

УДК 352.073.526

**Alina Butkevich**  
*PhD student of the Humanitarian  
and Social-Political Sciences Department,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

## **PERFORMANCE AUDIT AS A TOOL FOR IMPROVING THE EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN A DECENTRALIZED ENVIRONMENT**

The article deals with the organizational and legal principles of performance audit in executive bodies and local self-government bodies, determines the factors of resistance to its conduction and the priority issues. The legal basis for the subject of the research is analyzed.

**Key words:** performance audit, effectiveness audit, local government bodies, efficiency, effectiveness.

**Аліна Буткевич**  
*аспірант кафедри гуманітарних та  
соціально-політичних наук  
ОРИДУ НАДУ при Президентові України*

## **АДМІНІСТРАТИВНИЙ АУДИТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Реформування публічного управління, яке ми спостерігаємо протягом останніх років, має на меті підвищення його ефективності та результативності, надання високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності та підвищення стандартів життя. Очікується, що завдяки реформі місцевого самоврядування та децентралізації влади органи місцевого самоврядування будуть здатні самостійно вирішувати питання місцевого значення, використовуючи власну ресурсну базу.

Проведення адміністративного аудиту має сприяти підвищенню ефективності та результативності діяльності органів публічної влади місцевого рівня. Він набуває особливої актуальності в умовах розвитку інститутів публічної влади, коли з'являються нові структури з новими завданнями та потребами у відповідних ресурсах. Саме це спостерігається в ході реформи децентралізації: нові повноваження (у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, надання адміністративних та соціальних послуг тощо) об'єднаних територіальних громад вимагають створення нових інституцій та забезпечення їх достатніми ресурсами.

Загалом роль адміністративного аудиту в публічному управлінні розкриваємо через діагностичну, цілеформувальну, інформаційну, аналітичну, стимулюючу, прогностичну, орієнтаційну, коригувальну, превентивну функції та функцію поширення управлінських інновацій.

На сьогодні спостерігається відсутність єдиної термінології адміністративного аудиту, прогалини в організаційно-правовому регулюванні, рекомендаційний характер його проведення для органів місцевого самоврядування.

Для органів місцевого самоврядування внутрішній аудит стане державно-управлінським нововведенням. Тому при його практичному впровадженні можна припустити прояв факторів спротиву, які необхідно буде врахувати та мінімізувати.

У статті розглядаються організаційно-правові засади адміністративного аудиту в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, визначаються фактори спротиву його проведенню та першочергові проблемні питання.

**Ключові слова:** адміністративний аудит, аудит адміністративної діяльності, аудит ефективності, органи місцевого самоврядування, ефективність, результативність.

**Formulation of the problem.** The reform of public administration that we have been monitoring over recent years has been aimed at increasing its efficiency and effectiveness, providing high quality and affordable public services, meeting the interests of citizens in all spheres of life and raising standards of living [15, 16]. Due to the reform of local self-government and decentralization of power, local self-government bodies are expected to be capable to solve local issues independently using their own resource base. The key to the implementation of the initiated reforms is the creation of consolidated local communities. The consolidated local communities are the communities of a new level of existence, in which the role of local self-government is strengthened, the importance of the public in the management of social affairs is increased, and the mutual responsibility of the authorities and civil society for the management decisions is raised.

The efficiency and effectiveness of public authorities are one of the main requirements put forward today by public authorities. A complete transition to a result-oriented public administration is of great importance, shifting the emphasis on socially useful results of public authorities. The effectiveness and efficiency of the activities of local self-government bodies and executive authorities at each level of the administrative and territorial system, in our opinion, will become one of the indicators of the effectiveness of the reforms being implemented. Therefore, the issues of theoretical and methodological foundations of the tool for implementing the concept of result-oriented management (including performance audit) will not lose its relevance.

**The analysis of recent research and publications.** T. Zhelyuk, S. Kiry, S. Levytska, M. Lesechko, T. Nagaichuk, L. Prikhodchenko, R. Rudnitska, O. Sinkova, A. Chemerys, V. Cherepanova and others reveal the issues of performance audit in their scientific works. However, the issue of the organizational and legal framework for conducting performance audit in local self-government bodies remains unresolved.

**The purpose of the article** is the theoretical substantiation of expediency of conducting of performance audit in bodies of local self-government and its organizational-legal principles, as well as revealing the factors of resistance to this process.

**The main body of the research.** The Encyclopedic Dictionary of Public Administration 2010 defines performance audit as an audit of economy, efficiency and effectiveness with which the audited organization uses its resources while performing its responsibilities. It is based on an assessment of administrative activity in terms of economy, efficiency and effectiveness in using resources for achieving goals [2, p. 53]. Performance audit becomes especially relevant in the context of the development of institutions of public authority, when new structures with new tasks and needs in the corresponding resources appear. This is observed during the decentralization reform. New power in the area of education, health care, social protection, the provision of administrative and social services of the formed consolidated local communities require the creation of new institutions and the provision of them with sufficient resources. In doing so, an imbalance between needs and available resources may arise or grow. Accordingly there is a need for their

rational spending. The purpose of the performance audit is to determine the actual state of affairs in the relevant areas of activity; to identify the existing deficiencies and to determine the level of their impact on the quality of the tasks performed; the assessment of expediency of implementation of operational and strategic plans of activity, substantiation of proposals for their termination or, on the contrary, ensuring timely and full implementation with the involvement of necessary or additional resources. The analysis and evaluation of the administrative, organizational, economic, social and technical efficiency of existing and newly established institutions of local importance becomes important.

In general, we disclose the role of performance audit in public administration through diagnostic, goal-forming, informative, analytical, stimulating, predictive, orientation, corrective, preventive functions and the function of spreading managerial innovations [8, p. 16-18].

The content of the diagnostic function is to determine the actual status of the program (project) by the public authority, the execution of tasks and functions, and the clarification of general and specific indicators of the effectiveness of administrative activities, comparison of achieved results with the goal.

The goal-setting function of the performance audit follows the orientation of the activities of the public authorities to the declared objectives. This is due to the need for a clear definition of the required amount of resources and its correlation with the available resources.

The informative function of the performance audit is aimed at collecting and disseminating objective information about the activity of the audit object, ensuring compliance with the principles of openness and transparency in the activities of public administration bodies, providing feedback between public authorities, local self-government and the public.

The essence of the analytical function is to conduct a functional review of the audit object; to provide the analysis of its managerial, organizational, economic, social and technical efficiency; evaluation of activities from different positions.

The stimulating function of the performance audit is manifested in the impact of the results on the system of personnel motivation, increasing the responsibility of employees for achieving the goals and effectiveness of the activity; improving the quality of provision of public services and harmonizing relations in society.

During the implementation of the prognostic function, assumptions about the level of influence of deficiencies identified during the performance audit are carried out and an assessment of the feasibility of further implementation of the plans (programs) of activity is done.

The orientation function indicates the ways to further implement the plans (programs) of activity.

By implementing the corrective function, the elimination of defects found in the administrative activity of the object of audit is performed; effective methods and ways of its improvement are offered.

The function of spreading managerial innovations deserves our attention. As a rule, it begins to be implemented at the stage of preparation of the audit report and continues in the course of implementation of recommendations for the implementation of best practices. Innovation in public administration characterizes the creation and introduction into practice of qualitatively new forms, methods, tools and institutional structures of management based on the use of scientific and technological advances that provide social or economic benefits [2, p. 278]. According to the results of the performance audit, it is possible to introduce in the activities of public administrative bodies new methods of servicing citizens, organization of activities, management decisions, new

organizational and staff structures of the management apparatus, forms of control and information processing facilities, new systems of personnel motivation etc.

The preventive function is realized in the course of a comprehensive analysis of the reasons for inefficient use of budget funds and in creating conditions for intensifying the fight against corruption in public authorities by providing information on the real state of affairs regarding the use of budget funds. In addition, the programs of conducting performance audit enable identification of problems in public authorities and anticipate possible risks of the functioning of the public sector, and suggest ways to minimize their negative impact.

The domestic legal base does not operate with the term "performance audit". The concepts similar in content to the performance audit, such as "efficiency audit" [11, 10, 12], "internal administrative audit" [9], "internal audit" [1, 4] are used. The variety of terms and their definitions indicates that there is no clear understanding of the essence of the performance audit. In our opinion, the unification of terminology would contribute to the wider use of the performance audit in the activities of executive authorities and local self-government bodies.

One type of the performance audit is an internal audit. One of the areas of the internal audit, in accordance with the Internal Audit Standards [11], is an efficiency audit. In order to implement the National Action Plan for 2011 [5] and the National Action Plan for 2012 [6], internal audit was introduced by ensuring the functioning of internal audit units in ministries and other central executive bodies.

The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 28, 2011 № 1001 approved the Procedure for the establishment of Internal Audit Structural Divisions and conducting such an audit in ministries, other central executive bodies, their territorial bodies and budget institutions, which belong to the sphere of management of ministries and other central executive bodies [4]. Ministers and heads of other central bodies of executive power were obliged by this resolution from January 1, 2012 to create structural divisions of internal audit.

It should be noted that the internal audit is conducted in accordance with the Standards approved by the Ministry of Finance in 2011 [11].

This means that at the end of 2011, the legal and organizational framework for conducting internal audit as a kind of the performance audit was laid down.

If the executive authorities were clearly instructed to act, local self-government bodies were only recommended to create the internal audit units from January 1, 2012,.

In the period from July to November 2017, in the framework of the program "Decentralization brings better results and effectiveness" (DOBRE), a comprehensive evaluation of financial management was carried out in 50 communities participating in the program [17]. The survey found that only 4 consolidated local communities from 50 communities conducted an internal audit.

Within the framework of the project "Strengthening Local Communities Through Dialogue and Participation", funded by the National Endowment for Democracy (NED), the Democratic Initiatives Foundation Ilko Kucheriv conducted a study. In the course of the survey, the experts noted that most of the funds received as a result of financial decentralization aimed at solving short-term problems. The projects that were designed to stimulate long-term development of communities were scarce. Among the negative examples was the spending of funds to inflate the managerial apparatus and salaries of officials of the consolidated local communities [3, p.7].

In the decisions of the Accounting Chamber of Ukraine indicated the ineffective use of budget funds. For example, in the decision of June 27, 2017, № 13-2 "On the results of the audit of the effectiveness of using subvention funds from the state budget to local budgets for the formation

of the infrastructure of the united territorial communities", it was stated that in violation of the norms of the legislation and ineffectively used a total of 76.4 million UAH subventions. This is one of the reasons for not achieving the purpose of using budget funds for a number of projects [18]. In the decision of March 6, 2018, No. 4-4 "On the results of the audit of the effectiveness of the use of the state budget funds for the creation and maintenance of the functioning of the centers for the provision of administrative services", it was stated that due to the lack of proper internal control by individual funds managers 962,6 thousand UAH were used ineffectively [19].

This means that today there is an urgent need for the formation of an effective system of control over the activity of public authorities of the local level, including local self-government bodies. This control system should ensure the effective implementation of management activities by public authorities and the exercise of power in order to improve the well-being of the citizens.

It seems that the state in this case should perform the regulatory function and oblige local self-government bodies to carry out an internal audit. This should be done taking into account the requirement of Art. 26 of the Budget Code of Ukraine [1].

It should be noted that internal audit for local government will become a state-management innovation that relates to management [7, p.27]. Therefore, in the course of practical implementation of the internal audit, one can assume a "collision" with the factors of resistance, which must be taken into account and minimized [7, p.66].

Yulia Slobodyanyk, an expert of the Reanimation Package of Reforms, analyzed the reports posted on the website of the State Audit Office. She has determined that internal auditors do not perform the tasks assigned to them. The reasons for this are the violations of the requirements of the Standards of Internal Audit, the lack of analysis of the causes of financial irregularities and other shortcomings, the lack of management decisions on the results of internal audit, violations of the fundamental principle of independence of auditors [14].

The website of the Ministry of Finance of Ukraine contains information on the state of internal control and internal audit for 2017 [20]. This information indicates that there are shortcomings in the organization and implementation of internal audit activities. Among the shortcomings there is the lack of organizational and functional independence of the internal audit units, improper planning of internal audit activity, problems in terms of the quality (qualification) of personnel etc.

Taking into account that the internal audit in local government will be implemented "from a blank sheet", we can assume that there will be similar problems.

It seems that the priority issue will be personnel support. Agreeing with the opinion of O.Sinkova [13, p.139], we note that the quality of internal audit and its results will depend first of all on the actions of the employees of the internal audit unit. So their competence should be consistent with tasks that should be addressed in the implementation of internal audit.

Regarding competence of internal auditors it is necessary to pay attention to clause 2.1. of the Internal Audit Standards [11]. It has been determined that the employees of the internal audit unit must have the necessary knowledge and work experience to perform their duties in accordance with the requirements specified in the Procedure for the establishment of Internal Audit Structural Divisions.

Clause 9 of the Procedure for the establishment of Internal Audit Structural Units [4] stipulates that a person who has an economic or legal higher education degree and a length of service in accordance with the requirements of the law is appointed as the head of the internal audit unit. In accordance with Clause 11 of the Procedure for the establishment of Internal Audit

Structural Units [4], the employees of the unit must have an economic or legal higher education in the degree of a junior bachelor or bachelor. There are no requirements regarding work experience.

It is believed that the Procedure for the Establishment of Internal Audit Structural Units [4] and Internal Audit Standards [11] as framework documents should contain clear qualification requirements for internal audit staff and the order and frequency of their qualification improvement. The norms that employees of an internal audit unit must have are: economics or law degree within the junior bachelor or bachelor. Without such experience there is doubt as for their ability to perform the tasks assigned to the subdivision.

This once again emphasizes the need for an effective system of skills upgrading of internal auditors, including local self-government bodies, in order to obtain not only theoretical knowledge, but also practical training.

However, the upgrading of knowledge about performance audit is necessary not only for internal auditors but also for other public servants. They should accept internal audit as an effective tool for improving the efficiency and effectiveness of management activities.

If the issue of skills of internal auditors upgrading is possible, the need to create an effective mechanism to ensure the principle of their independence remains urgent and needs further study.

**Conclusions.** Thus, possible issues for further studies of administrative audit, including those of local self-government bodies, were outlined. This is the normalization of the existing terminology, improvement of organizational and legal principles, and improvement of qualifications of internal auditors, creation and application of a mechanism for ensuring the principle of their independence.

### References.

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
3. Децентралізація: результати, виклики і перспективи. Аналітичний звіт. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/1819821056587c927fc496b4.35834231.pdf> (дата звернення 25.10.2018).
4. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р. № 1001. Дата оновлення: 10.02.2017. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF> (дата звернення 25.10.2018).
5. Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Указ Президента України від 27.04.2011 р. № 504/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/2011/print1443096228194853> (дата звернення 15.10.2018).
6. Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка,

ефективна держава»: Указ Президента України від 12.03.2012 р. № 187/2012. URL: [http://www.president.gov.ua/docs/187\\_2012\\_National\\_plan.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/187_2012_National_plan.pdf) (дата звернення 15.10.2018).

7. Попов С. А. Інноваційний розвиток системи органів публічної влади: стратегічний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. 368 с.

8. Попов С. А., Буткевич А. П. Функції адміністративного аудиту в публічному управлінні: теоретичний аспект. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку*: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.). у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. Т. 2. с. 16-18.

9. Про затвердження Положення про порядок здійснення внутрішнього контролю в Міністерстві фінансів України: наказ Міністра фінансів України від 11.06.2004 р. № 383. URL: <http://www.uazakon.com/document/fpart70/idx70060.htm> (дата звернення 15.10.2018).

10. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 р. № 1017. Дата оновлення: 21.09.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF> (дата звернення 15.10.2018).

11. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту: наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 р. № 1247. Дата оновлення: 13.10.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11> (дата звернення 15.10.2018).

12. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. Дата оновлення: 27.01.2018. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (дата звернення 15.10.2018).

13. Синкова О. М. До питання організаційно-правового забезпечення аудиту адміністративної діяльності. *Держава і право: зб. наук. пр.: Юридичні і політичні науки / голова редкол. Ю. С. Шемшученко. К. 2013. Вип. 59. С. 139.*

14. Слободяник Ю. Внутрішній аудит в державному управлінні: слабка ланка чи запорука ефективного використання публічних ресурсів? URL: [https://ukr.lb.ua/blog/yulia\\_slobodianyuk/399024\\_vnutrishniy\\_audit\\_derzhavnomu.html](https://ukr.lb.ua/blog/yulia_slobodianyuk/399024_vnutrishniy_audit_derzhavnomu.html) (дата звернення 25.10.2018).

15. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 15.10.2018).

16. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 15.10.2018).

17. Результати оцінювання управління фінансами об'єднаних територіальних громад. URL: [http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE\\_UA\\_FMA\\_Results.pdf](http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE_UA_FMA_Results.pdf) (дата звернення 25.10.2018).

18. Рішення Рахункової палати України від 27 червня 2017 р. № 13-2 «Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад». URL: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16752481/R\\_RP\\_13-2\\_2017.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16752481/R_RP_13-2_2017.pdf?subportal=main) (дата звернення 25.10.2018).

19. Рішення Рахункової палати України від 6 березня 2018 р. № 4-4 «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на створення і забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг». URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755465/%C3%90%C2%B3%C3%B8%C3%A5%C3%AD%C3%AD%C3%BF%204-4.pdf?subportal=main> (дата звернення 25.10.2018).

20. Функціонування державного внутрішнього контролю у 2017 році. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/funktsionuvannia-derzhavnoho-vnutrishnoho-finansovoho-kontroliu-u--rotsi?category=aspekti-roboti&subcategory=informatsiia-pro-stan-vnutrishnoho-kontroliu-ta-vnutrishnoho-audytu> (дата звернення 25.10.2018).