

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Ефективність якісно і кількісно визначається співвідношенням результату від певних дій та витрат на його здійснення. Ефективність як якісну складову можна оцінити з точки зору досягнення чи недосягнення певних якісних характеристик попередньо визначеної мети. Ефективність з кількісного боку дає змогу визначити ступінь досягнення кількісного результату та може слугувати підґрунтям для наступного порівняння цього результату зі сукупністю результатів аналогічних дій.

Категорія ефективності державного фінансового контролю має складну структуру. Спираючись на аналіз сутності фінансів, сутності державного фінансового контролю, можна зробити висновок, що ефективність державного фінансового контролю має двоїстий характер, включаючи: ефективність фінансового контролю з точки зору керуючої системи (результативність діяльності органів контролю) та ефективність державних витрат.

Обидві складові репрезентують фундаментальну основу теорії фінансів. Ефективний, побудований на демократичних засадах, державний фінансовий контроль – основний засіб для зміцнення довіри суспільства до державної влади, представленої її органами управління. І навпаки, ефективна система управління державним фінансовим контролем є базою для підвищення ефективності фінансового контролю в цілому та ефективності видатків державного бюджету на всіх його рівнях зокрема.

В економічній літературі, яка розкриває теоретичні питання ефективності фінансового контролю, інколи виникає підміна фундаментальних підходів. Висуваючи завдання аналізу ефективності фінансового контролю, автори інколи концентрують увагу на питаннях ефективності органів державного фінансового контролю.

Таким чином, за межами аналізу залишаються питання ефективності державних видатків.

Деякі вчені¹ вважають за можливе оцінювати ефективність державного фінансового контролю, оцінюючи діяльність спеціально створених органів, в тому числі й такі показники, як:

а) рівень якості виконання функцій органами державного фінансового контролю, тобто якісними показниками, що характеризують, наскільки діяльність органів державного фінансового контролю сприяла:

- досягненню фінансово-економічних цілей держави (в тому числі в соціальному аспекті);
- оптимізації функціонування конкретних організацій – об'єктів державного фінансового контролю;
- змінам на краще в динаміці соціально-економічного розвитку регіонів та галузей, в стилі роботи виконавчих органів, в державних управлінських механізмах;

• досягненням розуміння керівництвом країни всієї важливості державного фінансового контролю та вживанню відповідних заходів стосовно підвищення статусу його органів;

б) дотримання професійних стандартів та кодексу етики.

Однак оцінка ефективності державного фінансового контролю, виходячи з дуалізму фінансового контролю, не повинна обмежуватися ефективністю роботи органів, що його здійснюють.

Те, що ефективність діяльності органів державного фінансового контролю та ефективність видатків бюджету є складними економічними явищами, взаємопов'язаними та взаємообумовленими, не викликає сумнівів. Вони дійсно мають певну самостійність, а, відповідно, не виключають можливість окремого розгляду та аналізу. Проте навряд чи правомірно підмінювати чи змішувати аналіз одних категорій з іншими.

В економічній літературі проблемі ефективності органів державного фінансового контролю приділена певна увага.

Дослідники Російської Федерації², розглядаючи проблему вимірювання ефективності роботи окремого контролюючого органу, пропонують аналізувати ефективність кожного здійсненого контролюючого заходу у вигляді співвідношення його результату та витрат, а потім показники ефективності групи однорідних контрольних заходів порівнювати з певним нормативом ефективності для таких заходів.

Як критерії ефективності діяльності, наприклад Рахункової палати Російської Федерації, пропонується використовувати:

- рівень повноти виконання Палатою своїх функцій;
- рівень автоматизації її контрольних функцій;
- рівень своєчасності та повноти перерахування бюджетних коштів їх одержувачам;
- рівень нецільових видатків бюджетних коштів за певний період часу.

При цьому за всіма згаданими критеріями оцінку та аналіз ефективності роботи контрольно-рахункових органів пропонується проводити в динаміці, відслідковувати тенденції до покращення чи погіршення використання бюджетних коштів залежно від кількісних та якісних показників здійснюваних контрольних заходів.

Таким чином, беручи за основу оцінки ефективності фінансового контролю співвідношення результату до витрат на його отримання, до системи критеріїв, що характеризують ефективність роботи контрольно-рахункових палат, неправомірно включають також і критерії, що характеризують ефективність видатків бюджету, які є самостійною складовою поняття ефективності фінансів.

Погосян Н.Д. також говорить про неможливість односторонньої оцінки ефективності контрольних заходів: проблема ефективності завжди розглядалася з двох паралельних позицій: по-перше, з точки зору її попереджувально-виховної дії, а по-друге, під кутом зору конкретної величини сум (фінансових активів), повернених до державної скарбниці, проти фактичного збитку, заподіяного державі³.

Фактори, що впливають на контрольно-ревізійні заходи, він розподіляє на дві умовні групи: законодавчі та адміністративно-психологічні. До другої групи належать фактори, пов'язані зі здійсненням своїх функцій федеральними структурами виконавчої влади, та фактори, пов'язані з діяльністю кінцевих одержувачів бюджетних коштів.

Інші дослідники⁴ розглядають два поняття ефективності державного фінансового контролю: макроефективність контролю в цілому та проміжну ефективність діяльності органу державного фінансового контролю.

Макроефективність, на їх думку, складається з суми ефектів, отриманих від проведення фінансового контролю – соціального, організаційного та економічного.

Проміжна ефективність діяльності органу державного фінансового контролю оцінюється співвідношенням економічних результатів виконання постанов, включаючи повернення коштів до бюджету та витрат на утримання органу державного фінансового контролю.

Проміжну ефективність виражають формулою:

$$E_{\text{еф}} = \frac{E_{\text{с}} + E_{\text{о}} + E_{\text{е}}}{3},$$

де $E_{\text{еф}}$ – економічна ефективність; $E_{\text{с}}$ – грошовий вираз соціального ефекту; $E_{\text{о}}$ – грошовий вираз організаційного ефекту; $E_{\text{е}}$ – грошовий вираз економічного ефекту; 3 – затрати на утримання органу фінансового контролю.

Або ще простіше:

$$E_{\text{еф}} = \frac{E_{\text{б}} + E_{\text{с}}}{3},$$

де $E_{\text{б}}$ – кошти, повернені до бюджету; $E_{\text{с}}$ – кошти, отримані внаслідок покращання діяльності об'єкта контролю.

Ефективними повинні бути не лише робота органів державного фінансового контролю, але й видатки державного бюджету, що характеризують якість використання державних коштів та власності, показують платникам податків, наскільки цілеспрямовано держава їх використовує.

До найбільш загальних критеріїв ефективності державного фінансового контролю можна віднести результативність, дієвість та економічність. Вони відображають позитивні впливи фінансового контролю на діяльність органу, що перевіряється, якості виконання підконтрольним суб'єктом постанов, рекомендацій та пропозицій відповідно до наданих суб'єкту контролю законодавчих повноважень, а також ефективність державних видатків в цілому.

Загальна характеристика критеріїв ефективності державного фінансового контролю наведена на рис. 1.

Виконання бюджету будь-якого рівня завжди має на меті отримання законодавчо визначених результатів в підсумку реалізованих видатків державних коштів. Кожна із статей видатків бюджетної класифікації може мати свій специфічний вид ефективності.



Рис. 1. Загальні критерії ефективності державного фінансового контролю

Узагальнення видів ефективності наведено на рис. 2.

Відповідальність за результативність видатків покладена на виконавчі органи влади. За системою єдиного державного фінансового контролю – це внутрішній контроль.

Для визначення місця зовнішнього державного фінансового контролю необхідно вести мову про функціональну спрямованість результатів виконання бюджету. Цю спрямованість можна визначити, виходячи з поняття бюджету.

В політико-економічному сенсі сутність бюджету розкривається:

– за економічним змістом – відносини, що складаються між державою, юридичними та фізичними особами з приводу перерозподілу валового внутрішнього продукту, у зв'язку з необхідністю задоволення економічних, соціальних та політичних інтересів суспільства та його громадян;

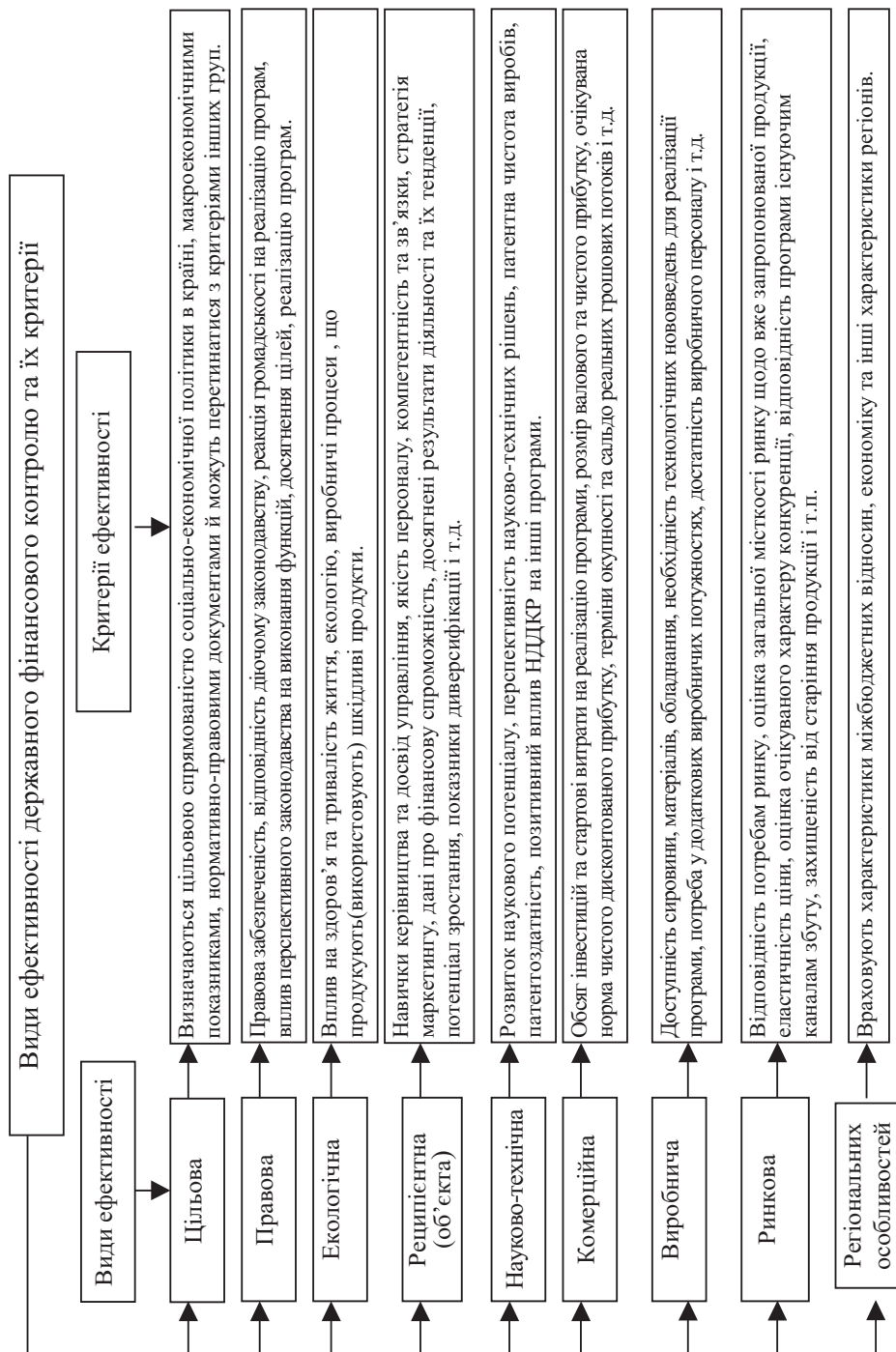


Рис. 2. Види ефективності державного фінансового контролю та їх критерії

– за матеріально-речовим змістом – це фонд грошових коштів, що формується для фінансового забезпечення заходів, пов’язаних з виконанням завдань та функцій держави;

– за плановою формою – фінансовий документ, складений у вигляді балансу доходів та витрат.

Загалом цільову спрямованість витрат бюджетних коштів та її результативність можна зобразити через такі види:

- споживання – видатки, що забезпечують функціонування державних інститутів на основі державних нормативів фінансового забезпечення діяльності елементів цих інститутів, їх структури, складу та кількості;

- суспільне відтворення – забезпечення поточної підтримки та розвитку державного сектора виробництва, державних систем соціальної сфери, створення державних резервних фондів і т.д.

- створення та підтримка національного багатства – забезпечення створення, збереження та нарощування основних виробничих та невиробничих фондів культури, науки, системи безпеки особи та суспільства, обороноздатності країни та безпеки держави.

Головним є завдання виділення окремих структуроутворюючих статей видатків та вибору критеріїв ефективності. Необхідно визначити, які результати контролю (в якісному та цифровому відображенні) використовувати, і потім, спираючись на цю базу та виділені критерії, сформулювати критерії ефективності.

Після ухвалення закону про бюджет точкою відліку державних видатків стає очікувана ефективність, яка була визначена під час обґрунтування бюджету. В цьому разі роль зовнішнього державного фінансового контролю полягає в допомозі виконавчим органам влади в реалізації бюджету у суворій відповідності з законом шляхом виявлення невідповідності показників якості витрачання коштів зі встановленими законом нормами, аналізу чинників цих невідповідностей, розробки пропозицій стосовно усунення виявлених чинників та відновленню законності видатків бюджетних коштів.

Говорячи про ефективність використання бюджетних коштів, мається на увазі і якісний результат, і кількісно виражений ступінь наближення витрат до визначеної мети, тобто у порівнянні з видатками, що закладені в економічній класифікації бюджету.

Схематично причинно-наслідковий зв’язок напрямів видатків бюджету та ефективності витрачання коштів наведено на рис. 3.

Оцінити ефективність державного фінансового контролю можливо за допомогою системи показників. Інакше оцінка, здійснена на основі надання переваги тому чи іншому показнику, буде однобічною. Не може бути також і абсолютних, раз і назавжди визначених показників ефективності фінансового контролю. Економічна сутність видатків є такою, що вимагає різних кількісно-якісних оцінок результатів їх здійснення.

Наприклад, видатки бюджету на попередній та наступній стадіях контролю потребують різного підходу та розробки різних показників оцінки ефективності. Звітуючи про свою роботу, контролюючий орган

дає оцінку виконання бюджету минулого року (наступний контроль), в тому числі обсягів виявлених збитків, тобто коштів державного бюджету, використаних не за цільовим призначенням, та сум недоотриманих податкових платежів, що виявляються за результатами контрольно-ревізійної діяльності:

- сума повернутих коштів до державного бюджету;
- затверджені видатки на утримання контролюючого органу;
- співвідношення між попередніми показниками.

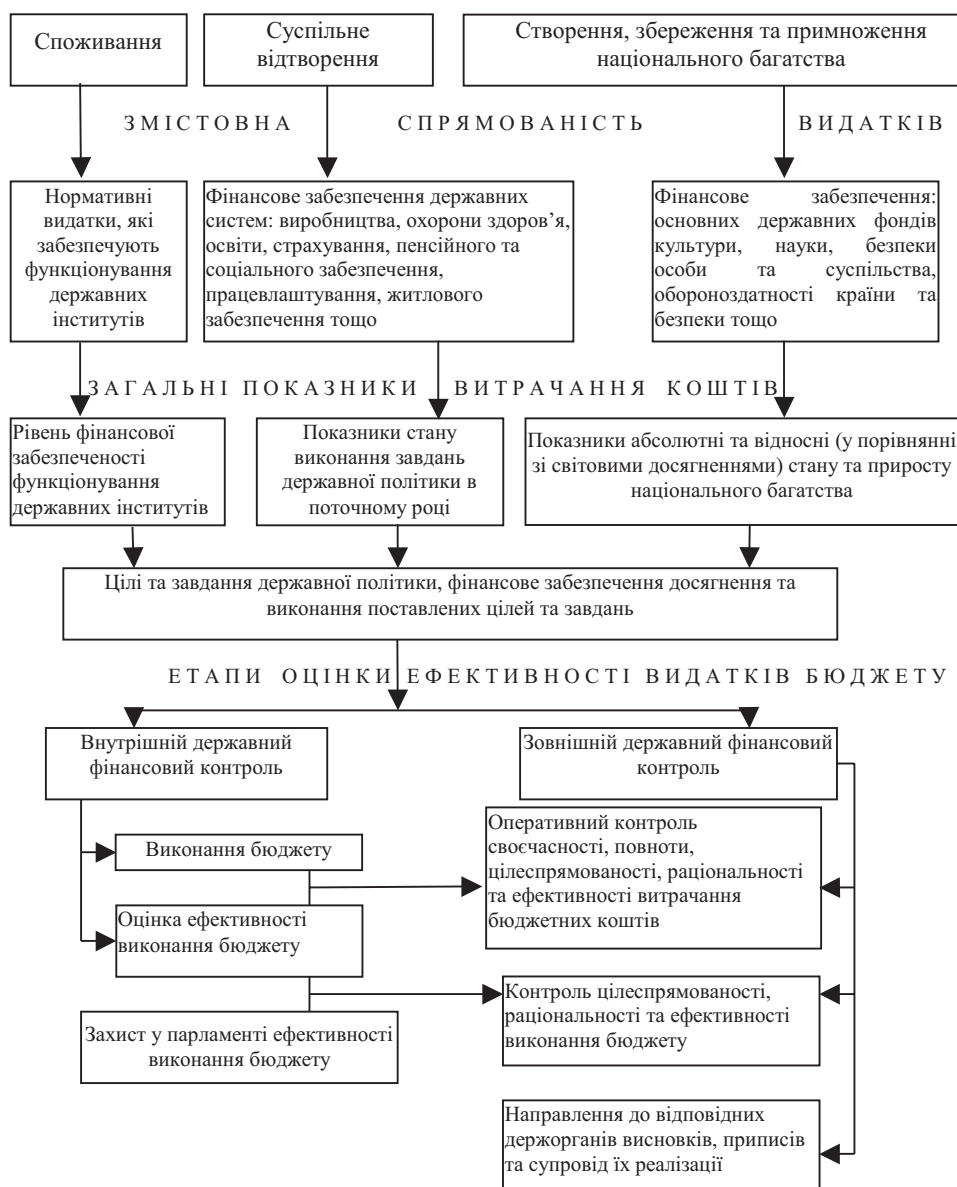


Рис. 3. Напрями державних видатків і ефективність витрачання коштів

Загалом аналіз ефективності видатків бюджету на стадії подальшого фінансового контролю більшою мірою має кількісне вираження, хоч внаслідок проведених перевірок законності та виправданості видатків до бюджету повертаються суми, що перевищують витрати на утримання органу, не відображаючи сукупної ефективності видатків бюджету.

Під час проведення попереднього контролю проекту державного бюджету на наступний рік контролюючий орган, з'ясовуючи можливі ризики, дає рекомендації по їх усуненню (попередженню). Однак оцінити кількісно результати попереднього контролю важко, тому на цій стадії фінансового контролю аналіз ефективності має здебільшого якісне відображення.

Отже, перший блок – показники, що характеризують ефективність роботи органів державного фінансового контролю: кількість проведених перевірок, рівень якості виконання функцій органами державного фінансового контролю, обсяг нецільових видатків бюджетних коштів за певний період, рівень автоматизації контрольних функцій, витрати на здійснення контролю тощо.

Другий блок – аналіз ефективності державних витрат, що характеризують якість виконання бюджету.

Кількісне значення ефективності державних видатків можна розрахувати як відношення отриманого результату до закладеного в бюджеті (розрахункового):

$$E_{\text{еф}} = \frac{P_{\text{д}}(C)}{P_{\text{р}}(C)},$$

де $P_{\text{д}}(C)$ – результат, отриманий за підсумками освоєння коштів у кількості C ; $P_{\text{р}}(C)$ – значення, затверджене в бюджеті.

Таким чином, запропоновано по-новому підійти до розгляду ефективності державного фінансового контролю – не тільки з позиції ефективності органів фінансового контролю, але й з точки зору ефективності державних витрат. Останнє має важливе значення, оскільки характеризує якість виконання бюджету, показує платникам податків, наскільки доцільно держава використовує кошти, що справляються з них для виконання функцій, делегованих йому платниками податків.

¹ Бурцев В.В. Государственный финансовый контроль: методология и организация. – М.: Маркетинг, 2000.

² Шохин С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России. – М.: Финансы и статистика, 1997.

³ Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. – Юристъ, 1998.

⁴ Жуков В.А., Оленышев С.П. Государственный финансовый контроль. – М.: 1999.