

# Проблемы и перспективы внедрения системы мониторинга и оценки на районном уровне

Медет СУЛТАМБАЕВ, специалист по МиО ИПР

Повышение эффективности работы органов местного самоуправления приобретает все большую актуальность. Это связано с повышением качества жизни сельских жителей при ограниченных ресурсах. По данным Министерства экономики КР, число самодостаточных айылных аймаков сократилось с 2011 года по 2014 год на 14,9% и составило 74 айылных аймака<sup>1</sup>. Это обусловлено не только экономической ситуацией, но и в большей степени неэффективным управлением. В настоящей статье предпринята попытка ответить на вопрос: как учесть потребности сообществ и повысить эффективность управления, используя такой инструмент, как мониторинг и оценка?

Одним из инструментов, учитывающим растущие потребности сообществ, является разработанный новый формат Программы социально-экономического развития района (далее ПСЭР). ПСЭР была разработана Институтом политики развития совместно с местными и зарубежными экспертами при финансировании GIZ. Целью работы являлась разработка механизмов включения потребностей местного сообщества в программы социально-экономического развития айылных аймаков (АА), выработка механизмов сочетания (включения координации программ социально-экономического развития АА на районном, областном, национальном уровнях с целью достижения синергетического эффекта и максимального учета интересов населения АА), разработка и внедрение системы мониторинга и оценки реализации решений выявленных проблем<sup>2</sup>. Новый формат ПСЭР был представлен заинтересованным сторонам в сентябре текущего года.

ПСЭР - это инструмент планирования, с учетом развития, на уровне района и айылного аймака. ПСЭР предполагает учет не только потребностей сообществ, но и учет государственных отраслевых планов и программ. До настоящего времени гармонизации между потребностями сообществ и отраслевыми программами не было. Это новшество, которое вносит в новый формат ПСЭР. Новый фор-

мат ПЭСР был пропилотирован в Иссык-Кульской области в Джеты-Огузском районе. В пилоте приняли участие все айылные аймаки района. В новом формате важную роль будет играть система мониторинга и оценки. Мониторинг и оценка должна сыграть роль связующего звена между потребностями сообществ и эффективным управлением.

Для ПСЭР необходимо разработать систему мониторинга и оценки. Какой бы идеальной ПСЭР не была разработана, она нуждается в системе контроля за реализацией мероприятий, запланированных в ПСЭР. И таким инструментом можно рассматривать систему мониторинга и оценки, которую необходимо внедрять в ПСЭР. От ее эффективного внедрения во многом зависит эффективность реализации ПСЭР. Возникают вопросы: как систему мониторинга и оценки внедрить и реализовать в ПСЭР? есть ли для этого условия, понимание и ресурсы?

Необходимость разработки и внедрения мониторинга и оценки не только в ПСЭР, но и ОМСУ в целом продиктованы следующими ключевыми причинами: 1) усиливается контроль за деятельностью ОМСУ со стороны государства (приняты нормативно-правовые акты в сфере мониторинга и оценки); 2) усиливается интерес членов сообщества к результатам деятельности ОМСУ (подотчетность ОМСУ членам сообществ); 3) возникает необходимость повышать эффективность деятельности ОМСУ (неэффективная работа ОМСУ).

Третья причина затрагивает вопросы эффективности деятельности ОМСУ, что непосредственно связано с мониторингом ПСЭР. Система мониторинга и оценки зависит от уровня разработанности ПСЭР как айылного аймака, так ПСЭР района. Чем лучше разработана ПСЭР, тем легче мониторить ее реализацию и достичь поставленных целей в ПСЭР. Это означает, что четко определены ресурсы, описаны конкретные мероприятия, сроки и результаты. В настоящее время старый вариант ПСЭР района дублирует ПСЭР айылных аймаков.

Такое дублирование продиктовано со стороны районной государственной администрации желанием контролировать запланированные мероприятия ПСЭР айылных аймаков. Это вполне логично, если учитывать, что у районной государственной администрации нет собственных средств для до-

<sup>1</sup> Министерство экономики. О дотационных айылных аймаках по республике по состоянию на начало 2015 года.

<sup>2</sup> Модель планирования социально-экономического развития, основанная на принципе сочетания национальных приоритетов с приоритетами местных сообществ в Кыргызской Республике.

полнительного финансирования ПСЭР айылных аймаков. Надо понимать, что мониторинг как инструмент управления прежде всего предназначен для главы районной государственной администрации (акима), главы айыл окмоту и депутатов местных кенешей, а также отраслевым территориальным подразделениям.

Так как мониторинг позволил бы акиму района более эффективно контролировать не только реализацию ПЭСР айылных аймаков, но и реализацию и координацию ПЭСР района, исполнение функциональных обязанностей специалистами, использовать данные мониторинга для оперативного управления. Построение системы мониторинга позволило бы четко вычленить индикаторы районного уровня и индикаторы айылного аймака. Это позволило бы избежать дублирования ПСЭР.

В настоящее время есть сокращенный вариант ПСЭР айылного аймака, который использует глава айыл окмоту, и вариант ПСЭР, который использует аким района. Каждый уровень управления хотел бы иметь свой вариант ПСЭР, простой и в то же время информативный. С чем это связано? Это связано с различиями в функциях, выполняемых акимом района и главой айыл окмоту. Аким района выполняет больше функцию мониторинга. Он собирает, обрабатывает, анализирует и принимает решение об исполнении ПСЭР айылного аймака. Соответственно, для мониторинга акиму района необходима в ПСЭР мониторинговая информация.

В связи с потребностью в мониторинговой информации, аким включает в ПСЭР дополнительные колонки. Например, такие колонки, как «ожидаемый результат», «соответствующий стратегический или программный документ». Колонка «ожидаемый результат» дает возможность мониторить подчиненные айылные аймаки. Ответить на вопрос: каких результатов надо достичь? Новый формат ПСЭР дает акиму района возможность проводить мониторинг реализации ПСЭР района и айылного аймака.

Есть еще одна колонка - «соответствующий стратегический или программный документ» в старом варианте ПСЭР района. Ответ на вопрос: какие поставленные задачи правительством страны решаются в районе? Колонка «соответствующий стратегический или программный документ» - это отчет о выполнении решений правительства и отчет о деятельности акима перед губернатором области, правительством. Этих колонок в сокращенном варианте ПСЭР айылного аймака нет, так как в этом нет необходимости для главы айыл окмоту. Как видим, требуется систематизация собираемой мониторинговой информации для разных уровней и целей. Эту функцию выполняет система мониторинга и оценки, которая помогает оперативно реагировать на различные трудности и подготовку отчетов. Эту работу можно возложить на систему мониторинга и оценки.

Отчетность акима района перед губернатором

области и правительством ставит вопрос о положительных показателях по району. Отдельные главы районной администрации, чтобы отчитаться об успехах выполнения программ и планов, ставят перед подчиненными только те показатели Программы социально-экономического развития, которые имеют финансирование и будут завершены на 100%.

Например, глава айыл окмоту включил все мероприятия в ПСЭР айылного аймака, в том числе и те, по которым финансирования не было предусмотрено в бюджете айыл окмоту. Это приводит к неисполнению ПСЭР айылного аймака, что в свою очередь приводит к снижению показателей по району. Новый формат ПСЭР района позволяет вычленить мероприятия, по которым есть финансирование и для которых необходимо искать финансирование. Искать финансирование для акима района и главы айыл окмоту - проблема, хотя это потребности сообществ. Проблему мероприятий, которые имеют и не имеют финансирование, можно было бы решить с помощью системы мониторинга и оценки.

Как видим, существует большая потребность во внедрении системы мониторинга и оценки на уровне айылного аймака и района. Первым шагом в этом направлении стала разработка нового формата ПСЭР. На ее основе можно создать систему мониторинга и оценки. Анализ показателей ПСЭР и паспортов айыл окмоту показывает, что есть более 10 направлений развития айылных аймаков, которые включают более 100 показателей. Мониторить такое количество направлений и показателей для акима и других руководителей разного уровня сложно без системы мониторинга и оценки. Система мониторинга и оценки позволила бы облегчить процесс сбора информации, обработки, анализа и принятия управленческих решений.

Необходимо создавать систему мониторинга и оценки, которая способствовала бы оперативному принятию решений и, самое главное, прогнозированию развития района и айылного аймака. Так, по результатам опроса российских экспертов<sup>1</sup>, по муниципальным вопросам более половины респондентов (53%) считают, что для создания такой системы необходимо затратить несколько месяцев, а около трети (29%) - почти год. Оптимистично настроенных руководителей, которые считают, что управленческий мониторинг в муниципальных образованиях можно создать за месяц, было выявлено только 13%. Создание системы мониторинга и оценки достаточно длительный процесс, и это создает определенные трудности при внедрении системы мониторинга и оценки на местах.

Существуют определенные трудности внедрения системы мониторинга и оценки не только на уровне района, но и айылного аймака:

1. Прежде всего, это отсутствие потенциала у руководителей в сфере мониторинга и оценки, не-

<sup>1</sup> Мониторинг в системе социального управления муниципальным образованием.

умение анализировать результаты мониторинга и принимать решения на основе данных мониторинга.

2. Это различие в понимании понятия мониторинга и его роли для работы районных администраций и органов ОМСУ. По результатам опроса экспертов, мониторинг как систематически проводимое исследование понимается 20% респондентов, а как сбор различной информации – 12%. При этом под регулярными наблюдениями понимают мониторинг 66% опрошенных экспертов, из них около 40% подчеркивают необходимость наличия постоянных индикаторов. Для создания системы мониторинга и оценки надо, прежде всего, руководителям иметь определенные знания о мониторинге и оценке.

3. Существуют определенные проблемы в определении предмета мониторинга. Что мониторить на уровне района или айылных аймаков? Результаты опроса показали разброс мнений по поводу направлений проведения мониторинга, среди которых названы: благосостояние населения (16 экспертов); финансовое состояние (9 экспертов); реализация стратегии развития (9 экспертов); муниципальные предприятия (5 экспертов); реализация муниципальных программ (4 эксперта); демографическая ситуация (3 эксперта); инвестиции (2 эксперта); экономическое состояние (2 эксперта).

В настоящее время вектор в мониторинге ОМСУ изменился. Мониторинг акцентирует внимание не на мониторинге исполнения функциональных обязанностей руководителей и специалистов, а на развитии территории. Соответственно, это требует разработки новых индикаторов развития.

4. Недостаточно внимания уделяется регулярному сбору данных на всех уровнях управления, соответственно, отсутствует приемлемая для мониторинга база данных о реализации ПСЭР и принятии решений. Это выбор системы показателей и индикаторов развития района и айылного аймака. Какие выбрать ключевые показатели и индикаторы, которые отражали бы (1) развитие района в целом, (2) улучшение качества жизни членов сообщества, (3) эффективность управления районом и айылным аймаком? Формирование базы данных для мониторинга - эта отдельная тема для обсуждения.

5. Проблема выбора индикаторов. Какие показатели и индикаторы должен мониторить глава государственной районной администрации? Какой инструмент (программный продукт) можно предложить главе районной государственной администрации для мониторинга, который отвечал бы таким требованиям, как простой в освоении, визуальный, доступный программный продукт, который отвечает целям мониторинга? Ведь индикаторы выполняют роль маяков, на которые необходимо ориентироваться и корректировать направление движения. Надо выбрать такие индикаторы, чтобы они отражали интересы и потребности членов сообществ, разных социальных групп. Потребности

и возможности в мониторинге со стороны акимов районов требуют дополнительного изучения, обобщения и анализа.

6. Еще одна большая проблема: нет заинтересованности отдельных руководителей на разных уровнях внедрения системы мониторинга. Главы районных администраций не всегда придают должное значение формированию системы мониторинга на уровне айылных аймаков. Например, широкому вовлечению и поддержке различных инициативных групп, групп совместного мониторинга и оценки на уровне не только района, но и айылного аймака. Вовлечение в систему мониторинга и оценки надо рассматривать как способ участия населения в принятии решений, затрагивающих их интересы и ожидания от ОМСУ. Это большой человеческий потенциал для проведения общественного мониторинга.

Большое количество международных проектов создали определенный потенциал в сфере мониторинга и оценки на уровне айылного аймака. Например, проведение мониторинга предоставляемых государственных и муниципальных услуг, мониторинг реализации проектов. К примеру, Координационный совет, созданный при районной государственной администрации Джеты-Огузского района Иссык-Кульской области в рамках пилота. Эти ресурсы также можно было бы использовать в системе мониторинга и оценки для развития района и айылного аймака.

7. Ключевые проблемы внедрения системы мониторинга и оценки – это большая текучесть кадров как на уровне района, так и на уровне области, отсутствие преемственности и несогласованность в системе отчетности, отсутствие потенциала, заинтересованности во внедрении системы мониторинга и оценки руководителями, а порой незнание возможностей мониторинга и оценки, нерегулярный сбор и отсутствие базы данных для мониторинга, отсутствие системы показателей и индикаторов, недостаточность знаний и навыков для использования системы общественного мониторинга.

Это проблемы, которые необходимо решать на уровне района и айылного аймака совместно. Для этого необходимо изучать и внедрять новый формат ПЭСР и систему мониторинга и оценки. Ключевую роль здесь должен сыграть глава государственной администрации района, а также главы айылных аймаков. Местные и зарубежные эксперты по развитию ОМСУ могли бы оказать консультационную, научно-методическую помощь и подготовить аналитические материалы для внедрения ПСЭР и системы мониторинга. Несмотря на существующие проблемы, «положено начало проведению регулярного мониторинга эффективности работы органов местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Институт политики развития КР проводит определенную работу по внедрению системы монито-

<sup>1</sup> Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 годы.

ринга и оценки на уровне района и айылного аймака. К примеру, в Чуйской области в 12 пилотных айылных аймаках созданы 12 групп совместного мониторинга и оценки, проведены 12 однодневных тренингов по внедрению системы мониторинга и оценки, обучено 225 человек, среди них депутаты местных кенешей, главы и сотрудники айыл окмоту, члены НПО, члены сообщества и т. д. На уровне района проведена большая аналитическая работа по разработке нового формата ПСЭР и подготовлено руководство по мониторингу ПСЭР.

Акимы районов напрямую могли бы получать информацию о реализации ПСЭР и других социальных программах через эти группы, а возможно, сделать их в определенной степени независимыми от местных органов самоуправления. Например, группы мониторинга через электронную почту раз в квартал могли бы посылать свои мониторинговые отчеты о ходе реализации принятых программ и планов, а также по заданию акима района проводить мониторинг на уровне айылного аймака.

Такая форма взаимодействия повысила бы статус группы мониторинга и эффективность использования группы мониторинга как инструмента общественного мониторинга. Это также позволило бы обеспечить обратную связь не только с органами местного самоуправления, но и главой районной государственной администрации. Целью мониторинга было бы получение дополнительной объективной информации о потребностях сообществ, о предпринимаемых решениях и проблемах на уровне айылного аймака. Необходимо апробировать на уровне айылного аймака и района различные варианты применения системы общественного мониторинга.

ИПР для групп совместного мониторинга и оценки разработал совместно с членами сообществ и ОМСУ планы и графики проведения мониторинга и оценки Плана совместных действий. Разработаны пособия по мониторингу, предоставлена папка по мониторингу и оценке, в которой содержатся инструкции, нормативные правовые акты, анкеты, формы отчетности, планы мероприятий по мониторингу и другие инструментари для работы группы. Потенциал обученных групп ИПР достаточен для проведения мониторинга.

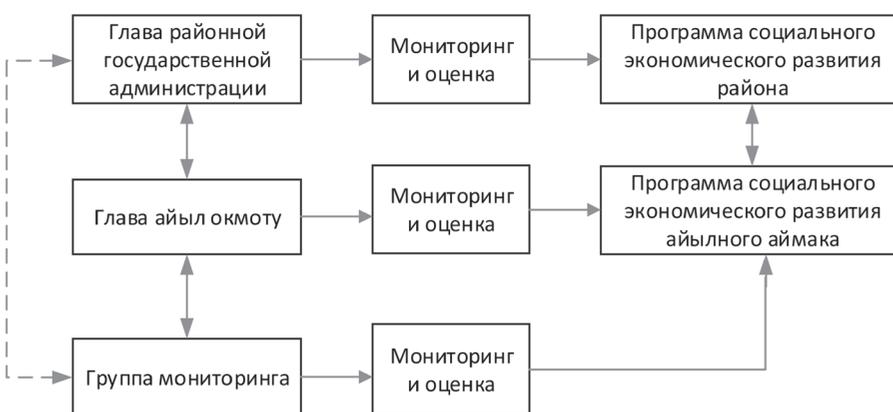
Накопленный потенциал не всегда активно ис-

пользуется главами районных администраций, а отдельные главы даже не знают об этом потенциале. Существует большая потребность в обучении глав районных администраций и сотрудников районов современным технологиям управления, в том числе мониторингу и оценке.

В настоящее время созданы условия для внедрения системы мониторинга и оценки на районном и на уровне айылных аймаков. Жогорку Кенешем приняты нормативно-правовые акты, регулирующие проведение мониторинга и оценки со стороны сообществ. Например, ГАМСУМО разработал Устав местного сообщества, в котором предусматривается проведение общественного мониторинга

и оценки. Проведено пилотирование нового формата ПСЭР в Иссык-Кульской области. ИПР обучил членов сообщества, депутатов местных кенешей, глав и сотрудников пилотных айыл окмоту приемам орга-

### Мониторинг ПСЭР и взаимодействие заинтересованных сторон



низации и проведения мониторинга и оценки.

При планировании Программы социально-экономического развития и любой другой программы необходимо закладывать определенные ресурсы, разработать перечень мониторинговых мероприятий, определить систему показателей и индикаторов как процесса реализации ПСЭР, так и ее конечных результатов, разработать информационную систему мониторинга, готовить квалифицированных специалистов по мониторингу и оценке. Необходимо повышать потенциал руководителей на уровне района и айылных аймаков в сфере мониторинга и оценки, добиться исполнения нормативно-правовых актов, принятых правительством и Жогорку Кенешем по внедрению системы общественного мониторинга, ориентировать внедрение системы мониторинга и оценки на практическое применение. Необходимо принять политическое решение об обязательности разработки ПСЭР в сочетании с отраслевыми государственными программами, о создании системы мониторинга и оценки с целью обеспечения эффективного управления как на районном, так и на уровне айылного аймака. Система мониторинга и оценки имеет большие возможности и перспективы в повышении эффективности системы управления для улучшения качества жизни граждан и эффективного использования государственных средств.