



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «Об утверждении отчета об исполнении
краевой целевой программы «Развитие туризма в Пермском крае
(2008-2012 годы)»

07.02.2017

№ 15-АЗ

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 27.01.2017 № 237-17/07 на основе проекта закона Пермского края, поступившего с письмом губернатора Пермского края Басаргина В.Ф. от 25.01.2017 № СЭД-01-68-103.

Проектом закона предлагается утвердить отчет об исполнении краевой целевой программы «Развитие туризма в Пермском крае (2008-2012 годы)» (далее – Отчет).

В соответствии с требованиями части 1 статьи 7-1 Закона Пермской области от 05.02.2003 № 620-120 «О краевых (областных) целевых программах» (далее – Закон № 620-120) отчет об исполнении программ, сроки реализации которых окончены, оформляются в виде законопроектов, которые вносятся на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края.

Согласно части 3 статьи 7-1 Закона № 620-120 отчет об исполнении Программы направляется губернатором Пермского края в Законодательное Собрание Пермского края в срок до 1 сентября года, следующего за годом окончания реализации Программы.

Представленный Отчет об исполнении краевой целевой программы «Развитие туризма в Пермском крае (2008-2012 годы)»¹ (далее – Программа) в целом соответствует требованиям части 2 статьи 7-1 Закона № 620-120 и содержит следующие **разделы**:

1. Сравнительный анализ ситуации до принятия Программы и после ее завершения.
2. Оценка степени достижения целей и задач Программы.

¹ Утверждена Законом Пермского края от 14.11.2008 № 332-ПК (ред. от 27.04.2012) «О краевой целевой программе «Развитие туризма в Пермском крае (2008-2012 годы)»

3. Оценка уровня выполнения программных мероприятий в целом, по исполнителям и участникам Программы.

4. Оценка уровня достижения показателей эффективности Программы.

5. Сравнительный анализ финансовых и иных затрат на реализацию Программы в целом, по источникам финансирования, в разрезе мероприятий, исполнителей Программы.

Кроме того, представленный Отчет содержит 4 приложения, в которых отражены:

- сводные финансовые затраты с расшифровкой по мероприятиям и по годам реализации Программы;

- информация о реализации исполнения Программы в разрезе исполнителей программных мероприятий;

- оценка эффективности реализации Программы;

- анализ основных причин неисполнения утвержденных финансовых затрат.

При этом представленный в Отчете анализ не проводился в разрезе территорий Пермского края.

В разделе 1 **«Сравнительный анализ ситуации до принятия Программы и после ее завершения»** представлена информация о состоянии туристской индустрии в Пермском крае в 2005-2007 годах и результаты реализации мероприятий Программы.

Также представлена информация, в которой проведено сопоставление достигнутых в 2012 году результатов по ряду показателей с регионами-конкурентами. По четырем из пяти анализируемых показателей Пермский край находится на предпоследнем, 7-ом месте среди восьми сравниваемых регионов.

Следует заметить, что представленный в разделе анализ (кроме количества турфирм) не содержит значения показателей в динамике за ряд лет, с 2008 по 2012 годы, что не позволяет сделать объективные выводы об изменении этих показателей.

По данным Отчета, к концу срока реализации Программы все показатели, характеризующие развитие туристской отрасли, возросли. Так, к 2012 году размер турпотока составил более 600 тыс. человек в год; число турфирм - 356 ед.; количество коллективных средств размещения – 275; доходы коллективных средств размещения – 4 852,5 млн. руб. В 2006 году размер турпотока составлял 427 тыс. человек; число турфирм - 91 ед.; количество коллективных средств размещения – 165; доходы коллективных средств размещения – 2 403,3 млн. рублей.

В разделе 2 **«Оценка степени достижения целей и задач Программы»** перечислены цель и задачи, которые предполагалось решить в ходе реализации Программы.

Основной целью Программы являлось создание благоприятных социально-экономических и организационных условий для устойчивого развития туризма как познавательного и оздоровительного вида деятельности и

на этой основе обеспечение значительного вклада в социально-экономическое развитие края, в увеличение валового регионального продукта как основного источника повышения жизненного уровня населения Пермского края.

Достижение поставленной цели предполагало решение следующих задач:

- 1) создание благоприятных и стимулирующих условий для развития туристской индустрии и туристской инфраструктуры;
- 2) кадровое обеспечение туристской индустрии Пермского края;
- 3) научно-исследовательское обеспечение туризма и туристской индустрии;
- 4) содействие в привлечении инвестиций в туристскую отрасль Пермского края и развитии предпринимательства в сфере туризма;
- 5) формирование системы информационно-рекламного обеспечения туристской отрасли;
- 6) создание эффективной системы координации туристской сферы и управления туристской отраслью экономики.

При этом содержательно в разделе 2 также нашло отражение описание культурного потенциала Пермского края - объектов культуры и культурных мероприятий, проводимых в регионе.

По мнению разработчиков Отчета, в целом цели и задачи Программы, определенные на период 2008-2012 годов, достигнуты. При этом в Отчете отмечается, что туристский потенциал Пермского края не используется в полной мере.

В разделе 3 проведена **оценка уровня выполнения программных мероприятий в целом, по исполнителям и участникам Программы**. При этом анализ выполнения программных мероприятий в разрезе территорий Пермского края не проводился.

Достижение цели, задач и целевых показателей Программы осуществлялось посредством реализации комплекса мероприятий, включающих два блока:

- общесистемные мероприятия государственной политики;
- меры государственной поддержки в сфере въездного и внутреннего туризма в Пермском крае.

Содержательно в тексте раздела основное место занимает описание второго блока мероприятий Программы, направленных на государственную поддержку в сфере въездного и внутреннего туризма в Пермском крае.

Кроме того, раздел включает табличное представление мероприятий Программы в целом с указанием источников текущих расходов (без указания объема финансирования). Объем финансирования представлен в приложении 1 к Отчету.

Анализ структуры финансовых затрат за весь период действия Программы представлен в приложении к аналитической записке.

Из приложения видно, что наибольший объем финансирования Программы был направлен на информирование в составе блока мероприятий «Общесистемные мероприятия государственной политики в области туризма» -

62,4% от общего объема финансирования с учетом всех источников. Затем следуют мероприятия по регулированию туризма с долей финансирования 21,3% от общего объема финансирования.

Как следует из представленного Отчета, уровень исполнения по блоку мероприятий «Общесистемные мероприятия государственной политики в области туризма» суммарно по краевому бюджету и внебюджетным источникам составил 94,8%, в том числе по краевому бюджету – 92,7%, по внебюджетным источникам – 100%.

По блоку мероприятий «Меры государственной поддержки в сфере въездного и внутреннего туризма в Пермском крае» уровень исполнения по краевому бюджету составил 84,4%.

В целом по Программе уровень исполнения составил 93,0%, в том числе по краевому бюджету – 90,7%, по внебюджетным источникам – 100%.

В разрезе исполнителей Программы уровень исполнения (без учета внебюджетных источников) составил:

- по Министерству развития предпринимательства и торговли Пермского края – 92,2%;

- по Министерству культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края – 89,3%.

Финансирование мероприятий Программы осуществлялось на конкурсной основе в соответствии с действующим законодательством.

Результатом реализации мероприятий Программы стало:

- появление новых туристских продуктов, основанных на крупнейших культурных событиях и наиболее привлекательных туристских объектах Пермского края;

- увеличение туристского потока въездного и внутреннего туризма в Пермском крае;

- повышение туристской привлекательности Пермского края в целом;

- рост доходов от туристской отрасли в бюджете края.

По разделу 4 **«Оценка уровня достижения показателей эффективности Программы»** отметим следующее.

В данном разделе представлены фактические значения показателей на момент разработки Программы (2006 год), плановые значения показателей реализации на момент начала действия Программы (2008 год) и фактические результаты на момент окончания действия Программы (2012 год).

При проведении оценки эффективности реализации Программы, представленной в приложении 3 к Отчету, не представлены фактические значения показателей, характеризующих результаты реализации Программы, за 2008, 2009, 2010 и 2011 годы, что не позволяет в полной мере оценить изменение показателей эффективности реализации Программы за указанные годы (таблица).

Анализ выполнения показателей эффективности Программы

Наименование показателей конечных результатов	Фактическое значение показателя на момент разработки Программы, 2006 год	Значение показателя реализации на момент начала действия Программы, 2008 год	Фактический результат на момент окончания действия Программы, 2012 год	Темп роста показателя за период с 2006 по 2012 года, %	Темп роста показателя за период с 2008 по 2012 года, %
Доходы коллективных средств размещения, млн. рублей	2 403,3	3 544,9	4 852,5	201,91	136,9
Индекс численности лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, в % к предыдущему году	102,0	102,0	102,0	x	x
Среднесписочная численность работников коллективных средств размещения, чел.	8 163,0	8 359,0	6 861,0	84,0	82,1
Фонд оплаты труда работников коллективных средств размещения, млн. рублей	599,0	965,8	1 295,9	216,3	134,2

На основе анализа данных, представленных в таблице, отметим следующие результаты реализации Программы.

За период с 2006 по 2012 гг. в туристской отрасли произошли следующие изменения:

- величина доходов коллективных средств размещения выросла более чем в 2 раза - с 2 403,3 млн. рублей до 4 852,5 млн. рублей;

- значение среднесписочной численности работников коллективных средств размещения уменьшилось на 16% - с 8 163 чел. до 6 861 чел.;

- размер фонда оплаты труда работников коллективных средств размещения вырос более чем в 2 раза - с 599 млн. рублей до 1 295,9 млн. рублей.

За период действия Программы с 2008 по 2012 гг.:

- величина доходов коллективных средств размещения выросла на 36,9% - с 3 544,9 млн. рублей до 4 852,5 млн. рублей;

- значение среднесписочной численности работников коллективных средств размещения *уменьшилось* на 17,9% - с 8 359 чел. до 6 861 чел.;
- размер фонда оплаты труда работников коллективных средств размещения вырос на 34,2% - с 965,8 млн. рублей до 1 295,9 млн. рублей.

Значение итогового индекса численности лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, невозможно посчитать ввиду отсутствия годовых данных за весь период действия Программы.

Таким образом, из представленных отчетных данных следует, что **достигнуты целевые значения по двум показателям** реализации Программы.

По показателю среднесписочной численности работников коллективных средств размещения отмечается значительное снижение фактического результата от целевого значения показателя, равного 8 700 (более чем на 21%).

Значение индекса численности лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, невозможно посчитать ввиду отсутствия фактических данных по годам реализации Программы.

В соответствии с абзацем восьмым части 2 статьи 7-1 Закона № 620-120 в случае отклонения результатов реализации Программы от утвержденных законом по каждому из разделов отчета прилагается анализ причин отклонения. Вместе с тем, в представленном Отчете **анализ причин недостижения целевого значения показателя** среднесписочной численности работников коллективных средств размещения, фактический уровень которого составил 78,9% от планируемого, **не проведен**.

По разделу 5 **«Сравнительный анализ финансовых и иных затрат на реализацию Программы в целом, по источникам финансирования, в разрезе мероприятий, исполнителей Программы»** отметим, что финансирование программных мероприятий предусматривалось осуществлять за счет средств краевого бюджета и внебюджетных источников. Суммарные финансовые затраты на реализацию программных мероприятий на весь период действия Программы предполагались в объеме 66 704,70 тыс. рублей, в том числе: средства краевого бюджета - 50 654,70 тыс. рублей, внебюджетные средства - 16 050 тыс. рублей.

Фактически на реализацию Программы из указанных источников, по данным Отчета, направлено 62 017,4 тыс. руб., или 93% от запланированного, в том числе из краевого бюджета - 45 967,4 тыс. рублей, или **90,7%** от запланированного, внебюджетных средств – 16 050 тыс. рублей, или **100%** от запланированного.

Недофинансирование Программы за счет средств краевого бюджета составило 4 687,3 тыс. руб., или **9,3%** от первоначально утвержденного объема финансирования Программы.

Следует отметить, что в тексте раздела 5 Отчета указано на неисполнение Программы по крайнему бюджету в размере 2 702,4 тыс. руб.

При этом в приложении 1 к Отчету разница между утвержденной потребностью и кассовыми расходами по краевому бюджету составляет 4 687,3 тыс. руб., и в приложении 4 к Отчету суммарное значение остатка неиспользованных средств также составляет 4 687,3 тыс. руб.

С учетом вышеизложенного отметим, что в настоящее время согласно статье 2 Закона № 620-120, рассмотрение и утверждение Законодательным Собранием Пермского края отчета об исполнении Программы является завершающим этапом ее реализации. Рассмотрение отчета позволяет провести анализ результатов реализации Программы, которые затем учитываются при разработке и принятии следующей программы.

В то же время за более чем четырехлетний период, прошедший с окончания срока реализации Программы, произошли существенные изменения при определении механизмов программно-целевого управления деятельностью органов государственной власти. В настоящее время такой механизм государственного управления, как региональные целевые программы, в законодательстве упразднен, программно-целевой подход к реализации бюджетных расходов осуществляется посредством принятия и реализации государственных программ.

Следовательно, **актуальность** рассмотрения Законодательным Собранием представленного проекта закона сводится только к формальному соблюдению завершающего этапа реализации краевой целевой программы «Развитие туризма в Пермском крае (2008-2012 годы)». Завершение процедур рассмотрения отчетов по всем принятым Законодательным Собранием краевым (областным) целевым программам позволит признать утратившим силу Закон Пермского края «О краевых (областных) целевых программах», применение которого уже неактуально.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная