

АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ЯК ЧИННИК ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

У статті аналізується розвиток аудиту ефективності державного фінансового контролю та визначаються основні його завдання на сучасному етапі розвитку.

Ключові слова: фінансовий контроль, аудит ефективності.

Вступ. Ефективний фінансовий контроль управління державними коштами є найважливішим чинником укріплення довіри суспільства до державної влади, а також засобом консолідації влади і суспільства в досягненні єдиної мети – забезпечення добробуту громадян і стабільності державної влади. Очевидно, що такий контроль тільки тоді користуватиметься довірою громадян, коли він буде об'єктивним і незалежним від тих органів виконавчої влади, що розпоряджаються державними ресурсами.

Постановка завдання. Вітчизняними і зарубіжними дослідженнями з питань державного фінансового контролю доведено, що шлях до підвищення його ефективності лежить через удосконалення основних складових його системи, зокрема, через уточнення відповідно до особливостей розвитку економіки держави мети, завдань і об'єктів контролю, функцій його суб'єктів та удосконалення форм контролю [4].

Розвиток аудиту ефективності був тісно пов'язаний з особливостями фінансово-промислової історії окремих країн і визначався, насамперед, характером розвитку ринку капіталу. У країнах, де основними джерелами капіталу були ринки акцій і заощадження, а основною мотивацією підприємництва – прибуток, акціонерам із метою забезпечення безпеки і впевненості в ефективності вкладення коштів була потрібна регулярна інформація про діяльність компаній. У цих країнах (а це, насамперед, Великобританія, пізніше – США, Канада й інші англомовні країни) інтересам акціонерів приділялася пріоритетна увага через те, що основним джерелом залучення капіталу і, відповідно, видом власності, що превалює, була акціонерна власність.

Тому не випадково аудит одержав широкий розвиток спочатку у Великобританії (із середини минулого століття), потім у США, а також в інших економічно розвинутих країнах.

Однак дотепер регулювання аудиторської діяльності різних країн і регіонів має істотні відмінності, які обумовлені:

- соціально-економічними особливостями країн і регіонів світу, серед яких можна виділити характерні риси фінансово-промислової історії, особливості розвитку ринку капіталу, рівень і темпи економічного розвитку, ступінь централізації керування економікою і соціальною сферою і т.д.;
- соціально-політичними особливостями внутрішньої і зовнішньої політики окремих країн, серед яких виділяються історико-політичні відносини з іншими країнами, вплив геополітичних чинників, специфіка соціально-політичних підходів до рішення внутрішніх проблем;
- особливостями законодавства окремих країн і загального рівня культурного розвитку.

Логічним кроком в підвищенні ефективності державних фінансів в Україні стало прийняття Кабінетом Міністрів України Стратегії розвитку системи державного контролю, яка покликана підвищити його дієвість, спрямована на зміцнення фінансової дисципліни в державі, дотримання принципів ефективності, доцільності та раціонального управління суспільними ресурсами. Одним із головних напрямків було визначено запровадження нових прогресивних форм контролю – таких, як аудит ефективності.

Здійснення такої форми контролю статтями 26 та 113 Бюджетного кодексу покладено на Головне контрольно-ревізійне управління України.

Місце аудиту державного фінансового контролю впливає з цілей і функцій названого контролю. Такими будуть: контрольна, яка забезпечує дотримання законодавства у сфері фінансових економічних відносин і створює елемент “страху” за допущені порушення; аналітична, яка визначає причинно-наслідкові зв'язки виявлених порушень і забезпечує в такий спосіб елемент “знання” про сутність порушень; синтетична, яка забезпечує усунення виявлених порушень і розробку пропозицій щодо удосконалення цільності контрольованого

об'єкта й у такий спосіб створює елемент фінансового контролю.

Поняття аудиту ефективності контролю впливає з його місця у фінансовому контролі і може бути визначене як “оцінка ефективності діяльності органів виконавчої влади і інших органів щодо виконання функцій державного контролю, використання державних коштів і розробка рекомендацій щодо удосконалення їхньої роботи”.

Визначимо, що є предметом аудиту ефективності.

На наш погляд, предметом аудиту ефективності фінансового контролю є:

- напрямки діяльності і функції державного (регіонального) органу влади або одержувача бюджетних коштів;
- державна власність, природні й інші державні ресурси;
- кошти державного (регіонального) бюджету, що виділяються на рішення державних завдань і цільових програм;
- окремі питання управління державними ресурсами [1].

Залежно від предмета аудиту визначається ступінь охоплення перевіркою тієї або іншої діяльності об'єкта аудиту. Тобто об'єктом аудиту може бути діяльність як організації в цілому, так і окремого підрозділу або підрозділів. Але в будь-якому випадку об'єкт аудиту ефективності контролю – це завжди персоніфікована одиниця: організація, підрозділ, посадова особа.

Вважаємо, що проведення аудиту ефективності в системі державного фінансового контролю можна поділити на кілька етапів, а саме:

Підготовчий етап – визначення предмета та об'єкта аудиту; розробка критеріїв, програми перевірки.

Кінцевими документами цього етапу є програма і робочий план перевірки, в яких повинні чітко формулюватися мета і завдання перевірки; терміни перевірки; методика перевірки; склад виконавців та інше.

Наступним контрольним етапом є власне визначення ефективності об'єкта перевірки за критеріями і показниками, а також виявлення порушень чинного законодавства і нормативно-правових актів.

Кінцевими документами є проект акта, в якому відображені недоліки в роботі об'єкта й ефективність його діяльності.

Метою *синтетичного етапу* є розробка конкретних науково обґрунтованих рекомендацій і пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності об'єкта.

На *аналітичному етапі* здійснюється факторний аналіз результатів діяльності об'єкта, порушень чинного законодавства, виявляються причинно-наслідкові зв'язки між ефективністю діяльності об'єкта й оптимальністю роботи системи управління.

Проведенню аудиту ефективності може передувати аналіз результатів раніше проведених ревізій та перевірок з питань законного та цільового використання бюджетних коштів у більшості учасників бюджетної програми. У такому випадку факти виявлених недоліків та порушень можна вважати підтвердженням існування проблем, а наслідком – суми втрат. Послідовність організації та проведення аудиторських досліджень в часі відображено на рис. 1.

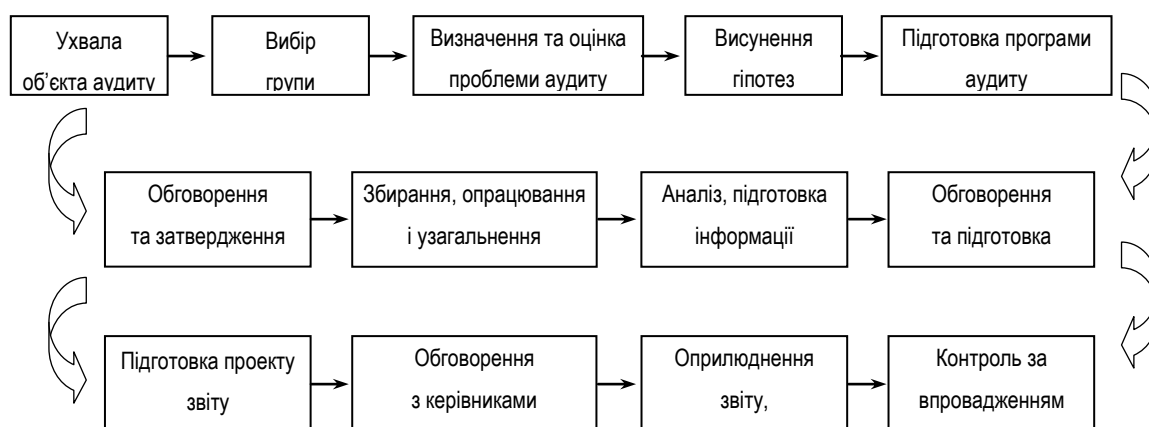


Рис. 1. Організація та проведення аудиторського дослідження (у часі)

На завершальному етапі аудиту з даними попередніх періодів нерідко порівнюються показники бухгалтерської звітності об'єкта, що перевіряється.

Можна визначити, що головною метою аудиту ефективності є визначення слабких місць в організації виконання програм держави, впливу цих недоліків на досягнення запланованих цілей, а також підвищення ефективності використання державних коштів.

Виходячи з цього, підкреслюємо основні завдання аудиту ефективності: визначення стану виконання державної програми; виявлення недоліків нормативно-правового та фінансового характеру; визначення рівня впливу встановлених недоліків на якість виконання державних програм; оцінка доцільності реалізації державної програми.

Дискусії, які розгорнулися з питання аудиту ефективності, показують, що є ще багато питань щодо застосовуваної термінології, вироблення критеріїв оцінки ефективності і узгодження результатів контрольних заходів.

З'являються нові підходи і розуміння того, чим є аудит ефективності в нашому українському розумінні.

Спробуємо викласти нашу думку і щодо цього питання.

По-перше, хотілося б підкреслити помилковість висловлення, що фінансовий аудит і аудит ефективності можуть проводити різні органи державного фінансового контролю.

Для проведення аудиту ефективності, спрямованого на оцінку ефективності, а також розробку рекомендацій щодо усунення порушень і підвищення результативності цих органів, контролери, що проводять його, повинні бути упевнені, що його результати засновані на достовірних даних. Це може бути досягнуто в реальних умовах у результаті власної компетентної перевірки.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що, по-перше, потрібно проводити контрольний захід, який включатиме дві стадії: фінансовий аудит і аудит ефективності.

По-друге, те, що аудит ефективності не заперечує необхідності проведення фінансового аудиту. Заяву про те, що "органи фінансового контролю повинні перейти від фінансового аудиту до аудиту ефективності" не можна розуміти буквально.

Проведення аудиту ефективності на якісному рівні можливе, насамперед, на базі фінансового аудиту, який повинен

підтвердити, що ми маємо справу з достовірними даними.

По-третє, було б неправильно сказати, що аудит ефективності, здійснюваний закордонними органами зовнішнього фінансового контролю, є для української практики чимось принципово новим. Спеціалісти з фінансового контролю не один раз проводили подібні контрольні заходи і не обмежувалися лише перевіркою фінансової звітності.

По-четверте, дуже часто доводиться слухати про аудит ефективності з погляду аудиту створюваних витрат. Якщо ми обмежуватимемося лише аудитом ефективності витрат або використання бюджетних коштів, як це найчастіше пропонується теоретиками, то ми тим самим істотно звизимо сферу його застосування.

Складовими аудиту ефективності повинні виступати також контроль за дотриманням податкового законодавства, оцінка його ефективності, ефективності проведеної податкової політики як сукупності заходів для забезпечення фінансових потреб держави.

Є ще один важливий момент, без якого всі контрольні заходи перетворюються в писанину, – це реалізація матеріалів контрольного заходу, тобто та остання стадія, заради чого вони проводилися. Завданнями аудиту ефективності повинні стати перевірка й оцінка рівня контролю та результатів вжитих заходів державними органами.

У зв'язку з цим хотілося б підкреслити, що ефективність контролюючого органу залежить від того, наскільки повні його повноваження і наскільки ефективно використовуються результати його перевірок.

Є й інші проблеми. Наприклад, виникає побоювання залучення органів фінансового контролю в сферу політичних взаємовідносин законодавчої і виконавчої влади, використання аудиторської діяльності для рішення політичних завдань.

Одночасно хотілося б підкреслити, що при вивченні міжнародного досвіду було встановлено, що в багатьох країнах при проведенні перевірок ефективності законодавчо забороняється давати політичну оцінку державним програмам, коментувати політичні рішення уряду. Органи фінансового контролю здійснюють, як правило, лише перевірки матеріалів, документів, фактів, що лежать в основі політичних рішень, дають

оцінки досягнення цілей проведеної політики і результатів її практичної реалізації.

Також світовий досвід свідчить про те, що здійснення аудиту ефективності органами державного фінансового контролю дозволяє одержати максимально можливий результат у випадку проведення глибокого реформування державного сектора економіки.

Таке реформування повинно бути спрямоване на створення системи планування і моніторингу соціально-економічної результативності бюджетних витрат за допомогою якісних і кількісних індикаторів – як щодо бюджетів усіх рівнів, так і щодо конкретних бюджетотримувачів.

При здійсненні аудиту ефективності найбільш складним є вимір результативності та економічної ефективності державних витрат, виміри соціально-економічних результатів діяльності державних установ. Буде потрібна розробка системи показників соціальної та економічної ефективності витрат.

Аудиторська діяльність включає в себе організаційне і методичне забезпечення аудиту, виконання аудиторських перевірок та надання аудиторських послуг через перевірки та експертизи шляхом консультацій з питань бухгалтерського обліку, звітності, оподаткування, аналізу фінансово-господарської діяльності.

Висновки. На нашу думку, досліджувана проблема віддзеркалює всю складність ситуації, що переживає нині Україна, зокрема у сфері побудови її органів фінансового контролю. Здійснення фінансово-господарського аудиту в порядку, затвердженому урядом, потребує запровадження партнерських стосунків між ревізорами і розпорядниками бюджетних коштів.

Здійснення аудиту ефективності дозволить органам державного фінансового контролю піднятися на більш високий якісний щабель у рівні здійснення контрольної діяльності, сприятиме підвищенню її результативності.

З викладеного вище можна зробити висновок, що аудит ефективності (доцільності) може бути повною мірою реалізований у рамках такої бюджетної системи, що орієнтована на досягнення конкретного соціального та економічного результату.

Список літератури

1. Александров В.Т., Ворона О.І., Германчук П.К., Петрашко П.Г. та ін. Планування, облік, звітність, контроль у бюджетних установах, державні замовлення та державні закупівлі: Навч. посібник. – К.: АВТ, 2004.
2. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 37-38.
3. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26.01.93 № 2939-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 13.
4. Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А. Государственный финансовый контроль: Учебник для вузов. – СПб.: Питер, 2004. – 557 с.

Summary

The article analyzes the development of the audit for the efficiency of state financial control and defines its main objectives at the present stage of development.

Отримано 07.06.2005

Басанцов, І.В. Аудит ефективності як чинник підвищення результативності державного фінансового контролю / І.В. Басанцов // Вісник Української академії банківської справи.- 2005.- № 2 (19).- С. 32-35.

