



КРУГЛЫЙ СТОЛ
Ростов-на-Дону
май 2012



Проблемы организации контроля эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации

г. Ростов-на-Дону,
10 мая 2012 года

Тезисы выступления Председателя Контрольно-счетной палаты Волгоградской области, Председателя Комиссии Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации по муниципальному финансовому контролю Игоря Александровича Дьяченко на тему: «Совершенствование контроля за эффективностью использования бюджетных средств в Волгоградской области» на заседании круглого стола

Уважаемые коллеги!

Нет смысла говорить о том, что актуальность контроля эффективности использования бюджетных средств, на фоне заявленной Президентом РФ оптимизации расходов, уже стала объективной необходимостью, более того, контрольно-счетные органы уже достаточно давно практикуют такой вид контроля либо применяют его элементы. Именно потому, что уже есть наработанная практика, есть и сформировавшиеся проблемы осуществления такого вида контроля.

Во-первых, если Федеральный закон 6-ФЗ определил одним из основных полномочий контрольно-счетных органов организацию и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета субъекта Российской Федерации, то само определение эффективности использования бюджетных средств нормативно существует лишь довольно расплывчато в статье 34 Бюджетного кодекса РФ.

Отсюда зачастую возникают проблемы с определением критериев (оценкой) эффективности. Если речь идёт о сферах деятельности (отраслях), в которых органами исполнительной власти определены нормативы, перечень показателей и конечных результатов, эти проблемы еще относительно решаемы. Сложнее решается задача, где нормативы и показатели результатов отсутствуют. В таких случаях контрольно-счетные органы самостоятельно определяют критерии эффективности, при этом бывает достаточно сложно исключать риски как подмены

понятий эффективности и результативности, так и необъективности в подходах в целом. Также важно помнить, что состав критериев оценки должен быть достаточным для формирования обоснованных заключений и выводов по результатам аудита эффективности. В таких случаях просто необходимо привлечение экспертов.

К примеру, при проведении КСП Волгоградской области аудита эффективности деятельности органов местного самоуправления по реализации закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были проанализированы результаты мониторинга, проводимого администрацией области в соответствии с Указом Президента РФ от 28.04.2008 №607 и принятыми в его развитие нормативными правовыми актами, на основании которых проводятся ежеквартальные мониторинги деятельности ОМСУ. При этом, целью проведенного аудита эффективности являлось установление основных проблем и факторов, влияющих на эффективность реализации органами местного самоуправления своих полномочий и на эффективность использования ими бюджетных средств при реализации вопросов местного значения, а не оценка работы муниципалитетов. Поэтому показатели и критерии для проведения аудита, установленные названным Указом Президента, при помощи экспертов и по согласованию с органами исполнительной власти, курирующими исследуемые вопросы, были скорректированы.

В этой связи хотелось бы отметить, что оценка различных по количеству и содержанию показателей и критериев может приводить к различным результатам, а, следовательно, целесообразно осуществлять единообразный подход по всем субъектам РФ в отношении оценки конкретных отраслей и сфер деятельности.

Во-вторых, на данном этапе бюджетный процесс еще не в полной мере отвечает требованиям бюджетирования ориентированного на результат, а соответственно часть планируемых расходов, к сожалению, не имеют конечной цели. Планирование бюджетных расходов программно-целевыми методами производится в меньшей части. КСП Волгоградской области в прошлом году впервые была проведена экспертиза такого инструмента бюджетного планирования как ДРОНД. По результатам этой экспертизы КСП пришла к выводу, что в настоящее время ДРОНДы являются скорее аналитическими докладами, чем документами, на основании которых планируются бюджетные ассигнования.

Также было отмечено, что общим недостатком ДРОНДов является отсутствие стимулов к достижению определенных в докладах результатов. В законодательстве нет норм о мониторинге достижения запланированных результатов и о мерах,

которые должны приниматься в случае их достижения или недостижения. На сегодняшний день система ДРОНДов в полном объеме в бюджетный процесс Волгоградской области еще не встроена.

Президент в своем бюджетном послании на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов одной из основных целей и задач бюджетной политики определил (цитата) «Надо начать полномасштабное внедрение с 2012 года программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, программных бюджетов на всех уровнях управления, в том числе утвердить основные государственные программы».

Это, несомненно, дает надежду на то, что в таких условиях контроль эффективности бюджетных расходов будет более продуктивным. Тем не менее, ни для кого не секрет, что на сегодняшний день существующие программы не без недостатков. Зачастую при подготовке заключений на проекты целевых программ указывается на отсутствие увязки отдельных мероприятий программ с целями, то есть влияние реализации того или иного мероприятия на поставленные программой цели либо косвенное, либо они вообще не имеют логической связи. Говоря об уже упомянутой экспертизе ДРОНДов, можно привести следующий пример, в ДРОНДе комитета по физической культуре и спорту администрации Волгоградской области по цели развитие спорта высших достижений определен показатель «количество золотых, серебряных и бронзовых медалей, завоеванных волгоградскими спортсменами на официальных Всероссийских и международных соревнованиях». Очевидно, что сам комитет может иметь лишь косвенное влияние на данный показатель, а вот создать условия для развития спорта высших достижений и провести конкретные мероприятия вполне в рамках его функций.

Таким образом, отсутствие связи между планируемыми ассигнованиями и планируемыми результатами от их использования, а также между отдельными программными мероприятиями и целями этих программ, создаёт существенные препятствия для осуществления контроля эффективности.

И, в-третьих, коль скоро речь идет об эффективности, нельзя забывать, что заключительным этапом аудита эффективности является внедрение его результатов, которое тоже может стать проблемой контроля эффективности. Мало просто оценить эффективность, необходимо сформулировать предложения и рекомендации, которые бы способствовали устранению выявленных проблем. Такие рекомендации могут носить не только узконаправленный характер, но и системный/концептуальный характер.

Возвращаясь к уже упомянутому аудиту эффективности деятельности органов местного самоуправления, контрольно-счетная палата пришла к следующим основным выводам.

При существующем уровне финансовых ресурсов муниципальные районы и поселения за редким исключением не в состоянии обеспечить решение всех возложенных на них Федеральным законом №131-ФЗ задач. При этом, как показал анализ, доля фактически решаемых вопросов местного значения при имеющихся финансовых возможностях увеличивается с увеличением численности населения. Самыми результативными с этой точки зрения являются поселения с населением от 3 до 7 тыс. человек. Эффективность самоуправления снижается с уменьшением численности населения, как в поселениях, так и в районах, что может свидетельствовать о целесообразности их укрупнения.

По оценке ОМСУ для полного исполнения вопросов местного значения им дополнительно требуется 39 млрд. руб., что более чем в 2 раза превышает существующие расходы. Решение данного вопроса, по мнению палаты, возможно либо в результате кардинального перераспределения доходных источников в пользу местных бюджетов, принятого на федеральном уровне, либо в результате пересмотра расходных полномочий муниципальных образований путем передачи наиболее затратных из них субъекту РФ.

Результаты аудита эффективности предоставлены Губернатору области и председателю Думы. По результатам проведенного аудита проведены выездные заседания, рабочие группы и круглые столы.

В этой связи еще раз хотелось бы вернуться к бюджетному посланию Президента, в котором, говоря о межбюджетных отношениях, было отмечено, что «полномочия, в большей степени отвечающие целям и задачам органов государственной власти субъектов Российской Федерации, стоило бы передать на региональный уровень, полномочия, отвечающие целям и задачам органов местного самоуправления, - на муниципальный уровень. Соответственно этому должны определяться как расходные обязательства, так и источники доходов». Исходя из этого, существенное значение имеет формулировка таких рекомендаций, которые концептуально имели бы единый характер с государственной политикой в исследуемой сфере, в противном случае внедрение результатов может быть заведомо обречено на провал.

Также важно отметить, что реализация результатов контроля эффективности может носить затяжной характер, в том смысле, что требует значительных временных затрат (выездные заседания, рабочие группы, круглые столы, принятие решений органами законодательной и исполнительной власти и их исполнение, а также оценка последствий таких решений).

Подводя итог своему докладу, хотелось бы еще раз обозначить существующие проблемы контроля эффективности:

1. Отсутствие нормативно закреплённого достаточно чёткого определения эффективности использования бюджетных средств. Отсутствие единообразного подхода по всем субъектам РФ в отношении оценки конкретных отраслей и сфер деятельности.
2. Бюджетный процесс (особенно в части планирования) не в полной мере отвечающий требованиям бюджетирования ориентированного на результат. Отсутствие связи между планируемыми ассигнованиями и планируемыми результатами от их использования, а также между отдельными программными мероприятиями и целями этих программ, создаёт существенные препятствия для осуществления контроля эффективности.
3. Внедрение результатов аудитов эффективности, проведенных контрольно-счетными органами, а именно, формирование таких рекомендаций, которые были бы направлены на оценку имеющихся «индикаторов» эффективности, либо на совершенствование работы в том, направлении, где эти «индикаторы», при условии их адекватности, недостигнуты, тем самым отчасти решая обозначенную проблему бюджетного процесса. Существенное значение имеет формулировка таких рекомендаций, которые имели бы единый характер с государственной политикой.

Благодарю за внимание!