**Доклад председателя Контрольно-счетной палаты Хабаровского края на «круглый стол» 21 сентября 2016 года**

**«Практика проведения аудита эффективности, направленного на определение экономности и результативности использования средств бюджета Хабаровского края»**

Добрый день, уважаемые участники «круглого стола»!

Сегодня в рамках государственного (муниципального) финансового контроля акцент значительно смещается на аудит эффективности внедрение которого связано с поиском и разработкой более гибких и эффективных по затратам форм управления.

В последнее время неоднократно высказывалась идея о необходимости разработки и законодательного закрепления критериев оценки эффективности по всем видам бюджетных расходов. И здесь очень много дискуссий. Невозможно установить такие универсальные критерии, которые были бы применимы для всех аудитов эффективности даже в рамках одной сферы использования государственных средств.

Свой первый опыт проведения аудита эффективности Контрольно-счетная палата Хабаровского края получила еще в начале своего пути в 2012 году при поведении аудита эффективности использования государственных средств, направленных на оказание гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи за период 2010 – 2012 гг., в соответствии с методическими материалами Счетной палаты Российской Федерации.

В дальнейшем до настоящего времени отдельные тематические контрольные мероприятия по аудиту эффективности не осуществлялись. Контрольно-счетная палата Хабаровского края практикует проведение контрольных мероприятий с применением принципов аудита эффективности. То есть, проверке подвергаются, как правило, конкретные сферы или аспекты их деятельности в соответствии с поставленными задачами. И, направлены на то, чтобы по их результатам можно было сделать выводы и предложить рекомендации по повышению эффективности использования государственных средств объектами контроля.

Наша Контрольно-счетная палата немногочисленна, как и большинство палат субъектов ДФО, а задачи разноплановы и многогранны. Мы, выходя на объект контроля, применяем различные виды аудита: финансового, контрактного, аудита эффективности.

Вопросы контроля эффективности выстраиваются в рабочем плане контрольного мероприятия. Исходя из того, что аудит эффективности главным образом предполагает проверку качества управления, выяснению подлежат такие аспекты как:

- эффективно ли используются трудовые, финансовые и другие ресурсы;

- эффективно ли управляются, организуются, исполняются, контролируются и оцениваются программы, объекты и виды деятельности;

- соответствует ли деятельность органов власти, учреждений заявленным целям и требованиям;

- качественны ли государственные (муниципальные) услуги, направлены ли они на потребителя и вовремя ли предоставляются;

- эффективно ли с точки зрения издержек достигаются цели государственных (муниципальных) проектов и программ.

**Коротко о нашей практике.**

**Демографический уровень развития, стабилизация демографического роста особенно важны для нашего Дальневосточного региона.**

В этой связи вопросы, касающиеся здравоохранения, социальной поддержки и социального обслуживания семей с детьми, пожилых граждан и инвалидов, поддержки молодых семей особенно актуальны, и являются предметом ежегодно проводимых Контрольно-счетной палатой контрольных мероприятий, в том числе и с применением аудита эффективности.

Так, проведенный Контрольно-счетной палатой аудит эффективности использования бюджетных средств в сфере здравоохранения (министерстве здравоохранения и подведомственных бюджетных учреждениях здравоохранения), позволил выявить ряд факторов, сдерживающих доступность получения бесплатной медицинской помощи, а именно:

- ограничение отсутствия необходимого финансирования в рамках реализации государственных заданий по предоставлению гражданам высокотехнологичной медицинской помощи при том, что Учреждения готовы и имели возможность оказания ВМП с начала календарного года, что привело к увеличению сроков ожидания больных на оказание ВМП;

- установлены потери Учреждений средств обязательного медицинского страхования, связанные с применением страховыми организациями штрафных санкций за нарушения, выявленные при проведении контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи, что привело к нерезультативности использования Учреждениями средств ОМС, которые могли быть дополнительно направлены на оказание бесплатной медицинской помощи населению;

- по результатам оценки эффективности реализации подпрограммы «Кадры здравоохранения» государственной программы Хабаровского края «Развитие здравоохранения Хабаровского края» в части исполнения мероприятий по социальной поддержке медицинских работников четко просматривается тенденция к снижению обеспеченности населения врачами, чуть в меньшей степени – тенденция к сокращению обеспеченности населения средним медицинским персоналом.

Это говорит о недостаточности и неполноте предоставляемых мер, о том, что реализуемые мероприятия в рамках подпрограммы скорее носят компенсирующий характер, более или менее сдерживающий и выравнивающий отток из районов края специалистов, чем целенаправленная политика государства по совершенствованию и перспективному развитию обеспеченности краевой системы здравоохранения медицинскими кадрами, устранению дефицита медицинских кадров;

- в результате проведенной оценки эффективности оказания медицинской помощи с использованием вспомогательных репродуктивных технологий (далее – ВРТ) пациентам с бесплодием установлено, что показатель по ВРТ ниже международного и составил 33,1% в 2015 году; 24,5% – в 2014 году. По данным Комитета по Регистру ВРТ Российской Ассоциации репродукции человека международный показатель частоты наступления беременности составляет в среднем 38% в зависимости от структуры цикла.

По мнению Контрольно-счетной палаты возможными причинами, негативно влияющими на эффективность проводимыми ВРТ, явились:

- высокий износ материально-технической базы;

- низкое качество расходных материалов;

- недостаток в штате Отделения ВРТ квалифицированных специалистов (эмбриологов);

- недостаток площадей Отделения для размещения дополнительных рабочих мест;

- отсутствие банка донорских яйцеклеток по причине экономической нецелесообразности для Учреждения.

Хотелось бы подчеркнуть, что реализацию государственных программ Контрольно-счетная палата Хабаровского края проверяет не с целью установления достоинств и правильности утвержденных госпрограмм, а для оценки эффективности использования бюджетных средств. Сегодня в условиях программного бюджета это один из важных вопросов.

Например, эффективность реализации госпрограммы «Доступная среда» на 2014 - 2015 годы» по итогам 2014 года (проверяемый период) характеризуется выполнением плановых значений целевых показателей.

В тоже время не все объекты инфраструктуры, на дооборудование которых выделены бюджетные средства, были полностью доступны для различных категорий инвалидов. Так, по отдельным структурно-функциональным зонам объект был либо частично доступен (либо условно доступен, либо не доступен) в зависимости от категории инвалидов.

Имеет место низкая степень активности администраций муниципальных образований в решении задач по повышению уровня доступности объектов и услуг для инвалидов. Для примера, доля объектов муниципальной собственности составляла около 30 процентов от общего количества по Реестру приоритетных объектов социальной инфраструктуры и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и иных маломобильных групп населения края на 2013-2015 годы.

Для создания безбарьерной среды были приобретены материальные ценности, которые не соответствовали установленным стандартам в части оснащения специальными средствами, либо не использовались на момент проверки (находились на складах учреждений). Например: по отрасли «Физическая культура и спорт» в 2014 году приобретен гидравлический подъемник из бассейна, предназначенный для облегчения входа (выхода) людей с физическими недостатками, который фактически установлен только в 2016 году, по причине необходимости проведения ремонтных работ связанных с его установкой. Аналогичные примеры можно привести и по другим отраслям социальной сферы, что свидетельствует, в том числе и о недостаточной проработке вопроса по осуществлению закупок казенными (бюджетными, автономными) учреждениями. И здесь уже проводится аудит закупок. Насколько эффективна закупка, зависит и степень эффективности использования бюджетных средств, то есть результат один – оценка потраченного государственного рубля.

Также установлена оплата невыполненных ремонтных работ, приобретение материальных ценностей, направление использования которых не соответствовало программному мероприятию по повышению уровня доступности приоритетных объектов и услуг.

И все это в совокупности снижает качество достигнутых результатов. Например, показатель, характеризующий достижения цели Программы «доля доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры в общем количестве приоритетных объектов» в целом выполнен, ресурсы использованы, результат достигнут, но вот насколько качественно и с какими рисками мы и оценили в ходе контроля эффективности.

Говоря о работе службы «Социальное такси», отмечена его общественная значимость, в тоже время и целесообразность пересмотра отдельных положений порядка по оказанию услуги, в том числе в части расширения круга потенциальных получателей услуги. Так, по результатам анализа обращаемости из числа инвалидов, загруженности автотранспорта в течение рабочего времени в соотношении с бюджетными затратами на содержание службы и полученными доходами (услуга предоставляется за частичную плату), данный вид деятельности был оценен как экономически затратный.

**Следующий архиважный блок – улучшение жилищных условий жителей Хабаровского края, дальнейшее повышение доступности жилья.**

Итоги контроля обеспечения жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральным законом «О ветеранах», в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов» в 2015 году, показали, что принятые краем обязательства выполнены в полном объеме в рамках поступившего финансирования. В то же время в ходе проверки установлены резервы для повышения эффективности деятельности по данному направлению. Так одна квартира на момент проверки для ветеранов не распределена в связи с отсутствием потребности. Принимая во внимание, что жилое помещение приобретено за счет средств краевого бюджета, выделенных на обеспечение жильем льготных категорий граждан, установленных законодательством в целом, и руководствуясь принципом эффективности, нами даны предложения министерству жилищно-коммунального хозяйства края, в случае отказа ветеранов, вставших на учет от получения квартиры, рассмотреть вопрос по ее предоставлению иной категории льготников. Предложение принято и реализовано.

По результатам контроля использования бюджетных средств на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей выявлено завышение цены государственных контрактов на общую сумму 53 млн. рублей в результате заключения контрактов с превышением утвержденной стоимости одного квадратного метра жилья для муниципальных образований края. Что отрицательно влияет на обеспеченность нуждающихся жильем.

По предоставлению социальных выплат молодым семьям для приобретения жилья отмечены следующие резервы. По ряду муниципальных образований за счет произведенных социальных выплат в завышенном размере, могли быть дополнительно улучшены жилищные условия как минимум 4-х молодых семей, находящихся в очереди на 2016 год.

При наличии остатка неиспользованных бюджетных средств не улучшены жилищные условия 8 молодых семей, состоящих в очереди, по причине невнесения изменений в утвержденные списки семей, тогда как действовавший в крае порядок запрещающих норм не содержал.

Не введены в эксплуатацию на дату проведения проверки отдельные объекты индивидуального жилищного строительства, срок ввода в эксплуатацию которых в соответствии с договорами подряда истек.

В тоже время в рамках принятого правового поля контроль органов местного самоуправления за использованием социальных выплат заканчивается с момента перечисления средств на банковский счет получателя выплаты. В то же время целью предоставления выплат является улучшение жилищных условий молодой семьи.

В целях нивелирования данного недостатка министру строительства края предложено обратиться в Минстрой России о дополнении федеральных Правил нормой об осуществлении контроля органами местного самоуправления за использованием предоставленных молодым семьям социальных выплат на индивидуальное жилищное строительство до момента ввода объекта в эксплуатацию.

Помимо социальной сферы большое внимание уделяется использованию средств в отраслях экономики.

Например, Контрольно-счетной палатой Хабаровского края в 2015 году проведен аудит эффективности государственной программы "Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Хабаровском крае на 2013 - 2020 годы» (далее – государственная программа) в целях оценки достижения показателей предусмотренных программой.

Государственная программа утверждена в соответствии со Стратегией социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года.

Производство продукции сельского хозяйства, в силу своих особенностей подвержено усиленному государственному регулированию. При этом государственная поддержка аграрного сектора является одним из приоритетных направлений экономической политики Хабаровского края.

Произошедшие за последние десятилетия негативные изменения в сельском хозяйстве повлекли за собой снижение темпов производства в сельскохозяйственных организациях, занимающихся производством продукции.

Такие факторы, как снижение производственного потенциала, ухудшение материально-технической базы сельхозпроизводителей, низкий уровень реальных доходов населения, определяющий платежеспособный спрос на продукцию, а также неблагоприятная экономическая конъюнктура, сложившаяся на рынке сельскохозяйственной продукции, определили тенденцию развития сельскохозяйственного производства в регионе и его главную особенность - преобладание производства картофеля и овощей в хозяйствах населения, а зерна, сои, молока, мяса крупного рогатого скота - в сельскохозяйственных организациях.

Учитывая значимость эффективного функционирования агропромышленного комплекса края, оказывающего решающее влияние на уровень продовольственного обеспечения и благосостояния жителей края и бюджетные возможности Хабаровского края, бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий государственной программой в исследуемом 2014 году увеличены на 8,3 процента.

Основными видами финансовых поддержек из краевого бюджета в 2014 году были: субсидии в целях возмещения части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ, субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в кредитных организациях, субсидии на поддержку животноводства; субсидии на компенсацию части затрат на погашение по договорам лизинга, а также предоставление грантов начинающим фермерам.

В структуре финансирования расходов на реализацию государственной программы в 2014 году краевой бюджет занимает 93,6%, местный - 0,5%, внебюджетные источники 5,9 процента. Финансирование государственной программы с привлечением средств федерального бюджета осуществлено лишь с 2015 года.

Следует отметить, что по итогам реализации программных мероприятий по поддержке сельскохозяйственных производителей не устанавливается прямая зависимость от объема финансирования и достижением показателей предусмотренных государственной программой. Значения отдельных показателей (индикаторов) снизились по отношению к году предшествующему началу реализации государственной программой.

Примером формирования причин недостижения заданных показателей, служит не дифференцированный подход к предоставлению государственной поддержки в области растениеводства.

Так при предоставлении сельскохозяйственным товаропроизводителям края субсидии на оказание несвязанной поддержки ответственным исполнителем государственной программы не учитываются затраты на производство продукции, формирующие ее себестоимость. В результате удельный вес субсидий в себестоимости произведенной продукции растениеводства колеблется в пределах от 33,1 % до 571,1 %. и сельскохозяйственные организации экономически заинтересованы в производстве продукции с максимально низкой себестоимостью. При этом посевные площади иных культур растениеводства, по которым оказана государственная поддержка, сокращаются.

При определении размеров бюджетного финансирования агропромышленного комплекса края, не проводятся необходимые экономические обоснования отдачи выделенных средств, не рассчитываются показатели бюджетной эффективности, нет конкретных методик определения нормативов субсидий для расширенного и простого воспроизводства.

**Можно очень много приводить примеров.**

Остановлюсь еще на одном блоке. Это оценка результата вложения бюджетных средств в уставные капиталы хозяйственных обществ. Результаты проверок позволили сделать вывод о недостаточно эффективном использовании хозяйственными обществами государственных вложений, переданных в форме имущества, бюджетных средств *(закрытое акционерное общество «Редакция «Тихоокеанская звезда» - 31,6 процента общего размера уставного капитала, акционерное общество «Хабаровские энергетические системы» и общество с ограниченной ответственностью «Региоснаб» (в размере ста процентов))*.

В проверяемых периодах организациями средства в бюджет Хабаровского края не перечислялись, ввиду отсутствия прибыли.

К факторам, были отнесены недостаточно эффективный менеджмент со стороны органов, осуществляющих руководство обществом, в части определения стратегий и программ их развития.

Принятие руководством обществ решений, в результате реализации которых был не дополучен доход. Осуществлялись расходы, которые с позиции обеспечения отчислений части прибыли учредителю являлись упущенной выгодой организации – это расходы, не отвечающие принципам экономической целесообразности. В совокупности отмеченные факторы повлияли на величину убытка деятельности общества. Установлены риски утраты финансовой устойчивости, что обусловлено недостаточным уровнем платежеспособности. Таким образом, снижение показателей эффективности работы общества, соответственно, снижает его стоимость в целом, что в свою очередь, не говоря уже об отчислениях в бюджет, требует от учредителя безотлагательного принятия мер по дальнейшему использованию имущества, переданного в качестве вклада в уставный капитал общества (*Общество с ограниченной ответственностью «Региоснаб»).*

Также результаты наших проверок показали, что значительные объемы вложений в качестве взносов в уставный капитал фактически не использовались на цели, на которые они были предназначены. Средства оставались на счете организации, размещались на депозитах, а проценты от их размещения согласно законодательству являлись собственностью компании, что является фактическим беспроцентным кредитованием государством акционерных обществ *(Акционерным обществом «Хабаровские энергетические системы»).*

Хочу подчеркнуть, что все выводы и предложения Контрольно-счетной палаты Хабаровского края были поддержаны и нашли свое отражение в рекомендациях и мерах, принимаемых главными исполнителями государственных программ.

Уважаемые коллеги, на пленарном заседании Восточного экономического форума, прошедшем в начале сентября во Владивостоке, Владимир Владимирович Путин обозначил Дальний Восток как один из важнейших общенациональных приоритетов. А задачи, которые предстоит решать здесь, беспрецедентными по масштабу и значению: сделать Дальний Восток одним из центров социально-экономического развития нашей страны – мощным, динамичным и передовым.

Тем ответственнее задачи, стоящие перед контролерами, дабы избежать просчёты, расточительство, связанные с  неэффективным использованием бюджетных средств.