**Заключение**

**на проект Закона Амурской области**

**«Об исполнении бюджета за 2014 год»**

Известно, что публичные слушания являются одной из форм участия населения в местном самоуправлении. Они вызывают живой интерес у жителей региона, так как такая форма позволяет им получить необходимую информацию и высказать свое мнение по жизненно важным вопросам – строительство дорог, жилья, создание инфраструктуры и т.д.

Планирование и исполнение бюджета по формированию доходов и расходов денежных средств гораздо меньше интересует население, и связано это с несколькими причинами.

Первое – переход от долгосрочных целевых программ к государственным. Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти.

Программный бюджет обеспечивает увязку целей социально-экономического развития и расходов. В связи с этим методы наблюдения, прогнозирования и оценки экономических факторов требуют пересмотра.

Информация о целях и результатах государственных расходов, выраженная посредством ключевых показателей эффективности и в доступной для понимания форме оценки программ – один из элементов базовой модели программного бюджета.

В то же время формулирование показателей, которые отражали бы степень участия конкретного органа государственной власти в социально-экономическом развитии, выбор оптимального количества критериев, по которым оценивается результативность деятельности государства, а также конкуренция различных подходов к понятию эффективности – все это вызывает на практике значительные трудности: в определенных ситуациях социальный и экономический подходы к оценке эффективности могут вступать в противоречие друг с другом, поскольку в их основе лежат фундаментальные различия между государством и частной корпорацией: если основная функция государства находится в социальной плоскости, то работа бизнес-структур нацелена на получение прибыли.

Государственные программы содержат от 19 до 136 показателей. Общее количество плановых показателей реализации государственных программ Амурской области превышает 900. Такая система достаточно громоздка а, поскольку значительная часть этих показателей ведомственные и не наблюдаются органами государственной статистики, вынуждает органы исполнительной власти, в целях реализации принципов информационной обеспеченности и достаточности, фактически вынуждены содержать собственные органы наблюдения за значением показателей результативности.

Таким образом, важным моментом становится объективность в формулировании показателей и методах их достижения. Для населения все выглядит так, будто все показатели выполнены на 100 %, а не достигшие 100 % связаны с конкурсными процедурами.

Сами показатели для населения мало понятны. Например, уровень среднего балла по результатам мониторинга финансового менеджмента составил 21,51, при среднем балле комплексной оценки в 2014 г. – 23,39, что свидетельствует о низком качестве финансового менеджмента. Не совсем ясно, как формируется подобная комплексная оценка.

Или отношение среднего балла единого государственного экзамена (в расчете на 1 предмет) в 10% школ с лучшими результатами ЕГЭ к среднему баллу единого государственного экзамена (в расчете на 1 предмет) в 10% школ с худшими результатами ЕГЭ, в процентах. Непонятен сам показатель и методы его достижения: как бюджетные деньги используются на достижение планового значения показателя. В соответствии с исполнением бюджета он достигнут на 76 %.

Еще пример – основное мероприятие "Расходы на обеспечение функций исполнительных органов государственной власти", где критерием является количество мероприятий регионального уровня по распространению результатов государственной программы, ед. Денежных средств потрачено 100%, критерий выполнен на 50%, то есть из 6 мероприятий проведено 3. Непонятны как механизм реализации денежных средств, так и значение показателя.

Вторая причина – это конкурсные процедуры, связанные с вступлением с 1 января 2014 года нового закона о закупках для государственных и муниципальных нужд.

Во-первых, населению непонятно, почему на закупку молока, предметов бытовой химии или учебников необходимо проводить конкурсные процедуры, почему нельзя их просто купить, как в магазине. На сегодняшний день такие процедуры направлены на прозрачность трат бюджетных средств, но это связано с увеличением времени на приобретение необходимых материалов и предоставление государственных и муниципальных услуг.

Во-вторых, большое количество конкурсных процедур признается несостоявшимися или отменяются по причине нарушения закона о контрактной системе. Это связано в первую очередь с профессионализмом заказчиков, то есть органов государственной или муниципальной власти. В таком случае бюджет не выполняется – ремонт жилищного фонда не осуществлялся, плановые показатели не выполнены, так как были затянуты сроки проведения конкурсных процедур для заключения контракта на проведение указанных работ.

Следует также обратить внимание на проблему, которая наблюдается из года в год. Исполнение бюджета сравнивается не с его первоначальным утвержденным законом области вариантом, а с последним пересматриваемым в течение года (в 2014 г. – более 10 раз). Последний раз это происходит, как правило, в конце текущего года. В связи с этим исполнение бюджета по состоянию на 31 декабря 2014 г. почти по всем статьям расходов составляет от 95 до 98%.

Такой порядок утвержден федеральными документами и принят во всех регионах России. И работникам Министерств финансов регионов и РФ этот порядок не кажется необычным, они в нем видят все, что им нужно для понимания процессов управления федеральными и областными деньгами. Но если правительство региона решает выносить бюджет на публичные слушания, то его содержание должно быть понятным и для граждан. В таком случае граждане должны получить возможность:

первое – увидеть разницу между бюджетами запланированными и исполненными по годам, чтобы динамика поступления разных доходов и динамика расходования бюджета, в том числе по направлениям, была наглядной, особенно по жизненно важным направлениям;

второе – увидеть, как спланированный бюджет 2014 г. (утвержденный в декабре 2013 г.) соотносится с результатами исполнения бюджета (по состоянию на 31 декабря 2014 г.). Здесь необходимо показать разницу при переходе на государственные программы, с расшифровкой показателей.

Анализ данных подтверждает наш вывод, что планирование бюджета региона ведется не от фактического состояния социально-экономического развития за прошлые периоды, а основывается на других принципах (вероятно, на задачах «выбивания» средств из федерального бюджета).

В отличие от бюджета на 2013 г. в бюджете на 2014 год содержится распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (государственным программам и непрограммным направлениям деятельности). Отсутствие в ведомственной классификации разделов и подразделов не позволяет увидеть ассигнования на исполнение публичных нормативных обязательств, что снижает прозрачность областного бюджета и затрудняет сопоставимость расходов планируемого периода с текущим годом.

Также законом предусматривается, что при внесении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период одновременно представляется перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета с расчетами на очередной финансовый год и плановый период, но областное бюджетное законодательство не предусматривает предоставления расчетов объемов публичных нормативных обязательств.

Соответственно, расчеты по определению объемов публичных нормативных обязательств отсутствуют, что не позволяет на стадии принятия закона оценить реалистичность объемов, представленных в перечне публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период и дает возможность их вариативного исполнения.

Структура расходов областного бюджета на реализацию государственных программ Амурской области представлена на рисунке.

Как видно из рис., 57 %, программную часть расходов областного бюджета на 2014 г. и плановый период 2015-2016 гг. занимают государственные программы социального направления. Следует отметить, что значительная доля социального блока в расходах областного бюджета является традиционной.

Больше всего средств областного бюджета в 2014 г. направлено на реализацию государственной программы «Развитие системы социальной защиты населения Амурской области на 2014 - 2020 годы» - 22,95 % от всех расходов на реализацию программ; 14,05 % расходов программной части использовано на реализацию государственной программы «Развитие здравоохранения Амурской области на 2014 - 2020 годы»; 18,32 % - на реализацию государственной программы «Развитие образования Амурской области на 2014 - 2020 годы».

В целом можно сделать вывод о достаточно хорошем уровне оперативного управления бюджетом Амурской области в 2014 г. Недостаток – отсутствие внутренних стандартов планирования и исполнения бюджета, что позволило бы повысить инициативу министерств и муниципальных управленцев. При реализации программного подхода Необходимо сконцентрировать ресурсы бюджета на соответствующих направлениях деятельности с целью наиболее эффективного и результативного их использования.