

За цей період негативний баланс надходжень та платежів по МВФ становить 1,8 млрд. дол. США та МБРР – 0,22 млрд. дол. США, а по ЄБРР він є позитивним – 0,12 млрд. дол. США. Протягом останніх 6 років Україна здійснила платежів на користь МФО на 1,9 млрд. дол. США більше, ніж отримала від них позичкових ресурсів.

При цьому найбільші щорічні платежі у розмірах 800-900 млн. дол. США за прогнозними даними припадають на 2007-2008 роки. У зв'язку з цим, набуває ще більшої актуальності суттєве підвищення ефективності використання коштів позик МФО. Впродовж 2001-2006 років розрахунки з МФО здійснювалися своєчасно і у повному обсязі, у разі неспроможності їх здійснення позичальниками, вони забезпечувалися Міністерством фінансів України за рахунок коштів державного бюджету. Станом на 01.11.2006 р. заборгованість перед державним бюджетом за позиками МБРР мають 13 позичальників на суму 56,7 млн. дол. США, за позиками ЄБРР – 2 позичальники на суму 0,4 млн. дол. США.

Проведений аналіз показує, що основні проблеми з розрахунками виникли в рамках проектів МБРР – розвиток ринку електроенергії і розвиток навініцтва, завершених ще у 1999 та 2000 роках, на них припадає понад 91 % всієї простроченої заборгованості. Причинами такого стану є тривале невирішення Кабінетом Міністрів України питання запровадження ефективного механізму погашення позик МБРР, який вже діє в рамках погашення подібних позик ЄБРР, а також погашення позик МБРР бюджетними установами.

Серед проблем, які знижують ефективність використання позикових ресурсів варто виокремити наступні:

- ✓ державні програми економічного і соціального розвитку України, складовою яких є плани співробітництва з МФО, всупереч чинному законодавству, жодного разу Верховною Радою України не затверджувалися і, відповідно, не набували нормативного, а значить обов'язкового характеру.

- ✓ в Україні не вироблено середньострокової та довгострокової політики (стратегії) державних запозичень для потреб економіки країни.

- ✓ міністерство економіки України, яке є відповідальним за координацію роботи з підготовки та реалізації проектів, що підтримуються МФО, належним чином не впливало на упорядкування структури проектного портфелю МФО в Україні та хід їх впровадження. Як наслідок, структура проектного портфелю МБРР в Україні тривалий час є ризиковою та диспропорційною, що, поряд з неналежним рівнем обґрунтування ініціювання цих проектів українськими виконавцями, призводить до неефективного використання кредитних ресурсів для їх впровадження. Вона також перевантажена інституційними проектами, які є, по суті, додатковим фінансуванням центральних органів виконавчої влади і за своєю

результативністю найменш ефективними. Більш успішна реалізація проектів ЄБРР пов'язана з їх чіткою інвестиційною спрямованістю і переважанням несамокупних інституційних та системних проектів у проектному портфелі МБРР. Наприклад, якщо весь проектний портфель ЄБРР складається з інвестиційних проектів, то при реалізації проектів МБРР на кредитування інвестиційних проектів використано лише 20 % позикових коштів, а решта спрямована на фінансування державного бюджету та фінансову підтримку державних установ.

Отже, стан реалізації проектів економічного і соціального розвитку України за підтримки міжнародних фінансових організацій (МФО) свідчить про неефективне використання коштів позик МФО, які залучалися для їх впровадження у 2001-2006 роках. Значна частина проектів, що фінансувалася коштами цих позик, у повному обсязі не реалізована, деякі з них припинені на початковій стадії та у зв'язку із суттєвими недоліками в ході впровадження. Для переважної більшості проектів характерним є порушення термінів реалізації та неповне освоєння позичкових коштів. Лише кожен третій проект досягає поставленої мети у повному обсязі.

Жоден із системних проектів, які були базовими при реалізації Стратегії допомоги Україні, до логічного завершення не доведений. Протягом 2001-2006 років не розпочата реалізація 5 інвестиційних проектів, завершено 9 із 14 проектів, що підлягали впровадженню в цей період, анульовано 2, продовжено терміни реалізації 3 проектів. Крім того, по 5 проектах реалізація не розпочалася у 2006 році через незавершення необхідних процедур. Як наслідок, від реалізації проектів не отримується бажаний ефект соціально-економічного характеру, а систематичні недоліки в процесі їх впровадження призвели до втрати кредитного ресурсу для фінансування державного бюджету та інвестиційних проектів за цих шість років на загальну суму майже 2 млрд. дол. США.

Основними причинами такого стану є тривала нормативно-правова невизначеність стратегії співпраці України з МФО, її взаємопов'язаність із програмами дій Уряду, не повне та несвоєчасне виконання Міністерством економіки України, Міністерством фінансів України та іншими відповідальними виконавцями рішень Кабінету Міністрів України з цих питань, а також відсутність дієвої системи контролю та впливу на хід реалізації проектів, що підтримуються позиками міжнародних фінансових організацій.

1. Stiglitz Joseph. Globalization and Its Discontents // New York: Norton & Co., 2002, pp. 89-165. 2. Rastin Taymaz. Financial Globalization and International Organizations, 2006, 16 p. 3. Финансовая глобализация и развитие банковской системы России / Монография. - под ред. д.э.н., проф. Кочмола К.В. - Ростов н/Д, 2003, 368с. 4. Звіт про аналіз ефективності використання позик міжнародних фінансових організацій на виконання системних та інвестиційних проектів економічного і соціального розвитку України. - Київ: Рахункова палата України, випуск 6., 2007, 17с.

Надійшла до редколегії 13.11.2007

I.В. Ващенко, канд. екон. наук, доц.

ЗАСТОСУВАННЯ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРИ ВИКОРИСТАННІ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Проаналізовано структуру бюджетних правопорушень та визначено об'єктивні чинники, що зумовлюють необхідність здійснення державного фінансового контролю виконання бюджетних програм

The structure of violation of the budget law was analyzed. Objective factors that prove financial control under budget programs execution were investigated.

Як відомо, передумовою фінансово-бюджетної дисципліни в колишньому Радянському Союзі була наявність жорстких засобів контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів у межах доведених лімітів. За відсутності останніх навіть наявність коштів

не гарантувала нормального функціонування підприємства, установи чи організації.

Від цієї системи державний фінансовий контроль в Україні історично успадкував суто фіскальний характер і форми здійснення, які в переважній більшості реалі-

зують завдання наступного контролю. Про це свідчить, зокрема, система контрольних процедур, націлених на пошук відхилень від встановлених норм і правил використання фінансових ресурсів, а також виявлення і покарання осіб, винних у допущених порушеннях.

Однак мірою загального еволюційного руху економіки України в бік ринку державний фінансовий контроль як елемент фінансової політики держави не може залишатися в колишньому вигляді. За допомогою контролю суб'єкти державного регулювання економіки передусім повинні одержувати необхідну інформацію про якість вжитих ними заходів регулювання (про своєчасність, достатність, адресність і затратність застосованих регуляторів), а вже потім про те, хто і наскільки не дотримував встановлені норми і правила.

Тим більше, що останні роки Уряд дедалі більше наголошує на необхідності оцінки ефективності управління державними ресурсами, а це, відповідно, потребує модернізації державного фінансового контролю, спрямування його на проведення глибокого аналізу системи державного управління в різних сферах господарювання з метою виявлення в ній слабких місць і вишукування резервів для підвищення ефективності вітчизняної економіки.

Нововведення у законодавстві привели до певних змін у контрольно-ревізійній діяльності: процес встановлення ступеню ефективності витрачання державних ресурсів з метою досягнення конкретної мети бюджетної програми за "Методичними рекомендаціями щодо проведення аудиту ефективності виконання бюджетної програми" (Наказ Голо акру від 02.04.2003 № 75), що прийняті на виконання вимог статей 26 і 113 Бюджетного кодексу України та з метою запровадження контролю за ефективним використання державних ресурсів, дістав назву "аудит ефективності виконання бюджетної програми". Питання запровадження аудиту ефективності в Україні досліджують значною кількістю науковців: П.К. Германчук, І.Б. Стефанюк, Н.І. Рубан, В.Т. Александров, Романів Є.М., Шевчук В.О та інші. [3, с.26].

Шлях до підвищення ефективності державного фінансового контролю лежить через удосконалення основних складників його системи, зокрема через уточнення мети, завдань, об'єктів і вдосконалення форм контролю.

Незважаючи на те, що форми контролю в цьому ряді посідають останнє місце, недооцінювати їх значення не можна. Адже форма контролю – це багатофункціональний інструмент дослідження певного явища, об'єкта, процесу, внутрішній зміст якого характеризується сукупністю застосованих прийомів (методів) дослідження. Від вибору форми контролю значною мірою залежить його оперативність, затратність і можливість внесення обґрунтованих рекомендацій щодо економії та ефективності використання трудових, матеріальних і фінансових ресурсів.

Ціла низка дослідників основною формою контролю фінансово-господарської діяльності визначають ревізію, вказуючи, що це засіб контролю всієї фінансово-господарської діяльності підприємства, установи чи організації за певний проміжок часу з метою встановлення законності операцій та достовірності облікових і звітних даних.

Проте покликання ревізії прямо не передбачає пошуку слабких місць в організації управління, розробки пропозицій з метою підвищення ефективності використання фінансових ресурсів.

Водночас у світову практику поряд із контролем дотримання норм (фінансовий аудит) вже давно увійшла така форма контролю, як аудит адміністративної діяльності.

У контексті Глосарію основних термінів, який розроблено 1989 року в рамках JNTOSAI (Міжнародної орга-

нізації вищих контрольних органів), зазначені поняття мають такі значення.

Фінансовий аудит – це форма контролю, яка передбачає дослідження фінансових документів і рахунків об'єкта контролю з тим, аби переконатися, що фінансово-господарські операції виконуються ним відповідно до визначених цілей і бюджету, з дотриманням обмежувальних правил і норм, а також, що вони правильно відображаються в обліку і звітності.

У п. 57 Глосарію визначено, що фінансовий аудит складається з процедури:

- ✓ контролю законності і своєчасності операцій, відповідності їх параметрів встановленим нормам і правилам та оцінки реальності боргів і зобов'язань;
- ✓ контролю правильності оплати та достовірності відображення в обліку результатів операцій;
- ✓ оцінки системи дій, спрямованих на забезпечення збереження (економії) ресурсів.

Метою зазначеної форми контролю, якій по суті відповідають наші традиційні контрольні заходи – ревізія і перевірка, – є періодичне встановлення відхилень від стандартів використання фінансових і матеріальних ресурсів.

На відміну від фінансового аудиту, аудит адміністративної діяльності – це форма контролю, за допомогою якого вивчаються процедури прийняття і використання управлінських рішень з метою досягнення цілей (п.4 Глосарію). Це означає, що аудит адміністративної діяльності передбачає контроль за дотриманням принципів економічності, ефективності і результативності під час здійснення фінансово-господарської діяльності.

Важливим і невід'ємним складником аудиту адміністративної діяльності є аудит ефективності використання ресурсів.

Відповідно до п. 84 Глосарію, аудит ефективності використання ресурсів – це форма контролю якості управлінських рішень на предмет економічності та ефективності використання трудових, фінансових і матеріальних ресурсів.

Таким чином, аудит ефективності використання ресурсів є ширшою формою контролю, ніж фінансовий аудит, бо під "сумнів" контролери ставлять не тільки законність і достовірність використання ресурсів за призначенням, а й доцільність і необхідність того чи іншого управлінського рішення про їх використання взагалі. Відповідно, з огляду на те що забезпечити повне усунення наслідків порушень за результатами фінансового аудиту практично неможливо, результати аудиту ефективності мають більше значення для підвищення ефективності економіки держави.

У світовій практиці застосування такого аудиту відокремлюють його три підвиди:

- 1) аудит ефективності використання окремого рішення;
- 2) аудит ефективності використання програми (функції);
- 3) аудит ефективності функціонування системи (галузі).

Найпростішим для використання є аудит ефективності виконання окремого рішення, бо він передбачає дослідження доцільності прийняття і результативності виконання окремого рішення (операції) з метою пошуку резервів щодо зменшення виробничих і адміністративних витрат та підвищення окупності використання ресурсів.

Аудит ефективності використання програми (функції) – це дослідження однієї або кількох програм чи функцій, спрямоване на оцінку відповідності отриманих результатів поставленим завданням і витраченим ресурсам. Програма, що підлягає аудиту ефективності, може охоплювати і окрему галузь, і окремих учасників –

суб'єктів господарювання, при цьому навіть різних за формою власності.

Аудит ефективності функціонування системи (галузі) є складною до виконання формою контролю, бо дослідження піддається організації внутрішнього управління в галузі, відомстві, об'єднанні підприємств чи іншій самодостатній структурі з метою оцінки ефективності, раціональності і оптимальності взаємозв'язків різних органів управління в процесі виконання поставлених завдань і досягнення запланованих цілей.

Для здійснення аудиту ефективності в Україні створено якісну методологічну базу і запроваджено аудит ефективності бюджетних програм. Процедура реально-го впровадження пропозицій за результатами аудиторської ефективності про формуванні бюджету за програмно-цільовим методом потребує вдосконалення

В умовах стійкого зростання державних витрат, що спостерігається нині в усьому світі, і зокрема в Україні, щоразу більше уваги приділяється досягненню результативності при здійсненні бюджетних програм. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджету зумовлює необхідність розробки механізмів та оцінки формування, виконання та звітування про виконання бюджетних програм. Це потребує впровадження адекватних форм контролю.

На сучасному етапі розвитку суспільств практично всіх країн світу, де держава через бюджет виконує свої основні функції, до органів контролю, які за своїм статусом покликані контролювати державні фінансові ресурси, передбачені на зазначені цілі, висуваються вимоги системно, на постійній основі не тільки виявляти фінансові порушення, а, насамперед, спираючись на поглиблений аналітичний та експертний підхід, давати об'єктивні, неупереджені та обґрунтовані оцінки і рекомендації щодо удосконалення бюджетного процесу, підвищення ефективності, результативності та економ-

ності витрачання державних коштів та запобігання здійснення різного роду порушень в майбутньому.

Одним із проявів комплексності та системності підходів до здійснення контрольних заходів є проведення аудитів ефективності виконання державних програм в цілому за весь період їх дії. Зазначені аудити свідчили, що цільові державні програми, на виконання яких держава протягом значного часу спрямовувала бюджетні кошти, по завершенню терміна їх дії не досягли своєї мети, тобто, кошти витрачені на їх виконання було витрачено неефективно. Державними контрольними органами постійно акцентується увагу суспільства та органів виконавчої влади на проблемі неефективного використання державних коштів. Дослідження саме цієї проблеми в розрізі економності, продуктивності та результативності залишається одним з пріоритетних напрямів діяльності Рахункової палати України. Посилена увага з боку палати до зазначеної проблеми використання бюджетних коштів впродовж останніх років, повернення до неї уваги інших контролюючих органів та суспільства в цілому змусило розпорядників бюджетних коштів зосередитися на її вирішенні та вплинуло на зменшення порушень. Це позначилось, перш за все, на обсягах виявлених у 2006 році фактів неефективних витрат державних коштів.

У ході проведення аудиторами Рахункової палати контрольно-аналітичних та експертних заходів виявлено, відповідно до статей 116 та 119 Бюджетного кодексу України, бюджетних правопорушень (незаконного, у тому числі нецільового), а також неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів на загальну суму 10 млрд. 738,3 млн. гривень [1, с.21]. З цієї суми незаконне, у тому числі нецільове використання коштів складає 6 млрд. 954,6 млн. грн, неефективне – 3 млрд. 783,7 млн. грн (рис. 1).

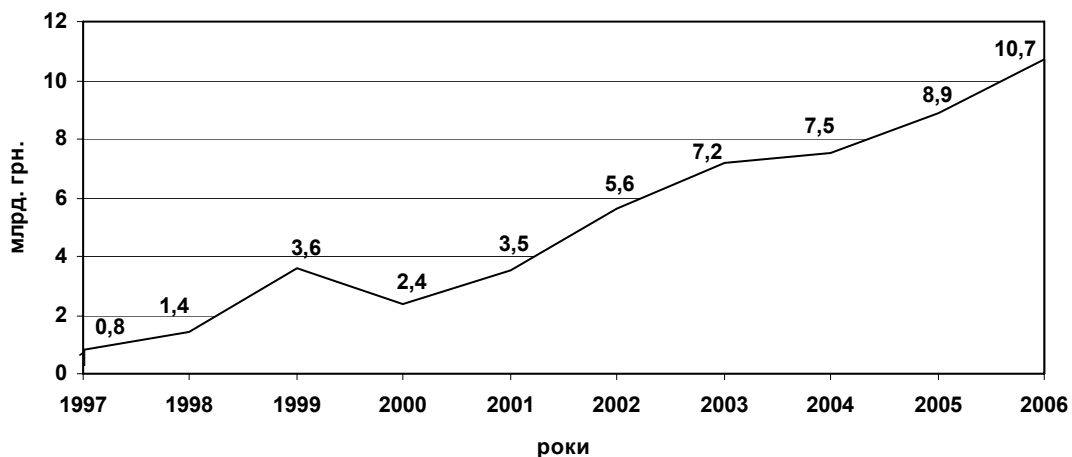


Рис. 1. Обсяги виявлених бюджетних правопорушень та неефективного використання бюджетних коштів

У 2006 році при проведенні Рахунковою палатою контрольних та контрольно-аналітичних заходів встановлено 127 випадків неефективного використання бюджетних коштів на загальну суму майже 3,8 млрд. гривень. Неефективне використання коштів державного бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень, як і в минулі, було найбільш характерним та численним за кількістю виявлених випадків. Загальна сума неефективного використання коштів в результаті зазначених порушень склала 654,1 млн. грн., що становить 17 % від загальної суми усіх виявлених обсягів неефективного використання бюджетних коштів у 2006 році. [1, с.23]

Аналіз результатів проведених впродовж 2006 року контрольно-аналітичних заходів свідчить, що більшість бюджетних правопорушень мають системний характер. Найбільш характерними за кількістю виявлених випадків та обсягів порушень у 2006 році були бюджетні правопорушення, які можна класифікувати у наступні узагальнені види :

- ✓ відволікання коштів держбюджету у дебіторську заборгованість (45 %);
- ✓ втрати Державного бюджету України внаслідок прийняття незаконних управлінських рішень (15 %);
- ✓ планування та використання коштів бюджету без відповідних обґрунтувань (розрахунків, наявності дер-

жавних цільових програм та відповідних бюджетних програм) (11 %);

- ✓ використання коштів Державного бюджету з порушенням бюджетного законодавства (7 %);
- ✓ порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку (4 %);
- ✓ незаконне здійснення платежів за відсутності паспорта бюджетної програми (4 %);
- ✓ наявність завищених асигнувань та зайво одержаних бюджетних коштів у зв'язку з необґрунтованим складанням кошторисних призначень (3 %);
- ✓ використання коштів Державного бюджету України з порушенням Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" (2 %);
- ✓ використання коштів, передбачених держбюджетом на капітальні вкладення, з порушенням чинного законодавства (1 %);
- ✓ бюджетні правопорушення, пов'язані з розміщенням та використанням державного замовлення тощо (1 %).

Метою аудиту ефективності є визначення слабких місць в організації виконання бюджетних програм (функцій), впливу цих вад на досягнення запланованих цілей та обґрунтування пропозицій щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів. Відповідно основними завданнями аудиту ефективності є:

- ✓ визначення рівня досягнення цілей державної програми;
- ✓ встановлення упущень і вад адміністративного, нормативно-правового і фінансового характеру, які перешкоджають своєчасному і повному виконанню бюджетної програми (функції);
- ✓ визначення рівня впливу встановлених упущень і вад на якість виконання бюджетної програми (функції);
- ✓ оцінка доцільності подальшої реалізації бюджетної програми (функції) та обґрунтування пропозицій щодо її припинення чи забезпечення своєчасного й повного виконання із залученням оптимального обсягу державних ресурсів.

Сутність поняття "ефективність" стосовно використання бюджетних коштів – це здатність забезпечувати результативність (ефект) процесу, проекту, бюджетної програми тощо, яку визначають: 1) як відношення ефекту (результату) до витрат, що забезпечили цей результат; 2) як витрати, що пов'язані з використанням бюджетних коштів у розрахунку на одиницю отриманого

результату порівняно з нормативним значенням. Тобто ефективність як підсумковий якісний показник розвитку і функціонування системи (бюджетної установи, організації, підприємства) віддзеркалює взаємообумовленість витрат суспільства (бюджетних коштів), праці й отриманого суспільством корисного результату у вигляді матеріальних благ і послуг. Ефективним вважається усе те, що сприяє вирішенню економічних і соціальних завдань, які стоять перед суспільством.

І виконавчій, і законодавчій гілкам влади необхідна інформація для того, щоб визначитися у прийнятті рішень щодо подальшого фінансування бюджетних програм (функцій), за виконання яких вони відповідають. Підготовка саме такої інформації і є покликанням аудиту ефективності. Для цього:

- ✓ шляхом порівняння досягнутих результативних показників і запланованих визначається рівень виконання поставлених завдань, тобто надається оцінка ефективності вкладених коштів;
- ✓ визначаються упущення, вади організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, які перешкоджають своєчасному і повному виконанню бюджетної програми, і їх вплив на якість результатів;
- ✓ розробляються пропозиції щодо вдосконалення організації виконання програми (функції), доцільності її подальшої реалізації чи припинення, про що інформуються виконавці і органи управління.

Проведення аудиту ефективності базується на аналізі нормативно-правових актів, планів, методичних розробок; аналізі показників статистичної, фінансової та оперативної звітності, а також аналізі раніше проведених ревізій і перевірок, результатах опитування, анкетування.

Перспективи подальших наукових досліджень полягають у вивченні організації і методики проведення аналізу ефективності виконання бюджетних програм.

1. Звіт Рахункової палати України за 2006 рік; 2. Канцуров О.О., Білоусова О.С. Удосконалення методології оцінки ефективності управління підприємствами державного сектору економіки.- Фінанси України – 9-2006; 3. Германчук П.К., Стефанік І.Б., Рубан Н.І., Александров В.Т., Назарчук О.І. Державний фінансовий контроль: ревізія і аудит. – К.: НВП "АВТ", 2004.-424с.; 4. Павлюк К.В. Оцінка виконання бюджетних програм: результативні показники // Фінанси України.- 2005.- №2.-С.70-77; 5. Мельник О.Г. Методи бюджетного планування // Фінанси України.- 2003. – № 12. – С.37-46.

Надійшла до редколегії 05.11.2007

І.Є. Чуркіна, ст. викл.

ОСОБЛИВОСТІ ПОДАТКОВИХ СИСТЕМ КРАЇН З РИНКОВОЮ ЕКОНОМІКОЮ

Досліджуються податкові системи країн з розвинутою економікою.

Taxes systems of countries with market economy are investigated in the condition of integration and globalization.

Сучасні податкові системи розвинених країн є відображенням процесу демократизації та цивілізованих взаємовідносин держави і платників податків. Еволюція податкових систем визначається: по-перше, пошуком і реалізацією більш ефективних форм перерозподілу ВВП в інтересах як платників податків, так і всього суспільства; по-друге, інтеграцією податкових систем розвинених країн в умови глобалізаційних процесів і формування єдиного світового соціально-економічного співпростору.

На сьогодні реалізується тенденція щодо збільшення частки ВВП, яка перерозподіляється через податки. Статистичні дані по країнах з розвинутою ринковою економікою показують, що протягом тривалого історичного періоду темпи росту податків випереджають темпи росту ВВП. Вилучення в якості податків третини, або більшої частини ВВП, пов'язане з розширенням сфери впливу

держави на процес розширеного відтворення (табл.1.). У свою чергу, величина вилученого ВВП визначає структуру та темпи росту суспільного відтворення [2].

При цьому важливим моментом є визначення ефективності функціонування податкової системи держави, обґрунтування критеріїв ефективності дозволяє здійснювати ефективну податкову політику держави та проводити ефективне реформування податкової системи в межах тих стратегічних завдань, які дозволяють досягти соціально-економічного розвитку держави.

В структурі податкових надходжень країн з розвинутою ринковою економікою переважають податки на доходи, прибутки та приріст капіталу і внутрішні податки на товари та послуги. Ці дві групи займають від 78,5 (Швеція) до 100 (Німеччина) відсотків загальної суми податкових надходжень. Але якщо в США, Канаді, Авс-