



Роль сучасного вищого органу фінансового контролю: досвід Великобританії

Вступ

Ефективний зовнішній аудит, що проводиться незалежним вищим органом фінансового контролю (ВОФК), – основний механізм забезпечення підзвітності органів влади перед своїми громадянами. Доступ парламенту і громадян до високоякісних аудиторських звітів про державні доходи (всі доходи, у тому числі від податків, запозичень і продажу державних активів), державні видатки, а також державні активи і пасиви, відіграє важливу роль в підвищенні прозорості та зміцненні демократії. У цій статті представлено загальний огляд діяльності Національного аудиторського офісу Великобританії (National Audit Office, NAO) і основних завдань, які він вирішує.

Роль Національного аудиторського офісу Великобританії (НАО)

НАО за дорученням Парламенту Великобританії виконує ряд завдань із зовнішнього аудиту. Вона здійснює дві основні функції. Робота НАО з фінансового аудиту полягає в наданні підтвердження парламенту, що схвалені ним витрати були належно відображені у звітності, використані за призначенням і у відповідності до правил, які регулюють використання державних коштів. Робота з аудиту ефективності використання ресурсів, сформульована в лозунгу *«Допомагаємо державі витрачати мудро»*, спрямована на пошук можливостей для вдосконалення управління фінансами в державному секторі. Основне завдання НАО – аудит центрального уряду, адже у Великобританії є інші органи зовнішнього аудиту, які відповідають за фінансовий контроль органів місцевого самоврядування в Англії і в автономних адміністраціях Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії.

Незалежність

НАО – це незалежна організація, яку очолює Генеральний аудитор (Comptroller and Auditor General – C&AG), який призначається на посаду Палатою громад – нижньою палатою парламенту Великобританії. Генеральний аудитор призначається строком на 10 років без права переобрання шляхом процедури відкритого відбору та співбесіди, яка проводиться урядом разом з головними опозиційними партіями. Після того як комітет, що проводить відбір, погодить найкращого кандидата, перед його призначенням відбувається слухання в парламенті, яке дозволяє членам парламенту поставити кандидатові запитання. Якщо слухання пройшло задовільно, провідна опозиційна партія пропонує цього кандидата, а уряд підтримує пропозицію.



Після цього Палата громад голосує і запропоновану кандидатуру представляють для офіційного затвердження королеві як главі держави.

Генеральний аудитор користується юридичним імунітетом від притягнення до суду на час подачі ним аудиторського звіту і має широкий спектр повноважень. Персонал НАО налічує близько 800 співробітників: з них 480 фінансових аудиторів, 170 аудиторів ефективності і 150 осіб допоміжного персоналу. Переважна більшість із них працює в лондонському головному офісі, а менша група – на півночі Англії в Ньюкаслі.

Фінансовий аудит

Відповідно до закону Генеральний аудитор повинен проводити аудит фінансових звітів (бухгалтерської звітності) всіх центральних урядових департаментів, агентств та інших державних органів і щорічно звітувати перед парламентом про результати. Він надає парламенту підтвердження (висновок) про те, чи були фінансові звіти правильно підготовлені, чи вони дають правдиве і об'єктивне уявлення, і чи були державні кошти витрачені на цілі, затвержені парламентом. НАО проводить аудит 427 фінансових звітів 355 державних органів (деякі державні органи зобов'язані представити більше, ніж один фінансовий звіт). Сукупні доходи й витрати державних органів, які щороку перевіряє НАО, становлять близько один трильйон фунтів стерлінгів. НАО також відповідає за зовнішній аудит системи загальнодержавної звітності, яка об'єднує фінансові звіти всього державного сектора Великобританії.

Для державних органів Великобританії фінансовий рік закінчується 31 березня. НАО намагається завершити фінансові аудити більшості з 427 фінансових звітів до кінця липня кожного року і повідомити результати парламенту. Кожен державний орган Великобританії повинен публікувати річний звіт і бухгалтерську звітність. Перевірені фінансові звіти разом з висновком Генерального аудитора включаються до річного звіту і бухгалтерської звітності. Річний звіт і бухгалтерська звітність усіх державних органів надаються парламенту (доступ до них мають усі члени парламенту) і в той же день стають доступними на веб-сайті державного органу.

Після завершення фінансового аудиту НАО надсилає вищому керівництву державного органу письмовий звіт аудиторів, в якому описується проведена робота, вказуються проблемні питання і надаються рекомендації щодо удосконалення. Державний орган повинен відповісти на письмовий звіт аудиторів і вказати, як він планує відреагувати на рекомендації НАО. Успішність виконання рекомендацій перевіряється під час фінансового аудиту в наступному році. Якщо результатом фінансового аудиту є аудиторський звіт із застереженнями, тобто Генеральний аудитор не зміг гарантувати парламенту, що фінансові звіти були підготовлені правильно, дають справжнє і об'єктивне уявлення, або що державні кошти були



витрачені на цілі, схвалені парламентом, звіт буде представлений парламенту із зазначенням причин застережень.

Здійснюючи фінансовий аудит, НАО дотримується міжнародних стандартів аудиту (IASs) для приватного сектора, які значною мірою відповідають стандартам, нещодавно схваленим спільнотою ВОФК – міжнародним стандартам аудиту для вищих органів фінансового контролю (ISSAI).

У Великобританії Скарбниця Її Величності (Міністерство фінансів Великобританії) відповідає за управління державного внутрішнього фінансового контролю, який серед іншого покликаний забезпечити, щоб державні службовці вміли правильно управляти державними коштами і майном, щоб сильний внутрішній аудит існував у всіх міністерствах, департаментах та інших державних органах, щоб у всіх державних структурах існували спільні стандарти бухгалтерського обліку, і щоб річні фінансові звіти складали невдовзі після завершення кожного фінансового року – наприкінці березня.

Аудит «вартості грошей» (Value for Money Audit) (аудит ефективності)

Щороку НАО публікує приблизно 60 звітів про проведення аудиту ефективності. У цих звітах досліджуються державні видатки на предмет економності, ефективності та результативності використання державних коштів. Мета аудиту ефективності, який проводить НАО, полягає у тому, щоб допомогти поліпшити державні послуги, зосередивши увагу на стратегічних проблемних питаннях, з якими стикаються державні органи, і складанні вимог для результативного державного управління. Генеральний аудитор обирає сфери дослідження. У відповідних випадках НАО перевіряє програми на ранньому етапі з метою виявлення потенційних ризиків, щоб уникнути дорогих помилок у майбутньому, а також щоб надати коментарі стосовно ефективності використання, тобто чи варті вони грошей платників податків.

Більшість аудитів ефективності завершуються за дев'ять місяців – у 2013-2014 рр. приблизно 74% аудитів ефективності було проведено за цей період часу. Вибираючи, які аудити ефективності слід провести, НАО аналізує, які державні програми можуть зазнати вищого ризику, що кажуть ЗМІ або парламент про ту чи іншу програму діяльності, і як забезпечити правильне охоплення більшості сфер діяльності уряду. При розробці своєї програми аудитів ефективності НАО прислухається до широкого кола різних зацікавлених груп – парламентаріїв, громадських організацій, бізнесу та професійних об'єднань. Однак, остаточне рішення про те, які саме аудити ефективності проводитиме НАО, приймає Генеральний аудитор.



У ході нещодавніх аудитів ефективності перевіряли продаж урядом поштової служби Великобританії, управління податковими пільгами та закупівлю великого військового обладнання. Ці аудити ефективності не ставлять під сумнів якості державної політики, а зосереджуються на реалізації цієї політики. Наприклад, при перевірці продажу поштової служби НАО не піднімала питання, вірним чи помилковим було рішення продати поштову службу, а перевіряла, наскільки добре цим процесом керував департамент, відповідальний за продаж.

До складу груп аудиторів ефективності входять різні контролери та інші експерти. Нещодавні програми внутрішньої реструктуризації або трансформації призвели до створення змішаних робочих груп, до складу яких входять фахівці з фінансового аудиту та фахівці з аудиту ефективності. Це забезпечує кращу взаємодію.

Звіти про проведення аудиту ефективності короткі, їх обсяг рідко перевищує 10 тис. слів. Їх пишуть так, щоб було зрозуміло для середньостатистичного громадянина. У кожному звіті міститься формулювання на високому рівні щодо ступеня ефективності використання коштів, досягнутого урядом. У кожному звіті містяться також рекомендації щодо удосконалення. Ці рекомендації пояснюють, що має бути зроблено і ким, і це полегшує моніторинг у майбутньому. Розраховується також, яких витрат вимагають рекомендовані заходи, щоб можна було перевірити їх допустимість.

Звіти про проведення аудиту ефективності подаються в парламент і одночасно стають доступними на веб-сайті НАО. НАО оприлюднює свої звіти про проведення аудиту ефективності через прес-релізи, прес-конференції, цілеспрямовані електронні повідомлення зацікавленим групам, а також при проведенні конференцій та інших заходів.

Інші продукти

НАО пропонує все більше інших продуктів парламенту та іншим. Нещодавно він створив слідчу групу для проведення швидких, коротких розглядів конкретних проблем або дій – у тому числі у відповідь на повідомлення інформаторів або членів парламенту. НАО також проводить аналіз основних нових урядових ініціатив на їх ранніх етапах – частково, щоб допомогти членам парламенту зрозуміти нові складні ініціативи, а також щоб завчасно виявити ключові ризики і дозволити провести запобіжні заходи для управління такими ризиками. НАО також надає спеціальним комітетам парламенту щорічні огляди по міністерствах, за діяльністю яких слідкує відповідний спеціальний комітет. В цих оглядах подається підсумкова інформація про фінансові звіти міністерства, основні результати проведеного аудиту НАО, а також рекомендується ряд запитань, які члени парламенту можуть поставити під час слухань у спеціальному комітеті.



Робота з парламентом

Головним клієнтом НАО у парламенті є Комітет з питань державних коштів (Committee of Public Accounts, PAC). Це найстарший спеціальний комітет в Палаті громад. Його очолює досвідчений член парламенту від провідної опозиційної партії, а решта 13 місць збалансовано розподіляються між різними партіями, що знаходяться при владі.

Комітет з питань державних коштів проводить громадські слухання щодо звітів НАО про проведення аудитів ефективності. На цих слуханнях члени цього комітету ставлять запитання до вищого посадовця з державного органу, що був перевірений у звіті. НАО дає настанови керівництву і членам Комітету перед кожним слуханням і рекомендує тему для запитань. Слухання Комітету спрямовані на те, щоб зрозуміти, що не вдалося і чому, та що слід зробити для уникнення подібних проблем у майбутньому. Комітет проводить по два засідання під час сесії парламенту. Кожне слухання триває приблизно 2 години. Стенограма кожного засідання, як правило, з'являється наступного дня на веб-сайті парламенту. Слухання записуються на відео і доступні для перегляду на веб-сайті парламенту.

Після слухання Комітет створює свій власний звіт на основі звіту НАО про проведення аудиту ефективності та на даних, отриманих під час слухання. Звіт Комітету містить рекомендації, на які уряд повинен відповісти протягом трьох місяців. У відповіді уряду має бути вказано, які рекомендації він приймає, а для тих рекомендацій, які не приймає, має бути вказана причина чому. Зазвичай, уряд приймає приблизно 90% рекомендацій Комітету. НАО відстежує дотримання зобов'язань і повідомляє Комітет, якщо державний орган не виконав рекомендацію або не поспішає її виконувати.

Підзвітність

Генеральний аудитор і НАО є дуже незалежними і це виправдовує існування рамок підзвітності, що забезпечують відповідальне користування незалежністю. НАО керує Правлінням, яке очолює Голова без виконавчих повноважень, призначений Королевою. Окрім нього до складу Правління входять чотири інші члени без виконавчих повноважень, Генеральний аудитор та три виконавчі керівники НАО. Правління не може втручатися в аудиторські рішення Генерального аудитора, проте встановлює стратегічні напрямки роботи НАО і перевіряє ефективність і результативність використання ресурсів НАО. Правління відповідає за затвердження бюджету НАО і його представлення парламенту для схвалення.



У Парламенті було створено Комісію з питань державних коштів (The Public Accounts Commission, TPAC) для ретельного вивчення і затвердження бюджету НАО, для отримання Стратегічного плану і Річного звіту НАО, а також для призначення зовнішніх аудиторів НАО. При затвердженні бюджету НАО Комісія TPAC може прислухатися до порад Міністерства фінансів та інших, але не зобов'язана їх дотримуватися. Від зовнішніх аудиторів очікується проведення річного аудиту фінансових звітів НАО, і їх може попросити Комісія TPAC провести аудити ефективності НАО.

НАО робить значний наголос на моніторингу та звітуванні про свою власну діяльність. НАО ставить перед собою щорічну мету заощадити платникам податків 10 фунтів стерлінгів за кожен фунт, який він потратить. У 2013-2014 роках НАО виявив можливості для заощадження 1,1 мільярда фунтів стерлінгів, що значно перевищує заявлену мету. НАО уважно стежить за очікуваннями парламенту та державних органів, яких вона перевіряє, щоб забезпечити незмінно високу якість і корисність послуг, які він надає.

Кадрове забезпечення

Більшість працівників НАО – професійні висококваліфіковані контролери або практикантами, які готуються стати кваліфікованими контролерами. Щороку НАО наймає приблизно 60–70 випускників, які проходять трирічну програму навчання без відриву та з відривом від роботи. У цей період вони працюють над фінансовим аудитом та аудитом ефективності. Для проведення аудиту ефективності НАО наймає ширше коло фахівців – одні із досвідом роботи зі статистикою, інші зі знанням економіки, навичками експертної оцінки та досліджень у сфері соціальних наук. НАО також наймає фахівців на усіх етапах їх професійної кар'єри та має добре розвинену програму відрядження персоналу до державних органів для підвищення їх рівня знань і досвіду. Серед персоналу, задіяного у сфері корпоративних послуг, як то інформаційні технології, людські ресурси та комунікації, існує тенденція до отримання спеціальних навичок, знань та кваліфікацій.

Прикінцеві коментарі

Робота вищого органу фінансового контролю постійно змінюється і повинна йти в ногу із нововведеннями в уряді та державних органах, які він перевіряє. Для НАО, як і для інших ВОФК, постійним викликом є забезпечення відстежування державних коштів – їх надходження чи витрачання, і щоб звіти про проведення аудиту та інші продукти були актуальними для різних зацікавлених сторін. У Великобританії більше державних коштів зараз асигнуються урядом через громадські організації та приватні фірми. У всьому цьому процесі важливо, щоб права доступу НАО були захищені і розширені. Звіти НАО конкурують за увагу у переповненому світі ЗМІ. Для



того, щоб голос державних аудиторів почули, НАО використовує соціальні мережі у всіх їх різноманітних формах і постійно приділяє увагу тому, щоб повідомлення були не лише добре обґрунтованими, але й чіткими і доступними.

Україна знаходиться на переломному етапі розвитку свого Вищого органу фінансового контролю – Рахункової палати України (РПУ). Історично так склалося, що РПУ не мала необхідної юридичної незалежності та не мала змоги проводити щорічні високоякісні ризикоорієнтовані фінансові аудити усіх основних державних органів, які би повністю відповідали вимогам міжнародних стандартів, які вона прагне перейняти. Так само РПУ не могла забезпечити безперервний потік аудитів ефективності, спрямованих на перевірку внутрішніх механізмів роботи уряду, і надавати чіткі рекомендації для спрямування подальших удосконалень у фінансовому управлінні державного сектора. Нещодавні події на Майдані та по всій Україні показали, що люди хочуть змін, хочуть більшої прозорості та більшої підзвітності. Якщо парламент, громадянське суспільство, бізнес та інші доб'ються підтримки для РПУ, і якщо РПУ проведе основні необхідні зміни, яких очікують, тоді заклики вулиці можуть почути.

Девід Голдсворті
Начальник відділу міжнародних зв'язків

Ян Роджерс
Менеджер з аудиту

Національний аудиторський офіс Великобританії
9 червня 2014 р.