикаций и продолжающиеся по сей день судебные и иные разбирательства по фактам недобросовестной и неэффективной реализации программы «Питьевые воды», позволяет заключить, что именно неэффективность программы «Питьевые воды» и ее реализации привели к повторной попытке обеспечить население услугами водоснабжения и водоотведения с разработкой программы «Ак Булак».

Также, в связи описанным выше, одним из принципов реализации Программы было заявлено внедрение системного подхода при строительстве новых объектов водоснабжения и водоотведения, реконструкции действующих объектов.

Программа «Ак Булак» реализуется в два этапа: I – й этап 2011 – 2015 годы, II – ой этап 2016 – 2020 годы.

Программный анализ

Всякая программа есть комплекс мер по достижению четко обозначенных задач с детализацией о том кто, как и когда реализует данные меры и какие средства и ресурсы для того необходимы. Для такого уровня детализации программа должна основываться на предельно точных данных по проблемам сферы реализации программы и точным мерам по исправлению ситуации. Например, анализируемая программа «Ак Булак» должна была разрабатываться только на основе обследования действительного состояния систем водоснабжения и водоотведения в городах и сельских населенных пунктах. Но подобное обследование заложено как одно из мероприятий программы и ведется в ее рамках. Таким же образом ряд мероприятий по обследованиям была включена в мероприятия программы:

- 1) Обследование систем водоснабжения и водоотведения в городах и СНП
- 2) Анализ системы и процессов разработки ПСД для систем водоснабжения и водоотведения
- 3) Обследование залежей подземных вод и ситуации по их использованию
- 4) Санитарное состояние водоемов

Анализ кадрового обеспечения сектора водоснабжения и водоотведения не запланирован даже в рамках текущей программы.

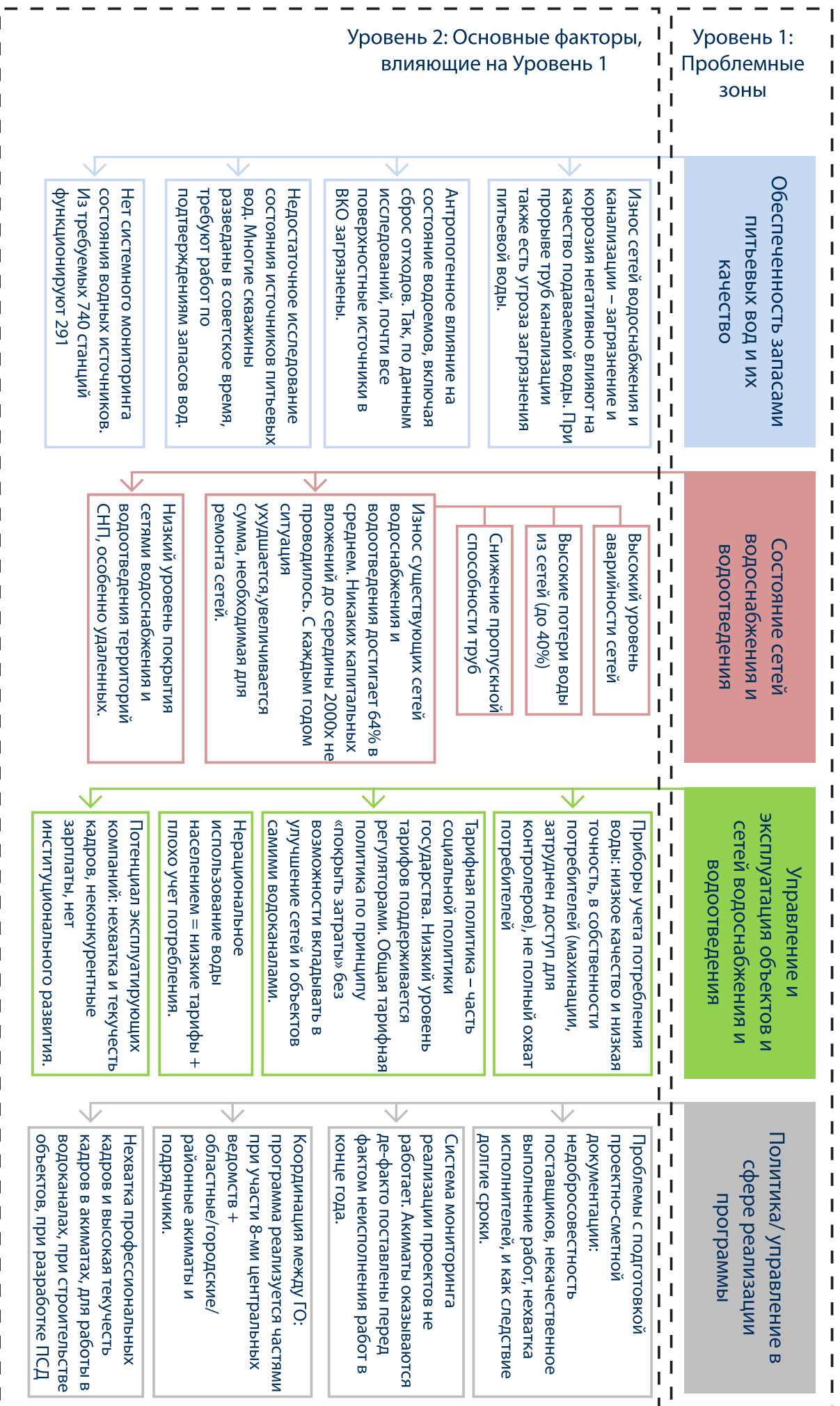
По мнению экспертов, привлеченных к работе над анализом программы «Ак Булак», отчасти работа по перечисленным видам обследований должна вестись компетентными государственными органами на постоянной основе в рамках реализации их государственных функций. Подобное пренебрежение надлежащим анализом исходной ситуации может привести (и отчасти уже приводит) к растяжению сроков обследований, что приводит к 1) удорожанию стоимости проектов по модернизации, 2) дальнейшему ухудшению состояния сетей водоснабжения и водоотведения, 3) невозможности однозначно определять средства, необходимые для реализации программы, 4) несоблюдению сроков реализации программы в целом.

В целом, анализ проблематики Программы описаны на схеме 11. На схеме проблемы сгруппированы в четыре категории (уровень 1):

- 1) Обеспеченность запасами воды и ее качество;
- 2) Состояние сетей водоснабжения и отведения;
- 3) Управление и эксплуатация объектов и сетей водоснабжения и водоотведения;
- 4) Политика и управление в сфере реализации Программы.

Уровень 2 детализирует описанные категории. В идеале, Программа должна охватывать качественными и количественными индикаторами каждую из проблем и предлагать детальный план мероприятий. Анализ увязки проблем, задач, индикаторов и мероприятий будет дан в данном отчете в последующем.

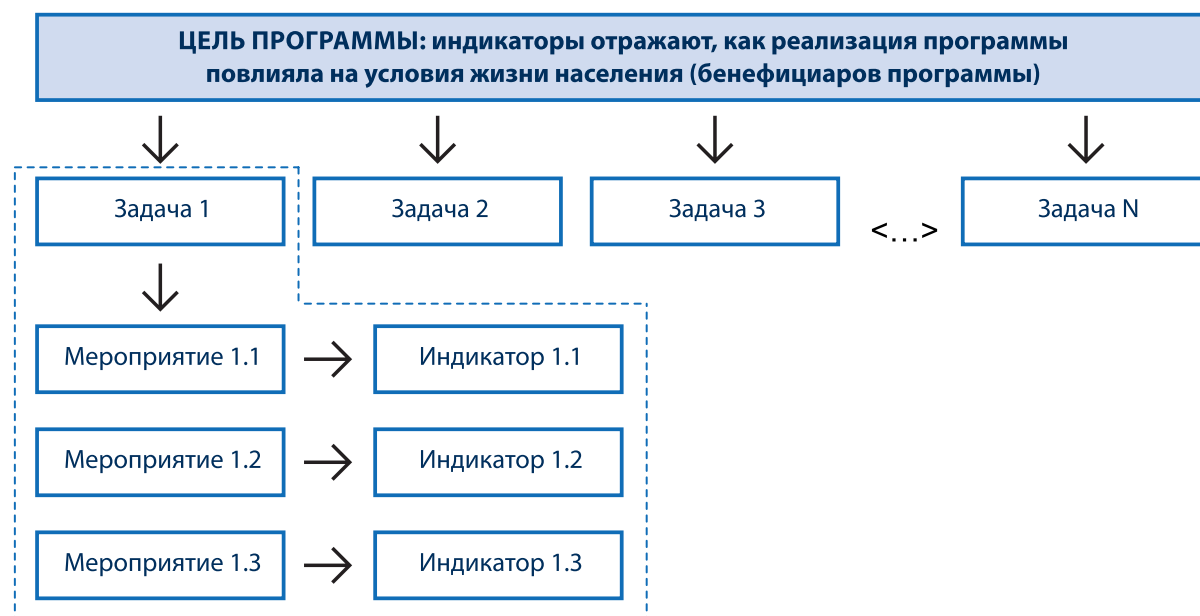
Схема 11. Проблематика Программы «Ак булак»



В целом, многие вещи в Программе прописаны очень условно. Это, прежде всего, связано с тем, что практически все виды предварительных обследований и анализа (геологоразведка, обследование состояния сетей водоканалов, проработка детальной тарифной политики и механизмов ГЧП) являются мероприятиями самой Программы. На разных стадиях, только после проведения этих обследований возможно будут выстроены какие-то параметрические показатели, например, по модернизации сетей водоснабжения и водоотведения в городах или ведению моделей ГЧП.

С одной стороны, стремление разработчиков к комплексному решению проблем сферы водоснабжения понятно, но нужно отметить некоторую несогласованность Программы по срокам реализации мероприятий. В Программе дано распределение сроков достижения целевых показателей по годам до 2020 гг. Однако, этого не достаточно, если не прописаны детально мероприятия и сроки. Чтобы проиллюстрировать логические сбои Программы, рассмотрим схему ниже. Представленная схема показывает общую логику программы, каковой она должна быть в идеале. Существует строгая согласованность цель – задача – мероприятие. Без этого, считать задачи реализованными, а цели достигнуты нельзя.

Схема 12. Теоретическая модель логики программы



В данной схеме индикаторы достижения Цели программы отражают качественное изменение жизни бенефициаров (людей), а индикаторы реализации мероприятий описывают процесс (межведомственная координация) или продукт (система мониторинга). При этом, наличие четких сроков реализации мероприятий очень важны для эффективного мониторинга, а значит, и для эффективности программы в целом.

Приложение , иллюстрирует несоответствие задач Программы и заявленных направлений деятельности, по которым будет вестись работа. Во-первых, в Паспорте Программы заявлены 14 задач. Далее по тексту описаны 12 задач, и из 12 задач Программы только 7 задач обеспечены направлениями деятельности, а значит, хоть как-то отраженными в Программе мероприятиями и индикаторами по их реализации.

Не понятна необходимость выделять отдельно направления работы (направлениями в Программе названы те мероприятия, которые составляют механизм ее реализации). Так, логичнее было бы расписать мероприятия по достижению каждой задачи, заявленной

в самой Программе с учетом сроков их реализации и с указанием конкретного ответственного государственного органа. Также необходимо прописывать индикаторы процесса и продуктов. Например, такие индикаторы могут описывать систему мониторинга за состоянием систем водоснабжения и водоотведения (продукт) или процесс проведения природоохранных мероприятий по охране залежей подземных вод (процесс).

При этом, направление 1 «Внедрение системного подхода при строительстве новых объектов водоснабжения и водоотведения и реконструкции действующих» может считаться общим для задач 1) и 2). Однако, дальнейшее детальное рассмотрение мероприятий в рамках данного направления показывает, что механизм реализации данного направления не продуман основательно ни для одной из них. Направления 2,3,4 по сути дублируют друг друга и относятся к одной и той же задаче 4 «Повышение инвестиционной привлекательности водохозяйственного сектора и максимальное вовлечение частного капитала в финансирование объектов водоснабжения и водоотведения». К тому же, направления описаны в самом общем виде, описание носит концептуальный характер и конкретного механизма мероприятий со сроками и продуктами реализации по нему выстроить не возможно.

Помимо этого, по многим направлениям механизм не раскрывается. Нет четкого соотношения ролей, сроков мероприятий по разным ГО и промежуточных индикаторов реализации мероприятий. Все это отражает уровень разработки программы, ее излишне концептуальный характер, что не позволит в будущем реально оценить результативность Программы.

При этом нужно отметить, что по результатам интервью, наибольшие затруднения у местных исполнительных органов вызывают следующие направления:

- 1) Внедрение экономически обоснованных моделей ГЧП (передача управления проектами частным инвесторам по различным моделям ГЧП);
- 2) Создание системы мониторинга за состоянием систем водоснабжения и водоотведения.

В Приложении 7 дан подробный анализ соотношения задач и мероприятий по их реализации, прописанных в Программе. Ниже представлены основные выводы по данному анализу. Также, анализ из Приложения 1 можно использовать в последующем для создания коррекционного плана Программы, если разработчики Программы сочтут необходимым его разработку. Выводы по результатам анализа логики Программы:

- 1) Как уже было отмечено ранее, разработчики Программы включили практически все виды обследований в механизм Программы, тогда как без их результатов по многим направлениям детальных планов мероприятий разработать не возможно. Это существенно повлияло на качество разработки программы.
- 2) В целом, в Программе можно отметить логические сбои на нескольких уровнях. Во-первых, несмотря на то, что это уже вторая государственная программа в водохозяйственном секторе и у разработчиков должно быть четкое понимание проблематики сектора, **нет точной логической увязки между задачами и проблемами Программы**. В целом, проблемы отражены в задачах, однако ввиду не достаточной проработанности анализа исходной ситуации, целевые индикаторы по реализации задач не разработаны в надлежащей форме. Сами задачи дублируют друг друга.

Следующий логический сбой – это **связь между задачами Программы и механизмами по их реализации**. Во-первых, не все задачи нашли отражение в мероприятиях Программы. Во-вторых, из-за несвоевременных обследований, по большинству направлений механизмы даны нечетко, что еще на порядок снижает эффективность Программы. Какие-то задачи остались без механизма реализации (нет направлений работы), по каким-то задачам описаны до трех направлений работы.

Третий логический сбой на уровне предположений (assumptions). Предположения – это те условия, не зависящие от реализаторов программы, которые тем не менее влияют на ее эффективность. Как правило, к предположениям (assumptions) относят фундаментальные вещи как например, стабильность политической системы в стране на период реализации программы, отсутствие конфликтов и военных действий. Это может показаться отвлеченной вещью, однако, анализируемая Программа также не учитывает их. Многие вещи предполагаются сами по себе. Например, участие частных компаний в применении механизма ГЧП в водохозяйственном секторе.

- 3) Помимо того, в Программе не описаны многие продукты (продукт – результат реализации отдельных мероприятий). Например, нет даже концептуального описания, что должны из себя представлять системы мониторинга, то есть в последующем, определить насколько эффективно реализована задача и насколько качественно сделан данный продукт не будет возможным. Также, по отдельным направлениям продуктами представлены перечни – перечни проектов, производителей материалов и так далее. Перечень не может быть продуктом реализации Программы, это инструмент работы госоргана.
- 4) Не конкретизированы роли акторов. В виду комплексности проблематики Программы, в ее реализации задействовано множество государственных органов центрального уровня. Конкретизация должна включать зоны ответственности, ресурсы, роль в мониторинге реализации Программы.

Таким образом, формат разработки механизма реализации Программы в целом более соответствует понятию концепции, а не программы. Сбои в логике Программы уже сейчас приводят к тому, что можно прогнозировать отставание в реализации Программы на 2-3 года. Это вдвойне опасно ввиду сильной изношенности сетей водохозяйственного сектора (до 80% процентов в гг.Семей и Усть-Каменогорск). Данное отставание также заметно по направлениям 2,3,4 (ввод инструментов ГЧП).

В целом, по данной части отчета, можно сказать, что Программе необходим коррекционный план, который позволит на основе уже полученных результатов первых обследований и анализа выше скорректировать логику программы.

Мониторинг программы

В ходе работы с специалистами областного и районных акиматов просили оценить элементы системы мониторинга Программы. Как видно из сводной таблицы, абсолютный позитивный отзыв получило только первое утверждение о расчете базовых показателей. Негативно оценены использование бенчмаркинга, а также то, насколько целевые показатели дают информацию необходимую для мониторинга и насколько она правдива.

Таблица 20. Оценка утверждений касательно разработки программы «Ак Булак» сотрудниками областного управления энергетики и ЖКХ

№	Критерий	Согла-сен	Скорее да, чем нет	Скорее нет, чем да	Абсолютно не согласен
1	Все базовые значения целевых показателей (за 2009 или 2010 гг.) рассчитаны правильно	*			
2	Все базовые значения целевых показателей не занижены			*	
3	Каждый целевой показатель и его значение не искажены		*		
4	Целевые показатели периодически пересматриваются и, в случае необходимости, обновляются		*		
5	Все целевые показатели правильно отражают достижение цели		*		
6	Среди целевых показателей имеются бенчмаркинг-показатели			*	
7	Информация по целевым показателям полностью обеспечивает нужды специалистов в мониторинге достижения целей Программы			*	
8	Информация по целевым показателям не предвзята и полностью отражает состояние дел на текущий момент.			*	

Из-за комплексности подхода к реализации Программы, в ее реализации принимает большое количество центральных ГО и их ведомств (в том числе и на региональном уровне). При этом, мониторинг реализации Программы ведется в двух плоскостях: использование бюджетных средств и достижение результатов по целевым индикаторам. Мониторинг по освоенным средствам идет в общем для всех программ порядке. Так, акиматы городов и районов ежемесячно отчитываются по средствам, выделенным на реализацию мероприятий Программы. Мониторинг достижения целевых индикаторов ведется Управлениями экономики и бюджетного планирования областных акиматов по формам отчетности программ развития территорий каждой области. Отдельного мониторинга и построения цельной картины по реализации Программы с качественным анализом не проводится. Де-факто, акиматы, предоставляя отчетность по освоению бюджетных средств и акты приема объектов, **не дают качественной характеристики выстроенных объектов**. Примером могут быть объекты, которые не функционируют надлежащим образом уже сразу после сдачи. К тому же, с завершением стройки объектов задачи Программы не могут считаться реализованными, так как необходимо наладить эксплуатацию объектов.

Также на качество проводимого мониторинга влияет и сам подбор и выстроение индикаторов реализации Программы. Анализ целевых индикаторов дан в таблице в Приложении 2. Ниже представлены основные выводы:

- 1) Целевые индикаторы отражают конечный результат реализации Программы. Практически отсутствуют индикаторы процесса. Последнее чревато тем, что ответственные органы не могут контролировать ход реализации программы комплексно и в случае срывов, сбоев реализации узнают об этом пост-фактум

- 2) Индикаторы не полностью описывают результаты программы. Большинство используемых индикаторов являются индикаторами продуктов количественного характера. Явная нехватка качественных индикаторов.
- 3) Мониторинг реализации основывается только на отчетности нижестоящих ведомств. Не предусмотрены мероприятия по мониторингу и оценке качества реализации мероприятий Программы. Пример: отстроенные сети водоснабжения принимаются по факту подписания акта приема, однако не по засвидетельствованию факта бесперебойной подачи воды в город/СНП.
- 4) Мониторинг хода реализации базируется на показателях освоения средств и актах ввода построенных/реконструированных систем водоснабжения или водотведения. Однако, ни то, ни другое на самом деле не означает, что водопровод или система канализации действительно работают. Такой механизм мониторинга уже привел к провалу программы «Питьевые воды», когда по ее завершению выяснялась, что объекты просто не функционируют.
- 5) Как признают сами разработчики, одним из факторов провала программы «Питьевые воды» стала слабая межведомственная координация. В Программе ей уделяется большое внимание, однако какие-то индикаторы (показатели), даже самые общие, не предусмотрены. Каким образом можно определить характер межведомственной координации при реализации данной Программы не понятно. Основным показателем отлаженной межведомственной координации и работающего системного подхода являются показатели сроков и качества создания продуктов. Так, индикаторами могут быть сроки согласования проектов ПСД, разрыв между проведением обследований и заключением по каждому проекту, кол-во объектов, ожидающих обследования, и фактическое кол-во проведенных обследований.

Заключение по эффективности реализации программы в ВКО

Что касается общего процесса реализации Программы, то согласно официальному мониторингу целевых индикаторов в рамках Программы развития территорий по ВКО, мы видим неплохие результаты. Однако, факт, что по многим показателям идет перевыполнение плана (до 19% выше запланированного), скорее говорит о занижении плановых показателей изначально. Единственный случай существенного отрицательного отклонения фактического результата от планового в показателе «Доля отремонтированных сетей в городах, малых городах и поселках городского типа, %» за 2012 г. составляет 3,5%.

Таблица 21. Показатели реализации целевых индикаторов Программы по отчетности ПРТ (2011-2012 гг.)

Показатели (ПРТ)	ед. изм	2011			2012		
		план	Факт	от-клонение	план	факт	от-клонение
Увеличение уровня доступа населения к централизованному водоснабжению, % (2009г.-77,9%) в том числе:	%	78.7	80.5	1.8	80.0	82.2	2.2
сельского населения, % (2009г.-47,6%)	%	53.0	56.1	3.1	56.0	59.4	3.4
населения городов, малых городов и поселков городского типа, % (2009-99,7%)	%	99.7	99.7	0	99.8	99.7	-0.1
Доступ к централизованному водоснабжению:							
в малых городах, % (2009-99,7%)	%	99.7	99.7	0	99.8		Нет данных
в сельской местности от общего количества сельских населенных пунктов, % (2009г. - 28,3%)	%	29.7	29.7	0	31.3		Нет данных
Снижение уровня нормативных потерь воды при транспортировке потребителю, %	%	20.7	20.7	0	19.4	33.1	13.7
Снижение количества аварий и отказов в год на 1 км водопроводных сетей, ед/км	ед/км	0.3	0.28	0	0.3	0.4	0.1
Доля отремонтированных сетей в сельских населенных пунктах (от общей протяженности сетей, нуждающихся в ремонте), %	%	5.0	6.7	1.7	5.5	25.0	19.5
Доля отремонтированных сетей в городах, малых городах и поселках городского типа, %	%	5.0	6.7	1.7	6.0	2.5	-3.5

Ранжирование районов ВКО по уровню эффективности реализации программы «Ак Булак»

На данный момент возможно лишь очень условное ранжирование такого рода в силу нескольких причин. Во-первых, как уже отмечалось ранее, программа «Ак Булак» находится на первом этапе своей реализации, когда основные виды работ проводятся/координируются центральными государственными органами (МИНТ РК, АДСЖКХ РК) и во многом реализация мероприятий зависит от порядка работы данных центральных ГО и их подведомственных организаций. Во-вторых, следует принимать во внимание изначально разные объективные условия для реализации мероприятий Программы. Так, в каких-то районах различается ситуация с доступом к источникам питьевой воды. Также имеет большое значение и характер СНП, расположенных на территории района (компактные СНП vs удаленные малозаселенные СНП).

Данный ранжир составлен основываясь на двух типах данных. Во-первых, были использованы результаты системной оценки эффективности реализации Программы развития ВКО. В данной программе в рамках Стратегического направления 3 «Модернизация инфраструктурного комплекса, способствующего форсированной индустриализации экономики и обеспечению качественных жилищно-коммунальных и транспортных услуг» выделяется вторая цель по устойчивому обеспечению населения Восточно-Казахстанской области питьевой водой в необходимом количестве и гарантированного качества. Также, данное направление учитывает и реализацию задач по развитию сетей водоотведения. В силу особенностей мониторинга регионального развития центральными органами, индикаторы программы «Ак Булак» де-факто проводятся через отчетность Программы развития территорий ВКО на 2011-2015 гг. (далее по тексту – ПРТ).

Второй тип данных – это оценка степени реализации программы «Ак Булак», проведенная совместно с Управлением по энергетике и ЖКХ Акимата ВКО. Все районы оценивались по трем стандартным критериям:

1. Обследование, ремонт и строительство объектов водоотведения и водоснабжения;
2. Доразведка запасов подземных вод, очищение наземных водоемов;
3. Управление водохозяйственным сектором: обеспечение счетчиками, подготовка водоканалов к ГЧП (если предусмотрено Программой).

Оценка давалась в баллах: 1 – абсолютно неэффективно, 2 – низкая эффективность, 3 – средняя эффективность, 4 – эффективность выше среднего, 5 – абсолютно эффективно.

Учитывая, что второй набор данных – это субъективная оценка, составленная на основании текущего порядка реализации Программы, мы предлагаем взять за основу ранжира баллы по достижению и реализации стратегических целей и задач ПРТ, и рассматривать Критерий 1,2 и 3 как уточнение к полученному (весьма условному) ранжиру:

Таблица 22. Показатели эффективности реализации Программы в разбивке по районам ВКО

№	Район/город	Оценка по ПРТ: Достижение и реализация стратегических целей и задач (максимум -100)	Критерий 1: Обследование, ремонт и строительство объектов водоотведения и водоснабжения (максимум – 5)	Критерий 2: Доразведка запасов подземных вод, очищение наземных водоемов (максимум – 5)	Критерий 3: Управление водохозяйственным сектором: обеспечение счетчиками, подготовка водоканалов к ГЧП (максимум -5)
1	Курчумский район	85,95	3	3	4
2	Семей	85,1	4	5	5
3	Бородулихинский район	83,66	1	2	2
4	Риддер	83,66	2	3	3
5	Зайсанский район	82,8	4	5	5
6	Глубоковский район	81,88	2	4	4
7	Усть-Каменогорск	81,7	5	5	5
8	Уланский район	81,45	2	4	3
9	Катон-Карагайский район	81,34	4	5	4
10	Бескарагайский район	80,96	3	5	5
11	Курчатов	80,91	4	4	4
12	Тарбагатайский район	80,53	3	4	4
13	Зыряновский район	77,78	4	5	4
14	Жарминский район	75,53	5	5	5
15	Урджарский район	73,53	1	3	3
16	Абайский район	73,26	4	5	5
17	Кокпектинский район	72,08	4	5	5
18	Аягозский район	70,07	2	3	3
19	Шемонаихинский район		3	4	4

Также, косвенным индикатором является и следующая информация. По результатам оценки реализации ПРТ, по интересующему нас направлению «Модернизация инфраструктурного комплекса, способствующего форсированной индустриализации экономики и обеспечению качественных жилищно-коммунальных и транспортных услуг» наиболее низкая степень достижения целей отмечается в следующих городах/районах ВКО:

- г.Усть-Каменогорск
- Зайсанский район
- Жарминский район
- Бескарагайский район
- Абайский район
- Урджарский район
- г. Семей

По мнению специалистов Управления по энергетике и ЖКХ акимата ВКО, список лучших и худших районов по показателям/процессу реализации Программы выглядит следующим образом:

3 лучших района по реализации программы «Ак Булак»	Абайский район Зайсанский район Катон-Карагайский район
3 аутсайдера по реализации программы «Ак Булак»	Глубоковский район Уланский район Шемонаихинский район

Как уже отмечалось выше, на самом деле подобный ранжир не стоит рассматривать как рейтинг. Гораздо больший интерес представляет определение факторов, повлиявших на эффективность или неэффективность реализации программы. Если из таблиц, приведенных ниже, отбросить объективные факторы (например, такие как достаточное или недостаточное природное расположение запасов питьевых вод), то можно сделать вывод, что и успех, и провал в большей степени зависит от таких факторов как эффективная работа органов управления, добросовестность подрядчиков в проведении экспертизы и/или строительно-ремонтных работ.

Также следует понимать, что само по себе строительство объектов не значит достижения результатов. Значимый результат – это функционирующий водопровод и его эффективная и рентабельная эксплуатация. В интервью упоминались случаи с Бородулихинским и Урджарским районами, где выделяется достаточные объемы финансирования, но много срывов по работе с подрядными организациями, не завершены судебные процессы.

Факторы, позитивно определяющие эффективность реализации Программы:	
Абайский район	1) В районе в рамках программы «Питьевые воды» было реконструировано и построено достаточно объектов водохозяйствования. 2) В районе невысокая плотность населения и потому меньше спрос на услуги водоснабжения. 3) Эффективная и добросовестная работа подрядчиков.
Зайсанский район	1) Природное распределение источников воды: воды достаточно, она хорошего качества. 2) В районе сильные предприятия водохозяйствования. 3) Эффективная и добросовестная работа подрядчиков.
Катон-Карагайский район	1) В районе сохранились первоначальные системы водоснабжения и водоотведения, построенные в советское время. 2) В районе сильные предприятия водохозяйствования. 3) Эффективное управление со стороны местных органов.
Факторы, негативно определяющие эффективность реализации Программы:	
Глубоковский район	1) В районе в рамках программы «Питьевые воды» не было реконструировано и построено достаточно объектов водохозяйствования. 2) Неэффективное управление со стороны местных органов. 3) Неэффективная и недобросовестная работа подрядчиков.
Уланский район	1) В районе высокая плотность населения, и потому спрос на услуги водоснабжения очень высок. 2) Неэффективное управление со стороны местных органов. 3) Неэффективная и недобросовестная работа подрядчиков.
Шемонаихинский район	1) В районе высокая плотность населения, и потому спрос на услуги водоснабжения очень высок. 2) В районе не сформированы эффективные предприятия водохозяйствования. 3) Некачественно проведенная экспертиза (обследование объектов водохозяйствования).

Из списка факторов, негативно влияющих на эффективность реализации Программы в городах ВКО, можно выделить следующие факторы:

- 1) В городе в рамках программы «Питьевые воды» не было реконструировано и построено достаточно объектов водохозяйствования.
- 2) В городе высокая плотность населения, и потому спрос на услуги водоснабжения очень высок.
- 3) Неэффективное управление со стороны местных органов.
- 4) Неэффективная и недобросовестная работа подрядчиков.
- 5) Некачественно проведенная экспертиза (обследование объектов водохозяйствования). Природное распределение источников воды: воды недостаточно, или она ненадлежащего качества.
- 6) Недостаточно укомплектованная материально-техническая база водоканалов.

Лучше всего с реализацией Программы справляется Усть-Каменогорск, в виду наличия специалистов и крепкой материально технической базы. Из проблемных городов отмечены Зыряновск, Аягуз, Серебрянск. У всех примерно одинаковые негативные драйверы: недостаточная материально-техническая база водоканалов, низкий нерентабельный тариф. В целом, нужно отметить, что в ВКО самый низкий тариф на воду в стране. Отдельно нужно прокомментировать фактор, отмеченный для Усть-Каменогорска и Семей – «В городе в рамках программы «Питьевые воды» не было реконструировано и построено достаточно объектов водохозяйствования». Так как объекты водохозяйственного комплекса находятся в постоянной эксплуатации без каких-либо капитальных инвестиций в их модернизацию, уровень износа сетей постоянно растет и проблемы аккумулируются. Так что в рамках каждой последующей программы по модернизации приходится решать уже накопленные проблемы повышения степени износа сетей.

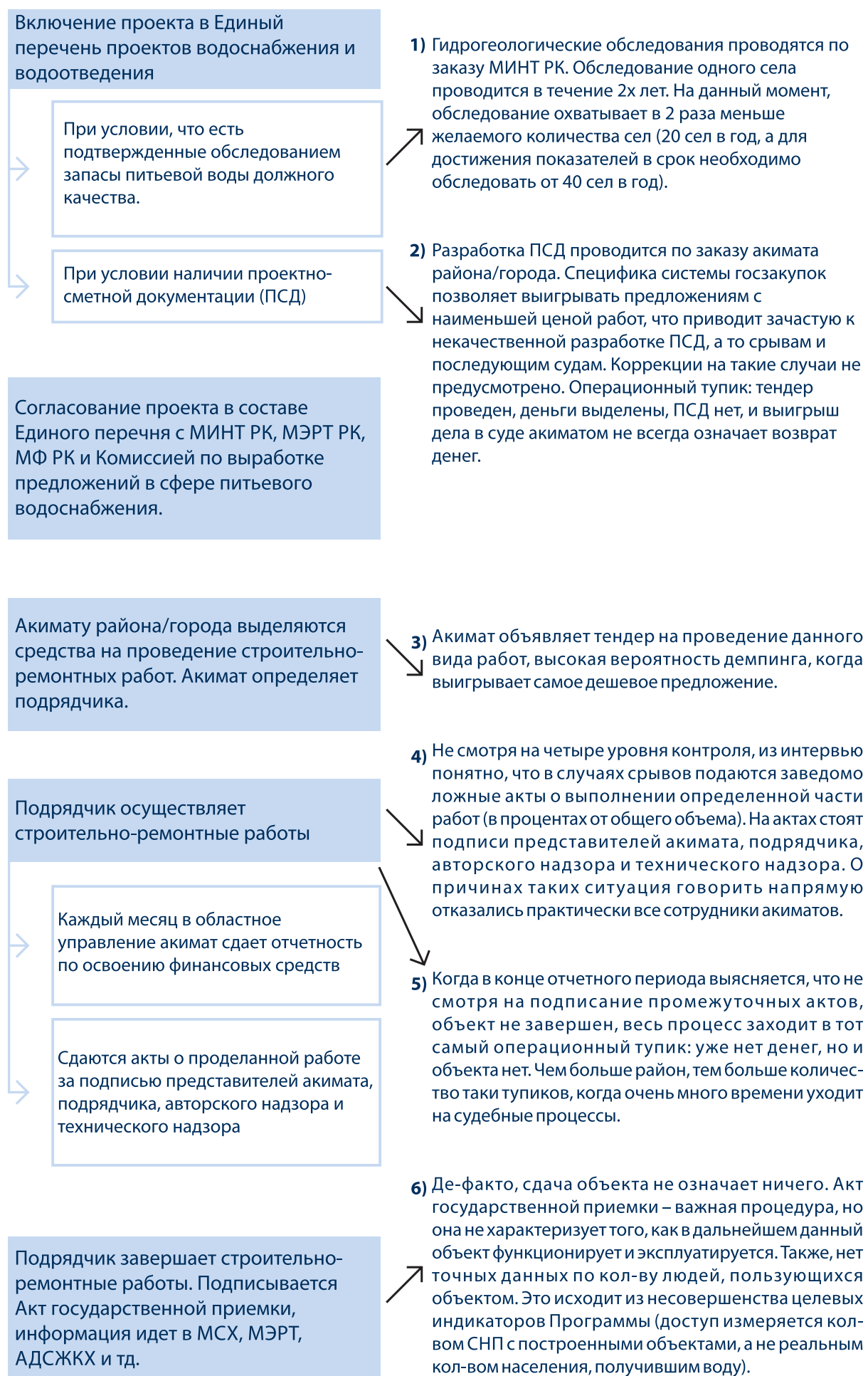
Анализ основных проблем при реализации Программы и потенциальных зон риска

Отчасти, проблемы были уже озвучены выше. Здесь мы даем те выводы, которые были сделаны из интервью с сотрудниками акиматов, эксплуатационных предприятий водохозяйственного сектора и экспертами. На схеме 13 представленной ниже отражены основные точки срывов реализации задач по строительству и модернизации систем водоснабжения и водоотведения в районах/городах ВКО. Слева по схеме показан общи алгоритм разработки проекта, его включения в перечень проектов водоснабжения и водоотведения, и последующую реализацию. Однако, справа по схеме отражены те сценарии, которые мы наблюдали при выезде на места реализации объектов в ВКО.

На один из основных вопросов «Почему, если работы не выполнены реально, представители акимата, подрядчика, технического надзора и авторского надзора в течение года подписывают акты?» мы не смогли получить четкого ответа ни от одного из опрашиваемых. Вариантов может быть несколько:

- 1) Отражение выполненных работ в процентах, а не в конкретных стадиях позволяет ввести акимат как заказчика в заблуждение;
- 2) Акиматы вынуждены подписывать акты «своевременно», чтобы подавать оперативную отчетность выше;
- 3) Имеет место коррупционный сговор;
- 4) Работы действительно ведутся, однако из-за особенностей системы госзакупок, некачественных ПСД или других факторов на одной из стадий у подрядчика нет ресурсов завершить работы.

Схема 13. Общий механизм реализации задач 2, 3 программы «Ак Булак» с комментариями по срывам механизма



Также отдельно стоят и вопросы по водоснабжению малых и отдаленных СНП. В ВКО порядка 350 удаленных сел с очень малым количеством населения. В областном акимате отметили, что нет четкого понимания позиции по таким селам, так как прокладка водопроводов в эти села является очень ресурсозатратным делом. Например, в пос. Бирлик проживает 500 человек. Ближайший соответствующий требованиям источник воды находится в 8 км от поселка, и проект по доводке этой воды до пос. Бирлик оценивается в 500 млн. тенге. В последующем остается неясным как содержать данный водопровод, и каким образом находить на это средства ввиду малочисленности населения СНП и их низких доходов.

При этом, проектирование и строительство систем водоснабжения и водоотведения в Республике Казахстан осуществляется в соответствии с действующими государственными нормативами в области архитектуры, градостроительства и строительства, которые являются законом, поэтому вести проектирование в нарушение их не возможно. При том, стоит задача обеспечить население питьевой в соответствии с установленными нормами водопотребления на одного человека, их также нарушать нельзя. Существующая нормативная база РК дает возможность использовать другие различные варианты обеспечения малонаселенных пунктов питьевой водой:

- устраивать общую систему водоснабжения для группы поселков (групповые водопроводы);
- в целях экономии средств можно отказаться от разводящей сети с водоразборными колонками по территории поселков, а доводить питьевую воду только до водоразборного пункта СНП, откуда население будет брать воду;
- использование по возможности местные подземные источники водоснабжения для обеспечения питьевой водой всего поселка;
- водообеспечение отдельных поселков, имеющих пресные поверхностные и подземные водные ресурсы возможно осуществлять с помощью автономных систем водоснабжения – локальных станций воды, предназначенных для очистки природных поверхностных и подземных вод в отдаленных районах из источников с различной степенью загрязненности;
- водообеспечение отдельных поселков, не имеющих пресных источников, но обеспеченных ресурсами минерализованных подземных вод, экономически целесообразнее осуществлять с помощью автономных систем водоснабжения – локальных станций воды, предназначенных для получения пресной воды из минерализованных вод, имеющих повсеместно на территории Казахстана;
- использование индивидуальных и общественных шахтных и трубчатых колодцев;
- в случае невозможности использования вышеперечисленных вариантов - подвоз воды питьевого качества населению в специально подготовленных емкостях;
- как вариант переселение малочисленных сельских населенных пунктов в более крупные.

Последняя растущая зона риска провала Программы – это направление по переводу предприятий в частное управление по моделям ГЧП. Введение моделей ГЧП в водохозяйственной сфере, особенно для сельских населенных пунктов, как показывает опыт последних 10 лет, не дает желаемого результата в силу следующих объективных причин:

- высокий уровень износа сетей и сооружений водоснабжения и водоотведения;
- малое количество среднесрочных и отсутствие долгосрочных тарифов от 5 и выше лет;
- низкая платежеспособность населения, особенно в сельской местности, что приводит к значительной задолженности водопотребителей перед организацией, обеспечивающей водоснабжение города или СНП;
- уровень тарифов на водоснабжение и водоотведение, устанавливаемый Агентством по регулированию естественных монополий значительно ниже действительных эксплуатационных затрат, а такая ситуация постоянно будет приводить к сложному финансовому положению водоканалов. Финансовая несостоятельность водоканалов будет приводить их к банкротству.

В истории водохозяйственного сектора ВКО есть несколько собственных негативных примеров по передаче сетей водоснабжения в управление частным компаниям. Таким примером является передача в доверительное управление городского водоканала в г. Усть-Каменогорске. В 2004 году ГКП «Оскемен-Водоканал» было передано в доверительное управление компании «ИР-ГРУПП». Срок контракта составлял 25 лет. «ИР-ГРУПП» являлась казахстанской компанией (г. Алматы), и не справилась с данной задачей. Состояние водоканала стремительно ухудшалось: почти 100-процентный износ основных фондов, текучка кадров и дефицит специалистов, низкие зарплаты. Как выяснилось впоследствии, нарушения были допущены уже при проведении тендера (нарушение правил предоставления в аренду и доверительное управление водохозяйственных сооружений). В 2007 году контракт с ТОО «ИР-ГРУПП» был разорван, и «Оскемен-Водоканал» был обратно передан в государственное управление. Областной бюджет понес дополнительные издержки в размере 10 млн. тенге для погашения долгов предприятия за электроэнергию, которые составляли 28 млн. тенге.

Примеры передачи части городских сетей водоснабжения в управление частным компаниям есть в г. Семей, г. Риддер. Все они заканчивались одинаково: неспособность частной компании возместить затраты на модернизацию сетей, износ основных фондов, в последующем разрыв контракта и реабилитация участков сетей водоснабжения за счет бюджетных средств.

Как уже отмечалось выше, многие из опрашиваемых очень скептически отнеслись к идее внедрения моделей ГЧП в регионе. К тому же, идет существенное отставание по срокам в реализации данного направления. Так, «Семейводоканал» планировалось передать под управление уже в 2012 г.

Риски

Анализ рисков в реализации программы «Ак Булак» изначально дан в рамках SWOT-анализа (см. в тексте Программы таблицу 10 «Анализ сильных и слабых сторон, возможных угроз и возможностей водохозяйственного сектора»). Не оценивая качество проведенного анализа, просто поясним: при том, что используются термины SWOT-анализа, анализ в тексте Программы на самом деле им не является. В таблице из Программы наглядно представлена попытка связать все четыре элемента (Strengths/ Сильные стороны, Weaknesses/ Слабые стороны, Threats/Угрозы, Opportunities/ Возможности) по следующей логике: Сильные и Слабые стороны приводят к определению Угроз (рисков), и Возможности играют роль какого-то возможного решения проблемы. Такой подход не верен. Все четыре элемента SWOT-анализа должны определяться отдельно, без попыток «подогнать» картину под какую-то схему. И, пожалуй, нужно сказать, что просто определить риски не достаточно. Необходимо продумать меры по их минимизации, чего в Программе не предусмотрено.

Итак, рассмотрим те риски (Threats), которые определены изначально в Программе:

	Угрозы (Риски)	Комментарий
1	«неэффективное использование бюджетных средств при реализации проектов в системе водоснабжения и водоотведения»	Определение риска: Риск определен верно. Меры по минимизации риска: не предусмотрены Индикаторы по минимизации риска: не предусмотрены Проблема с системой госзакупок и демпинга со стороны недобросовестных поставщиков существует не первый год и не только в секторе реализации программы. Не определена наибольшая точка риска: на каком этапе или уровне реализации программы данный риск наиболее велик.
2	неудовлетворительное техническое состояние объектов водоснабжения и водоотведения; рост аварийности; отсутствие круглосуточной подачи воды, ухудшение качества потребляемой воды	Определение риска: Риск определен двояко. Меры по минимизации риска: не предусмотрены Индикаторы по минимизации риска: предусмотрены как целевые показатели программы На наш взгляд, это риск не определен достаточно точно. Формулировка «Неудовлетворительное техническое состояние объектов водоснабжения и водоотведения – это, отчасти, и характеристика исходной ситуации (проблемы). А «рост аварийности; отсутствие круглосуточной подачи воды, ухудшение качества потребляемой воды» - это те индикаторы (последствия), которые характеризуют углубление проблемы. То есть, это не отдельно взятый риск. Это общая проблематика Программы.

3	отсутствие внедрения инновационно-инвестиционных проектов, отсутствие механизма мотивации по привлечению к работе молодых способных специалистов	Определение риска: Риск определен не верно. Меры по минимизации риска: не предусмотрены Индикаторы по минимизации риска: не предусмотрены Отсутствие какого-либо механизма не может определяться как риск. Программа призвана создавать/развивать те продукты и системы, которые необходимы для ее успешной реализации.
4	рост инфляции; социальное недовольство населения	Определение риска: Риск определен верно. Меры по минимизации риска: не предусмотрены Индикаторы по минимизации риска: не предусмотрены Данный риск ассоциируется с ростом тарифов на услуги водохозяйственного сектора. Так как, цены на «воду» являются драйверами инфляции и влияют на доходы населения, было бы уместным провести экономический анализ с учетом планируемого повышения тарифов и средних объемов потребления воды.
6	выход из строя оборудования систем водоснабжения и водоотведения раньше срока службы	Определение риска: Риск определен верно. Меры по минимизации риска: не предусмотрены Индикаторы по минимизации риска: не предусмотрены Риск сформулирован и обоснован. Можно дополнить по срокам реализации Программы: выход из строя систем водохозяйственного сектора до реализации мероприятий Программы по их модернизации (ремонт).
7	снижение качества подземных водных источников в результате нарушения режимов эксплуатации скважин, наличие большого количества бесхозяйных гидрогеологических скважин, техногенного загрязнения подземных вод	Определение риска: Риск определен верно. Меры по минимизации риска: не предусмотрены Индикаторы по минимизации риска: не предусмотрены

Описывая риски для эффективной реализации программы «Ак Булак», возникшие на данный момент, их можно условно разделить на несколько категорий:

Программные риски	Риски, исходящие из специфики данной программы или недоработок в ее дизайне (в самой программе)
Организационные риски	Риски, возникающие в ходе реализации программы или из условий ее реализации.
Финансовые риски	Риски, возникающие в сфере освоения и использования бюджета программы.
Технические риски	Риски, связанные с техническими компонентами программы
Социальные риски	Риски, исходящие из действий или реакции населения на мероприятия/эффект программы

Ниже в Таблице даны описания данных типов рисков для анализируемой Программы:

Таблица 23. Описание рисков, выявленных в ходе программного анализа и мониторинга реализации программы «Ак Булак»

Тип риска	Риск
Программные риски	Срыв реализации Программы по направлениям, для которых не прописан четкий механизм реализации, (подробнее см. секцию «Программный анализ»). Так, наиболее актуален данный риск для направлений по внедрению механизмов ГЧП в управление и модернизацию городских сетей, для направления по развитию кадрового потенциала.
	Неэффективная реализация программы из-за недостаточного набора качественных индикаторов, отражающих результат Программы.
	Перенос фокуса Программы на строительство и ремонт сетей в сельской местности из-за прописанного механизма и вкуче с недостаточной проработкой секции по привлечению инвесторов к модернизации и управлению водохозяйственным сектором в городах.
Организационные риски	Дальнейшее затягивание сроков реализации Программы из-за низкого темпа проведения необходимых гидрогеологических обследований (факторы: климат, потенциал обследующих организаций, порядок работы ответственного госоргана).
	Срыв, операционные тупики из-за низкого кадрового потенциала районных акиматов, на которые ложится ответственность за непосредственную реализацию мероприятий по Программе.
	Нехватка операционных и кадровых ресурсов организаций, ответственных за проведение всех видов обследований, а также работ по введению построенных объектов в эксплуатацию.
	Высок риск того, что частные инвесторы, даже принимая на себя обязательства по управлению объектами водохозяйственного сектора, не станут/не смогут произвести модернизацию данных сетей и/или объектов, что приведет к дальнейшей деградации сектора.
	Недостижение задач Программы из-за фокуса системы мониторинга на освоении выделяемых средств, а не на фактических результатах.
	Недостаток профессиональных специализированных кадров в сфере водохозяйственного сектора.
	Первые два года реализации Программы показали, что риск неэффективной реализации, который создает слабая межведомственная координация, все также актуален.
Финансовые риски	Нецелевое и/или неэффективное использование выделяемых средств
	Возможность демпинга при разыгрывании тендерных заявок на разработку ПСД приводит к выбору недобросовестных поставщиков или поставщиков с недостаточным потенциалом для такого вида работ, что влияет на эффективность реализации Программы.
	Так как схема финансирования четко расписана только для строительства/ремонта объектов в селах, а сети городских систем планируется ремонтировать за счет частных инвесторов, тогда как внедрение ГЧП откладывается, есть риск, что водохозяйственный сектор в городах будет деградировать далее (при существующей оценке износа сетей в 80%).

	Неустойчивость финансирования дальнейшей эксплуатации водных сетей в сельской местности ввиду невысокого уровня доходов и немногочисленности сельского населения.
	Удорожание стоимости проектов по модернизации, ремонту и/или строительству объектов из-за растянутых сроков по проведению обследований/подготовке ПСД для объектов.
Технические риски	Низкое качество ПСД создает риск строительства технически неисправных объектов.
	Низкое качество строительных работ создает риск строительства технически неисправных объектов.
	Несрабатывающая действующая система надзора при строительстве/ремонте сетей и объектов водохозяйствования (в Программе описаны меры по минимизации данного риска).
Социальные риски	Рост социальной напряженности из-за роста тарифов. Наиболее актуально для г.Семей.
	Рост социальной напряженности из-за повышения аварийности объектов водоснабжения ввиду их деградации в городах ВКО (Риддер, Семей, Аягуз).
	Отсутствие информационной работы с населением по поводу необходимости повышения тарифов водоканалами может привести к росту социальной напряженности.

Общие выводы и рекомендации по программе

По итогам проведенной работы можно сказать, что реализация Программы в ВКО, как возможно и в других регионах страны, ведется с отставанием по срокам примерно в 2 года. Основные факторы – низкий темп проведения предварительных обследований из-за нехватки ресурсов у специализированных организаций, с учетом того, что строительство на большей части страны осуществляется практически с апреля по ноябрь. С течением времени это опоздание по срокам будет только нарастать, а стоимость проектов по развитию и модернизации систем водохозяйственного сектора увеличиваться.

Второй проблемой остается порядок мониторинга реализации Программы, который на данный момент не решает двух задач: 1) несовершенные механизмы мониторинга процесса реализации, 2) нет целостной картины по работам в разрезе всех задач Программы.

Все описанное выше исходит из общей непроработанности Программы, что было описано в части программного анализа (также детально в Приложении №2).

Следующий вопрос – кадровое обеспечение и потенциал организаций и ведомств, участвующих в реализации Программы.

С учетом описанного выше, а также специфики деятельности ПРООН в регионе, мы рекомендуем рассмотреть возможность участия ПРООН в следующих мероприятиях:

- 1) Разработка коррекционного плана Программы с участием центральных ГО, а также в виду образования нового Министерства регионального развития, куда вошел один из основных акторов Программы – АДСЖКХ РК. Коррекционный план должен охватить вопросы улучшения групп индикаторов Программы (целевые индикаторы, индикаторы процесса), конкретизировать продукты реализации Программы (описание систем мониторинга и так далее), доработки механизма реализации Программы по тем, задачам, где он не прописан четко или его не

предусмотрено. Также необходимо разработать отдельно корректировку по тем объектам, которые уже были сданы в ходе реализации программы «Питьевые воды» или текущей Программы, но по каким-то причинам не функционируют в должной степени.

- 2) Содействие в скорейшей разработке Единой государственной системы мониторинга строительства, реконструкции и проектирования систем водоснабжения и водоотведения Республики Казахстан. В настоящее время Единой государственной системы мониторинга строительства, реконструкции и проектирования систем водоснабжения и водоотведения Республики Казахстан не существует, поэтому проекты, которые вошли в Программу «Ак-Булак 2020» должны контролироваться в рамках самой Программы. Мониторинг реализации программы «Ак Булак» будет эффективен тогда, когда:
 - 1) будет создана Единая государственная система мониторинга систем водоснабжения и водоотведения, которая будет охватывать все стадии реализации программы: обследование, проектирование и строительство систем водоснабжения и водоотведения в городах и сельских населенных пунктах в соответствии с объемами выполняемых работ, сроками их реализации и стоимостью капитальных затрат;
 - 2) мониторинг должен вестись в автоматизированном режиме, т.е. использование современных методов передачи информации;
 - 3) ежемесячный отчет акимов городов и сельских населенных мест, где ведется реконструкция или строительство новых систем водоснабжения и водоотведения о ходе строительства (количественные показатели и расходование финансовых средств);
 - 4) мониторинг обследования, проектирования и строительства систем водоснабжения и водоотведения в городах и сельских населенных пунктах на республиканском уровне должны вести: АДС ЖКХ, МСХ, МФ.
- 3) Проведение мероприятий по повышению кадрового и организационного потенциала отделов строительства и ЖКХ в акиматах городов и районов, а также водоканалов и тех предприятий по эксплуатации систем водоотведения и водоснабжение, создание которых запланировано в рамках Программы. Возможно, будет целесообразным сотрудничество с учебными заведениями ВКО, где с мая 2012 года запущены программы по обучению специалистов. Помимо этого, Программой не предусмотрены меры по переподготовке и повышению квалификации существующих кадров.
- 4) Рассмотреть возможность выделения грантов на институциональное развитие водоканалов и тех предприятий по эксплуатации систем водоотведения и водоснабжение, создание которых запланировано в рамках Программы с целью укрепления их материально-технической базы.
- 5) Проведение экспертизы 300 СНП с малым количеством населения и удаленных от административных центров/источников питьевой воды для оценки их перспективности и целесообразности проведения работ по строительству систем водохозяйственного сектора.

- 6) Рассмотреть возможность в привлечении технических консультантов для акиматов городов и районов, а также средств для проведения консультантами (экспертами) обследований проблемных объектов/зон.

Общие выводы исследования

Несмотря на то, что все пять рассматриваемых программ различны по сфере реализации и некоторым подходам, мы все же можем вывести общие выводы по проведенному анализу.

Во-первых, практически у всех программ есть существенные проблемы в дизайне. Это, как правило, следующее:

- (1) Недостаточность базовых данных в исходном анализе ситуации. В целом, в Казахстане сложилась практика, когда для анализа исходной ситуации используются существующие данные из вторичных источников, как правило, данные госорганов. Однако, если государство планирует запуск масштабных программ с миллиардными бюджетами и сроком от 5 до 10 лет, просто необходимо проводить предварительные отдельные исследования. Региональная специфика

Примером практики предварительных исследований могут быть Baseline studies, задача которых собрать определенный объем данных, который демонстрирует состояние и жизнь бенефициаров ДО реализации программы. В последующем, такое же исследование проводится после завершения программы, и разница берется как один из реальных эффектов программы. При этом, baseline- индикаторы всегда отражают уровень жизни групп граждан-бенефициаров программ.

«Скороспелые» программы, написанные несколькими в течение 2-3 месяцев без предварительных исследований - это недопустимая практика. Сам дизайн программы также может проходить дополнительную оценку специалистами в сфере мониторинга и оценки, а также техническими специалистами в сфере реализации программы. Такая оценка может также определять и потенциал акторов, реализующих программу.

- (2) Также, разработчики программ не уделяют должного внимания проработке логики программ. На самом деле, такая сугубо теоретическая вещь влияет в последующем на эффективность программы в плане достижения результатов. Самый близкий эффект неупорядоченной логики программ – это слабая связь задач программ и механизмов по их реализации. Такие выводы справедливы для всех рассмотренных программ.

Необходимо запретить государственным органам принимать программу к исполнению и финансированию, если в ней описаны только направления работы, а не конкретный механизм. Направления работы – это общая формулировка, и более подходит для таких описательных документов как концепции. Если в программе не описан четкий механизм и не установлена связь мероприятий с задачами, то программы де-факто нет (программа есть комплекс мер для достижения определенных задач).

- (3) Отдельный вопрос стоит по индикаторам программ. Практически во всех пяти случаях мы говорим о том, что нет достаточного количества качественных индикаторов. Качественный индикатор отражает качественные изменения в жизни бенефициаров.

В части реализации программ также есть ряд общих проблем. Прежде всего, это потенциал исполнителей, особенно на уровне районов и малых городов. Во многих случаях, на уровне районов программы реализуют не менеджеры, а просто те люди, которые есть в акимате де-факто. Бывший сотрудник Казпочты отвечает за реализацию программы «Ак булак», а ветеринар руководит отделом предпринимательства. Ввиду большой текучки кадров необходимо усилить кадровый состав районных акиматов и поддерживать усилия акиматов по привлечению более квалифицированных специалистов, или по их подготовке/переподготовке. Мероприятия по подготовке специалистов акиматов могут даже быть включены в планы по реализации самих программ, если они требуют наличия специальных знаний.

Наиболее больной вопрос при реализации программ – это система мониторинга и контроля над ходом исполнения планов и реальных результатов мероприятий программ. Проблема начинается с простого факта, что исполнители отчитываются на основе освоенных средств, а не качественных результатов. Немаловажную роль играет и человеческий фактор, нередко упоминаются факты заведомо ложных данных о реализации программ. Несоответствующий набор индикаторов усугубляет ситуацию.

Все результаты реализации программ должны публиковаться в доступной и полной форме. Пока поддерживается политика мистификации процесса реализации программ, на ранних этапах их эффективность определять будет сложно, а к концу срока реализации ответственные лица будут ставиться перед фактом провалов и срывов.

Также необходимо использовать ИКТ-инструменты мониторинга, когда общая картина по реализации той или иной программы по всем задачам и мероприятиям в любой момент будет доступна как местным, так и центральным органам.

Еще одна общая вещь – это межведомственная координация при реализации программ. С каждым новым актором, сроки согласования и проведения совместных мероприятий увеличиваются, а, следовательно, падает эффективность реализации программы. Причем, это действительно только государственных органов, так как, например, при реализации ДКБ частные компании и фонд «Даму» отлично срабатывают по срокам.

Последний общий для всех пяти программ вывод – это недостаточное привлечение третьих сторон к разработке и последующему мониторингу программ. Информация по реализации программ сугубо внутренняя, внешние эксперты и экспертные организации привлекаются слабо. Отдельно нужно рассмотреть вопросы вовлечения граждан и гражданского сектора. В этом единичным положительным примером стала Программа регионального развития, где идет речь о планировании мероприятий на основе результатов сходов населения поселков. Также, есть информация о попытках НПО проводить общественный мониторинг реализации программы «Ак булак». Также, акиматы сообщают о привлечении общественных комиссий к мониторингу программы «Ак булак», однако нет никакой информации об итогах такой работы (нет протоколов, нет заключений).

Независимые эксперты, исследовательские организации и общественные организации (с достаточным потенциалом) могут привлекаться для проведения таких мероприятий как оценка предварительной ситуации (baseline study), оценка потребностей групп населения, мониторинг и оценка реализации программы (промежуточная оценка, корректирующая оценка), а также оценка воздействия (эффекта) программы.

Приложение 1 Анкета для проведения опроса по ПРТ

Настоящее анкетирование разработано для опроса государственных служащих, вовлеченных в работу по планированию, оценке, мониторингу Программ развития территории области, города, района Восточно-Казахстанской области.

Цель анкетирования – это выявление лучших практик, а также препятствий стоящих на пути реализации ПРТ ВКО.

Результаты анкетирования являются строго конфиденциальными. На заполнение данной анкеты у Вас уйдет не более 15 минут. Просим Вас внимательно прочитать каждый вопрос и отметить соответствующий Вашему мнению ответ.

Укажите, какие из перечисленных дополнительных методов сбора информации (за исключением статистических данных, областных отраслевых управлений, городских, районных акиматов) применялись при разработке ПРТ ВКО (в случае отсутствия какого-либо метода в списке, указать самостоятельно).

1. Анкетирование организаций города
2. Социологические опросы населения
3. Аналитические отчеты независимых экспертов
4. Иное, указать _____
5. Не применялись

2. Укажите, проводились ли общественные слушания или обсуждения проекта Программы развития территории в Вашей области / городе / районе

1. Да
2. Нет
3. Не знаю

3. Уверены ли Вы в надежности исходных данных, использованных для разработки программы?

1. Да
2. Да, в определенной степени
3. Нет

4. Считаете ли Вы, что исходные данные, используемые для разработки программы, непредвзяты и полностью отражают состояние дел на текущий момент?

- Да
- Да, в определенной степени
- Нет

5. Встречались ли в Вашей практике случаи, когда исходная информация, используемая для планирования была:

1. намеренно искаженной;
2. устаревшей;
3. ошибочной
4. иное, указать _____
5. такие случаи в моей практике не встречались.

6. Оцените цели и задачи Программы развития территорий согласно следующим критериям:

№	Критерии	Да	Да, в определенной степени	Нет
1	Цели программы достижимы с учетом выделенных под программу средств.			
2	Цели программы достижимы с учетом времени, выделенного на их достижение			
3	Цели программы конкретны, не допускают двусмысленной трактовки.			
4	Цели программы легко измеримы.			
5	Цели программы соответствуют ожидаемым конечным результатам.			
6	Задачи, сформулированные для каждой цели, являются необходимым и достаточным условием достижения данной цели.			

5. Оцените качество индикаторов Программы развития территорий согласно следующим критериям:

№.	Критерии	Да	Да, в определенной степени	Нет
1.	Все базовые значения целевых показателей объективны			
2.	Значения целевых показателей не занижены и не завышены			
3.	Целевые показатели периодически пересматриваются и, в случае необходимости, обновляются			
4.	Среди целевых показателей имеются бенчмаркинг-показатели (бенчмаркинг-показатель – показатель, в качестве запланированного показателя выбрано наилучшее значение по республике / в отрасли).			
7.	Информация по целевым показателям полностью обеспечивает нужды в мониторинге достижения целей Программы			

6. Укажите действующие факторы, влияющие на успех Программы развития территории ВКО

№	Сильные стороны	Да	Да, в определенной степени	Нет
1	Ясное понимание сотрудниками целей, задач и путей достижения целей ПРТ			
2	Сильная межведомственная координация по достижению целей и задач ПРТ			
3	Своевременное поступление отчетности			
4	Наличие общего видения у руководства области / города / района путей достижения целей ПРТ			

7. Укажите программные риски, влияющие на успешную реализацию Программы развития территории ВКО

№	Риски	Да	Да, в определенной степени	Нет
1	Недостаточное финансирование			
2	Слабая межведомственная координация			
3	Некачественный мониторинг хода исполнения программы			
4	Слабая ответственность участников процесса планирования и контроля над реализацией			
5	Слабая профессиональная подготовка сотрудников в сферах стратегического планирования, мониторинга и оценки			
6	Слабая связь между задачами и ожидаемыми результатами			
7	Недостаточность методологических материалов по разработке, мониторингу, управлению реализацией ПРТ ВКО			
8	Несвоевременное поступление отчетных данных			
9	Непродуманность рисков реализации ПРТ			
10	Слабая увязка целей и задач программы с бюджетом			

8. Укажите свое согласие или несогласие со следующими утверждениями в отношении процессов по ПРТ в Вашем Управлении / отделе:

№		Да	Да, в определенной степени	Нет
1	Управление / отдел регулярно отслеживает и использует обновленную информацию для принятия управленческих решений.			
2	Управление / отдел регулярно предпринимает меры контроля качества входящей информации			

9. Согласны ли Вы со следующим утверждением?

№	Критерии	Да	Да, в определенной степени	Нет
1	ПРТ полностью учитывает и развивает приоритетные направления развития области / города / района			
2	ПРТ полностью учитывает потребности и нужды населения области / города / района			
3	ПРТ позволяет увидеть целостную картину экономического и социального развития области			
4	ПРТ – это эффективный инструмент для стимулирования экономического и социального развития области			

10. Укажите частоту проведения корректировок в Программе развития территорий Вашей области / города / района

1. раз в год
2. два раза в год
3. более чем два раза в год
4. затрудняюсь ответить

11. Укажите, пользуетесь ли Вы услугами внешних независимых экспертов / экспертных организаций для мониторинга и оценки ПРТ?

1. Да
2. Нет
3. Не знаю

12. Считаете ли Вы, что привлечение внешних независимых экспертов / экспертных организаций для мониторинга и оценки государственных программ развития повысит их результативность?

1. Да
2. Нет
3. Не знаю

Приложение 2.

Субъективные целевые индикаторы и показатели результатов в обновленной ПРТ ВКО 2012 года

Стратег. направление	Цель	Целевой индикатор и показатели результатов
СН 2	Цель 1	Уровень удовлетворенности населения доступностью и качеством образования, %
	Цель 2.	Уровень удовлетворенности населения качеством медицинских услуг, %
	Цель 4	Уровень удовлетворенности населения области качеством услуг сферы культуры, %
	Цель 8	Увеличение доли населения, положительно оценивающего взаимоотношения институтов гражданского общества и государства, %:
	Цель 9	Прогнозный уровень доверия населения к органам внутренних дел в 2015 году на уровне не ниже 50%, %
СН 3	Цель 1	Уровень удовлетворенности населения качеством услуг в сфере связи и коммуникаций, %
	Цель 7	Уровень удовлетворенности потребителей качеством коммунальных услуг, %
СН 4	Цель 1	Направление Государственные услуги Уровень удовлетворенности населения качеством оказания социально-значимых услуг, %

Приложение 3. Мониторинг мероприятий за 2011 Программы «Развитие регионов»

№ п/п	Наименование проектов	Объем финансирования на год тыс. тенге	Объем финансирования на отчетный период тыс. тенге	Факт тыс. тенге	Причины недостижения / неосвоения
1	2	3	4	5	6
	Всего по области,	77723	77723	73380,1	
	<i>в том числе по районам</i>				
1	Абайский район	2042	2042	2032	
1	Освещение с. Кокбай	521	521	521	
2	Освещение с. Караул	1000	1000	990	экономия по госзакупкам
3	Освещение с. Саржал	521	521	521	
2	Аягозский район	4840	4840	4840	
1	Освещение с. Тарбагатай	840	840	840	
2	Освещение с. Шынкожа	2000	2000	2000	
3	Освещение с. Мынбулак	2000	2000	2000	
3	Бескарагайский район	2 890	2 890	2 884	
1	Ликвидация несанкционированных свалок в селе Семиярка	627,0	627,0	627,0	
2	Ликвидация несанкционированных свалок в селе Кривинка	830,0	830,0	824,0	экономия по госзакупкам
3	Ликвидация несанкционированных свалок в селе Долонь	1433,0	1433,0	1 433	
4	Бородулихинский район	5132	5132	5132	
1	Освещение с. Байтанат	1320	1320	1320	
2	Освещение с. Андроновка	1323	1323	1323	
3	Текущий ремонт тепловых сетей котельной №1 «Собес» с. Бородулиха	2489	2489	2489	
	Глубоковский район	8421	8421	8235	
1	Освещение с. Веселовка	2000	2000	2000	
2	Освещение с. Опытное поле	3000	3000	3000	
3	Освещение с. Черемшанка	3421	3421	3235	экономия по госзакупкам

	Жарминский район	4840	4840	4840	
1	Освещение с. Каражал	1300	1300	1300	
2	Освещение с. Калбатау	2240	2240	2240	
3	Освещение с. Шалабай	1300	1300	1300	
	Зайсанский район	2917	2917	2912	
1	Освещение с. Карабулак	965	965	965	
2	Озеленение с. Карабулак	752	752	752	
3	Ликвидация несанкционированных свалок с. Карабулак	300	300	300	
4	Озеленение с. Кенсай	300	300	300	
5	Ликвидация несанкционированных свалок с. Кенсай	300	300	300	
6	Ликвидация несанкционированных свалок с. Айнабулак	300	300	295	экономия по госзакупкам
	Зыряновский район	3526	3526	1988	
1	Снос здания столовой в с.Первороссийское	888	888	500	экономия по госзакупкам
2	Снос трехквартирного жилого дома в с. Васильевка	936	936	528	
3	Снос здания библиотеки в с. Васильевка	556	556	314	
4	Снос детского сада в с. Васильевка	614	614	346	
5	Снос здания магазина в с. Дородница	532	532	300	
	Катонкарагайский район	3859	3859	3858	
1	Освещение с. Аккайнар	1522	1522	1522	
2	Освещение с. Ново-Поляковка	1528	1528	1527	экономия по госзакупкам
3	Освещение с. Аксу	809	809	809	
	Кокпектинский район	4200	4200	4086	
1	Освещение с. Кокпекты	1164	1164	1050	экономия по госзакупкам
2	Обустройство полигонов твердых бытовых отходов с.Самарское	1172	1172	1172	
3	Вывоз мусора в с. Кокжайык	1864	1864	1864	
	Курчумский район	8916	8916	8916	
1	Установка дворовых детских игровых площадок с. Буран	3601	3601	3601	
2	Освещение с. Жиделы	203	203	203	

3	Освещение с. Казахстан	203	203	203	
4	Снос бесхозных строений населенного пункта с.Кайынды	375	375	375	
5	Озеленение с. Кайынды	992	992	992	
6	Освещение с. Кайынды	3542	3542	3542	
	Тарбагатайский район	6035	6035	5637,1	
1	Освещение с. Кокжыра	2000	2000	1866,1	оплата будет про- ведена после подписа- ния актов приемки объектов
2	Освещение с. Жетиарал	2034	2034	1900	
3	Освещение с. Кабанбай	2001	2001	1871	
	Уланский район	5358	5358	4815	
1	Освещение с. Макеевка	1786	1786	1575	экономия по госза- купкам
2	Освещение с. Верхние Таинты	1786	1786	1750	экономия по госза- купкам
3	Освещение с. Жанузак	1786	1786	1490	экономия по госза- купкам
	Урджарский район	10887	10887	10887	
1	Освещение с. Кабанбай	3300	3300	3300	
2	Освещение с. Маканчи	3300	3300	3300	
3	Благоустройство площади в с.Таскескен	4287	4287	4287	
	Шемонаихинский район	3860	3860	2318	
1	Установка дворовых детских игровых площадок с. Сугатовка	1287	1287	1220	экономия по госза- купкам

2	Установка дворовых детских игровых площадок с. Рулиха	1287	1287	0	подано исковое заявление в суд за некачественно выполненные работы, подрядчик признан недобросовестным, будут проведены повторные госзакупки
3	Освещение с. Волчанка	1286	1286	1098	экономия по госзакупкам

Приложение 4. Информация по мониторингу ПРТ г. Усть-Каменогорск

Информация по мониторингу Программы развития территории города Усть-Каменогорска на 2011-2015 годы

измен. с 2012

№	Целевые индикаторы/показатели прямых результатов	Ед. изм.	План 2012 года	Факт за 9 месяцев 2012 года	Ожидаемое достижение за 2012 год	Ответственный исполнитель
1	2	3	4	5	6	7
Социальная защита населения						
14	Уровень безработицы	%	7,5	5,6	5,6	Статданные за 4 кв.2011 г.
14.1	Доля трудоустроенных от числа лиц, обратившихся по вопросу трудоустройства	%	77,2	75,0	75,0	
14.2	Доля квалифицированных специалистов в составе привлекаемой иностранной рабочей силы	%	67	60,0	60,0	Данные предоставлены обл.УКЗиСП
14.3	Количество созданных рабочих мест	%	4800	5057	5400	
14.4	Доля самозанятого населения от общего количества занятого населения	%	8,7	9,4		Статданные за 4 кв.2011 г.
15	Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума	%	6,0	0,5	0,5	Количество лиц с доходами ниже прожиточного минимума-1713 чел.
15.1	Темп роста величины прожиточного минимума	%	107	112,7	112,7	
15.2	Темп роста (величина) номинальных денежных доходов	%	114	-	-	Управлением статистики просчитывается только обл.показатель
15.3	Удельный вес трудоспособного населения в составе получателей адресной социальной помощи	%	40,5	40,8	40,8	
16	Удельный вес лиц, охваченных оказанием специальных социальных услуг (в общей численности лиц, нуждающихся в их получении)	%	89,1	100	100	
16.1	Доля лиц, охваченных специальными социальными услугами, предоставляемыми субъектами частного сектора (в том числе, неправительственными организациями)	%	0,33	0,33	0,33	

Начальник отдела занятости
и социальных программ
города Усть-Каменогорска

С. Жунуспекова

С. Жунуспекова

исп.Коконева Л.Д.
тел.551346

Приложение 5. Сведения по четвертому направлению Программы «Занятость 2020» на 1.11.2012

Населенный пункт	Кол-во проектов		Созданные рабочие места		Общее кол-во трудоустроенных на созданные раб. места	Из них участников программы
	План	Завершенных по факту	План	Факт		
г. Усть-Каменогорск	0	0	0	0	0	0
г. Семей	7	0	28	28	28	17
г. Риддер	0	0	0	0	0	0
г. Курчатов	0	0	0	0	0	0
Абайский район	6	0	30	32	38	23
Аягозский район	15	7	45	45	55	45
Бескарагайский район	5	0	19	19	19	12
Бородулихинский район	3	0	30	30	30	17
Глубоковский район	6	0	42	42	43	4
Жарминский район	6	0	15	15	16	15
Зайсанский район	8	5	71	71	71	26
Зыряновский район	9	3	56	56	56	26
Катон-Карагайский район	6	0	14	14	14	14
Кокпектинский район	8	6	22	22	23	22
Курчумский район	4	0	23	23	23	17
Тарбагатайский район	4	0	33	33	33	16
Уланский район	5	2	22	22	22	11
Урджарский район	6	1	22	22	23	13
Шемонаихинский район	6	0	60	60	60	25
ВСЕГО по области	104	24	532	534	554	303

Приложение 6. Логическая связь заявленных задач Программы и механизмов по их реализации

Задачи Программы (Паспорт Программы)	Задачи Программы (текст Программы)	Направления работы Программы (текст Программы)
1.Внедрение системного подхода при строительстве новых объектов водоснабжения и водоотведения и реконструкции действующих.	1.Внедрение системного подхода при строительстве новых объектов водоснабжения и водоотведения и реконструкции действующих.	1.Внедрение системного подхода при строительстве новых объектов водоснабжения и водоотведения и реконструкции действующих.
2.Строительство и реконструкция централизованных систем водоснабжения и водоотведения в городской местности 3.Строительство и реконструкция централизованных систем водоснабжения и локальных систем водоотведения (септиков) в сельских населенных пунктах.	2.Строительство и реконструкция централизованных систем водоснабжения и водоотведения в городской местности и локальных систем (септиков) в сельских населенных пунктах;	Отчасти охватывается направлением 1.
4.Повышение инвестиционной привлекательности водохозяйственного сектора и максимальное вовлечение частного капитала в финансирование объектов водоснабжения и водоотведения.	3.Повышение инвестиционной привлекательности сектора водоснабжения и водоотведения и максимальное вовлечение частного капитала в его финансирование.	2.Повышение инвестиционной привлекательности водохозяйственного сектора водоснабжения и водоотведения и максимальное вовлечение частного капитала в финансирование объектов водоснабжения и водоотведения. 3.Внедрение экономически обоснованных моделей ГЧП 4.Поэтапный перевод предприятий водоснабжения и водоотведения в городской и сельской местности на модели ГЧП.
5.Совершенствование нормативной правовой базы в сфере регулирования водоснабжения и водоотведения.	4.Совершенствование нормативной правовой базы в сфере регулирования водного сектора;	5.Совершенствование нормативной правовой и нормативно-технической базы в сфере водоснабжения и водоотведения.

6.Обеспечение эффективной и рентабельной эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения населенных пунктов.	5.Обеспечение эффективной и рентабельной эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения населенных пунктов.	
7.Максимальное использование потенциала подземных вод для обеспечения населения питьевой водой.	6.Максимальное использование потенциала подземных вод для обеспечения населения питьевой водой.	7.Максимальное использование потенциала подземных вод для обеспечения населения питьевой водой.
8.Повышение качества проектирования систем водоснабжения и водоотведения.	7.Повышение качества проектирования систем водоснабжения и водоотведения.	8.Повышение качества проектирования системы водоснабжения и водоотведения и развитие казахстанского содержания в отрасли водоснабжения и водоотведения.
9.Создание системы мониторинга за состоянием сектора водоснабжения и водоотведения.	8.Создание системы мониторинга за состоянием систем водоснабжения и водоотведения.	6.Создание системы мониторинга за состоянием систем водоснабжения и водоотведения.
10.Создание системы мониторинга качества подземных и поверхностных вод	9.Создание системы мониторинга качества подземных и поверхностных вод.	
11.Тарифообразование для обеспечения рентабельной работы водохозяйственных организаций.	10.Тарифообразование для обеспечения рентабельной работы водохозяйственных организаций.	Хотя направление не выделено отдельно, в тексте Программы описаны мероприятия по достижению данной задачи. Детализации нет. Сроков нет.
12.Развитие казахстанского содержания при реализации проектов водоснабжения и водоотведения	11.Развитие казахстанского содержания при реализации проектов водоснабжения и водоотведения;	
	12.Кадровое обеспечение отрасли.	9.Кадровое обеспечение отрасли.
13.Снижение уровня непроизводительных потерь воды при транспортировке потребителю до научно-обоснованных норм		Отчасти охватывается мероприятиями направления 1.
14.Установление долгосрочных и рентабельных тарифов с целью гарантированного возврата инвестиций.		Отчасти охватывается мероприятиями направления 1.

Приложение 7. Анализ соотношения задач, целевых индикаторов и механизмов реализации, заявленных в Программе

№	Задача	Целевые индикаторы (общие) из Паспорта программы	Показатели результатов реализации Программы (текст Программы)	Механизм, прописанный в тексте Программы
1	Внедрение системного подхода при строительстве новых объектов водоснабжения и водоотведения и реконструкции действующих.	Прямых индикаторов нет.	Прямых или косвенных индикаторов нет	Нет промежуточных индикаторов по кол-ву проектов, для которых необходимо провести обследования и прочие виды работ для начала мероприятий по ремонту и/или строительству. Нет индикаторов по срокам проведения обследований. Нет четкого прописанного порядка проведения разных видов обследований (гидрогеология, состояние сетей и тд). Нет механизмов корректировки при отсутствии ПСД, гидрогеологической экспертизы для проектов. Системный подход предполагает проведение обязательного обследования, а также научно-технического обоснования текущего состояния систем сельского и городского водоснабжения и водоотведения и формирование согласованных перечней проектов водоснабжения и водоотведения в сельской и городской местности. Комментарий: основным показателем отлаженной межведомственной координации и работающего системного подхода являются показатели сроков и качества продуктов. Так, индикаторами могут быть сроки согласования проектов ПСД, разрыв между проведением обследований и заключением по каждому проекту, кол-во объектов, ожидающих обследования, и фактическое кол-во проведенных обследований.

2	Строительство и реконструкция централизованных систем водоснабжения и водоотведения в городской местности	обеспечение доступа к централизованному водоснабжению в сельской местности 80 % от общего количества сельских населенных пунктов, в городах – 100 %; обеспечение доступа к централизованному водоотведению в сельской местности 20 % от общего количества сельских населенных пунктов, обеспеченным централизованным водоснабжением, в городах -100%;	Доступ к централизованному водоснабжению в городах, в % Доступ к централизованному водоотведению в городах республики, в %	Индикатор: Данные индикаторы оценивают обеспечение доступа к централизованному водоснабжению 100% городов и в сельской местности - 80% от общего количества сельских населенных пунктов, но индикатор не отражает количество населения действительно имеющего доступ к централизованным системам водоснабжения в самих городах и СНП. Данный индикатор не будет отражать решения проблематики Программы, а только отражать ход строительных и ремонтных работ по сетям и объектам водохозяйственного сектора. То есть фактически, в рамках Программы доступ означает, что в городе/селе будет работать водопровод, а уже задача по подведению сетей в жилые дома остается на усмотрение хозяев. Это не противоречит логике реализации Программы, однако расчет и определение индикатора «Доступ» все же вызывает сомнение. Механизм: В Программе детально прописан процесс формирования и рассмотрения перечня проектов водоснабжения и водоотведения (АДСЖКХ РК). По предварительному списку проектов водоснабжения и водоотведения проводится обследование систем водоснабжения и водоотведения и обоснований инвестиций городских систем водоснабжения и водоотведения (до конца 2013 г. по 56 городских систем водоснабжения и водоотведения). При этом, при подаче бюджетных заявок местными органами, они должны предоставить проекты, имеющие ПСД, наличие эксплуатационного предприятия или организации, подтверждение запасов подземных вод. Конкретизации по порядку финансирования и разработки ПСД и заключения по подтверждению запасов подземных вод нет (хотя эта работа ведется на местах).
---	---	---	--	---

			Де-факто, данные виды работ должны финансироваться из местного бюджета? Нет промежуточных индикаторов по кол-ву проектов, для которых необходимо провести обследования и прочие виды работ для начала мероприятий по ремонту и/или строительству. После обоснования инвестиций планируется формирование Единого перечня проектов водоснабжения и водоотведения. проекты ГНП, по которым подтверждено соответствие ПСД обоснованию инвестиций систем водоснабжения и водоотведения, а также имеются подтвержденные источники водоснабжения; проекты ГНП, в которых требуется разработка или корректировка ПСД; проекты ГНП, в которых требуется проведение геолого-разведочных работ для обеспечения запасами подземных вод. Единый перечень проектов водоснабжения и водоотведения в городской местности рассматривается Министерством экономического развития и торговли, финансов Республики Казахстан и Комиссией по выработке предложений в сфере питьевого водоснабжения. Далее формирования данного перечня механизм реализации данной задачи не расписывается. Де-факто, поле внесения в Перечень акиматы городов получают финансирование на определенные виды работ, объекты и участки сетей.
--	--	--	--

3	Строительство и реконструкция централизованных систем водоснабжения и локальных систем водоотведения (септиков) в сельских населенных пунктах.	обеспечение доступа к централизованному водоснабжению в сельской местности 80 % от общего количества сельских населенных пунктов, в городах – 100 %; обеспечение доступа к централизованному водоотведению в сельской местности 20 % от общего количества сельских населенных пунктов, обеспеченных централизованным водоснабжением, в городах -100%;	Доступ к централизованному водоснабжению в сельской местности, в % Доступ к услугам водоотведения, в %	Индикатор: Данные индикаторы оценивают обеспечение доступа к централизованному водоснабжению 100% городов и в сельской местности - 80% от общего количества сельских населенных пунктов, но индикатор не отражает количество населения действительно имеющего доступ к централизованным системам водоснабжения в самих городах и СНП. Данный индикатор не будет отражать ход строительства и ремонтных работ по сетям и объектам водохозяйственного сектора. Нет качественных индикаторов функционирования систем водоснабжения и водоотведения (объем подаваемой воды, бесперебойность подачи воды в СНП, и тд). Нет промежуточных индикаторов по кол-ву проектов, для которых необходимо провести обследования и прочие виды работ для начала мероприятий по ремонту и/или строительству. Нет показателей минимального объема работ по реконструкции и строительству сетей и объектов водоотведения, необходимых для реализации задачи в срок. Механизм по водоснабжению: Конкретизирован механизм формирования Единого перечня проектов водоснабжения в сельской местности (МСХ РК). Отбор проектов водоснабжения требует наличие ПСД, и подтвержденного источника воды, а также определенной численности населения в СНП. Механизм по разработке ПСД и проведения гидрогеологической экспертизы не уточняется.
---	--	---	--	---

				Далее, Единый перечень проектов водоснабжения в сельской местности согласуется с МИНТ РК, рассматривается МЭРТ РК, МФ РК и Комиссией по выработке предложений в сфере питьевого водоснабжения. Нет промежуточных индикаторов по кол-ву проектов, для которых необходимо провести обследования и прочие виды работ для начала мероприятий по ремонту и/или строительству. Механизм по водоотведению аналогичный предыдущим: Формирование предварительного списка проектов водоотведения для проведения обследования, проведение обследования планируем к реализации проектов водоотведения, утверждение окончательного перечня проектов водоотведения (АДСЖКХ РК). Единый перечень проектов водоотведения в сельской местности согласуется с МООС РК, МЭРТ РК, МФ РК и Комиссией по выработке предложений в сфере питьевого водоснабжения.
4	Совершенствование нормативной правовой базы в сфере регулирования водного сектора;	Не предусмотрены / не требуются	Не предусмотрены / не требуются	Индикаторы: в идеальном варианте, в Программе должны были присутствовать выводы по анализу действующего законодательства с конкретизацией по какие именно вопросам и в каком желательном формате необходимы изменения в законодательстве. Механизм: внесение изменений в действующее законодательство Республики Казахстан (Водный кодекс РК, Закон РК «О концессиях», экологическое законодательство, и так далее)

5	Обеспечение эффективной и рентабельной эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения населенных пунктов.	Создание специализированных эксплуатационных предприятий и организаций по водоснабжению и водоотведению в каждом районном центре	Количество специализированных эксплуатационных организаций в каждом районном центре, ед. в год	По данной задаче описанные мероприятия и порядок их реализации в Программе отсутствуют.
		Обеспечение населения питьевым водоснабжением 24 часа в сутки	Индикаторов нет	Качественный косвенный индикатор, характеризующий эффективность работы сетей водоснабжения. При надлежащем проведении строительно-ремонтных работ по замене и модернизации сетей водоснабжения и эффективном управлении не требует привязки к прочим мероприятиям.
			Аварийность на объектах водоснабжения, число аварий на 1 километрах сетей	Косвенный индикатор, характеризующий состояние сетей водоснабжения. При надлежащем проведении строительно-ремонтных работ по замене и модернизации сетей водоснабжения не требует привязки к прочим прямым мероприятиям.
			Аварийность на объектах водоотведения, число аварий на 1 километрах сетей	Косвенный индикатор, характеризующий состояние сетей водоотведения. При надлежащем проведении строительно-ремонтных работ по замене и модернизации сетей водоотведения не требует привязки к прочим прямым мероприятиям.
		Охват приборами учета воды в городах – 100%, сельских населенных пунктах – 80%	Охват населения индивидуальными приборами учета в городах, в %	Нет механизма по проведению работ по охвату населения приборами учета. Не определены зоны ответственности основных акторов (кто делает), собственность приборов учета (население или водоканал), характеристики приборов учета (точность, модели и т.д.). Упомянется возможность организации производства приборов учета, но мероприятия и индикаторы не предусмотрены.

			Уровень нормативно-очищенной воды	Данный индикатор - качественный показатель эффективности реализации Программы. При надлежащем проведении строительно-ремонтных работ по замене и модернизации сетей водоотведения и эффективном управлении сетями не требует привязки к прочим прямым мероприятиям. Однако, предполагает мероприятия по мониторингу, которые напрямую в Программе не отражены.
6	Повышение инвестиционной привлекательности сектора водоснабжения и водоотведения и максимальное вовлечение частного капитала в его финансирование.	Рост числа эксплуатационных предприятий по водоснабжению и водоотведению с участием частного капитала, в том числе на основе концессионных соглашений, 20 ед.	Количество водохозяйственных предприятий с участием частного капитала, в том числе на основе концессионных соглашений, 20 ед.	Промежуточных индикторов в тексте самой Программы нет. Дан лишь конечный показатель (20 ед.) Механизм по достижению задачи не прописан достаточно конкретно, вся информация по данному направлению носит больше концептуальный характер. Нет описания ответственности и ролей при реализации задачи. Такая ситуация сложилась отчасти от того, что обследование городских систем водоснабжения и водоотведения, проводимое в настоящее время АДЖЖХ РК, не было проведено до запуска Программы. Без его результатов нет возможности уточнить необходимую сумму на восстановление и развитие водоканалов и дать основание для разработки обоснований инвестиций. Это значит, что если обследование будет завершено в 2013 г., то на все прочие виды работ потребуется не меньше одного года. Уже сейчас можно прогнозировать большое отставание в реализации Программы по данному направлению. Так, в тексте Программы упоминается, что в 2012 г. планируется перевести на модели ГЧП городские водоканалы 4 пилотных городов, в том числе и г.Семей. Этого не произошло и, судя по итогам работы с руководством водоканала, де-факто не случится еще и в 2013 г.

7	Максимальное использование потенциала подземных вод для обеспечения населения питьевой водой.	Обеспечение запасами подземных вод более 3000 сельских населенных пунктов; Доразведка 165 месторождений подземных вод с целью переоценки запасов для городов и крупных населенных пунктов и 15 месторождений для групповых водопроводов;	Дополнительное количество СНП, обеспеченных запасами подземных вод, ед. в год Доразведка с целью переоценки запасов разведанных месторождений подземных вод, ед. в год	Индикаторы Механизм не детализирован. Требуемый объем геолого-разведочных работ ежегодно определяется МИНТ РК совместно с МСХ РК, АДСЖКХ РК исходя из требуемого объема работ по развитию и модернизации систем водоснабжения и водоотведения. Нет детализации по таким мероприятиям как - оценка перспектив максимально возможного увеличения водоотбора на существующих подземных водозаборах и водозаборах, работающих на неутвержденных запасах; - оценка эксплуатационных запасов подземных вод; - освоение новых месторождений подземных вод после проведения поисково-разведочных работ в населенных пунктах, не имеющих защищенных источников питьевого водоснабжения. Не прописаны индикаторы, мероприятия и ответственные органы по работе с нарушениями режимов эксплуатации водозаборных скважин, учета и консервации бесхозных гидрогеологических скважин, техногенного загрязнения подземных вод и охране площадей залегания подземных вод. Нет оценки существующих объективных возможностей по проведению такого рода работ (насколько реально проводить N количество проектов при существующих ресурсах и потенциале МИНТ РК и его подведомственных учреждений).
---	---	--	--	---

8	Повышение качества проектирования систем водоснабжения и водоотведения	Целевых индикаторов нет	Индикаторов нет	Индикаторы: Необходимо вести мониторинг по ПСД неудовлетворительного качества для последующего замера эффективности мер, предложенных ниже. Механизм: АДСЖКХ РК проводит ряд следующих мероприятий: - Меры по разработке новых квалификационных требований к субъектам лицензирования - Категоризация работ по проектированию объектов водоснабжения и водоотведения: первая (высшая) категория, вторая (средняя) категория, третья (базовая) категория; - Персональная аттестация экспертов в области архитектуры, градостроительства и строительства - Рассмотрение вопроса по созданию головной профильной государственной научно-исследовательской, проектно-исследовательской организации в области водоснабжения и водоотведения - Разработка перечня типовых проектов в водоснабжении и водоотведении
9	Создание системы мониторинга за состоянием систем водоснабжения и водоотведения	Охват системой мониторинга проектов водоснабжения и водоотведения в 86 городах и 6943 сельских населенных пунктах;	Индикаторов нет.	Индикаторы: так как нет индикатора в таблице «Показатели результативности» (столбец 3 данной таблицы), то и нет прописанных установленных сроков реализации данной задачи. Нет индикаторов, описывающих продукт – саму собственно систему мониторинга или какой-то отсылки на то, что эта система должна из себя представлять. Так как этого нет, судить о том, насколько задача эффективно реализована, нет возможности. Такие индикаторы могут описывать какие виды данных и с какой периодичностью должна данная система генерировать, например. Также, индикаторы по созданию базовых элементов такой системы – лабораторий и постов по анализу качества воды и так далее.

			Механизм: В Программе дано описание системы мониторинга как системы сбора отчетности среди государственных органов, реализующих Программу. Предполагается разработка отдельных форм ведомственной отчетности. Сами мероприятия описаны очень декларативно. Фактически, разработки Программы описали в «Мероприятиях» другой раздел Программы – «Порядок мониторинга реализации программы». Ведение мониторинга программы не может быть самостоятельной задачей и не может засчитываться, как мероприятие по реализации одной из задач программы. Виды мероприятий: сбор, систематизация и анализ отчетной, статистической, справочной, прогнозной и оценочной информации, получаемой из различных источников для выполнения работ по оценке эффективности и результативности хода выполнения программных мероприятий; проведение мониторинга реализации программных мероприятий для получения информации о степени достижения целевых показателей и индикаторов и динамике изменения ситуации в области обеспечения населения питьевой водой и водоотведением. Отдельно, по завершению обследования, АДСЖХ РК разрабатывает информационно-аналитическую систему БД на основе: 1) на основе результатов проведенного обследования, разработанных обоснований инвестиций, 2) на основе имеющихся на местах электронных баз градостроительного кадастра Здесь вновь мы видим ссылку на обследование, которое должно было быть проведено до запуска программы. Такая система несомненно позитивно повлияла бы на ход программы. Однако, вопрос о сроках ее создания, как и о порядке ее функционирования, теперь остается открытым.
--	--	--	--

10	Создание системы мониторинга качества подземных и поверхностных вод	Целевых индикаторов нет	Индикаторов нет	Индикаторы: так как нет индикатора в таблице «Показатели результативности» (столбец 3 данной таблицы), то и нет прописанных установленных сроков реализации данной задачи. Нет индикаторов, описывающих продукт – саму собственную систему мониторинга или какой-то отсылки на то, что эта система должна из себя представлять. Так как этого нет, судить о том, насколько задача эффективно реализована, нет возможности. Такие индикаторы могут описывать какие виды данных и с какой периодичностью должна данная система генерировать, например. Механизм реализации данной задачи не прописан.
11	Тарифообразование для обеспечения рентабельной работы водохозяйственных организаций	Целевых индикаторов нет	Индикаторов нет	Механизм реализации задачи не прописан. К тому же, по сути Программы эта задача дублирует задачу номер 10 «Установление долгосрочных и рентабельных тарифов с целью гарантированного возврата инвестиций». Судить о реализации данной задачи без индикаторов и мероприятий в последующем будет невозможно.
12	Установление долгосрочных и рентабельных тарифов с целью гарантированного возврата инвестиций	Целевых индикаторов нет	Количество водоканалов, перешедших на средние и долгосрочные тарифы (26 ед.)	Данная задача дублирует предыдущую задачу №9, с фокусом на использование тарифов для обеспечения возврата инвестиций. Нет сроков по расчету предельного уровня средние и долгосрочного тарифа на услуги водоснабжения и водоотведения, упоминается использование предельных тарифов. Механизм реализации данной задачи в Программе не отражен.

13	Снижение уровня непроизводитель- ных потерь воды при транспортиров- ке потребителю до научно-обоснован- ных норм	Целевых индикато- ров нет	Уровень норматив- ных потерь, в %	Индикатор: прямой индикатор, отражающий состояние сетей водо- снабжения. Показания также зависят от системы учета воды и спосо- бов замера.
				Механизм реализации данной задачи в Программе не отражен. Можно допустить, что при надлежащем проведении строительно-ремонтных работ по замене и модернизации сетей водоотведения не требует при- вязки к прочим прямым мероприятиям.
				Утери воды случаются при авариях, следовательно, данный индикатор косвенно отражает реализацию задачи 13. Косвенный индикатор, характеризующий состояние сетей водоснаб- жения. При надлежащем проведении строительно-ремонтных работ по замене и модернизации сетей водоснабжения не требует привязки к прочим прямым мероприятиям.
14	Развитие казахстан- ского содержания при реализации проектов водоснаб- жения и водоотве- дения	Доведение доли использования из- делий и технологий казахстанского про- исхождения при ре- ализации проектов водоснабжения и во- доотведения до 60%;	Аварийность на объ- ектах водоснабже- ния, число аварий на 1 километров. сетей	Утери воды случаются при авариях, следовательно, данный индикатор косвенно отражает реализацию задачи 13. Косвенный индикатор, характеризующий состояние сетей водоснаб- жения. При надлежащем проведении строительно-ремонтных работ по замене и модернизации сетей водоснабжения не требует привязки к прочим прямым мероприятиям.
				Индикаторы: Механизм: МИНТ РК торговли будет проведен анализ существующих производств и определен перечень перспективных и приоритетных проектов по производству материалов, технологий и оборудования, которые це- лесообразно было бы внедрить в Республике Казахстан с учетом про- граммы по индустриализации страны.
				Индикаторов нет

				В последующем для поддержки существующих отечественных производителей и стимулирования инвесторов предполагается обязать компании использовать продукцию казахстанских производителей при проведении предпроектных и проектных работах по водоснабжению и водоотведению. Также будет разработана Единая концепция снабжения изделиями и оборудованием отечественного производства для дальнейшего использования в вышеуказанных проектах, при этом будет пересмотрена нормативно-техническая документация (СНиП, технические задания и др.), регламентирующая применение материалов и оборудования отечественного производства в отрасли «Водоснабжение и водоотведение». Предлагается внедрить обязательную функцию технического надзора в период реализации проектов водоснабжения и водоотведения на предмет использования изделий отечественного производства.
15	Задачи нет	Доведение уровня нормативно-очищенной воды в городах при сбросах в водоемы до 100%;	Индикаторов нет	Механизма нет
16	Задачи нет	Целевых индикаторов нет	Индикаторов нет	«Кадровое обеспечение отрасли» вводится в Программу как направление деятельности. Однако, описанные меры носят рекомендательный характер. Без индикаторов невозможно судить о реализации задачи. Возможные индикаторы: - уровень заработной платы на водоканалах - доля специалистов со специализированным образованием в сфере водоснабжения и водоотведения - текущая численность кадров - выпуск специалистов по специальностям водохозяйственного сектора
				ра - процент специалистов, проходящих переподготовку

Приложение 8. Анализ целевых индикаторов Программы

Индикатор	Комментарии
Обеспечение доступа к централизованному водоснабжению в сельской местности 80 % от общего количества сельских населенных пунктов, в городах – 100 %;	- При 100% достижении данного индикатора, можно ли сказать, что проблема, которую индикатор характеризует, решена? Ответ: Данный индикатор оценивают обеспечение доступа к централизованному водоснабжению 100% городов и в сельской местности - 80% от общего количества сельских населенных пунктов, но индикатор не отражает количество населения действительно имеющего доступ к централизованным системам водоснабжения в самих городах и СНП. Данный индикатор не будет отражать решения проблемы. - Индикатор показывает промежуточный результат или конечный результат программы? Ответ: Индикатор показывает конечный результат программы. - Как можно провести эффективный мониторинг достижения данного индикатора? Укажите источники информации. Ответ: Информация по индикатору должна собираться непосредственно в населенных пунктах (городах и СНП), где осуществляется реконструкция или строительство систем водоснабжения, а именно: акиматы и городские водоканалы в городах, в СНП – эксплуатирующие организации и сельские акимы; на республиканском уровне: МСХ, АДС ЖКХ, МФ, а затем поступать в Единую государственную систему мониторинга систем водоснабжения и водоотведения в городах и сельских населенных пунктах Республики Казахстан.
Обеспечение доступа к централизованному водоотведению в сельской местности 20 % от общего количества сельских населенных пунктов, обеспеченных централизованным водоснабжением, в городах -100%;	- При 100% достижении данного индикатора, можно ли сказать, что проблема, которую индикатор характеризует, решена? Ответ: Данный индикатор оценивают обеспечение доступа к централизованному водоотведению 100% городов и в сельской местности - 20% от общего количества сельских населенных пунктов, но индикатор не отражает количество населения действительно имеющего доступ к централизованным системам водоотведения в городах и СНП. Данный индикатор не будет отражать решения проблемы. - Индикатор показывает промежуточный результат или конечный результат программы? Ответ: Индикатор показывает конечный результат программы. - Как можно провести эффективный мониторинг достижения данного индикатора? Укажите источники информации. Ответ: Информация по индикатору должна собираться непосредственно в населенных пунктах (городах и СНП), где осуществляется реконструкция или строительство систем водоотведения.

	Источники информации: акиматы и городские водоканалы в городах, в СНП – эксплуатирующие организации и сельские акимы; на республиканском уровне: МСХ, АДС ЖКХ МФ, а затем поступать в Единую государственную систему мониторинга систем водоснабжения и водоотведения в городах и сельских населенных пунктах Республики Казахстан.
Доведение уровня нормативно-очищенной воды в городах при сбросах в водоемы до 100%;	- При 100% достижении данного индикатора, можно ли сказать, что проблема, которую индикатор характеризует, решена? Ответ: Да. - Индикатор показывает промежуточный результат или конечный результат программы? Ответ: Индикатор показывает конечный результат программы. - Как можно провести эффективный мониторинг достижения данного индикатора? Укажите источники информации. Ответ: Городские водоканалы, МСХ, а затем поступать в Единую государственную систему мониторинга систем водоснабжения и водоотведения в городах и сельских населенных пунктах Республики Казахстан.
Создание Специализированных эксплуатационных предприятий и организаций по водоснабжению и водоотведению в каждом районном центре;	- При 100% достижении данного индикатора, можно ли сказать, что проблема, которую индикатор характеризует, решена? Ответ: Нет. Такие специализированные эксплуатационные организации по водоснабжению и водоотведению будут решать проблемы только в районном центре или близлежащих поселках. В поселках, расположенных на значительном расстоянии экономически привлекать такие организации не целесообразно. - Индикатор показывает промежуточный результат или конечный результат программы? Ответ: Индикатор показывает конечный результат программы. - Как можно провести эффективный мониторинг достижения данного индикатора? Укажите источники информации. Ответ: Городские и сельские акиматы, водоканалы, АДС ЖКХ, МСХ.

Рост числа эксплуатационных предприятий по водоснабжению и водоотведению с участием частного капитала, в том числе на основе концессионных соглашений и других договоров до 20 единиц;	- При 100% достижении данного индикатора, можно ли сказать, что проблема, которую индикатор характеризует, решена? Ответ: Индикатор характеризует решение проблемы только для 20 предприятий, а это мизерная доля для всей страны за 10 лет реализации программы. - Индикатор показывает промежуточный результат или конечный результат программы? Ответ: Индикатор показывает конечный результат программы. - Как можно провести эффективный мониторинг достижения данного индикатора? Укажите источники информации. Ответ: Городские и сельские Акиматы, водоканалы, эксплуатационные предприятия по водоснабжению и водоотведению в сельских населенных пунктах.
Охват приборами учета воды в городах- 100 % и сельских населенных пунктах – 80 %;	- При 100% достижении данного индикатора, можно ли сказать, что проблема, которую индикатор характеризует, решена? Ответ: Да, так как данный индикатор ставит цель экономного расходования воды водопотребителями, достоверные данные учета воды на всех уровнях ее распределения и потребления формируют водный баланс предприятия, анализ которого в свою очередь показывает уровень снижения или повышения потерь воды при ее транспортировке. При этом, следует понимать, что даже 100%-ная замена трубопроводов сетей водоснабжения на новые без организации полного приборного учета воды от водозабора из источников до потребителей не приведет к ликвидации сверхнормативных (коммерческих) потерь, не даст достоверного водного баланса эксплуатационных предприятий. - Индикатор показывает промежуточный результат или конечный результат программы? Ответ: Индикатор показывает конечный результат программы. - Как можно провести эффективный мониторинг достижения данного индикатора? Укажите источники информации. Ответ: Источники информации: городские водоканалы, городские и сельские акиматы, эксплуатирующие организации в сельской местности, а также Единая государственная система мониторинга систем водоснабжения и водоотведения в городах и сельских населенных пунктах Республики Казахстан.

Доведение доли использования изделий и технологий казахстанского происхождения при реализации проектов водоснабжения и водовведения до 60%;	- При 100% достижении данного индикатора, можно ли сказать, что проблема, которую индикатор характеризует, решена? Ответ: Да. - Индикатор показывает промежуточный результат или конечный результат программы? Ответ: Индикатор показывает конечный результат. - Как можно провести эффективный мониторинг достижения данного индикатора? Укажите источники информации. Ответ: Эффективный мониторинг может осуществляться во-первых, уже на стадии проектирования систем водоснабжения и водоотведения, так как государственная экспертиза проектов требует применения в проектной документации как можно больше материалов и изделий отечественного производства, использование отечественных технологий строительства. Во-вторых, эти данные можно получить у заказчика реконструкции или строительства систем водоснабжения и водоотведения, так как подрядчик в процессе строительства будет согласовывать с ним приобретение технологического оборудования, материалов и изделий.
Обеспечение запасами подземных вод более 3000 сельских населенных пунктов;	- При 100% достижении данного индикатора, можно ли сказать, что проблема, которую индикатор характеризует, решена? Ответ: Да. - Индикатор показывает промежуточный результат или конечный результат программы? Ответ: Индикатор показывает конечный результат программы. - Как можно провести эффективный мониторинг достижения данного индикатора? Укажите источники информации. Ответ: АДС ЖКХ, МСХ, а также Единая государственная система мониторинга систем водоснабжения и водоотведения в городах и сельских населенных пунктах Республики Казахстан.
Доразведка 165 месторождений подземных вод с целью переоценки запасов для городов и крупных населенных пунктов и 15 месторождений для групповых водопроводов;	- При 100% достижении данного индикатора, можно ли сказать, что проблема, которую индикатор характеризует, решена? Ответ: Да. - Индикатор показывает промежуточный результат или конечный результат программы? Ответ: Индикатор показывает промежуточный результат программы. - Как можно провести эффективный мониторинг достижения данного индикатора? Укажите источники информации. Ответ: МСХ, АДС ЖКХ, МФ, а также Единая государственная система мониторинга систем водоснабжения и водоотведения в городах и сельских населенных пунктах Республики Казахстан.

Охват системой мониторинга проектов водоснабжения и водоотведения в 86 городах и 6943 сельских населенных пунктах;	- При 100% достижении данного индикатора, можно ли сказать, что проблема, которую индикатор характеризует, решена? Ответ: Да. - Индикатор показывает промежуточный результат или конечный результат программы? Ответ: Индикатор показывает конечный результат программы. - Как можно провести эффективный мониторинг достижения данного индикатора? Укажите источники информации. Ответ: Должны быть создана Единая государственная система мониторинга систем водоснабжения и водоотведения в городах и сельских населенных пунктах Республики Казахстан. Источниками информации могут быть МСХ, АДС ЖКХ, МФ.
Обеспечение населения питьевым водоснабжением 24 часа в сутки	- При 100% достижении данного индикатора, можно ли сказать, что проблема, которую индикатор характеризует, решена? Ответ: Если данный индикатор отражает обеспечение питьевой водой 24 часа в сутки городского и сельского населения, то при 100% достижении его можно сказать, что проблема, характеризующая индикатором, решена. К сожалению, в программе не оговорено: во-первых, какое население будет обеспечено питьевой водой 24 часа в сутки; во-вторых, в соответствии со СНиП РК 4.01-02-2001 «Водоснабжение. Наружные сети и сооружения» централизованные системы водоснабжения по степени обеспеченности подачи питьевой воды изначально подразделяются на три категории, которые допускают снижение объема подачи воды на хозяйственно-питьевые нужды не более 30% при авариях на определенном промежутке времени (1 категория - не более 3 суток, 2 категория - не более 10 суток, 3 категория - не более 15 суток), при этом полный перерыв в подаче воды соответственно должен быть: для 1 категории - не более 10 минут, для 2 категории - не более 6 часов, для 3 категории - не более 24 часов. Данный же индикатор характеризует обеспечение питьевой водой 24 часа воды без аварий на сетях и сооружениях водоснабжения, что абсолютно не возможно. - Индикатор показывает промежуточный результат или конечный результат программы? Ответ: Индикатор показывает конечный результат программы. - Как можно провести эффективный мониторинг достижения данного индикатора? Укажите источники информации. Ответ: источниками информации для эффективного мониторинга данного индикатора должны быть городские водоканалы и эксплуатирующие организации в СМП, а также Единая государственная система мониторинга систем водоснабжения и водоотведения в городах и сельских населенных пунктах Республики Казахстан.

Контакты Совместной программы ООН

«Повышение конкурентоспособности региона через внедрение инновационных подходов к региональному планированию и оказание социальных услуг населению (на примере Семипалатинского региона)»:

В г. Усть-Каменогорск:

ул. Горького, 21
офис № 303

Тел.: +7 /7232/ 26 12 86
Факс: +7 /7232/ 26 12 86

В г. Семей:

ул. Ленина, 9,
офис № 202, №204

Тел.: +7 /7222/ 52 30 05
Факс: +7 /7222/ 52 33 45

В г. Астана:

ул. Бейбитшилик, 8,
офис №2

Тел.: + 7/ 7172/ 59 13 17
Факс: + 7 /7172/ 59 13 17

