

УТВЕРЖДАЮ

М. Овийр
Государственный контролер
26 февраля 2010 г.

СТРАТЕГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НА 2010–2013 ГОДЫ

Предисловие

В соответствии с Основным законом, Государственный контроль является конституционным органом, основы деятельности которого установлены в Законе о Государственном контроле. Согласно закону, цель деятельности Государственного контроля заключается в том, чтобы посредством финансово-хозяйственного контроля создать у Рийгигогу и общественности уверенность в том, что средства публичного сектора используются законно и результативно. Для достижения этой цели Государственный контроль проводит финансовые аудиты и аудиты результативности. Законом установлено, что Государственный контроль является независимым государственным органом в области своей деятельности. Независимость означает свободу решать самостоятельно, какие аудиты проводить, а также обязанность проводить аудит беспристрастно в соответствии с законами и международно-признанными стандартами аудита.

Принципы действия публичного сектора и отчетности претерпевают постоянное быстрое развитие. На Государственный контроль возложена важная роль в предоставлении Рийгигогу и общественности независимой и объективной обратной связи о результативности осуществленного выбора и обнаруженных недостатках.

Государственный контроль обнародует результаты своей работы в отчетах. Из них самым важным является обзор использования и сохранения государственного имущества, который государственный контролер представляет Рийгигогу каждый год. Этот обзор обсуждается в Рийгигогу вместе со сводным отчетом государства за хозяйственный год. В ежегодном обзоре использования и сохранения государственного имущества рассматриваются подытоженно также самые важные результаты аудитов, проведенных в течение года.

Способность к приспособлению и учебе – это свойства, которые помогают Государственному контролю поддерживать положительные изменения в публичном секторе. Например, понимая то, что для улучшения аудита отчетов публичного сектора и сам Государственный контроль должен существенно повысить свою компетенцию в области финансовых аудитов, Государственный контроль поставил перед собой соответствующие ограниченные во времени цели. Для достижения этой же цели Государственный контроль работает с 2009 года со структурой, базирующейся на виде аудита. Однако в течение многих лет неизменными остаются основные ценности, цели и принципы деятельности Государственного контроля. Руководствуясь добросовестной практикой управления, Государственный контроль стремится быть примером для других организаций публичного сектора.

Понятия

Стандарт добросовестной практики управления – принципы, которые разработала и опубликовала в январе 2005 года комиссия, занимающаяся добросовестной практикой управления публичным сектором (совместный проект *The Office for Public Management (OPM)* и *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)* в Великобритании).

Принципы добросовестной практики управления следующие:

- сосредоточение на цели и результате организации, исходя из интересов граждан и пользователей услуг;
- развитие в организации основных ценностей и демонстрация добросовестной практики управления через личный пример;
- принятие сознательных и прозрачных решений и управление рисками;
- развитие способностей руководящего органа организации для повышения эффективности деятельности организации;
- эффективная деятельность через четко определенные функции и роли;
- привлечение заинтересованных групп и фактическое выполнение обязанности по отчетности.

Цель влияния – позитивное изменение, которого добивается Государственный контроль своей деятельностью.

Цели влияния находятся в соответствии со стандартом добросовестной практики управления и поддерживают применение его принципов.

Государство означает, как правило, весь публичный сектор. Государственный контроль вправе осуществлять в ограниченном объеме контроль за местными самоуправлениями, за целевыми фондами, учредителями или членами которых местные самоуправления являются, за коммерческими товариществами, в которых местные самоуправления имеют доминирующее положение.

Миссия:

Государственный контроль хочет **помочь государству быть хорошим хозяином**.

Помочь означает, что результаты работы Государственного контроля окажут помощь при принятии решений. **Оказание помощи** означает объективные оценки, советы и обратную связь относительно проделанного.

Быть хорошим хозяином означает применение при управлении государством стандарта добросовестной практики управления.

Государственный контроль считает необходимым продвижение в публичном секторе применения добросовестной практики управления, основанной на результатах аудита и международном опыте.

Цель Государственного контроля заключается в том, чтобы с помощью беспристрастных заключений, оценок и советов, вызывающих позитивные изменения, и деятельностью и поведением, служащими примером для всего публичного сектора, добиться положения, при котором

- Рийгикогу использует при оценке деятельности правительства результаты работы Государственного контроля;
- налогоплательщик знает, что Государственный контроль содействует лучшему использованию его денег.

В 2010–2013 гг. Государственный контроль считает своей главной задачей обратить внимание Рийгикогу и правительства на возможности более рационального использования денег публичного сектора по сравнению с прежним их использованием. При этом должен сохраниться объем предоставляемых услуг и должно улучшиться их качество, также должно улучшиться состояние окружающей среды. Принимаемые решения должны обеспечить долгосрочное устойчивое развитие экономики государства и рост благополучия населения.

Видение:

Государственный контроль – это **инновационная аудиторская организация, которая является примером применения наилучшей практики аудита**.

«**Инновационная**» означает постоянное стремление становиться лучше. В Государственном контроле поддерживают креативность, открытость новому, предоставление возможностей хорошим идеям. Это противостоит боязни высказывания своих идей или мнению, что форма важнее содержания. «**Инновационный**» означает желание постоянного развития через мыслительный процесс. Это означает постоянное изменение организации и умение учиться и использовать опыт высших контрольных учреждений других государств.

Аудиторская организация определяет основную деятельность и позицию Государственного контроля. Основная работа Государственного контроля заключается в проведении аудитов. Ценностные оценки аудиторов Государственного контроля должны основываться на этическом кодексе аудитора.

Государственный контроль стремится быть **примером** как для действующих в Эстонии аудиторских коммерческих товариществ, так и для высших контрольных учреждений других государств.

Наилучшая практика аудита означает прежде всего качество аудита и соответствие международным стандартам аудита.

Основные ценности:

Основные ценности Государственного контроля – это объективность и независимость, компетентность и прилежание, честность и достоинство.

Основные ценности Государственного контроля вытекают непосредственно из основных ценностей хорошего аудитора, зафиксированных в этическом кодексе аудитора Государственного контроля. Основные ценности – это совокупность ценностей, из которых ни одну нельзя ни переоценивать, ни недооценивать. Помимо аудиторов, в Государственном контроле основные ценности соблюдаются также всеми остальными работниками Государственного контроля.

Объективность и независимость. Принцип объективности возлагает на каждого аудитора обязанность быть справедливым, честным и свободным от конфликта интересов. Аудитор выполняет свои служебные задания в публичных интересах и обязуется избегать вмешательства в те вопросы, которые связаны с его интересами вне аудита.

Компетентность и прилежание. Сохранение компетентности требует постоянного профессионального самоусовершенствования. Аудитор не должен оставлять о себе впечатление, что у него, якобы, имеются специальные знания и опыт, которых на самом деле у него нет. Аудитор прилежен как при проведении аудита, так и при осуществлении надзора над аудитом и осуществлении контроля качества, а также при составлении аудиторского отчета. Следует сохранять конфиденциальность информации, полученной в ходе проведения аудита.

Сотрудничество и открытость. Аудитор ценит сотрудничество и открытое и взвешенное общение. Аудитор проявляет открытость при ознакомлении Рийгикогу и других целевых групп с результатами работы Государственного контроля. Предоставление информации, полученной в ходе аудита, внешним сторонам должно быть обоснованным и продуманным. Аудитор открыт для обсуждения результатов своей работы внутри Государственного контроля, чтобы с помощью разделенного опыта улучшить качество аудитов.

Честность и достоинство. Поведение аудитора должно быть безупречным в любое время и в любой ситуации. Аудитор должен осознавать, что доверие и уважение общественности к деятельности Государственного контроля зависит от деятельности каждого аудитора.

ЦЕЛИ ВЛИЯНИЯ

Задача Государственного контроля заключается в том, чтобы посредством организации аудитов, оценок и рекомендаций, приведенных в аудиторских заключениях, содействовать достижению следующих целей:

1. Правильный и упорядоченный государственный финансовый учет. Годовые бухгалтерские отчеты государства и лиц, обязанных вести государственный бухгалтерский учет, правильные. Принципы составления бюджета и бухгалтерского учета при возможности унифицированы.хозяйственные сделки государства находятся в соответствии с законами, документированы и обнародованы надлежащим образом. Деятельность государства по сбору доходов эффективна, а учреждения экономны в расходах.

Направлять проверяемых лиц таким образом, чтобы система отчетности и принципы учета достигли хорошего уровня. Государственный контроль проводит аудит важных областей финансового учета. Государственный контроль унифицирует принципы в той области, где используемые принципы могут различаться, в результате чего в финансовых отчетах возникают ошибки. При контроле законности Государственный контроль занимается в первую очередь вопросами, которые возникают при применении законов, касающихся государственного имущества, бюджета и государственных поставок. При проверке законности в местных самоуправлениях Государственный контроль обращает больше внимания на оценку законности основной деятельности, чем на верность отдельных сделок.

2. Система внутреннего контроля единицы публичного сектора (охватывает организационную структуру, методы, процедуры и внутренний аудит) обеспечивает законность и экономность деятельности учреждения и способность избежания существенных рисков, ошибок и/или злоупотреблений.

Цель постоянного усовершенствования системы внутреннего контроля заключается в достижении положения, когда в существенных областях имеется система постоянной оценки рисков и действенная система внутреннего контроля.

3. Государственные инфотехнологические системы обеспечивают для принятия решений или обслуживания населения правильную информацию в правильное время.

Государственные инфотехнологические системы развиваются и управляются наилучшим возможным образом при разумном применении возможностей и постановке на первое место интересов тех, кого государство обслуживает.

4. Планирование государственного бюджета вытекает из долгосрочных целей деятельности государства (учреждения), и процесс составления бюджета достиг стабильности.

Правила составления государственного бюджета стабильные. При составлении бюджета информация движется в обоих направлениях: сверху вниз и снизу вверх. Бюджет представляется исходя из обоснованных калькуляций. Процесс составления бюджета управляется с помощью ИТ-системы.

5. Государственная политика и программы (в более широком смысле) выполняют поставленные перед ними цели и оказывают желаемое влияние. Решения основываются на достоверной, своевременной и полной информации.

Оценивают, являются ли поставленные цели достаточно конкретными и измеримыми. При оценке эффективности целью, среди прочего, является дача конкретной (в денежном выражении) обратной связи о выгоде и/или упущенной выгоде, вытекающей из произведенных расходов. Оценивают, является ли информация о достижении целей, представленная в отчетах о деятельности, релевантной и достоверной.

6. Участие государства в целевых фондах, коммерческих товариществах и некоммерческих объединениях является целесообразной, прозрачной и эффективной.

Государство четко осознает, почему оно участвует в каком-либо частноправовом учреждении, делая это экономно и эффективно и соблюдая инструкцию по добросовестной практике управления.

7. Государство результативно использует выделяемые из фондов Европейского Союза деньги, исходя из требований Европейского Союза. Учреждения, связанные с разделом, контролем и сбором денег Европейского Союза, выполняют свои задачи корректно.

Государственный контроль обращает повышенное внимание на использование денег, получаемых из фондов Европейского Союза, обращая основное внимание на то, четко ли определено при ходатайстве о получении денег, чего именно желают добиться с их помощью в государстве (в конкретной области). Использование денег оценивается в первую очередь с аспекта достижения поставленных целей.

РАЗВИТИЕ ВИДОВ АУДИТА

Государственный контроль придает равное значение финансовым аудитам и аудитам результативности. Хотя эти два вида аудита четко различаются, их охват может при конкретных аудитах частично перекрываться:



Как и в предыдущие годы, Государственный контроль видит основной возможностью повышения результативности своей деятельности повышение эффективности процесса аудита и улучшение качества аудиторских отчетов.

Основная цель финансового аудита заключается в оценке правильности финансового отчета. Государственный контроль поставил себе целью повышение собственной компетентности в области финансового аудита таким образом, чтобы начиная с 2011 года при оценке сводного отчета за хозяйственный год государства быть способным выполнять задачи группового аудитора в соответствии со стандартом аудита *INTOSAI* и требованиями Закона о Государственном контроле, Закона о государственном бюджете и Закона об аудиторской деятельности.

Государственный контроль не проводит аудит бухгалтерских отчетов местных самоуправлений, учрежденных ими целевых фондов и некоммерческих объединений с их участием, а также аудит бухгалтерских отчетов коммерческих товариществ, находящихся под доминирующим влиянием местных самоуправлений. В них Государственный контроль оценивает в первую очередь соответствие деятельности правовым актам и нормам, а также действие системы внутреннего контроля.

Основная цель аудита результативности заключается в оценке бережливости, эффективности или действенности. Проведение аудитов результативности планируется с целью содействия таким структурным изменениям в государстве, которые обеспечили бы качественное оказание государственных услуг в соответствии с финансовыми возможностями государства и создали бы предпосылки для устойчивого экономико-экологического развития.

ДОСТИЖЕНИЕ ЦЕЛЕЙ ВЛИЯНИЯ ЧЕРЕЗ ПЛАН РАБОТЫ

Аудиты, включаемые в план работы, должны исходить из необходимости:

- составления обзора использования и сохранения государственного имущества,
- дачи оценки сводному отчету за хозяйственный год государства и
- выполнения долгосрочных планов деятельности отдела.

В конечном итоге деятельность направлена на достижение целей влияния, и при выборе темы аудита предпочтение отдается аудитам, в наибольшей степени содействующим достижению целей влияния.

Кроме соответствия целям влияния, Государственный контроль определил дополнительные критерии выбора, на основании которых государственный контролер оценивает предлагаемые в план работы предложения по аудиту. Они следующие:

- связь темы с обязанностями Государственного контроля;
- встречаемость или вероятность встречаемости существенных проблем;
- объем связанных с темой денег и активов государства и/или количество граждан, на которых тема существенно влияет;
- возможности Государственного контроля для создания ценности в результате аудита;
- интересность темы для Рийгикогу, общественности и проверяемого;
- осуществимость аудита средствами Государственного контроля и доступным ноу-хау.

Также Государственный контроль определил условия, при которых аудит не включается в план работы. Они следующие:

- не известны существенные проблемы относительно темы;
- отсутствует лицо, для которого может быть интересной оценка/информация, возникающая в ходе аудита;
- необходимое ноу-хау недоступно;
- достоверный аналогичный аудит (исследование) недавно проведен в подходящем объеме;
- в аудиторскую группу невозможно привлечь лиц, способных применить необходимые методы аудита;
- процесс развивается слишком быстро, в результате чего результаты аудита могут потерять актуальность еще до их обнародования;
- тема слишком сложная.

Критерии хорошего аудита:

- тема аудита находится в соответствии с миссией и целями влияния Государственного контроля;
- аудит проведен в соответствии с международными стандартами и этическим кодексом аудитора;
- в результате аудита дается оценка (ответ на цель аудита);
- выводы из аудиторского отчета компетентные, а рекомендации – конкретные и выполнимые.

РАЗВИТИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Действия, необходимые для достижения целей, поставленных в стратегии Государственного контроля, отражаются в более долгосрочных программах действия отделов и в годовых планах Государственного контроля.

Для унификации проведения и методики аудитов Государственный контроль проводит необходимое обучение, в то же время каждый работник сам отвечает за развитие навыков, необходимых для его работы. Государственный контроль поддерживает устремления своих работников в этом направлении в организационном плане, а при возможности поддерживает и в финансовом плане.

Государственный контроль считает важным сотрудничество отделов. Государственный контроль применяет меры для того, чтобы работающие в разных структурных подразделениях люди чувствовали себя членами Государственного контроля как целого и соответственно оценивали свою деятельность.

К планированию аудитов и оценке отчетов привлекаются специалисты и заинтересованные группы извне Государственного контроля, повышается эффективность внутриорганизационной оценки проведения и результатов аудита.

Государственный контроль развивает сотрудничество с высшими аудиторскими учреждениями других государств и с неправительственными профессиональными организациями, чтобы в результате этого повысить качество своей работы и поделиться своим опытом. Из действий, направленных на другие государства, приоритетным является руководство рабочей группой *INTOSAI* по аудиту окружающей среды.