

Заключение
по результатам финансово-экономической экспертизы
проекта постановления Правительства Красноярского края
«О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края
от 30.09.2013 № 502-п «Об утверждении государственной программы
Красноярского края «Содействие занятости населения»
(проект постановления Правительства Красноярского края внесен агентством
труда и занятости Красноярского края письмом от 29.09.2016 № 93-4422)

В соответствии со статьями 3, 21 Уставного закона Красноярского края от 31.03.2011 № 12-5718 «О Счетной палате Красноярского края» проведена финансово-экономическая экспертиза проекта постановления Правительства Красноярского края «О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 502-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Содействие занятости населения» (далее – Проект постановления, государственная программа), по результатам которой установлено следующее.

I. Анализ соответствия целей и задач государственной программы основным направлениям государственной политики Российской Федерации в соответствующей сфере

1.1. Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере реализации государственной программы обозначены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р.

Приоритеты политики содействия занятости населения обобщены в государственной программе Российской Федерации «Содействие занятости населения», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 298 (далее – федеральная государственная программа).

Кроме того, одна из подпрограмм государственной программы «Оказание содействия добровольному переселению в Красноярский край соотечественников, проживающих за рубежом» направлена на реализацию мероприятий «Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (Указ Президента Российской Федерации от 22.06.2006 № 637).

1.2. Цель государственной программы – создание условий, способствующих эффективному развитию рынка труда, содействие социально-экономическому и демографическому развитию Красноярского края – сонаправлена одной из целей федеральной государственной программы в части предотвращения роста напряженности на рынке труда. При этом мероприятия государственной

программы не достаточны для достижения указанной цели, о чем свидетельствует рост уровня безработицы (по методологии МОТ): в 2014 году – 5,0%, в 2015 году – 6,2%, в 2016 году – 6,4%.

Кроме того, агентство труда и занятости населения Красноярского края (далее – Агентство занятости), являющееся ответственным исполнителем государственной программы, не наделено соответствующими полномочиями по содействию социально-экономическому и демографическому развитию Красноярского края.

Посредством реализации государственной программы предусматривается решение следующих задач:

предотвращение роста напряженности на рынке труда Красноярского края;
создание условий для эффективного, ответственного и прозрачного управления финансовыми ресурсами в рамках выполнения установленных функций и полномочий;

стимулирование, создание условий и содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, для социально-экономического и демографического развития Красноярского края.

Задачи государственной программы в части реализации политики занятости не в полной мере совпадают с задачами федеральной государственной программы, так государственная программа разработана для исполнения узкого круга полномочий агентства труда и занятости Красноярского края (далее – Агентство занятости), не носит проектного характера (не направлена на развитие рынка труда, не решает проблемы преодоления структурных различий спроса и предложения рабочей силы, преодоления дефицита квалифицированных кадров, перераспределения трудовых ресурсов в пользу высокопроизводительных секторов экономики, рационального использования трудовых ресурсов и т.п.), не нацелена на комплексный подход к решению и предотвращению проблем в сфере занятости.

Значения целевых индикаторов по уровню безработицы государственной программы на 2017-2018 годы не соответствуют аналогичным значениям целевых индикаторов федеральной государственной программы, установленным для Красноярского края.

	2017	2018	2019
Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда),%			
федеральная государственная программа	5,8	5,7	5,6
краевая государственная программа	6,2	5,9	5,6

Значение целевого показателя «Количество оборудованных (оснащенных) рабочих мест для трудоустройства инвалидов за год», характеризующего исполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» соответствует аналогичному показателю государственной программы.

II. Анализ соответствия целей и задач государственной программы приоритетам социально-экономического развития Красноярского края в соответствующей сфере

2.1. Цель государственной программы (создание условий, способствующих эффективному развитию рынка труда, содействие социально-экономическому и демографическому развитию Красноярского края) не соответствует цели в сфере труда и занятости, обозначенной в проекте Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года (обеспечение трудовой занятости и доходов трудоспособного населения в соответствии с профессиональным образованием и уровнем квалификации, а также обеспечение региональной экономики трудовыми ресурсами необходимого количества и качества в соответствии с текущими и перспективными потребностями).

2.2. В целях комплексного решения проблем в области занятости населения в Красноярском крае принята региональная программа повышения мобильности трудовых ресурсов (утв. постановлением Правительства Красноярского края от 27.07.2015 № 391-п, далее – Региональная программа), которой на агентство труда и занятости Красноярского края возложены задачи по созданию условий для привлечения в Красноярский край квалифицированных трудовых ресурсов, необходимых для реализации инвестиционных проектов, и содействию работодателям в привлечении трудовых ресурсов. Региональная программа в виде мероприятия включена в государственную программу.

III. Анализ структуры и содержания государственной программы

3.1. Структура и содержание государственной программы соответствуют изменениям, предусмотренным постановлением Правительства Красноярского края от 23.09.2016 № 472-п «О внесении изменения в постановление Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации».

3.2. Структура государственной программы в предлагаемой редакции не меняется и состоит из трех подпрограмм:

«Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан»;

«Обеспечение реализации государственной программы и прочие мероприятия»;

«Оказание содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом».

Цель и задачи государственной программы не изменены.

3.3. Проектом постановления предусмотрено изменение значения целевого показателя государственной программы «Уровень безработицы (по методологии

Международной организации труда) в среднем за год» на 2017-2018 годы – с 5,8% до 6,2% и с 5,7% до 5,9% соответственно годам (по отношению к действующей редакции программы).

Согласно предоставленной информации рост показателя обусловлен ухудшением экономической ситуации в Красноярском крае и, как следствие, снижением спроса на рабочую силу, а также массовыми высвобождениями работников и сокращением рабочих мест, увеличением численности безработных граждан, усилением напряженности на рынке труда Красноярского края. Таким образом, изначально предусматривается низкая эффективность от реализации мероприятий программы.

3.4. Изменено общее количество мероприятий, планируемых к реализации в составе государственной программы: исключено 7 мероприятий подпрограммы «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан».

Несмотря на прогнозируемый рост безработицы, из государственной программы исключены мероприятия по обеспечению занятости и опережающему профессиональному обучению и стажировке работников организаций, находящихся под риском увольнения, граждан, ищущих работу, инвалидов, женщин в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, а также по стимулированию занятости молодежи при реализации социальных проектов.

3.5. Все мероприятия государственной программы (направления расходования средств) соответствуют полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренным федеральным законодательством (Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения Российской Федерации»), и нормативными правовыми актами Красноярского края.

3.6. Государственная программа края содержит мероприятия, по которым не предусмотрено финансирование на 2018-2019 годы, но которые предполагают дальнейшую реализацию (повышение мобильности трудовых ресурсов и др.), что создает риски недостижения целевых индикаторов и показателей результативности программы и может повлиять на ее эффективность. В настоящее время объем средств, подлежащих поступлению из федерального бюджета, не подтвержден.

3.7. При изменении бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий государственной программы вносятся изменения в соответствующие ожидаемые результаты от реализации мероприятий.

IV. Анализ ресурсного обеспечения (анализ структуры управления, кадровые и финансовые ресурсы)

4.1. Структура управления государственной программой не соответствует поставленным в ней целям и задачам: Агентство занятости, являющееся ответственным исполнителем государственной программы, не наделено соответствующими полномочиями по содействию социально-экономическому и демографическому развитию Красноярского края.

Ответственный исполнитель государственной программы, предусмотрен распоряжением Правительства Красноярского края от 09.08.2013 № 559-р «Об утверждении перечня государственных программ Красноярского края» и соответствует структуре управления, представленной Проектом постановления.

4.2. Актуальным остается замечание Счетной палаты Красноярского края о том, что в паспорте государственной программы, а также в паспорте подпрограммы «Оказание содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом» (далее – Подпрограмма 3) не содержится информации о соисполнителях. Вместе с тем, по отдельным мероприятиям, приведенным в приложении 2 «Перечень мероприятий» Подпрограммы 3, главными распорядителями бюджетных средств, кроме Агентства занятости, указаны: министерство экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края, министерство сельского хозяйства Красноярского края, министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края, министерство образования Красноярского края, министерство здравоохранения Красноярского края, министерство социальной политики Красноярского края, агентство науки и инновационного развития Красноярского края, а также органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов края.

Финансирование государственной программы предусмотрено за счет средств федерального и краевого бюджетов.

Общий объем финансирования государственной программы составит 9 309 915,6 тыс. рублей (2014-2019 годы), в том числе в 2017-2019 годах – 3 603 294,8 тыс. рублей.

Распределение объемов финансирования государственной программы по подпрограммам указывает на то, что приоритеты в сфере занятости населения Красноярского края на ближайшую перспективу сохраняются. На социальную поддержку безработных граждан направляется 50,0% от общего объема финансирования.

4.3. Сопоставление объемов финансирования государственной программы, предусмотренных Проектом постановления, и объемов финансирования, утвержденных действующей редакцией государственной программы, представлено в таблице:

Источник финансирования	Закон о бюджете на 2016-2018 годы (корректировка от 21.09.2016)			Действующая редакция государственной программы			Проект государственной программы			Отклонение проекта государственной программы от:				
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2017	2018	2019	Закона о бюджете		действующей редакции госпрограммы		
										2017	2018	2017	2018	
Федеральный бюджет	1 116,5	907,5	0,0	1 067,1	907,5	0,0	907,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Краевой бюджет	907,1	921,1	921,1	962,8	921,1	921,1	917,1	889,3	889,3	-4,0	-31,8	-4,0	-31,8	
Итого	2 023,6	1 828,6	921,1	2 029,9	1 828,6	921,1	1 824,6	889,3	889,3	-4,0	-31,8	-4,0	-31,8	

В 2017 году общий объем финансирования государственной программы, предусмотренный Проектом постановления, по сравнению с действующей редакцией уменьшается на 3 956,4 тыс. рублей, в 2018 году – 31 769,6 тыс. рублей. Изменения связаны, в том числе со снижением объема средств направляемых из краевого бюджета. При этом прогнозируется ухудшение экономической ситуации в Красноярском крае.

Наибольшие изменения объема финансирования отмечены по следующим мероприятиям:

«Реализация мероприятий, направленных на повышение мобильности трудовых ресурсов» – в 2017 году увеличивается на 20 250,0 тыс. рублей (средства предусмотрены в соответствии Региональной программой. Вместе с тем в государственную программу не включены средства федерального бюджета, также предусмотренные Региональной программой);

«Обеспечение деятельности (оказание услуг) подведомственных учреждений» – 2017-2018 годах сокращается на 20 448,0 тыс. рублей в целях реализации плана мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики Красноярского края.

4.4. Механизм реализации государственной программы не предполагает использования инструментов государственно-частного партнерства.

V. Выводы

5.1. Цели и задачи государственной программы остались без изменения.

5.2. Цель государственной программы сонаправлена цели федеральной государственной программы. При этом мероприятия государственной программы недостаточны для достижения указанной цели.

5.3. Государственная программа разработана для исполнения полномочий Агентства занятости, которое не наделено соответствующими полномочиями по содействию социально-экономическому и демографическому развитию Красноярского края. Программа не носит проектного характера, не нацелена на комплексный подход к решению и предотвращению проблем в сфере занятости.

5.4. Общее количество мероприятий государственной программы, планируемых к реализации уменьшилось на семь. Исключены мероприятия по обеспечению занятости работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу, инвалидов, стимулированию занятости

молодежи при реализации социальных проектов, по опережающему профессиональному обучению и стажировке работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу, а также женщин в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Исключение мероприятий по содействию занятости граждан, находящихся под риском увольнения свидетельствует о невыполнении органами государственной власти края полномочий.

5.5. Все мероприятия государственной программы края (направления расходования средств) соответствуют полномочиям органов государственной власти Красноярского края, предусмотренным федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Красноярского края.

5.6. Общий объем финансирования государственной программы в 2017-2018 годах сокращается на 35 726,0 тыс. рублей.

5.7. Значения целевых индикаторов по уровню безработицы государственной программы не соответствуют аналогичным значениям целевых индикаторов федеральной государственной программы, установленным для Красноярского края.

5.8. Существуют риски недостижения плановых значений отдельных целевых индикаторов и показателей результативности государственной программы края, а также риски неосвоения бюджетных средств при реализации отдельных подпрограммных мероприятий в очередном бюджетном цикле.

5.9. Распределение объемов финансирования государственной программы по подпрограммам указывает на то, что приоритеты в сфере занятости населения Красноярского края на ближайшую перспективу сохраняются – на социальную поддержку безработных граждан приходится 50,0% от общего объема финансирования.

5.10. Государственная программа также как и законодательство в сфере занятости населения в целом ориентированы на компенсацию социальных рисков нетрудоспособных граждан (пенсионеров, инвалидов и т.п.) либо трудоспособных лиц, в силу уважительных причин не занятых и не имеющих дохода (безработных, осуществляющих уход за детьми или иными членами семьи и т.д.). При этом экономически активное население также нуждается в социальной защите. Такая защита выполняет превентивную функцию, предотвращает наступление социальных рисков, снижая возможную нагрузку на бюджет. Государственные услуги, предусмотренные законодательством о занятости населения, прежде всего, направлены на «фактических», а не на «потенциальных» безработных.

5.11. Остаются актуальными следующие замечания Счетной палаты Красноярского края, установленные в ходе предыдущих экспертиз проекта Госпрограммы и изменений в нее.

5.11.1. Не учтено предложение Счетной палаты о переносе мероприятия

1.3 «Предоставление на конкурсной основе грантов на осуществление предпринимательской деятельности безработным гражданам, в том числе прошедшим обучение по направлению краевых государственных учреждений службы занятости населения» подпрограммы «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Красноярском крае» государственной программы «Развитие инвестиционной, инновационной деятельности, малого и среднего предпринимательства на территории края (утв. постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 505-п) в анализируемую государственную программу. Исполнителем мероприятия является Агентство занятости.

5.11.2. Государственная программа в предложенном формате не предупреждает ситуацию на рынке труда Красноярского края, а направлена на социальную защиту населения в целях преодоления негативных последствий безработицы и частично на снижение напряженности на рынке труда в крае.

5.11.3. В рамках необходимости достижения цели, поставленной в Стратегии и государственной программе, предлагаем расширить перечень мероприятий государственной программы мероприятиями Стратегии. В противном случае мероприятия государственной программы носят в основном характер социальной помощи и сонаправлены государственной программе «Развитие социальной поддержки населения» (утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 507-п).

Замечания Счетной палаты, изложенные в настоящем заключении, подлежат устранению в сроки, установленные пунктом 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Проект постановления может быть рассмотрен на заседании Правительства Красноярского края.