

Методика проведения экспертизы проектов муниципальных целевых программ и аудита эффективности муниципальных целевых программ

Настоящая Методика предназначена для обеспечения методологического и организационного единства в работе контрольно-счетных органов муниципальных образований по проведению экспертизы проектов муниципальных целевых программ и аудита эффективности муниципальных целевых программ.

Методика содержит основные правила и процедуры, требования и практические рекомендации по организации и проведению экспертизы и аудита эффективности и может быть адаптирована контрольно-счетными органами муниципальных образований для использования в их деятельности.

1. Общие положения

Бюджетным кодексом Российской Федерации статьей 179 определено понятие долгосрочных целевых программ и статьей 179.3 понятие ведомственных целевых программ.

Согласно указанным статьям БК РФ разработка, утверждение и реализация долгосрочных и ведомственных целевых программ (далее – Программы) осуществляются в порядке, установленном исполнительными органами власти различных уровней, в том числе администрацией муниципального образования.

При этом для долгосрочных целевых программ БК РФ установлено, что:

- объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ подлежит утверждению законом (решением) о бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой программе (подпрограмме) целевой статье расходов бюджета в соответствии с нормативным правовым актом, утвердившим программу;

- долгосрочные целевые программы, предлагаемые к финансированию начиная с очередного финансового года, подлежат утверждению не позднее одного месяца до дня внесения проекта закона (решения) о соответствующем бюджете в законодательный (представительный) орган;

- по каждой долгосрочной целевой программе ежегодно должна проводиться оценка эффективности ее реализации на основании порядка и критериев, установленных в соответствующем публичном образовании.

Долгосрочные целевые программы принимаются для решения отдельных проблем экономики и социальной сферы.

Ведомственные целевые программы принимаются для решения конкретных тактических задач в рамках деятельности отдельного ведомства (главного распорядителя бюджетных средств).

2. Порядок проведения экспертизы проектов муниципальных целевых программ

Экспертиза проектов муниципальных целевых программ проводится в целях:

- определения соответствия положений, изложенных в проекте Программы, действующим нормативным правовым актам Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и соответствующего муниципального образования;

- оценки соответствия поставленных в проекте Программы целей и задач показателям прогноза социально-экономического развития муниципального образования на соответствующий период;

- оценки экономической обоснованности и достоверности (реалистичности) объема ресурсного обеспечения программы, возможности достижения поставленных целей при запланированном объеме средств.

В соответствии с настоящими методическими рекомендациями в ходе проведения экспертизы проектов муниципальных целевых программ подлежат рассмотрению следующие вопросы:

1. Оценка проблемы, для решения которой принимается Программа, в том числе:

- а) актуальность проблемы, анализ причин ее возникновения;
- б) целесообразность и необходимость решения проблемы программным методом.

2. Анализ целей Программы и задач, которые необходимо выполнить для достижения указанных целей, в том числе:

- а) соответствие целей Программы поставленной проблеме, соответствие планируемых задач целям Программы;
- б) четкость формулировок целей и задач, их конкретность и реальную достижимость в установленные сроки реализации Программы;
- в) наличие измеряемых (натуральных и стоимостных) показателей, позволяющих оценить степень достижения целей и выполнения задач.

3. Анализ перечня программных мероприятий, планируемых к выполнению в ходе реализации Программы, в том числе:

а) взаимоувязанность программных мероприятий, в том числе по срокам реализации, отсутствие дублирования мероприятий других действующих Программ;

б) соответствие программных мероприятий целям и задачам Программы;

в) исключение мероприятий выполнение которых возможно в рамках основной деятельности.

При необходимости разделения Программы на этапы проверить наличие и обоснованность промежуточных планируемых результатов.

4. Анализ и оценка объемов и источников финансирования Программы, в том числе:

а) обоснованность объемов финансирования программных мероприятий;

б) обоснованность источников финансирования и их структуры по программным мероприятиям, для бюджетного финансирования - в разрезе целевых статей и видов расходов (в целом и по годам);

в) обоснованность объемов и механизма привлечения внебюджетных источников финансирования.

5. Оценка планируемой эффективности реализации Программы.

Для проведения оценки эффективности реализации Программы необходимо построение системы мониторинга, которая включает в себя целевые показатели (индикаторы) с динамикой значений по годам на весь срок реализации программы. Целевые показатели (индикаторы) должны соответствовать следующим требованиям:

а) индикатор должен быть четко сформулирован, прост для понимания;

б) индикатор должен иметь достоверный источник информации или методику расчета;

в) должна быть взаимосвязь между индикаторами и программными мероприятиями.

6. Наличие механизма управления Программой, мониторинга и контроля за ходом ее реализации:

а) проверить наличие ответственных за реализацию программы в целом и за исполнение отдельных программных мероприятий;

б) оценить представленный механизм управления Программой, в том числе схемы мониторинга реализации Программы и взаимодействия заказчиков и исполнителей программных мероприятий.

Проведение экспертизы проекта Программы является экспертно-аналитическим мероприятием, проводимым в рамках предварительного контроля нормативных актов органов местного самоуправления.

По результатам проведения экспертизы органом внешнего финансового контроля оформляется заключение, которое должно содержать следующую информацию:

- а) основания для проведения проверки;
- б) заключение (вывод) о соответствии представленного проекта программы действующим нормативным правовым актам Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и соответствующего муниципального образования;
- в) заключение (вывод) о достоверности и обоснованности финансовых показателей, содержащихся в проекте Программы.

Заключение должно содержать вывод о возможности (не возможности) утверждения указанной программы с учетом целесообразности решения проблемы программным методом, а также возможностей бюджета.

Заключение должно быть объективным, убедительным и лаконичным. Замечания по проекту должны быть четко сформулированы и сделаны ссылки на конкретные статьи действующих нормативных документов.

Поскольку, согласно требованиям статьи 179 БК РФ, долгосрочные целевые программы, предлагаемые к финансированию начиная с очередного финансового года, подлежат утверждению не позднее одного месяца до дня внесения проекта закона (решения) о соответствующем бюджете в законодательный (представительный) орган, при подготовке заключения необходимо учесть предполагаемый срок утверждения программы.

Заключение, подготовленное по результатам проведения экспертизы, направляется разработчикам проекта программы.

3. Порядок проведения аудита эффективности муниципальных целевых программ

Аудит эффективности муниципальных целевых программ проводится в целях оценки эффективности использования бюджетных средств, полученных для реализации Программ, а также выработки рекомендации по дальнейшим действиям.

Эффективность использования бюджетных средств характеризуется соотношением между результатами использования и затратами на их достижение, которое включает определение экономичности, продуктивности и результативности использования государственных средств.

Экономичность выражает наилучшее соотношение между ресурсами и результатами их использования.

Продуктивность характеризует рациональность использования ресурсов.

Результативность показывает степень достижения намеченных целей и решения поставленных задач.

При проведении аудита эффективности целевых программ устанавливается, насколько экономично, продуктивно и результативно использованы бюджетные средства объектами проверки на достижение

запланированных Программой целей, решение поставленных задач, или определяются отдельные из указанных сторон эффективности использования бюджетных средств.

Экономичность характеризует взаимосвязь между объемом бюджетных средств, направленных объектом проверки на реализацию программы, и достигнутым уровнем результатов с учетом обеспечения их соответствующего качества.

Использование бюджетных средств является экономичным, если проверяемый объект достиг заданных результатов с применением их наименьшего объема (абсолютная экономия) или более высоких результатов с использованием заданного объема бюджетных средств (относительная экономия).

Продуктивность использования бюджетных средств определяется соотношением между объемом произведенной продукции (оказанных услуг, других результатов деятельности объекта проверки) и затраченными на получение этих результатов материальными, финансовыми, трудовыми и другими ресурсами.

Использование бюджетных средств объектом проверки может быть оценено как продуктивное в том случае, когда затраты ресурсов на единицу произведенной продукции и оказанной услуги или объем произведенной продукции и оказанной услуги на единицу затрат будут равны или меньше соответствующих запланированных показателей.

Результативность характеризуется степенью достижения запланированных результатов использования бюджетных средств или деятельности объектов аудита эффективности и включает в себя определение экономической результативности и социально-экономического эффекта.

Экономическая результативность определяется путем сравнения достигнутых и запланированных экономических результатов использования бюджетных средств или деятельности объектов, которые выступают в виде конкретных продуктов деятельности (объемы произведенной продукции и оказанных услуг, количество людей, получивших услуги, и т.п.).

Социально-экономический эффект использования бюджетных средств определяется на основе анализа степени достижения установленных социально-экономических целей и решения поставленных задач, на которые были использованы бюджетные средства.

Предметом аудита эффективности является деятельность органов местного самоуправления, исполнителей и бюджетополучателей в рамках реализации программ.

При выборе предмета аудита эффективности следует руководствоваться рядом требований:

- определением степени наличия рисков при проведении аудита эффективности, которые потенциально могут приводить к неэффективным результатам;

- возможностью внести максимальный вклад в повышение эффективности использования бюджетных средств.

Объектами аудита эффективности являются разработчики, кураторы, исполнители и бюджетополучатели в рамках реализации Программы:

- органы местного самоуправления, являющиеся главными распорядителями или распорядителями бюджетных средств;
- учреждения (казенные, бюджетные, автономные);
- муниципальные унитарные и казенные предприятия;
- иные организации, предприятия и учреждения.

При выборе объектов аудита эффективности необходимо учитывать объемы бюджетных средств, направленных объектом на финансирование мероприятий программы.

Аудит эффективности может осуществляться посредством проведения проверки и анализа:

- организации использования бюджетных средств;
- результатов использования бюджетных средств;
- деятельности проверяемых организаций и учреждений по использованию бюджетных средств.

Проведение аудита эффективности включает три этапа:

- планирование проверки;
- осуществление проверки;
- подготовка отчета о результатах проверки.

На первом этапе осуществляется предварительное изучение предмета и объектов для определения целей конкретного аудита эффективности, вопросов проверки и анализа, выбора критериев оценки эффективности и способов его проведения, по результатам которых подготавливается программа проведения аудита эффективности.

Для осуществления конкретного аудита эффективности необходимо выбрать несколько целей. Они должны четко устанавливать рамки предмета и деятельности объектов аудита эффективности, содержание которых подлежит проверке и оценке.

Цели аудита эффективности могут быть определены исходя из формулировок целей и задач, установленных в проверяемой целевой программе, а также результатов ее реализации. В составе целей может быть определение какой-либо из сторон эффективности использования бюджетных средств – экономичности, продуктивности, результативности. Формулировки целей должны начинаться словами "определить", "установить", "выявить", "оценить" и т.п.

По каждой из выбранных целей определяются критерии и вопросы аудита эффективности.

Цели, критерии и вопросы аудита эффективности представляют собой три основных компонента, которые должны быть взаимосвязаны между собой.

Вопросы аудита эффективности определяются по каждой цели и должны ей соответствовать. Перечень и содержание вопросов должны быть такими, чтобы результаты их проверки и анализа, выступающие в форме полученных доказательств, обеспечивали достижение поставленной цели аудита эффективности.

В соответствии с вопросами аудита эффективности проводится проверка на объектах, осуществляется сбор фактических данных и информации. Формулировки вопросов должны отражать конкретные действия или устанавливать контрольные процедуры, которые необходимо осуществить в отношении различных аспектов предмета или деятельности объекта аудита эффективности.

Критерии аудита эффективности применяются для оценки эффективности использования бюджетных средств и служат основой для заключений и выводов по результатам проверки.

Критерии оценки эффективности это качественные и/или количественные характеристики деятельности проверяемого объекта по использованию бюджетных средств, которые показывают, что должно быть в проверяемой сфере и какие результаты являются свидетельством эффективного расходования бюджетных средств.

Критериями оценки эффективности использования бюджетных средств, направленных на реализацию программных мероприятий могут быть определены количественные показатели ожидаемых результатов выполнения целевой программы.

В процессе выбора критериев необходимо обсудить и согласовать с руководством объектов проверки перечень критериев, включаемых в программу аудита эффективности, который будет применяться для оценки эффективности использования бюджетных средств.

По результатам предварительного изучения предмета и объекта принимается программа проведения аудита эффективности, которая должна содержать четкий перечень вопросов и объектов проверки, определяющих масштаб ее проведения.

В программе должны найти отражение:

- цель аудита эффективности;
- предмет аудита эффективности;
- объекты аудита эффективности;
- перечень вопросов, определяющих рамки и масштабы аудита эффективности;
- критерии оценки эффективности;

- срок проведения аудита эффективности;
- список проверяющих, включая ответственных за конкретные направления аудита эффективности;
- срок представления отчета о результатах аудита эффективности.

На втором этапе аудита эффективности проводятся проверка и анализ результатов использования бюджетных средств в соответствии с вопросами программы, в том числе непосредственно на объектах, в ходе которых осуществляются сбор и анализ фактических данных и информации, необходимых для получения доказательств. Составляются акты и рабочие документы, фиксирующие результаты проверки и анализа, которые служат основой для подготовки заключений, выводов и рекомендаций.

На третьем этапе аудита эффективности подготавливаются и оформляются его результаты.

Для этого необходимо:

- подготовить заключения по итогам сравнения собранных фактических данных и полученной информации с критериями оценки эффективности;
- сделать выводы по каждой поставленной цели аудита эффективности;
- разработать рекомендации по повышению эффективности использования бюджетных средств, при аудите эффективности промежуточных итогов реализации программы могут быть даны рекомендации о внесении изменений в программу;
- оформить итоги в отчете и других документах, которые необходимо подготовить по результатам проведения аудита эффективности.

Результаты аудита эффективности должны излагаться в отчете в соответствии с поставленными целями и давать ответы на каждую из них на основе заключений и выводов, сделанных по итогам проверки.

В отчете следует приводить наиболее существенные факты, свидетельствующие о неэффективном использовании бюджетных средств, а также указывать конкретные причины и обнаруженные или возможные последствия выявленных недостатков.