

**Аналитическая записка об итогах реализации национальных проектов
в 2019 году и первом полугодии 2020 года**

В процессе мониторинга и анализа планирования и реализации национальных проектов и Комплексного плана в 2018 - 2020 годах Счетной палатой Российской Федерации выявлены системные проблемы, которые свидетельствуют о необходимости корректировки национальных проектов и совершенствования системы управления на всех стадиях жизненного цикла национальных проектов.

1. Отсутствие в национальных и федеральных проектах последовательной и обоснованной декомпозиции целей, целевых и дополнительных показателей, результатов с обоснованными плановыми значениями и соответствующим финансированием с учетом необходимости обеспечения достижения национальных целей.

1.1. Модели функционирования результатов федеральных проектов носят формальный характер, так как содержат только описание предлагаемых мер и не содержат обоснования работоспособности запланированных механизмов достижения результатов (включая логические цепочки получения запланированных результатов, сделанные допущения и возможные риски достижения целей и показателей), достаточных для достижения цели и показателей федеральных проектов, в контексте решения определенных актуальных проблем социально-экономического развития Российской Федерации. Как следствие, снижается потенциал управления рисками реализации национальных проектов и отсутствует реальная картина потребности необходимых для достижения целей финансовых ресурсов.

1.2. Сформированная система дополнительных показателей не позволяет комплексно и полно характеризовать качественный прогресс в достижении целей и целевых (основных) показателей на этапе реализации мероприятий

национальных и федеральных проектов и, как следствие, формировать обоснованные выводы и своевременно предоставлять заинтересованным сторонам подробную информацию о проблемах и рисках реализации в целях оперативного принятия корректирующих решений.

1.3. Кроме того, проблемами мониторинга реализации национальных проектов являются:

подавляющее большинство методик расчета показателей утверждены после утверждения паспортов и значения показателей не были верифицированы с использованием утвержденных методик;

национальные цели развития до сих пор не декомпозированы до показателей всех национальных проектов, а значения отдельных показателей находятся в противоречии со значениями других показателей. Так, для оценки достижения национальной цели «Увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет» в НП «Демография» установлен показатель «Снижение смертности населения старше трудоспособного возраста». Данный показатель не позволяет объективно охарактеризовать достижение цели, поскольку «долгожительство», в том числе и за счет получения медицинских услуг, не обязательно свидетельствует о том, что продолжительная жизнь человека является здоровой. Кроме того, показатель характеризует снижение смертности только по одной возрастной группе, а Методика расчета показателя «Ожидаемая продолжительность здоровой жизни (лет)» исходит из различных возрастных интервалов. Кроме того, при исполнении всех мероприятий и достижении результатов ФП «Финансовая поддержка семей при рождении детей» и ФП «Укрепление общественного здоровья» не достигнут ни один из установленных показателей по увеличению рождаемости (суммарный коэффициент рождаемости, коэффициенты рождаемости в различных возрастных группах) и по снижению смертности трудоспособного населения (отдельно мужчин и женщин), которые влияют на достижение национальных целей развития «Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации» и «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до

78 лет (к 2030 году – до 80 лет)»;

во многом достижение показателей обусловлено неучтенными важными факторами или долгосрочными тенденциями, не поддающимися оперативному управлению;

отсутствует комплексное наблюдение изменений (за исключением единичных случаев), что не позволяет оценить реальное влияние национальных проектов на изменение качества жизни граждан.

2. Отсутствие в национальных и федеральных проектах всего комплекса мероприятий, обеспечивающих «прорывной» характер с точки зрения достижения установленных целей и показателей, а также отсутствие синхронизации мероприятий национальных проектов между собой и с мероприятиями документов стратегического планирования как на федеральном, так и на региональном уровне.

2.1. Отсутствуют мероприятия, обеспечивающие достижение отдельных установленных показателей.

Так, например, при выполнении всех предусмотренных ФП «Чистый воздух» НП «Экология» мероприятий по снижению к 2024 году более чем на 20 % совокупного объема выбросов цель по кардинальному снижению загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах недостижима.

Расчеты Счетной палаты Российской Федерации показали, что мероприятия федерального проекта не охватывают источники тех загрязняющих веществ, по которым имеется превышение допустимых нормативов, или недостаточны для снижения воздействия до приемлемого уровня, в том числе с точки зрения рисков для здоровья населения.

В ФП «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям» НП «Здравоохранение», целевые показатели «Доля взятых под диспансерное наблюдение детей в возрасте 0 - 17 лет с впервые в жизни установленными диагнозами болезней (костно-мышечной системы и соединительной ткани; глаза и его придаточного аппарата;

органов пищеварения; системы кровообращения; эндокринной системы; расстройств питания и нарушения обмена веществ)» не характеризуют младенческий возраст, а диспансерное наблюдение с впервые установленными диагнозами не охватывает всех существенных аспектов снижения смертности, так как не воздействует на причину заболеваний.

2.2. Мероприятия национальных проектов не синхронизированы и не согласованы между собой и мероприятиями документов стратегического планирования как на федеральном, так и на региональном уровне, что препятствует получению необходимых синергетических эффектов в процессе достижения целей национальных проектов и национальных целей.

3. Отсутствие механизмов привлечения, обоснования и детализации источников внебюджетных средств.

Так, например у руководителей федеральных проектов Комплексного плана отсутствуют действенные механизмы взаимодействия с инвесторами, ответственными за выполнение мероприятий, в части обеспечения обязательств по привлечению внебюджетного финансирования, а также по соблюдению сроков реализации мероприятий и предоставлению отчетности.

В 2019 году уровень исполнения расходов за счет внебюджетных источников составил только 47,6 % запланированного объема. При этом объем внебюджетного финансирования ряда федеральных проектов Комплексного плана составляет значительную часть. Например, по ФП «Морские порты России» в период 2019 – 2024 годов он равен 661,5 млрд. рублей, что почти в три раза превышает размеры его бюджетного финансирования (237,6 млрд. рублей).

В 2019 году привлечение внебюджетных средств по ФП «Морские порты России» составило 15,62 % запланированного объема.

Также структура финансового обеспечения НП «Экология» характеризуется превалированием внебюджетных источников, на их долю приходится 82,3 % всех расходов (основная их часть, 71 %, или 2 400,0 млрд. рублей, запланирована в рамках ФП «Внедрение наилучших доступных технологий»). При этом не имеется действенных механизмов их привлечения, что также подтверждается

результатами первого года реализации национального проекта (в 2019 году исполнение внебюджетных средств составило 13,4 %). Как следствие, имеется риск невыполнения значительной части мероприятий, в первую очередь, связанных с реформой по переходу на наилучшие доступные технологии, результатом которых должно стать кардинальное снижение загрязнения воздуха, водных объектов, а также сокращение образования отходов и снижение их опасности.

4. Необоснованность установленных значений показателей и результатов для регионов и недостаточный уровень их вовлеченности.

4.1. При декомпозиции значений показателей и результатов федеральных проектов в региональном разрезе не всегда учитывались финансовые и территориальные особенности регионов, что обусловило существенное недостижение значений показателей и результатов в одних случаях, существенное (кратное) перевыполнение в других, а также достижение показателей и результатов на федеральном уровне при недостижении их существенной долей регионов.

4.2. Утверждение плановых значений для субъектов Российской Федерации производилось без открытого, предметного и детального обсуждения с привлечением субъектов Российской Федерации и широкого круга экспертов, а также при отсутствии методик расчета показателя и методик декомпозиции показателей и результатов. Ряд субъектов Российской Федерации отказались от заключения соглашений ввиду несогласия с обязанностью достижения отдельных установленных показателей и результатов или же заявляли о рисках недостижения и необходимости пересмотра показателей и результатов в начале реализации национальных проектов. При этом по ряду показателей декомпозиция значения на региональный уровень не производилась, что также стало причиной недостаточной вовлеченности регионов в реализацию проектов.

Одним из сдерживающих факторов реализации мероприятий национальных проектов являлось заключение субъектами Российской Федерации соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям

сроком на 1 год.

5. Недостаточная проработанность отдельных элементов системы управления проектами, в том числе в части оперативного внесения изменений в проекты, системы управления рисками, координации работ с субъектами Российской Федерации.

5.1. Низкое качество планирования приводит к несвоевременному выполнению мероприятий, установленных планами мероприятий по реализации проектов, что создает риски срыва сроков и недостижения показателей.

Изменение расходов по федеральным проектам не коррелирует с изменениями плановых значений показателей, что свидетельствует о низком качестве планирования расходов (отсутствие увязки ресурсного обеспечения, показателей и ожидаемых результатов).

5.2. Несбалансированность системы управления проектами влечет за собой значительные временные затраты на принятие решений по внесению изменений в паспорта проектов, что приводит к отсутствию взаимоувязанности действий участников проектов с результатами и финансовым обеспечением проектов.

5.3. Существующая нормативная правовая база и система управления национальными проектами не позволяют быстро перестраиваться и управлять рисками их реализации.

5.4. Отсутствует действенный механизм персональной ответственности за качество реализуемых мероприятий, при этом наблюдается низкий уровень организации работ ответственными исполнителями мероприятий. Фактически не обеспечивается координация работ федеральных органов исполнительной власти и организаций с субъектами Российской Федерации при реализации национальных проектов.

6. Формальная и неполная отчетность о ходе реализации проектов и, как следствие, стремление со стороны исполнителей проектов обеспечить формальное достижение результатов.

6.1. Отчеты содержат сведения об освоении средств, исполнении

контрольных точек и количественных показателях и не содержат непосредственно оценки достижения целей и реализации задач.

6.2. Ведомственные проектные офисы не обеспечивают надлежащую проверку отчетной информации о реализации федеральных и региональных проектов, не обеспечивают необходимый уровень контроля полноты и своевременности исполнения мероприятий, не обеспечивают должное регламентированное взаимодействие с хозяйствующими субъектами и анализ результативности выполняемых ими мероприятий.

6.3. Отчеты о ходе реализации проектов формируются не в полной мере или с нарушениями сроков. Общий статус реализации не всегда соответствует фактическому исполнению установленных параметров, а оперативные данные не всегда соответствуют данным официальной статистики, агрегированным данным регионов, что искажает результаты мониторинга и снижает достоверность данных, необходимых для принятия своевременных управленческих решений.

6.4. Сроки представления официальной статистической информации по показателям (с задержкой от 4 месяцев до 2 лет) не позволяют в полной мере оценить их фактическое достижение при подготовке ежегодного отчета о ходе реализации. Отсутствует полная и достоверная информация о рисках достижения результатов и показателей, что делает систему мониторинга недостаточно эффективной.

6.5. Несовершенство методик расчета отдельных показателей (несоответствие используемым в мировой практике, отсутствие единого подхода федеральных органов исполнительной власти к методологии расчета, использование нормативно не закрепленных или нечетких понятий, неопределенность источников данных, отсутствие проверок с помощью статистического инструментария) создает почву для манипулирования их значениями, не позволяет достоверно оценить степень их выполнения. По ряду показателей методики расчета отсутствуют или находятся в стадии пересмотра.

При этом усиление внешнего контроля, который в настоящее время уже представлен широким набором контролирующих институтов и систем

мониторинга национальных проектов, может повлечь за собой еще большую формализацию в достижении результатов, отказ от реализации комплексных результатов с высокой степенью взаимозависимости, трансформацию результатов в краткосрочные локальные задачи процедурного характера.

Таким образом, сохранение текущего формата национальных проектов и системы их управления создает риски неполучения целевых эффектов от реализации национальных проектов и прорывных результатов, и, следовательно, может привести к неэффективному расходованию бюджетных средств.

Рекомендации по решению системных проблем

Счетная палата Российской Федерации рекомендует в рамках корректировки национальных проектов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»:

1. Обеспечить согласованность национальных проектов между собой и с документами стратегического планирования с целью достижения необходимых синергетических социально-экономических эффектов от реализации национальных проектов.

2. Выстроить при корректировке национальных проектов обоснованные модели функционирования результатов (логику трансформационных механизмов, необходимых для достижения целей национальных проектов), включающие описание проблемных областей, на которые направлены планируемые проекты (мероприятия), описание цепочек ожидаемых результатов, включая непосредственные и конечные результаты, а также допущения и риски реализации (при этом может быть использована методология теории изменений), предусмотреть соответствующий раздел национальных и федеральных проектов и порядок его актуализации.

3. Разработать и утвердить в кратчайшие сроки отсутствующие методики расчета показателей Указа № 474, а также отсутствующие методики расчета текущих показателей национальных проектов, предусмотрев в процессе разработки учет необходимой мировой практики и консультации с экспертным

сообществом. Дополнить систему показателей национальных проектов показателями, позволяющими использовать их для объективной оценки достижимости национальных целей развития.

Провести анализ причин невыполнения и кратного перевыполнения в 2019 году плановых значений целевых показателей при их корректировке.

4. Обеспечить совершенствование механизмов взаимодействия между федеральными и региональными органами исполнительной власти по вопросам реализации нацпроектов путем:

обеспечения согласования понятной и приемлемой декомпозиции значений показателей федеральных проектов в региональном разрезе с учетом финансовых, национальных и территориальных особенностей регионов, а также основываясь на их отраслевой специализации и финансовом обеспечении;

осуществления приведения параметров финансового обеспечения реализации национальных проектов за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствие с утвержденными региональными проектами объемами бюджетных ассигнований;

рекомендации субъектам Российской Федерации заключать соглашения о предоставлении межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям в целях реализации мероприятий национальных проектов сроком на 3 года;

своевременного выявления рисков и проблем, требующих решения на федеральном уровне;

распространения положительного опыта и лучших практик регионов.

5. Обеспечить эффективность и гибкость системы управления национальными проектами, в том числе за счет:

совершенствования управленческой и проектной культуры ответственных исполнителей проектов, повышение их самомотивации;

формирования единого информационного и методологического поля и интенсивного обучения ответственных исполнителей;

технической доработки автоматизированной информационной системы управления национальными проектами на базе ГИИС «Электронный бюджет»;

повышения дисциплины ответственных исполнителей по предоставлению отчетности о реализации национальных и федеральных проектов и усиления ответственности ведомственных проектных офисов в части проверки и анализа информации о ходе реализации национальных, федеральных и региональных проектов на предмет ее достоверности, актуальности, а также полноты в целях обеспечения объективного сквозного оперативного мониторинга и своевременной корректной оценки рисков реализации;

разработки и утверждения методических рекомендаций по системе управления рисками при реализации национальных и федеральных проектов.

6. Сформировать механизмы привлечения и обоснования источников внебюджетных средств.

7. В Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года определить и ранжировать по степени влияния на достижение национальных целей развития меры государственной политики, содержащиеся в национальных и федеральных проектах и иных документах стратегического планирования, а также осуществить декомпозицию национальных целей развития до показателей всех национальных, федеральных и региональных проектов.

8. Проработать механизм и методическое обеспечение пилотирования (апробации) ранее нереализуемых социально-экономических мер государственной политики.