



**ПРАВИТЕЛЬСТВО
ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ**

**Методические и практические аспекты
формирования государственных программ
Ярославской области**

Управление стратегического планирования
Хан Татьяна Христофоровна
Рогачева Елена Александровна

июнь 2016



1. Основные элементы системы стратегического планирования Ярославской области.
2. Система целевых показателей программ.
3. Структура и механизмы формирования государственных программ Ярославской области и их подпрограмм.
4. Основные проблемы в практике формирования государственных программ/подпрограмм
5. Порядок разработки и утверждения госпрограмм/подпрограмм. Изменения в НП базе.
6. Вопросы - ответы



Элементы системы стратегического планирования



Что мы понимаем под стратегией?

Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ – документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта РФ на долгосрочный период (172-ФЗ).

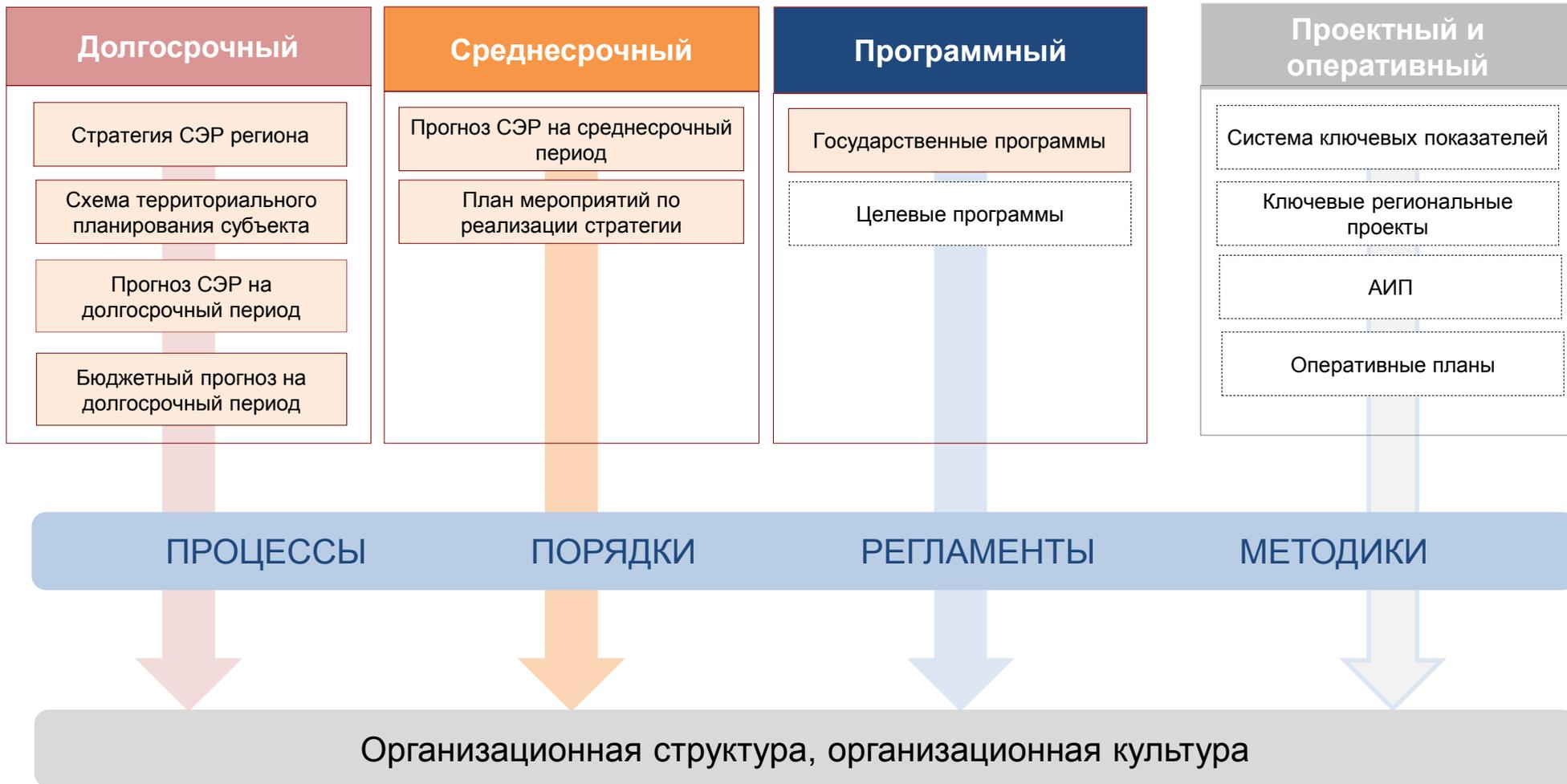
Для чего нужна стратегия?

Для оперативной работы государственной системы (в т.ч. для реализации целевых программ) нужно знать долгосрочные цели, приоритеты и те подходы, с помощью которых этих целей планируется достигнуть.



Архитектура системы стратегического планирования Ярославской области в терминологии 172-ФЗ

Регулируется 172-ФЗ





Иерархия элементов системы



Содержит главные цели развития региона, приоритеты и ключевые принципы развития, цели и задачи по направлениям.



Содержит перечень государственных программ, необходимых для достижения целей.



Определяет комплекс взаимоувязанных мероприятий для достижения поставленных целей в рамках имеющихся бюджетных ограничений.



Правительство
Ярославской области

Система целевых показателей государственных программ

Рогачева Елена Александровна
консультант управления стратегического
планирования



- 1. Правовые и методологические основы статистического учета**
- 2. Статистические показатели как инструмент для оценки**
- 3. Изменения в работе над государственными программами области в части целевых показателей**



1.1. Правовое поле

✓ **Федеральный закон от 29 ноября 2007 года N 282-ФЗ**

**«ОБ ОФИЦИАЛЬНОМ СТАТИСТИЧЕСКОМ УЧЕТЕ И СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

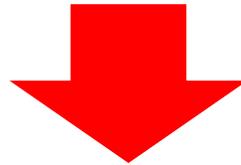
✓ **НПА Правительства РФ**

✓ **НПА федеральных органов власти**



Официальный статистический учет –

деятельность, направленная на проведение в соответствии с официальной статистической методологией федеральных статистических наблюдений и обработку данных, полученных в результате этих наблюдений, и осуществляемая в целях формирования официальной статистической информации



Показатель (индикатор) – характеризует не явление, а то, как оно измерено !!!



Субъект Российской Федерации	Рейтинг регионов по указу 1199	Комплексная оценка эффективности по указу 825
Ненецкий автономный округ	1	73
Воронежская область	2	14
Ямало-Ненецкий автономный округ	3	25
Республика Дагестан	4	76
Ханты-Мансийский автономный округ	5	64
Ленинградская область	6	54
Тюменская область	7	3
г. Москва	8	8
Белгородская область	9	33
Республика Татарстан	10	1
Тамбовская область	11	6
Кемеровская область	12	21
Липецкая область	13	20
Ставропольский край	14	19
Краснодарский край	15	22
Амурская область	16	30
г. Санкт-Петербург	17	2
Псковская область	18	26
Калужская область	19	44
Республика Адыгея	20	72



- применение показателя в отрыве от методики его формирования
- периодичность и сроки разработки официальной статистической информации
- выбор между оперативными и утвержденными данными
- корректировка официальной статистической информации



- ✓ **Официальный сайт Росстата <http://www.gks.ru>**
- ✓ **Официальные сайты региональных органов федеральной службы государственной статистики**
- ✓ **Официальные сайты федеральных органов власти**
- ✓ **ЕМИСС (единая межведомственная информационно-статистическая система) fedstat.ru**
- ✓ **Другие**

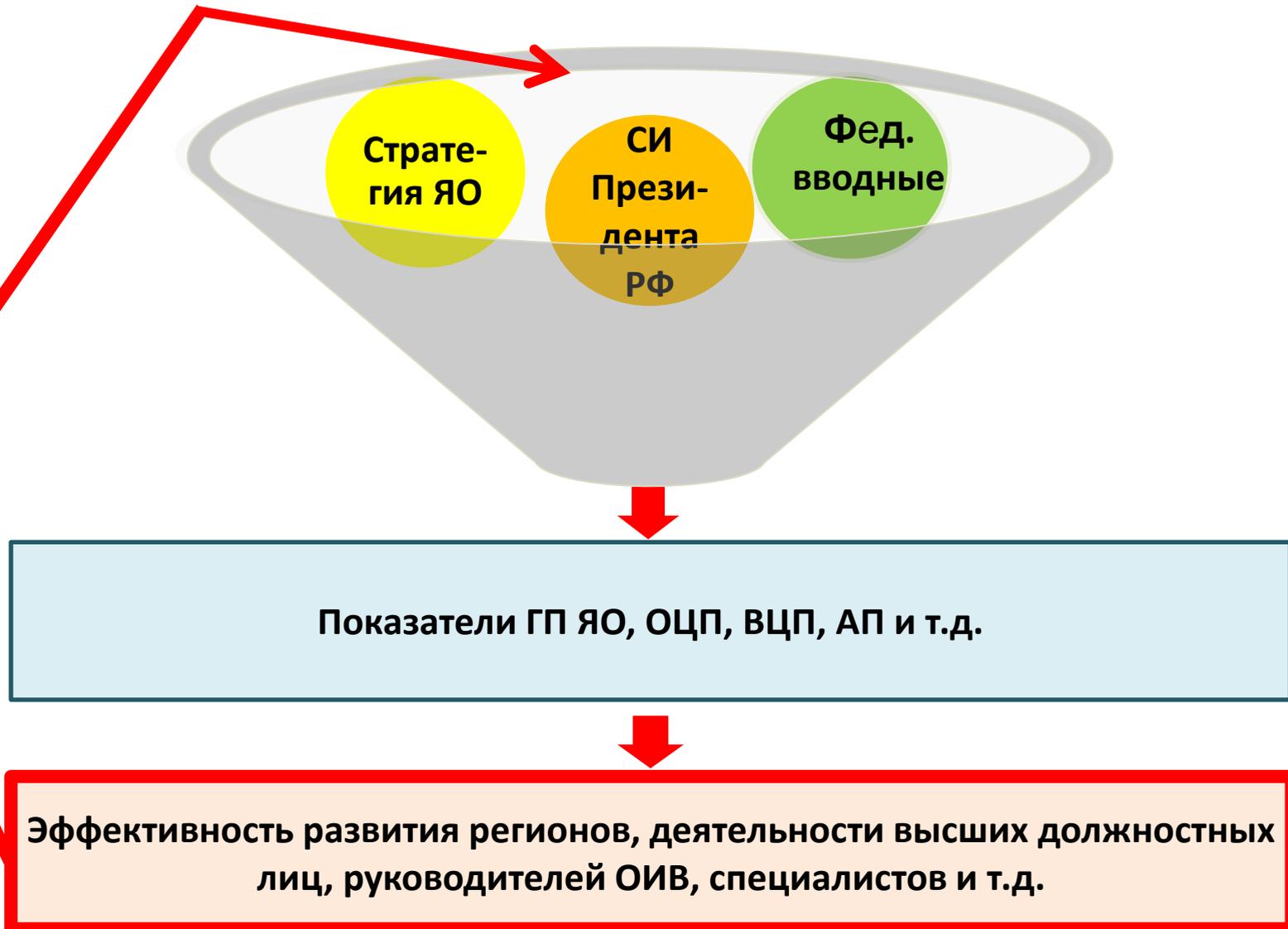


Критерии выбора показателей





Формирование системы показателей стратегического управления





ГП Развитие здравоохранения

БЫЛО

Цель

обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения

ГП Развитие здравоохранения

СТАЛО

Цель

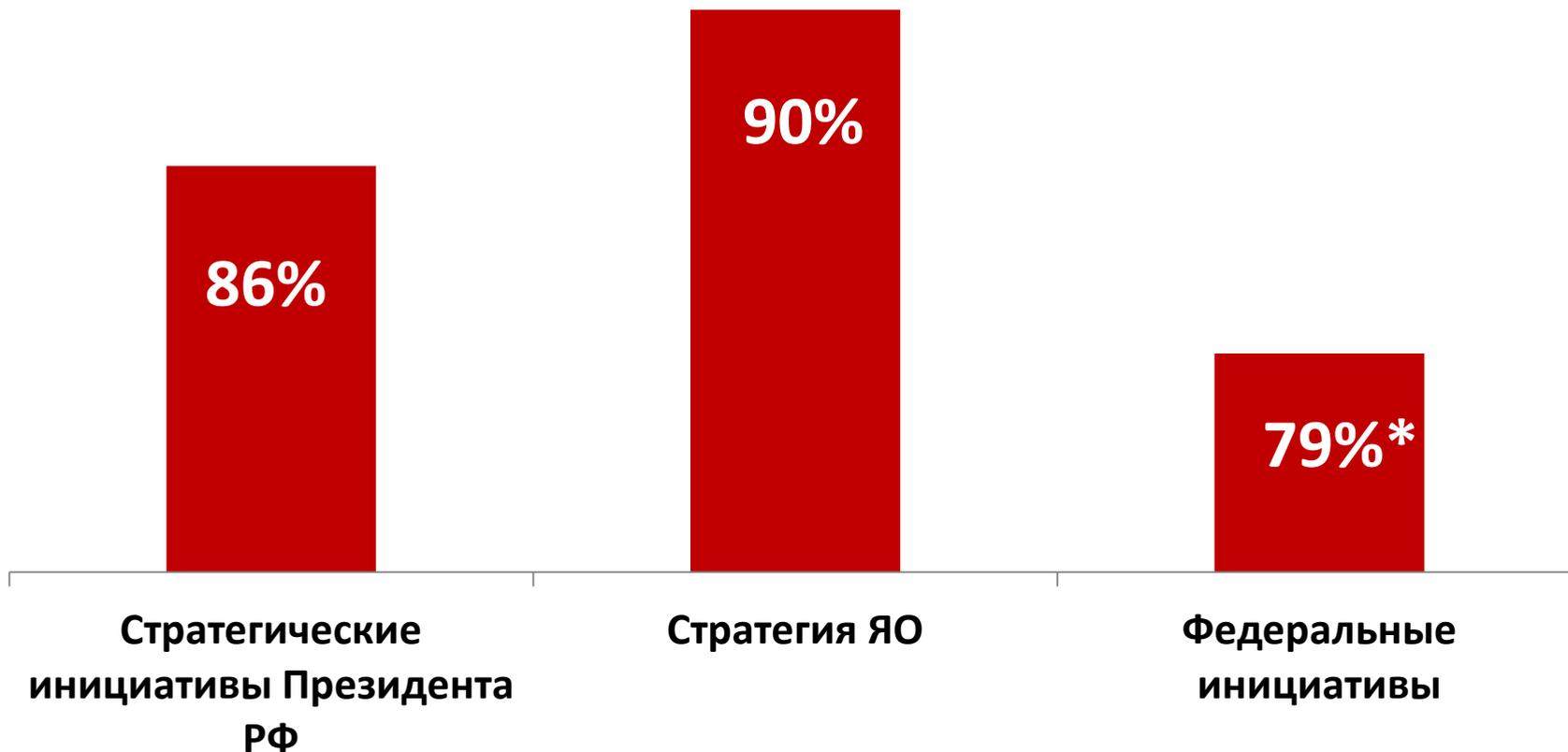
- обеспечение качества и доступности медицинской помощи;
- повышение эффективности медицинских услуг

Смертность от болезней системы кровообращения
Смертность от новообразований
Смертность от туберкулеза
Смертность от дорожно-транспортных происшествий
Младенческая смертность и т.д.

«контейнер» из нескольких подпрограмм, направленных на достижение показателей



Доля показателей, закрепленных в региональных НПА



* - соответствие ГП ЯО и ГП РФ в части показателей



1. Региональный мониторинг:

- Показатели
- Поручения
- Мероприятия

2. 1.Закрытая часть ГАС «Управление»

2.2. Ситуационный центр Губернатора области

3. Обобщенная информация в свободном доступе



- ✓ Перечень показателей «майских указов»
- ✓ Перечень мероприятий, направленных на достижение показателей «майских» указов
- ✓ Включение дополнительного интерфейса «Паспорт мероприятия» в модуль ГП АИС «Планирование» - увязка с показателями «майских» указов *(подробности далее)*



ВСЕГО – 41 показатель

Указ 597 – 15 (+3 показателя)

Указ 599 – 6 (+1 показатель)

Указ 600 – 6 (изменен перечень)

Указ 601 – 2 (-3 показателя)

* - см. раздаточные материалы



Структура и механизмы формирования государственных программ Ярославской области и их подпрограмм



- ✓ **БЮДЖЕТНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

- ✓ **Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ
«О стратегическом планировании в Российской Федерации»**

- ✓ **Постановление Правительства области от 24.08.2012 № 819-п
«Об утверждении Положения о программно-целевом
планировании и контроле в органах исполнительной власти
Ярославской области и структурных подразделениях
аппарата Правительства области»**



Государственная программа

- государственная программа субъекта Российской Федерации - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации

Программа развития

- программа, направленная на достижение цели(ей) социально-экономического развития (далее – СЭР) региона

Областная целевая программа (ОЦП)

- программа развития, иницируемая на областном уровне

Региональная программа (региональная целевая программа) (РП)

- программа развития, требования к наличию и содержанию которой установлены федеральными нормативными правовыми актами при условии привлечения средств федерального бюджета и/или средств внебюджетных источников

Ведомственная целевая программа (ВЦП)

- увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам комплекс мероприятий, обеспечивающий эффективное решение задач текущей деятельности конкретного ОИВ

Основное мероприятие госпрограммы

- укрупненное значимое мероприятие, выполняемое ОИВ/СППО, не входящее в состав подпрограммы

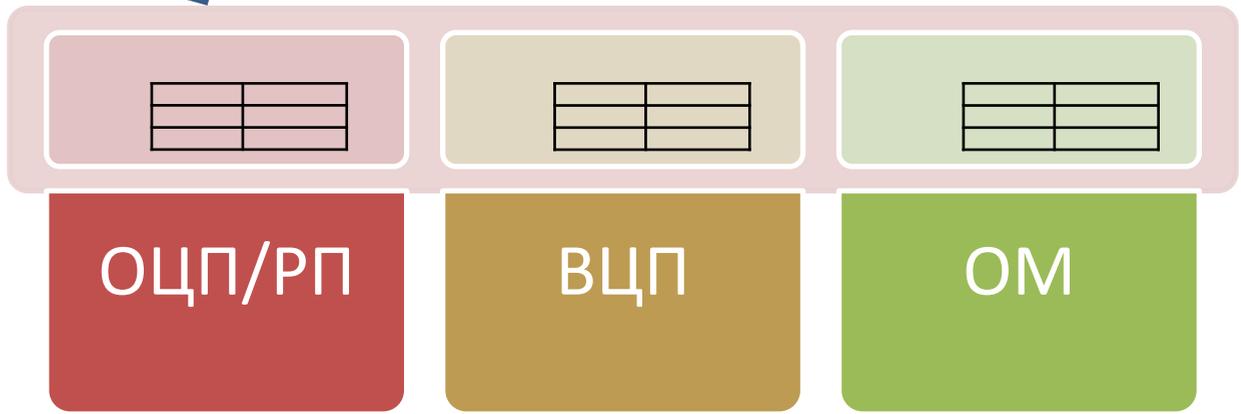


Структура государственной программы



ГП - «контейнер», содержащий описание проблематики и целей ГП и ссылки на подпрограммы (ОЦП, РП, ВЦП) и основные мероприятия

ГП – документ планирования, не устанавливающий расходные обязательства



Самостоятельные НПА, утверждающие расходные обязательства





Раздел «Целевые показатели ГП»

Раздел «Меры госрегулирования»

Раздел «Трудовые ресурсы»

**Комплексный план реализации госпрограммы на 3 года
(приложение)**





Мероприятие - работа, выполняемая в рамках реализации задачи программы, имеющая конкретный результат, срок и исполнителя

Требования к системе мероприятий:

- каждое мероприятие должно характеризоваться сроком исполнения, результатом, необходимыми объемами и источниками финансирования, составом исполнителей;
- исполнитель мероприятия – всегда только ОИВ/СППО, являющийся ГРБС. Подведомственные учреждения, прочие организации могут быть соисполнителями мероприятия;
- мероприятия вновь принимаемых программ не должны дублировать мероприятия уже принятых программ;
- не должно быть мероприятий, не решающих ни одну из задач;
- *необходимость и достаточность мероприятий для решения каждой из задач (в условиях ограниченности бюджетных средств трудновыполнимо).*



Основное мероприятие госпрограммы – укрупненное значимое мероприятие, выполняемое ОИВ/СППО, не входящее в состав подпрограммы

Утверждается отдельным постановлением

(в случае отсутствия утвержденных законов, иных НПА, либо заключённых от имени Ярославской области договоров (соглашений), устанавливающих расходные обязательства Ярославской области по ОМ)

Может содержать объекты АИП

(с условием соблюдения требований постановления Правительства области от 15.06.2010 № 416-п)

В составе ГП соответствует уровню подпрограммы:

- в законе о бюджете финансирование распределяется до задач,
- в модуле «ГП» АИС «Планирование» заполняются те же поля, что для п/п



Оценка эффективности ГП Отчетность



Единая методика оценки результативности и эффективности реализации программ* позволяет оценить все программы по единой шкале.

Применяемые для оценки показатели

Предмет оценки	Обозначение	Описание
Стратегическая результативность	R стр	степень достижения показателей целей программы
Результативность исполнения подпрограммы (ОМ)	R исп	степень достижения запланированных результатов по мероприятиям за отчетный период
Эффективность исполнения программы	E	степень достижения запланированных показателей программы с учетом степени освоения средств бюджетов всех уровней на реализацию программы

* - Методика оценки результативности и эффективности реализации государственных программ Ярославской области утверждена постановлением Правительства области от 24.08.2012 № 819-п



Оценку результативности и эффективности реализации программ проводит УСП автоматизированно – в АИС «Планирование».

Значение показателя стратегической результативности (R стр) /результативности исполнения программы (R _{исп})	Оценка программы
$R \geq 95\%$	высокорезультативная
$85\% \leq R < 95\%$	среднерезультативная
$R \leq 85\%$	низкорезультативная
Значение показателя эффективности исполнения программы	Оценка программы
$E \geq 100\%$	высокоэффективная
$90\% \leq E < 100\%$	среднеэффективная
$E \leq 90\%$	низкоэффективная



Отдельно выявляются программы с низким качеством планирования

К таким программам отнесены:

- программы, имеющие завышенные значения результативности и/или эффективности (более 130 – 135 %);
- программы, имеющие большой разрыв между значениями Rстр, Рисп и E ;
- государственные программы, результативность и эффективность которых оценена как высокая и/или средняя, но в то же время в их составе есть подпрограммы с низкой результативностью и эффективностью, или наоборот.



Эффективность и/или результативность исполнения превышает разумные значения (более 130%) :

- завышение потребности в финансировании, занижение плановых значений результатов;
- некорректная оценка результатов (включение в общий итог результатов, достигнутых независимо от программы)

Стратегическая результативность превышает разумные значения (более 130%):

- занижение плановых значений показателей цели;
- недостатки в оценке влияния программы на изменение показателей

Результативность и/или эффективность исполнения низкая, а стратегическая результативность высокая (или наоборот):

- отсутствие связи между целевыми показателями и мероприятиями программ



В 2015 году по многим подпрограммам и, соответственно, ГП возникли принятые, но не оплаченные обязательства, погашение которых перешло на 2016 год, в связи с чем отчетные данные по финансированию этих программ не отражают действительного состояния дел. Показатель эффективности по таким программам получается очень высоким, что делает оценку программы некорректной.



- изменения в Методику оценки



Ответственным исполнителям программ, отнесенных к группе с низким качеством планирования, необходимо провести анализ и подготовить предложения по внесению изменений в программы с целью устранения недостатков планирования и повышению результативности и/или эффективности

Ответственным исполнителям программ, имеющих низкую результативность и/или эффективность, необходимо принять меры по повышению результативности и/или эффективности программы либо подготовить предложения о досрочном завершении реализации соответствующей программы

* - в соответствии с требованиями БК РФ (ст. 179, ч.3)



Ошибки, проблемы



1. Неверно построено дерево целей программы:

- ✓ *подмена задач целями;*
- ✓ *подмена целей показателями целей;*
- ✓ *цель сформулирована узко (как задача), не показывает значимость программы;*
- ✓ *показатели цели не соответствуют степени влияния программы*

2. Неверно сформулированы задачи и мероприятия программы:

- ✓ *задачи /мероприятия не соответствуют дереву целей программы;*
- ✓ *задачи/мероприятия сформулированы неконкретно (непонятно, какой результат должен быть достигнут в ходе реализации задачи);*
- ✓ *мероприятия сформулированы отдельно от дерева задач;*
- ✓ *перечень мероприятий содержит не все достаточные для реализации задач мероприятия*

3. Общие

- ✓ *задачи текущей деятельности не должны содержаться в программах развития*



Существующие проблемы:

- 1) декларируются одни цели программ, а мероприятия совсем другие
- 2) все программы эффективные, а в регионе ничего не меняется
- 3) программы плохо скоординированы между собой
- 4) не соблюдается системный подход в разработке программ (*получили письмо из профильного министерства - срочно бежим делать программу*)



Изменения в региональном законодательстве



Закон Ярославской области от 26 июня 2008 г. № 28-з «О бюджетном процессе»

Статья 5². Рассмотрение Ярославской областной Думой проектов государственных программ Ярославской области

1. Проекты государственных программ Ярославской области направляются Правительством Ярославской области для рассмотрения в Ярославскую областную Думу одновременно с началом процедуры согласования проекта государственной программы Ярославской области ответственным исполнителем государственной программы Ярославской области

Статья 20¹. Рассмотрение Ярославской областной Думой информации о реализации государственных программ Ярославской области

1. Правительство Ярославской области ежегодно представляет в Ярославскую областную Думу:
- 1) в срок до 1 апреля – сводный годовой отчет о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Ярославской области;
 - 2) в срок до 1 сентября:
 - информацию о ходе реализации государственных программ Ярославской области за 6 месяцев текущего года (исполнение финансирования за счет средств областного бюджета, индекс результативности исполнения);
 - перечень изменений, внесенных в государственные программы Ярославской области в течение 6 месяцев текущего года.



Вносятся изменения в постановление Правительства области от 24.08.2012 № 819-п

(см. раздаточный материал)

- *О представлении информации в ГАСУ*
- *О новом интерфейсе «Паспорт мероприятия»*
- *Уточнение методик оценки R и E*



Документы стратегического планирования, подлежащие государственной регистрации





Госпрограммы

ОЦП,
ВЦП,РП,ОМ

Мероприятия
ОЦП,ВЦП,РП,ОМ

Внесение
изменений

Паспорт
мероприятия

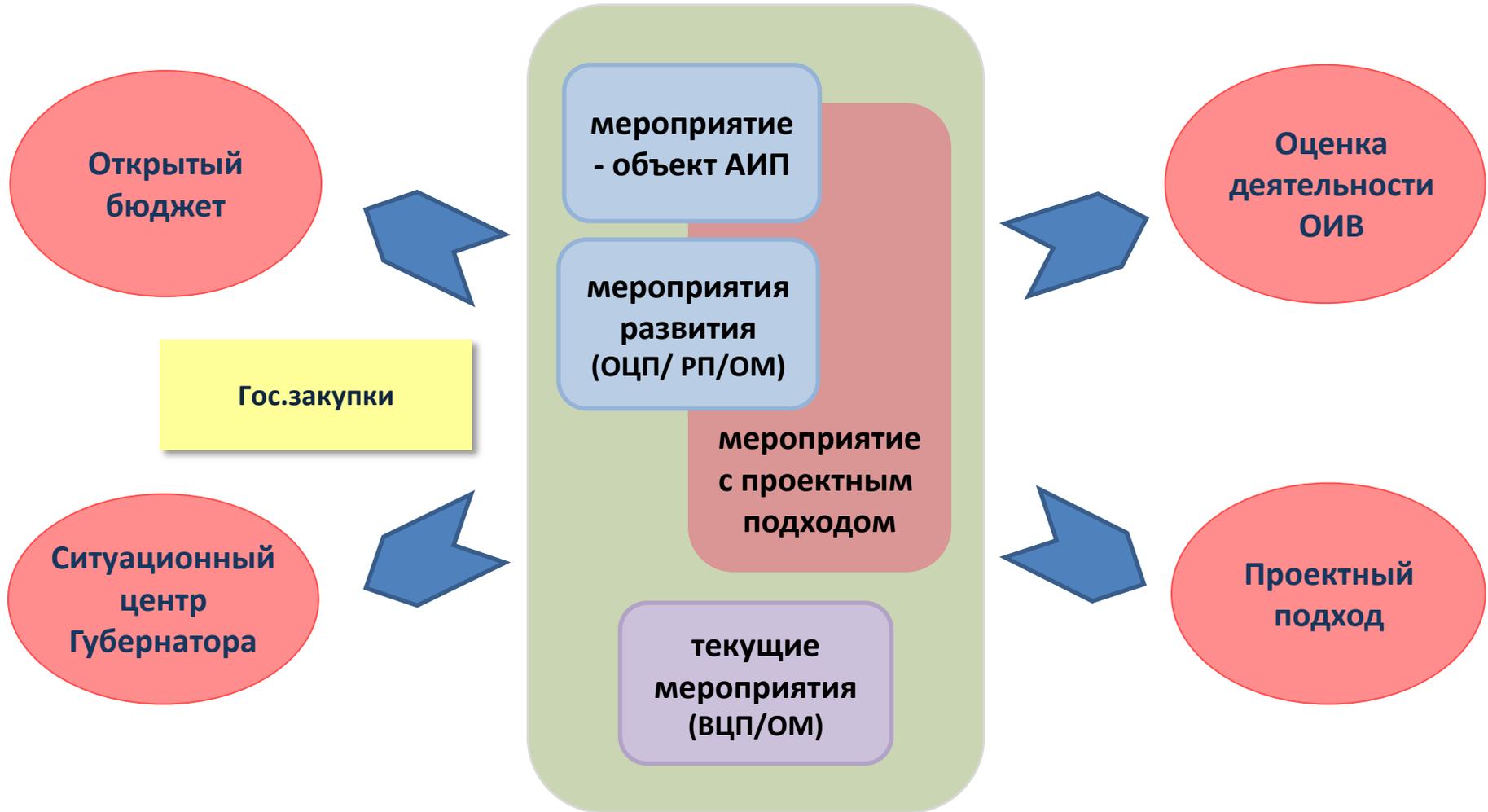
New!

Справочники

Отчеты



Типы мероприятий программ





Структура ИФ «Паспорт мероприятия»

Заголовок

Состояние документа	ОЦП, ВЦП, РП, ОМ (выбор из ИФ «ОЦП, ВЦП, РП, ОМ»)			Мероприятие ОЦП, ВЦП, РП, ОМ (выбор из ИФ «ОЦП, ВЦП, РП, ОМ»)/детализация «Мероприятия ОЦП, ВЦП, РП, ОМ»				Тип мероприятия (перечисление)	Является проектом (Флаг-галка)	Проект (выбор из спр-ка «Проекты»)		Примечание (str)	Дата утверждения (data)	... системные поля
	Код	Номер ПП	Наименование	Код цели	Код задачи	Код мероприятия	Наименование мероприятия			Номер	Наименование			

Детализация 1 «Описание объекта» * (открыта для всех типов мер-й, обязательна для заполнения для мер-й с типом=1)

Адрес объекта (str)	ОКТМО		Координаты объекта на карте		Цели (str)	Сроки строительства/реконструкции объекта, годы (начало, окончание)(str)	Предполагаемая стоимость объекта, тыс. руб. (в текущих ценах) (str)	Количественные показатели (показатель) результатов реализации объекта (планируемая мощность объекта) (str)	Значение оценки обоснованности и эффективности использования средств ОБ (str)	Примечание (str)
	Код	Наименование (выбор из спр-ка)	Широта (int) - (xx.xx.xxx)	Долгота (int) - (xx.xx.xxx)						

Детализация 2 «Контрольные события» *

- открыта для всех типов мероприятий, обязательна для заполнения

Контрольное событие		Ответственный исполнитель (str)	Дата выполнения		Причина отклонения - не выполнения в спок (str)	Примечание (str)
Код (XX)	Наименование (str)		План (data)	Факт (data)		

Детализация 2.1 «Результаты мероприятия» * (не обязательна для заполнения)

для заполнения

Промежуточный результат		Ed. Измерения (выбор из спр-ка)	Динамика (перечисление)	Значение результата		Примечание - причина отклонения	Примечание (str)
Код (XX)	Наименование (str)			План	Факт		

Детализация 3 «Перечень НПА» * - открыта для всех типов мероприятий, обязательна для заполнения

мероприятий, обязательна для заполнения

Вид НПА		НПА – выбор из спр-ка «НПА»		
Код XX.XX	Наименование	Наименование (str)	Номер (str)	Дата принятия (data)

Детализация 4 «Результаты исполнения НПА» * (не обязательна для заполнения)

для заполнения

Код (XX)	Наименование (str)	(выбор из спр-ка)	Динамика (перечисление)	Значение результата		Примечание - причина отклонения	Примечание (str)
				План	Факт		

Показатели майских указов Президента РФ



Эффективность госпрограммы (п/п) – это комплексная оценка хода реализации и достижения результатов госпрограммы.

Эффективность госпрограммы(п/п) определяется на основе интегральных оценок стратегической результативности госпрограммы, эффективности исполнения госпрограммы, эффективностей всех подпрограмм/основных мероприятий входящих в данную госпрограмму.

Интегральная оценка эффективности исполнения программы

Значение индекса эффективности исполнения программы ($E_{исп}$)	Значение интегральной оценки (I_n)
$E_{исп} \geq 100\%$	1
$90\% < E_{исп} < 100\%$	0,5
$E_{исп} \leq 90\%$	0