

Зростання обсягу фінансування галузей соціальної сфери відбулось в основному за рахунок підвищення обсягу видатків на заробітну плату працівників бюджетних установ внаслідок інфляційних процесів, на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, ціни на які зростали. Тобто підвищення обсягу фінансування не сприяло покращенню якості освітніх, медичних, культурних послуг, які надаються населенню.

У складі видатків Державного та місцевих бюджетів України на соціальну сферу найбільшу частку займали видатки на освіту – 58,68–59,8%, дещо меншу на охорону здоров'я – 32,77–33,54%, найменшу – на галузі, які забезпечують духовний і фізичний розвиток людей (фізична культура і спорт, культура і мистецтво, засоби масової інформації) – 7,39–8,46%.

Незважаючи на соціально-економічні трансформації, що відбуваються в Україні, метою яких є забезпечення гідних умов життя та добробуту громадян, на фоні позитивної тенденції зростання обсягів бюджетного фінансування соціальної сфери спостерігається невідповідність між обсягами бюджетних видатків і:

- потребою у коштах галузей соціальної сфери;
- задекларованим у Законах України «Про освіту», «Основи законодавства України про охорону здоров'я» обсягом фінансування освіти, охорони здоров'я на рівні, не меншому, ніж 10% від ВВП.

Зазначену тезу підтверджують результати порівняння частки видатків бюджетів усіх рівнів в Україні на окремі галузі соціальної сфери у ВВП та ВВП: у 2011 р. на освіту було спрямовано 6,55% ВВП та 6,65% ВВП, охорону здоров'я – 3,72% та 3,77%, фізичну культуру і спорт, культуру і мистецтво, засоби масової інформації – 0,82% та 0,83% відповідно. Дані показники залишаються в Україні нижчими порівняно з країнами-членами Європейського Союзу. Крім цього, зменшується доступність суспільних послуг для малозабезпечених верств населення.

Зважаючи на вищевикладене, необхідність реформування управлінських та економічних засад галузей соціальної сфери не викликає сумнівів. Пріоритетне значення при цьому набуває пошук додаткових до коштів державного та місцевих бюджетів джерел фінансових ресурсів та формування багатоканальної системи фінансування охорони здоров'я, освіти та інших галузей соціальної сфери; підвищення ефективності використання фінансових ресурсів, які спрямовуються на потреби соціальної сфери (наприклад, у галузі охорони здоров'я доцільно відмовитись від фінансування галузі залежно від чисельності ліжок у лікарняних закладах на користь врахування фактичного обсягу медичних послуг, які надаються пацієнтам).

#### **Література**

1. *Річні звіти про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2009–2011 рр. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: <http://www.treasury.gov.ua>*

**Андрій ЛУЧКА**

Тернопільський національний економічний університет

### **У ПОШУКАХ АЛЬТЕРНАТИВИ СУЦІЛЬНОМУ БЮДЖЕТНОМУ КОНТРОЛЮ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ**

Ухвалення у Франції в 2001 р. нового Органічного закону про фінанси дало поштовх до реформування бюджетного контролю. Воно відбувалося згідно з гаслом: «Краще ефективніше контролювати частину видатків, ніж неефективно всі видатки!» [1, с. 16]. Відтак у процесі обслуговування бюджетних установ органи Казначейства Франції почали застосовувати заснований на принципі довір'я партнерський контроль. Він вдало доповнює систему ієрархічного контролю видатків, яка передбачає моделювання повноти й інтенсивності контролю залежно від гостроти ризиків, призначення і складності здійснення видатків, законослухняності та відповідальності окремих розпорядників бюджетних коштів. Урахування зазначених чинників дає змогу вибрати найбільш адекватні форми ієрархічного контролю окремих його об'єктів: за

повнотою охоплення – суцільний або вибірковий контроль; за часом проведення – попередній або поточний контроль; за інтенсивністю – посилений або спрощений контроль. Ієрархічний контроль вирізняється низкою ознак:

1. *Вищою ефективністю*, порівняно з суцільним контролем. Вона досягається завдяки повнішому врахуванню при організації контролю проблем, які потребують посиленої уваги. Крім того, одночасно зі зменшенням інтенсивності контролю типових видатків, які здійснюються без значних порушень, виникає можливість більш деталізованої та скрупульозної перевірки складних і ризикованих операцій.

2. *Індивідуальним підходом* до перевірки операцій розпорядників коштів, залежно від рівня їхньої відповідальності. Застосування такого підходу спонукає бюджетні установи до здійснення видатків без порушень бюджетного законодавства, даючи змогу уникнути «надлишкового контролю».

3. *Оперативністю*, якій сприяють спрощення контролю типових видатків і вибіркова перевірка операцій бюджетних установ. Це полегшує забезпечення своєчасності контролю бюджетних платежів і сприяє скороченню строків оплати платіжних документів.

Методика ієрархічного контролю заснована на аналізі ризиків і пріоритетів. Найбільш складні, ризиковані і відповідальні операції зі здійснення бюджетних видатків підлягають суцільній перевірці. Це, наприклад, стосується трансакцій з виконання державних замовлень. Перелік видатків, які підлягають обов'язковому попередньому контролю суцільним методом, схвалюється на національному рівні і доводиться до кожного державного казначейства. На цьому ж рівні визначається перелік видатків, рекомендованих до спрощеного контролю. Керуючись зазначеними переліками, місцеві казначейства формують річні плани контролю видатків бюджетних установ. Інформація, що міститься у цих планах, зокрема щодо кількості, строків, періодичності перевірок і частки операцій, які заплановано охопити вибірковою перевіркою, не розголошується [1, с. 16; 2].

Важливою особливістю ієрархічного контролю є те, що він запобігає знеціненню роботи, виконаної в минулому. Накопичена інформація про результати контролю видатків розпорядника використовується для вибору оптимального режиму перевірки його операцій у поточному періоді, є підставою для ухвалення рішення про послаблення чи посилення контролю [3, с. 58-59].

Органи казначейства для з'ясування потенційних ризиків за операціями, які мають бути проконтрольовані, аналізують результати контролю за попередній рік, оцінюють вартісну величину шкоди, яка могла бути заподіяна внаслідок виявлених і попереджених порушень. Такий аналіз передуює складанню планів проведення контролю, в яких визначаються особливості перевірки операцій кожного розпорядника бюджетних коштів (форма та періодичність контролю; частка видаткових операцій, які перевірятимуться, тощо).

Повнота контролю видатків кожної окремої бюджетної установи адекватна її фінансовій «поведінці» та залежить від успішності докладених цією установою зусиль щодо дотримання бюджетного законодавства. Ступінь відповідальності фінансової «поведінки» розпорядників вимірюють спеціальним показником TEPS (*Taux d'Erreurs Patrimoniales Significatives*), який визначається відношенням загальнорічної кількості платежів, при перевірці яких було виявлено порушення, до сукупної кількості перевірених упродовж року платежів. У розрахунку зазначеного показника порушення на суму до 15 євро не враховуються.

Мінімально допустима інтенсивність контролю видатків розпорядника коштів планується, якщо значення показника TEPS у минулому році не перевищило 0,5%. У цьому разі перевірятимуть лише 2% документів бюджетної установи. Якщо значення показника TEPS становило 0,5-1% – перевірятимуть 5% документів; 1-1,5% – 7% документів; 1,5-2% – 10% документів. Якщо ж воно перевищувало 2%, то всі видатки розпорядника підлягатимуть суцільному контролю [4, с. 24]. У разі послаблення дисциплінованості розпорядника коштів у поточному бюджетному періоді частка його видатків, які перевіряються органом казначейства, може бути збільшена. Наслідком допущення порушень у більше ніж 5% перевірених операцій за поточними видатками або у більше ніж 25% операцій за капітальними видатками є перехід до суцільного контролю платежів [5].

За наявності підстав до застосування вибіркового перевірок органи казначейства можуть укладати з розпорядниками бюджетних коштів угоди про здійснення партнерського контролю. У цьому разі вони спільно аналізують ризики й узгоджують питання організації розпорядником внутрішнього контролю. Впродовж року здійснюється аудит виконання зазначених угод, за підсумками якого складається спільний звіт. Державний бухгалтер або контролер, будучи задоволеним рівнем організованого розпорядником внутрішнього контролю, може повністю відмовитися від попереднього контролю витрат бюджетної установи. Водночас, він залишає за собою право проводити наступні перевірки, щоб не допустити зниження якості здійснюваних розпорядником превентивних заходів [6, с. 62].

Важливим засобом забезпечення ефективності казначейського контролю у Франції є автоматизація його процедур. Завдяки застосуванню спеціально розробленого програмного продукту здійснюється поетапна перевірка всієї послідовності витраткових операцій. Крім того, як відзначають дослідники французького досвіду, ефективність ієрархічного контролю обумовлена комплексним застосуванням ретельно розробленої методики і програмно-технічних засобів, раціональним розподілом обов'язків між співробітниками та добре організованим внутрішнім контролем [3, с. 59; 5].

Отже, у Франції запроваджено механізм, який дає змогу підвищити ефективність бюджетного контролю, але не потребує додаткових витрат праці та коштів. Він сприяє зростанню як відповідальності розпорядників коштів, так і їх зацікавленості в недопущенні фінансових порушень. Безумовно, такий механізм доцільно застосовувати і у вітчизняній практиці, яка вирізняється посиленням інтенсивності бюджетного контролю без помітного зменшення кількості виявлених порушень.

Утім, не виключено, що недостатньо підготовлений перехід до застосування процедур несущільного бюджетного контролю може мати й негативні наслідки: спричинить виникнення суб'єктивних підходів щодо перевірки окремих бюджетних установ, зговір контролерів і розпорядників коштів з метою приховування об'єктивних результатів контролю, перетворить контроль в інструмент реалізації особистих інтересів суб'єктів контролю та представників влади тощо. Адже, як вірно зазначають французькі фахівці, запровадження у Франції партнерського контролю стало можливим лише після довготривалого періоду жорсткої перевірки державою бюджетних витратів, упродовж якого в розпорядників коштів виробилися традиції щодо дотримання вимог бюджетного законодавства [1, с. 14]. Тому використання позитивних елементів французького досвіду має відбуватися поступово, одночасно з виробленням відповідних методик і вдосконаленням інституційних основ бюджетного контролю в Україні.

#### **Література**

1. *Звіт про візит-відрядження фахівців Державного казначейства України до Міністерства економіки, фінансів і промисловості Франції в період з 29 травня по 5 червня 2005 р.* – К.: Державне казначейство України, 2005. – 46 с.
2. *Павлюкова О. В. Отчет о служебной командировке в г. Нуазель, Франция с 29 августа 2011 г. по 01 августа 2012 г.* [Електр. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.roskazna.ru/store//11092012OTCH.pdf>.
3. *Олифиренко Ю. Иерархический контроль расходов в Казначействе Франции / Юлия Олифиренко // Бюджет. – 2008. – Июль. – С. 58-59.*
4. *Guide methodologique du controle hierarchise des depenses publiques dans les etablissements publics nationaux.* – Paris: Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2004. – 93 p.
5. *Дюков С. П. Отчет о проведении встречи специалистов Федерального казначейства России и Министерства экономики, финансов и промышленности Франции на тему: «Государственные закупки. Опыт работы территориальных органов казначейства» (13-17 ноября 2006 г.)* [Електр. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.roskazna.ru/fk/sotrydnichestvo2006.html>.
6. *Бариніна М. Органічний закон: інновації у внутрішньому контролі Франції / Марина Бариніна // Фінансовий контроль. – 2007. – № 5. – С. 59-63.*