

Мониторинг качества финансового менеджмента и планирование контрольной деятельности



Может ли мониторинг качества финансового менеджмента быть полезным инструментом при планировании мероприятий внутреннего и внешнего финансового контроля? Ответ на этот вопрос читайте в статье **Дмитрия Андреевича АНДРЕЕВА**, старшего аналитика ООО «Центр исследования бюджетных отношений».

Основным документом на федеральном уровне, регламентирующим проведение мониторинга качества финансового менеджмента, является приказ Минфина России от 13 апреля 2009 года № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (далее — Приказ № 34н). Согласно этому документу под мониторингом качества финансового менеджмента понимается анализ и оценка совокупности процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит). По итогам указанного анализа и оценки Минфин России выстраивает рейтинг¹ главных администраторов средств федерального бюджета. С этой целью для каждого ГАБС рассчитывается итоговая оценка качества финансового менеджмента (максимальная оценка — 100 баллов), и чем она выше, тем выше качество финансового менеджмента, а следовательно, и строчка, занимаемая в рейтинге (таблица 1).

Необходимо отметить, что инструмент оценки качества финансового менеджмента использует не только Минфин России для оценки ГАБС, но также финансово-экономические подразделения главного администратора для оценки своих подведомственных учреждений.

¹ Рейтинг ГАБС размещается на официальном сайте Минфина России в разделе «Бюджетная реформа»: minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/.

Кроме того, инструмент оценки качества финансового менеджмента используется на уровне ГАБС субъектов РФ (например, есть постановление Правительства Республики Бурятия от 20 июля 2010 года № 292 «Об утверждении Положения о проведении мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого

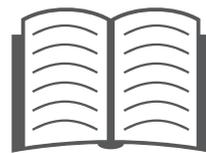
главными распорядителями средств республиканского бюджета»). При этом необходимо отметить, что при проведении мониторинга качества финансового менеджмента подведомственных учреждений ГАБС и региональных ГАБС за основу принята методология Минфина России, утвержденная Приказом № 34н.

Таблица 1. Пример рейтинга ГАБС по качеству финансового менеджмента по видам федеральных органов государственной власти. Сводная информация по группам показателей за 2013 г.

Виды федеральных органов государственной власти	Главный администратор средств федерального бюджета	Глава по БК	Место	Общая оценка (в баллах)
1	2	3	4	5
1. Министерства	Министерство промышленности и торговли РФ	020	1	91,6
	Министерство регионального развития РФ	309	2	79,1
	Министерство внутренних дел Российской Федерации	188	3	73,0
	Министерство финансов Российской Федерации	092	4	72,2
	Министерство транспорта Российской Федерации	103	5	67,7
	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	177	6	66,2
	Министерство здравоохранения Российской Федерации	056	7	61,8
	Министерство энергетики Российской Федерации	022	8	61,3
	Министерство юстиции Российской Федерации	318	9	58,4
	Министерство культуры Российской Федерации	054	10	57,7
	Министерство труда Российской Федерации	149	11	57,5
	Министерство иностранных дел Российской Федерации	310	12	56,8
	Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	071	13	56,7
	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации	051	14	53,2
	Министерство экономического развития Российской Федерации	139	15	51,5
	Министерство образования и науки Российской Федерации	074	16	44,1
	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации	082	17	40,6
	Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации	777	18	40,5
	Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока	350	19	36,8

Источник: minfin.ru

ОПРЕДЕЛИМСЯ С ПОНЯТИЯМИ



Понятие «мониторинг качества финансового менеджмента» применяется в государственном секторе с 2007 года, инициатором его появления был Минфин России.

По своей сути мониторинг представляет собой систему показателей, значения которых рассчитываются автоматизированной системой Минфина России на основании бюджетной отчетности, представляемой ГАБС в Федеральное казначейство, а также материалов, представленных ими в Министерство финансов РФ. В рамках мониторинга качества финансового менеджмента оцениваются направления деятельности ГАБС, охватывающие все стадии бюджетного процесса:

- ▶ среднесрочное финансовое планирование;
- ▶ исполнение бюджета в части расходов;
- ▶ исполнение бюджета по доходам;
- ▶ учет и отчетность;
- ▶ контроль и аудит;
- ▶ исполнение судебных актов;
- ▶ кадровый потенциал финансового (финансово-экономического) подразделения ГАБС;
- ▶ управление активами.

Каждое из представленных направлений деятельности получает собственную оценку, которые в сумме составляют итоговую оценку качества финансового менеджмента ГАБС. Итоговая оценка, в свою очередь, характеризует степень достижения результатов деятельности, установленных Бюджетным кодексом, указами Президента РФ, нормативно-правовыми актами Правительства РФ, Минфина России на очередной финансовый год. Исходя из вышесказанного, попробуем разобраться, может ли мониторинг качества финансового менеджмента быть полезным инструментом при планировании мероприятий внутреннего и внешнего финансового контроля?

Внутренний финансовый контроль и мониторинг качества финансового менеджмента

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 17 марта 2014 года № 193 вну-

тренний финансовый контроль осуществляется непрерывно руководителями, заместителями руководителей, иными должностными лицами главного администратора бюджетных средств, администратора бюджетных средств, организующими и выполняющими внутренние процедуры составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности. То есть внутренний финансовый контроль охватывает внутренние процедуры, оценка которых заложена в мониторинге качества финансового менеджмента. Таким образом, значения показателей (из которых складывается оценка качества финансового менеджмента) в случае отклонения от целевых значений, могут служить некими индикаторами потенциальных нарушений или совершенных ошибок и отражать общее состояние финансово-экономической деятельности отдельно взятого ГАБС. При этом направления деятельности ГАБС, характеризующиеся группами показателей и получившие по результатам мониторинга качества низкие оценки, могут быть определены как приоритетные для включения в план мероприятий внутреннего финансового контроля.

Для иллюстрации рассмотрим пример, в котором описан один из вариантов использования результатов мониторинга качества финансового менеджмента при планировании мероприятий внутреннего финансового контроля. Необходимо отметить, что в примере приведен один из возможных вариантов определения очередности проведения мероприятий внутреннего финансового контроля, исходя из градации оценок мониторинга качества финансового менеджмента. На практике также может быть применен любой другой подход.

Пример. Некий ГАБС по результатам мониторинга качества финансового менеджмента получил итоговую оценку, равную 55,8 балла, что свидетельствует о низком качестве финансового менеджмента, так как максимальная оценка — 100 баллов. В результате рассматриваемый ГАБС занял одно из последних мест в общем рейтинге.

Определим, исходя из расшифровки итоговой оценки (таблица 2), необходимость и очередность проведения мероприятий внутреннего финансового контроля по направлениям деятельности ГАБС.

Для визуального представления используем цвета дорожного светофора, которые в данном примере определяют степень вероятности нарушений и необходимости проведения мероприятий внутреннего контроля (таблица 3).

С помощью таблицы 3 определим очередность проведения мероприятий внутреннего финансового контроля по направлениям деятельности, представленным в таблице 2. Полученный результат приведен в таблице 4.

Из таблицы 4 видно, что направления деятельности ГАБС, характеризующиеся группами показателей,

«Исполнение бюджета в части расходов» и «Исполнение бюджета по доходам» получили оценки, значение которых соответствует красному цвету. Следовательно, мероприятия внутреннего финансового контроля по данным направлениям рекомендуется проводить в первоочередном порядке, так как вероятность наличия нарушений и/или совершенных ошибок в этом случае самая высокая.

Далее, из таблицы 4 выделим одно направление, получившее самое низкое значение оценки, и на его примере рассмотрим вариант определения очередности и тематик (вопросов) мероприятий внутреннего финансового контроля.

Применив к результатам оценки качества финансового менеджмента по группе показателей «Исполнение бюджета в части расходов» (таблица 5) принятую выше систему градации оценок (таблица 3) и разбив их по цветам светофора, определим приоритетность проведения контрольных мероприятий.

В результате мы видим: три показателя получили итоговые оценки, равные нулю, что является неудовлетворительным результатом. Поэтому очевидно, что в первую очередь мероприятия внутреннего

Таблица 2. Расшифровка итоговой оценки качества финансового менеджмента ГАБС

Главный администратор средств федерального бюджета (наименование)	Общая оценка (в баллах)	Оценки по группам показателей качества финансового менеджмента (в баллах)							
		Среднесрочное финансовое планирование	Исполнение бюджета в части расходов	Исполнение бюджета по доходам	Учет и отчетность	Контроль и аудит	Исполнение судебных актов	Кадровый потенциал	Управление активами
1	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ГАБС	55,8	57,2	44,5	46,4	50,1	71,3	76,0	51,0	84,3

Таблица 3. Очередность проведения контрольных мероприятий по направлениям деятельности ГАБС

Цвет	Баллы	Вероятность наличия нарушений/ошибок	Необходимость проведения контрольных мероприятий
Красный	От 0 до 50	Высокая	В первую очередь
Желтый	От 50 до 75	Средняя	Во вторую очередь
Зеленый	От 75 до 100	Низкая/отсутствует при значении, равном 100 баллам	На усмотрение руководства ГАБС, руководителей финансово-экономических структурных подразделений или подразделений внутреннего финансового контроля (при наличии последних в структуре ГАБС)

контроля должны быть проведены в части следующих вопросов:

▶ качество планирования исполнения расходов федерального бюджета в текущем финансовом году, а также риски появления кассовых разрывов в текущем финансовом году за счет ненадлежащего кассового планирования расходов федерального бюджета;

▶ качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных субсидий и субвенций, субсидий и инвестиций юридическим лицам, в том числе:

— качество управления деятельностью бюджетных и автономных учреждений;

— своевременность подготовки нормативных правовых актов, обеспечивающих предоставление средств из федерального бюджета субъектам РФ, а также юридическим лицам;

▶ качество подготовки расчетно-платежных документов, представленных в органы Федерального казначейства.

Кроме того, необходимо уделить внимание проверке правового обеспечения деятельности полу-

Таблица 4. Определение очередности проведения мероприятий внутреннего финансового контроля, исходя из расшифровки итоговой оценки

Главный администратор средств федерального бюджета (наименование)	Общая оценка (в баллах)	Оценки по группам показателей качества финансового менеджмента (в баллах)							
		Среднесрочное финансовое планирование	Исполнение бюджета в части расходов	Исполнение бюджета по доходам	Учет и отчетность	Контроль и аудит	Исполнение судебных актов	Кадровый потенциал	Управление активами
1	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ГАБС	55,8	57,2	44,5	46,4	50,1	71,3	76,0	51,0	84,3

Таблица 5. Определение очередности проведения мероприятий внутреннего финансового контроля по группе показателей «Исполнение бюджета в части расходов»

Главный администратор средств федерального бюджета (наименование)	1. Полнота и своевременность принятия и исполнения бюджетных обязательств	2. Отклонение от кассового плана по расходам федерального бюджета	3. Качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных субсидий и субвенций, субсидий и инвестиций юридическим лицам	4. Эффективность управления управления кредитной задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками	5. Несоответствие расчетно-платежных документов, представленных в органы Федерального казначейства, требованиям бюджетного законодательства	6. Качество порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных ГРБС участников бюджетного процесса	7. Доля бюджетных правонарушений (за исключением ненадлежащего ведения бюджетного учета, составления и представления бюджетной отчетности)
	Оценка (в баллах)						
1	2	3	4	5	6	7	8
ГАБС	100,0	0,0	0,0	81,9	0,0	50,0	99,4

чателей бюджетных средств в части исполнения расходов бюджета на обеспечение выполнения функций получателей средств бюджета, так как соответствующий показатель получил итоговую оценку, равную 50 баллам при максимальной оценке в 100 баллов.

Показатели, по итогам оценки получившие значения, близкие к 100 баллам, по решению руководства или по своей смысловой нагрузке могут также задавать направления проверки. Например, показатель «Доля бюджетных правонарушений» имеет итоговую оценку, равную 99,4, то есть доля нарушений в этом случае минимальна, но при этом нарушения все же были зафиксированы, что само по себе является негативным фактором.

В результате мы можем говорить о том, что инструмент мониторинга качества финансового менеджмента представляется весьма полезным для планирования мероприятий внутреннего финансового контроля.

Ограничения в применении

Однако необходимо указать на некоторые ограничения, связанные с применением этого инструмента. Во-первых, использование результатов мониторинга в оперативном режиме на сегодняшний день не представляется возможным, поскольку он проводится один раз в квартал, тогда как для принятия своевременных управленческих решений требуется практически ежедневный анализ. Решением указанной проблемы может стать создание ведомственной системы мониторинга, обеспечивающей предоставление оперативных сведений на меняющиеся условия. Это позволит принимать эффективные управленческие решения, направленные на минимизацию потенциальных рисков возникновения негативных ситуаций. При этом руководство ГАБС может

задавать более жесткие границы целевых значений, чем установленные приказом № 34н. Это позволит наладить культуру самоконтроля в финансово-экономических подразделениях ГАБС, что в итоге приведет и к минимизации нарушений и/или совершения ошибок.

Во-вторых, за счет показателей рассматриваемого мониторинга невозможно оценить качество всей деятельности ГАБС и, таким образом, определить все проблемные с точки зрения внутреннего финансового контроля аспекты. При этом увеличение количества показателей приведет только к усложнению оценки и снижению степени их влияния на конечный результат. В данном случае возможный выход видится в самостоятельном определении ГАБС узких мест и разработке оптимального набора показателей, сигнализирующих о возможности возникновения нарушений.

Результаты мониторинга для внешнего финансового контроля

Подход к определению очередности проведения мероприятий внутреннего финансового контроля может быть также применен и для определения очередности проведения мероприятий внешнего финансового контроля. Отличие состоит лишь в том, что сначала для включения в план мероприятий внешнего финансового контроля отбираются ГАБС (объекты контроля) на основе критериев (место в рейтинге, объем бюджетной росписи и т. д.), а уже потом по принципу светофора отбираются направления деятельности ГАБС (предметы контроля), характеризующиеся группами показателей качества финансового менеджмента. В результате инструмент мониторинга качества финансового менеджмента является вполне пригодным для использования при осуществлении планирования контрольной деятельности.

Актуально создание
ведомственной системы мониторинга
качества финансового менеджмента,
обеспечивающей предоставление
оперативных сведений на меняющиеся
условия