

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

**Ступникова Оксана Емельяновна – кандидат
экономических наук, доцент, декан факультета экономики,
управления и права**

НОВЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

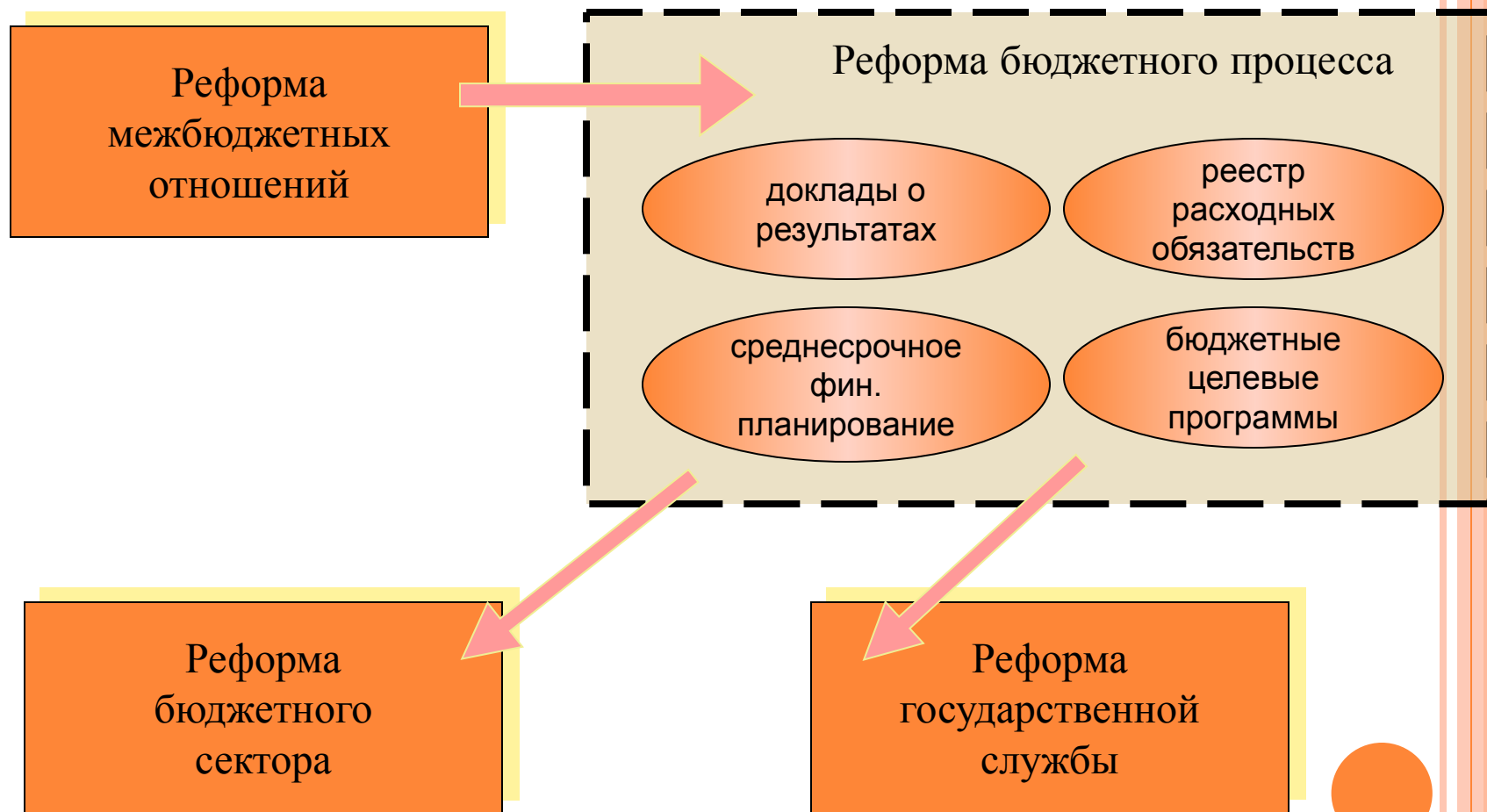
▣ - перенос на государственные учреждения, осуществляющие предоставление гражданам общественных или социально значимых благ, принципов управления коммерческими организациями, фирмами.



Логика бюджетной реформы

| | Управление затратами (1992-2002 гг.) | Управление результатами (с 2007 г.) |
|---|---|--|
| Горизонт планирования | 1 год | 3 года |
| Подходы к финансированию | Содержание сети | Конечный общественно-значимый результат |
| Самостоятельность в расходовании средств | Казначейское исполнение в соответствии с утвержденной сметой | Расширение самостоятельности и ответственности распорядителей |
| Контроль | Целевое использование средств | Конечный общественно-значимый результат |
| Содержание бюджетного процесса | Техника | Политика |

ОБЩАЯ СИСТЕМА БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ



ОСНОВНЫЕ РАЗЛИЧИЯ МОДЕЛЕЙ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ:

Затратная модель:

Детальное планирование расходов

465468031.13 564684651 06546 88670546
46564068 646406 646013210 6484646561
46498013 646019 60646 6 04 654 06 46464
5406 64606 64604646 121 6421 5 6460521

«Идеальный» вариант –
100 % выполнение плана

Модель БОР:

Планирование результатов

- результат 1
- результат 2
- результат 3

Цель –
лучший результат при меньших
затратах ресурсов



ПРОБЛЕМЫ БОР:

- ❑ Проблема определения вклада организации в достижение результатов (промежуточных и, особенно, конечных) (пр.: аварийность на дорогах).
- ❑ Временной разрыв между затратами/деятельностью и результатами (пр.: реформирование среднего образования, здравоохранения).
- ❑ Угроза манипулирования показателями результатов.
- ❑ Слабая ориентация СБП (министерств) на достижение конечных социально значимых результатов.
- ❑ Отсутствие навыков структурированного представления целей, методов и результатов деятельности.
- ❑ Отсутствие информационной базы, соответствующей потребностям БОР.
- ❑ Отсутствие программного продукта по БОР.



РАЗВИТИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В России:

- ФЦП (1995 г.);
- БОР (2004 г.) - метод планирования и использования бюджетных ресурсов в целях оптимального достижения измеримых конечных общественно значимых результатов (полноценно реализуется только в условиях перспективного финансового планирования);
- Национальные проекты (2006 г.);
- ОНДП (2008 г.);
- Государственные программы (2009 г.).



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 социально-экономического развития и безопасности



ЦЕЛИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ:

- 1) рост качества бюджетных услуг;
- 2) улучшение информации для принятия политических решений;
- 3) укрепление связи между приоритетами политики и структурой бюджетных расходов;
- 4) обеспечение эффективности бюджетных расходов;
- 5) повышение результативности работы органов исполнительной власти как распорядителей бюджетных средств;
- 6) усиление подотчетности обществу органов исполнительной власти.



МЕТОДИКА РАЗРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ:

- Определение структуры государственной программы
- Определение системы целей и задач.
- Формирование системы целевых индикаторов и показателей
- Определение целевых значений показателей
- Формирование системы мероприятий
- Финансовое обеспечение реализации
- Оценка рисков реализации
- Оценка эффективности реализации



СИСТЕМА ЦЕЛЕЙ, ЗАДАЧ И ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДОЛЖНА:

- 1) Давать ясное представление об основных значимых для общества направлениях деятельности СБП;
- 2) Описывать важнейшие качественные и количественные характеристики состояния подведомственной сферы в планируемом периоде;
- 3) Описывать состояние, которое должно быть достигнуто в среднесрочной перспективе.



При определении целей рекомендуется руководствоваться следующими критериями:

- 1) **специфичность:** цели должны соответствовать области компетенции СБП;
- 2) **измеримость:** достижение цели можно проверить, в том числе и прежде всего - с помощью количественных индикаторов;
- 3) **релевантность:** наличие четкой связи цели с основной деятельностью СБП;
- 4) **достижимость:** цели должны быть потенциально достижимы в среднесрочной перспективе;
- 5) **конкретность:** не допускаются размытые формулировки, допускающие двойное толкование.

Для каждой цели должен быть приведен количественно измеримый показатель (группа показателей - но не более трех), характеризующий:

- 1) *уровень достижения цели* (его фактического значения);
- 2) *значения для каждого года планового периода*, которые будут достигнуты в случае реализации программы;
- 3) *целевое (желаемое) значение*, которое должно и может быть достигнуто в среднесрочной перспективе.



ЗАДАЧИ:

- ▣ **Тактические задачи СБП** представляют собой конкретизацию выбираемых направлений и способов деятельности, обеспечивающих достижение поставленных целей в среднесрочном периоде.
- ▣ Каждая тактическая задача должна соответствовать лишь одной из целей СБП. Для каждой из целей следует сформулировать, как правило, *от 2 до 7 тактических задач*, которые в совокупности должны охватывать все направления деятельности СБП, необходимые для достижения соответствующей цели.
- ▣ Совокупность тактических задач по каждой цели должна отвечать *двум принципам*:
 - ▣ **1) необходимости:** решение каждой тактической задачи является необходимым условием достижения цели;
 - ▣ **2) достаточности:** решение всех тактических задач является достаточным условием достижения цели.



ТРЕБОВАНИЯ К ПОКАЗАТЕЛЯМ:

- 1) **Адекватность;**
- 2) **Точность;**
- 3) **Объективность;**
- 4) **Достоверность;**
- 5) **Однозначность;**
- 6) **Экономичность;**
- 7) **Сопоставимость;**
- 8) **Своевременность и регулярность;**
- 9) **Уникальность.**



ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕЛЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ:

□ Сверху вниз:

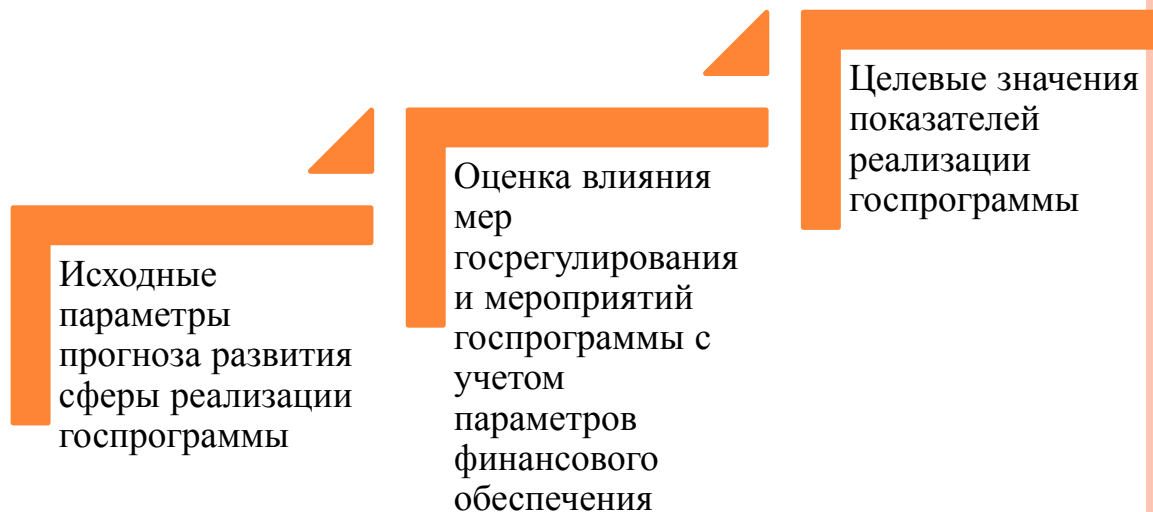
Стратегический документ



Разработка государственной программы



Государственная программа



□ Снизу вверх:



Из Доклада МИНИСТЕРСТВА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И КУРОРТОВ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ

| ЦЕЛЬ, ЗАДАЧА | Индикаторы результативности |
|--|---|
| Цель 1: Последовательное повышение качества и доступности специализированной медицинской помощи, оказываемой населению СК | |
| Задача 1.1 Обеспечение населения края бесплатной специализированной медицинской помощью в рамках реализации «Территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации на территории Ставропольского края бесплатной медицинской помощи» в государственных учреждениях здравоохранения | <ul style="list-style-type: none">• Объем специализированной стационарной медицинской помощи (кол-во койко-дней на 1 тыс. населения края)• Уровень госпитализации в стационары государственных лечебных учреждений (кол-во госпитализаций в год на 1 тыс. населения края)• Уровень качества лечения в стационарах (% к законченным случаям)• Объем амбулаторно-поликлинической помощи в государственных учреждениях здравоохранения (кол-во посещений в год на 1 тыс. населения края)• Длительность пребывания больного в стационаре (дни):<ul style="list-style-type: none">- в системе ОМС- социально значимые службы |

(продолжение табл.)

| ЦЕЛЬ, ЗАДАЧА | Индикаторы результативности |
|---|---|
| Задача 1.2. Организация обязательного медицинского страхования неработающего населения | <ul style="list-style-type: none">• численность застрахованных неработающих граждан (тыс.человек);• Увеличение подушевого норматива финансирования на неработающее население (% к предыдущему году) |
| Задача 1.3. Улучшение состояния здоровья детей и беременных женщин | <ul style="list-style-type: none">• Уровень перинатальной смертности (случаев на 1 тыс. родившихся живыми и мертвыми);• Уровень материнской смертности (случаи на 100 тыс. родившихся живыми);• Уровень младенческой смертности на 1000 родившихся живыми (на 1000 родившихся живыми) |
| Задача 1.4. Обеспечение жителей СК высокотехнологичными, дорогостоящими видами медицинской помощи | <ul style="list-style-type: none">• Количество высокотехнологичных операций, выполненных в государственных учреждениях здравоохранения СК на основе утвержденных квот (количество операций) |

ОСНОВНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ДОЛЖНЫ ОТВЕЧАТЬ СЛЕДУЮЩИМ УСЛОВИЯМ:

- Нацеленность на достижение конкретного результата (решение задачи, проблемы)
- Срочный характер мероприятия
- Этапность реализации проектов
- Вариативность достижения цели
- Ответственность за реализацию
- Бюджет проекта



РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

- в программах не используются четкие критерии разделения целей и задач, часто задача в большей мере отражает конечный результат, чем цель; задачи не требуются для достижения цели; цель на самом деле является описанием мероприятия.

*Например, **Цель:** «проведение ремонта подъездов и лестничных клеток в жилых домах, находящихся на обслуживании ЖЭО и управляющих организаций» (это не цель, а мероприятие),*

***Задача:** «подготовка жилищного фонда к передаче его в управление товариществам собственников жилья, непосредственное управление собственниками помещений или управление управляющей организацией» (не соотносится с целью).*



РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

- далеко не всегда используются количественные показатели достижения целей и решения задач

*Пример: результат программы сформулирован «**существенное** уменьшение количества муниципальных лифтов, отслуживших нормативный срок эксплуатации», без указания конкретных числовых значений.*

- В тех случаях, когда количественные показатели результативности включены в программу, они могут не соотноситься с имеющимися целями и задачами.

Пример: Программа модернизации и развития наружного освещения города направлена на решение следующих задач:

- модернизация и развитие сетей наружного освещения с применением прогрессивных технологий;
- снижение эксплуатационных расходов;
- увеличение количества освещаемых территорий без увеличения общей разрешенной мощности;
- повышение комфортности проживания;
- повышение безопасности дорожного движения;
- улучшение криминогенной обстановки;
- комплексное формирование вечернего светового облика города.

В то же время единственным используемым количественным показателем является экономия электроэнергии.



РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

- сформулированные цели и задачи не всегда увязаны с мероприятиями программы. Часто институциональные задачи включаются в программу исключительно для придания ей современного облика и никак не сказываются на ее содержании.

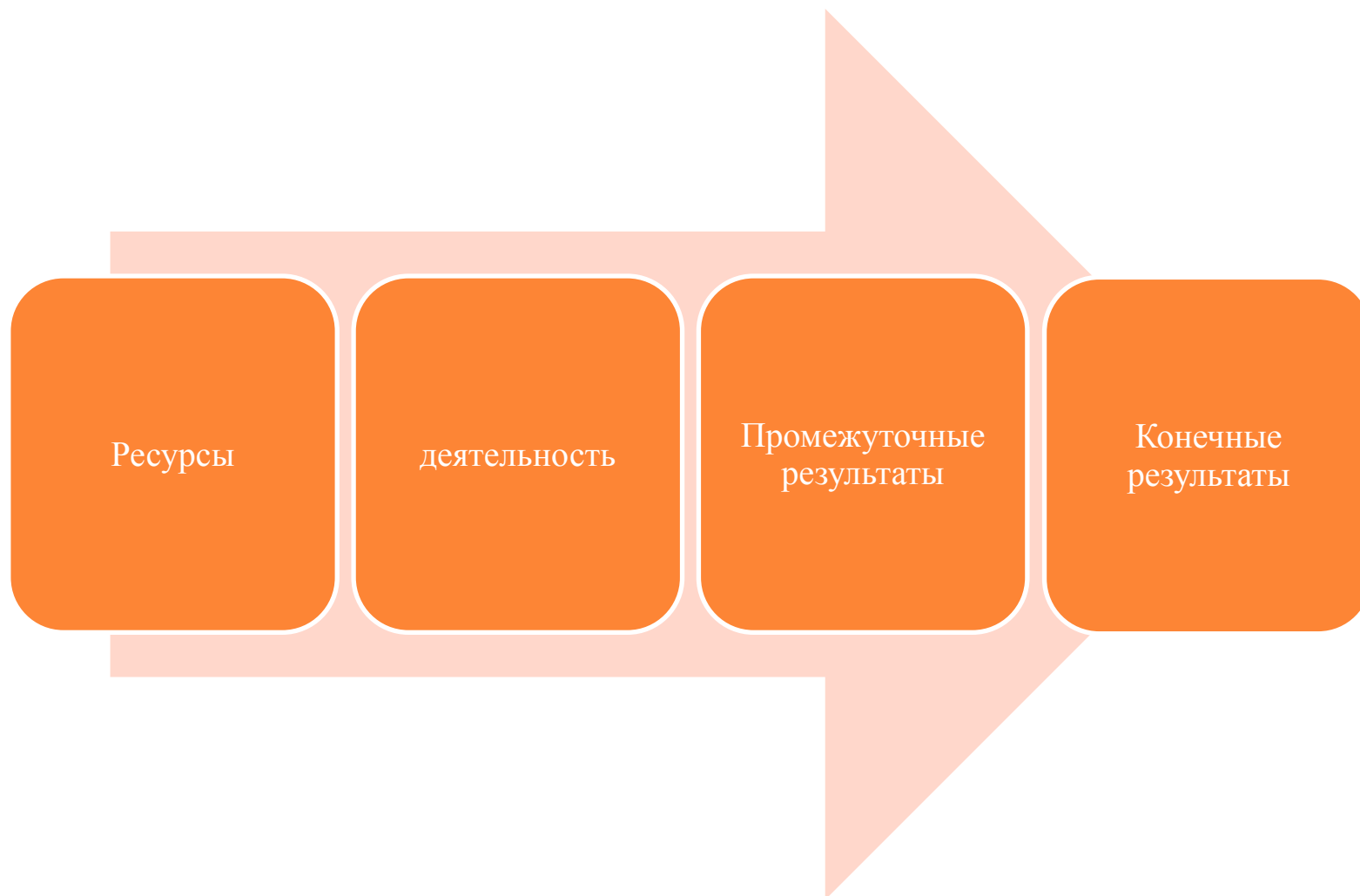
Пример: программа «Ремонт объектов жилищного хозяйства города в 2011 г.» содержит цель, задачу, но нет мероприятий по ее достижению. в число целей включает «создание условий для передачи жилищного фонда в управление собственников жилья в многоквартирных домах», а в качестве одной из задач фигурирует «создание организационных, правовых и финансовых предпосылок для разработки механизма привлечения средств собственников помещений в многоквартирных домах для решения проблемы капитального ремонта многоквартирных домов». Никаких мероприятий, направленных на достижение соответствующих целей и задач, в программе не предусмотрено.



- Финансовое обеспечение реализации
- Оценка рисков реализации: (макроэкономические, внешнеторговые, технологические, операционные)
- Оценка эффективности реализации



АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММ СТРОИТСЯ ПО СХЕМЕ:



- ▣ **Затраты** - денежные расходы или иные ресурсы, выделенные на программу/потребляемые программой (количество отработанных человеко-часов, деньги, потраченные на оплату труда, оборудования, помещения).
- ▣ **Деятельность** - мероприятия, направленные на достижение цели программы и осуществляемые за счет выделенных на нее ресурсов.
- ▣ **Непосредственные (прямые) результаты** - это продукт деятельности по программе в форме товаров и услуг (объем выполненных работ, число получивших определенную услугу потребителей).
- ▣ **Конечные результаты** - это те выгоды, которые общество получает в результате осуществления программы (процент учеников, получивших по результатам ЕГЭ балл, превышающий средний по стране; снижение числа рецидивов преступлений, снижение уровня смертности на дорогах).



РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

- производится сопоставление показателей затрат и результатов деятельности СБП в отчетном и плановом периоде, а также представляется анализ результативности бюджетных расходов и обоснование мер по ее повышению.

Оценка производится по следующим направлениям:

- 1) Степень достижения целей, решения тактических задач СБП;
- 2) Степень соответствия запланированному уровню затрат;
- 3) Отклонения показателей результатов деятельности и затрат на отчетный год от плановых показателей на этот год и аргументированное обоснование причин такого отклонения;
- 4) Отклонения плановых показателей результатов и затрат на очередной плановый год от плановых показателей на указанный год, определенных в предшествующем году, и аргументированное обоснование причин такого отклонения.



ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОЦЕНКИ РЕКОМЕНДУЕТСЯ ПРОВЕСТИ РАСЧЕТ

- **1) Экономическая эффективность** (соотношение непосредственных **результатов** деятельности, результатов, полученных и планируемых для достижения в рамках тактических задач, программ, программных мероприятий, с **затратами** на их достижение).
- **2) Общественная эффективность** (соотношение **общественно значимого эффекта** деятельности (показателя конечного результата деятельности или его изменения) и **непосредственных показателей** деятельности).
- **3) Общественно-экономическая эффективность** (соотношение величины достигнутого и планируемого в **результате** решения тактической задачи конечного общественно значимого результата и **величины затрат** на его достижение).



- Также должны быть приведены **мероприятия**, которые СБП наметил осуществить с целью **повышения эффективности бюджетных расходов** и качества управления затратами и результатами, а также **оценка количественного эффекта** от осуществления этих мероприятий (в виде экономии расходов или увеличения результатов при данном объеме расходов).



ЭТО МЕРЫ ПО:

- 1) оптимизации бюджетной сети;
- 2) расширению сферы применения ПЦБП;
- 3) распределению ассигнований между подведомственными федеральными, службами, агентствами, государственными учреждениями с учетом результатов их деятельности
- 4) совершенствованию системы государственных закупок;
- 5) совершенствованию механизма мониторинга эффективности бюджетных расходов;
- 6) повышению качества контроля соблюдения бюджетного законодательства и формированию системы внутреннего аудита;
- 7) изменению организационной структуры СБП, осуществляемые с целью приведения ее в соответствие с требованиями среднесрочного БОР;
- 8) повышению экономичности отдельных статей бюджетных расходов, в т.ч. в подведомственных бюджетных учреждениях.



СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕТОДОВ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ:

- программы зачастую не увязаны с целями и задачами социально-экономической политики субъекта Федерации (муниципального образования) и являются в большей мере результатом лоббистской деятельности, чем инструментом реализации региональных (муниципальных) приоритетов;
- результаты реализации программ четко не сформулированы и не имеют количественных измерителей;
- объемы финансирования программ утверждаются без учета реальных бюджетных ограничений, тем самым программы не финансируются в полном объеме;
- отсутствует мониторинг результативности реализации программ и увязки перспектив их финансирования с достигнутыми результатами.



ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ:

- отсутствие методик расчета показателей (индикаторов) государственных программ и их подпрограмм (в 50 % случаев);
- наличие внутренних противоречий (несоответствий) в проектах государственных программ, несоответствие аналитическому распределению расходов федерального бюджета по государственным программам (более 1/3 государственных программ);
- отсутствие информации, либо представление формальной, общей информации об участии субъектов Российской Федерации и (или) государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, государственных и территориальных внебюджетных фондов, иных организаций в разработке и реализации государственных программ. В отдельных проектах государственных программ выявлены несоответствия данных, представляемых в региональном разрезе, данным по Российской Федерации;
- в рамках разработки государственных программ не удалось полностью разрешить методологические проблемы разработки государственных программ, связанные с определением системы целей, задач и индикаторов (показателей) государственных программ и их подпрограмм (в 11 проектах государственных программ выявлены задачи, по которым отсутствуют показатели их решения);



ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ:

- в ряде случаев положения (в том числе целевые индикаторы государственных программ) не соответствуют положениям стратегических документов (Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, отраслевых стратегических документов, а также положениям Указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г., закрепивших основные направления реализации государственной политики по сферам);
- при разработке государственных программ разработчиками зачастую не учитывается влияние реализации государственной программы на другие сферы реализации государственной политики (мероприятия, включенные в другие государственные программы), а также, наоборот, влияние реализации мероприятий других государственных программ на достижение целей и решение задач данной государственной программы;
- недостаточная проработка мер государственного регулирования и планов и детальных планов — графиков реализации государственных программ.

