

УДК 335.144

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ

Буртебаева Аружан Айдарбеккызы

burtebaeva_a@mail.ru

Студент 2 курса экономического факультета

ЕНУ им. Л.Н.Гумилева, Нур-Султан, Казахстан

Научный руководитель – д.э.н., профессор Л.М.Сембиева

Повышение эффективности использования бюджетных средств, которые выделяются на решение социально-экономических задач развития страны, является одной из существенных проблем, требующих как научного обоснования, так и разработки необходимого методического обеспечения. Одним из решающих моментов перехода экономики на инновационный путь развития, обеспечения конкурентоспособности, экономической безопасности и модернизации страны в будущем является эффективность бюджетных программ. В ежегодных Посланиях Президента Республики Казахстан указывается необходимость оптимального расходования бюджетных средств в условиях предельной ограниченности ресурсов.

Целью научной статьи является выявление проблем развития аудита эффективности бюджетных программ на основе анализа современного состояния бюджетной политики в области расходов и обеспечения ее качества. Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи:

- проанализировать современное состояние бюджетной политики Казахстана;
- раскрыть роль бюджетных программ в реализации бюджетной политики;
- дать общую оценку эффективности бюджетных программ Казахстана;
- на основе изучения мировой практики, выявления возможных рисков, выработать рекомендации по перспективам развития аудита эффективности бюджетных программ.

Особенность современного периода управления структурными преобразованиями экономики Казахстана состоит в том, что на первый план выдвигается проблема поиска эффективных методов и механизмов управления потенциалом страны всеми элементами хозяйственной иерархии, включая бюджетную политику.

Как известно, бюджетная политика в 2017 г. осуществлялась в условиях макроэкономической стабильности и восстановления темпов роста экономики. В 2017 году наблюдалось существенное ускорение роста экономики Казахстана по сравнению с 2016 годом.

При рассмотрении в разрезе видов затрат государственного бюджета, можно отметить, что самый большой объем затрат выделен на социальное обеспечение и

социальную помощь, так, в 2018 году данный показатель составил 29,2% от общего объема затрат. Сравнивая с прошлым годом (21%), увеличение этого показателя составило 8,2%. На втором месте идут затраты на образование, по состоянию на 2018 год затраты на образование составили 25,8% от общего объема затрат. По сравнению с прошлым годом (18,2%) затраты на образование увеличились на 7,6%. На третьем месте следуют затраты на здравоохранения, которые составили 11,9% от общего объема затрат государственного бюджета (рисунок 1) [1].

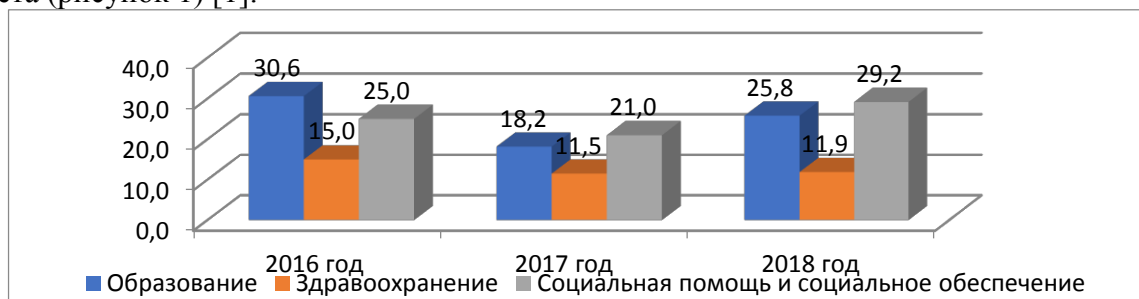


Рисунок 1 – Динамика основных затрат государственного бюджета, млн. тенге

Анализ структуры государственного бюджета за последние три года показал, что доля местных бюджетов остается крайне низкой (рисунок 2).

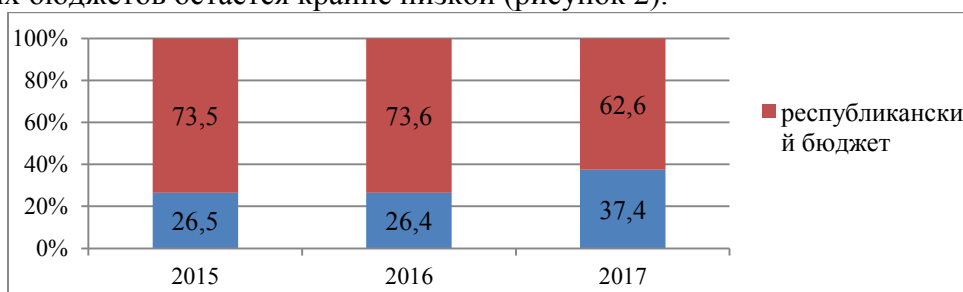


Рисунок 2 – Структура государственного бюджета РК

Эффективность региональной бюджетной политики в большей части предопределяется региональной политикой, которая разрабатывается с учетом государственных программ и особенностей развития той или иной области и города Казахстана.

Разработка бюджетных программ на всех уровнях бюджетной системы Республики Казахстан является неотъемлемой частью современной национальной политики государства. Указанный факт объясняется, прежде всего, тем, что бюджет страны формируется по программно-целевому принципу.

В соответствии с действующим законодательством, бюджетная программа – это совокупность мероприятий, которые направлены на достижение общей цели, заданий и результата, определение и реализацию мероприятий осуществляет распорядитель бюджетных средств в соответствии с положенными на него функциями [2].

Во время формирования бюджетной программы важнейшим должно быть определение цели выполнения программы и задач на текущий и следующие годы.

Основными задачами аудита эффективности бюджетных программ, в свою очередь, являются оценка и анализ деятельности объекта государственного аудита на предмет эффективности, продуктивности, экономичности и результативности [3].

Согласно ст. 35 Бюджетного кодекса Республики Казахстан каждый год проводится оценка эффективности реализации всех бюджетных программ [2]. При этом порядок проведения и критерии их оценки при внешнем контроле определяется Счетным комитетом, а при внутреннем контроле за реализацией бюджетных программ определяется Правительством Республики Казахстан.

На сегодняшний день в Республике Казахстан существует 8 видов направлений бюджетных программ в зависимости от основополагающих целей:

- 1) осуществление государственных функций, полномочий и оказание вытекающих из них государственных услуг;
- 2) предоставление трансфертов и бюджетных субсидий;
- 3) предоставление бюджетных кредитов;
- 4) осуществление бюджетных инвестиций;
- 5) осуществление капитальных расходов;
- 6) выполнение обязательств государства;
- 7) вложение целевого вклада;
- 8) целевое перечисление.

Бюджетная программа может включать в себя подпрограммы, а также государственные целевые программы.

Согласно Закону Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле» от 12 ноября 2015 г. № 392-V, внешний государственный аудит осуществляются Счетным комитетом РК и местными ревизионными комиссиями, внутренний государственный аудит – Министерством финансов РК, Комитетом внутреннего государственного аудита МФ РК или специально созданными в системе исполнительной власти региона органом СВК [4].

Согласно постановлению Правительства Республики Казахстан от 21 июля 2004 года N 779 «Об утверждении Правил проведения оценки эффективности бюджетных программ» при подготовке бюджетной программы дополнительно, как уже отмечалось ранее, разрабатывается методика оценки ее эффективности [5]. Причем на этапе подготовки бюджетная программа также подлежит обязательному общественному обсуждению, предварительному обсуждению на заседаниях общественных советов ответственных исполнителей, и после чего утверждается актом Правительства РК.

В то же время, мнение общественности также значимо из-за того, что зачастую за попыткой достижения лучших финансовых показателей забываются такие критерии эффективности бюджетных программ, как эффективность, качество, своевременность и результативность. Данные критерии должны быть измеримыми и проверяемыми.

При помощи вышеотмеченных критериев осуществляются:

- расчеты и анализ подтверждения бюджетных программ на этапе их планирования;
- анализ исполнения бюджетных программ и воздействия их на социально-экономическое положение страны;
- выработка более эффективных и результативных методов исполнения программ на всех этапах реализации и контроля [6].

Сводный перечень бюджетных программ Республики Казахстан на 2018-2020 годы представлен нами в таблице 1.

Таблица 1 – Динамика реализации бюджетных программ Республики Казахстан

Наименование	Отчет на 2016 год		Уточ. план 2017 г.	План на		
	Кассовые расходы	Фактич. расходы		2018 г.	2019 г.	2020 г.
1	2	3	4	5	6	7
ВСЕГО	26652 610,2	26652 610,2	26208 378	23266 218	22987 041	23136 454
<i>Текущие программы</i>	<i>26 652 610,2</i>	<i>26 652 610,2</i>	<i>25 827 818</i>	<i>23 162 440</i>	<i>22 987 041</i>	<i>23 136 454</i>
<i>Программы развития</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>380 560</i>	<i>103 778</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
03 Общественный порядок, безопасность, правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность	25 484 152,4	25 484 152,4	24 614 951	21 817 175	21 520 373	21 713 654
001 Осуществление высшего надзора за	25 482 464,1	25 482 464,1	24 272 764	21 711 630	21 518 606	21 711 887

точным и единообразным применением законов и подзаконных актов в РК						
100 Обеспечение деятельности уполномоченного органа в области высшего надзора и формирование государственной правовой статистики	20 363 148,1	20 363 148,1	19 658 016	19 641 604	19 448 579	19 653 862
104 Обеспечение функционирования информационных систем и информационно- техническое обеспечение государственного органа	1 259 490,7	1 259 490,7	1 994 760	520 026	520 027	508 025
105 Представление и защита интересов государства	2 987 027,0	2 987 027,0	1 550 000	1 550 000	1 550 000	1 550 000
015 Создание оперативной системы обеспечения правовой статистической информацией	1 688,3	1 688,3	342 187	105 545	1 767	1 767
04 Образование	1 168 457,8	1 168 457,8	1 593 427	1 449 043	1 466 668	1 422 800
018 Повышение профессионального уровня и послевузовское образование сотрудников правоохранительных органов	1 168 457,8	1 168 457,8	1 593 427	1 449 043	1 466 668	1 422 800
Примечание: таблица составлена автором на основании материалов Счетного комитета [7]						

Аудит эффективности – это оценка и анализ деятельности объектов государственного аудита на предмет эффективности, экономичности, продуктивности и результативности [8].

В Республике Казахстан аудит эффективности деятельности государственных органов проводится на базе оценки эффективности:

- реализации бюджетных программ;
- реализации бюджетных программ и стратегического плана;
- реализации бюджетных программ, стратегического плана и реализации государственных и правительственных программ;
- планирования и исполнения бюджетов, реализации документов Системы государственного планирования Республики Казахстан.

На сегодня, по данным Министерства финансов Республики Казахстан, программы, которые направлены на экономическое развитие страны (Агропромышленный комплекс, Нұрлы жол и Развитие регионов) были профинансированы на сумму 1 трлн. 330 млрд.тенге.

По итогам реализации 336 бюджетных программ было запланировано 1 671 прямых и 539 конечных показателей: 1 554 прямые показатели достигнуты, 117 показатели – не достигнуты, 445 конечных результатов выполнено, 75 не достигнуты и 19 на исполнении.

Как видно, 0,2% (21,1 млрд.тенге) бюджетных расходов остались не исполненными, из них 2,6 млрд.тенге - экономия, 3,4 млрд.тенге – нераспределенная сумма резерва. Но 15 млрд.тенге не были освоены. Ведущими причинами стали отставание от графика производства работ (услуг) и недопоставка товаров поставщиками (рисунок 3).



Рисунок 3 – Исполнение расходов по бюджетным программам

Проведенный анализ показал, что 4,5% (508 млрд.тенге) от общего объема расходов бюджета были признаны неэффективно использованными по результатам аудиторских мероприятий органов внешнего и внутреннего аудита. По сравнению с 2016 годом рост составляет 89% (268 млрд.тенге), из которых на рост нарушений принципов бюджетной системы приходится 172 млрд.тенге и 57 млрд.тенге – на финансовые нарушения.

Необходимость изучения мирового опыта аудита эффективности исполнения бюджетных программ заключается в новшестве современных технологий и методов управления бюджетными расходами и в потребностях использования определенных форм контроля за исполнением бюджетов.

Зарубежные специалисты базой разработки государственных программ считают разграничение деятельности по программам, а также определение цели и задач для каждой программы и министерства, вычисление ресурсов, необходимых для достижения целей и реализации бюджетных программ [9].

Государственный финансовый контроль реализации бюджетных программ осуществляется на всех уровнях государственного и местного управления. Оценку выполнения программ проводят как высшие органы (счетные палаты, суды, национальные управления аудита), так и уполномоченные органы государственного аудита в системе исполнительной власти. Во многих странах имеются различия в практике контроля эффективности деятельности.

Например, во Франции в 2001 году был принят Конституционный закон о государственных финансах, в котором была изменена структура представления бюджета, смысл исполнения уже заключается не в расходовании средств, а в достижении цели [10].

С принятием в 1983 году Конституционного акта «О финансовом контроле», причиной которого стало давление Парламента, в Великобритании были зафиксированы результаты реформ в области финансового контроля, в результате чего был создан Национальный отдел аудита (ранее – Национальное контрольное ведомство).

Согласно законодательству, Главный аудитор, который назначается и отстраняется от должности монархом при одобрении Парламента, подотчетен Парламенту, а именно комиссии публичного аудита. Комиссии счетов стран являются независимыми органами регионального аудита, которые осуществляют контроль эффективности служб, взаимодействующих с Аудитом страны.

Канада – одна из первых в мире отказалась от практики проверки только законности финансовой и экономической деятельности правительства. Каждый год Правительство передает в Палату общин проект и отчет о выполнении бюджета за предыдущий год. В

Канаде Офис внешний государственный аудит проводится Офисом Генерального аудитора, текущий и предварительный – Секретариатом Министерства финансов, внутренний государственный аудит – службами внутреннего аудита в ведомствах.

В Канаде, Франции, США и Великобритании планирование и проведение контроля являются единым механизмом, который направлен на повышение качества аудита.

В то же время составляются годовые планы и стратегический план на 5 лет. Объекты аудита предварительно изучаются в течение финансового года. На базе этого по каждому министерству формируется отчет по его финансовой отчетности, который затем направляется в Парламент.

Изучение зарубежного опыта проведения аудита эффективности как инструмента контроля свидетельствует об его роли. В Республике Казахстан наметились положительные сдвиги в его использовании и развитии, но сегодня продолжают существовать некоторые препятствия к применению данного вида контроля в нашей стране.

Первое – это проблема ресурсного обеспечения. При этом особое значение имеет именно кадровое обеспечение, поскольку к аудитору, привлекаемому к контролю эффективности, предъявляются более высокие требования. Помимо наличия соответствующего образования и опыта, аудитору необходимо обладать аналитическими способностями и способностью к быстрому обучению новым направлениям контроля, которые в совокупности должны позволять ему принимать решения профессионально и быстро.

Второе – это слабая теоретико-методологическая база основных аспектов внедрения и развития аудита эффективности, и в целом вопросов государственного аудита и финансового контроля.

Вопросы, требующие решения – это пробелы в вопросах реализации итогов аудита эффективности. В нашем же случае, необходимо законодательное урегулирование данного вопроса. В целях повышения пользы от проведения аудита эффективности, необходимо детально изучить и отработать вопросы установления ответственности за нарушения в расходовании бюджетных средств.

Решая вопросы внедрения аудита эффективности, необходимо акцентировать внимание не только на решении вопросов законодательного, теоретического, методологического и ресурсного обеспечения, но и проблемах реализуемости итогов государственного аудита.

Кроме этого, существуют и более глобальные проблемы, которые приводят к возникновению бюджетных рисков. Бюджетные риски заключаются в вероятности недостижения запланированных параметров бюджета в процессе его исполнения.

Оценка проекта закона "О республиканском бюджете на 2018 - 2020 годы" по основным направлениям его расходов показала, что были отмечены неучтенные при формировании бюджета риски, влияющие на факторы экономического роста и сценарии развития экономики страны.

Бюджетное планирование преобладает над стратегическим из-за того, что проекты стратегических планов, бюджетных программ и заявок на рассмотрение и утверждение вносятся параллельно по срокам.

Для устранения этой несбалансированности необходимо разграничить этапы планирования проектов стратегических планов и рассмотрения бюджетных заявок.

Недостатки бюджетного процесса могут повлиять на формирование объемов расходов на реализацию проектов и программных документов, преемственность и последовательность принимаемых решений. При планировании, следует также учитывать потенциал регионов.

Таким образом, оценка аудита эффективности бюджетных программ позволяет нам сделать вывод, что первое и главное условие – это максимальная независимость высшего органа финансового контроля. Немаловажным условием является также и востребованность аудита эффективности. Качественное осуществление аудита

эффективности независимым высшим органом финансового контроля должно осуществляться при поддержке всех органов исполнительной и представительной власти. Также важным является формирование рекомендаций, нацеленных на совершенствование процесса управления государственными финансовыми ресурсами. Для успешного внедрения аудита эффективности необходимо наличие хорошо организованной, мобильной и действенной системы государственного аудита и финансового контроля. В современном понятии бюджет должен стать надежным инструментом реализации экономической и социальной политики Правительства Республики Казахстан.

Список использованной литературы

1. Официальный сайт Министерства финансов Республики Казахстан. – Режим доступа: <http://www.minfin.gov.kz>.
2. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV.
3. Постановление правительства Республики Казахстан от 18 февраля 2016 года №76 «Об утверждении Правил проведения внутреннего государственного аудита и финансового контроля и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Республики Казахстан».
4. Закон Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле» от 12 ноября 2015 г. № 392-V
5. Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 июля 2004 года N 779 «Об утверждении Правил проведения оценки эффективности бюджетных программ» Режим доступа: <http://www.esep.kz>.
6. Теория государственного аудита. – Астана: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета. 2018. – 328с.
7. Официальный сайт Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. – Режим доступа: <http://www.esep.kz>.
8. Зейнельгабдин А.Б. «Государственный аудит как инструмент управления экономикой» // <https://cipe.kz/ru/articles/macroeconomics>.
9. Гуцаленко Л.В. Государственный финансовый контроль // Украина, электронное издание. – Режим доступа: <http://www.studbooks.net>.
10. Бейсенова Л.З. Зарубежные модели организации финансового контроля: учеб. пособие. — Астана: Центр Элит, 2012- 120 с.