

ФИНАНСЫ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

М.И. Тюличева, ведущий сотрудник
отдела методологии направления «Анализ и планирование» НПО «Криста»

МОНИТОРИНГ КАЧЕСТВА ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Современная система бюджетного учета, действующая с 2005 г., предполагает прозрачность движения государственных финансовых потоков и обеспечивает возможность оценки эффективности и результативности использования бюджетных средств. Перед контрольными органами поставлена задача в ходе проверки выявлять не только нецелевое использование бюджетных средств, нарушение бюджетного, гражданского и трудового законодательства РФ, но и производить оценку эффективности использования бюджетных средств.

Из-за отсутствия соответствующей методики такая оценка контрольными органами проводилась далеко не всегда. Эта проблема была отмечена в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию РФ от 9 марта 2007 г. «О Бюджетной политике в 2008 – 2010 гг». Текущий финансовый контроль в малой степени затрагивает вопросы эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента, а его результаты практически не используются при формировании бюджетов и принятии управленческих решений. Для решения данной проблемы необходимо при проведении финансового контроля в большей степени обращать внимание на имеющиеся факты неэффективного и нерезультативного использования бюджетных средств, а в государственном секторе – организовывать эффективную систему аудита результативности бюджетных расходов.

Минфин России утвердил соответствующую методику приказом № 123н от 10.12.2007 «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета» и в 2007 г. провёл экспериментальную оценку качества финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета в целях повышения эффективности расходов федерального бюджета и качества управления средствами федерального бюджета ГРБС (результаты эксперимента размещены на сайте Минфина РФ <http://minfin.ru/ru/reforms/budget/qualmon/exp2007/?ord4=date>). В ходе эксперимента оценивалось качество:

- докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета на 2008-2010 гг.;
- бюджетного планирования;
- финансового менеджмента.

По итогам данного эксперимента были распределены бюджетные средства в размере 200 млн. руб. Результаты экспериментальной оценки показали, что получить максимальную оценку в пять баллов не удалось ни одному распорядителю, у всех были выявлены определенные недостатки качества финансового менеджмента. Таким образом, **проведение мониторинга для оценки результатов деятельности главных распорядителей федерального бюджета является оправданной мерой в рамках бюджетной реформы и внедрения методов бюджетирования ориентированного на результат.**

На региональном уровне оценка финансового менеджмента в 2007-2008 гг. проводилась только в отдельных субъектах. В ряде регионов (Ставропольский край, Республика Карелия) порядок проведения данного мониторинга регламентируют собственные нормативно-правовые акты. При отсутствии утвержденных методик на региональном уровне целесообразно использовать федеральную методику (по приказу Минфина РФ № 123н) и опыт эксперимента 2007 г., а предложенную в приказе систему показателей откорректировать с учетом особенностей конкретного региона (относительной величины и сложности подведомственной бюджетной сети, организации функционирования исполнительного органа государственной власти, подготовленности персонала, навыков планирования и прогнозирования).

Мониторинг качества финансового менеджмента ГРБС включает анализ и оценку совокупности процессов и процедур, обеспечивающих результативность использования бюджетных средств и должен охватывать все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит).

«Качественный» финансовый менеджмент ГРБС предполагает:

- выбор наиболее эффективных способов использования ограниченных ресурсов для достижения целей социально-экономической политики;
- умение ГРБС управлять бюджетными средствами;
- качественное управление бюджетными средствами в случае расширения полномочий;
- ответственность и подотчетность за деятельность и ее результаты.

Меры по улучшению и реформированию финансового менеджмента, инициированные Минфином России в рамках повышения эффективности управления общественными финансами, делятся на три основные составляющие:

- нормативное регулирование финансового менеджмента;
- создание внутренних правил и процедур финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств;
- совершенствование финансового менеджмента бюджетных учреждений.

Мониторинг качества финансового менеджмента осуществляется на основании данных бюджетной отчетности, докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД), реестров расходных обязательств, обоснований бюджетных ассигнований и иных материалов, представленных в финансовый орган субъекта РФ главными распорядителями средств бюджета. Также могут использоваться общедоступные (опубликованные или размещенные на официальных сайтах) данные и материалы.

Разработано более шестидесяти показателей оценки финансового менеджмента, осуществляемого ГРБС по следующим девяти направлениям:

- среднесрочное финансовое планирование, в том числе качество:
 - реестра расходных обязательств;
 - обоснований бюджетных ассигнований;
- исполнение бюджета в части расходов;
- исполнение бюджета в части доходов;
- исполнение судебных актов;
- учет и отчетность;
- контроль и аудит;
- управление подведомственной бюджетной сетью;
- обеспеченность сетевыми ресурсами обмена информацией;
- квалификация финансового (финансово-экономического) подразделения ГРБС.

Методика проведения оценки качества финансового менеджмента предполагает проведение ежеквартального и годового мониторинга.

Годовой мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств бюджета, в свою очередь, проводится по двум направлениям: оценка по данным отчётного финансового года и отдельная оценка проекта бюджета на среднесрочную перспективу (оценка проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период).

Ежеквартальный мониторинг проводится по сокращенному перечню показателей и осуществляется не по всем направлениям, а только в части финансового планирования, исполнения бюджета в части расходов, исполнения бюджета в части доходов, исполнения судебных актов и подведомственной сети.

Оценка каждого показателя проводится по шкале от нуля до пяти баллов. В федеральной методике, утвержденной приказом Минфина № 123н, шкала бальной оценки четко не определена (в основном указываются только целевые ориентиры показателей), поэтому целесообразно использовать интервальную шкалу значений показателей согласно эксперименту 2007 г.

Итоговая оценка качества финансового менеджмента определяется средней суммой баллов оценок по всем показателям с учетом веса каждого показателя. В случае выявления объективной невозможности определения оценки по какому-либо показателю в целях обеспечения равных условий по указанному показателю выставляется ноль баллов и в расчете средней суммы баллов не используется.

Система показателей позволяет выявлять следующие ошибки в деятельности главных распорядителей средств регионального бюджета:

- остаток неисполненных бюджетных ассигнований в сравнении с кассовым исполнением расходов свидетельствует о низком качестве работы ГРБС по исполнению бюджета в части расходов (показатель «Объем неисполненных на конец отчетного финансового года бюджетных ассигнований»);
- несоблюдение сроков предоставления планового реестра расходных обязательств подразделениями ГРБС, отсутствие полной информации в реестрах (показатели «Своевременность предоставления планового реестра расходных обязательств» и «полнота общей информации о расходных обязательствах»);
- низкий уровень охвата бюджетных ассигнований показателями непосредственных результатов (показатель «Охват в обоснованиях бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период сумм ассигнований»);
- неполное соответствие обоснований бюджетных ассигнований показателям непосредственных результатов с достижением промежуточных и конечных результатов их деятельности (показатель «Взаимосвязь показателей непосредственных результатов с достижением показателей промежуточных и конечных результатов деятельности»);
- для многих ГРБС характерна проблема значительного превышения кассовых расходов, осуществленных в IV квартале, по сравнению со средним объемом кассовых расходов за девять месяцев отчетного финансового года (показатель «Равномерность расходов»);
- негативным считается факт накопления значительного объема дебиторской задолженности по расчётам с дебиторами по доходам по отношению к кассовому исполнению по доходам в отчетном финансовом году (показатель «Эффективность управления дебиторской задолженностью по расчетам с дебиторами по доходам»);
- отсутствие в годовой бюджетной отчетности за отчетный финансовый год заполненной таблицы «Сведения о мерах по повышению эффективности расходования бюджетных средств» негативно характеризует работу ГРБС

(показатель «Предоставление в составе годовой бюджетной отчетности Сведений о мерах по повышению расходования бюджетных средств»);

- наличие сумм установленных недостатков и хищений денежных средств и материальных ценностей у ГРБС в отчетном финансовом году свидетельствует о низком качестве финансового менеджмента (показатель «Объем недостатков и хищений денежных средств и материальных ценностей»).

Результаты оценки качества финансового менеджмента могут использоваться следующим образом:

- для принятия решений о наделении или ненаделении дополнительными полномочиями главного распорядителя бюджетных средств (расширении самостоятельности ГРБС);
- выявления проблем в деятельности ГРБС (что даёт возможность своевременно их исправлять);
- проведения сравнительного анализа и принятия обоснованных решений о распределении дополнительного финансирования в рамках соответствующего бюджета;
- составления ежегодного рейтинга;
- определения средней оценки уровня качества финансового менеджмента главных распорядителей средств регионального бюджета, что даёт возможность оценить деятельность ведомств в целом;
- премирования руководителей главных распорядителей средств бюджета, ведомства которых получили наивысшую оценку;
- применения бенчмаркетинга (на базе опыта деятельности тех ведомств, которые по тем или иным показателям оказались лучше, проводится улучшение остальных ведомств, получивших более низкую оценку);
- а также результаты мониторинга размещаются на официальном сайте финансового органа субъекта РФ, что обеспечивает публичность оценки качества финансового менеджмента ГРБС.

Различия в оценках качества финансового менеджмента могут быть связаны со спецификой деятельности каждого ведомства, что также необходимо учитывать при определении комплексной оценки работы ведомства. Предполагается дальнейшее совершенствование критериев мониторинга, т. к. нынешний состав показателей несправедливо занижает оценки тех ведомств, где имеются большие бюджеты или большая подведомственная сеть.

Для автоматизации процесса оценки и мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого ГРБС возможно использовать систему «Финансово-экономический анализ» разработки НПО «Криста». Система обеспечивает:

- автоматическое использование для расчета информации по кассовому исполнению бюджета, данных реестра расходных обязательств, ДРОНДов и прочих данных в сопоставимом виде из различных программных систем и иных источников;
- хранение результатов оценки;
- визуализацию результатов мониторинга и публикацию результатов для всех заинтересованных участников.

Пример расчета показателя «Равномерность расходов»:

Согласно федеральной методике, утвержденной приказом Минфина № 123н, показатель «Равномерность расходов» рассчитывается следующим образом:

$$P = (E - E_{\text{ср}}) * 100 / E_{\text{ср}},$$

где

P - значение показателя «Равномерность расходов» по каждому ГРБС (табл. 1);

E - кассовые расходы ГРБС в IV-ом квартале отчетного финансового года;

Еср - средний объём кассовых расходов ГРБС за I-III квартал отчётного финансового года.

Показатель «Равномерность расходов» выявляет концентрацию расходов ГРБС в IV квартале отчётного финансового года (рис.1).

Целевым ориентиром для ГРБС является значение индикатора, не превышающее 20%, т. е. при значении показателя менее 20% главный распорядитель бюджетных средств получит максимальную оценку пять баллов, при значении показателя более 100% - минимальную оценку в ноль баллов (рис. 2).

Главный распорядитель средств бюджета	Е	Еср	Р	Соответствие критерию
Областной Совет депутатов	51 316 501,29	38 465 872,96	33,41	Не соответствует
Управление делами администрации	216 209 994,33	145 145 734,37	48,96	Не соответствует
Главное управление внутренних дел	234 638 102,47	166 797 130,91	40,67	Не соответствует
Департамент развития промышленности и предпринимательства	75 609 387,02	26 262 701,05	187,90	Не соответствует
Департамент агропромышленного комплекса	463 091 076,90	457 640 244,92	1,19	Соответствует
Избирательная комиссия	10 671 501,99	5 296 283,41	101,49	Не соответствует
Управление Государственной архивной службы	9 855 874,66	7 628 729,70	29,19	Не соответствует
Департамент строительства и жилищно-коммунального хозяйства	1 604 866 431,05	894 223 515,11	79,47	Не соответствует
Государственная жилищная инспекция	3 545 516,00	2 259 114,53	56,94	Не соответствует
Управление по делам молодежи	27 233 560,84	17 110 771,89	59,16	Не соответствует
Департамент науки, инноваций, информатизации и связи	64 383 206,93	30 727 659,27	109,53	Не соответствует
Областное государственное учреждение "Агентство по печати и массовым коммуникациям "	83 493 706,49	45 504 352,29	83,49	Не соответствует
Департамент по тарифам	6 451 321,65	3 697 555,79	74,48	Не соответствует
Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды	89 771 322,46	36 711 294,46	144,53	Не соответствует
Контрольно-счетная палата	6 994 396,54	5 491 875,04	27,36	Не соответствует
Управление ветеринарии	26 458 924,05	23 223 345,18	13,93	Соответствует
Департамент здравоохранения	1 428 712 086,79	1 094 663 617,32	30,52	Не соответствует
Департамент культуры	362 471 960,51	247 548 259,25	46,42	Не соответствует
Департамент образования	3 190 067 377,04	2 469 334 860,73	29,19	Не соответствует
Департамент социального развития и обеспечения прав граждан на социальную защиту	2 339 545 518,41	1 886 957 059,28	23,99	Не соответствует
Управление по обеспечению деятельности мировых судей	45 954 210,75	43 315 009,65	6,09	Соответствует
Инспекция государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (Инспекция гостехнадзора)	6 821 527,85	4 728 539,32	44,26	Не соответствует
Департамент транспорта и дорожного хозяйства	1 880 256 854,97	1 149 709 499,47	63,54	Не соответствует
Управление финансов и налоговой политики	254 838 490,91	124 564 326,95	104,58	Не соответствует
Управление по делам записи актов гражданского состояния	29 088 512,03	18 838 965,79	54,41	Не соответствует

Таблица 1. Расчёт показателя «Равномерность расходов»

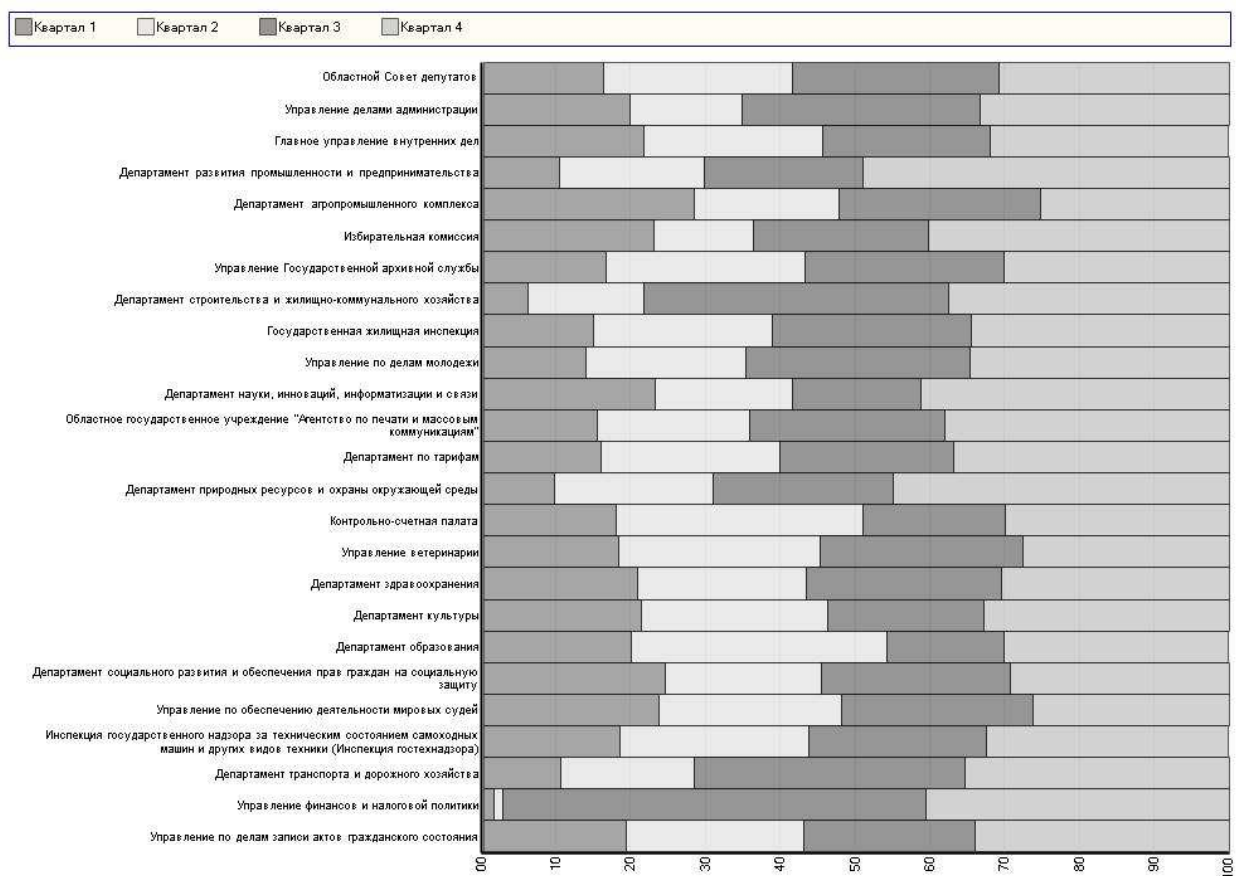


Рис. 1. Поквартальная структура фактических расходов ГРБС

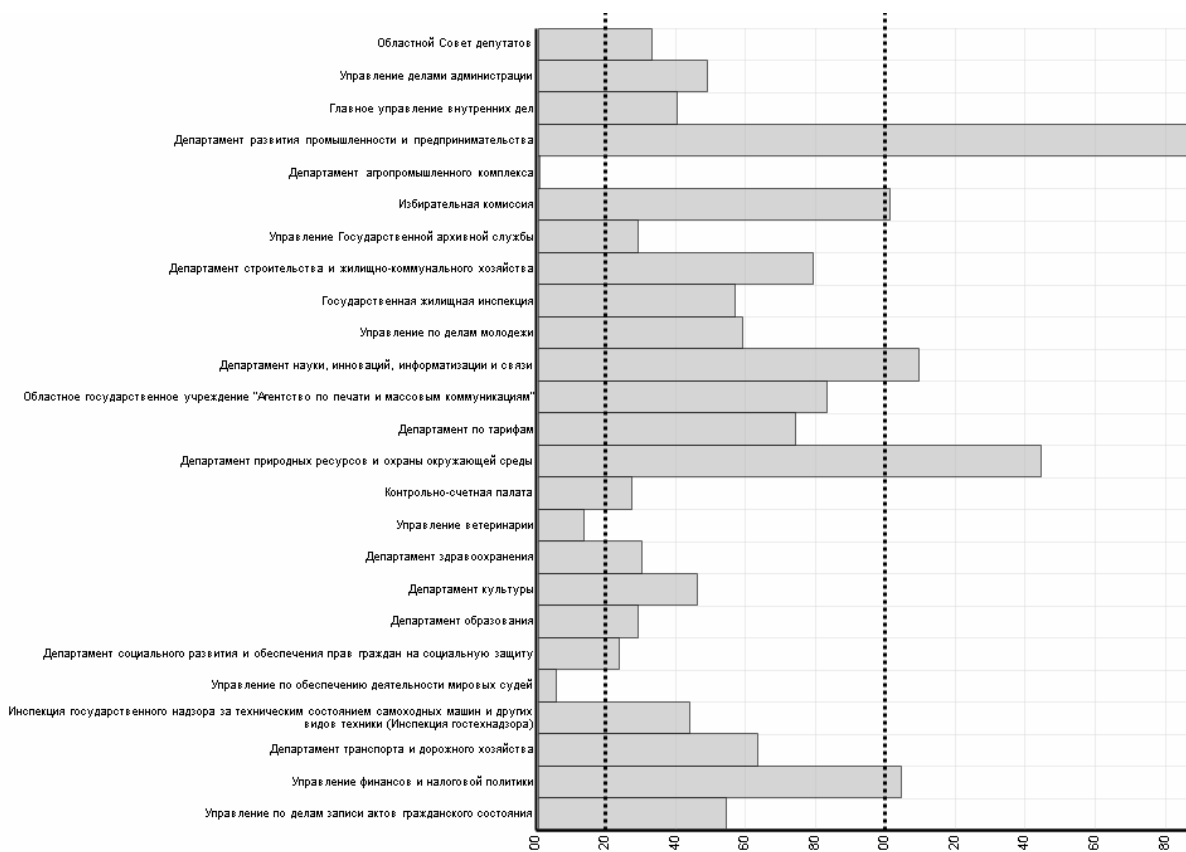


Рис. 2. Значение индикатора «Равномерность расходов» по всем ГРБС в сравнении с целевым ориентиром 20% (вертикальная линия)