



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА

города Красноярска

Заключение по результатам финансово-экономической экспертизы проекта муниципальной программы города Красноярска «Цифровизация города Красноярска» на 2021 год и плановый период 2022 – 2023 годов

В соответствии с Положением о Контрольно-счетной палате города Красноярска, утвержденным решением Красноярского городского Совета от 31.05.2005 № 6-108, требованиями стандарта внешнего муниципального финансового контроля Контрольно-счетной палаты города Красноярска СФК 1 «Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ» проведена финансово-экономическая экспертиза проекта муниципальной программы города Красноярска «Управление муниципальными финансами» на 2021 год и плановый период 2022–2023 годов» (далее – Проект)).

По результатам финансово-экономической экспертизы установлено следующее:

I. Анализ соответствия целей и задач Проекта основным направлениям государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере цифровизации

Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере цифровизации определены:

Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы»;

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

К числу таких приоритетов относятся: развитие человеческого потенциала; обеспечение безопасности граждан и государства; повышение роли России в мировом гуманитарном и культурном пространстве; развитие свободного, устойчивого и безопасного взаимодействия граждан и организаций, органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления; повышение эффективности государственного управления, развитие экономики и социальной сферы; формирование цифровой экономики; ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа; обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере.

Инструментами для реализации указанных приоритетов являются:

национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации» и 6 федеральных проектов: «Нормативное регулирование цифровой среды», «Кадры для цифровой экономики», «Информационная инфраструктура», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление». Также вопросы цифровизации поставлены в национальных проектах: «Образование», «Культура», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Производительности труда и поддержки занятости», «Малое и среднее предпринимательства и поддержки индивидуальной предпринимательской инициативы»;

государственная программа Российской Федерации «Информационное общество», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313, целью которой является повышение качества жизни и работы граждан, улучшение условий деятельности организаций, развитие экономического потенциала страны на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

Приоритеты государственной политики Красноярского края в сфере цифровой трансформации определены:

региональными проектами: «Кадры для цифровой экономики»; «Информационная инфраструктура»; «Информационная безопасность», «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление»;

государственной программой Красноярского края «Развитие информационного общества», утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 504-п (далее – государственная программа). Цель данной программы (совпадает с целями федеральной политики) – повышение качества жизни граждан на основе использования информационных технологий и телекоммуникационных технологий.

Цель представленного Проекта – цифровая трансформация муниципального управления, что не в полной мере соответствует цели государственных программ в части повышения качества жизни граждан (приложение 1 к заключению). Задачи Проекта (внедрение цифровых технологий в сфере муниципального управления и оказания муниципальных услуг, цифровизация деятельности органов администрации города и переход на использование преимущественно отечественного программного обеспечения) сонаправлены приоритетам государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере цифровизации, а также коррелирует с обязанностями, возложенными на органы местного самоуправления Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Исходя из представленных материалов, привлечение средств из других уровней бюджета для реализаций мероприятий Проекта не планируется. Также отсутствует информация о наличии заключенных соглашений с органами государственной власти края или иными документами, которыми определены значения показателей по городу Красноярску в сфере цифровизации, например, увеличение предоставления муниципальных услуг в цифровом формате. Таким образом, «вертикаль» Проекта с государственной программой не усматривается.

Проектом не предусматривается реализация мероприятий по решению вопросов цифровизации, в том числе, эффективности муниципального управления, в других бюджетных отраслях экономики города. Также в Проекте отсутствуют мероприятия (показатели), сонаправленные решению вопросов связанных с цифровизацией в следующих муниципальных программах: «Развитие образования в городе Красноярске», «Развитие культуры в городе Красноярске», «Развитие жилищно-коммунального хозяйства и дорожного комплекса города Красноярска», финансирование которых предусмотрено в рамках национальных проектов, в части, например, подключения к широкополосному доступу к сети «Интернет» социально значимых объектов инфраструктуры (учреждения образования, культуры), а также многоквартирных домов, обеспеченности муниципальных организаций современными компьютерами и др. Мониторинг программ по цифровой трансформации городов других регионов страны показал, что их программы охватываются вышеперечисленные направления, предусматривают показатели результативности¹

Следует отметить, что Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ рассчитывался индекс «IQ городов» по 10 направлениям: городское управление, умное ЖКХ, инновации для городской среды, умный городской транспорт, интеллектуальные системы общественной и экологической безопасности, туризм и сервис, интеллектуальные системы социальных услуг, экономическое состояние и инвестклимат, инфраструктура сетей связи².

Таким образом, наименование и содержание Проекта «Цифровизация города Красноярска» не в полном объеме соответствует друг другу.

Срок реализации программы в паспорте Проекта указан 2023 год³ и к окончанию данного срока запланировано, что доля цифровых услуг в общем объеме муниципальных услуг составит 66%, а доля граждан, использующих механизм получения муниципальных услуг администрации города в электронной форме, от числа жителей - всего 2,3% (т.е. планируется, что использовать механизм получения муниципальных услуг будут около 25 тыс. граждан из 1 112,4 тыс. человек, согласно сведений ПСЭР).

Вместе с тем, в государственной программе указано, что достижение цели программы планируется к 2030 году и доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к этому периоду составит не менее 75%.

¹ Муниципальная программа городского округа Красногорск «Цифровое муниципальное образование на 2020-2024 годы», утвержденная постановлением администрации городского округа Красногорск от 26.12.2019 № 3283/12; муниципальная программа «Цифровое муниципальное образование», утвержденная постановлением администрации городского округа Чехов от 15.10.2019 № 2303/20-02, и другие.

² Согласно результатам оценки хода и эффективности цифровой трансформации городского хозяйства в Российской Федерации (iQ городов) по итогам 2018 года, размещенных на сайте Минстроя РФ, город Красноярск занял 11 место среди 15 городов-миллионников (г. Новосибирск занял 8 место, г. Омск-10). Рейтинг составлен в рамках двух национальных проектов – «Жилье и городская среда» и «Цифровая экономика».

³ Раздел I. Общая характеристика текущего состояния сферы информатизации города Красноярска. Основные цели, задачи и сроки реализации муниципальной программы.

II. Оценка соответствия Проекта приоритетам социально-экономического развития города Красноярска

Муниципальная программа - это документ стратегического планирования, обеспечивающий наиболее эффективное достижение целей и решение задач Стратегии социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года, утвержденной решением Красноярского городского Совета депутатов от 18.06.2019 № 3-42 (далее – Стратегия).

Планом мероприятий по реализации Стратегии, утвержденным постановлением администрации города от 30.06.2020 № 501 (далее – План реализации), определена цель – «Обеспечить эффективное использование межведомственных коопераций и современных цифровых технологий для повышения качества и доступности услуг населению».

Достижение указанной цели планируется путем проведения мероприятий: «Цифровизация деятельности администрации города», «Обеспечение информационной безопасности», «Перевод муниципальных услуг в цифровой вид» в рамках реализации Проекта (приложение 2 к заключению).

Из 7 показателей результативности, предусмотренных в Проекте, плановые значения 3 предусмотрены в Плане реализации. Один показатель результативности, указанный в Плане реализации, - «Доля электронного документооборота в общем объеме межведомственного документооборота администрации города» в Проект не включен (приложение 3 к заключению).

Определенные цели, задачи и мероприятия Проекта соответствуют основным положениям краткого варианта проекта прогноза социально-экономического развития города на 2021-2023 годы (далее – ПСЭР на 2021-2023 годы), а также коррелируют с полномочиями органов местного самоуправления, установленными Федеральным законом от 06.10.2013 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Мероприятия Проекта соответствуют вопросам местного значения, определенным законодательством, ввиду чего предлагаемые Проектом расходные обязательства города не противоречат ст. 86 БК РФ.

Вместе с тем, ни в материалах к Проекту, ни в Проекте не раскрыт ряд приоритетных направлений ПСЭР на 2021-2023 годы, например, таких как, популяризация цифровых муниципальных услуг, содействие формированию и развитию в городе Красноярске цифровых информационных ресурсов (систем) в целях организации оказания маркетинговой и информационной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и ряд других направлений.

III. Анализ структуры и содержания проекта муниципальной программы

Согласно паспорту Проекта программы:

ответственный исполнитель - управление информатизации и связи администрации города (далее – управление информатизации);

соисполнители: департамент муниципального заказа администрации города.

Несмотря на то, что Проектом предусмотрена цифровизация муниципальных услуг, Проект не содержит в качестве соисполнителей органы администрации города, а также казенные учреждения, ответственные за предоставление муниципальных услуг, несмотря на то, что при переводе муниципальных услуг «в цифру» возникает необходимость вносить изменения в правовые акты города⁴.

Наименование ответственного исполнителя и наименование программы соответствуют распоряжению администрации города от 16.07.2020 № 241-р «Об утверждении перечня муниципальных программ города Красноярск на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов». Наименования разделов паспорта Проекта и подпрограмм Проекта соответствуют наименованиям разделов, определенным Порядком № 153.

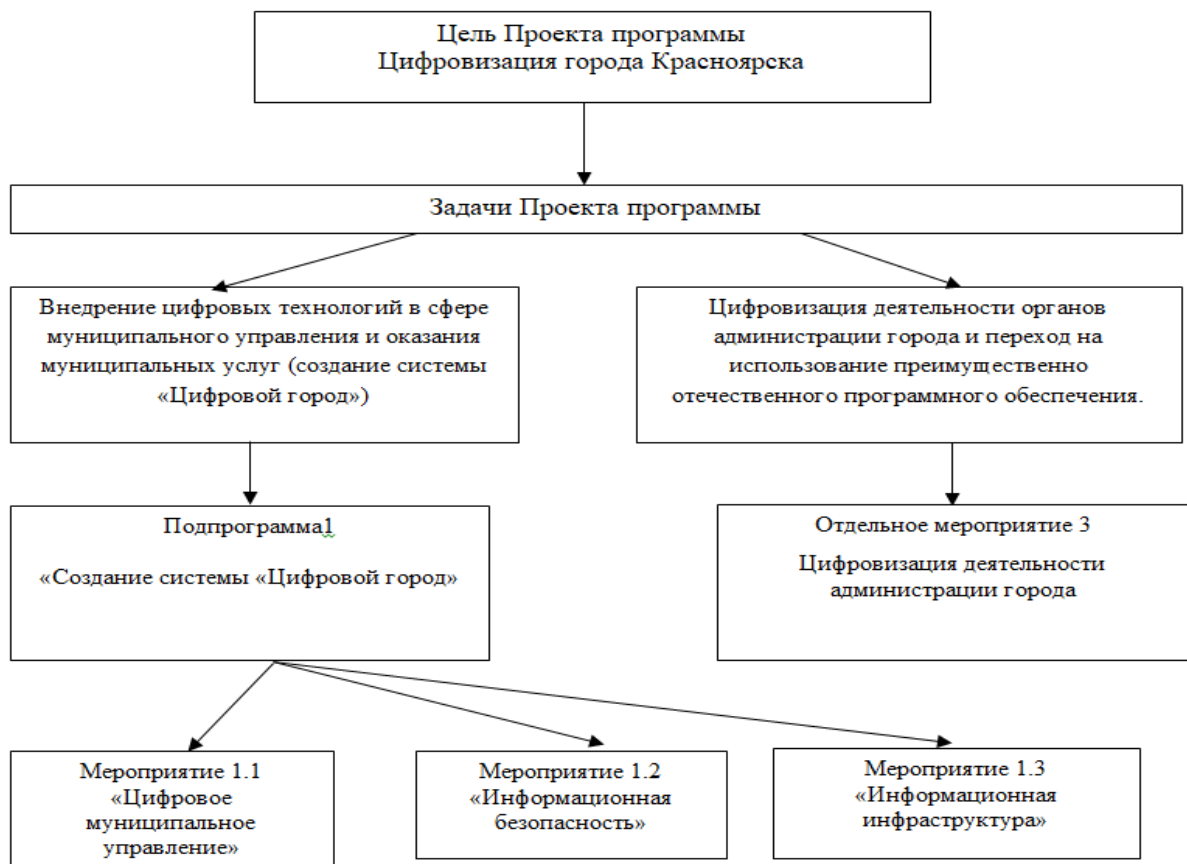
Согласно требованиям Порядка № 153:

к Проекту программы приложен полный пакет документов (пояснительная записка; финансово-экономическое обоснование);

разделы паспорта Проекта соответствуют разделам, определенным Порядком № 153;

названия разделов Проекта соответствуют их смысловому наполнению.

Программу предлагается утвердить в составе подпрограммы (в рамках которой планируется реализация 3-х мероприятий) и отдельного мероприятия. Структура Проекта представлена на схеме.



⁴ Постановление администрации города Омска от 14.10.2013 № 1163-п (в ред. от 28.02.2020) «Об утверждении муниципальной программы города Омска «Информационное общество».

По сравнению с муниципальной программой на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов в первоначальной редакции (далее – Программа на 2020-2022 годы) изменились структура программы, формулировка целей и задач.

В Проекте вместо отдельного мероприятия «Создание системы «Цифровой город»» вводится подпрограмма 1 «Создание системы «Цифровой город», отдельное мероприятие «Умный город» исключается.

Цель и задачи Проекта программы взаимосвязаны с целью и задачами подпрограммы.

Установлены недостатки полноты изложения данных в разделах подпрограммы Проекта. В частности, вопреки требованиям Порядка № 153 в разделах 1,3 подпрограммы 1 Проекта не нашли отражение ряд сведений:

- в разделе 1 «Постановка общегородской проблемы...» отсутствуют: объективные показатели, характеризующие положение дел; анализ причин возникновения проблемы; промежуточные и конечные социально-экономические результаты решения проблемы;
- в разделе 3 «Механизм реализации ...» отсутствуют: описание организационных, экономических и правовых механизмов, необходимых для реализации подпрограммы; порядок осуществления контроля за эффективным и целевым использованием средств бюджета города.

В Проекте учтены замечания Контрольно-счетной палаты, указанные в заключении к Проекту муниципальной программы на 2020-2022 годы.

К Проекту имеются замечание технического характера: Проектом предусмотрено отдельное мероприятие 3, однако не предусматриваются отдельные мероприятия 1 и 2.

IV. Анализ финансового обеспечения Проекта

Объем финансовых средств на реализацию Проекта программы в 2021 году и плановом периоде 2022-2023 годов предусмотрен за счет средств бюджета города в размере 69,1 млн. рублей, в том числе:

2021 год – 25,6,0 млн. рублей (37%) общего объема бюджетных ассигнований на реализацию Проекта;

2022-2023 годы – 43,6 млн. рублей (21,8 млн. рублей или 32,5% ежегодно от общего объема бюджетных ассигнований на реализацию Проекта).

Объем ассигнований Проекта в целом уменьшается на 46,7 млн. рублей (на 40%) по сравнению с Программой на 2020-2022 годы.

Следует отметить, что целью национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» является увеличение внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников (по доле в валовом внутреннем продукте страны) не менее чем в три раза по сравнению с 2017 годом.

Для сравнения, финансовый объем муниципальной программы «Электронный Новосибирск» на 2021-2024 годы (согласно проекту, размещенному на сайте

новосибирск.рф) планируется в размере 221 млн. рублей, из них на 2021-2023 годы – 167 млн. рублей. Таким образом, расходы, планируемые на цифровизацию в г. Новосибирске, в 2,4 раза больше, чем в г. Красноярске.

Сопоставление объемов финансирования Проекта в разрезе подпрограммы и отдельного мероприятия программы и объемов финансирования, утвержденных в Программе на 2020-2022 годы, с фактически освоенными средствами за 2019 год представлено в приложении 4 к заключению.

Требования к содержанию пояснительной записки и ФЭО к проекту муниципальной программы Порядком № 153 не установлены, что приводит к тому, что названные документы излагаются формально, являются неинформативными и зачастую не содержат необходимой для оценки проекта информации.

Так, пояснительная записка и ФЭО к Проекту не содержат:

обоснования и причин уменьшения расходов на реализацию ряда мероприятий программы в 2022-2023 годах по сравнению с 2021 годом, а также фактического изменения расходов на реализацию программы по сравнению с расходами на их реализацию, установленными Программой на 2020-2022 годы;

расчетов предполагаемых расходов бюджета города на реализацию мероприятий программы (в том числе, сведений о показателях (данных), применяемых при расчетах, методику (формулы) расчетов);

информацию о достаточности финансовых ресурсов для выполнения мероприятий программы.

Требования к содержанию пояснительной записки и ФЭО к проекту муниципальной программы Порядком № 153 не установлены, что приводит к тому, что названные документы излагаются формально, являются неинформативными и зачастую не содержат необходимой для оценки проекта информации.

Так, пояснительная записка и ФЭО к Проекту не содержат:

обоснования и причин уменьшения расходов на реализацию ряда мероприятий программы в 2022-2023 годах по сравнению с 2021 годом, а также фактического изменения расходов на реализацию программы по сравнению с расходами на их реализацию, установленными Программой на 2020-2022 годы;

информацию о достаточности финансовых ресурсов для выполнения мероприятий Программы;

информацию о планировании и обосновании (расчетов) бюджетных ассигнований на реализацию программы, что не позволяет оценить соблюдение порядка и методики планирования бюджетных ассигнований⁵, которые в соответствии с Порядком № 153 должны применяться при их планировании на реализацию муниципальных программ.

V. Анализ целевых индикаторов и показателей результативности Проекта

5.1. Количественно выраженными характеристиками достижения целей и задач муниципальной программы являются целевые индикаторы и показатели результативности муниципальной программы.

⁵ Приказ департамента финансов администрации города от 13.02.2019 № 53 «Об утверждении Порядка и Методики планирования бюджетных ассигнований».

В Проект включены 3 целевых индикатора и 4 показателя результативности, из них только по одному показателю результативности установлена единица измерения в абсолютной величине (часы), по остальным - единицы в относительных величинах (%) (приложение 5 к заключению).

В разделе 1 Проекта «Общая характеристика текущего состояния сферы информатизации города Красноярск. Основные цели, задачи и сроки реализации муниципальной программы» указано, что «реализация мероприятий Проекта позволит повысить качество муниципальных услуг, сократить сроки предоставления услуг за счет цифровизации». Однако ни одного показателя результативности, который бы отражал снижение административных барьеров и повышение качества предоставленных услуг, Проектом не предусмотрено. Например, уровень удовлетворенности граждан качеством предоставленных муниципальных услуг, среднее время ожидания в очереди для получения муниципальных услуг.

5.2. По целевым индикаторам и показателям результативности, предусмотренным в Проекте, к 2023 году запланирована разнонаправленная динамика, причин которой пояснительная записка не содержит. В частности:

по целевому индикатору «Доля граждан, использующих механизм получения муниципальных услуг в электронной форме» в 2022 году к 2020 году ежегодный прирост запланирован на 6 процентных пунктов (далее - п.п.), в тоже время прирост 2023 к 2022 году планируется всего на 1 п.п.⁶

по показателю «Доля граждан, использующих механизм получения муниципальных услуг администрации города в электронной форме, от числа жителей города Красноярск» в 2021 году к 2020 году прирост на 21 п.п., 2022 год к 2021 году – на 18 п.п., 2023 год к 2022 году – на 15 п.п. (несмотря на то, что ПСЭР предусмотрен ежегодный рост численности населения, прирост доли граждан, получающих муниципальные услуги в электронной форме, замедляется). В целом динамика этого показателя предусмотрена с 1,7% в 2021 году до 2,3% в 2023 году (как уже отмечалось выше, всего муниципальных услуг «в цифре» в 2023 году будут получать около 25,0 тыс. граждан в городе – миллионнике).

по показателю результативности «Доступность информационных ресурсов администрации города для муниципальных служащих в рабочее время (за исключением плановых отключений)» установлена статичность со значением 100% ежегодно.

5.3. В сравнении с Программой на 2020-2022 годы, количество индикаторов и показателей результативности не изменилось. Преемственность Проекта и Программы на 2020-2022 годы сохранилась, за исключением 2 показателей:

исключен из Проекта показатель «Количество мероприятий по цифровизации, реализованных в рамках концепции «Умный город»;

введен новый показатель «Доступность информационных ресурсов администрации города для муниципальных служащих в рабочее время (за исключением плановых отключений)».

В ходе анализа значений целевых индикаторов и показателей результативности Проекта в 2021 году с их значениями в 2020 году, указанными

⁶ Паспортом национального проекта «Культура» предусмотрен целевой показатель «увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз» в 2024 году по отношению к 2018 году.

в Программе на 2020-2022 годы, установлено, что они определены на уровне Программы 2020-2022 годов.

5.4. В соответствии с требованиями Порядка № 153 целевые индикаторы и показатели результативности рассчитываются согласно методике их измерения и (или) расчета, утверждённой ответственным исполнителем муниципальной программы. Администрацией города Красноярска от 15.09.2020 № 100-орг внесены изменения в приложение к распоряжению администрации города от 30.09.2019 128-орг «Об утверждении Методики измерения и (или) расчета целевых индикаторов показателей результативности муниципальной программы «Цифровизация города Красноярска».

В утверждённой методике по целевому индикатору «Удовлетворенность населения информационной открытостью деятельности администрации города (от числа опрошенных) предусмотрен источник информации: органы администрации города (результаты опросов). Опросы проводятся в виде, в том числе, интервьюирования и анкетирования населения. Данный источник информации «не прозрачен», поскольку не понятен способ сбора и обработки отчётных данных. Следует отметить, что в рамках национального проекта предусмотрен показатель «Уровень удовлетворенности граждан качеством предоставляемых услуг», «Ожидание в очереди, для получения государственных и муниципальных услуг». Вместе с тем, данные показатели Проектом не предусмотрены.

5.5. Согласно требованиям Порядка № 153 по каждому показателю (индикатору) вводится весовой критерий, характеризующий приоритетность данного показателя в соответствии с ключевыми приоритетами. Суммарное значение весовых критериев по показателям (индикаторам) подпрограмм и отдельных мероприятий программы должно равняться единице.

Данное требование в Проекте соблюдено – сумма весовых критериев равна единице.

5.6. Анализ мероприятий, ожидаемых результатов и показателей, определенных для оценки решения задач Проекта, показал наличие взаимосвязи между ними (приложение б к заключению).

Некоторые недостатки Порядка № 153 приведены в приложении 7 к заключению.

VI. Выводы и предложения по результатам проведенной экспертизы

Рассмотрев представленный Проект программы, Контрольно-счетная палата города Красноярска отмечает:

1. Цели и задачи Проекта в целом соответствуют основным положениям Стратегии, проекта ПСЭР на 2021-2023 годы и ориентированы в сфере цифровизации.

2. Мероприятия Проекта программы соответствуют вопросам местного значения.

3. Вместе с тем, ни в материалах к Проекту, ни в Проекте не раскрыт ряд приоритетных направлений ПСЭР на 2021-2023 годы, например, таких как, популяризация цифровых муниципальных услуг, содействие формированию и развитию в городе Красноярске цифровых информационных ресурсов (систем) в целях организации оказания маркетинговой и информационной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и ряд других направлений.

4. Объем финансовых средств Проекта в трехлетнем периоде запланирован в сумме 83,8 млн. рублей, что на 22% меньше объема ассигнований, предусмотренных Программой на 2020-2022 годы.

5. В ФЭО к Проекту не в полном объеме обоснована запланированная сумма ассигнований на реализацию программы, что не позволяет оценить достаточность финансовых ресурсов для выполнения ее мероприятий.

Отсутствие в материалах к Проекту информации о планировании и обосновании (расчетов) бюджетных ассигнований на реализацию Проекта не обеспечивает их «прозрачность».

6. Подтвердить обоснованность запланированных значений целевых индикаторов и показателей результативности в рамках финансово-экономической экспертизы Проекта не представляется возможным, ввиду отсутствия в Порядке № 153 требований к содержанию пояснительной записки и финансово-экономического обоснования Проекту.

Предложения:

1. Инициировать внесение изменений в Порядок № 153 в части: внесение изменений в Порядок № 153 в части увеличения сроков реализации муниципальной программы;

установление единых требований к пояснительной записке и ФЭО к проекту муниципальной программы.

2. С целью обеспечения комплексного подхода к цифровизации города Красноярска предлагается рассмотреть:

создание «проектный офис» для координации деятельности органов администрации города по вопросам цифровизации, в том числе цифровой трансформации;

достижение соглашения (в любой форме) с органами государственной власти края, в части установления контрольных точек - показателей результативности Проекта;

3. Устранить выявленные недостатки.