

Хаблюк О.А., к.е.н., доцент ТНЕУ
Данилюк І.В., к.е.н., доцент ТНЕУ
(м.Тернопіль)

АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА СТАНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ

В даний час більшість органів державного фінансового контролю розвинених країн широко використовує аудит ефективності як одну з найважливіших форм державного бюджетного контролю. Головним його завданням є визначення соціально значущого результату від використання державних коштів у вигляді, наприклад, покращення здоров'я населення або зниження рівня злочинності. Частка аудиту ефективності в загальній кількості перевірок вищих органів фінансового контролю в ряді країн досягає 50-60% [1].

В 1977 році в столиці Перу було прийнято Декларацію керівних принципів аудиту державних фінансів, в якій вперше на міжнародному рівні були визначені основні засади та принципи функціонування державного фінансового контролю у демократичних країнах. Прийнятою Лімською декларацією були визначені інноваційні цілі контролю за суспільними фінансами, які полягають не лише в перевірці цільового та ефективного використання, а й в пошуку рішень щодо вдосконалення системи державного управління, в тому числі управління фінансами.

В декларації також підкреслюється, що на додаток до фінансового аудиту, важливість якого незаперечна, існує також інший вид контролю, який направлений на перевірку того, наскільки ефективно і економно витрачаються державні кошти. Такий контроль включає не тільки специфічні аспекти управління, але і всю управлінську діяльність, зокрема, організаційну і адміністративну системи.

Також в Лімі було введено на міжнародному рівні поняття вищого органу фінансового контролю, який повинен контролювати громадські фінанси на засадах незалежності та публічності. Визначені у Лімській декларації інноваційні функції вищих органів фінансового контролю стосовно аудиту ефективності лише узагальнили здобутий у країнах світу відповідний практичний досвід. Так, ще за 10 років до прийняття Лімської декларації, у 1967 році у Швеції в процесі реформування державної системи фінансового управління Національне ревізійне бюро (Swedish National Audit Office) отримало статус органу зовнішнього державного фінансового контролю, який концентрує свою увагу переважно на проведенні аудиту ефективності [2, с.26]. В подальшому, на основі узагальнення практичного досвіду проведення аудиту ефективності були розроблені спочатку його теоретичні основи (1970 рік) [3], і вже після цього – методологія проведення перевірок діяльності органів державної влади у сфері ефективного використання публічних ресурсів (1975 рік) [4].

Ефективне використання бюджетних коштів – актуальна проблема і для України, яка здійснює бюджетну політику в умовах обмежених бюджетних ресурсів. З огляду на це першочерговими завданнями для Міністерства фінансів України та органів, що здійснюють бюджетний контроль, є визначення пріоритетів при розподілі фінансових ресурсів, джерел їхнього фінансування та забезпечення контролю за цільовим, ефективним використанням бюджетних коштів.

Здійснення державного фінансового контролю за виконанням бюджетних програм прямо передбачено нормативно-правовими актами держави. Українське законодавство визначає аудит ефективності як форму державного фінансового контролю, яка спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Аудит ефективності здійснюється з метою розроблення обґрунтованих пропозицій щодо

підвищення ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів у процесі виконання бюджетних програм [6].

Норми проведення аудиту ефективності також визначені у главі 17 Бюджетного кодексу України, де закріплені повноваження щодо здійснення контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів за Верховною Радою, Рахунковою палатою, Міністерством фінансів, Державним казначейством, державною контрольно-ревізійною службою, Верховною Радою і Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами та державними адміністраціями.

Статтею 113 Кодексу визначено, що органи Державної фінансової інспекції України здійснюють контроль за цільовим та ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів. Цю норму уточнено наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098 "Про паспорти бюджетних програм"(п. 3), яким передбачено здійснення органами державної контрольно-ревізійної служби у ході проведення ревізій і перевірок контролю за цільовим та ефективним витрачанням коштів державного бюджету відповідно до паспортів бюджетних програм. Зазначено також, що за результатами здійснення такого контролю до 1 квітня року, наступного за звітним, слід подавати Міністерству фінансів відповідну інформацію для врахування при формуванні проекту державного бюджету на наступні бюджетні періоди.

Слід зазначити, що перехід більшості країн до аудиту ефективності був обумовлений кількома обставинами: по-перше, необхідністю підвищення результативності та ефективності державного фінансового контролю. По-друге, для покращення діяльності органів виконавчої влади та інших органів, які використовують в своїй діяльності державні ресурси. По-третє, необхідністю збільшення прозорості діяльності виконавчих органів влади та інших одержувачів бюджетних коштів, а також для викорінення корупції в даних органах. По-четверте, для того щоб мати можливість визначати персональну відповідальність за прийняті рішення та дії в державних органах. Крім того,

проведення аудиту ефективності – це незалежна, ефективна та об'єктивна оцінка діяльності виконавчих органів влади та інших органів, які використовують державні кошти.

Одним з найважливіших факторів, який підштовхнув країни почати використовувати аудит ефективності, є введення бюджетної системи, орієнтованої на результати діяльності. Така система створює базу для проведення оцінки, яка заснована на введенні системи визначення цілей, завдань, умов та вимог до використання державних коштів на певні види діяльності, враховуючи очікувані результати. В результаті відбувається підвищення відповідальності та самостійності розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Що стосується визначення аудиту ефективності, то тут кожна країна встановлює сама для себе, що конкретно вона має на увазі під аудитом ефективності. Найчастіше можна зустріти наступне формулювання: аудит ефективності (performance audit or value-for-money audits) – незалежна перевірка та оцінка ефективності діяльності, програм органів виконавчої влади як головних розпорядників та одержувачів бюджетних коштів щодо використання державних коштів, і розробка рекомендацій, спрямованих на її вдосконалення [7].

Основними функціями аудиту ефективності є контрольна (перевірка діяльності підконтрольних об'єктів), аналітична (пошук і визначення причинно-наслідкових зв'язків роботи органів виконавчої влади та її результатів) і синтетична (формування, визначення рекомендацій для покращення ефективності діяльності об'єкта контролю). Основною метою аудиту ефективності можна вважати якісне покращення самого процесу управління державними ресурсами за рахунок надання повної, достовірної та об'єктивної інформації про ефективність функціонування організацій, залучених в бюджетний процес [8].

З виникненням аудиту ефективності, результати якого безпосередньо пов'язані з оцінкою діяльності органів виконавчої влади, в тому числі і уряду,

парламенти зарубіжних країн стали більше цікавитися діяльністю вищих органів державного фінансового контролю.

Це проявилось, насамперед, у тому, що в структурі багатьох законодавчих органів були створені спеціалізовані комітети для взаємодії з вищими органами фінансового контролю. Так, наприклад, в Національній Раді (нижній палаті парламенту) Австрії створено спеціальний Комітет по взаємодії з Рахунковою палатою Австрії; в парламенті Великобританії функції взаємодії з Національною рахунковою палатою здійснює Комітет з фінансового контролю; Генеральний фінансовий ревізор і контролер Ірландії взаємодіє з Комітетом громадських рахунків Палати представників; в парламенті Норвегії для взаємодії з Управлінням Генерального ревізора заснований Постійний комітет з контролю і питань Конституції.

Найбільш характерним прикладом тісної взаємодії органу фінансового контролю та парламенту, є Канада. У Палаті Громад Канади існує постійний Комітет з контролю за витрачанням державних коштів, основною функцією якого є взаємодія з Управлінням Головного аудитора Канади.

Комітет з контролю за витрачанням державних коштів розглядає звіти Головного аудитора Канади про результати аудиту ефективності, проводить, спільно з іншими зацікавленими комітетами, парламентські слухання за результатами перевірок за участю керівників перевірених міністерств і відомств та Управління Головного аудитора Канади, приймає відповідні рішення і дає рекомендації органам виконавчої влади щодо усунення виявлених недоліків.

У середньому протягом року Управління Головного аудитора Канади бере участь в 20 слуханнях, організованих комітетами Палати Громад і 15 слуханнях, що проводяться комітетами Сенату. Близько 60% усіх звітів про перевірки ефективності витрачання державних коштів, що подаються Управлінням Головного аудитора Канади, розглядається парламентськими комітетами.

Цей приклад показує, що парламенти зарубіжних країн проявляють велику зацікавленість в діяльності органів державного фінансового контролю з

перевірки ефективності витрачання бюджетних коштів і активно використовують результати цієї діяльності для посилення своєї контрольної функції над виконавчою владою. У свою чергу, органи державного фінансового контролю зацікавлені в тісній співпраці з парламентами своїх країн, оскільки тим самим вони отримують додаткову підтримку своєї діяльності і стимул для розвитку аудиту ефективності.

Таким чином, основними принципами, якими органи державного фінансового контролю зарубіжних країн керуються при проведенні аудиту ефективності, є:

1) у рамках аудиту ефективності перевіряється не процес прийняття рішень органами законодавчої і виконавчої влади, а й хід і результати реалізації цих рішень;

2) аудит ефективності проводиться не з метою визначення переваг та правильності проведеного політичного курсу або затверджених державних програм, а для оцінки ефективності використання органами виконавчої влади державних коштів [9].

Література:

1. Аудит эффективности как важнейшая форма государственного финансового контроля. Доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации С.В.Степашина на "круглом столе" "Аудит эффективности государственных расходов: опыт, проблемы, перспективы" (Москва, 16 июня 2003 года). [Электронный ресурс]/ Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=217>. – Назва з екрану
2. Саунин А.Н., Аудит эффективности использования государственных средств. Вопросы теории и практики. М.: Высшая школа, 2005, – 320 с.
3. Effectiveness Auditing in Government Administration. Stockholm. 1970.
4. Methods for Agency Analysis. Stockholm. 1975.
5. Стефанов С.Є. Аудит ефективності – закономірності виникнення та перспективи розвитку//Збірник всеукраїнської науково-практичної

- конференції «Сучасний стан та перспективи розвитку державного контролю і аудиту»/за заг.ред.проф. В.Д.Базилевича. – К.: 2009 - 439 с.
6. Про затвердження Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. N 1017 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-п>. – Назва з екрану
 7. Рябухин С., Климантов С. Аудит эффективности государственного сектора экономики. – М., 2006. с. 34.
 8. Иванова Е.И., Мельник М.В., Шлейников В.И. Аудит эффективности в рыночной экономике. – М., 2007. С. 19-44.
 9. Учебное пособие по аудиту эффективности использования государственных средств. – Счетная палата российской федерации. – Москва, 2004. [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.elib.gasis.ru/library/index.php?section_id=85&element_id=240. – Назва з екрану

КОНТРОЛЬ ЯК ЕКОНОМІЧНА КАТЕГОРІЯ

Шестерняк М.М. (м. Тернопіль)

Трансформація вітчизняної економіки орієнтована на підвищення ефективності механізму управління підприємствами і одного з його важливих елементів – системи контролю. Контроль впливає на виробництво, продаж товарів і послуг, конкурентоспроможність, ефективність розвитку самого підприємства у будь-якій галузі економіки. На сучасному етапі глобалізації ринку значення контролю посилюється і набуває нового змісту. За таких умов