

Программно – целевое управление в муниципальных образованиях

«Организации, ориентирующиеся на *результат*, в конце концов понимают необходимость разработать систему бюджетирования, которая обеспечивает финансирование результатов, а не затрат»

(Дэвид Осборн и Тед Габлер)

Общемировые тренды в управлении общественными финансами*

1. Развитие бюджетирования, ориентированного на результат (*программного бюджетирования*).
2. Формирование *обзоров бюджетных расходов*.
3. Развитие системы долгосрочного *планирования бюджетных инвестиций*.
4. Совершенствование *прокьюреента* (системы государственных закупок).
5. Повышение полноты и качества *финансовой отчетности государственного сектора*.
6. Обеспечение *открытости бюджетного процесса* и вовлечения в него граждан.
7. *Цифровизация* системы государственного управления и бюджетного процесса.

Инструменты обеспечения эффективности:

- Стратегическое планирование (цели);
- Рационализация организационных структур, в том числе с учетом мотиваций (организация)
- программно- целевое управление (пути достижения цели);
- реестр расходных обязательств (правовое основание);
- обоснование бюджетных ассигнований и грамотное управление имуществом (определение требуемых средств);
- реструктуризация бюджетной сети и стимулирование развития негосударственных организаций, предоставляющих муниципальные услуги (снижение расходов, конкуренция);
- муниципальные задания и муниципальный заказ (способы и показатели достижения);
- доклады о результативности бюджетных расходов и основных направлениях деятельности (отчет и ответственность, планирование);
- мониторинг управления (наблюдение и принятие управленческих решений).

Когда появился термин «БОР»?

- В России - официально в постановлении ЦК КПСС и СМ в 1969 год, в так называемом плане М.В. Келдыша.
- Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 года №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
- Тема результативного бюджетирования активно поддерживалась Министерством финансов РФ и стимулировалась к внедрению на региональном и муниципальном уровнях

Международный опыт - «контрактная» традиция

- Формулировка программ в виде «соглашений государства и общества»
 - Великобритания - Public Service Agreements (с 1998 года – действует PSA 2008-2011)
 - Австралия - Portfolio Budget Statements
 - Новая Зеландия - Departmental Statements of Intent
 - Канада - Reports on plans and priorities
- Оценка расходов на выполнение программ - в бюджетных документах
 - Великобритания, ЮАР – среднесрочное планирование лимитов расходов ведомств
 - Австралия, Новая Зеландия – среднесрочное планирование расходов только по отдельным программам



«Административная» традиция США

- Направления повышения результативности федеральных органов исполнительной власти - The President Management Agenda
- Инструмент реализации - PART - Program Assessment Rating Tool
 - ежегодная оценка 20% программ / 20% расходов
 - разработка детальной унифицированной инструкции
 - оценка ведомств предоставляется в Office of Management and Budget
- OMB (Office of Management and Budget)
 - ГОТОВИТ СВОДНЫХ ДОКЛАД
 - осуществляет проверку оценок
 - дает рекомендации по пересмотру направлений, получивших плохую оценку



Программно-целевое управление

Программно-целевой метод - разработка и реализация системы программных мер, ориентированных на цели, достижение которых обеспечивает достижение социально-экономических результатов

Бюджетирование, ориентированное на результат - это метод формирования и исполнения бюджета исходя **из целей и планируемых результатов**, предусматривающий тесную увязку выделяемых бюджетных ассигнований с результатами деятельности получателей

Обоснование целей с точки зрения их достижимости во времени и в согласованности с ресурсными возможностями

Принцип « цели – пути достижения целей - средства, необходимые для достижения целей»

Программно – целевой подход



Процедуры программно-целевого управления

- Анализ и отбор приоритетов;
- Определение системной совокупности целей и задач
- Разработка комплекса мер, действий необходимых для решения проблем;
- Координация действий во времени, их взаимная увязка, привязка мероприятий к исполнителям;
- Определение вида и количества трудовых, материальных, финансовых, информационных ресурсов
- Установление круга исполнителей;
- Разработка адресных поручений исполнителям или выработка механизмов самоуправления
- Создание и приведение в действие организационно-экономических механизмов управления Программой
- Отчетность и контроль за исполнением, обеспечение оперативного регулирования

Программа

Программа (от греч. – публичное объявление, предписание) – совокупность намеченных, подлежащих последовательному выполнению действий, операций, процедур, связанных общностью решаемой проблемы, задачи, а также информации об этих действиях

Государственная программа – система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере СЭР и безопасности

Муниципальная программа – это документ муниципального планирования, представляющий собой комплекс взаимоувязанных по задачам, срокам и ресурсам мероприятий и инструментов, реализуемых ОМСУ в целях достижения целей и задач СЭР МО в определенной сфере деятельности

Принципы формирования программ

- Формирование на основе долгосрочных целей СЭР и показателей их достижения, учет положений стратегических документов
- Наиболее полный охват сфер СЭР и бюджетных ассигнований
- Установление измеримых результатов
- Определение ответственного за реализацию МП (достижение конечных результатов)
- Интеграция регулятивных и финансовых мер для достижения целей МП
- Наличие у ответственных исполнителей, соисполнителей и участников полномочий и ресурсов, достаточных для достижения целей МП
- Проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации МП

Подходы к формированию перечня муниципальных программ



Перечень программ



Охватывает большинство расходов и направлений работы ОИВ

Формируется МЭР, утверждается Правительством

Отражает стабильные направления государственной политики

Уточняется в случае уточнения приоритетов СЭР

Общие признаки программ

- направленность на конечный результат, подчинение всех мероприятий конечной цели (ориентация на цель);
- наличие системы показателей, количественно и (или) качественно охарактеризованных;
- распределение прав, обязанностей и ответственности между всеми исполнителями и их ориентация на результаты;
- четкая координация деятельности всех исполнителей; межотраслевой, межведомственный характер (наличие плана комплекса действий).

МП – расходное обязательство

МП по своему содержанию являются формой планирования и организации деятельности ОМСУ. Включение в них планируемых мероприятий не порождает обязанности публично-правового образования предоставить средства соответствующего бюджета, а отражает намерение органов исполнительной власти по осуществлению указанных мероприятий и соответствующую оценку их реализации.

- МП вне зависимости от вида утвердившего их акта (НПА или иного акта) **не являются документами, влекущими возникновение расходных обязательств** муниципального образования. Исключением являются программа, утверждающая размеры законодательно обусловленных публичных нормативных обязательств или порядок их индексации

Жизненный цикл программы



Базовая структура программы



Целеполагание

Цель – планируемый конечный результат за определенный период

Принципы целеполагания:

- направленность на достижение конкретного результата;
- ограниченность ресурсов
- конкретные сроки достижения

«Здесь важен изначально посыл сверху...Цель должна быть четко определена исходя из основных направлений деятельности Правительства. А не просто так: министерства-ведомства сами определили для себя цели и задачи и сами их **ВЫПОЛНЯЮТ**» (Силуанов А.Г. на Петербургском международном экономическом форуме 2018 г.)

ПРОГРАММНО-
ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД

ПРИОРИТЕТЫ
РЕСУРСЫ

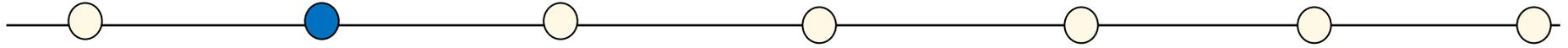
ДОХОДЫ
БЮДЖЕТА

ЭФФЕКТИВНОСТЬ
РАСХОДОВ

РАБОЧИЕ
МЕСТА

ИТОГИ

ВЫВОДЫ



ЕДИНСТВО ЦЕЛЕЙ



Свойства цели

Специфичность (должна соответствовать сфере реализации программы)

Конкретность (не допускаются размытые, нечеткие формулировки. Они должны быть ясными и четкими. **Вопрос** – Что? Где? Почему?)

Измеримость (достижение цели можно проверить **Вопрос** - Сколько? Как часто?)

Достижимость (цель должна быть достижима за период реализации программы **Вопрос** – Когда?)

Релевантность (соответствие формулировки цели ожидаемым конечным результатам)

Задача

Задача – планируемый результат, в том числе количественно измеримый, выполнения совокупности взаимоувязанных мероприятий или осуществления государственных функций, направленных на реализацию **подпрограммы**

- Сформулированные задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения цели
- Достижение цели обеспечивается за счет решения задач программы

Целевые показатели

При постановке целей и задач необходимо обеспечить возможность проверки и подтверждения их достижения или решения. Для этого необходимо сформулировать показатели (индикаторы), характеризующие достижение целей, и показатели, характеризующие решение задач

Требования к показателям

- **Адекватность** (показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи)
- **Точность и достоверность** (погрешности измерения не должны приводить к искаженному результату реализации программы)
- **Объективность** (не допускается использование показателей улучшения отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел, не должно быть стимулов к искажению результатов)

Требования к показателям

Экономичность - получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами и максимально основываться на уже существующих процедурах сбора информации

Сопоставимость - необходимость непрерывного накопления данных и обеспечение сопоставимости за отдельные периоды и со сходными программами

Своевременность и регулярность - отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и незначительным временным лагом между моментом сбора информации сроком ее использования

Мероприятие и инструменты

Основное мероприятие – укрупненное мероприятие, объединяющее группу мероприятий, направленных на решение одной задачи

Мероприятие – совокупность взаимосвязанных действий, направленных на решение соответствующей задачи

Инструменты– способы, приемы, средства (*меры правового регулирования, информация по ресурсному обеспечению, меры государственного регулирования (экономические нормативы, налоги, субсидии, заказы, инвестиции и т.д.)*)

Мероприятия

- Наименование основных мероприятий не могут дублировать наименования целей и задач подпрограммы
- Как правило, основное мероприятие направлено на решение конкретной задачи подпрограммы
- В рамках одного основного мероприятия могут объединяться различные по характеру мероприятия (инвестиции, закупка товаров, нормативно-методическое обеспечение и т.д.)
- Мероприятия подпрограмм в обязательном порядке должны быть увязаны с запланированными результатами подпрограммы
- Основное мероприятие должно быть направлено на решение конкретной задачи подпрограммы (как правило)
- На решение одной задачи может быть направлено несколько основных мероприятий

Риск - ориентированность

Риск - события, условия, тенденции, оказывающие существенное влияние на сроки и результаты реализации МП, на которые ответственные исполнители, соисполнители и участники МП не могут оказать непосредственного влияния

Меры управления риском

- Меры правового регулирования, направленные на минимизацию негативного влияния рисков (внешних факторов)
- Мероприятия МП и подпрограмм МП , направленные на управление рисками, их своевременное выявление и минимизацию, мониторинг и оценку влияния

Совершенствование системы *государственных программ* и внедрение принципов *проектного управления* (*Концепция повышения эффективности*):

1. обеспечение **интеграции федеральных проектов** в госпрограммы;
2. **оптимизация процедур** формирования и реализации госпрограмм;
3. перевод госпрограмм в **форму электронных документов**;
4. утверждение **единой методики оценки эффективности** госпрограмм.
5. **Корректировка перечня и структуры** госпрограмм в соответствии со сферами и приоритетами государственной политики, а не сложившейся системой и структурой федеральных органов исполнительной власти.
6. Обеспечение **консолидации** в рамках госпрограмм **всех бюджетных ассигнований**, относящихся к соответствующей отрасли и влияющих на достижение запланированных результатов.

Совершенствование системы *государственных программ* Российской Федерации и внедрение принципов проектного управления (*ключевые предложения*) [1]

7. Минимизация количества участников госпрограмм за счет возможного *уточнения подведомственности федеральных государственных учреждений* и *централизации отдельных видов бюджетных ассигнований*.

8. Нормативное определение *критериев отнесения расходов к программным и непрограммным* направлениям деятельности.

9. Включение в госпрограммы и входящие в их состав проекты и процессы *механизмов координации* госпрограмм субъектов РФ и программ деятельности (программ развития, инвестпрограмм) юридических лиц.

10. Разработка инструментов реализации *межпрограммных направлений* социально-экономической политики.

11. Расширение *возможностей по перераспределению бюджетных ассигнований* на реализацию госпрограмм в течение финансового года в рамках ведения СБР.

Недостатки, ограничения и нерешенные проблемы

- Отсутствие механизма учета эффективности реализации программ при планировании бюджетных ассигнований;
- Сохранение условий и стимулов для неоправданного увеличения бюджетных расходов при низкой мотивации органов власти к формированию приоритетов;
- Недостаточная самостоятельность и ответственность органов власти при осуществлении своих полномочий, качество подготовки проектов, программ, обоснований и т.д.
- Слабая увязка между стратегическим и бюджетным планированием

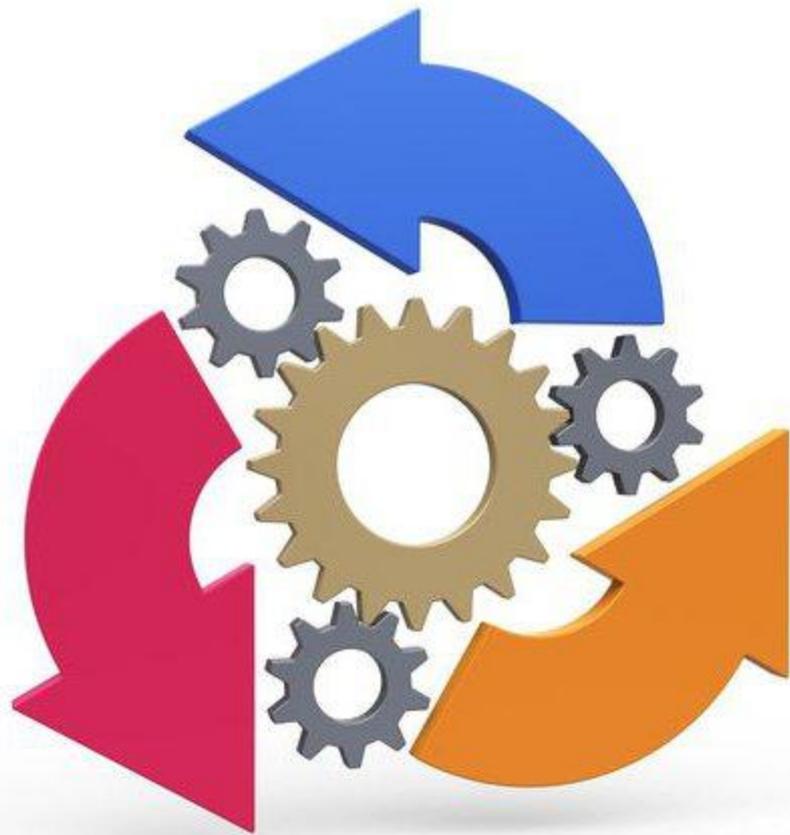
Оценка результатов внедрения программ

«То, что у нас сейчас происходит в госпрограммах – они не заработали, они получились мертворожденные» (министр финансов России А. Г. Силуанов)

Предлагаемые пути решения

- Внедрение проектного управления – **проект** – комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение **уникальных** результатов в условиях временных и ресурсных ограничений.
- Проект должен стать частью государственных и муниципальных программ

Проектное управление: интеграция проектов в государственные (муниципальные) программы



Национальные проекты до 2024

2.

Всего – 12 приоритетных проектов

Запланированный объем финансирования

– 25,7 трл. руб.,

в том числе

федеральный бюджет – 13,2 трлн. руб. (51,4 %)

бюджеты субъектов РФ - 4,9 трлн. руб. (19,1 %)

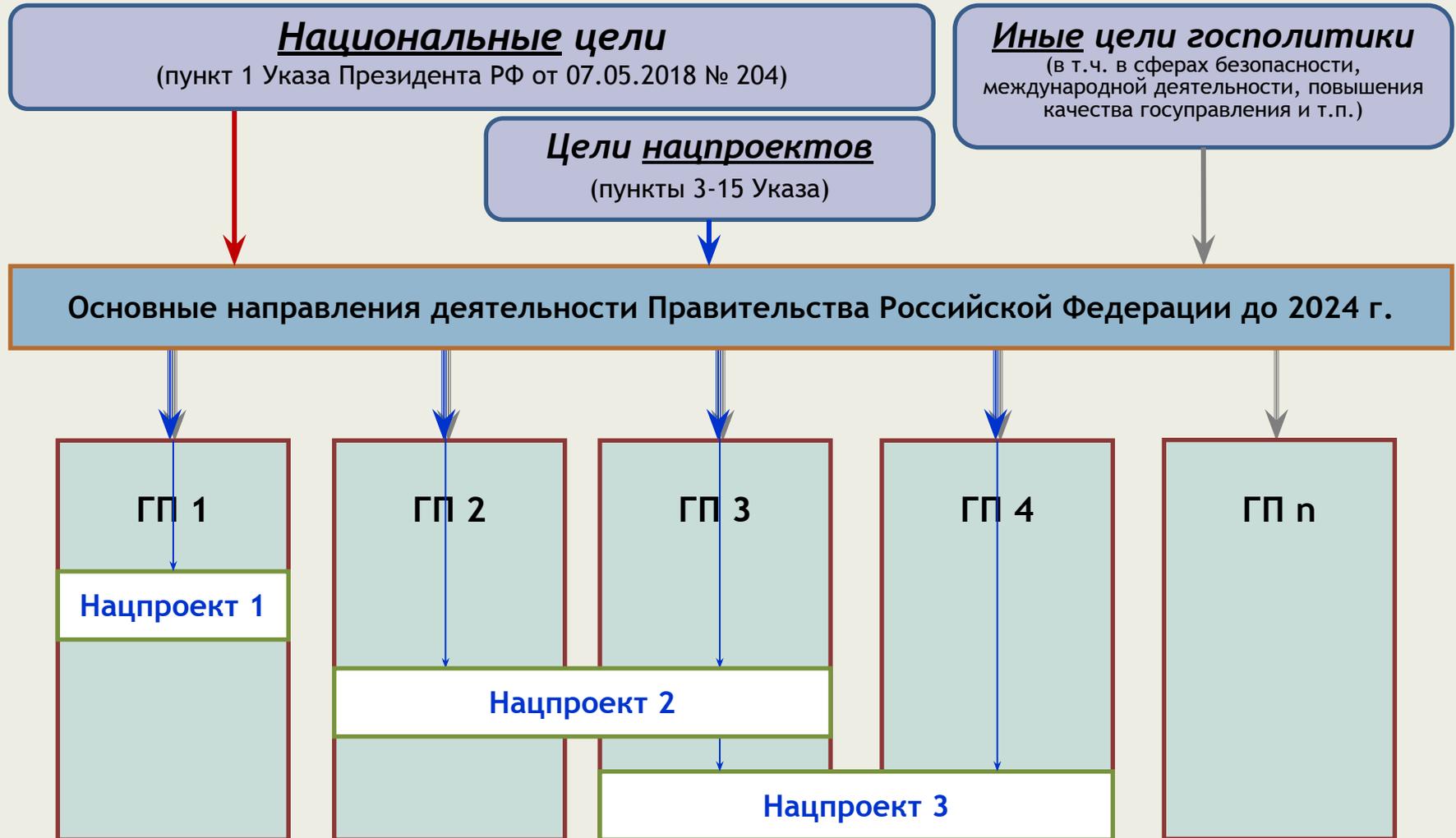
внебюджетные фонды – 0,2 трлн. руб. (0,6 %)

внебюджетные источники – 7,4 трл. руб. (28,9 %)

Национальные проекты до 2024 г.

Наименование проекта	Сумма, трлн. руб.	Уд. вес, %
Здравоохранение	1,7258	6,72
Образование	0,7845	3,1
Демография	3,1052	12,1
Цифровая экономика	1,6349	6,4
Безопасные и качественные автомобильные дороги	4,7797	18,6
Жилье и городская среда	1,0662	4,1
Экология	4,0410	15,7

Система целеполагания деятельности Правительства РФ

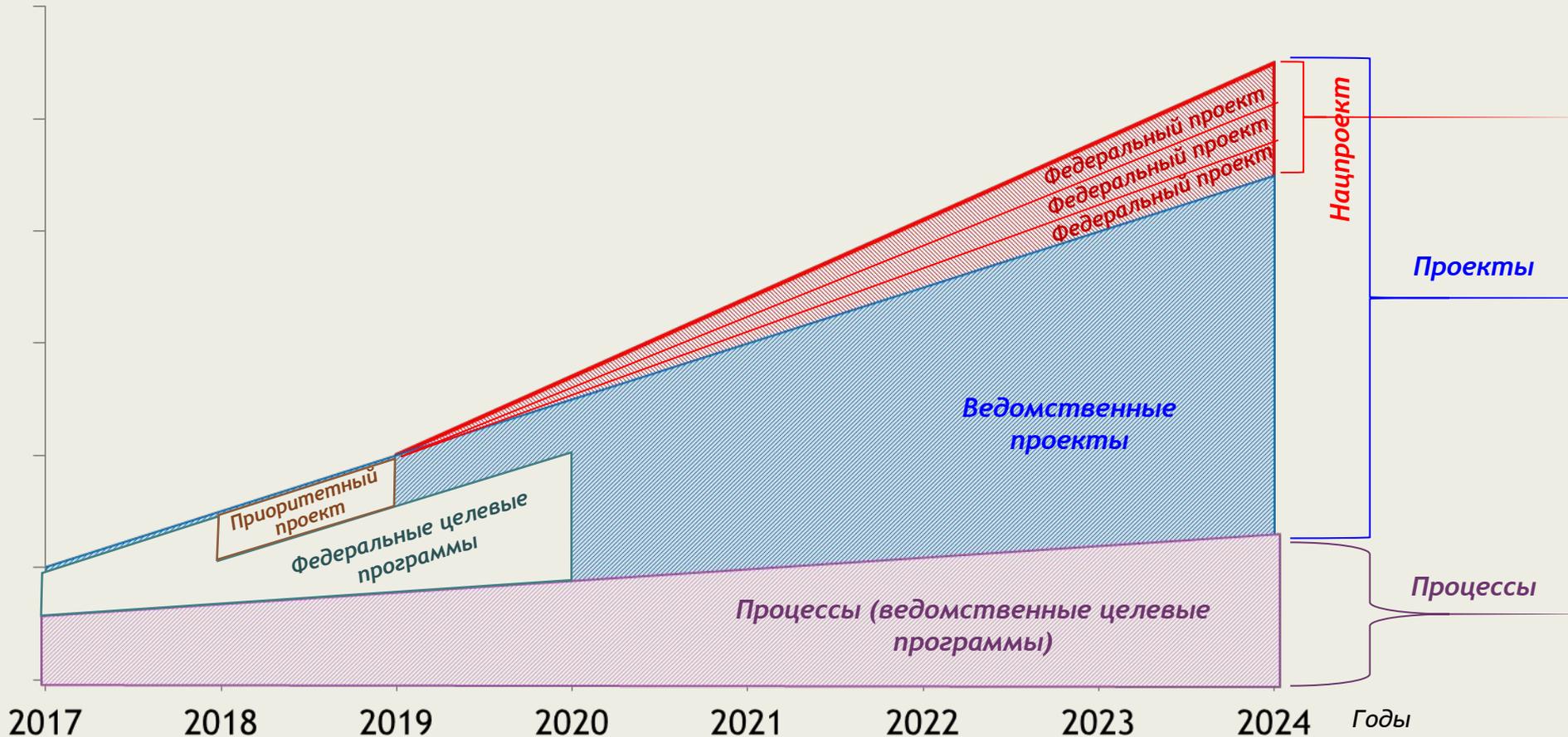


Национальный проект - приоритетное направление государственной политики с особым режимом управления

Формирование нацпроектов осуществляется на 6-летний период

Вклад проектной и процессной деятельности в достижение целей социально-экономического развития

Значения показателей



Проекты:

ограничены по срокам;
приводят к уникальному результату и (или) качественному изменению процессов.

Процессы:

непрерывные или постоянно возобновляемые;
реализуются в соответствии с устоявшимися процедурами.

Виды национальных проектов

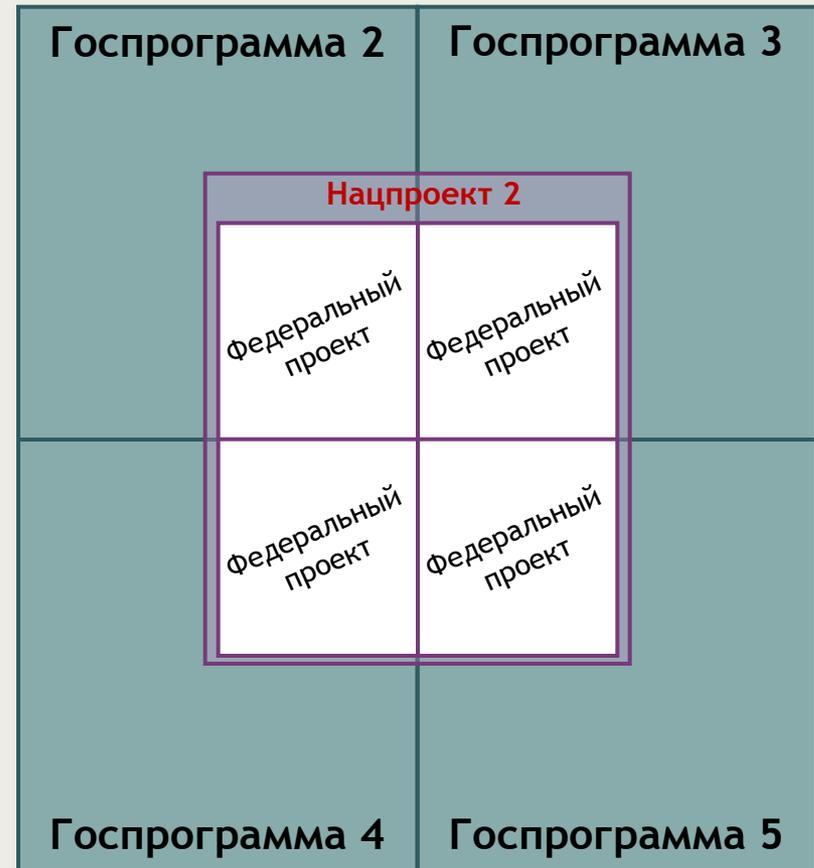
Нацпроект в структуре одной
госпрограммы

«Отраслевой» нацпроект



Нацпроект в структуре нескольких
госпрограмм

«Межотраслевой» нацпроект





Понятийный аппарат (1)

Цель	Целевой показатель
<p>Это социальный, экономический или иной общественно-значимый и общественно-понятный <i>эффект</i> от реализации проекта.</p> <p>Цели и целевые показатели национальных проектов <i>установлены Указом</i> Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях стратегического развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204).</p>	
<p>Формулировка в Указе № 204 <i>не содержит количественного измерения цели.</i></p>	<p>В Указе № 204 или в составе ключевых параметров <i>сформулирован в виде количественно измеримого показателя</i> и имеет целевое значение его достижения.</p>
<p>Пример: <i>ликвидация кадрового дефицита в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь.</i></p>	<p>Примеры: <i>увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7 (детей на 1 женщину); снижение смертности от болезней системы кровообращения (до 450 случаев на 100 тыс. населения).</i></p>
Дополнительный показатель федерального проекта	
Это	
<p>количественная характеристика цели (<i>обязательно</i>)</p>	<p>либо детализация целевого показателя (<i>при необходимости</i>).</p>
<p>Пример: <i>укомплектованность врачебных должностей в подразделениях, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях.</i></p>	<p>Пример: <i>больничная летальность от инфаркта миокарда, %.</i></p>



Понятийный аппарат (2)

Результат

Это количественно измеримый итог определенной работы, осуществляемой в рамках реализации задачи национального проекта.

Результат национального проекта **формулируется как завершенное действие** – как правило, по созданию (строительству, приобретению, оснащению, ремонту, реконструкции и т.п.) определенного количества материальных и нематериальных объектов, оказанию определенного объема, выполнению определенного объема работ.

Каждая **единица значения результата** (введенный объект капитального строительства, обученный студент, вступивший в силу нормативный акт и т.п.) **обеспечивает вклад** в решение задачи национального проекта, достижение его целей и целевых показателей, даже если еще не обеспечено конечное значение результата.

Иные **состояния работы по достижению результата** (процент технической готовности объектов капитального строительства, завершение студентом первого этапа обучения, согласование проекта нормативного правового акта с ведомствами и т.п.) **не дают вклада** в решение задачи национального проекта, достижение его целей и целевых показателей, а потому **значения результата не отражают и результатом не являются!**

Примеры:

проведено обучение граждан предпенсионного возраста (ежегодно):

к 31.12.2019 – 75 тыс. чел.;

к 31.12.2022 – 75 тыс. чел.;

к 31.12.2020 – 75 тыс. чел.;

к 31.12.2023 – 75 тыс. чел.;

к 31.12.2021 – 75 тыс. чел.;

к 31.12.2024 – 75 тыс. чел.;

сформирован единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства - получателей мер государственной поддержки к 20.12.2020

(значение результата: к 20.12.2020 – 1 ед.).



Понятийный аппарат (3)

Контрольная точка

Это *событие* проекта, отражающее факт *завершения определенной совокупности действий по получению результата* проекта (является итогом выполнения ряда мероприятий федерального проекта).

Срок реализации контрольной точки *равен нулю*.

Результат проекта достигается при наступлении всех соответствующих ему контрольных точек.

Контрольные точки *планируются исходя из типа результата* проекта (утверждение нормативных правовых актов, строительство объектов, разработка и внедрение информационных технологий).

Примеры:

разрешение на строительство получено;

техническая готовность объекта составила 70 процентов;

программа обучения разработана и согласована.

Мероприятие

~~Это конкретное *действие по получению результата* федерального проекта.~~

~~Совокупность ряда мероприятий в рамках результата завершается контрольной точкой, а совокупность всех мероприятий приводит к достижению результата.~~

Примеры:

~~*проведение инженерных изысканий;*~~

~~*постановка земельного участка на кадастровый учет;*~~

~~*получение лицензии / аккредитации;*~~

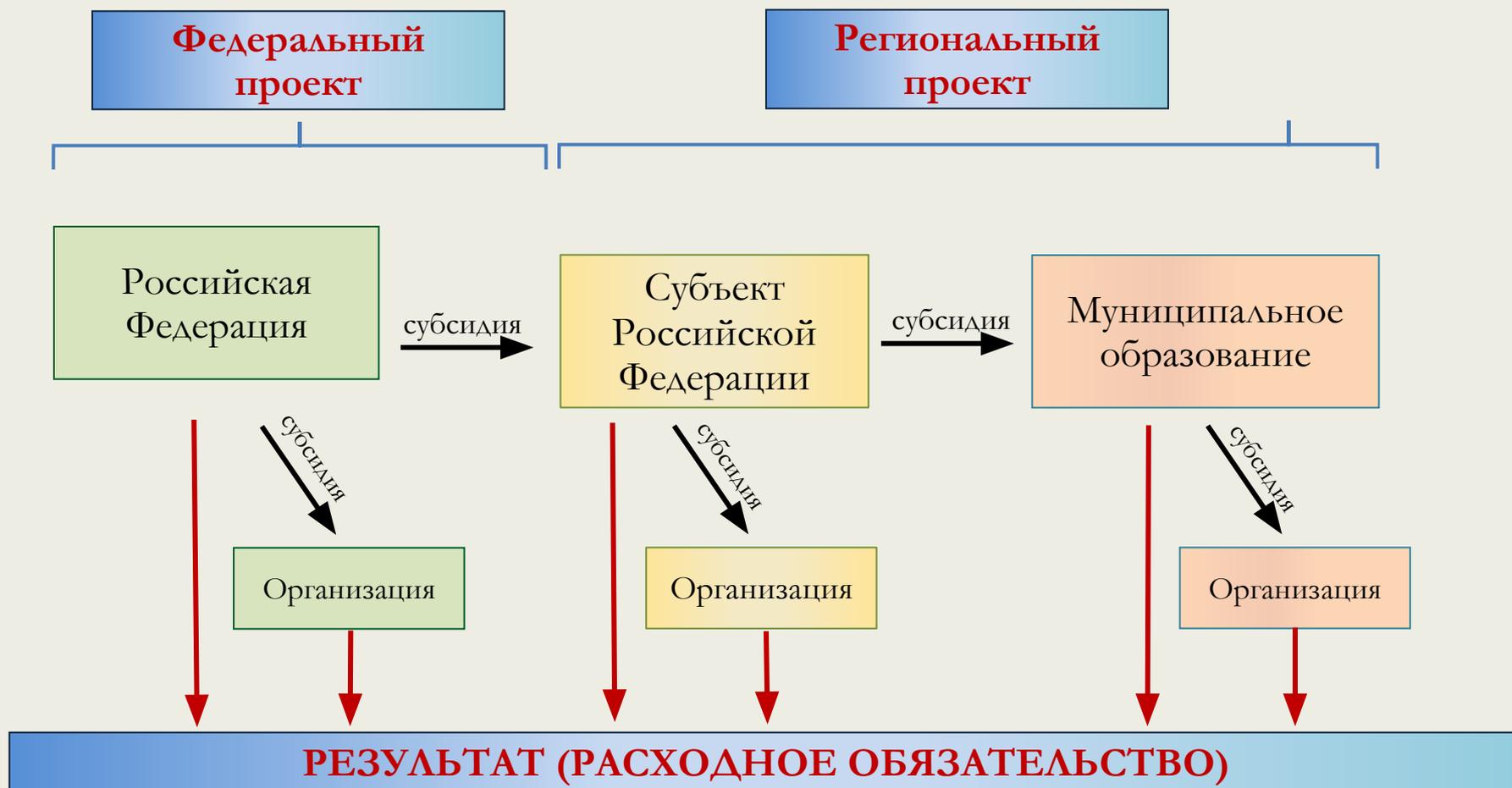
~~*проведение общественного обсуждения проекта нормативного акта.*~~

Вклад национальных проектов в достижение национальных целей развития

млрд. рублей

Отрасль	Общий объем расходов бюджетной системы за 2019-2024 гг.	Общий объем расходов бюджетной системы на реализацию национальных проектов за 2019-2024 гг.	Доля, %
А	1	2	3=2/1×100
Здравоохранение	23 935,5	1 545,0	6,5
Образование	24 857,1	769,1	3,1
Культура	3 884,0	108,3	2,8
Наука	2 708,1	404,8	14,9

Механизмы финансового обеспечения реализации национальных проектов



Основные источники информации для мониторинга финансового обеспечения национальных проектов на региональном уровне

Официальная отчетность на 1 число месяца

Отчет об исполнении бюджета по национальным проектам (ф. 0503117-НП)



Предусмотренные бюджетные ассигнования

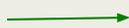


Кассовое исполнение расходов

Отчет о бюджетных обязательствах по национальным проектам (ф. 0503128-НП)

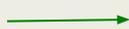


Доведенные лимиты бюджетных обязательств

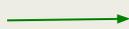


Принятые бюджетные обязательства (заключены соглашения, госконтракты)

Отчет об обязательствах учреждения (ф. 0503738-НП)



Принятые обязательства



Кассовые расходы

Оперативные данные

Данные Федерального казначейства



Кассовое исполнение расходов

Единая информационная система в сфере закупок (ЕИСЗ)

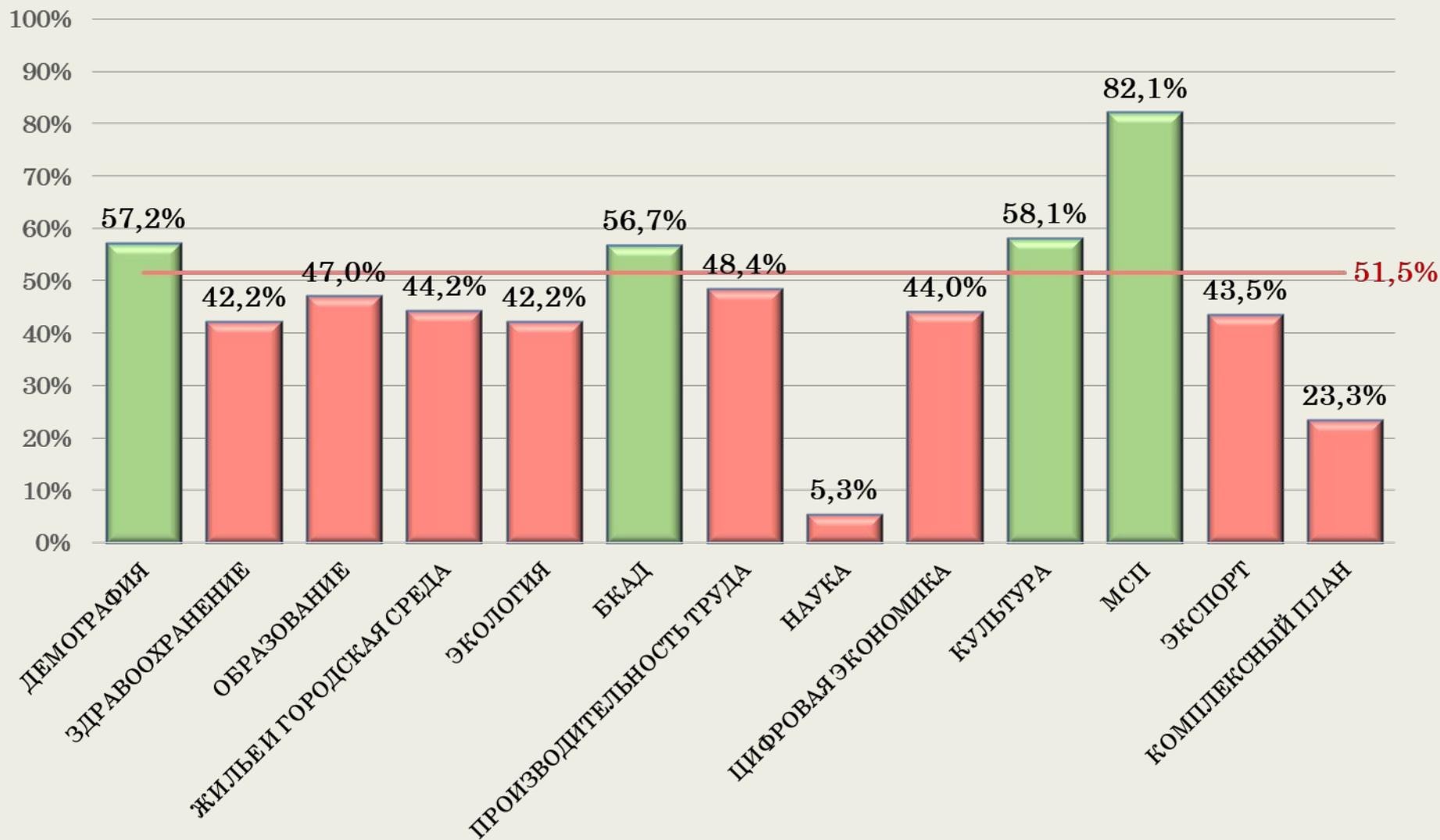


Объем законтрактованных расходов

Динамика исполнения расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на реализацию нацпроектов в 2020 году



Исполнение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 году в разрезе национальных проектов



Перечень факторов риска по расходам

1. Получатель бюджетных средств не принял бюджетные обязательства

1. Не заключены контракты на поставку товаров (работ, услуг)

«Не принятые БО» по КВР 241, 242, 243, 244, 245, 411, 412, 413, 414, 415

2. Не заключены соглашения с субъектами РФ на МБТ

«Не принятые БО» по КВР 521, 522, 523, 530, 540

3. Не заключены соглашения с юридическими лицами

«Не принятые БО» по КВР 632, 633, 45X, 81X, 822, 823, 824, 825

4. Не заключены соглашения с БУ/АУ на гос. задания

«Не принятые БО» по КВР 611, 621

5. Не заключены соглашения с БУ/АУ на иные цели

(в т.ч. на капвложения)

«Не принятые БО» по ВР 612, 622, 613, 623, 464, 465

Отчет о бюджетных
обязательствах по
национальным проектам
(ф. 0503128-НП)

2. Бюджетными и автономными учреждениями не исполнены контракты

Отчет об обязательствах
учреждения (ф. 0503738-
НП)

Обеспечение прослеживаемости контрактуемых расходов государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, осуществляемых в целях реализации национальных и федеральных проектов (1)

Детализация в планах финансово-хозяйственной деятельности выплат на закупку товаров, работ и услуг соответствии с Федеральным законом **№ 44-ФЗ** по кодам целевых статей

(изменения в приказ Минфина России от 31.08.2018 № 186н вступили в силу с 1 апреля 2020 г.)

Детализация предусмотрена:

для расходов *в целях достижения результатов федерального проекта*, в том числе входящего в состав соответствующего национального проекта (программы), определенного Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204, - *в случаях, если учреждению предоставляются **субсидия на иные цели, субсидия на осуществление капитальных вложений или грант в форме субсидии** в соответствии с абзацем первым пункта 4 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации;*

для расходов *в целях достижения результатов регионального проекта*, обеспечивающего достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, - *вне зависимости от наличия или отсутствия в качестве источника финансового обеспечения средств федерального бюджета.*

Детализация объемов финансового обеспечения по кодам бюджетной классификации в отношении закупок, товаров, работ, услуг в планах – графиках закупок и реестре контрактов, заключенных заказчиками

(Изменения в Положение о порядке формирования, утверждения планов-графиков закупок, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2019 № 1279, и в Порядок формирования информации, а также обмена информацией и документами между заказчиком и Федеральным казначейством в целях ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, утвержденный приказом Минфина России от 19.07.2019 № 113н, вступили в силу с 1 апреля 2020 г.)

Рабочий план регионального проекта

1. Результат регионального проекта

1. Контрольная точка

N. Контрольная точка

1. Объект, создаваемый в рамках достижения результата

N. Контрольная точка

1. Контрольная точка

Значение	Срок реализации		Финансовое обеспечение	Ответственное лицо	Организация	Характеристика
	начало	окончание				
I. Результаты, соответствующие результатам ФП, реализуемые РОИВ СРФ и подведомственными им гос.учреждениями						
II. Результаты, соответствующие результатам ФП, реализуемые органами местного самоуправления и подведомственными им муниципальными учреждениями						
III. Результаты, не относящиеся к результатам ФП, реализуемые РОИВ СРФ и подведомственными им гос.учреждениями						
VI. Результаты, не относящиеся к результатам ФП, реализуемые органами местного самоуправления и подведомственными им муниципальными учреждениями						

Спасибо за внимание!