

ВІСНИК ЦЕНТРУ®

Реформа системи аудиту та контролю на місцевому рівні як невід'ємна частина бюджетної децентралізації

У вересні 2007 року завершився проект "Дослідження системи бюджетного контролю та аудиту в Україні". Результатом проекту став детальний аналітичний звіт, який висвітлює питання правового та інституційного забезпечення аудиту бюджетів, аналіз рівня підготовки зовнішніх і внутрішніх аудиторів, відповідність міжнародним стандартам контролю та аудиту. Головний висновок, зроблений у дослідженні, полягає в тому, що створення системи внутрішнього місцевого фінансового контролю повинно бути невід'ємною частиною реформи міжвідомчих відносин, яке, своєю чергою, має супроводжувати реформа бюджетної децентралізації

Місцева влада потребує розвитку системи фінансового менеджменту

Реформа, спрямована на бюджетну децентралізацію, що почалася після ухвалення Бюджетного кодексу України, потребує подальшого розвитку системи фінансового менеджменту в місцевих органах влади. Частиною системи фінансового менеджменту є система контролю та аудиту.

Функції органів місцевої влади з контролю та аудиту належать до функцій внутрішнього фінансового контролю. Згідно зі статтею 26 Бюджетного кодексу, внутрішній фінансовий контроль, який виконують на всіх стадіях бюджетного процесу, має забезпечувати:

- постійну оцінку обґрунтованості та відповідності дій бюджетних інституцій вимогам внутрішнього фінансового контролю;
- оцінку діяльності за результатами згідно з окресленими завданнями та планами;
- інформування безпосередньо голови бюджетного органу про результати кожної перевірки (оцінки, розслідування, дослідження чи ревізії), здійсненої підрозділом внутрішнього фінансового контролю.

Голова бюджетної інституції відповідає за організацію ефективної системи внутрішніх

перевірок економічної діяльності. Голови бюджетних установ відповідають також за організацію і стан внутрішнього фінансового контролю та аудиту й у самій установі, і в підпорядкованих їй бюджетних установах.

Система міжвідомчих відносин потребує засобів оцінки виконання бюджету

Варто зазначити, що реформа фінансового контролю як елемента фінансового менеджменту в Україні дуже відстає від реформи міжвідомчих відносин.

Сучасна система міжвідомчих відносин потребує вироблення чітких засобів оцінки делегованих функцій контролю над цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінка виконання бюджету для всіх рівнів влади дасть змогу визначити типові викривлення, спричинені:

- браком законодавчих норм для місцевого самоврядування й органів виконавчої влади на стадіях формування та виконання бюджету;
- браком постійного контролю над підпорядкованими установами й організаціями та відсутністю ефективних запобіжних заходів з поточного контролю;
- великою кількістю проблем, зумовлених безготівковими розрахунками.

Брак інституцій гальмує розвиток місцевого внутрішнього контролю

З-поміж інших гострих проблем – проблема встановлення та розвитку ефективного фінансового контролю на місцевому рівні в Україні – це брак інституцій, які могли б гарантувати його ефективність і раціональність у кожному окремому регіоні. Згідно з рішенням Кабінету Міністрів про впорядкування структури місцевих державних адміністрацій, у структурі адміністрацій не передбачено окремих підрозділів.

На практиці ситуація з організацією внутрішнього контролю відрізняється в різних регіонах. У структурних підрозділах більшості обласних державних адміністрацій створено відділи контролю та аудиту. У певних обласних адміністраціях функцію внутрішнього контролю виконують підрозділи, які є частиною галузевих міністерств. У деяких випадках таких підрозділів чи відділів не створено.

Відсутність цілісного бачення системи внутрішнього контролю

Підвалини місцевого внутрішнього контролю в Україні закладено в статті 26 Бюджетного кодексу. Вона визначає адміністративну відповідальність за створення та реалізацію системи місцевого внутрішнього фінансового контролю. Утім, цю статтю неточно сформульовано та не розвинено в підзаконних актах. Фактично концепції децентралізованої адміністративної відповідальності за місцевий фінансовий контроль в Україні не запроваджено.

Система внутрішнього місцевого фінансового контролю регулюється не одним спеціальним законом, а набором законодавчих актів, які регламентують окремі випадки. Проте цілісного

бачення системи внутрішнього місцевого фінансового контролю немає.

Попри той факт, що деякі місцеві органи влади створили підрозділи та відділи з контролю у своїх виконавчих комітетах, ефективність роботи цих підрозділів доволі низька.

Спроможність внутрішніх аудиторів також невисока через:

- брак зацікавленості голів місцевих адміністрацій у контролюванні більшої частки місцевих доходів, якою зараз розпоряджається держава. Причина полягає в бюджетній залежності місцевих органів влади від Державного бюджету;
- брак стратегічного бачення та низькі навички фінансового менеджменту фахівців у місцевих органах виконавчої влади;
- низькі заробітні плати ускладнюють прийом на роботу кваліфікованої робочої сили.

Основні стимули для органів місцевого самоврядування

Внутрішній фінансовий контроль і здійснення внутрішнього аудиту як

невід'ємної частини системи місцевого фінансового менеджменту може зніціювати місцева влада. Основною мотивацією місцевих влад здійснювати внутрішній аудит і купувати послуги незалежних аудиторів на практиці є бажання розвивати регіони і робити капітальні інвестиції.

Це може бути, наприклад, робота з кредитами на рівні місцевого бюджету. Згідно з українським законодавством, існує ціла низка вимог Міністерства фінансів щодо місцевих органів влади, які хочуть позичати гроші в банках або виходити на ринки капіталу. Одна з таких вимог – вимога отримати кредитний рейтинг від визнаних національних або міжнародних агенцій. Щоб отримати такий рейтинг орган місцевого самоврядування наймає місцеву незалежну аудиторську компанію, яка збирає всю потрібну інформацію. Зазвичай такі послуги можуть бути доступними тільки для органів місцевого самоврядування, які мають бюджет не менш як 200 млн. грн. Органи місцевого самоврядування, які мають менший бюджет, не можуть собі дозволити оплачувати кредитний рейтинг і послуги великих консалтингових компаній.

Іншим стимулом для місцевої влади запроваджувати систему фінансового

контролю та здійснювати аудит бюджету може бути бажання привернути увагу іноземних інвесторів, які хочуть користуватися відкритою бюджетною інформацією та читати фінансову звітність у міжнародно прийнятному форматі.

Отже, створення системи внутрішнього фінансового контролю на місцевому рівні повинно бути невід'ємною частиною здійснення ринкових реформ, спрямованих на освоєння сучасних методів місцевого самоврядування, та подальшої фіскальної децентралізації. ■

Проект виконувала старший економіст МЦПД Ольга Романюк на замовлення Інституту відкритого суспільства в рамках програми "Ініціатива реформування місцевого самоврядування та державних послуг". Результати роботи, отримані в перебігу проекту, Інститут відкритого суспільства використовуватиме для формування майбутніх проектів технічної допомоги для України.

За додатковою інформацією звертайтеся, будь ласка, до Ольги Романюк за телефоном (044) 484-4400 чи електронною поштою olga.romanyuk@icps.kiev.ua.

Песимізм подолано?

У серпні 2007 року індекс споживчих настроїв (ІСН) в Україні становив 102,7 пункту. Значення індексу, вище за 100, свідчить, що в Україні переважають позитивні споживчі настрої. Перед цим упродовж півтора року в країні переважали песимістичні настрої: останній раз ІСН, вищий за 100, був зафіксований у лютому 2006 року.

Порівняно з червнем 2007 року ІСН збільшився на 5,8 пункту. Настрої поліпшилися переважно завдяки поліпшенню економічних очікувань громадян. Індекс економічних очікувань (ІЕО) збільшився на 7,7 пункту до 100,7. Зокрема суттєво поліпшилися короткострокові економічні очікування: відповідний індекс х3 збільшився на 15,8 пункту і сягнув балансового значення 99,9. Така ситуація вказує на те, що українські споживачі нарешті призвичаїлися до умов політичної нестабільності, внаслідок чого політичний чинник став менш важливим у визначенні споживчих настроїв. Крім того, передвиборна кампанія була спокійною і не сприяла збільшенню невизначеності у суспільстві.

Індекс поточного становища (ІПС) у серпні становив 105,8, що на 3,0 пункту вище, аніж у червні 2007 року. Індекс поточного особистого матеріального становища (х1) за цей період збільшився на 4,4 пункту до 97,6 – найвищого значення від початку 2006 року. Індекс схильності до споживання (х5) у серпні сягнув нового рекордного значення – 113,9.

У серпні 2007 року індекс інфляційних очікувань (ІІО) становив 185,3, що на 3,6 пункту нижче, аніж у червні. Таке зниження індексу відповідає динаміці індексу споживчих цін влітку 2007 року: споживчі ціни стрімко зростали у червні та липні (на 1,4% і на 2,2% відповідно), а у серпні ІСЦ збільшився на 0,6. Утім, інфляційні очікування залишаються високими. У серпні ІІО був вищим, аніж на початку 2007 року.

Оптимістичні споживчі настрої переважають у всіх регіонах, окрім Східного та Північного. Найвищий ІСН – 113,4 – зафіксовано у Південному регіоні. Найбільшою мірою упродовж червня–серпня 2007 року споживчі настрої поліпшилися в Західному регіоні. Відповідний ІСН збільшився на 17,7 пункту до 112,9. У Східному регіоні ІСН у серпні 2007 року становив 92,1, що на 2,2 пункту вище, аніж у червні.

Оптимістичні споживчі настрої у серпні 2007 року переважали в малих і середніх містах. Натомість у селах з червня до серпня 2007 року ІСН зменшився на 5,8 пункту до 94,7. На погіршення настроїв селян вочевидь вплинув низький урожай. На селі також найвищі інфляційні очікування: у серпні відповідний ІІО становив 189,0.

Опитування зафіксувало поліпшення настроїв серед представників усіх дохідних груп. ІСН середньої дохідної групи з червня до серпня 2007 року збільшився на 5 пунктів до 101,6. ІСН цієї дохідної групи не перетинав позначку у 100 пунктів з червня 2005 року.

Настрої поліпшилися переважно серед осіб середнього та старшого віку. Від червня до серпня 2007 року ІСН середньої вікової групи (31–45 років) збільшився на 9,1 пункту до 104,3. Значення ІСН цієї вікової групи, вище за 100, востаннє було зафіксовано в лютому 2006 року.

*За додатковою інформацією щодо дослідження звертайтеся, будь ласка, до Євгенія Ахтирко за телефоном (044) 484-4403 або електронною поштою eakhtyrko@icps.kiev.ua. Якщо ви хочете отримати бюлетень **споживчі настрої** з докладним аналізом динаміки індексу споживчих настроїв, будь ласка, звертайтеся до Андрія Старинського за телефоном (044) 484-4410 або електронною поштою marketing@icps.kiev.ua.*

Вісник центру є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо ви хочете бути внесеним до списку розсилання бюлетеня, надішліть інформацію про себе на адресу marketing@icps.kiev.ua, тел. (044) 484-4410, факс (044) 484-4402. Архів **вісника центру** зберігається за адресою <http://icps.com.ua/publications/nl.html>. Редактор **вісника центру** Ольга Львова (olvova@icps.kiev.ua), тел. (044) 484-4400. Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.