

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«13» мая 2012

№ ОМ- 170/04-01

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия

«Комплексная оценка сбалансированности показателей бюджетного и стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 9 ноября 2012 г. № 48К (881))

Основание для проведения мероприятия:

п. 2.6.12.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год, утвержденного решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 30 декабря 2011 г. № 66К (833)).

Предмет мероприятия:

Нормативные правовые и распорядительные акты по вопросам отчетности Министерства экономического развития Российской Федерации о ходе и результатах исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

Сводные доклады Министерства экономического развития Российской Федерации о ходе и результатах исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (годовой сводный доклад) за период 2010, 2011 годов.

Сводные квартальные доклады Министерства экономического развития Российской Федерации о ходе исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года за период 2011 года и прошедший период 2012 года.

Доклады, отчеты, аналитические и иные материалы Министерства экономического развития Российской Федерации о реализации государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации за период 2010, 2011 годов.

Официальная статистическая информация за 2005 - 2011 годы по целевым показателям реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период 2020 года и Стратегии инновационного развития Российской Федерации до 2020 года.

Материалы проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в части оценки достижения целевых индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации за период 2009 -2011 годов.

Цель мероприятия:

Комплексная оценка сбалансированности показателей бюджетного и стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации на основе анализа документов стратегического и бюджетного планирования.

Объект (объекты) мероприятия:

Министерство экономического развития Российской Федерации (по запросу);

Федеральная служба государственной статистики (по запросу).

Исследуемый период:

2004 – 2011 годы.

Сроки проведения мероприятия: с августа по октябрь 2012 года.

Результаты мероприятия:

1. Анализ нормативных правовых и распорядительных актов, регулирующих стратегическое и бюджетное планирование в области социально-экономического развития Российской Федерации.

Анализ нормативных правовых и распорядительных актов, регламентирующих стратегическое и бюджетное планирование социально-экономического развития Российской Федерации показал следующее.

Основным законодательным актом, устанавливающим общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений и определяющим основы бюджетного процесса, является Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 6) бюджет определен как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р, предусмотрен переход к программной структуре расходов бюджетов.

Мероприятия по переходу к формированию бюджетов на основе программно-целевого принципа и программной структуре расходов бюджетов определены соответствующими Планами Правительства Российской Федерации.

Федерации¹ и включают внесение в 2010 – 2011 годах необходимых изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные нормативные правовые акты.

В июле 2012 года Правительством Российской Федерации подготовлен и внесен в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации законопроект "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (Паспорт проекта Федерального закона № 116795-6). В законопроекте (ст. 21; 179), в частности, предусматривается исключение термина «долгосрочная целевая программа (подпрограмма)» и введение терминов «Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы».

При этом законопроектом не предусматривается внесение изменений в состав принципов бюджетной системы Российской Федерации, определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации (гл. 5). Отсутствие в составе принципов бюджетной системы Российской Федерации, определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации, программно-целевого принципа формирования бюджетов не способствует формированию механизмов обеспечения сбалансированности стратегического и бюджетного планирования, в том числе системной увязки целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей и влечет за собой отставание в формировании современной законодательной базы государственного стратегического управления.

¹ План мероприятий по реализации в 2010 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р).

План мероприятий по реализации в 2011 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2011 г. № 675-р).

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года² и соответствующем Плане Правительства Российской Федерации в рамках создания системы стратегического управления предусматривалось внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в августе 2009 года³ проекта федерального закона, определяющего процедуры взаимодействия и полномочия всех уровней государственной власти и местного самоуправления по выработке и реализации стратегических целей развития. При этом документы, определяющие действия Правительства Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу, должны содержать четкую, комплексную и непротиворечивую систему целей. Предусматривалось сформировать сквозную систему документов долгосрочного и среднесрочного программно-целевого управления, на которой будут базироваться принятие расходных обязательств Российской Федерации и формирование федерального бюджета.

Подготовленный Минэкономразвития России проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании» внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 29 сентября 2012 года.

В законопроекте в целях обеспечения эффективности функционирования системы государственного стратегического планирования на основе документов государственного стратегического планирования, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также иными участниками процесса государственного стратегического планирования, предусмотрено формирование

² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р).

³ Планом мероприятий по реализации в 2011 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года определен уточненный срок внесения в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании» - II квартал 2011 года.

единой информационной базы, содержащей сведения о прогнозах, стратегиях, программах и иных документах государственного стратегического планирования – в виде реестра документов государственного стратегического планирования.

Анализ действующего Положения о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 1010) показал, что регламентируемые данным Положением процедуры по определению ассигнований федерального бюджета на исполнение принимаемых обязательств распространяются на долгосрочные (федеральные) целевые программы, федеральную адресную инвестиционную программу, ведомственные целевые программы и не касаются государственных программ Российской Федерации и иных документов государственного стратегического планирования, за исключением прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

При этом в качестве исходных документов государственной политики, используемых при осуществлении указанных и иных процедур составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, определены одобренные Правительством Российской Федерации основные направления налоговой, таможенно-тарифной и бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период, что явно недостаточно для обеспечения обоснованности планируемых бюджетных расходов в части оценки их соответствия стратегическим целям государственной политики и вклада в их достижение.

Основной по существу нормативно закреплённый в Положении о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период принцип бюджетного планирования заключается в назначении исходя из основных направлений бюджетной политики, параметров бюджетной системы и предложений субъектов бюджетного планирования предельных объемов (изменений предельных объемов) бюджетных ассигнований федерального бюджета и доведении этих объемов по субъектам бюджетного планирования для их последующего распределения. Ранее используемые в процессе бюджетного планирования доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (как инструменты стратегического и операционного планирования на ведомственном уровне) постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. № 252 «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам совершенствования процесса программно-целевого планирования в федеральных органах исполнительной власти» изъяты из текста названного Положения, что фактически лишило бюджетный процесс одного из инструментов увязки целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей.

Согласно Порядку разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588) планирование бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ Российской Федерации в очередном году и плановом периоде осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими порядок составления проекта федерального бюджета и планирование бюджетных ассигнований, т.е. в соответствии с Положением о составлении проекта

федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Следует отметить, что Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (утверждены приказом Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 г. № 670) включают принципы формирования этих программ и развернутые требования к их структуре и содержанию, в том числе в части целеполагания, ресурсного обеспечения программ, подпрограмм и программных мероприятий, процедур разработки, управления, контроля реализации и оценки эффективности программ, а также полномочия ответственного исполнителя и соисполнителей программ.

При этом расходы на реализацию государственной программы Российской Федерации отражаются в целом по ней, с распределением по ее подпрограммам, ведомственным целевым программам и основным мероприятиям подпрограмм по кодам классификации расходов бюджетов, а также по федеральным целевым программам (в целом по каждой федеральной целевой программе) с указанием ответственного исполнителя и соисполнителей программы (подпрограммы), государственного заказчика-координатора федеральной целевой программы.

В названных Методических указаниях предусмотрена оценка степени влияния выделения дополнительных объемов ресурсов на показатели (индикаторы) государственной программы (подпрограммы). В целях оценки возможного влияния выделения ресурсов на достижение целей и решение задач государственной программы (подпрограммы) в ней представляются два вида значений показателей (индикаторов): с учетом дополнительных ресурсов и без них. Предусмотрена также отдельная оценка степени влияния выделения дополнительных объемов ресурсов на сроки и ожидаемые непосредственные

результаты реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий подпрограмм. В отношении федеральных целевых программ, включенных в государственную программу, аналогичная оценка степени влияния выделения дополнительных объемов ресурсов на показатели (индикаторы) федеральной целевой программы, в Методических указаниях не предусмотрена, что ограничивает проведение комплексной оценки влияния ресурсного обеспечения на достижение целей, показателей (индикаторов) и решение задач государственной программы.

В Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р) показана необходимость развития единой интегрированной информационной системы управления общественными финансами (электронный бюджет). В настоящее время сформированы основы современной системы управления государственными (муниципальными) финансами на базе информационно-технологической инфраструктуры Федерального казначейства, обеспечивающей полный охват денежных операций сектора государственного управления (кроме операций государственных внебюджетных фондов).

В соответствии с указанной Программой одной из задач развития электронного бюджета является создание инструментов для взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования, проведения мониторинга достижения конечных результатов государственной программы и непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг. Вместе с тем, вопросы интеграции электронного бюджета и информационных систем стратегического планирования в данной Программе не отражены. Интеграция рассматривается в ней только в отношении процессов составления, исполнения бюджетов, бюджетного учета и

подготовки финансовой и иной регламентированной отчетности публично-правовых образований.

Концепцией создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – система «Электронный бюджет») (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р) предусмотрено взаимодействие указанной системы с иными внешними информационными системами на основе обмена информацией между ней и следующими информационными системами и ресурсами:

единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной информационной системой «Управление» - в части направления информации о бюджетных проектировках и об исполнении федерального бюджета, включая информацию о кассовом исполнении федерального бюджета и бюджетную отчетность главных распорядителей средств федерального бюджета;

федеральной информационной системой «Реестр федерального имущества» - в части передачи данных о поставленных на учет в организациях сектора государственного управления зданиях, сооружениях, объектах незавершенного строительства, а также иных объектах движимого и недвижимого имущества;

официальным сайтом Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг - в части получения сведений о план-графиках закупок и заключенных контрактах и направления в установленном порядке планов закупок и учетной информации о закупочной деятельности организаций сектора государственного управления;

информационным ресурсом федеральной адресной инвестиционной программы - в части использования сведений о наименованиях объектов

капитального строительства, государственных заказчиков, застройщиках, мощностях объектов и сроках их ввода в эксплуатацию, а также направления информации о плановых и фактических бюджетных ассигнованиях на реализацию инвестиционных проектов, лимитах бюджетных обязательств и произведенных кассовых расходах на указанные цели;

федеральной государственной информационной системой «Федеральный портал управленческих кадров» - в части предоставления сведений о вакантных должностях, имеющихся в отдельных организациях сектора государственного управления, а также иной сводной аналитической информации о кадровых ресурсах;

информационными системами администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации - в части использования сведений, необходимых для составления среднесрочного финансового плана и проекта бюджета, составления и ведения кассового плана, информации о начисленных платежах в бюджет, а также направления сведений о доходах, поступивших в бюджетную систему Российской Федерации;

информационными системами органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления - в части информационного обмена в рамках реализации функций по управлению общественными финансами;

иными информационными системами, созданными или создаваемыми в рамках реализации Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р).

Таким образом, в настоящее время вопрос интеграции создаваемой государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» с информационными системами стратегического планирования для решения задач обеспечения

взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования, проведения мониторинга достижения результатов государственных программ, планируется решать только посредством обмена информацией между ней и внешними информационными системами и ресурсами, основной из которых выступает единая вертикально интегрированная государственная автоматизированная информационная система «Управление».

Формат непосредственного обмена информацией между системой «Электронный бюджет» и информационными системами стратегического планирования Концепцией создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» хотя и предусмотрен, но ограничен функциональными возможностями и архитектурой данной системы.

Следует также отметить, что расходы на создание информационной системы стратегического планирования в явном виде пока не заложены в Государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)».

2. Выявление и анализ проблем и недостатков обеспечения сбалансированности показателей бюджетного и стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации.

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года⁴ определены основные требования к системе стратегического управления, первичным из которых является то, что формируемые документы стратегического планирования, определяющие действия Правительства Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу, должны содержать четкую, комплексную и непротиворечивую систему целей. Только на основе такой системы целей и показателей (индикаторов) их достижения может базироваться принятие расходных обязательств Российской Федерации и формирование федерального бюджета.

Вместе с тем, проведенный анализ по данным вопросам позволил выявить характерные системные недостатки обеспечения сбалансированности целеполагания бюджетного и стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации.

В частности, анализ показал, что количество принятых показателей достижения целей существенно отличается среди общегосударственных документов стратегического планирования и составляет: от 11 показателей в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года до 102 показателей в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (табл. 1).

⁴ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р).

Таблица 1. Количество приведенных в общегосударственных документах стратегического планирования показателей достижения целей и целевых индикаторов

Документ стратегического планирования	Количество показателей достижения целей	Количество показателей достижения целей, по которым заданы целевые значения (количество целевых индикаторов)
Основы стратегического планирования в Российской Федерации (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536)	82	0
Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537)	11	0
Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р)	102	102
Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р)	28	28

При этом не во всех указанных общегосударственных документах стратегического планирования (табл. 1) заданы целевые значения показателей достижения целей, т.е. целевые индикаторы.

Сравнение целевых значений показателей достижения целей, приведенных в документах стратегического планирования общегосударственного и отраслевого уровней, позволило выявить заметное расхождение указанных значений по одному и тому же целевому индикатору. Так, среди основных показателей ресурсного обеспечения и результативности перехода к инновационному развитию экономики страны, приведенных в

Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, целевые значения 4 показателей, определенных в Концепции, выше на 9 – 44 % по сравнению целевыми значениями этих же показателей, заданных в Стратегии (табл. 2). Таким образом, в Стратегии, утвержденной на 3 года позже принятия Концепции, заложен пониженный уровень роста отмеченных показателей инновационного развития экономики страны по отношению к первоначально запланированному.

Таблица 2. Сравнение целевых индикаторов, приведенных в документах стратегического планирования общегосударственного и отраслевого уровней

Документ стратегического планирования	Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года	Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года ⁵
Показатель	Целевой индикатор	
Расходы (государственные) на образование, % к ВВП	5,5 - 6 в 2020 году	5,3 в 2020 году
Внутренние затраты на исследования и разработки, % к ВВП	2,2 в 2015 году	1,9 в 2016 году
Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации, в общем числе организаций промышленного производства, %	45 в 2020 году	25 в 2020 году
Удельный вес инновационной продукции (товаров, работ, услуг) в общем объеме промышленной продукции, %	30 в 2020 году	25 в 2020 году

В то же время проведенный анализ показал отсутствие на должном уровне организации системы мониторинга целевых индикаторов реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года и Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г №№ 596 – 601. Так,

⁵ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

из 45 индикаторов предусмотренных Стратегией, Росстатом организован мониторинг 23 индикаторов, что составляет 51 % от их общего количества, а из 41 показателя, представленного в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №№ 596 – 601 - 11 показателей, что составляет 27 % от их общего количества.

Следует отметить, что действующая редакция Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в настоящее время не учитывает 20 показателей достижения целей государственной экономической и социальной политики, а также их целевых значений, установленных Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №№ 596 – 601 (табл. 3).

Таблица 3. Показатели достижения целей государственной экономической и социальной политики и их целевые значения, не внесенные в Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года

Показатель	Целевой индикатор	Указ Президента Российской Федерации, которым установлены показатели и целевые индикаторы
Создание и модернизация высокопроизводительных рабочих мест	25 млн. рабочих мест к 2020 году	Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»
Повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса	со 120-й в - 2011 году до 50-й - в 2015 году и до 20-й - в 2018 году	
Увеличение размера реальной заработной платы	в 1,4 - 1,5 раза к 2018 году	Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»
Снижение смертности от туберкулеза	до 11,8 случая на 100 тыс. населения к 2018 году	Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»
Доведение объема производства отечественных лекарственных средств по номенклатуре перечня	до 90 процентов к 2018 году	

стратегически значимых лекарственных средств и перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов		
Повышение доступности дошкольного образования	достижение к 2016 году 100 процентов доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет	
Повышение позиции российских университетов в мировом рейтинге университетов	вхождение к 2020 году не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов	
Повышение занятости населения, прошедшего повышение квалификации и (или) профессиональную подготовку	увеличение к 2015 году доли занятого населения в возрасте от 25 до 65 лет, прошедшего повышение квалификации и (или) профессиональную подготовку, в общей численности занятого в области экономики населения этой возрастной группы до 37 процентов	Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»
Повышение числа детей, обучающихся по дополнительным образовательным программам	увеличение к 2020 году числа детей в возрасте от 5 до 18 лет, обучающихся по дополнительным образовательным программам, в общей численности детей этого возраста до 70 - 75 процентов, предусмотрев, что 50 процентов из них должны обучаться за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета	

<p>Повышение числа образовательных учреждений, здания которых приспособлены для обучения лиц с ограниченными возможностями</p>	<p>увеличение к 2020 году доли образовательных учреждений среднего профессионального образования и образовательных учреждений высшего профессионального образования, здания которых приспособлены для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья, с 3 до 25 процентов</p>	
<p>Увеличение финансирования государственных научных фондов</p>	<p>увеличение к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд. рублей</p>	
<p>Снижение показателя превышения среднего уровня процентной ставки по ипотечному жилищному кредиту (в рублях) по отношению к индексу потребительских цен до уровня</p>	<p>не более 2,2 процентных пункта до 2018 году</p>	<p>Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»</p>
<p>Увеличение количества выдаваемых ипотечных жилищных кредитов</p>	<p>до 815 тысяч в год до 2018 году</p>	
<p>Создание для граждан Российской Федерации возможности улучшения жилищных условий</p>	<p>не реже одного раза в 15 лет до 2018 году</p>	
<p>Снижение стоимости одного квадратного метра жилья путем увеличения объема ввода в эксплуатацию жилья экономического класса</p>	<p>на 20 процентов до 2018 году</p>	
<p>Повышение удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг</p>	<p>уровень удовлетворенности граждан к 2018 году - не менее 90 процентов</p>	

Повышение доли граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг	доля граждан, имеющих доступ к получению указанных услуг, к 2015 году - не менее 90 процентов	
Повышение доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме	доля граждан, использующих указанный механизм получения услуг, к 2018 году - не менее 70 процентов	
Снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности	до 2 обращений к 2014 году	
Сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг	до 15 минут к 2014 году	

После утверждения 17 ноября 2008 г. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года ни разу не корректировалась. При этом имеет место незавершенность до настоящего времени осуществляемой по поручению Председателя Правительства Российской Федерации от 19 января 2011 г.

№ ВП-П13-209 корректировки названной Концепции, что не способствует обеспечению сбалансированности целеполагания бюджетного и стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации.

Приведенные выше системные недостатки обеспечения сбалансированности целеполагания бюджетного и стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации свидетельствуют и о недостаточном уровне организации системы стратегического планирования, что непосредственным образом влияет на оценку достижения целей государственной политики.

3. Сопоставительный анализ динамики финансовых и нефинансовых показателей достижений целей государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации.

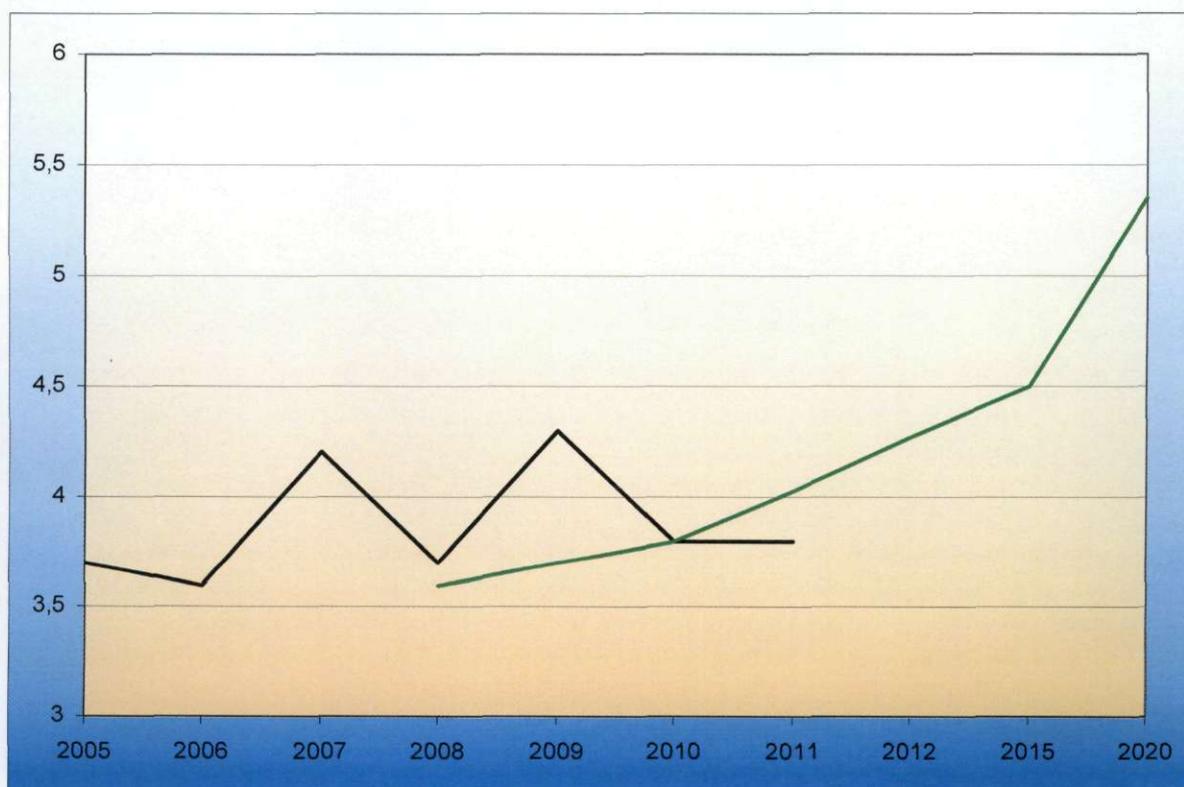
Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р) являются документом стратегического планирования, определяющим приоритетные социально-экономические задачи на среднесрочную перспективу. Период 2009 – 2012 годов – первый этап реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Сопоставительный анализ динамики показателей реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, характеризующих качество жизни населения, и показателей государственных расходов по соответствующим отраслям показал следующее.

Доля государственных расходов на здравоохранение, физическую культуру и спорт от ВВП выросла незначительно с 3,7 % в 2005 году до 3,8 %

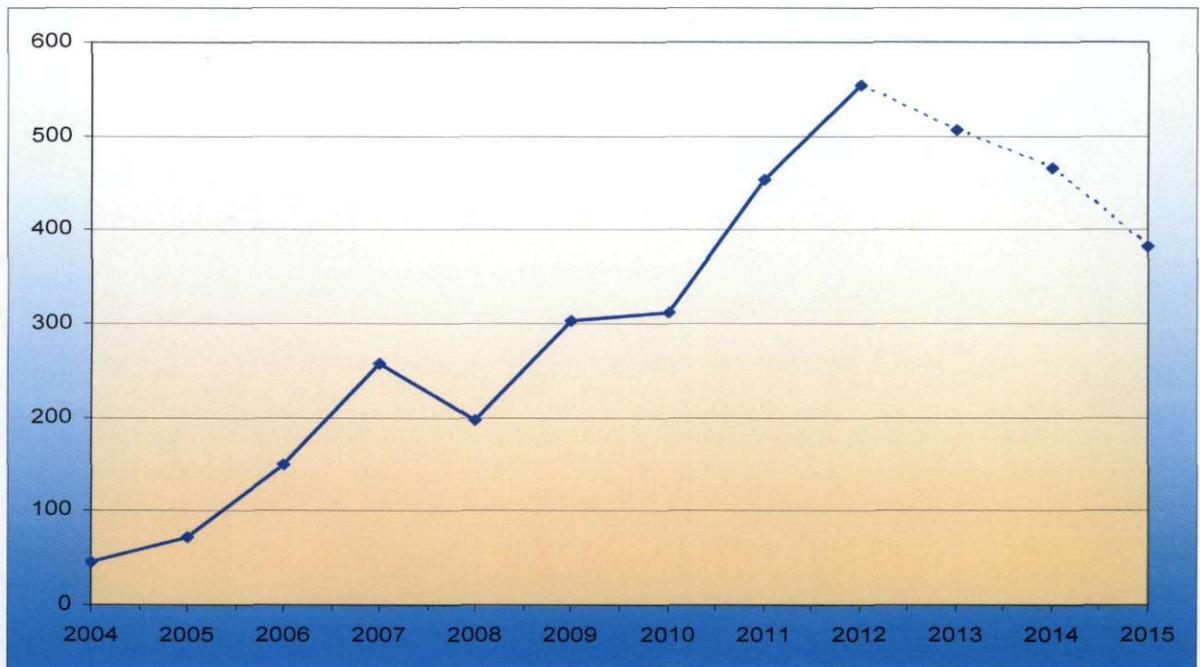
2011 году (рис. 1). Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года запланирован рост данного показателя до 4,5 % ВВП в 2011 - 2015 годах.

Расходы федерального бюджета на здравоохранение (в текущих ценах) за период 2005 – 2011 годов выросли в 6,3 раза (рис. 2) и составили 0,83 % от ВВП в 2011 году. При этом объем бюджетных ассигнований федерального бюджета в сфере здравоохранения составит в 2013 – 2015 годах соответственно 506,6 млрд рублей, 466,4 млрд рублей, 383,3 млрд рублей. Следует отметить, что снижение общего объема расходов на здравоохранение не планируется, в следствии изменения источника их финансового обеспечения, с учетом ежегодного наращивания средств обязательного медицинского страхования.



- Росстат;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Рис. 1. Государственные расходы на на здравоохранение, физическую культуру и спорт, % ВВП



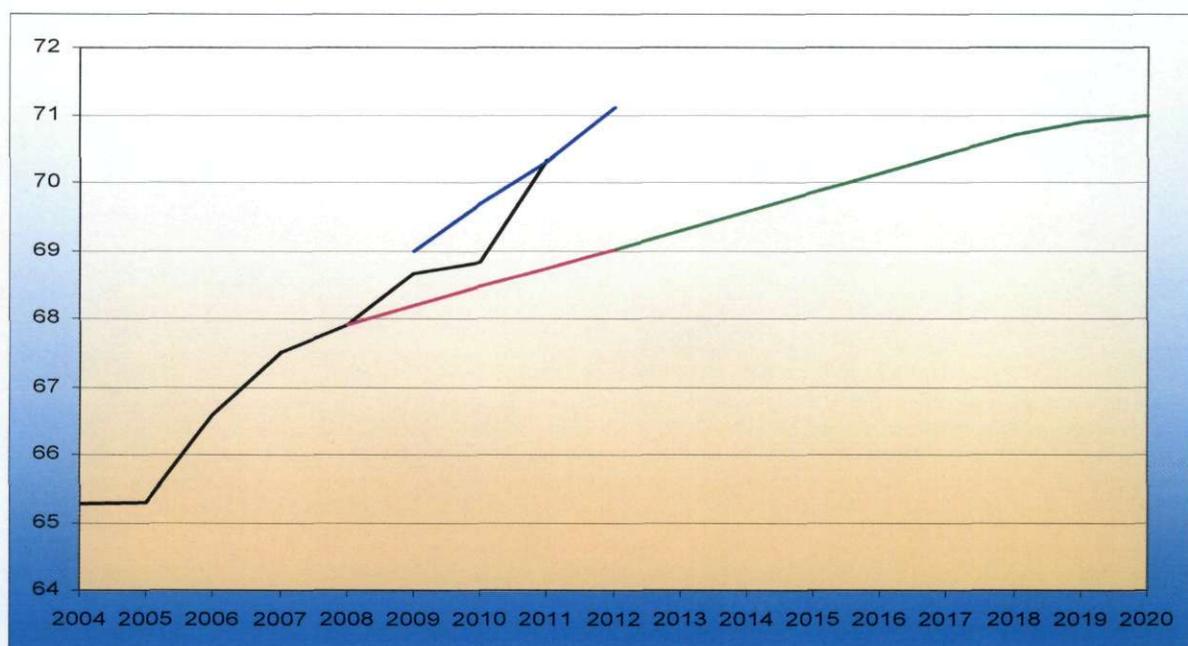
— Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов

Рис. 2. Расходы федерального бюджета на здравоохранение, млрд рублей (в текущих ценах)

Рост ожидаемой продолжительности жизни населения страны предусмотрен (рис. 3):

- до 69 лет в 2012 году в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года;
- до 71 года в 2020 году в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020.

При этом в Проекте № 1 «Формирование здорового образа жизни» по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (по данным карты Проекта № 1) запланирован более интенсивный по отношению к названным Концепции и Основным направлениям рост данного показателя (до 71,1 года в 2012 году), что свидетельствует о несбалансированности его целевых значений, приведенных в указанных документах.

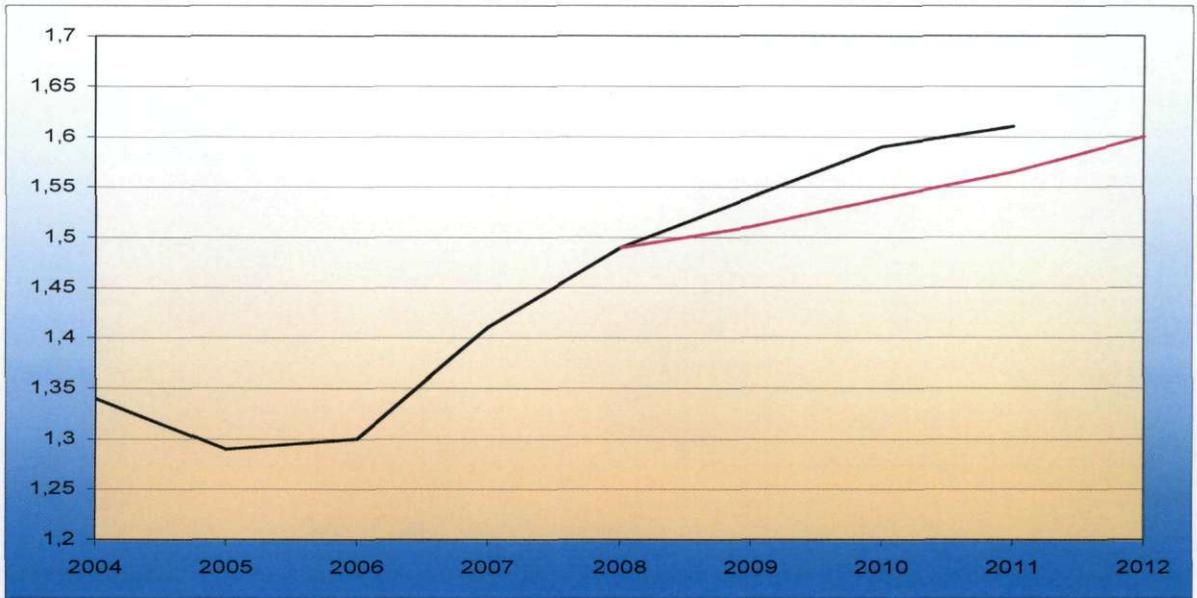


- Росстат;
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года;
- Проект № 1 «Формирование здорового образа жизни» по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Рис. 3. Ожидаемая продолжительность жизни, лет

Следует отметить, что по данным Росстата с 2005 года по 2011 год сохранялась тенденция устойчивого роста ожидаемой продолжительности жизни населения страны (65,3 года – в 2005 году, 70,3 года – в 2011 году), причем темп указанного роста, превышал темп, запланированный в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

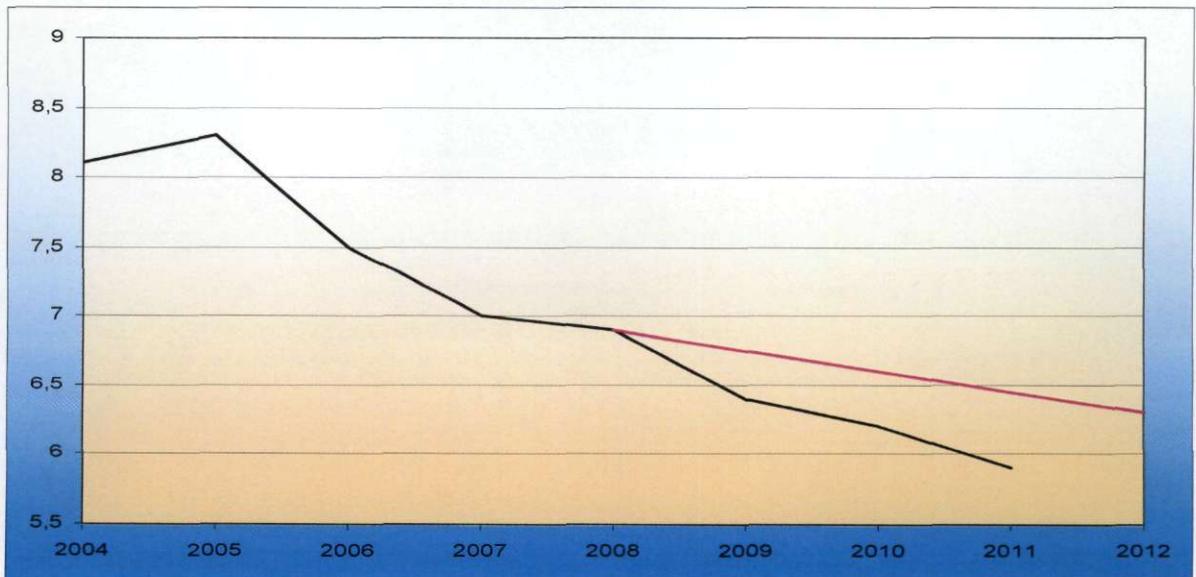
В период 2005 – 2011 годов наблюдался рост суммарного коэффициента рождаемости (число детей, рожденных в среднем одной женщиной), который хотя и замедлился после 2009 года, при существующих темпах роста показателя обеспечивает достижение целевого значения данного показателя (1,6 – в 2012 году), запланированного в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (рис. 4).



— Росстат;
 — Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

Рис. 4. Суммарный коэффициент рождаемости

Смертность населения в трудоспособном возрасте в течение 2005 – 2011 годов устойчиво снижалась, а ее фактический уровень в 2011 году был на 7,8 % ниже уровня, запланированного в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (рис. 5).



— Росстат;
 — Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

Рис. 5. Смертность населения в трудоспособном возрасте (на 1000 человек)

Младенческая смертность в течение 2004 – 2011 годов также устойчиво снижалась, а ее фактический уровень в 2011 году оказался на 12,6 % ниже уровня, запланированного в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (рис. 6).

Следует отметить, что проводимые Росстатом статистические наблюдения не включают показатели смертности от управляемых причин по всему населению страны, предусмотренные в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Указанные наблюдения предусмотрены только в отношении трудоспособного населения.

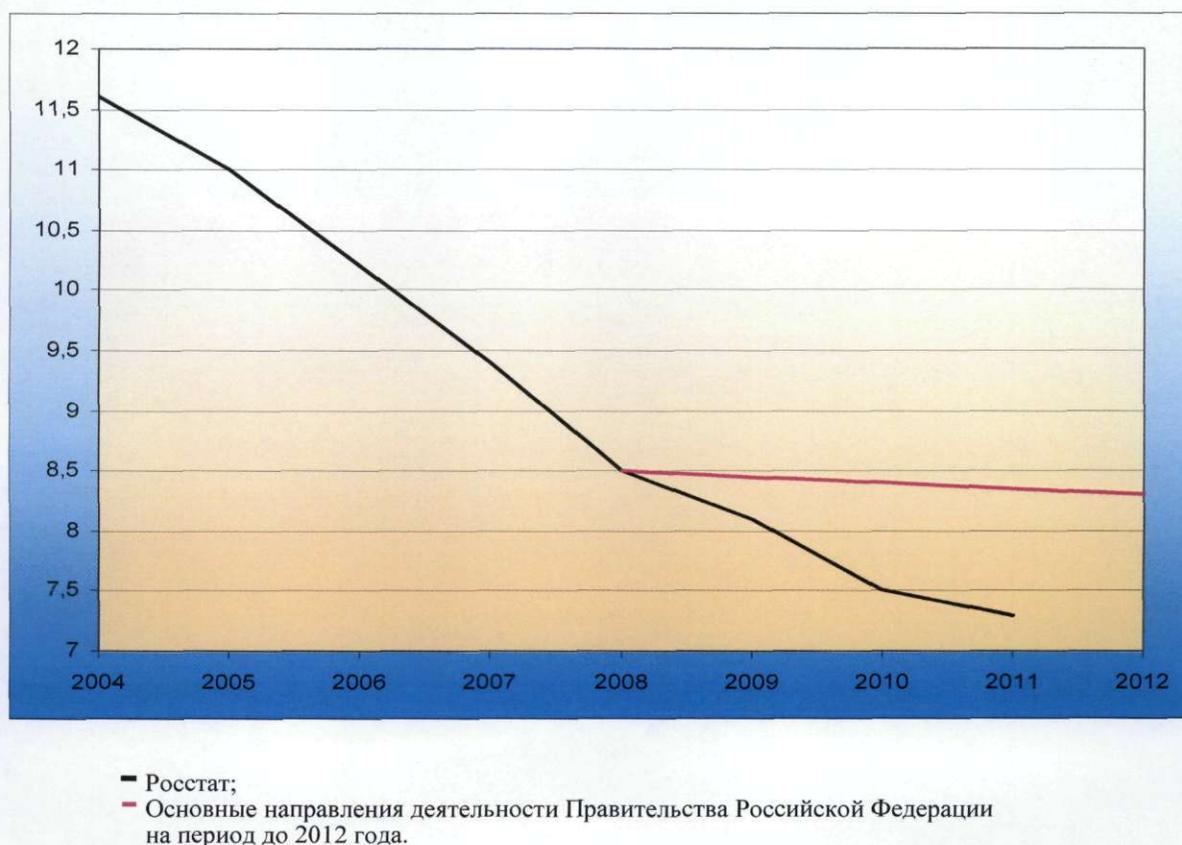
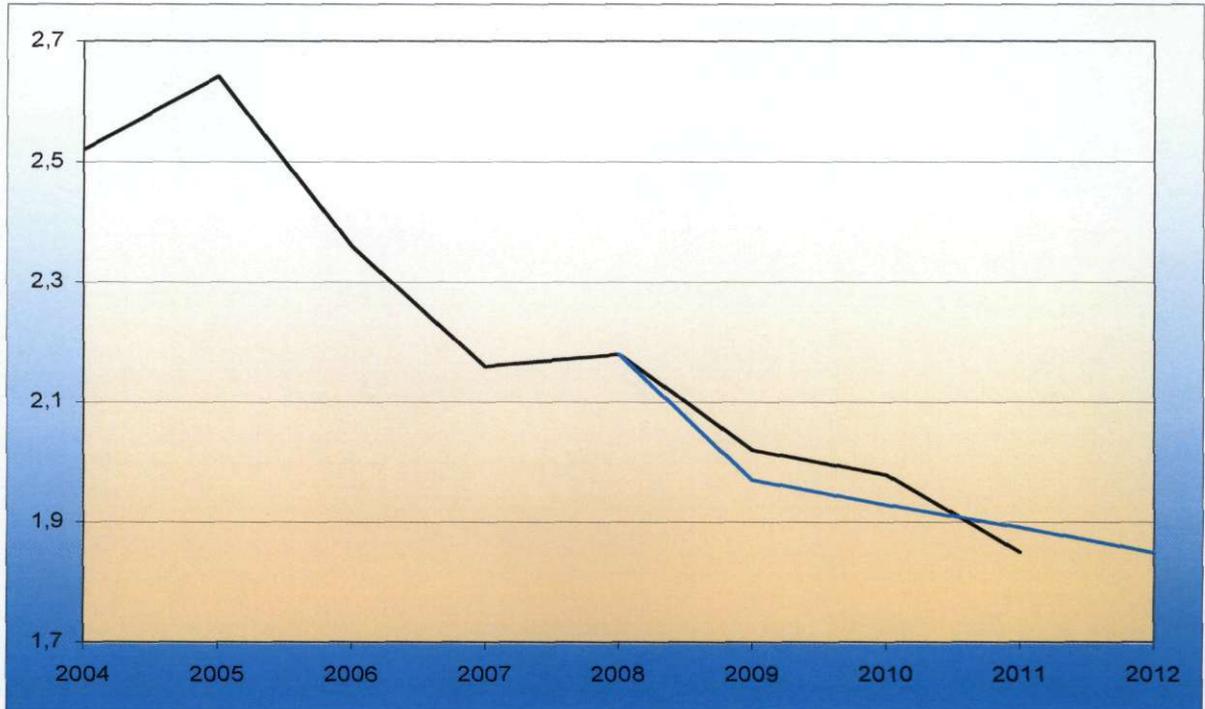


Рис. 6. Младенческая смертность (случаев на 1000 родившихся живыми)

По данным Росстата смертность населения в трудоспособном возрасте от болезней системы кровообращения за период 2005 – 2011 годов снизилась до уровня (рис. 7), который на 2,1 % ниже уровня, запланированного в 2011 году в Проекте № 4 «Сохранение и укрепление здоровья населения, развитие

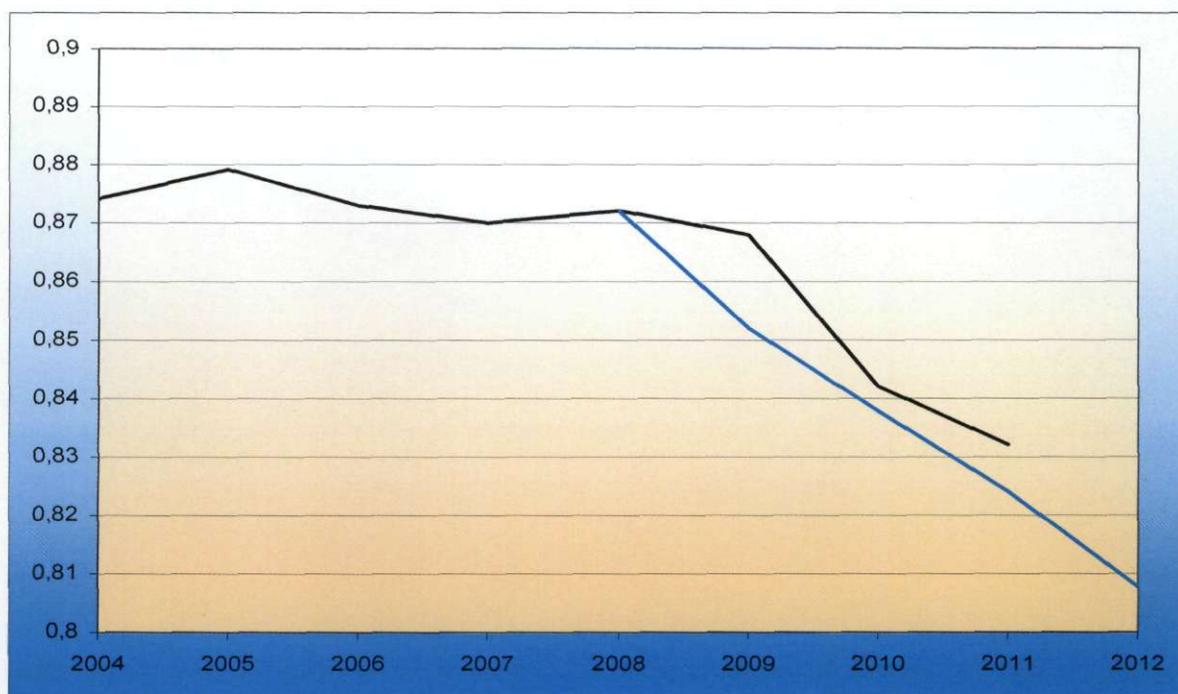
здравоохранения» по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (по данным карты Проекта № 4).



- Росстат;
- Проект № 4 «Сохранение и укрепление здоровья населения, развитие здравоохранения» по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

Рис. 7. Смертность населения в трудоспособном возрасте от болезней системы кровообращения (на 1000 человек)

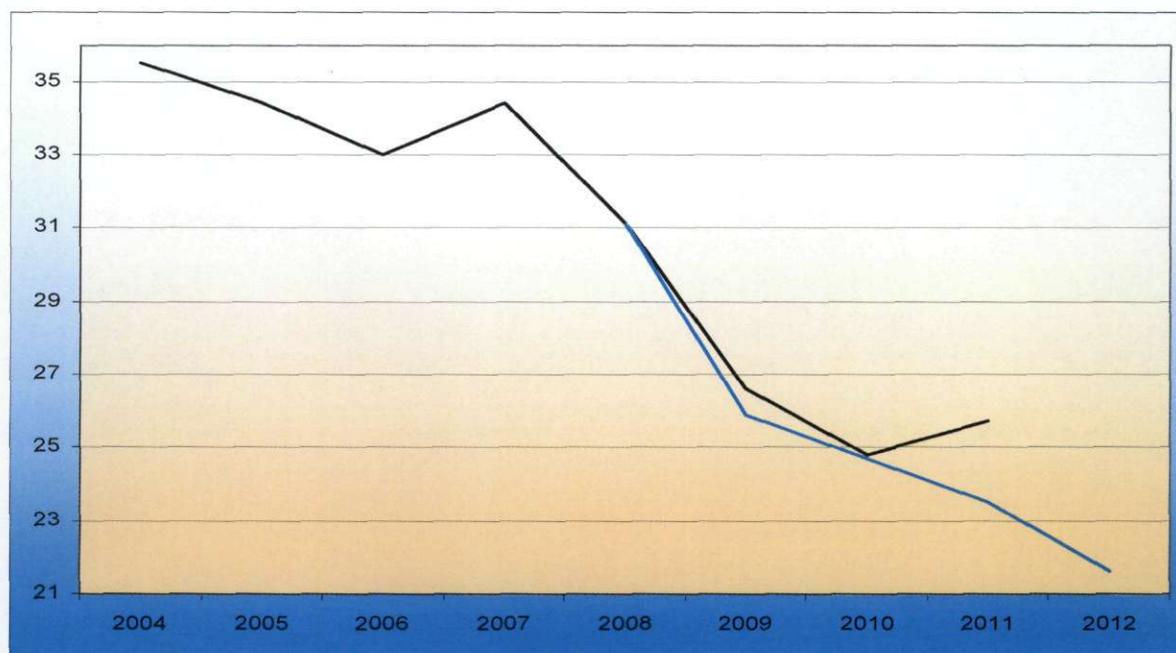
Смертность населения в трудоспособном возрасте от новообразований в период 2008 – 2011 годов хотя и снижалась (рис. 8), однако ее уровень оказался выше на 1 % уровня, запланированного в 2011 году в Проекте № 4 «Сохранение и укрепление здоровья населения, развитие здравоохранения» по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.



- Росстат;
- Проект № 4 «Сохранение и укрепление здоровья населения, развитие здравоохранения» по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

Рис. 8. Смертность населения в трудоспособном возрасте от новообразований (на 1000 человек)

Снижение смертности населения в трудоспособном возрасте от всех видов транспортных несчастных случаев, наблюдаемое в период 2008 – 2010 годов, сменилось ее ростом в 2011 году (рис. 9). При этом уровень данного показателя в 2011 году превысил на 9,4 % уровень, запланированный в Проекте № 4 «Сохранение и укрепление здоровья населения, развитие здравоохранения» по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Отмеченный в 2011 году рост смертности населения в трудоспособном возрасте от всех видов транспортных несчастных случаев требует повышенного внимания к установлению и устранению причин данной тенденции.



- Росстат;
- Проект № 4 «Сохранение и укрепление здоровья населения, развитие здравоохранения» по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

Рис. 9. Смертность населения в трудоспособном возрасте от всех видов транспортных несчастных случаев (на 1000 человек)

Численность постоянного населения является интегральным показателем демографического развития страны. По данным Росстата в период 2006 – 2009 годов численность постоянного населения снизилась на 0,6 % и составляла в 2009 году 141,9 млн. человек. В 2010 году данный показатель вырос на 1 млн. человек и достиг 142,9 млн. человек, что примерно соответствует его уровню, зафиксированному в 2005 году.

Следует отметить, что в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 запланирован рост численности постоянного населения страны к 2015 году до 143 млн. человек, что практически достигнуто в 2010 году, и до 143,4 млн. человек в 2015 – 2020 годах. Очевидно, что целевые индикаторы по данному показателю требуют соответствующего уточнения.

Темп роста в 2009 - 2011 годах доли граждан Российской Федерации, систематически занимающихся физической культурой и спортом, не обеспечивает достижение целевого значения данного показателя (25 % в 2012 году), установленного в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (рис. 10), что требует повышенного внимания к выявлению и устранению причин недостаточной динамики роста данного общественно значимого показателя.

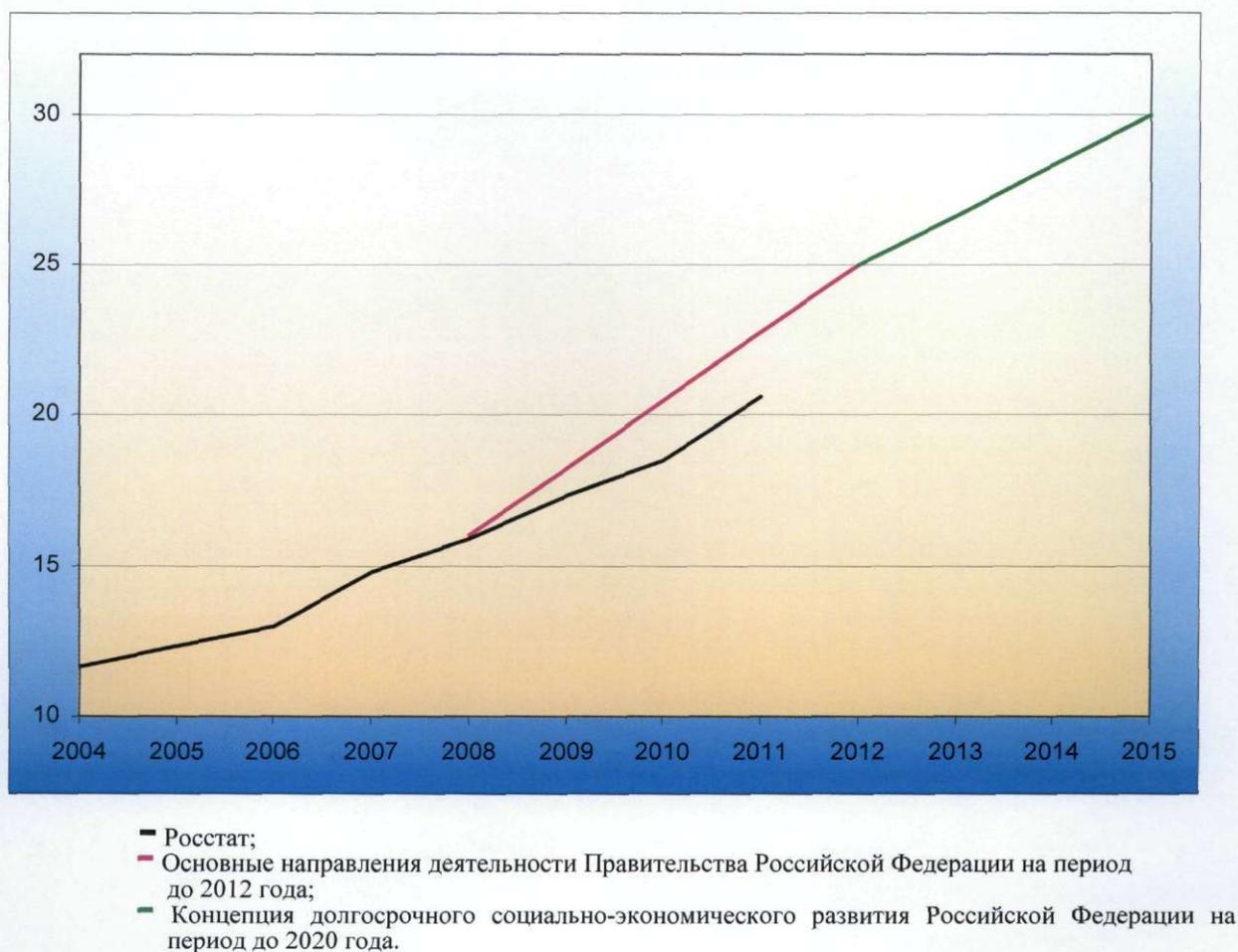
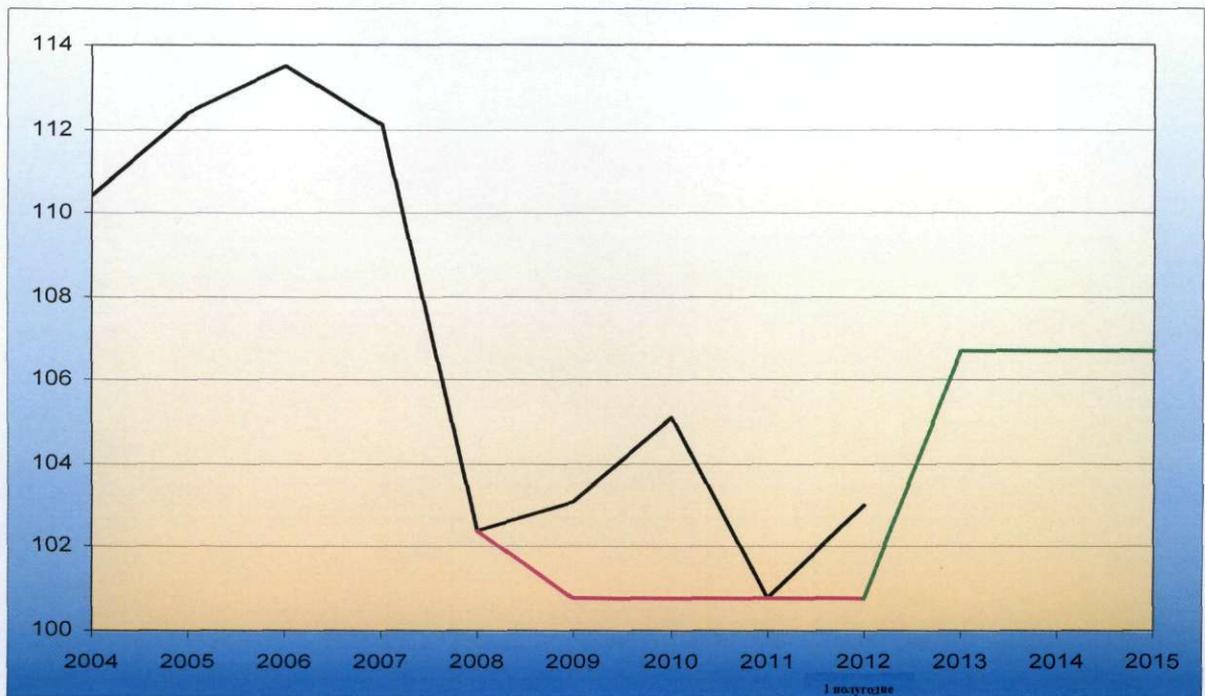


Рис. 10. Доля граждан Российской Федерации, систематически занимающихся физической культурой и спортом (в общей численности населения, %, не менее)

Годовой рост реальных располагаемых доходов населения за период 2009 - 2011 годов превысил уровень, предусмотренный в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до

2012 года, а в 2011 году – соответствовал указанному уровню (рис. 11). Вместе с тем, даже наибольшее значение данного показателя, зафиксированное в период 2009 – 2011 годов (105,1 % в 2010 году) не превысило значения, наблюдавшиеся в докризисный период (110,4 % – 113,5 % в 2004 – 2007 годах). При сохранении существующей динамики годового роста реальных располагаемых доходов населения достижение целевого значения данного общественно значимого показателя (106,7 % в 2013 – 2020 годах), заданного в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020, становится проблематичным, что требует проведения детального анализа причин недостаточной динамики указанного показателя.

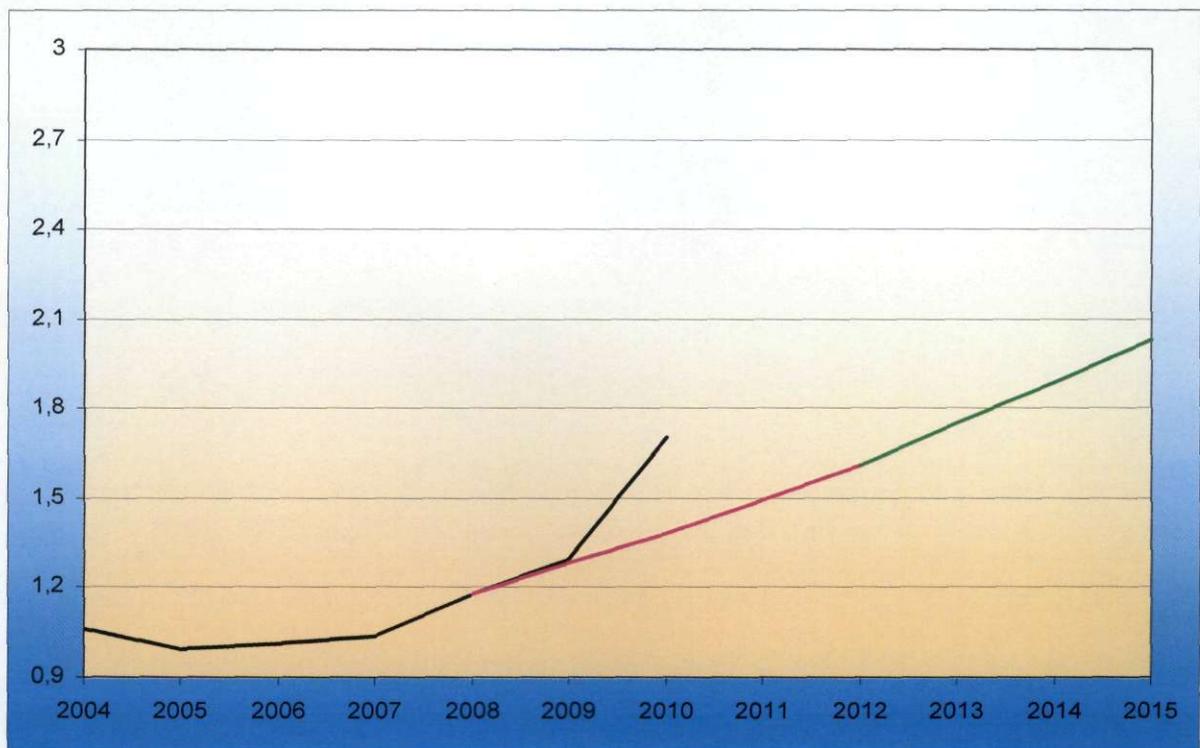


- Росстат;
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Рис. 11. Реальные располагаемые доходы населения, % к предыдущему году

Соотношение уровня трудовой пенсии и прожиточного минимума пенсионера выросло за период 2008 – 2010 годов в 1,4 раза (рис. 12).

При сохранении достигнутой в указанном периоде динамике роста данного показателя его целевые значения, заданные в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, будут существенно превышены⁶.



- Росстат;
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года

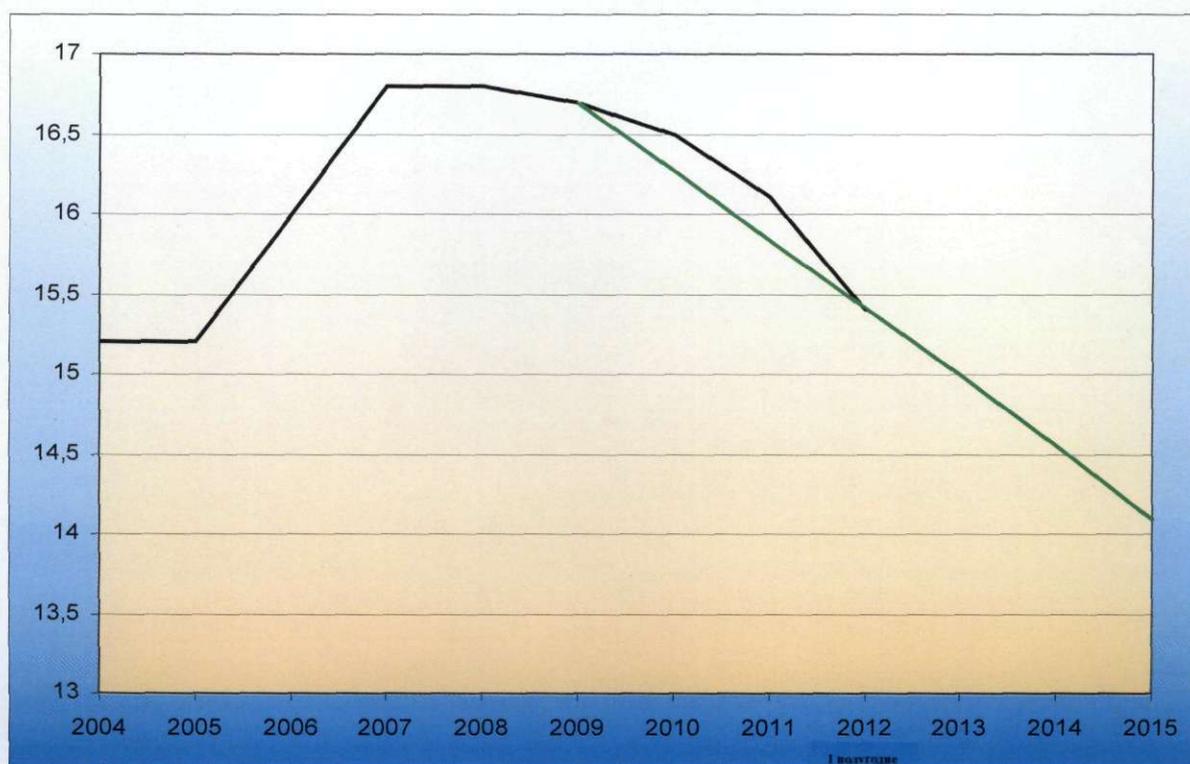
Рис. 12. Соотношение уровня трудовой пенсии и прожиточного минимума пенсионера, раз

Коэффициент дифференциации доходов⁷ (соотношение доходов 10 % наиболее и 10 % наименее обеспеченного населения) за период 2009 – 2011 годов имел устойчивую тенденцию к снижению. В тоже время следует отметить, что хотя в первом полугодии 2012 года фактическое значение рассматриваемого показателя (15,4) соответствовало целевому значению,

⁶ Следует отметить, отсутствие фактических значений рассматриваемого показателя за 2011 год и первое полугодие 2012 года в системе статистических наблюдений.

⁷ Указанный показатель именуют также как «коэффициент фондов» или «децильный коэффициент доходов».

определенному в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (рис. 13), он по прежнему находится на достаточно высоком уровне, что свидетельствует о сохраняющейся высокой поляризации населения по уровню доходов. Для сравнения в таких странах СНГ как Азербайджан, Беларусь, Казахстан и Украина фактический уровень коэффициента дифференциации доходов населения находится в диапазоне 3 – 9.



— Росстат;
 — Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Рис. 13. Коэффициент дифференциации доходов
 (соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения), раз

Доля государственных расходов на образование от ВВП выросла с 3,7 % в 2005 году до 4,1 % 2011 году (рис. 14). В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на

период до 2020 запланирован рост данного показателя до 5,0 % в 2011-2015 годах.

Расходы федерального бюджета на образование (в текущих ценах) за период 2005 – 2011 годов выросли в 3,8 раза (рис. 15) и составляли 0,91 % от ВВП в 2011 году.

Основными направлениями бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов расходы федерального бюджета по разделу образование предусмотрены с некоторым уменьшением против соответствующих расходов 2012 года. Так планируемое снижение расходов федерального бюджета на образование по отношению к 2012 году составит в 2013 году на 2,8 %, в 2014 году - на 11,5 %, в 2015 году - на 6,8 %. Основными факторами, влияющими на указанное снижение являются завершение ряда проектов реализуемых в сфере образования или их обеспечение в меньших объемах по сравнению с планом.

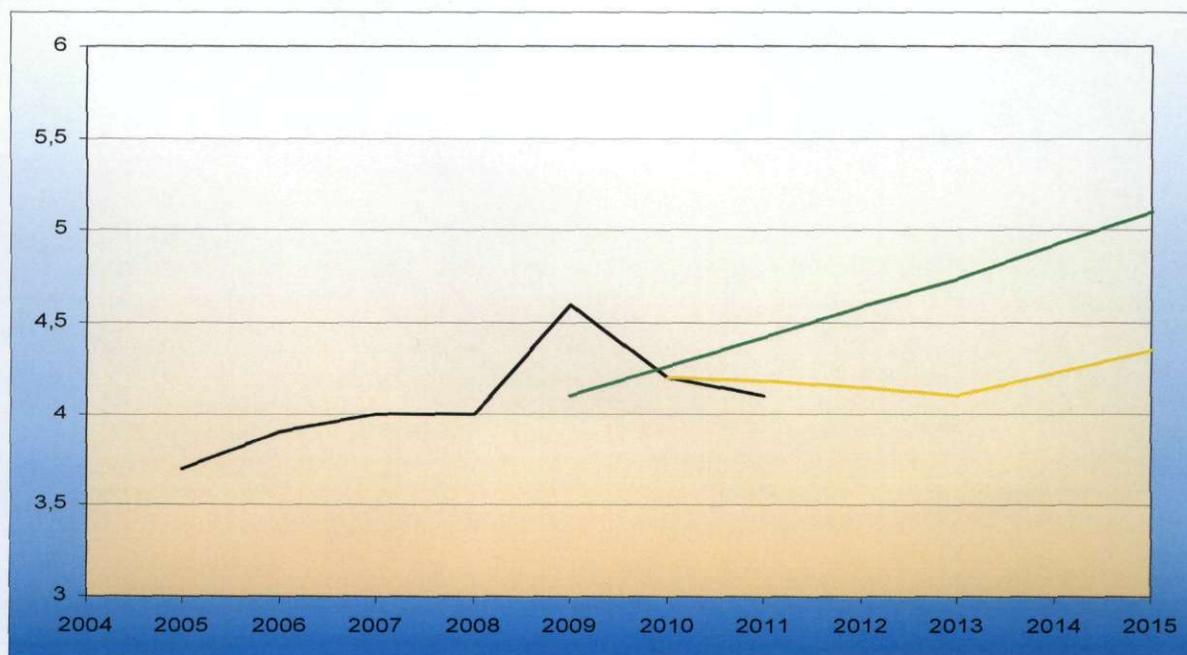


Рис. 14. Государственные расходы на образование, % ВВП

- Росстат;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года;
- Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года.

При этом расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на образование имеют положительную динамику, что соответствует положениям Бюджетного послания Президента Российской Федерации.

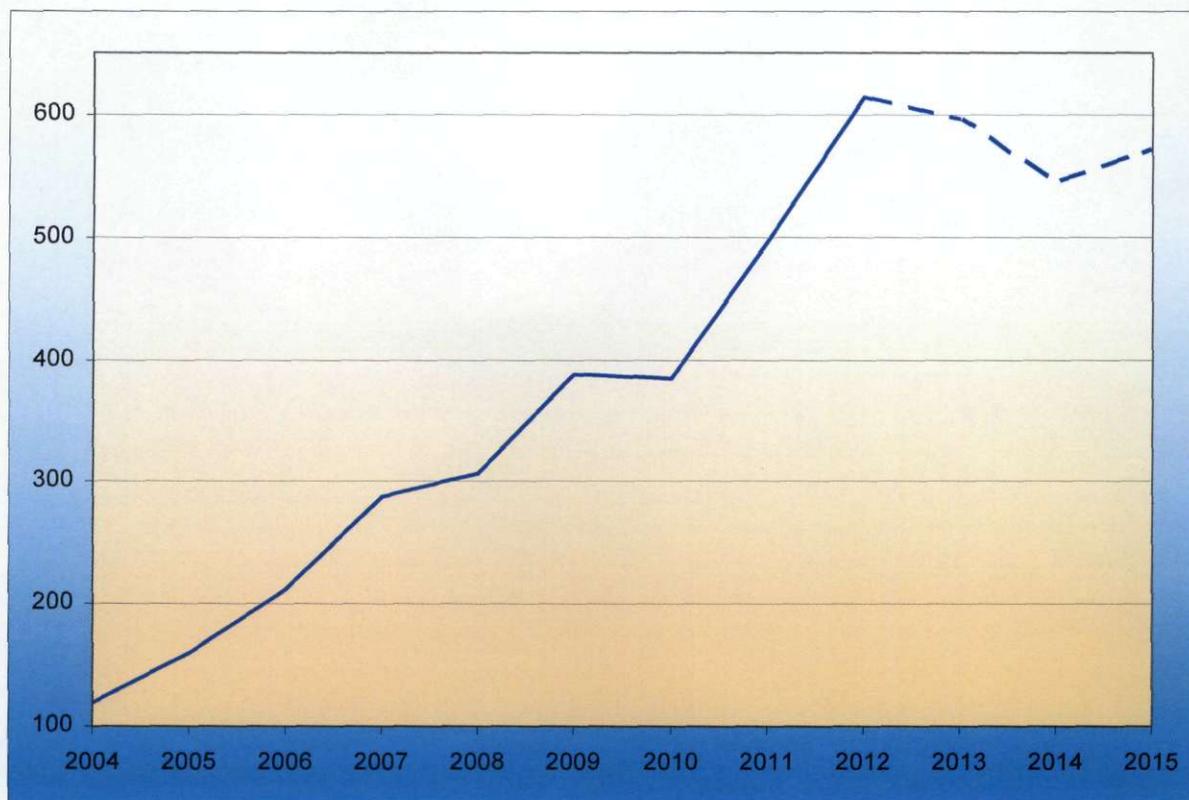


Рис. 15. Расходы федерального бюджета на образование, млрд. рублей (в текущих ценах)

— — Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов.

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года предусмотрен:

рост доли граждан, удовлетворенных полученным образованием (по результатам социологических исследований), с 40 % в 2008 году до 60 % в 2012 году;

рост доли обучающихся в современных условиях в общем количестве обучающихся на всех уровнях образования с 40 % в 2008 году до 70 % в 2012 году;

рост доли населения, получающего услуги непрерывного образования, с 22 % в 2008 году до 40 % в 2012 году.

Вместе с тем, проводимые Росстатом статистические наблюдения не включают указанные показатели развития системы образования, что не позволяет оценить возможность достижения их целевых значений, установленных в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, и не способствует обеспечению сбалансированности стратегического и бюджетного планирования в данной сфере.

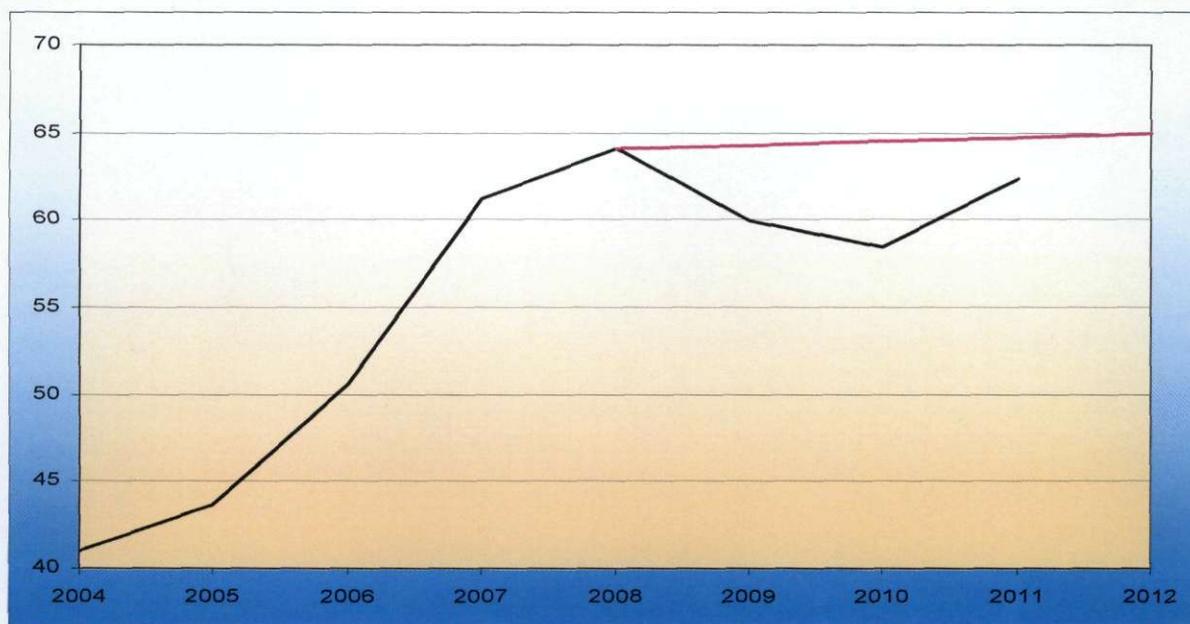
Аналогичная негативная ситуация имеет место и в отношении предусмотренного в названных Основных направлениях показателя обеспеченности жильем населения, а именно – доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных или заемных средств (целевое значение данного общественно значимого показателя 25 % в 2012 году).

Снижение ввода жилья в год в 2009, 2010 годах сменилось его ростом в 2011 году (рис. 16). Однако уровень ввода жилья в 2011 году (62,3 млн. кв. метров) был ниже уровня, достигнутого в 2008 году (64,1 млн. кв. метров), что с учетом сложившейся динамики данного показателя не обеспечивает достижение его целевых значений, приведенных в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

Уровень благоустройства (обеспеченности коммунальными услугами) многоквартирных домов за период 2005 – 2011 годов увеличился незначительно (на 3,4 %), что не обеспечивает достижение его целевых значений, предусмотренных в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (рис. 17).

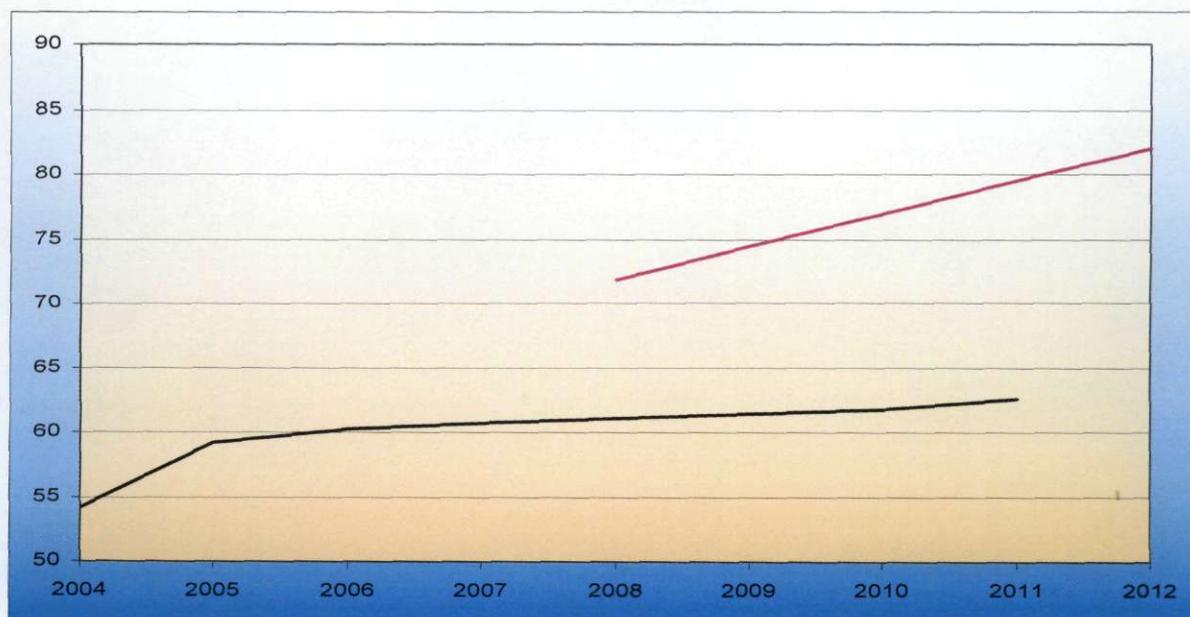
При этом целевое значение данного показателя в 2008 году, принятое в качестве исходного значения в названных Основных направлениях, на 18 %

выше его фактического значения в указанном году, полученного по данным статистических наблюдений Росстата, что свидетельствует о недостаточном качестве индикативного целеполагания в сфере обеспечения населения жильем.



- Росстат;
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

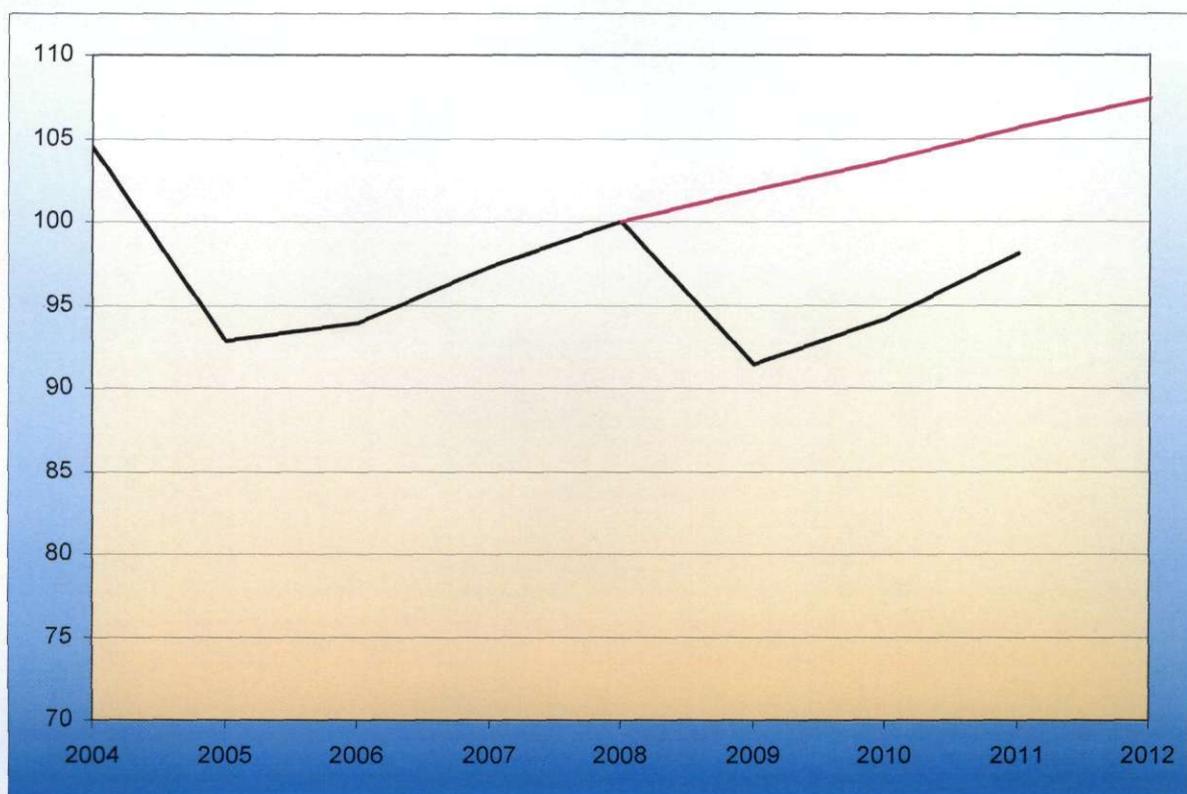
Рис. 16. Ввод жилья в год, млн. кв. метров



- Росстат;
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

**Рис. 17. Уровень благоустройства
(обеспеченности коммунальными услугами) многоквартирных домов, %**

Важным показателем качества жизни населения является его подвижность на всех видах транспорта. Вместе с тем, по данным Росстата уровень подвижности населения в период 2009 – 2011 годов находился значительно ниже значений указанных в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, что не обеспечивает достижение его целевого значения в 2012 году (рис. 18).



— Росстат;
 — Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

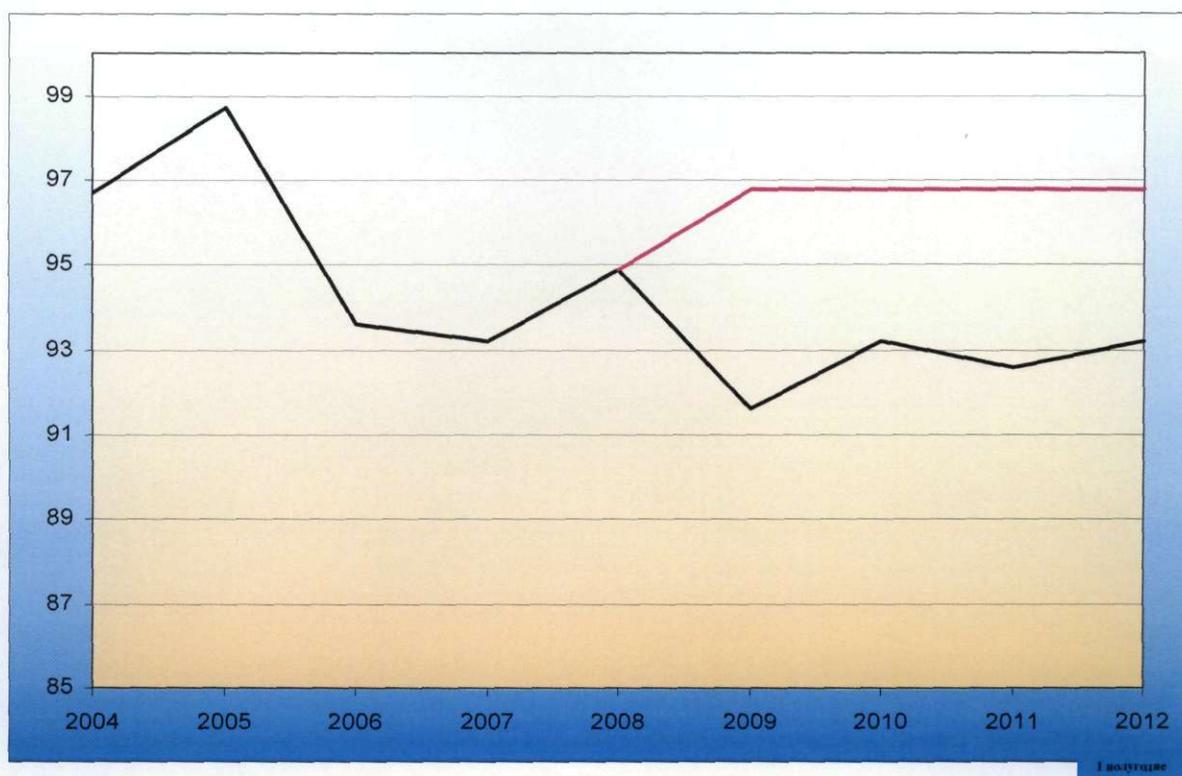
Рис. 18. Подвижность населения (пасс-км / 1 чел.) по отношению к уровню 2008 года, %

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года предусмотрен общественно значимый показатель – количество погибших в результате чрезвычайных ситуаций различного характера, отражающий эффективность систем жизнеобеспечения населения. В тоже время проводимые Росстатом статистические наблюдения не

предусматривают мониторинг указанного показателя, а включают близкий, но не полный по содержанию показатель – количество погибших при пожарах.

Динамика указанного показателя за 2009 – 2011 годы свидетельствует о сокращении количества погибших при пожарах по отношению к периоду с 2004 по 2008 годов.

Следует отметить, фактические значения показателя количества погибших при пожарах в 2009 – 2011 годах не превышали целевые значения показателя количество погибших в результате чрезвычайных ситуаций различного характера, установленных в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (рис. 19).



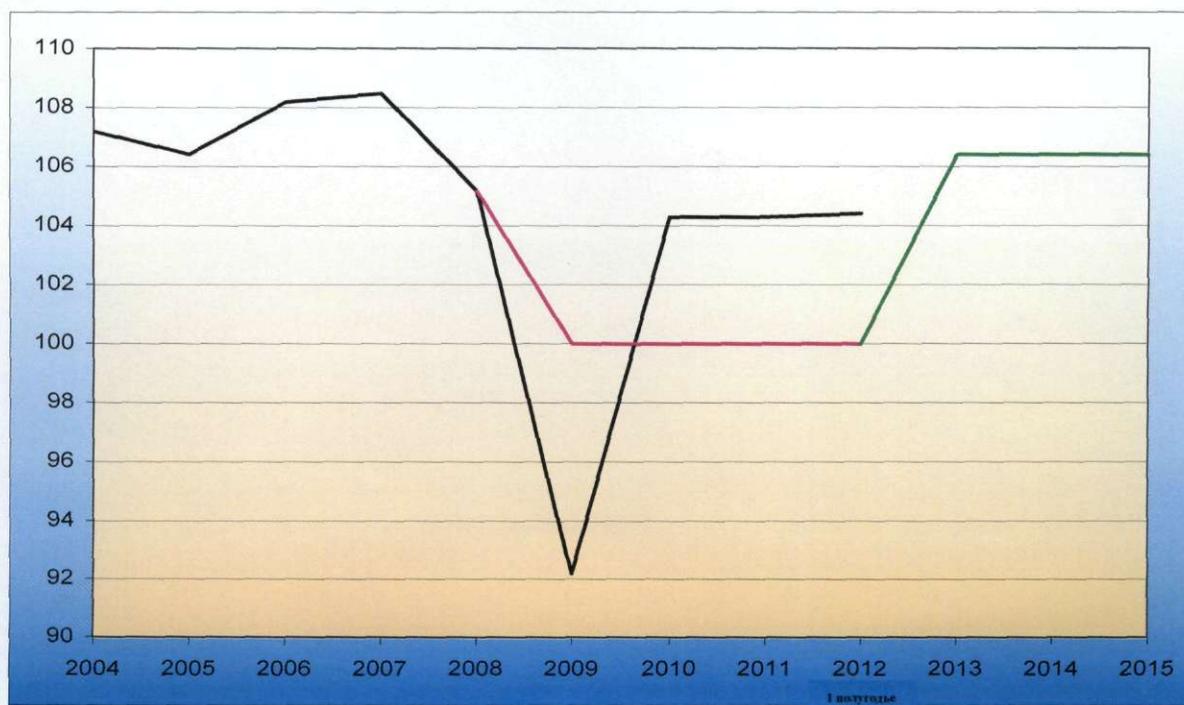
- Росстат (количество погибших при пожарах);
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (количество погибших в результате чрезвычайных ситуаций различного характера).

Рис. 19. Количество погибших при пожарах по отношению к предыдущему году, %

Сопоставительный анализ динамики показателей реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до

2012 года, характеризующих переход к динамичной инновационной экономике, и показателей государственных расходов по соответствующим отраслям показал следующее.

Одним из основных показателей, характеризующих развитие экономики страны, является валовой внутренний продукт. В 2009 году имело место падение валового внутреннего продукта на 7,8 % по отношению к 2008 году, что обусловлено влиянием мирового финансово-экономического кризиса. Годовой прирост данного показателя в 2010, 2011 годах составлял 4,3 %, что в 1,5 – 2 раза ниже уровня, достигнуто в докризисный период (2004 – 2007 годы), но выше целевых значений, установленных в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (рис. 20).



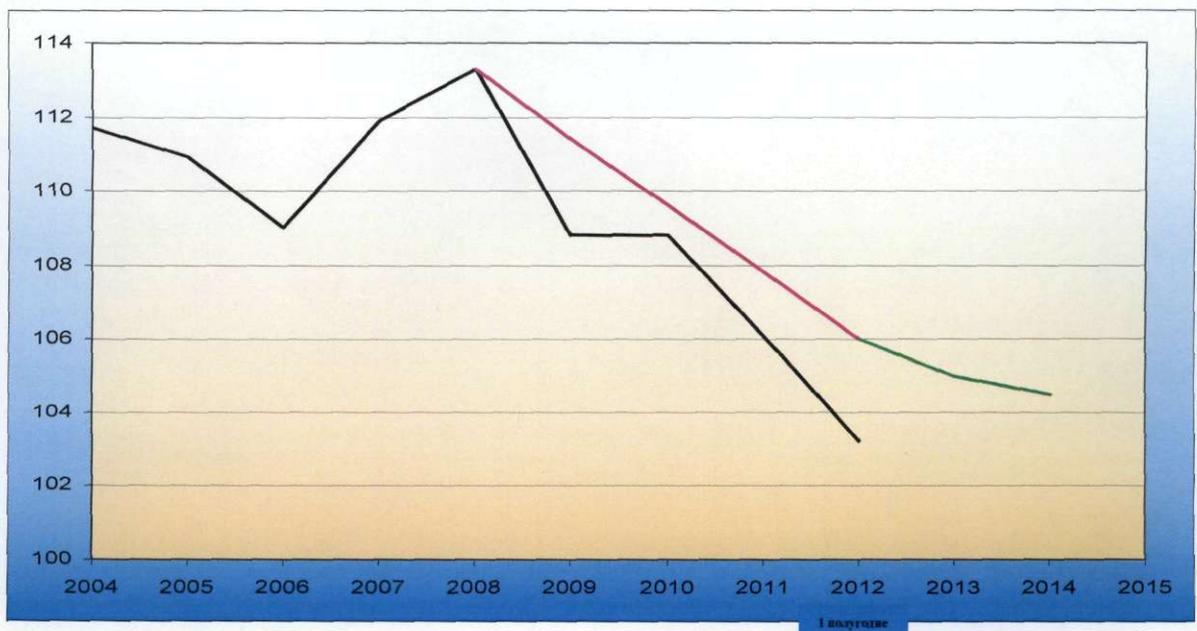
- Росстат;
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Рис. 20. Валовой внутренний продукт, % к предыдущему году

Вместе с тем, при сохранении современной динамики годового роста валового внутреннего продукта явно не обеспечивается достижение целевых значений, запланированных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

В связи с этим индикативное целеполагание по показателям развития экономики страны требует дополнительной проработки и уточнения.

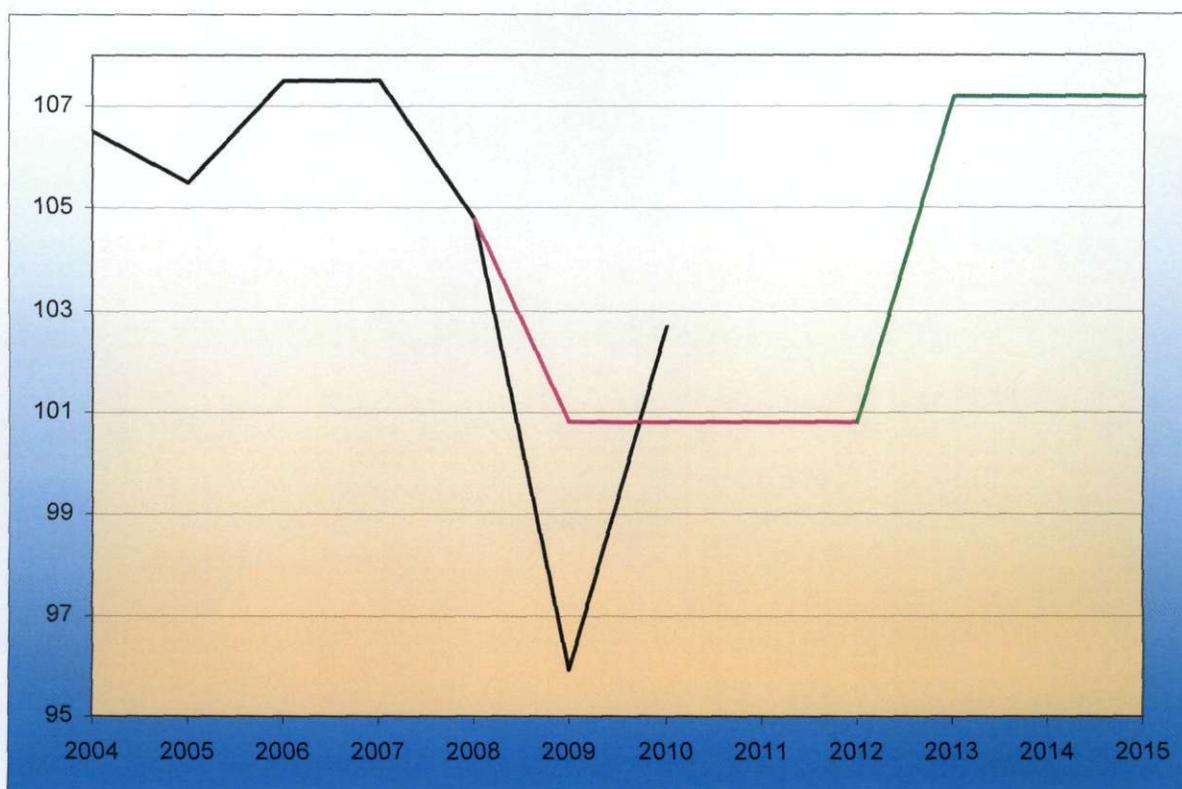
Индекс потребительских цен за период 2009 – 2011 годов снизился существенно, а его динамика при этом обеспечивает достижение значений, лучших по сравнению с целевыми значениями, заданными в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (рис. 21). При сохранении в перспективе современной динамики индекса потребительских цен с большой вероятностью обеспечивается достижение целевых значений данного показателя, приведенных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.



- Росстат;
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Рис. 21. Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю), %

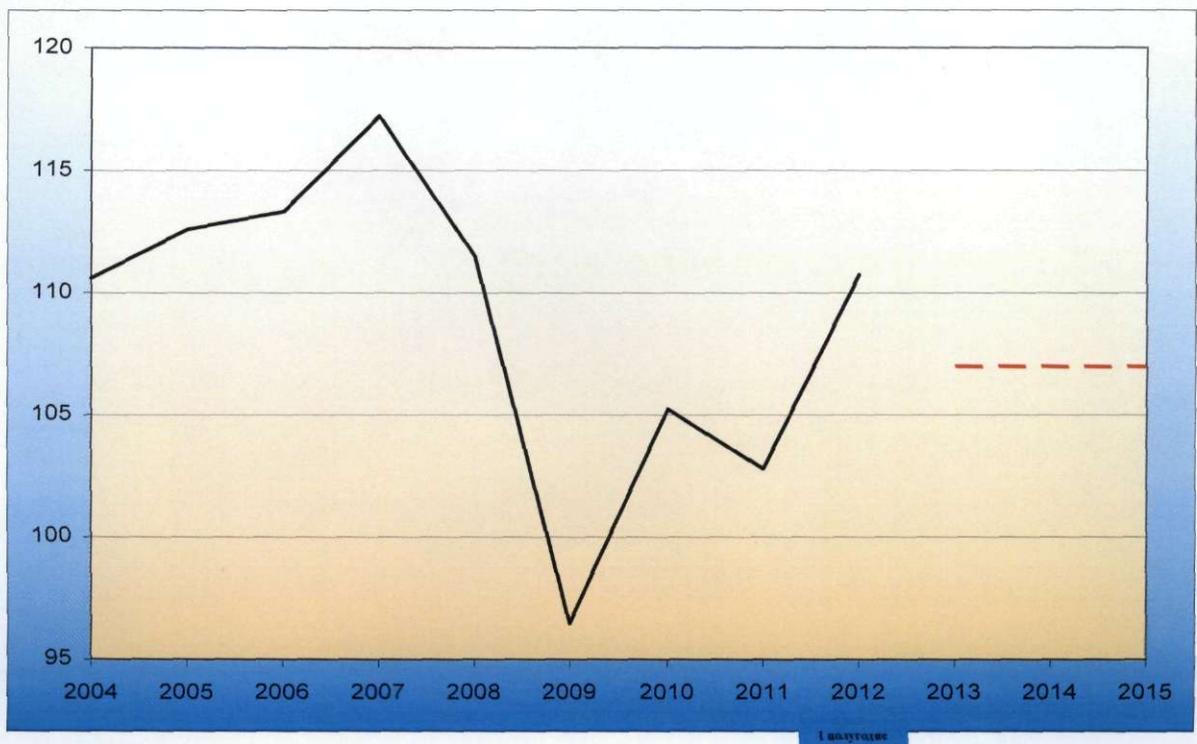
Уровень годового роста и динамика производительности труда в период 2004 – 2010 годов (рис. 22) с незначительной разницей совпадают с уровнем годового роста и динамикой валового внутреннего продукта (рис. 20), что вызывает вопросы к методике расчета показателя «Производительность труда, % к предыдущему году». В 2009 году имело место падение производительности труда на 4,1 % по отношению к 2008 году. Годовой прирост производительности труда в 2010 году составил 2,7 %, что в 1,5 – 2 раза ниже уровня данного показателя, достигнутого в докризисный период (2004 – 2007 годы), но выше целевых значений, установленных в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.



- Росстат;
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Рис. 22 - Производительность труда, % к предыдущему году

В 2009 году имело место падение реальной заработной платы на 3,5 % по отношению к 2008 году. Целевые значения по данному показателю в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года не заданы (рис. 23), однако следует отметить, что существующая динамика рассматриваемого показателя выше целевого уровня, установленного в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597.



— Росстат;
 - - - Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597.

Рис. 23. Реальная заработная плата, % к предыдущему году

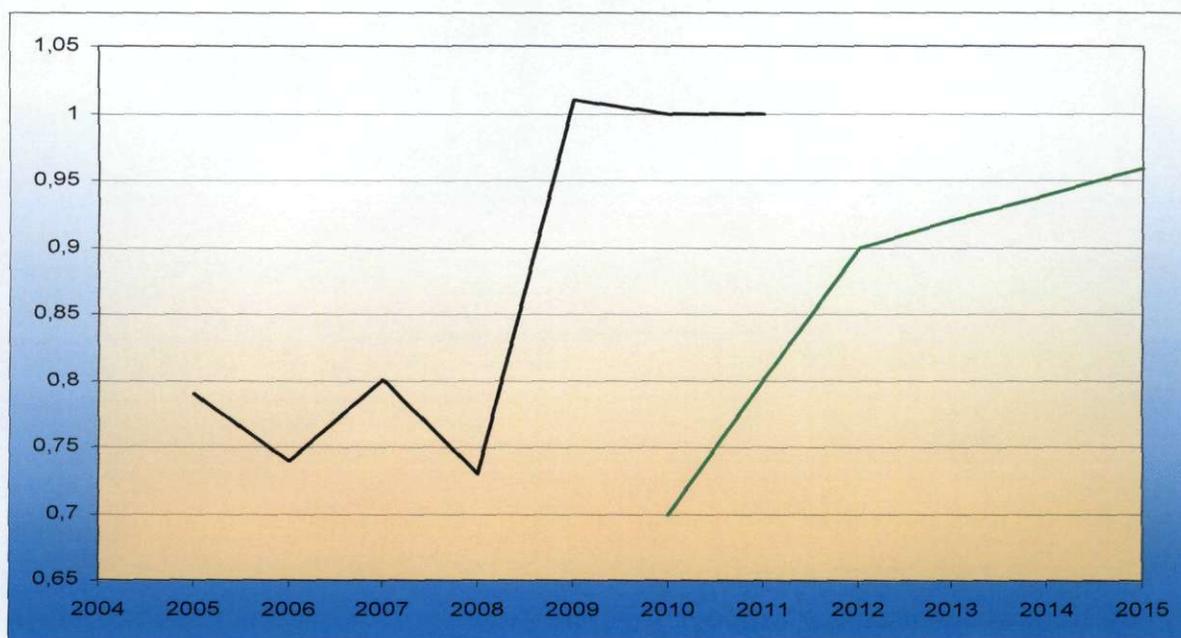
В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года предусмотрены показатели, характеризующие энергоёмкость производственной сферы и развитие малого предпринимательства:

- энергоёмкость валового внутреннего продукта по отношению к уровню 2008 года, % (целевое значение показателя 100 % в 2012 году);

- выпуск продукции малых предприятий, % к ВВП (не менее) (целевое значение показателя 29 % в 2012 году).

Вместе с тем, оценить динамику изменения указанных показателей экономического развития и степень достижения их целевых значений в рамках настоящего экспертно-аналитического мероприятия не представилось возможным, так как статистические наблюдения по ним Росстатом не проводятся.

Доля государственных расходов на науку (фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу) от ВВП выросла с 0,73 % в 2008 году до 1 % 2011 году (рис. 24). Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года запланирован рост данного показателя до 0,9 % в 2012 году и 1,2 % в 2020 году.



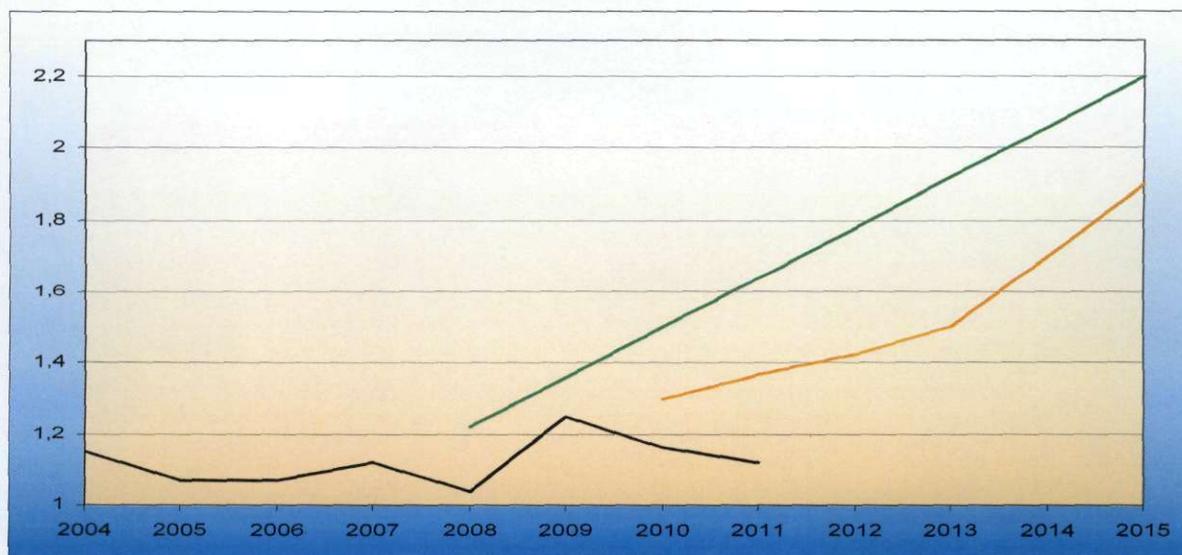
- Росстат;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Рис. 24. Государственные расходы на науку, % ВВП

Внутренние затраты на исследования и разработки от ВВП выросли с 1,04 % в 2008 году до 1,25 % в 2009 году и снизились до 1,12 % в 2011 году, что на 3,6 – 11,5 % выше уровня, достигнутого в период 2006 – 2008 годов, но ниже целевых значений данного показателя, запланированных в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (рис. 25).

Изменчивость современной динамики внутренних затрат на исследования и разработки не позволяет оценить возможность достижения их целевых значений, установленных в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года.

При этом целевое значение данного показателя в 2010 году, принятое в качестве исходного значения в названной Стратегии, на 12 % выше его фактического значения в указанном году, полученного по данным статистических наблюдений Росстата, что свидетельствует о недостаточном качестве индикативного целеполагания в сфере ресурсного обеспечения перехода к инновационной экономике.



- Росстат;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года;
- Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Рис. 25. Внутренние затраты на исследования и разработки, % ВВП

При положительной динамике (росте) в 2009 – 2011 годах государственных расходов на образование (рис. 14) и науку (рис. 24), а также внутренних затрат на исследования и разработки (рис. 25) уровень нефинансовых показателей инновационного развития экономики в указанном периоде в той или иной мере снижался, что требует детального анализа причин данных тенденций и принятия необходимых мер по их устранению, в том числе мер по обеспечению должной сбалансированности бюджетного и стратегического планирования в указанной сфере.

Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций промышленного производства в 2011 году (9,6) хотя и незначительно увеличился по отношению к уровню 2010 года (9,3), но практически не изменился по отношению со значениям, отмеченным в 2005 году (9,3) и 2008 году (9,3 %), что не обеспечивает достижение его целевых значений, принятых в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (рис. 26).

В период 2009, 2010 годов имело место снижение (по отношению к 2008 году) уровня:

- удельного веса инновационной продукции в общем объеме продукции промышленного производства на 3,9 %;

- удельного веса инновационной продукции в экспорте промышленной продукции на 36,7 %.

При этом значения указанных показателей в 2010 году были ниже их уровня, достигнутого в докризисный период (2005 – 2007 годы).

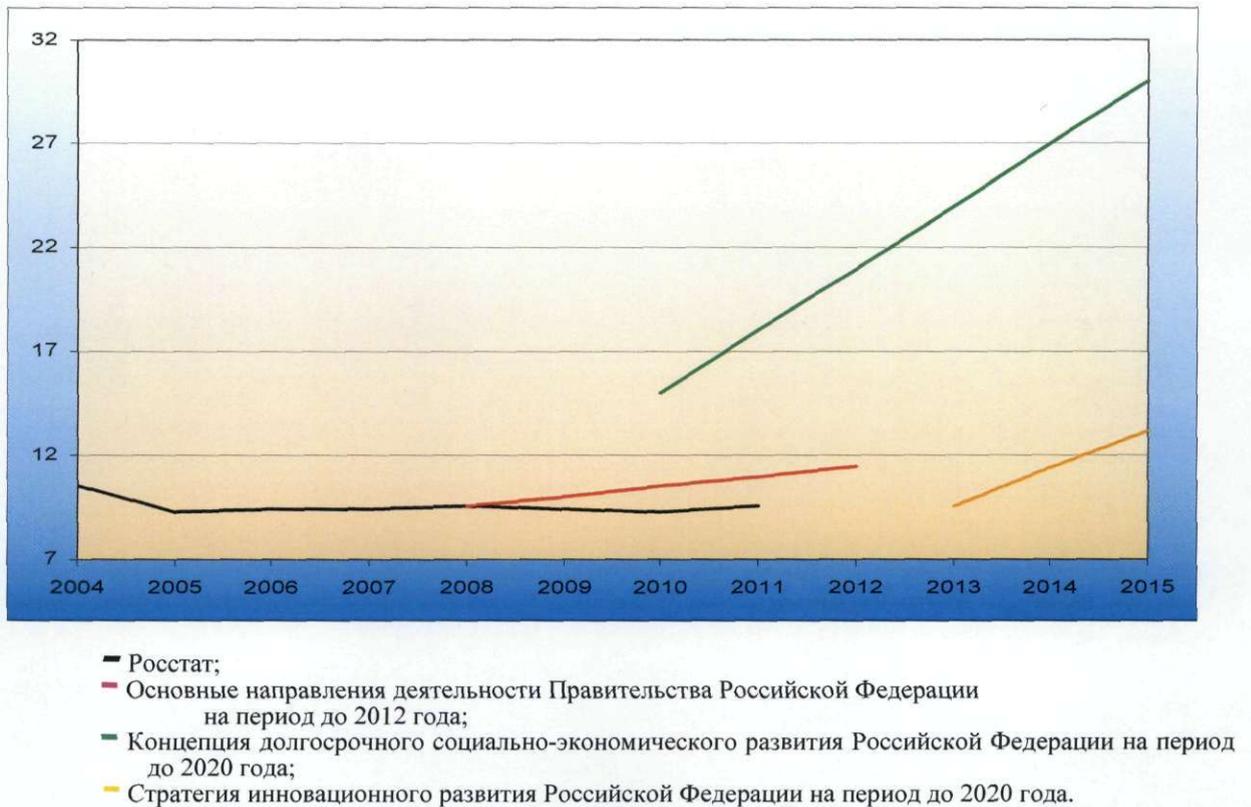
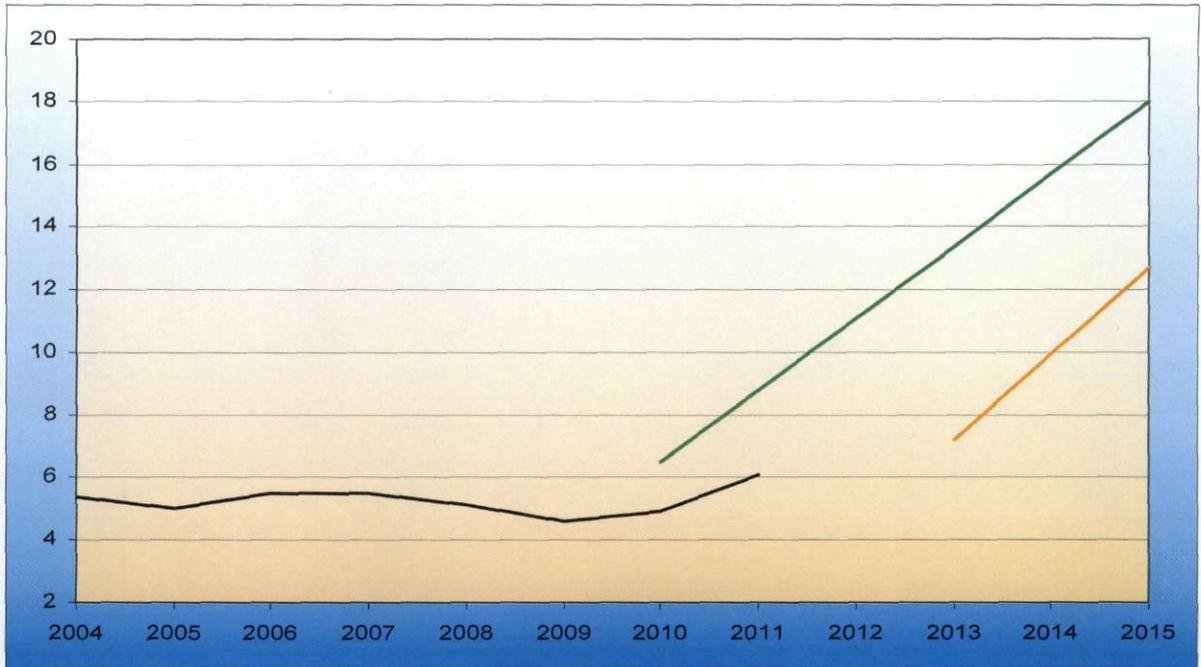


Рис. 26. Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций промышленного производства, %

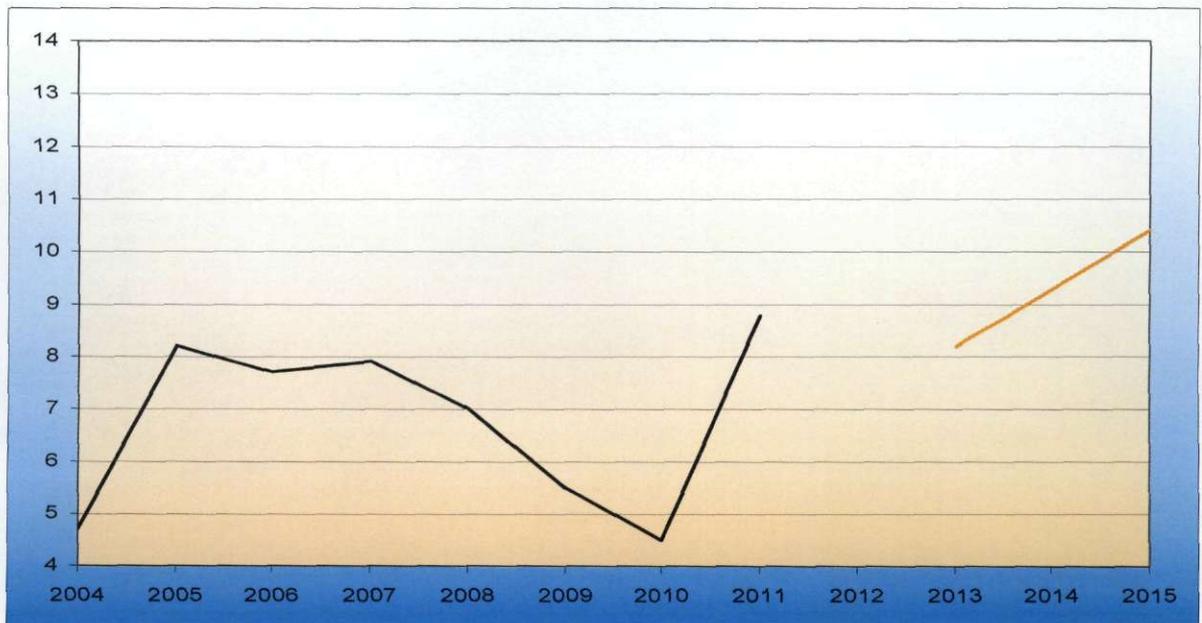
Динамика роста удельного веса организаций, осуществляющих технологические инновации, запланированная в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, не адекватна (существенно выше) современной и предшествующей (2005 – 2008 годы) динамике его изменения, что свидетельствует о недостаточном качестве индикативного целеполагания в сфере инновационного развития экономики.

В тоже время следует отметить в 2011 году ускорение динамики удельного веса показателей инновационной продукции в общем объеме продукции промышленного производства (рис. 27) и удельного веса инновационной продукции в экспорте промышленной продукции (рис. 28) при сохранении которой возможно достижение целевых значений рассматриваемых показателей, определенных Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года.



- Росстат;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года;
- Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Рис. 27. Удельный вес инновационной продукции в общем объеме продукции промышленного производства, %



- Росстат;
- Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Рис. 28. Удельный вес инновационной продукции (товаров, работ, услуг) в экспорте промышленной продукции, %

Анализ динамики объема производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий показывает, что не смотря на противоречивую динамику рассматриваемого показателя, в первую очередь зависящую от влияния природных факторов, фактическое достижение (в среднем за период 2009 – 2012 годов) целевых значений показателей определенных в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

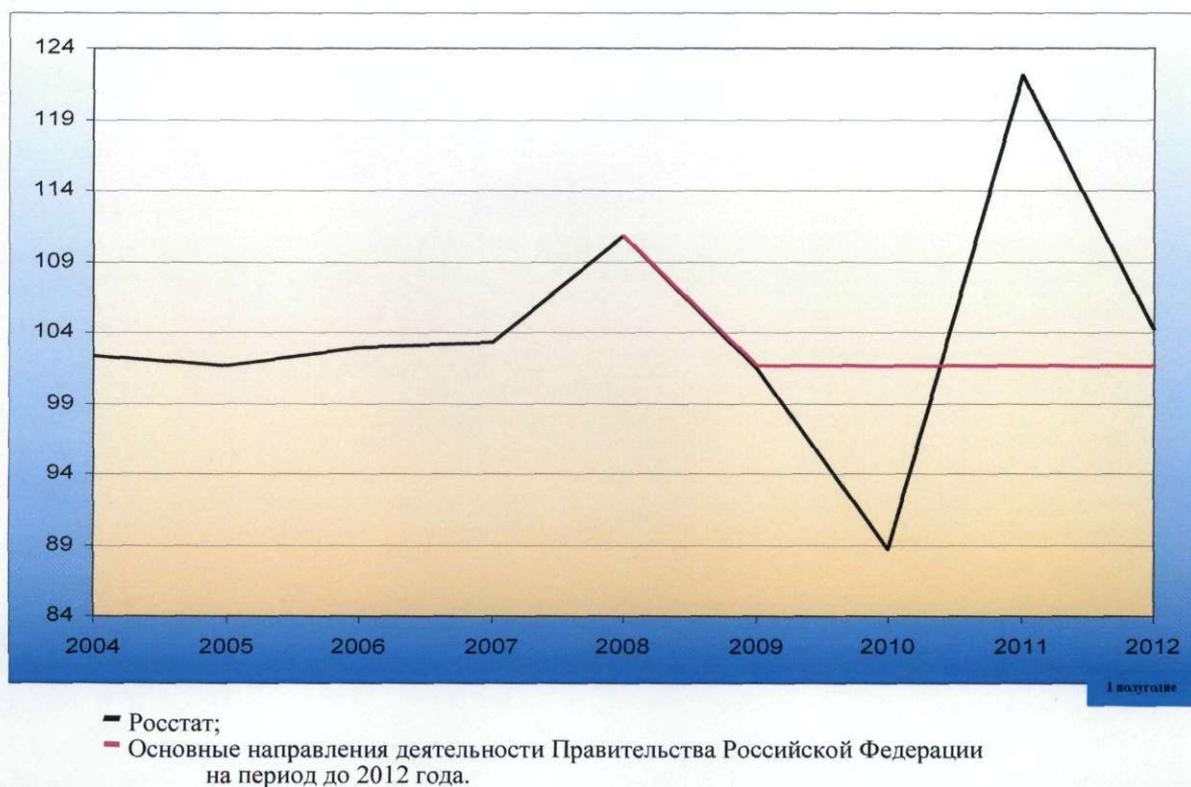


Рис. 29. Объем производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах), % к предыдущему году

Доля российского производства в формировании ресурсов мяса и мясопродуктов на внутреннем рынке выросла с 61,2 % в 2008 году до 68,1 % в 2011 году, однако снижение в первом полугодие фактического значения показателя свидетельствует о фактическом не достижении целевого значения в 2012 году (76,5) предусмотренного в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (рис. 30).

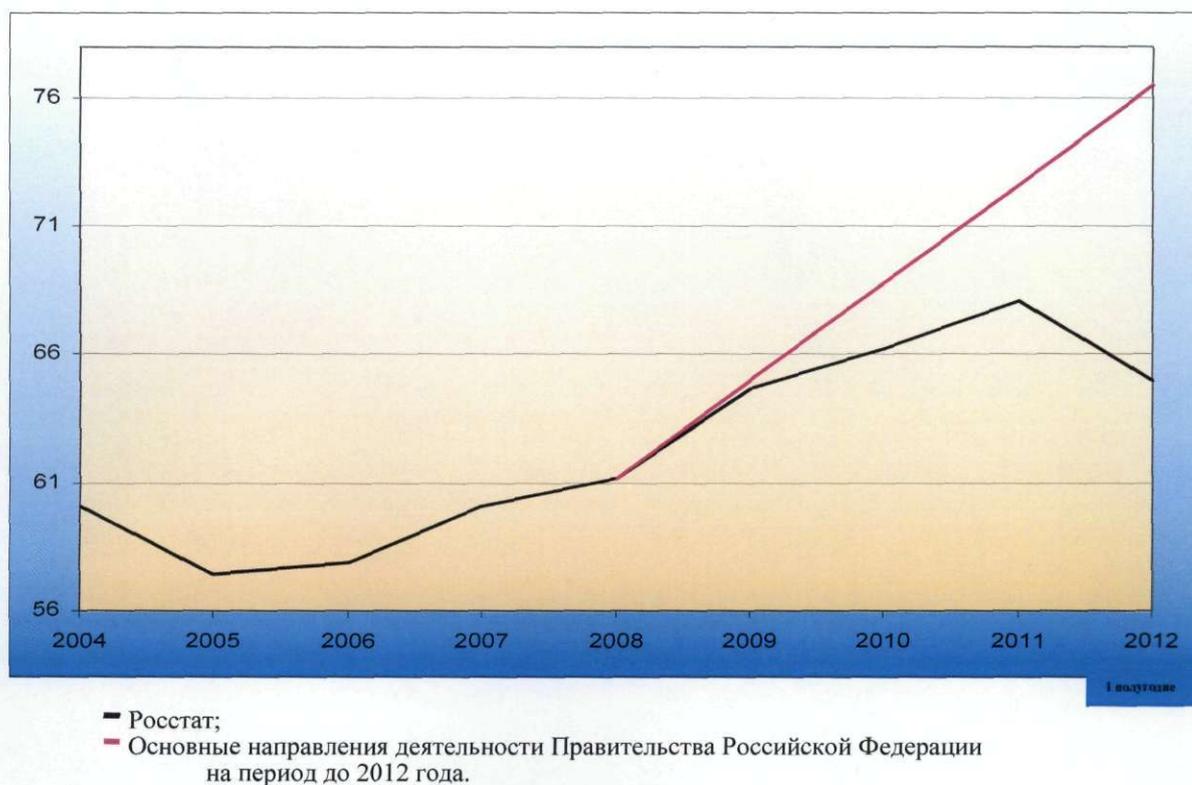


Рис. 30. Доля российского производства в формировании ресурсов мяса и мясопродуктов на внутреннем рынке, %

В названных Основных направлениях предусмотрен показатель экономического развития – коммерческая скорость доставки продукции автомобильным и железнодорожным транспортом, характеризующий эффективность указанных транспортных систем. Вместе с тем, проводимые Росстатом статистические наблюдения не учитывают указанный показатель, а включают близкий, но не полный по содержанию показатель – коммерческая скорость доставки продукции железнодорожным транспортом (ОАО «РЖД»).

Применяя к последнему показателю целевой индикатор, установленный в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, в части коммерческой скорости доставки продукции автомобильным и железнодорожным транспортом, следует отметить, что уровень и динамика рассматриваемого показателя в 2009 – 2011 годах и первом полугодие 2012 года (83,5) не обеспечивают достижение его целевых значений

(рис. 31) предусмотренного в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

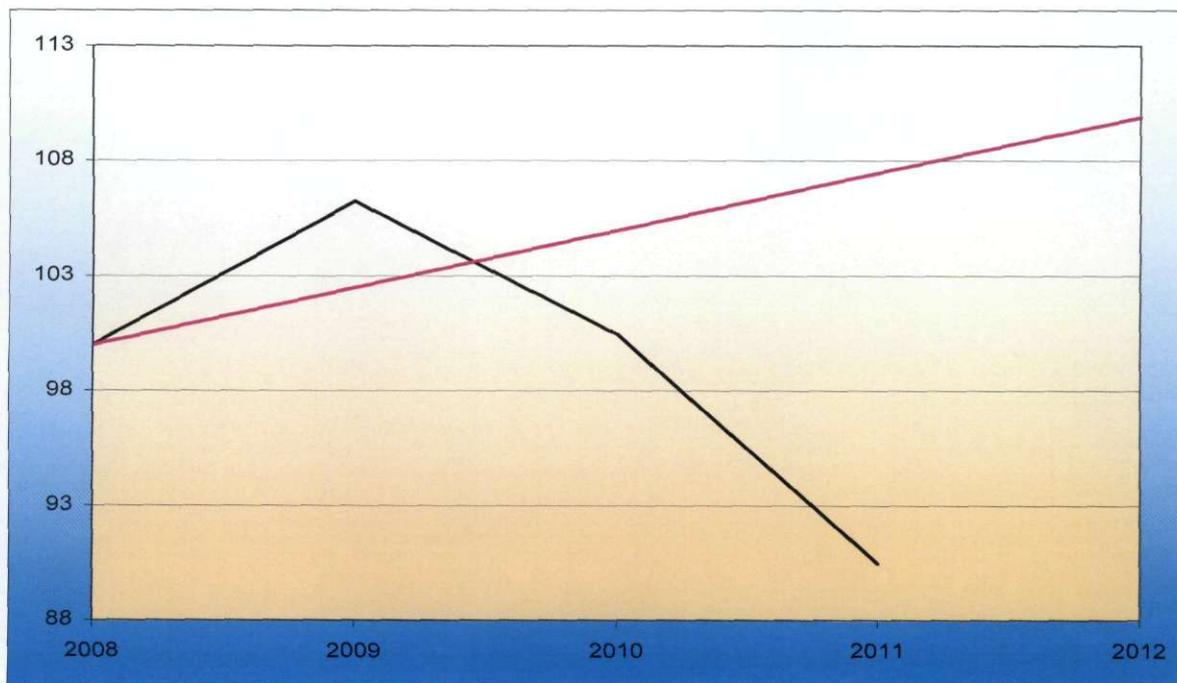


Рис. 31. Коммерческая скорость доставки продукции железнодорожным транспортом по отношению к уровню 2008 года, %

- Росстат;
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

Результаты проведенного сопоставительного анализа динамики показателей реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, характеризующих качество жизни населения и инновационное развитие экономики, и показателей государственных расходов по соответствующим отраслям позволил выявить характерные проблемы несбалансированности целеполагания при формировании и исполнении документов стратегического и бюджетного планирования.

Выводы:

1. Проведенный анализ нормативных правовых и распорядительных актов, регламентирующих стратегическое и бюджетное планирование социально-экономического развития Российской Федерации показал, что в настоящее время сохраняется неоправданное затягивание сроков создания современной законодательной базы государственного стратегического управления, разработке долгосрочной бюджетной стратегии, совершенствовании бюджетного законодательства в части перехода к формированию бюджетов на основе программно-целевого принципа и программной структуры расходов бюджетов, развитию информационных систем, обеспечивающих взаимоувязку стратегического и бюджетного планирования, проведении мониторинга достижения результатов государственных программ. Сложившаяся ситуация не способствует обеспечению должной сбалансированности показателей стратегического и бюджетного планирования, увязке целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей, совершенствованию архитектуры и повышению качества управления реализацией документов стратегического и бюджетного планирования.

1.1. Отсутствие в составе принципов бюджетной системы Российской Федерации, определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации, программно-целевого принципа формирования бюджетов, не способствует формированию механизмов обеспечения сбалансированности стратегического и бюджетного планирования, в том числе системной увязки целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей.

1.2. В условиях незавершенности формирования механизмов программно-целевого бюджетирования ранее использованные в процессе бюджетного планирования доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (как инструменты стратегического и

операционного планирования на ведомственном уровне) постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. № 252 изъяты из указанного процесса, что лишило бюджетный процесс одного из инструментов увязки целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей.

1.3. Затягивается по времени переход к долгосрочному бюджетному планированию, в части формирования долгосрочной бюджетной стратегии, интегрированной в процесс формирования и реализации долгосрочной стратегии развития страны.

2. Проведенный анализ выявил системные недостатки в обеспечении сбалансированности целеполагания бюджетного и стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации.

2.1. В части отдельных общегосударственных документов стратегического планирования⁸ не заданы целевые значения показателей достижения целей.

2.2. В общегосударственных документах стратегического планирования имеются расхождения значений по одному и тому же целевому индикатору. Так, среди основных показателей ресурсного обеспечения и результативности перехода к инновационному развитию экономики страны, приведенных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, целевые значения 4 показателей, определенных в Концепции, выше на 9 – 44 % по сравнению целевыми значениями этих же показателей, заданных в Стратегии.

⁸ Основы стратегического планирования в Российской Федерации (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536);
Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537).

2.3. Не обеспечена на должном уровне организация системы мониторинга целевых индикаторов реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года и Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г №№ 596 – 601. Так, из 45 индикаторов, предусмотренных Стратегией, Росстатом организован мониторинг только 23 индикаторов, что составляет 51 % от их общего количества, а из 41 показателя, представленного в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г №№ 596 – 601, - 11 показателей, что составляет 27 % от их общего количества.

2.4. Незавершенность до настоящего времени осуществляемой по поручению Председателя Правительства Российской Федерации от 19 января 2011 г. № ВП-П13-209 корректировки Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, не способствует обеспечению сбалансированности целеполагания бюджетного и стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации.

Приведенные выше системные недостатки обеспечения сбалансированности целеполагания бюджетного и стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации свидетельствуют и о недостаточном уровне надежности долгосрочного прогнозирования показателей достижения целей государственной политики.

3. Сопоставительный анализ динамики финансовых и нефинансовых показателей достижения целей государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации выявил наличие существенных недостатков, влияющих на достижение целевых значений показателей, определенных в общегосударственных документах стратегического планирования.

3.1. При положительной динамике (росте) в 2009 – 2011 годах государственных расходов на образование и науку отмечается снижение в

указанном периоде внутренних затрат на исследования и разработки, что непосредственным образом влияет на уровень нефинансовых показателей инновационного развития экономики, что требует детального анализа причин данных тенденций и принятия необходимых мер по их устранению, в том числе в части обеспечения должной сбалансированности бюджетного и стратегического планирования в указанной сфере.

3.2. Из 17 проанализированных показателей реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года по 8 показателям (т.е. по 47 % показателей от общего числа проанализированных показателей) не обеспечивается достижение их целевых значений, что в определенной степени обусловлено несбалансированностью целеполагания при формировании и уточнении финансовых и нефинансовых индикаторов стратегического и бюджетного планирования.

Предложения:

По результатам экспертно-аналитического мероприятия:

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в:

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

Министерство экономического развития Российской Федерации;

Федеральную службу государственной статистики.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

А.А.Пискунов

