МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Николаевич Рябухин

В 1990-х – начале 2000-х годов в бюджетной сфере Российской Федерации проведен ряд крупных структурных реформ, которые в основном позволили решить задачу обеспечения финансовой и макроэкономической стабильности.

Принятый в 1998 году и вступивший в силу с 2000 года Бюджетный кодекс Российской Федерации установил основы бюджетной системы и бюджетного процесса. Были внедрены элементы среднесрочного финансового планирования с распределением ресурсов «сверху вниз» в рамках жестких бюджетных ограничений. Завершен переход к казначейскому обслуживанию федерального бюджета. Упорядочена система финансовой поддержки субъектов России.

Однако современное состояние взаимоотношений между федеральным бюджетом, бюджетами и местными бюджетами характеризуется многочисленными проблемами. Реформирование отношений между бюджетами разных уровней преимущественно ориентировано на совершенствование механизма оказания финансовой помощи регионам посредством перераспределения финансовых ресурсов, централизуемых в федеральном бюджете, увеличения количества формируемых для этих целей в федеральном бюджете фондов.

Очевидно, что важнейшим условием успешного экономического, политического и социального развития России является четкая система межбюджетных взаимоотношений. Не случайно в очередном Бюджетном послании Президента страны одной из приоритетных задач определено формирование финансовой основы для реализации начатой реформы межбюджетных отношений, предполагающей расширение бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти.

Межбюджетные отношения – взаимоотношения органов государственной власти, в основном разных уровней. Их целью выступает разграничение расходных и доходных полномочий, соответствующих расходных обязательств и в максимально возможной степени равнозначных им доходных источников (полностью или частично). В сфере их ведения находится распределение на временной основе некоторых налогов, а также перераспределение средств из бюджетов одного уровня бюджетной системы в другой в разных формах.

Масштаб изменений конструкции межбюджетных отношений свидетельствует о складывании *«новой бюджетной политики»*. Расчет налоговых доходов, закрепленных за каждым уровнем бюджетной системы в 2005 году, по предложению федерального Правительства будет выглядеть следующим образом: федеральный бюджет – 2,8 трлн. рублей, региональный уровень – около 1,4 трлн., муниципальный бюджет – 1280 млрд. В сумме около 5,5 трлн. рублей.

При этом расходы консолидированного бюджета Российской Федерации в 2003 году составили около 4 трлн. рублей. Из них федеральный уровень бюджетной системы – около 2,4 трлн. рублей.

По оценкам Правительства России, увеличение финансируемых расходных обязательств субъектов Федерации в 2004 году составит 360 млрд. рублей, а сокращение обязательств – 78 млрд. рублей.

Противоположная ситуация сложилась в муниципальных образованиях: увеличение обязательств – на 22,5 млрд. и сокращение – на 320 млрд. рублей.

Такое увеличение финансовой нагрузки на бюджеты субъектов предусматривается при высокой степени зависимости этих бюджетов от отчислений из федеральных налогов и сборов, от финансовой помощи из федерального бюджета.

На фоне отмеченных проблем растет число высокодотационных регионов, в которых доля собственных доходов в запланированных расходах ниже 50%. В 2000 году их насчитывалось 8, в 2001 году – 15, в 2002 году – 31, в 2003 году – 29. В настоящее время выявлено 12 регионов, где более 80% всех доходов идет на выплату заработной платы и в жилищно-коммунальное хозяйство. Это является прямым результатом проводимого федеральным Правительством в последние годы курса на чрезмерную централизацию доходов вопреки положениям Бюджетного кодекса РФ. Так, в период 2002–2003 годов доходы федерального бюджета выросли в 3,8 раза, а консолидированного бюджета субъектов Федерации – лишь в 2,6 раза.

На необходимость корректировки создавшегося положения жестко и обоснованно указывалось в заключениях Счетной палаты России на проекты законов о федеральных бюджетах на 2002, 2003 и 2004 годы.

В этой связи показательными являются результаты контрольных мероприятий Счетной палаты по использованию средств федерального бюджета, поступивших в бюджеты субъектов в виде финансовой помощи.

В 2002–2003 годах Счетная палата проводила проверки отдельных регионов и административно-территориальных образований всех семи федеральных округов. В 2002 году проверки проведены: в 9 республиках, Краснодарском крае, 12 областях, 5 закрытых административно-территориальных образованиях, городах Москве, Санкт-Петербурге и Байконуре (Республика Казахстан). В 2003 году: в 8 республиках, 2 краях, 10 областях, Агинском Бурятском автономном округе, девяти ЗАТО, наукоградах – г. Дубна Московской области и г. Обнинск Калужской области.

Проведенные проверки показали, что в 2003 году сохранилась несбалансированность между возложенными на субъекты финансовыми обязательствами и реальными возможностями их выполнения. Прогнозы, связанные с принятием части второй Налогового кодекса Российской Федерации в пользу увеличения собственной налоговой базы субъектов, не оправдались. Ожидаемые показатели бюджетной обеспеченности ряда субъектов значительно завышены, что привело к занижению размеров планируемой им финансовой помощи из федерального бюджета.

В 2003 году принимались поправки в законодательные акты о бюджете. Предусмотрено направление дополнительных доходов регионам в сумме 87 895,8 млн. рублей, фактически же «прямая» финансовая помощь составила 33 380,2 млн. рублей. Часть расходов бюджетов субъектов по-

крыта федеральными ссудами, что свидетельствует о перегруженности территориальных бюджетов долговыми обязательствами. На 1 января 2004 года задолженность субъектов по ссудам составила 20 528,4 млн. рублей против 19 706,7 млн. рублей на 1 января 2003 года.

Финансовое состояние субъектов характеризуется задолженностью по выплате заработной платы и начислениям на нее. Средства для оказания финансовой помощи регионам на эти цели поступили в бюджеты регионов только в конце финансового года после внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 год».

Не создана действенная система управления и контроля за реализацией федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, поэтому ожидаемый результат не получен и намеченные цели не достигнуты.

Вместе с тем результаты контрольных мероприятий показали, что средства финансовой помощи, полученные регионами из федерального бюджета, органы исполнительной власти субъектов зачастую расходуют неэффективно либо с существенными нарушениями действующего законодательства.

Проверками, проведенными в 2002–2003 годах, выявлено нецелевое использование средств федерального бюджета в сумме 1282,6 млн. рублей и средств бюджетов субъектов в сумме 506,8 млн. рублей. Неэффективно использованы федеральные средства в сумме 550,1 млн. рублей. Возвращено в федеральный бюджет 306,2 млн. рублей.

Раздел «Финансовая помощь бюджетам других уровней» федерального бюджета содержит важную новацию. В соответствии с проводимой федеральным Правительством политикой реформирования межбюджетных отношений и развития бюджетного федерализма был создан Фонд реформирования региональных финансов с привлечением средств МБРР. Средства из него получают регионы, прошедшие конкурсный отбор региональных программ реформирования. Проверка использования субсидий из Фонда реформирования региональных финансов в Вологодской и Челябинской областях показала их неэффективное расходование. Программные мероприятия по Вологодской и Челябинской областям в объеме заданий, предусмотренных на 2001–2002 годы, не завершены. На собственно программные мероприятия по реформированию региональных финансов из средств, предоставленных ФРРФ, использовано на момент проверки по Вологодской области 33,2%, по Челябинской области – 6,0%.

В ходе комплексных проверок полноты и своевременности выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы страны выявлены просчеты в оценке макроэкономических показателей на 2002 год. То же касается планирования расходов бюджетов в связи с повышением тарифной ставки первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы. Администрации субъектов Федерации были вынуждены направлять значительную часть имеющихся в их распоряжении бюджетных доходов на выплату заработной платы. Это привело к недофинансированию расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, сельское хозяйство, охрану окружающей среды, капитальные вложения. Таким образом, мероприятия по повышению заработной платы бюджетникам в субъектах Федерации зачастую реально не обеспечиваются доходными источниками.

Счетной палатой проведена также оценка эффективности распределения средств Фонда софинансирования социальных расходов. Анализ показал, что порядок распределения финансовых средств из Фонда не предусматривает возможность оказания достаточной федеральной помощи консолидированным бюджетам субъектов для ликвидации задолженности по заработной плате. Основная доля расходов по предоставлению субсидий гражданам на оплату жилищно-коммунальных услуг по-прежнему приходится на региональные и местные бюджеты.

Результаты проверок использования средств, выделенных на финансирование мероприятий, связанных с подготовкой к осенне-зимнему сезону в 2003–2004 годах в республиках Карелия и Саха (Якутия), во Владимирской и Ульяновской областях, показали следующее. По износу основных фондов жилищно-коммунального хозяйства проверенные субъекты можно отнести к критическим регионам. Тем не менее освоение средств бюджетной ссуды осуществлялось медленно. По со-

стоянию на 1 октября 2003 года по Ульяновской области было освоено 6,4%, по Республике Карелия –39,9%, по Владимирской области – 41,9%. В Республике Саха (Якутия) ссуда освоена полностью.

Оценка финансово-экономической эффективности функционирования существующей системы закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) показала, что размер финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам ЗАТО ежегодно увеличивается, а собственные доходы остаются на прежнем уровне.

Отмеченные выше проблемы, выявленные в ходе контрольных мероприятий Счетной палаты, необходимо решать, в том числе посредством создания условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами, в соответствии с приоритетами государственной политики по дальнейшему реформированию бюджетного процесса в стране.

Сущностью реформы является смещение акцентов бюджетного процесса с управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению тем, что получено в результате. Методология реформирования предполагает повышение ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках строго определенных среднесрочных ориентиров.

Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире модель «бюджетирования, ориентированного на результат», увязанная со «среднесрочным планированием расходов в рамках жестких бюджетных ограничений по секторам» (Medium Term Expenditure Framework – MTEF). Такая модель обеспечивает интеграцию среднесрочного бюджетного планирования с годовым бюджетным циклом. Благодаря этому существенно возрастает предсказуемость бюджетного финансирования субъектов бюджетного планирования, создается экономическая основа для реализации целей средне- и долгосрочной социально-экономической политики.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), – альтернативный затратному подход к бюджетному процессу, обеспечивающий прямую увязку бюджетных расходов с результатами бюджетных услуг для общества. БОР – это метод, который позволяет получить ответы на важные вопросы – какие результаты будут (были) достигнуты посредством использования бюджетных средств и как они достигнуты. Генерируется информация, позволяющая измерить результаты и повысить эффективность (пере)распределения расходов в соответствии с приоритетами государственной политики; предоставляет большую свободу (пере)распределения бюджетных средств.

Упомянутое MTEF – комплексное среднесрочное планирование расходов в рамках жестких бюджетных ограничений по секторам. MTEF – термин, широко применяемый в мировой практике бюджетирования. Стержнем MTEF является ее «вертикальная» составляющая. Процесс планирования расходов, согласно концепции MTEF, проходит четыре основные фазы: формирование общих параметров бюджета; формирование лимитов; согласование программ и лимитов по годовому распределению бюджетных средств; согласование проекта бюджета и представление в Правительство.

Международная практика доказала успешность БОР и MTEF как двух основных концептуальных и практических подходов к повышению эффективности бюджетных расходов с точки зрения достижения целей государственной политики.

В связи с вышеотмеченным актуальным является внедрение в практику работы Счетной палатой новых приемов финансового контроля за результатами использования средств федерального бюджета, поступивших в бюджеты субъектов. Цель – повышение качества оценки полученных результатов и выработка предложений по эффективному использованию бюджетных средств.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, определяя эффективность и экономичность использования бюджетных средств, одним их принципов бюджетной системы устанавливает обязанность получателей эффективно их использовать в соответствии с целевым на-

значением. Однако существующая организация бюджетного процесса не обладает механизмами применения как данного принципа, так и указанной обязанности.

Причина в том, что действующая система формирования и исполнения федерального бюджета не ориентирована на повышение эффективности государственных расходов. Она носит затратный характер и не имеет количественно измеримых, социально значимых заданных результатов расходования государственных средств, на достижение которых должна быть направлена деятельность их получателей.

Такая организация бюджетного процесса существенно ограничивает возможности повышения эффективности государственных расходов и использования соответствующей системы ее измерения и оценок. Как следствие, органы исполнительной власти не имеют достаточных стимулов и заинтересованности в эффективном использовании бюджетных средств, а Счетная палата – возможности должным образом осуществлять проверки эффективности их использования.

Следовательно, требуется более активное внедрение аудита эффективности в практику работы Счетной палаты на основе уже апробированных его элементов при проведении ряда контрольных мероприятий.

Аудит эффективности – это оценка экономичности и эффективности деятельности органов государственной власти, эффективности и результативности действующих правил, норм или программ управления финансами в государственном секторе с точки зрения достижения конечных результатов в социальной, экономической или иных сферах. Аудит эффективности не исключает контроль за исполнением законов и иных нормативных правовых актов, состоянием учета и отчетности, обеспечением сохранности государственного имущества, целевым использованием бюджетных средств.

Подтверждением вышесказанного могут служить первые сравнительные результаты финансового аудита и аудита эффективности при проведении Счетной палатой проверки использования средств федерального бюджета по федеральным целевым программам «Дети Севера» и «Социальная поддержка инвалидов на 2000–2005 годы».

Одна из главных проблем, с которой столкнулась Счетная палата при применении аудита эффективности, – это отсутствие нормативной правовой базы и законодательного обеспечения. Отсутствие достаточно четкого критериального подхода, набора финансовых, экономических, организационных, структурных и кадровых инструментов федеральной целевой программы не только на этапе реализации, но и на более ранних периодах планирования ФЦП.

В ходе проверок большое внимание было уделено предварительному изучению нормативно-правовых документов, изучению структуры механизма управления, определению внешних и внутренних рисков, а также критериев оценки и методов изучения.

Неудовлетворительные результаты ФЦП были предопределены еще на этапе проектировки, когда при разработке программ не были определены критерии выбора системы мероприятий применительно к определенному региону, критерии распределения финансовых средств по субъектам и критерии достижения поставленных целей в ходе реализации мероприятий.

Административными и управленческими структурами при реализации программ допускалось принятие ряда управленческих решений по распределению и установке приобретенного оборудования на объекты, без учета критериев эффективности его использования.

Так, например, при проверке Федеральной целевой программы «Дети Севера» и 27 субъектов Российской Федерации, отнесенных к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, региональные программы были приняты в 8 субъектах, программные мероприятия разработаны только в 3 субъектах. Неудовлетворительное финансирование из бюджетов всех уровней привело к невыполнению более 30% программных мероприятий.

Финансовое обеспечение в связи с распределением средств федерального бюджета по 27 субъектам и 37 мероприятиям еще на этапе разработки программы отражало крайне низкий

уровень затрат. Отдельное мероприятие в расчете на одного ребенка было обеспечено финансированием лишь в размере 74 копеек в год. В ходе проверки установлено, что Минэкономразвития России не стало реальным координатором осуществления программы. Действенные рычаги учета и контроля за ходом ее реализации и оптимальная схема распределения бюджетных средств не созданы. Четкие целевые ориентиры не определены.

Проверка показала, что цели и проблемы, поставленные в рамках аудита эффективности, были выбраны правильно. Использование методов аудита эффективности при анализе собранной информации позволило сделать следующие выводы.

Во-первых, ожидаемый результат от реализации мероприятий программы не достигнут и социально-экономический эффект не получен.

Во-вторых, Минэкономразвития России не стало координатором реализации программы. Не были созданы действенные рычаги механизма управления, учета и контроля за ходом ее реализации.

В-третьих, не были систематизированы данные о фактическом состоянии проблем детей. В результате не удалось разработать оптимальную схему распределения бюджетных средств и задать четкие целевые ориентиры.

Результаты проведенной работы свидетельствуют о следующем. Применение методов «аудита эффективности» даже в условиях несовершенного законодательства позволило системно рассматривать деятельность органов исполнительной власти (федеральных министерств, региональных органов исполнительной власти субъектов) под другим углом зрения. Иное видение высвечивает новые аспекты, ранее не учитываемые и не применяемые в деятельности Счетной палаты.

Уже сегодня Счетная палата работает над изменением институциональных и правовых условий применения аудита эффективности. В условиях действующего бюджетного законодательства делается все возможное для постепенного внедрения аудита эффективности, его использования в практической деятельности Счетной палаты по осуществлению государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств.