

Державний аудит організаційних реформ на рівні держави

Олексіч Д.В. к.е.н., ст. викладач

**ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку
України»**

Олексіч Ж.А., асистент

**ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного
банку України»**

Рівень соціально-економічного розвитку країни більшою мірою залежить не стільки від наявних економічних ресурсів, скільки від ефективної системи управління ними. Такий стан справ обумовлює актуалізацію питання раціонального та високопрофесійного адміністрування, ефективної організації роботи органів державної влади тощо.

Про необхідність проведення адміністративної реформи науковці почали говорити з прийняттям Україною незалежності. Це питання загострилося в 1995 році після вступу України до Ради Європи.

Аналіз попередніх спроб проведення адміністративної реформи в Україні та аналіз її сучасного стану надасть можливість уникнути повторення помилок на наступних етапах реформування апарату державного управління. В Україні рушійною силою адміністративної реформи має стати відповідне законодавство в поєднанні з впровадженням сучасних методів управління для підвищення ефективності роботи органів державної влади і, як результат, сприятиме поліпшенню добробуту громадян та суспільства в цілому.

Окремі аспекти функціонування апарату державного управління розглянуто в працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Малиновського, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Райта, І.Розпутенка, В. Філіпповського, В. Цветкова та ін.

Високо оцінюючи результати зазначених вчених у дослідженні даної проблеми, маємо зауважити про необхідність розробки механізму оцінки організаційних реформ в країні, який би узагальнював науково-методичні

напрацювання по даному питанню та повністю б відповідав сучасному стану, а також сприяв оптимізації управлінських процесів в майбутньому.

Одним із шляхів розв'язання зазначених проблем є становлення системи державного аудиту, на чолі з Рахунковою палатою, з чітким обґрунтуванням стратегії її розвитку, формуванням методологічних та методичних основ функціонування вищого органу державного аудиту, удосконалення форм і методів здійснення контрольних-аналітичних дій, спрямованих на підвищення ефективності використання національних ресурсів.

Однією з таких форм повинен стати аудит ефективності адміністративної реформи, який сприятиме належному виконанню передбачених етапів реформи. Проблема зовнішнього незалежного фінансового контролю державних організаційних програм потребує не вибіркового аналізу, а повноцінного комплексного, який би в повній мірі міг висвітлити всі позитивні та негативні моменти процесу, надаючи, в свою чергу, можливість швидкого реагування на можливі проблеми. Аудит ефективності в даному випадку має відігравати ключову роль як незалежне і достовірне джерело інформації для парламентаріїв і комітетів про надійність системи контролю за розпорядженням і використанням національних ресурсів. Ми вважаємо, що висновки Рахункової палати про аудит ефективності адміністративної реформи повинні підвищити результативність проведення реформи апарату державного управління.

В свою чергу, одним із основних завдань державного аудиту має бути проведення аналізу та виявлення відхилень щодо яких, як результат, будуть надаватися відповідні пропозиції відносно їх подолання та подальшого уникнення. Такий підхід забезпечить досягнення поставленої мети на кожному етапі реформи. Виходячи з усього вище сказаного, пропонуємо наступний алгоритм стосовно проведення Рахунковою палатою аудиту ефективності адміністративної реформи (рис. 1).

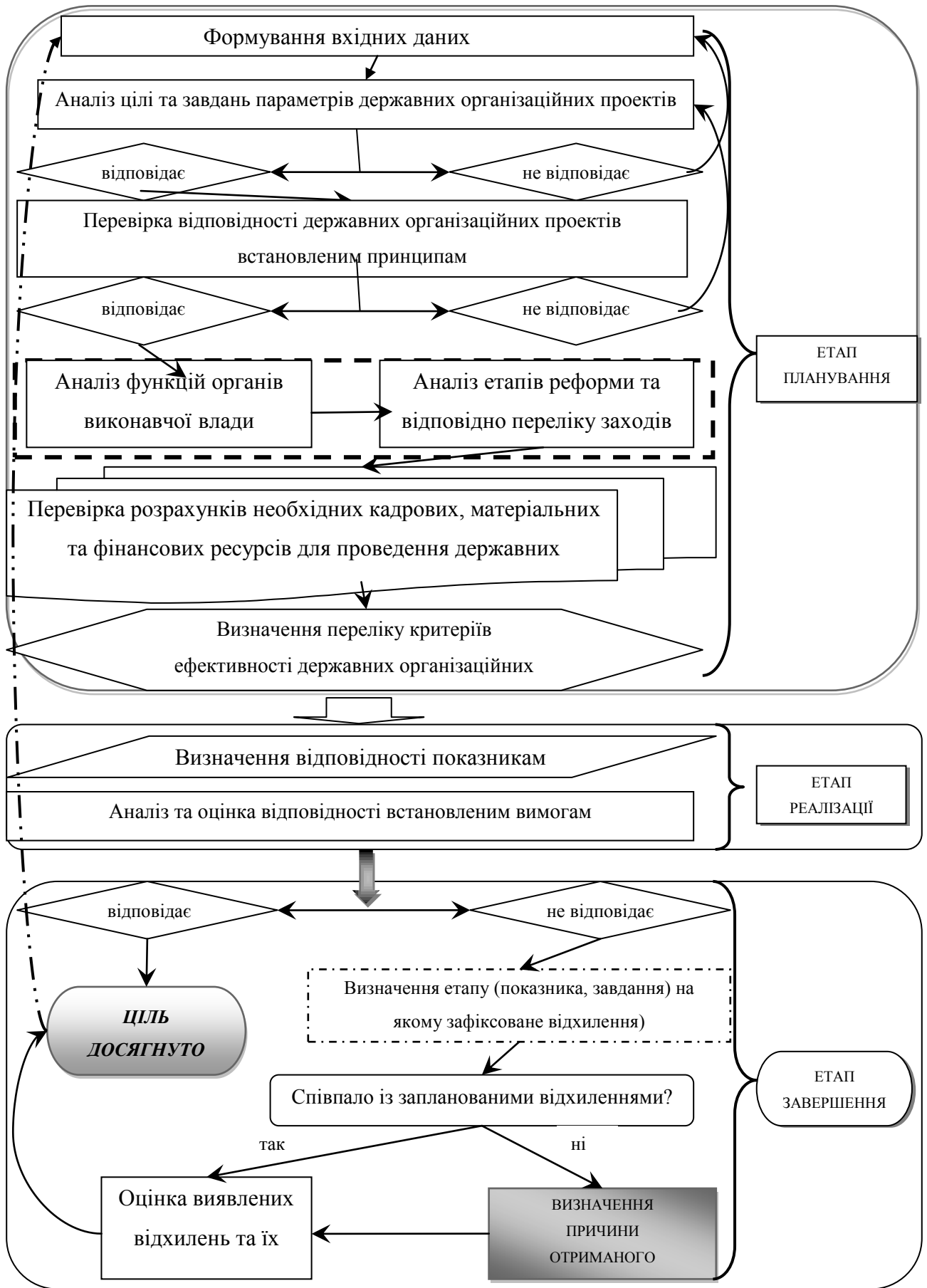


Рис.1. Алгоритм проведення аудиту ефективності адміністративної реформи

Запропонований алгоритм зосереджений на необхідності проведення аудиту всього періоду реалізації адміністративної реформи з поточним виявленням відхилень на всіх етапах її реалізації. Кінцевий висновок про успішність реалізації адміністративної реформи може бути винесений лише по завершенні її реалізації, проте ще на етапі планування мають бути встановлені критерії за якими можна судити про успішність поточної реалізації. Розглянемо більш детально кожен складову алгоритму.

Безперервний процес аудиту ефективності адміністративної реформи нами пропонується розбити за критерієм часу на основні етапи, представлені на рис. 1. Для етапу планування необхідним є формування основних критеріїв та параметрів проведення організаційної реформи. До основних складових даного етапу слід віднести:

- формування мети проведення зазначеної реформи;
- виділення основних завдань, досягнення яких сприятимуть своєчасному та повною мірою завершенню реформи;
- визначення основних етапів, згідно яких завдання групуються за результативною або часовою ознакою;
- встановлення критеріїв оцінки ефективності реалізації як реформи взагалі, так і успішності завершення окремих її складових;
- у відповідності до характеру реформи та об'єктів впливу має бути визначений відповідальний орган;
- для успішної і своєчасної реалізації відповідної організаційної реформи необхідно сформулювати повне фінансове забезпечення з чітким визначенням джерел фінансування, строків формування грошових потоків та відповідних робіт обсягам забезпечення.

Видима простота формування складових адміністративної реформи є доволі уявною, адже їй властиві істотні ускладнення. Основні ускладнення, які

можуть виникнути при визначенні основних параметрів адміністративної реформи, та шляхи їх подолання наведені у табл. 1.

Таблиця 1

Можливі проблеми аудиту ефективності етапу планування адміністративної реформи за основними складовими

Можливі проблеми	Вирішення
<i>Мета</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • мети може не існувати; • мета може бути невизражною або розгалужуватися на кілька відносно самостійних цілей, що можуть конфліктувати одна з одною; • мета може бути замінена неформальною, що вступає в протиріччя з формальною; • мета може не стосуватися даного завдання; • мета може змінюватись з часом; • мета окреслена в загальних термінах, тому важко чітко визначитися, що вважається прийнятним ступенем результативності діяльності. 	<ul style="list-style-type: none"> • докласти всіх можливих зусиль для формування максимально точного розуміння мети.
<i>Завдання</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • відсутність чіткого формування завдань; • завдання не відповідає меті; • завдання можуть бути невизражними або розгалужуватися на кілька, які можуть конфліктувати один з одним; • завдання може змінюватись з часом. 	<ul style="list-style-type: none"> • сформулювати основні завдання, виходячи із найбільш раціонального шляху реалізації проекту; • перевірити чи контр-завдання не порушують логіку реалізації реформи. Уточнити необхідність реалізації завдань, що не відповідають меті реформи; • в умовах нечіткого викладення завдань уточнити їх сутність або виходити із найбільш раціонального їх розуміння • несвоєчасність реалізації завдань, які змінюються з часом, вважати провалом.
<i>Етапи</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • основні етапи не визначені; • відсутність чітких меж етапів; • завдання окремих етапів не визначені або не відповідають за суттю зазначеним етапам. 	<ul style="list-style-type: none"> • сформулювати етапи, виходячи із логіки реалізації завдань реформи; • визначити точний перелік заходів по етапах з зазначенням часових меж; • уточнити критерії формування етапів.
<i>Критерії</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • критерії реалізації реформи відсутні або носять загальний характер; • критерії чітко визначені, проте в умовних одиницях і не мають економічного сенсу. 	<ul style="list-style-type: none"> • оцінка ефективності реалізації адміністративної реформи має здійснюватися за критеріями економічної ефективності.
<i>Відповідальний орган</i>	

<ul style="list-style-type: none"> • відсутність відповідального органу; • завдання та функції відповідального органу не відповідають меті проекту. 	<ul style="list-style-type: none"> • визначити відповідальний орган, виходячи із його завдань і функцій.
Фінансове забезпечення	
<ul style="list-style-type: none"> • невизначені джерела фінансового забезпечення; • недостатність фінансового забезпечення; • невизначені строки формування відповідних фінансових потоків; • фінансова недооцінка окремих складових проекту. 	<ul style="list-style-type: none"> • уточнити джерела фінансування. За умови відсутності даної інформації вважати, що все фінансування адміністративної реформи відбувається за рахунок державного бюджету; • вказати на відповідні фінансові та часі лаги та необхідність пошуку можливостей їх подолання; • для недооцінених складових проекту встановити фінансове забезпечення за найвищими нормативами. Внести відповідні корективи у плани фінансування.

Джерело: аналіз матеріалів статей¹²³

Для другого етапу проведення аудиту ефективності адміністративної реформи будуть характерні інші задачі і критерії. На даному етапі відбувається фактична реалізація проекту, для успішної реалізації якої необхідне повноцінне і своєчасне ресурсне забезпечення. Відповідно, основна проблема державного аудиту на даному етапі полягає у виявленні відхилень у ресурсному забезпеченні як за часовим критерієм, так і за його повнотою у всіх можливих проявах.

Порушення логіки проведення реформи може призвести до неодноразової структурної перебудови органів виконавчої влади, втрати часу і бюджетних коштів. Це створює сприятливі передумови для утворення додаткових органів влади, дублювання (або невиконання) окремих функцій.

Проведення адміністративної реформи має супроводжуватися роз'ясненням її цілей, завдань та результатів громадянам України.

¹ Пашко Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання [Текст] /Л.А. Пашко : Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.

² Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта Національного банку України: Постанова Кабінету Міністрів України і Національного Банку України від 14 квіт. 2004 р. № 471 // Офіц. вісн. України. – 2004. – 30 квіт. – № 15. – С. 86-89.

³ Шапран О.Ю. Модель оцінювання результативності діяльності державного апарату: практичний аспект [Електронний ресурс] / О.Ю. Шапран. Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2006-2/txts/DERJAVNA%20SLUJBA%5C07soyapa.pdf>³

Інформування населення про плани Уряду підвищить прозорість процесу прийняття важливих державних рішень, і в кінцевому підсумку – забезпечить суспільну підтримку перетворень у сфері державного управління.

Відсутність дієвого інформаційного супроводження адміністративної реформи зменшує довіру населення до реформаторських зусиль влади.

Система виконавчої влади в Україні залишається неефективною і нездатною подолати негативні тенденції в країні. Вона не відповідає ні потребам українських громадян, ні рівню завдань, що стоять перед державою, ні сучасним управлінським стандартам.

Настав час врахувати допущені помилки і підійти до реформування державного апарату більш системно. Реалізація задекларованих цілей потребує тривалої, кропіткої, послідовної і скоординованої роботи всіх гілок влади.

Проведення адміністративної реформи має сприяти підвищенню добробуту населення, надійному захисту прав і свобод громадян, забезпеченню стійкого соціально-економічного, політичного та гуманітарного розвитку України на рівні європейських стандартів. Оновлені владні структури повинні забезпечувати ефективне управління не лише цивільною, але й воєнною сферами, причому і в мирний, і у воєнний час.

Відсутність цілісної системи стратегічного планування не дає можливості завчасно прогнозувати розвиток подій в Україні та навколо неї, належним чином враховувати (сприятливі та обмежувальні) чинники, що визначають результативність прийнятих політичних рішень, здійснювати планування навіть на середньострокову перспективу.

Жодна з раніше напрацьованих програм (урядова «Україна-2010», парламентська «Україна-2015») не відзначається переконливим прогнозом. Зазвичай, такі документи містять у собі правильні цілі (гасла, декларації), однак вони недостатньо підкріплені ґрунтовним аналізом і розрахунками. В результаті, плани так і залишаються планами, а керованість соціально-економічними процесами в державі продовжує залишатися низькою.

Так, за результатами проведеного Рахунковою палатою аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення

діяльності органів державного управління у сфері освіти і науки, молоді та спорту у 2010-2011 роках Колегія зробила висновок, що використання бюджетних коштів здійснювалося в умовах організаційних і структурних змін та крайньої обмеженості фінансових ресурсів. На результативність діяльності державних органів у зазначеній сфері та ефективність використання ними бюджетних коштів негативно вплинули недосконалість чинного законодавства.

На етапі завершення виникає питання досягнення встановлених цілей та повноти їх досягнення. Таким чином, виходячи із всього вищезазначеного у порядок проведення аудиту ефективності адміністративної реформи на етапі її завершення нам пропонується включати оцінку за критеріями:

- відповідності діяльності державних органів зазначеним стратегічним цілям і завданням;
- ефективності створеної оптимальної структури і системи розподілу функцій органів влади;
- ефективності реалізації державних, галузевих, регіональних і бюджетних програм;
- ефективності і якості надання державних послуг;
- ефективності управління державними ресурсами;
- ефективності бюджетного фінансування;
- ефективності організаційної структури;
- ефективності управління кадрами і технологічними ресурсами, тощо.

Дані критерії можуть розглядатися комплексно або окремо, відображаючи фактичний результат змін наприкінці проведення організаційної реформи.

Відповідно, до визначеної специфіки та складових адміністративної реформи нами пропонується процедура проведення аудиту ефективності організаційних проектів. Наглядна схема процедури аудиту ефективності організаційних проектів наведена на рис. 2.



Рис. 2. Схематичне представлення процедури проведення аудиту ефективності організаційних проектів

Представлена процедура якісно відрізняється від загальної процедури проведення аудиту ефективності, адже увага в даному випадку акцентується на організаційному моменті та зосереджена на виявленні організаційних складових реалізації відповідного проекту. Істотною відмінністю державних організаційних проектів є їх масштабність, адже вони торкаються всіх суб'єктів і можуть істотно вплинути на характер економічних відносин в країні. Незначні зміни можуть виявитися кардинальними, формуючи остаточний результат у довгостроковому періоді.

Державним організаційним проектам також властиві істотні ресурси вимоги, адже вони реалізуються у досить розгалуженій вітчизняній організаційній структурі. Даний фінансовий тягар буде сформований через відповідне податкове навантаження і покладений на плечі громадян України

через державний бюджет. Таким чином, критерій ефективності є вирішальним аспектом проведення подібних організаційних реформ.

Взагалі, торкаючись адміністративної реформи необхідно зазначити, що її проведення є важливим кроком на шляху становлення України. Як висновок, можемо зазначити, що в Україні неодноразово були зроблені кроки, спрямовані на підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, проте досі вони не увінчалися успіхом. Була порушена логіка проведення адміністративної реформи: ліквідація і реорганізація міністерств, інших центральних органів виконавчої влади проводилися без попереднього визначення їх функцій; скорочення державних службовців відбувалося директивно, а не на підставі реальних потреб у їх чисельності, не вдалося забезпечити достатню методологічну та інформаційну підтримку адміністративної реформи. А отже, для досягнення поставлених цілей необхідно процес контролювати. Визначати всі можливі відхилення, визначати причини їх настання та пропонувати можливі варіанти виходу з даної ситуації, а також попереджувати настання їх в майбутньому. Саме цим і повинна займатися Рахункова палата проводячи аудит ефективності адміністративної реформи.

Олексіч, Д. В. Державний аудит організаційних реформ на рівні держави [Текст] / Д. В. Олексіч, Ж. А. Олексіч // Стан та перспективи розвитку фінансової системи України : колективна монографія / Під ред. д.е.н., проф. О.О. Непочатенко. – Умань : Сочінський, 2012. – С. 46-52.