

4.8. ПРОБЛЕМЫ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ

Чернышкова Е.В., аспирант

Сибирский университет потребительской кооперации

В статье обоснована актуальность аудита эффективности в муниципальном секторе экономики. Автором выделены основные проблемы аудита эффективности в муниципальном секторе экономики. Предложены основные направления развития аудита эффективности в деятельности муниципальных унитарных предприятий.

В настоящее время, в соответствии с Концепцией управления государственным имуществом и приватизации [2] Правительство РФ реализует политику оптимизации числа муниципальных унитарных предприятий. Результатом данной политики является значительное сокращение как государственных, так и муниципальных предприятий и организаций, что подтверждается данными Федеральной службы государственной статистики о количестве организаций (табл. 1) [7].

В течение 2007-2009 гг. число предприятий, находящихся в муниципальной собственности, ежегодно сокращалось:

- в 2008 г. – на 0,38%;
- в 2009 г. – на 1,9%.

Эта тенденция сложилась в результате активной приватизации муниципального имущества, что привело к сокращению общего числа предприятий, находящихся в муниципальной собственности до 258 тыс. ед.

Средства, вырученные от продажи государственного и муниципального имущества, являются частью доходов бюджета. Размер средств, поступивших в бюджет в результате приватизации, приведен в табл. 2 [7].

По данным Федеральной службы государственной статистики доходы от продажи муниципального имущества в 2007 г. по сравнению с 2006 г. увеличились на 75,1%, в 2008 г., напротив, снизились на 15,09%. Доля доходов от продажи имущества в общей сумме средств, поступивших от приватизации муниципальной собственности в 2007 г., увеличились на 7,42, в 2008 г. – на 2,63 процентных пункта (п.п.).

Следует отметить, что выгода, получаемая при реализации муниципального имущества, является единовременной, в то время как отчисления производимые предприятиями, в случае их эффективной деятельности, регулярно пополняют доходную часть бюджета.

Таблица 1

ДИНАМИКА И СТРУКТУРА ПРЕДПРИЯТИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ РАЗЛИЧНЫХ ФОРМ СОБСТВЕННОСТИ В 2007-2009 гг.

| Показатель | Тыс. шт. | | | Темп прироста, % | | Структура, % | | | Изменение структуры, п.п. | |
|--|----------|---------|---------|------------------|---------|--------------|---------|---------|---------------------------|---------|
| | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2008 г. | 2009 г. |
| Число предприятий и организаций, всего | 4 507 | 4 675 | 4 772 | 3,73 | 2,07 | 99,98 | 100 | 100 | - | - |
| В том числе по формам собственности | | | | | | | | | | |
| Государственная | 149 | 142 | 135 | -4,70 | -4,93 | 3,31 | 3,04 | 2,83 | -0,27 | -0,21 |
| Муниципальная | 264 | 263 | 258 | -0,38 | -1,90 | 5,86 | 5,63 | 5,41 | -0,23 | -0,22 |
| Частная | 3 639 | 3 855 | 3 976 | 5,94 | 3,14 | 80,74 | 82,46 | 83,32 | 1,72 | 0,86 |
| Собственность общественных и религиозных организаций (объединений) | 239 | 212 | 197 | -11,30 | -7,08 | 5,30 | 4,53 | 4,13 | -0,77 | -0,41 |
| Прочие формы собственности | 215 | 203 | 206 | -5,58 | 1,48 | 4,77 | 4,34 | 4,32 | -0,43 | -0,03 |

Таблица 2

ИСТОЧНИКИ СРЕДСТВ ОТ ПРИВАТИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА В 2006-2008 гг.

| Показатель | Получено средств от покупателей, млн. руб. | | | Темп прироста, % | | Доля в общей сумме поступлений, % | | |
|---|--|----------|----------|------------------|---------|-----------------------------------|---------|---------|
| | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. |
| Всего | 33 210,9 | 53 320,8 | 43 977,9 | 60,55 | -17,52 | 100 | 100 | 100 |
| В том числе | | | | | | | | |
| От продажи акций открытых акционерных обществ | 6 034,2 | 5 483,8 | 3 206,7 | -9,12 | -41,52 | 18,17 | 10,28 | 7,29 |
| От продажи муниципального имущества | 27 176,7 | 47 587,2 | 40 405,3 | 75,10 | -15,09 | 81,83 | 89,25 | 91,88 |
| Прочие поступления средств | - | 249,8 | 365,9 | - | 46,48 | 0,00 | 0,47 | 0,83 |

Таблица 3

ДИНАМИКА И СТРУКТУРА ДОХОДОВ БЮДЖЕТА, ПОЛУЧЕННЫХ В РЕЗУЛЬТАТЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, В 2005-2007 гг.

| Доходы бюджета | Всего | | | | В том числе от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности | | | |
|----------------------|---------|----------|----------|----------|--|---------|---------|---------|
| | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. |
| Млрд. руб. | 8 579,6 | 10 625,8 | 13 368,3 | 16 003,9 | 255,8 | 352,5 | 526,6 | 439,5 |
| Темп прироста, % | - | 23,85 | 25,81 | 19,72 | - | 37,80 | 49,39 | -16,54 |
| Структура, % | 100 | 100 | 100 | 100 | 2,98 | 3,32 | 3,94 | 2,75 |
| Изменение доли, п.п. | - | - | - | - | - | 0,34 | 0,62 | -1,19 |

Так, за период с 2005 по 2008 г. доходы бюджета от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, увеличились на 71% (табл. 3) [7].

В 2006 и 2007 г. наблюдался рост доходов на 37,8% и 49,4% соответственно. В 2008 г. размер поступлений сократился на 16,5%. Также увеличилась доля поступлений от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности в общей сумме доходов на 0,34 в 2006-м и 0,62 п. п. в 2007 г. В 2008 г. по сравнению с 2007 г. она сократилась на 1,19 п. п.

По результатам мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2009 г. [3] наибольшую долю в неналоговых доходах бюджетов муниципальных образований составили доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, — 48%. При этом доходы от продажи материальных и нематериальных активов лишь 20%.

В силу своей правовой особенности муниципальные унитарные предприятия выполняют не только экономическую, но и социальную функцию. В числе социальных выгод, которые обеспечивают муниципальные унитарные предприятия, можно выделить:

- предоставление новых, либо не имеющих на данной территории аналогов товаров (работ, услуг);
- предоставление товаров (работ, услуг), доступных наиболее широкому кругу потребителей, в том числе социально неблагополучному населению;
- создание новых рабочих мест и др.

В целом решение социальной функции муниципальными унитарными предприятиями обеспечивает повышение уровня и качества жизни населения.

Таким образом, для решения вопроса о продаже или сохранении муниципального унитарного предприятия необходимо учитывать как экономическую, так и социальную значимость предприятия в каждом конкретном случае.

В связи с этим в целях осуществления финансового контроля управления муниципальной собственностью необходимо регулярно проводить мониторинг и оценку эффективности деятельности муниципальных унитарных предприятий. Однако в настоящий момент недостаточно разработана методика, позволяющая в полной мере оценить эффективность деятельности муниципальных предприятий, учитывающая и экономический, и социальный эффект. В сложившейся ситуации особенно актуально проведение аудита эффективности деятельности муниципального унитарного предприятия, а также аудита эффективности реализации предприятия. Данная мера позволит не только оценить экономическую эффективность деятельности предприятия, но также может предложить меры по ее повышению.

Полноценное внедрение аудита эффективности в контрольно-ревизионную деятельность муниципально-го сектора экономики сопровождается рядом проблем организационного и методического характера:

- отсутствие упорядоченной нормативно-правовой базы как на уровне государственного, так и на уровне муниципального финансового контроля;
- отсутствие методического обеспечения, адаптированного к особенностям деятельности муниципальных унитарных предприятий;
- сложности определения критериев эффективности;
- неадаптируемость информационной базы для осуществления контроля эффективности в муниципальных унитарных предприятиях;

- отсутствие четких ориентиров развития муниципального сектора экономики на долгосрочную перспективу;
- отсутствие должным образом квалифицированных кадров, специализирующихся на аудите эффективности.

В российском законодательстве принято множество актов в той или иной сфере, затрагивающих аудит эффективности, но они не объединены общей концептуальной основой. Несмотря на то, что планом по реализации программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. предусматривается принятие различных нормативных актов и федерального закона, касающихся развития системы государственного и муниципального финансового контроля [5], ожидаемого результата они принести не смогут, так как в данной программе аудит эффективности рассматривается как метод оценки соответствия результатов деятельности установленным целям и задачам, оценки способа их достижения и подготовки рекомендаций по повышению эффективности деятельности [5], т.е. по сути, является финансовым аудитом.

Основная часть методик, которые на сегодняшний день применяются, сформирована в результате адаптации зарубежных методик. При этом они не учитывают реалии российской экономики, в том числе процессы, происходящие в муниципальном секторе экономики, а именно приватизацию.

Сложности в определении критериев эффективности деятельности обусловлены спецификой муниципальных унитарных предприятий. Необходимость оценки не только экономической, но и социальной эффективности вызывает сложности в определении системы показателей, способных в совокупности оценить экономический и социальный эффект.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона «О бухгалтерском учете» от 21 ноября 1996 г. №129-ФЗ [1] состав бухгалтерской отчетности муниципальных унитарных предприятий аналогичен составу отчетности любого другого коммерческого предприятия. Информация, содержащаяся в данных формах отчетности, недостаточно информативна с точки зрения аудита эффективности муниципальных унитарных предприятий.

На сегодняшний день активная реализация политики оптимизации сети муниципальных предприятий не подкреплена системой критериев, по которым возможно принятие адекватного решения о сохранении либо ликвидации предприятия. В результате чего становится невозможной реальная оценка эффективности управления муниципальной собственностью. На уровне субъектов Федерации (Амурская, Вологодская, Ивановская, Томская, Пензенская, Московская, Ульяновская области, Алтайский край и др.) утверждены критерии сохранения областных государственных унитарных предприятий, учитывающие и социальную и экономическую эффективность. Однако данные критерии не в полной мере отражают эффективность деятельности предприятия, а также не адаптированы для муниципального сектора экономики.

Значимой проблемой является отсутствие квалифицированных кадров. Данная проблема вытекает из всех вышеназванных, так как отсутствие нормативно-правовой базы и методического обеспечения не позволяет проводить должным образом подготовку (переквалификацию) кадров, что в свою очередь приводит к неполноценным проверкам.

В результате нерешенности данных проблем на сегодняшний день проведение аудита эффективности в

большей степени отвечает природе финансового аудита и аудита на соответствие. Подтверждением этому являются отчеты Контрольно-счетной палаты города Новосибирска. Результаты проверок, названных аудитом эффективности, на самом деле лишь являются перечислением выявленных нарушений и их финансовой оценкой. При этом комплексной оценки эффективности деятельности аудиторами не приводится [4].

Аудит эффективности является наиболее перспективным способом контроля процесса приватизации и деятельности муниципальных унитарных предприятий. Для его внедрения необходима реализация мер по следующим направлениям:

- разработка полноценной методологии аудита эффективности, учитывающей разработки финансового аудита и отвечающей специфике предмета, объекта, субъекта, целей и задач аудита эффективности;
- разработка критериев экономической и социальной эффективности деятельности муниципальных унитарных предприятий;
- разработка новых, а также адаптация уже существующих форм бухгалтерской отчетности целям и задачам аудита эффективности муниципальных унитарных предприятий;
- разработка критериев, позволяющих принять решение о сохранении или реализации муниципальных унитарных предприятий, учитывающих экономическую и социальную выгоду;
- нормативное закрепление методик как для планирования контрольных мероприятий, так и для их организации;
- разработка и внедрение системы подготовки специализированных кадров, постоянного периодического повышения квалификации и переподготовки с учетом изменений в законодательстве.

Литература

1. О бухгалтерском учете [Электронный ресурс] : федер. закон от 21 нояб. 1996 г. №129-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 9 сент. 1999 г. №1024. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов РФ по состоянию на 1 января 2010 г. (период мониторинга – 2009 год) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>.
4. Отчет о работе Контрольно-счетной палаты города Новосибирска за 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ksp.novo-sibirsk.ru>.
5. План мероприятий по реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов в 2010 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (основные положения) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru>.
7. Российский статистический ежегодник [Электронный ресурс] : 2006-2009. Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

Ключевые слова

Аудит эффективности; муниципальные унитарные предприятия; критерии эффективности.

Чернышкова Елена Владимировна

РЕЦЕНЗИЯ

Проблемы финансового контроля характеризуются актуальностью в государственном и муниципальном управлении на всех этапах развития общества. В современных условиях традиционные методы государственного и ведомственного контроля не отвечают потребностям управления, так как они ориентированы на последующий контроль

финансово-хозяйственной деятельности. В теории и практике современного финансового контроля получают широкое распространение методы, позволяющие объективно и комплексно оценить как эффективность деятельности, так и эффективность управления государственными и муниципальными предприятиями.

Вышесказанное подтверждает актуальность и практическую значимость исследования проблем аудита эффективности муниципальных унитарных предприятий.

Автором четко и грамотно доказана актуальность исследуемых вопросов, аргументирован ряд проблем методологического характера. Выводы и предложения автора подтверждены результатами статистического исследования современного состояния муниципального сектора экономики.

Достоинством статьи является систематизация методических и организационных проблем аудита эффективности в муниципальном секторе экономики. Считаю, что актуальность аудита эффективности деятельности муниципальных унитарных предприятий, теоретическая и практическая значимость предлагаемых автором мероприятий по его внедрению позволяет рекомендовать статью для публикации.

Аманжолова Б.А., д.э.н., профессор кафедры аудита Сибирского университета потребительской кооперации

4.8. PROBLEMS OF AUDIT OF EFFICIENCY IN MUNICIPAL SECTOR OF ECONOMY

E.V. Chernyshkova, Post-graduate Student

Siberian University of consumers' cooperative society

In article the urgency of audit of efficiency in municipal sector of economy is proved. The author allocates the basic problems of audit of efficiency in municipal sector of economy. The basic directions of development of audit of efficiency of activity of the municipal unitary enterprises are offered.

Literature

1. About book keeping: № 129-FZ from 11/21/1996;
2. About the management concept the state property and privatisations in the Russian Federation: the Governmental order of the Russian Federation from 9/9/1999 №1024;
3. The information on results of monitoring of local budgets of the Russian Federation as of January, 1st, 2010 (the monitoring period – 2009): www.minfin.ru;
4. The report on work of Kontrolno-Audit Chamber of a city of Novosibirsk for 2008: www.ksp.novo-sibirsk.ru.
5. A plan of measures on realisation of the Program of increase of efficiency of budgetary expenses in 2010;
6. Programs of increase of efficiency of budgetary expenses on the period till 2012 (substantive provisions): www.ach.gov.ru;
7. The Russian statistical year-book, 2006, 2007, 2008, 2009: www.gks.ru;

Keywords

Efficiency audit; the municipal unitary enterprises; criteria of efficiency.