

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Денис ВОСТРИКОВ

Академия экономических знаний Молдовы

Printre toate problemele legate de realizarea controlului financiar de stat, locul central ocupă problema evaluării eficienței acestuia. Sub eficiența controlului financiar de stat se subînțelege suma efectelor obținute de la efectuarea controlului financiar. Factorii principali care influențează eficiența controlului financiar de stat sunt costurile de întreținere a organelor de control și suma mijloacelor obținute în urma reviziei.

Among all problems related to implementation of the state financial control, the central place occupies a problem of the estimation of its efficiency. Efficiency of the state financial control is a sum of the effects received from carrying out of the financial control. The major factors that influence on efficiency of the state financial control are maintenance costs for controlling institutions, and amount of means, received in result of revision.

Среди всех проблем, связанных с осуществлением государственного финансового контроля, центральное место занимает проблема *оценки его эффективности*.

Вопросы оценки эффективности государственного финансового контроля связаны с проблематикой реализуемости и затратности контрольной функции управления государством. Практическая реализуемость и затратность контрольной функции государства тесно связана с проблемой адекватности нормативно-регулирующей деятельности государства объективным экономическим законам. Организация финансового контроля – это составная часть транзакционных издержек государства.

Актуальность оценки эффективности государственного финансового контроля обусловлена переходным характером экономики Молдовы, характеризующимся активным принятием большого количества законов и других нормативно-правовых актов во всех областях деятельности общества, а также реформированием органов управления. В процессе совершенствования нормативно-правовой базы учитывается возможность органов государства и общества обеспечить выполнение соответствующих регламентирующих норм. При этом выполнение положений закона должно обеспечиваться экономически оправданным объемом средств.

Поскольку контроль заключается в выявлении нарушений, то его действенность и эффективность напрямую зависят от четкости формулировок в нормативных правовых актах содержания каждого вида нарушений и установления в каждом нормативном правовом акте ответственности за его невыполнение с определением санкций, адекватных ущербу, нанесенному в результате неправомерных действий или бездействия.

В некоторых нормативно-правовых актах [1; 2], регламентирующих деятельность органов государственного финансового контроля, в качестве одной из задач выделяют контроль законности, эффективности, рациональности, целесообразности использования средств бюджета, специальных фондов и государственной собственности.

Возможна замена понятий эффекта и эффективности терминами результат и результативность. Такое обобщение не отражает реальной действительности. Результат – это выраженный в стоимостном или количественном измерении итог выполнения той или иной работы, операции или программы. Под эффектом следует понимать влияние конкретного результата на функционирование системы в целом, качество ее работы.

Главным критерием определения эффекта государственного финансового контроля выступает совокупность объективных последствий финансового контроля.

Получение данных о таком эффекте требует знания конкретного содержания деятельности контролирующего органа, реакции на его действия субъекта контроля, изменений, происходящих под влиянием контроля в управленческой деятельности. Невозможно судить об итогах контроля без выявления практических результатов, которые он оказал на содержание деятельности проверяемого субъекта или должностного лица. Учет последствий контроля для управленческой деятельности необходим,

так как под эффектом контроля подразумевается достижение не всякого положительного результата, а только того, который является следствием контроля. Если контрольный орган обнаружил какие-то недостатки или нарушения, выяснил, кто в них персонально виновен, он обязан не только принять меры к виновным, но, прежде всего, указать пути и способы улучшения работы, как и кто должен устранить выявленные недостатки или нарушения, установить для этого определенный срок, а затем проверить исполнение.

Результаты финансового контроля будут, однако, неточными, если не учитывать сопровождающие проведение контроля затраты: длительность проверок, число участвующих в проверках лиц, различного рода расходы (на транспорт, командировки) при выезде на место и т.д. Затраты на проведение контроля могут быть большими или меньшими и должны соизмеряться с его результатами. Степень эффективности контроля тем выше, чем меньше усилий и средств затрачивается на достижение положительного результата. В этой связи одним из критериев эффективности финансового контроля является его *экономичность*. Правильная оценка результатов деятельности контрольных органов связана с выявлением и учетом таких показателей, которые характеризуют затраты, связанные с осуществлением контроля. Они включают число проверяющих и число работников проверяемого органа, которые подготавливают необходимые материалы, затраченное теми и другими время, полноту предоставленных сведений, общее число участников проверки и т.д.

Изучение подобных показателей позволяет устанавливать соразмерность произведенных затрат и реальных результатов контроля. В ряде случаев сопоставление затрат и достигнутых результатов показывает, что контроль оправдан. При правильной организации затраты на финансовый контроль являются относительно небольшими.

Как *экономическая категория понятие «эффективность государственного финансового контроля»* имеет двойное толкование:

1) эффективность государственного финансового контроля, понимаемая как *эффективность использования бюджетных средств*;

2) эффективность государственного финансового контроля, заключающаяся в *эффективности деятельности органа государственного финансового контроля* и его должностных лиц.

Под *рациональностью* следует понимать выбор наилучшего из нескольких предложенных вариантов выполнения поставленной задачи или решения какой-либо проблемы. В таком случае средства, потраченные на реализацию наилучшего варианта, можно признать использованными рационально.

В то же время если соблюдение принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств означает достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств, то само понятие эффективности можно определить как соотношение между полученным результатом и затраченными средствами.

При этом результат характеризуется фактом достижения (недостижения) той цели, ради которой это расходование производилось.

Таким образом, возможны *четыре варианта использования средств*:

1) *рациональное и эффективное* – выбран оптимальный путь решения проблемы, соблюден принцип эффективности;

2) *рациональное, но не эффективное* – выбран оптимальный путь решения проблемы, но принцип эффективности не соблюден;

3) *нерациональное, но эффективное* – принцип эффективности соблюден в рамках выбранного пути решения, но данный путь не является наилучшим среди существующих;

4) *нерациональное и неэффективное* – кроме того, что выбранный путь решения проблемы не является наилучшим среди существующих, при его реализации не был соблюден принцип эффективности.

В экономической теории эффективность экономической деятельности характеризуется полученным результатом. Показатель эффективности определяется отношением между полученными экономическими и финансовыми выгодами (эффектом) и усилиями, связанными с их получением [7].

Основной формулой расчета показателя эффективности является:

$$\text{ЭФФЕКТИВНОСТЬ} = \frac{\text{ЭФФЕКТ}}{\text{УСИЛИЕ}} \quad (1)$$

Под **эффективностью государственного финансового контроля** понимается сумма эффектов, полученных от проведения финансового контроля, которые можно классифицировать следующим образом: *социальный эффект; организационный эффект; экономический эффект.*

Социальный эффект государственного финансового контроля выражается общей суммой выявленной задолженности в специальные фонды, уплаченной в результате контроля в бюджет государственного социального страхования и фонд обязательного медицинского страхования. Средства из вышеназванных специальных фондов имеют социальную направленность: выплаты пенсий, выплаты по нетрудоспособности, поддержание социально уязвимых слоев населения и т.д.

Кроме того, финансовый контроль исполнения бюджета не позволяет отвлекать средства, предусмотренные на социальные программы, на другие цели, что обеспечивает развитие таких социальных институтов, как образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, пенсионное обеспечение и др.

Организационный эффект заключается в том, что по итогам контрольных мероприятий, проводимых, в частности, Счетной палатой, предлагаются и реализуются меры по улучшению структуры исполнительной власти. В результате повышается управляемость в государстве, сокращаются излишние звенья или создаются новые, необходимые для экономики, повышается оперативность управления, что в свою очередь снижает транзакционные издержки и приводит к экономии бюджетных средств.

Экономический эффект выражается поступлением прочих средств, выявленных в результате государственного финансового контроля, таких как средства, полученные в виде штрафов и пени, а также средства, выявленные различными органами ГФК. Экономический эффект достигается и в результате улучшения деятельности органов государственного финансового контроля в части экономии бюджетных и специальных средств и т.д.

Эффективность государственного финансового контроля рассматривается как адекватность достигнутых в процессе контроля результатов намеченным целям, степень приближения результата к цели, с одновременным учетом затрат (времени, материальных и денежных средств, трудовых ресурсов и т. д.). Экономическая эффективность соизмеряет достигнутый экономический эффект с затратами на его получение.

Количественная оценка государственного финансового контроля может быть определена как соотношение экономических результатов исполнения представлений и предписаний и затрат на содержание органа государственного финансового контроля.

Основываясь на общей формуле показателя эффективности, **количественную оценку эффективности** деятельности органа государственного финансового контроля можно рассчитать по формуле:

$$Ke = \frac{M}{E}, \quad (2)^*$$

где **Ke** – коэффициент эффективности;

M – средства, возвращенные на бюджетные счета и специальные фонды;

E – затраты на содержание органа финансового контроля.

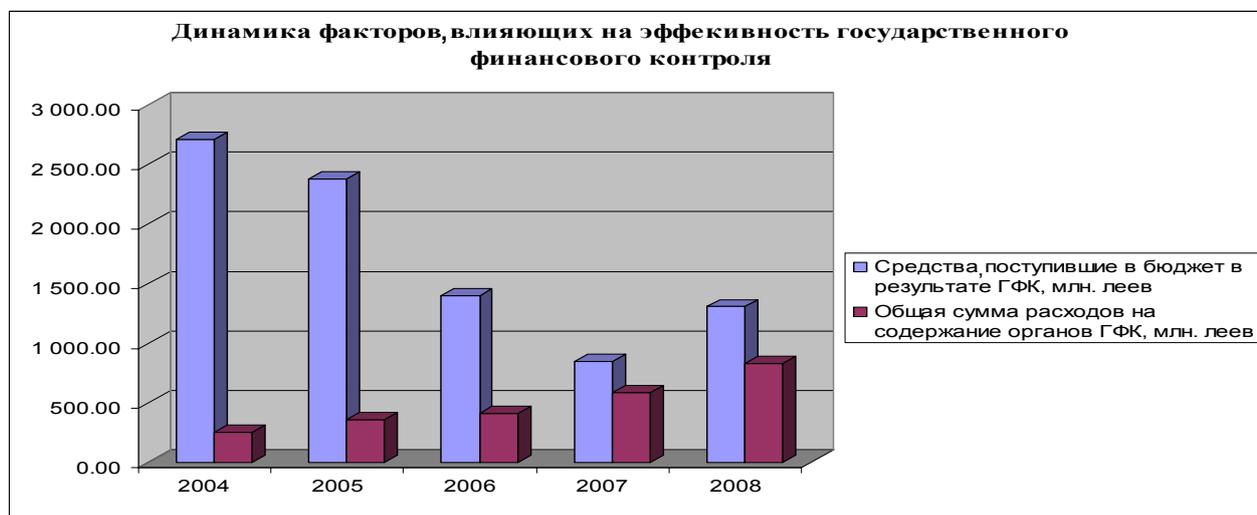
Для повышения эффективности государственного финансового контроля необходимо, во-первых, повышать качество работы инспекторского состава, который должен выявлять максимально возможное количество нарушений, во-вторых, снижать себестоимость контрольной работы.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что основными **факторами, влияющими на эффективность государственного финансового контроля, являются расходы на содержание органов контроля и сумма средств, поступающих в результате ревизии.** Наглядно динамика основополагающих факторов представлена в **Диаграмме**. Как видно из диаграммы, средства, расходуемые на содержание контрольно-ревизионных органов, незначительны по сравнению с объемом средств, поступающих в

* Источник: разработано автором на основе формулы 1.

бюджет в результате функционирования этих органов. Более подробный анализ эффективности государственного финансового контроля представлен в таблице.

Диаграмма



Источник: Разработано автором, на основании таблицы анализа динамики эффективности государственного финансового контроля.

Эффективность государственного финансового контроля в Республике Молдова рассчитана на основе *динамики эффективности государственного финансового контроля*.

Таблица

Анализ динамики эффективности государственного финансового контроля

№ п/п	Показатели	2004	2005	2006	2007	2008
1	Средства, поступившие в бюджет в результате ГФК, млн. леев	2 710,76	2 379,63	1 399,65	847,50	1 306,90
1.1.	Выявленная задолженность по уплате в БГСС, млн. леев	1 153,20	1 177,10	1 216,10	433,60	647,90
1.2.	Выявленная задолженность по уплате в ФОМС, млн. леев	88,60	4,55	3,90	2,00	3,90
1.3.	Прочая задолженность в бюджет, администрируемая различными органами ГФК, млн. леев	1 398,40	1 106,10	74,80	316,90	325,60
1.4.	Административные штрафы и санкции, млн. леев	70,56	91,88	104,85	91,50	34,50
1.5.	Сбор за легализацию капитала, уплаченный юридическими лицами, млн. леев	-	-	-	3,50	295,00
2	Общая сумма расходов на содержание органов ГФК, млн. леев	252,23	354,58	407,87	585,37	832,72
	в том числе:					
2.1.	Счетная палата, млн. леев	8,23	12,25	12,76	14,77	21,68
2.2.	Таможенный департамент (служба), млн. леев	88,00	152,41	147,29	263,89	212,97
2.3.	Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией, млн. леев	41,70	41,28	47,93	52,69	58,08
2.4.	Финансовая, налогово-бюджетная и контрольная деятельность, млн. леев	114,30	148,64	199,89	254,02	539,99
	Главная государственная налоговая инспекция, млн. леев	84,18	118,74	160,77	201,03	-
	Департамент (Служба) финансового контроля и ревизий, млн. леев	5,97	6,92	10,64	11,08	-
	Государственное казначейство, млн. леев	23,68	22,09	27,34	29,64	-
	Государственная инспекция по надзору за страхованием и негосударственными пенсионными фондами, млн. леев	0,27	0,62	0,73	0,42	-

	Служба государственного надзора за деятельностью сберегательно-заемных ассоциаций граждан, млн. леев	0,21	0,27	0,40	0,31	-
	Национальная комиссия по финансовому рынку, млн. леев	-	-	-	11,55	-
3	Показатель эффективности ГФК	10,75	6,71	3,43	1,45	1,57
4	Доля расходов на содержание органов ГФК в сумме средств, поступивших в бюджет в результате ревизии	9%	15%	29%	69%	64%

Источник: Отчет Счетной Палаты о порядке управления публичными финансами в 2004-2008 гг.; Закон о государственном бюджете за 2004-2008 гг.

В период с 2004 по 2007 гг. отмечалось снижение показателя эффективности ГФК в результате влияния двух факторов: как уменьшения средств, перечисленных в бюджет в результате контрольно-ревизионных мероприятий, так и увеличения суммы расходов на содержание органов государственного финансового контроля. Данный показатель снизился с 10,75 в 2004 году до 1,45 в 2007 г., составив в 2005 году 6,71 и в 2006 году – 3,43. Исключением явилось незначительное увеличение данного показателя в 2008 году по отношению к 2007 году, который составил 1,57. Однако следует отметить, что объем выявленных нарушений снижается по мере повышения результативности контроля. В таблице аналитических данных можно проследить тенденцию снижения суммы задолженности в фонд обязательного медицинского страхования с 88,6 млн. леев в 2004 году до 2,0 млн. леев в 2007 году, а также по суммам задолженностей в бюджет, администрируемых различными органами государственного финансового контроля. Отмечается довольно значительное уменьшение, как в абсолютном выражении, так и в относительном. Так, по данному показателю абсолютный уровень составил в 2005 году 1106,10 млн. леев, уменьшившись на 292,3 млн. леев, или на 21% по отношению к 2004 году, а в 2006 году составил 74,80 млн. леев, уменьшившись в сравнении с 2005 годом на 1031,30 млн. леев, или на 93% в относительном выражении. В 2007 году данный показатель увеличился в абсолютном выражении на 242,10 млн. леев по отношению к 2006 году, что в относительном выражении составило 324%, однако в долгосрочном периоде отмечается уменьшение данного показателя. Данный факт, безусловно, можно считать положительным фактором, непосредственно связанным с деятельностью органов государственного финансового контроля. Кроме этого, отмечается факт увеличения поступлений в бюджет в результате взыскания административных штрафов и пени. В 2005 году данный показатель составил 91,88 млн. леев, увеличившись в сравнении с 2004 годом на 21,33 млн. леев, или на 30%. Динамика этого показателя в период с 2005 по 2006 гг. в относительном выражении составила 14%, что в абсолютном выражении составило 12,97 млн. леев. Данный факт можно рассматривать с двух точек зрения. Во-первых, результативность проводимого государственного финансового контроля проявляется в выявлении большего числа правонарушений и как результат – в увеличении объемов штрафных санкций и пени. Во-вторых, сам факт увеличения административных взысканий свидетельствует о нежелании экономических агентов вести предпринимательскую деятельность в рамках, установленных законодательством. Относительно 2007 года отмечается небольшое снижение данного показателя (на 13,35 млн. леев), что следует связывать с вступлением в силу *Закона № 1164-XIII от 24 апреля 1997 года о введении в действие разделов I и II Налогового кодекса*.

В 2008 году динамика несколько изменилась. Так, задолженность в специальные фонды, выявленная в результате финансово-контрольных мероприятий, увеличилась по отношению к 2007 году в абсолютном выражении на 214,30 млн. леев в бюджет государственного социального страхования и 1,9 млн. леев в фонд обязательного медицинского страхования, что в относительном выражении составило 49% и 95% соответственно. Данное увеличение может быть обусловлено не только повышением качества контрольно-ревизионных мероприятий, но и вступлением в силу *Закона № 1164-XIII от 24 апреля 1997 года о введении в действие разделов I и II Налогового кодекса*.

Анализ расходов на содержание органов государственного финансового контроля различных уровней выявил тенденцию увеличения по всем пунктам. Исключение составило незначительное уменьшение средств на содержание казначейства в 2005 году по отношению к 2004 году на 1,59 млн. леев, а также уменьшение расходов, связанных с содержанием таможенного департамента в 2006 году по отношению к 2005 году на 5,12 млн. леев. Кроме того, отмечается уменьшение расходов на содержание Государственной инспекции по надзору за страхованием и негосударственными пенсионными

фондами и Службы государственного надзора за деятельностью сберегательно-заемных ассоциаций граждан. Однако данное снижение обусловлено ликвидацией данных подразделений и учреждением Национальной комиссии по финансовому рынку, расходы на содержание которой значительно превысили экономию по вышеназванным ликвидированным учреждениям, составив 11,55 млн. леев. Обобщенный показатель расходов органов государственного финансового контроля в 2005 году составил 354,58 млн. леев, увеличившись по отношению к 2004 году в относительном выражении на 41%, а в абсолютном на 102,35 млн. леев. Динамика 2006 года по отношению к 2005 году составила 53,29 млн. леев в абсолютном выражении, или 15% в относительном. 2007 год также отмечается увеличением данного показателя, составившего 585,32 млн. леев, увеличившись на 177,49 млн. леев в абсолютном выражении, или на 44% в относительном. В 2008 году также отмечается увеличение данного показателя по отношению к 2007 году на 247,35 млн. леев в абсолютном выражении, или на 42% в относительном выражении. Учитывая тот факт, что увеличение расходов на органы ГФК связано с обеспечением нормальных условий труда работников, с техническим обеспечением реализации функций, материальным стимулированием, исключая факт коррупции, а также с социальной поддержкой, в целом можно считать это увеличение положительным фактором, влияющим на результаты деятельности органов государственного финансового контроля.

Анализ динамики эффективности государственного финансового контроля выявил тенденцию уменьшения исчисляемого показателя как за счет общего уменьшения средств, поступивших в бюджет в результате ревизии, так и в результате увеличения расходов, связанных с содержанием контрольно-ревизионных органов.

Показатель доли расходов на контрольно-ревизионные мероприятия в общей сумме выявленных органами ГФК и перечисленных в бюджет средств в период с 2004 по 2006 гг. остается незначительным, не превышая 1/3. За анализируемый период максимальный уровень составил 29% в 2006 году, увеличившись на 14%-х пунктов по сравнению с 2005 годом и на 20%-х пунктов по отношению к 2004 году. В 2007 году отмечается резкое увеличение данного показателя, который в 2008 году практически не изменился, однако данный факт нельзя расценивать как отрицательное явление, так как эффект от вступления в силу *Закона № 1164-XIII от 24 апреля 1997 года о введении в действие разделов I и II Налогового кодекса* рассчитан на долгосрочный период и выводы можно будет сделать, проанализировав финансовые результаты 2009 года.

Стремительно развивающаяся под действием внутри- и внешнеэкономических факторов финансовая система в Республике Молдова способствует развитию новых форм и способов финансового взаимодействия экономических агентов, как резидентов, так и не резидентов Республики Молдова.

Совершенствование контроля и его эффективность во многом зависит от дальнейшего развития концептуальной и законодательной базы, обеспечивающей его проведение на качественно новом уровне, присущем современным условиям хозяйствования. Условия рыночных отношений предусматривают качественно новые характеристики финансового контроля, а именно – контроль эффективности использования средств субъектов хозяйствования, направляемых на осуществление производственных и социально-экономических программ.

Понятие контроль эффективности не сводится лишь к поискам экономической выгоды тех или иных финансовых операций. Суть его заключается в оценке управленческих решений и действий по целому комплексу показателей, таких как экономические показатели, социальные, правовые и т.д.

Контроль эффективности выходит за сферу бухгалтерской отчетности и законности, что предусматривает выработку суждений и оценку целесообразности производимых расходов, действительности тех или иных законодательных актов. Если законы или другие нормативные акты не отвечают требованиям реальной обстановки, то органы контроля должны выступать с инициативой об их отмене, изменении или принятии новых правовых норм.

Анализ законодательной базы, регулирующей функционирование государственного финансового контроля, выявил необходимость совершенствования законодательства с целью формирования нормативной базы, регламентирующей единые процессуальные нормы проведения финансового контроля для органов государственного финансового контроля, определения процедуры передачи дел между контролирующими органами, а также создания единой информационной базы, с доступом для всех органов государственного финансового контроля, уполномоченных вести дела по административным

правонарушениям, содержащей необходимые данные по соответствующим делам, как находящимся в процессе рассмотрения, так и по которым вынесено решение.

Основная задача органов государственного финансового контроля – не допустить появления, развития и стабилизации противоправного развития экономических отношений посредством повышения эффективности государственного финансового контроля, т.е. в перспективе он должен иметь профилактический характер. Увеличение потенциала эффективности государственного финансового контроля в Республике Молдова возможно посредством:

- перманентного совершенствования законодательства, в соответствии экономическим реалиям;
- внедрения международных стандартов финансового контроля;
- развития тесного сотрудничества с международными контрольными органами, а также органами финансового контроля и мониторинга стран – стратегических партнеров;
- повышения квалификации сотрудников органов государственного финансового контроля.

Литература:

1. Постановление о концепции государственного контроля в Республике Молдова, №189-XIII от 19.07.94 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.6/57.
2. Счетная Палата. Нормы проведения предварительного финансового контроля, от 01.10.99 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.135-136/43.
3. Александрова Е.И., Башкайкина Н.А. Государственный финансовый контроль и становление аудита эффективности использования бюджетных средств // Финансы и кредит, 2004, № 20(158).
4. Васильева М.В. Критерии и показатели оценки эффективности государственного финансового контроля // Финансы и кредит, 2009, №32 (368).
5. Симонова Л.А. Эффективность государственного финансового контроля // Финансы, 2006, №4.
6. Хмельницкий В.А. Ревизия и аудит. - Минск: Книжный Дом, 2005.
7. Цирюльникова Н., Палади В. Анализ финансовой отчетности. - Кишинев, 2005.

Prezentat la 16.03.2010