

Методология проведения экспертно-аналитического мероприятия

По цели 1 проведен анализ стратегических целей, задач и правовых основ создания и функционирования институтов развития, в том числе:

1) установлена степень обоснованности и релевантности системы стратегических документов, направленных на развитие Северо-Кавказского федерального округа, а также результативности управления институтами развития при помощи установленных стратегических векторов;

2) установлена степень когерентности и координации между планами и результатами деятельности государственных органов и организаций по достижению целей, задач, мероприятий и показателей документов стратегического планирования, включая меры правового характера.

Для подтверждения/опровержения гипотезы ЭАМ применены следующие критерии:

- соответствие целей, задач, показателей стратегических документов всех уровней заявленным результатам социально-экономического развития СКФО;
- созданная система управления в рамках Госпрограммы, в том числе в отношении институтов развития, позволяет обеспечить реализацию поставленных стратегических целей и задач;
- деятельность, осуществляемая в рамках Госпрограммы, не носит конфликтный и/или противоречивый характер, последовательна и взаимодополняема. Координацию деятельности осуществляет уполномоченный ФОИВ.

При анализе в рамках цели 1 были использованы следующие методы:

- реконструкции логики;
- построения картированных схем с цепочками результатов;

- анализа документов стратегического планирования и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, направленных на развитие Северо-Кавказского федерального округа.

Ограничения примененных методов – сложность построения картированных схем целей, задач и показателей системы стратегических документов, планов деятельности государственных органов и организаций с учетом бессистемного изменения их редакций.

Результаты анализа Стратегии СКФО:

- стратегия нерелевантна и не согласована с документами стратегического планирования всех уровней, направленными на развитие Северо-Кавказского федерального округа;

- не в полной мере скоординирована и направлена на достижение стратегических целей и задач деятельности ФОИВ, ОИВ субъектов СКФО, институтов развития.

Применение обозначенных методов с учетом ограничений привело к следующим выводам:

1) прямое государственное воздействие для решения социально-экономических проблем СКФО осуществляется в отсутствие релевантных и когерентных целеполагающих документов, а также согласованных планов деятельности по их реализации;

2) стратегии институтов развития носят аналитически-описательный характер. Несмотря на понимание сильных и слабых сторон макрорегиона, рисков и возможностей, осуществление стратегического управления по ним затруднено;

3) фактически деятельность институтов развития осуществлялась в рамках тактических задач, обусловленных объемами финансирования, внешними факторами и с учетом достигаемых результатов деятельности.

По цели 2 проведена оценка результативности использования бюджетных средств и иных ресурсов, направленных на организацию и функционирование институтов развития, в том числе:

1) установлена достаточность ресурсного обеспечения институтов развития за счет бюджетных средств и результативности меры, принимаемых институтами развития для привлечения внебюджетных источников;

2) определена результативность деятельности институтов развития (показателей и результатов);

3) определена результативность деятельности ФОИВ по управлению институтами развития.

Для подтверждения/опровержения гипотезы ЭАМ применены следующие критерии:

- бюджетные средства, ежегодно выделяемые институтам развития, на 100 % использованы в соответствующем финансовом году на установленные при их выделении цели (проекты) (с учетом полученного конечного результата);

- объем привлеченных за счет внебюджетных источников средств превысил установленный плановый объем;

- достигнуты установленные документами о предоставлении бюджетных средств показатели результативности деятельности, показатели (индикаторы) государственной программы и значения ключевых показателей эффективности деятельности институтов развития (KPI);

- финансово-хозяйственная деятельность прибыльна, производилась выплата дивидендов акционерам;

- деятельность ФОИВ по управлению институтами развития последовательна и не носит конфликтный и/или противоречивый характер;

- система управления прозрачна;

- совокупность результатов деятельности институтов развития достаточна для реализации целей, задач, показателей, установленных документами стратегического планирования.

При анализе в рамках цели 2 были использованы следующие методы:

- реконструкции логики;
- построения картированных схем с цепочками результатов;
- анализа нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, направленных на развитие Северо-Кавказского федерального округа;
- анализа статистических данных (информация по запросам);
- соотнесения объемов расходов за счет бюджетных средств на реализацию поставленных перед институтами развития целей (проектов) к объемам средств, направленным на их содержание;
- установления остатков бюджетных средств, выделенных в предшествующие годы для реализации определенных проектов, на счетах;
- соотнесения привлеченных внебюджетных средств к установленным плановым значениям;
- анализа издержек и выгод.

Ограничения примененных методов:

- необходимость получения достоверных данных о расходах институтов развития на их ежегодное содержание и об объемах привлеченных за счет внебюджетных источников средств. Сложность выделения из общего объема средств части средств, полученной от хозяйственной деятельности институтов развития;
- неоднократные корректировки показателей результативности деятельности, КРІ;

- неоднократное изменение системы управления и механизмов финансирования институтов развития, бессистемная корректировка документов стратегического планирования.

Результаты анализа результативности деятельности институтов развития:

- средства федерального бюджета, выделенные в соответствующем финансовом году, использованы в полном объеме, однако цели (проекты), установленные при их выделении, не достигнуты (не реализованы в полном объеме).

- привлеченные за счет внебюджетных источников средства не использовались институтами развития на реализацию проектов.

Применение обозначенных методов с учетом ограничений привело к следующим выводам:

1) основным источником финансирования проектов, реализуемых институтами развития, являются средства федерального бюджета, которые в значительной части направляются на содержание институтов развития;

2) результаты деятельности корпораций развития субъектов СКФО не в полной мере соответствуют целям их создания;

3) деятельность Минкавказа России по выработке и реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития Северного Кавказа и координации деятельности ФОИВ неэффективна;

4) деятельность ФОИВ в части реализации стратегических целей и задач неэффективна.

По цели 3 проведена оценка влияния институтов развития на социально-экономическое положение Северо-Кавказского федерального округа, в том числе:

1) оценен вклад институтов развития в динамику социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа;

2) оценены риски недостижения институтами развития стратегических целей и задач их создания.

Для подтверждения/опровержения гипотезы ЭАМ применены следующие критерии:

- совокупности результатов, получение которых предполагалось посредством создания и функционирования институтов развития, достаточности и обоснованности для обеспечения развития СКФО на целевом уровне, определенном документами стратегического планирования;
- отклонения фактических показателей социально-экономического развития субъектов СКФО от предусмотренных документами стратегического планирования, отклонения темпов реализации мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования и документами предоставления институтам развития бюджетных средств.

При анализе в рамках цели 3 были использованы следующие методы:

- анализа статистических данных;
- регрессионного анализа;
- оценки среднего эффекта воздействия;
- сравнительного анализа систем управления рисками в институтах развития с требованиями стандартов по управлению рисками ГОСТ Р ИСО 31000-2019;
- применения модели зрелости управления рисками;
- PESTEL-анализа (анализ политических, экономических, социальных, технологических и правовых факторов);
- применения деревьев анализа причин рисков (FTA) и последствий рисков (ETA);
- составления карты основных рисков;
- анализа сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (SWOT);
- анализа сообщений в открытых источниках;
- анализа документации по управлению рисками в институтах развития.

Ограничения примененных методов:

- неполнота и недостоверность части статистических данных, наличие временного лага при получении положительного эффекта от вложения бюджетных инвестиций, сложность определения доли вклада института развития в развитие определенной отрасли экономики субъектов СКФО с учетом непредвиденных обстоятельств, влияющих на конечный эффект;
- отсутствие подтверждения при помощи опросов в субъектах СКФО.

Результаты анализа влияния институтов развития на социально-экономическое положение Северо-Кавказского федерального округа:

- вклад институтов развития незначителен и находится в пределах статистической погрешности. Несмотря на отрицательные результаты деятельности АО «КРСК» и АО «КСК», их финансовая политика не была в полной мере ориентирована на снижение затрат и экономию ресурсов;
- при разработке стратегий и постановке целей институтов развития анализ внутренней среды не проводился. Стратегические цели и показатели эффективности формировались без учета рисков. Потенциальные риски, способные повлиять на достижение целей институтов развития, на систематической основе не выявлялись;
- в инвестиционном процессе отсутствуют встроенные практики по управлению рисками;
- реализовавшиеся в 2014 – 2019 годах риски в ходе реализации мероприятий Госпрограммы свидетельствуют о серьезных системных проблемах;
- системные проблемы продолжают создавать ключевые риски в будущем, что потенциально будет приводить к недостижению целей и задач их создания.

Применение обозначенных методов с учетом ограничений привело к следующим выводам:

1) деятельность институтов развития не повлияла на социально-экономическое положение СКФО;

2) особые экономические зоны, создаваемые на территории Северо-кавказского федерального округа, как эффективный инструмент привлечения инвестиций в экономику СКФО, ее диверсификации и вывода на инновационный путь развития на сегодняшний день себя не оправдали;

3) риск недостижения институтами развития стратегических целей и задач их создания оценивается как высокий.