

Государственные программы как инструмент планирования и управления

Подготовили:

Яшенева Дарья

Куновская Людмила

Гришанов Иван

Научный руководитель:

Бокова Татьяна Анатольевна, доцент, кандидат педагогических наук.

Программно-целевой подход

□ По мнению специалистов **программно-целевой метод** является одним из наиболее эффективных методов государственного управления и решения комплексных проблем общества.



Зарубежный

Опыт

Почему США?

Длительная история разработки и применения программно-целевых методов управления эффективностью расходов федерального бюджета, а именно с 60-х годов.

Системы:

- Планирование – программирование – бюджет**
- Бюджетирование на нулевой основе**

Методы:

- Стоимость – выгода**
- Стоимость – эффективность**

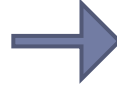
Реализация Закона «об измерении результатов работы федерального правительства», наиболее проработанный из всех мер по внедрению стратегического управления и управлению эффективностью в центральных правительствах стран Запада.



Зарубежный

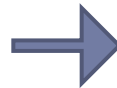
ОПЫТ

1). Чрезмерные и неэффективные федеральные затраты



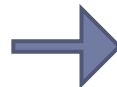
Подрыв уверенности американцев в действиях федерального правительства по адекватному удовлетворению потребностей общества

2). Руководство не имело возможности повысить эффективность расходования бюджетных средств.



Т.е. не всегда ставились четкие, измеримые цели

3). Ненадлежащее внимание к эффективности программ и их результатам



Снижение качества государственных расходов



Зарубежный

ОПЫТ

Цели:

- Повышение уверенности американцев в эффективности своей деятельности Федерального правительства – отчетность по результатам работы над госпрограммами.**
- Начать реформу управления эффективностью программ с «Пилотных» проектов – Четкая постановка целей и их измерение с опубликованием результатов.**
- Фокусировка на результат**
- Обеспечение эффективного управления экономикой по средствам госпрограмм.**



Зарубежный ОПЫТ

Бюджетное планирование производится Офисом менеджмента и бюджета, ранее Бюджетное бюро. (стар. Бюджетное бюро США).

Смена названия несет в себе значительное расширение функций и изменение бюджетного планирования и значительного усиления программно-целевого подхода.

Согласно Бюджету США расходы делятся на:

- 1). Санкционируемые**
- 2). Обязательные – один раз на длительный период (10 -15 лет и более)**

Именно санкционируемые расходы принимаются на основе программно-целевого метода, а именно в отношении 12 законов.



Зарубежный

12 законов, санкционируемые расходы:

- 1. Сельское хозяйство, развитие сельских территорий**
- 2. Торговля, Юстиция, Правосудие, Научные исследования**
- 3. Оборона**
- 4. Энергетика и водоснабжение**
- 5. Финансы и общегосударственные расходы**
- 6. Обеспечение безопасности внутри страны**
- 7. Внутренние дела и окружающая среда**
- 8. Труд, здравоохранение, социальное обеспечение, образование**
- 9. Расходы законодательной власти**
- 10. Военное строительство, ветераны**
- 11. Зарубежные операции, финансирование экспорта, поддержка штатов**
- 12. Транспорт, обеспечение жильем и развитие городов**



Социально-экономическое программирование



Предпосылки создания государственных программ

- накопленные за 2000-е годы резервы сыграли свою роль, но уже практически исчерпаны, нарастают риски;
- расходы за 2000-е годы существенно выросли, но без увязки с приоритетами, происходит торг за ресурсы и размывание бюджетной дисциплины;
- сохраняются стимулы увеличения бюджетных расходов, не созданы условия для повышения эффективности бюджетных расходов;



-
- стратегическое планирование слабо увязано с бюджетным планированием, структура и динамика расходов слабо увязаны с целями государственной политики;**
 - отсутствует комплексная оценка действия инструментов государственной политики (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования);**

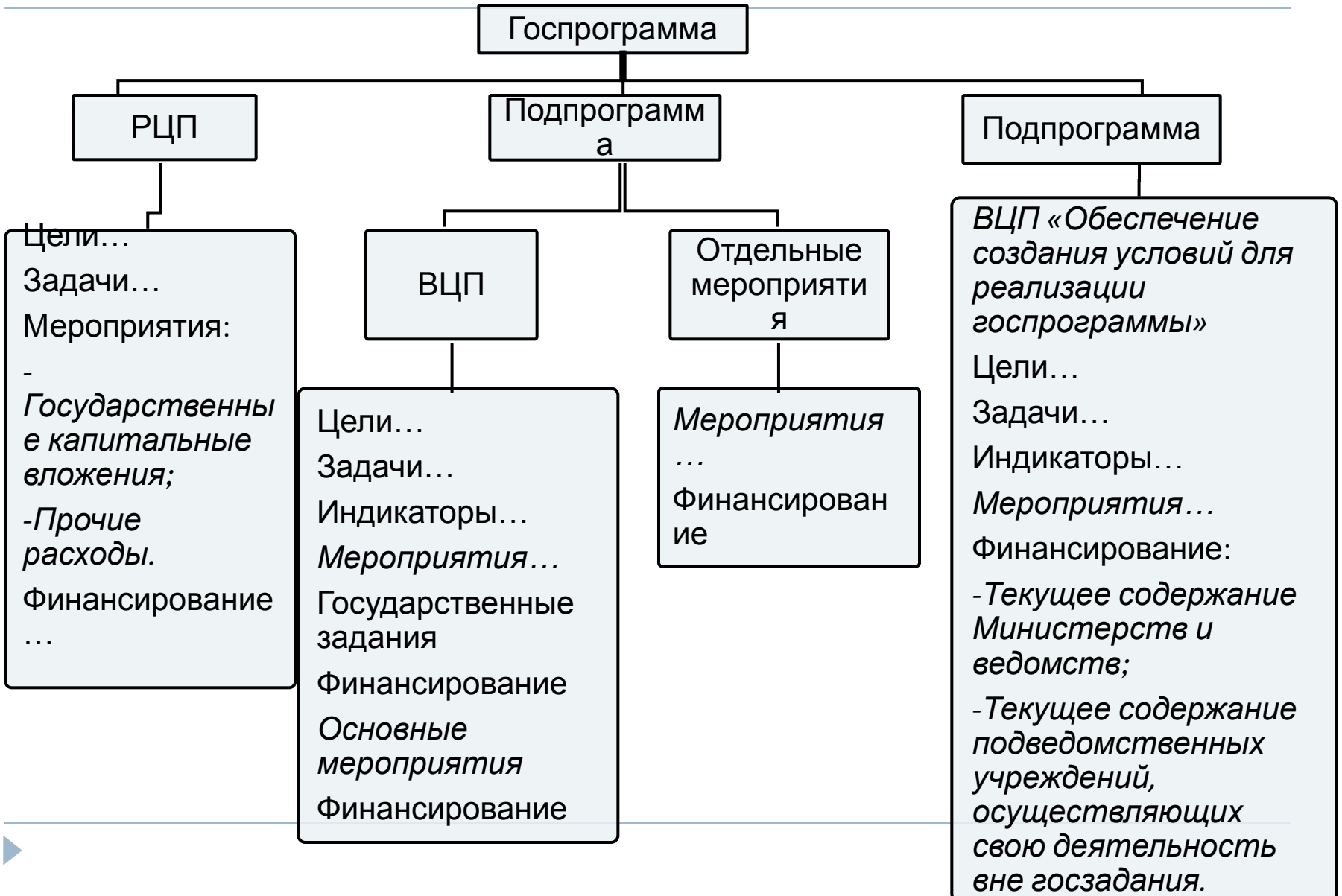


Государственная программа

– это система (взаимосвязанных по целям, задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций, достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. (Постановление Правительства РФ №588 от 02.08.2010)



Структура государственной программы



Региональный опыт

На современном этапе переход к государственным программам осуществляется неравномерно. Не все субъекты Российской Федерации перешли к программно-целевому методу.

16 субъектов РФ утвердили государственные программы, предусмотренные перечнями государственных программ, подлежащих разработке (19,3 % от общего количества субъектов РФ). Это: Брянская, Орловская, Тверская, Тульская области, Москва; республика Коми, Архангельская область; республика Марий-Эл, Чувашия, Кировская область; республика Алтай, республика Бурятия; Республика Саха (Якутия), Приморский край; Хабаровский край, Сахалинская область.



Переход на программный бюджет на 2014-16 год

□ Саха(Якутия) 34 программы – 93 % расходов бюджета

□ Вологодская область 21 программы – 86 % расходов

□ Тверская область 27 программ – 83 %

□ Карелия 17 программ – 94 % (перейдут на программный формат с 2015 года)



Преимущества программного бюджета

- **Возможность применения конкурентных принципов распределения бюджетных ресурсов между программами на основе оценки их результативности и обоснованности;**
- **Четкая ориентация расходов на выполнение определенных целей и результатов;**
- **Возможность мониторинга, контроля за выполнением программ через систему индикаторов реализации программ (контроль за ресурсами, продуктами, эффектом программы);**
- **Позволяет увязать стратегическое и бюджетное планирование (при помощи гос. Программ)**



Приоритетные направления ФЦП и Госпрограмм

ФЦП (7)

- Развитие социальной структуры
- Развитие транспортной инфраструктуры
- Новое поколение
- Безопасность и экология
- Развитие науки и технологий
- Развитие регионов
- Развитие государственных институтов

Госпрограмма
(5)

- Новое качество жизни
- Инновационное развитие и модернизация экономики
- Обеспечение национальной безопасности
- Сбалансированное региональное развитие
- Эффективное государство



Сравнительный анализ (на примере «развития образования»)

Критерий	Нацпроект	ФЦП	Госпрограмма
Период появления	2005 г.	1995 г.	2012 г.
Определение	Комплекс мероприятий, направленных на реализацию приоритетов развития страны	Комплекс мероприятий, обеспечивающих решение важных задач	Система мероприятий и инструментов гос. политики, обеспечивающих в рамках реализацию ключевых гос. функций, достижения приоритетов и целей гос. политики в сфере соц-экономического развития и безопасности

Критерий	Нацпроект	ФЦП	Госпрограмма
Количество приоритетов	Приоритетов немного 5-6	Неограниченно	Неограниченно
Реализация	Под контролем президента	Контролирует правительство	Контролирует правительство
Сроки исполнения	Небольшой(5 лет)	Длительные сроки	Различные сроки
Процедура исполнения	Принцип проектного управления с помощью специально созданной структуры на основе сквозного планирования, отчетности и контроля	Исполнение в рамках соответствующего министерства	Исполнение осуществляется в рамках соответствующего министерства
Подпрограммы		-/+	+
Инструменты гос. регулирования	-	-	+

Критерий	Нацпроект	ФЦП	Госпрограмма
Индикаторы и показатели	-	+	+
Разработчики	Гос. заказчик и ответственное лицо	гос. заказчик и ответственное лицо	Ответственный исполнитель
Оценка эффективности	-	+	-
Управление рисками	-	+	+
Обеспеченность финансами	Собственные расх. обязат.	Корректировка расходов исходя из эффект-ти	Корректировка расходов исходя из эффект-ти
Взаимодействия с учрежд.	Нет	Нет	Да (гос. задания)

Выводы по

- **Госпрограммы в РФ – это новое явление, которое только еще вписывается в бюджетную систему.**
- **Госпрограмма – это более широкий и объемный документ, который включает в себя как и нацпроекты, ФЦП и ВЦП.**
- **Финансирование осуществляется из различных источников.**
- **Не все госпрограммы имеют четко выработанную систему оценки эффективности, а создаются унифицированные системы, т.е. общие правила оценки эффективности.**
- **Управление рисками – только в гос. программах присутствует данная категория(но не во всех)**



Оценка эффективности государственных программ



Принцип эффективности использования бюджетных средств

Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности) (ст.34 БК РФ)



Ст. 179 БК

- По каждой государственной программе Российской Федерации, государственной программе субъекта Российской Федерации, ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения указанной оценки и ее критерии устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.
- По результатам указанной оценки Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной государственной программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственной программы.



Для оценки эффективности главное научиться правильно определять результат, которого должен достичь тот объект, который оценивается.



Ответственный исполнитель

- Оценка эффективности государственной программы проводится ответственным исполнителем государственной программы.



Этапы оценки эффективности

Оценка эффективности государственных программ (подпрограмм, мероприятий) проводится на следующих этапах:

- на этапе планирования;**
- на этапе реализации;**
- по завершению;**
- после того, как пройдет период ожидания конечных результатов реализации программы.**



Условие и критерии оценки эффективности

Обязательным условием оценки эффективности госпрограммы является успешное и полное выполнение запланированных на период ее реализации целевых индикаторов и показателей госпрограммы, и мероприятий в установленные сроки.

В качестве основных критериев эффективности реализации госпрограммы применяются:

- критерий экономической эффективности**
- критерий социальной эффективности**



Методика оценки эффективности

Реализация госпрограмм предполагает проведение следующих оценок:

- степень достижения целей и решения задач подпрограмм и государственной программы в целом;**
- степень соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств;**
- степень реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации).**



Оценка эффективности государственной программы «Развитие образования» в различных субъектах РФ

Вологодская область	Республика Саха(Якутия)	Республика Карелия	Тверская область
2013-2017 г.	2016-2018 г.	2014-2020 г.	2013-2018 г.
1 раз в год	1 раз в год	1 раз в год	2 раза в год
Нет методики оценки эффективности(только методика расчетов целевых показателей)	Нет методики оценки эффективности(только методика оценки достижения конечных результатов госпрограммы)	Есть методика оценки эффективности госпрограммы	Нет методики оценки эффективности госпрограммы
Нет критериев оценки эффективности	Если интегральная оценка достижения цели госпрограммы $\geq 90\%$ то цель реализации госпрограммы выполняется, если $< 90\%$, то не выполняется	Если значение эффективности расходов на реализацию госпрограммы ≥ 1 , то расходы оцениваются как эффективные, если < 1 , то осуществляется расчет объема неэффективных расходов	Нет критериев оценки эффективности
Отсутствует расчет полноты использования бюджетных ассигнований	Отсутствует расчет полноты использования бюджетных ассигнований	Отсутствует расчет полноты использования бюджетных ассигнований	Отсутствует расчет полноты использования бюджетных ассигнований
Нет расчета эффективности расходования средств на реализацию госпрограммы	Нет расчета эффективности расходования средств на реализацию госпрограммы	Есть расчет эффективности расходов на реализацию госпрограммы	Нет расчета эффективности расходования средств на реализацию госпрограммы
Нет такой составляющей, как выполнение запланированных мероприятий	Нет такой составляющей, как выполнение запланированных мероприятий	Нет такой составляющей, как выполнение запланированных мероприятий	Нет такой составляющей, как выполнение запланированных мероприятий

Проблемы методик оценки эффективности госпрограмм

- Отсутствие в бюджетном законодательстве РФ основных понятий программного бюджетирования, приводит к тому, что многие ответственные исполнители не понимают разницу между результативностью и эффективностью, что не позволяет разработать полноценные системы оценки эффективности.
- Во многих методиках нет оценки эффективности подпрограмм
- Не учитывается социальная эффективность (в основном сравниваются фактические показатели с плановыми)
- Отсутствие в некоторых программах критериев оценки
- Часть методик используют оценку только степени достижения результатов. Не производится сопоставление результата с затратами ресурсов.
- Нельзя на основе степени полноты расходов сделать вывод об эффективности (может средств надо меньше или больше?)



Необходим

о:

- Для каждого из уровней госпрограммы в идеале должны быть свои показатели достижения результата
- Наряду с полнотой освоения бюджетных средств надо оценить эффективность расходов
- Оценку эффективности надо производить снизу-вверх, в противном случае будет средний показатель.
- Необходимо проводить оценку планируемой эффективности



Аудит эффективности в отношении

госпрограмм должен выявить недостатки в госпрограммах с целью их устранения и минимизировать риски.



Главное на сегодня:

Оценить эффективность реализации государственных программ по первым результатам с использованием тех методик, которые утверждены, попробовать оценить их корректность, при необходимости доработать, но не отбрасывать саму идею оценки эффективности.



Недостатки

госпрограмм

- **Нечеткость, размытость формулировок целей, задач индикаторов и ожидаемых результатов государственных программ**
 - **Избыточное количество задач госпрограмм и подпрограмм, а также целевых индикаторов**
 - **Отсутствие информации о согласовании госпрограмм с соисполнителями**
 - **Неудачно подобранные показатели госпрограмм, не позволяющие оценить эффективность их реализации**
 - **Отсутствие информации об участии субъектов РФ, государственных внебюджетных фондов и юридических лиц в реализации госпрограмм**
 - **Отсутствие на данный момент результатов мониторинга оценки эффективности госпрограмм**
-

**Спасибо за
внимание!**

