

Розробка засад політики і практики діяльності Рахункової палати в контексті реформування соціальних послуг

*Матеріали презентації до круглого столу
Київ, “20” червня 2007 р.*



Сприяння реформі соціальних послуг в Україні
Facilitating Reform of Social Services in Ukraine

1. Ключові проблеми діяльності Рахункової палати як органу зовнішнього аудиту публічних фінансів

- Невідповідність меж компетенції Рахункової палати Лімській декларації
- Недостатній рівень інституційної, операційної та фінансової незалежності РП
- Недостатня ефективність взаємодії з парламентом
- Недоліки в організації діяльності
- Проблеми кадрового забезпечення
- Недоліки в методиці аудиту, що здійснюється РП
- Недостатня дієвість висновків і рекомендацій

2. Незалежність Рахункової палати: основні проблеми

- Конституція України не визначає підстави звільнення з посади Голови Рахункової палати
- Згідно із Законом про РП Голова РП може бути звільнений з посади у випадках, передбачених законодавством, а не законом
- Реалізація функції планування ускладнюється необхідністю проведення позапланових контрольних заходів за парламентською ініціативою
- Нерівномірність фінансування протягом року

3. Механізми забезпечення незалежності вищих органів аудиту: положення Лімської декларації

- Має бути гарантований **юридичний захист** Верховного Суду проти будь-якого втручання, що посягає на незалежність і контрольні повноваження вищого контрольного органу
- Незалежність членів вищого органу аудиту має бути забезпечена на рівні Конституції. **Процедура їх відкликання має визначатись Конституцією** і не повинна становити загрозу незалежності
- Щодо **просування по службі** ревізори вищого контрольного органу не повинні піддаватись впливу організацій, що перевіряються, і залежати від відповідних організацій
- Вищий орган контролю має забезпечуватись **фінансовими засобами, необхідними для виконання покладених на нього завдань**

4. Межі контрольної компетенції Рахункової палати: основні проблеми

- Контроль за надходженням і використанням коштів лише Державного бюджету України, а не всіх публічних фінансів
- Невизначеність мети та порядку контролю за надходженням коштів до Державного бюджету в Законі (нова редакція ст. 98 Конституції)
- Невизначеність засад взаємодії з іншими органами фінансового контролю
- Недостатня визначеність повноважень, через які реалізуються контрольні функції

6. Причини недостатньої ефективності взаємодії Рахункової палати з парламентом

- Відсутність у складі РП “спеціалізованого” підрозділу у зв'язках з парламентом
- Загальний характер рекомендацій і складність їх безпосереднього застосування
- Вузький обсяг компетенції РП щодо експертизи законопроектів (лише окремі категорії проектів підлягають обов'язковій експертизі)

7. Проблеми організації діяльності Рахункової палати

- Концентрація надмірних повноважень на рівні колегії РП (планування, організація, контроль)
- Відсутність територіальних управлінь в ряді адміністративно-територіальних одиниць
- Нормативна невизначеність засад взаємодії центрального апарату з територіальними управліннями
- Нормативна невизначеність компетенції територіальних управлінь і засад їх взаємодії з територіальними управліннями інших органів фінансового контролю

8. Кадрове забезпечення вищих органів аудиту

Україна: проблеми

- Недостатній рівень укомплектованості
- Недосконалість системи підготовки кадрів

	КРУ	Рахункова палата
Штат	8600	340
Кількість контрольних заходів	31 000 – 35 000	563 (2004)
Фінансування	297 млн. (2006)	46,2 млн (2006)

Кількість працівників вищих органів аудиту в країнах Європи

Австрія	306
Бельгія	608
Литва	330
Македонія	68
Мальта	65
Німеччина	1300
Польща	1700
Словаччина	231

9. Підготовка аудиторів в Рахунковій палаті Австрії: основні особливості

- **45% аудиторів мають досвід роботи в приватному секторі, 55% - в державному**
- **При призначенні на посаду враховується специфіка попереднього досвіду роботи**
- **Для кожного новоприйнятого на роботу працівника визначається наставник, який забезпечує інтеграцію працівника в діяльність РП**
- **4 перших роки роботи в РП вважаються навчальними**
- **Протягом першого року працівник засвоює основи аудиторської перевірки (від планування до складання висновків)**
- **Протягом другого року роботи працівник отримує базову підготовку у сфері права, економіки, методології аудиту, після чого він може бути призначений на посаду “аудитор Рахункової палати”**
- **Подальше підвищення кваліфікації відбувається на основі договору, який укладається між аудитором та його безпосереднім керівником, при цьому враховуються потреби відповідного структурного підрозділу**
- **Аудитори Рахункової палати повинні пройти спеціалізовану підготовку у Віденському університеті (магістратура типу MBA), яка включає вивчення стандартів і звітності INTOSAI та Міжнародної федерації бухгалтерів**
- **При призначенні на керівні посади враховуються рекомендації керівників відділів та підготовка за спеціалізованими курсами**

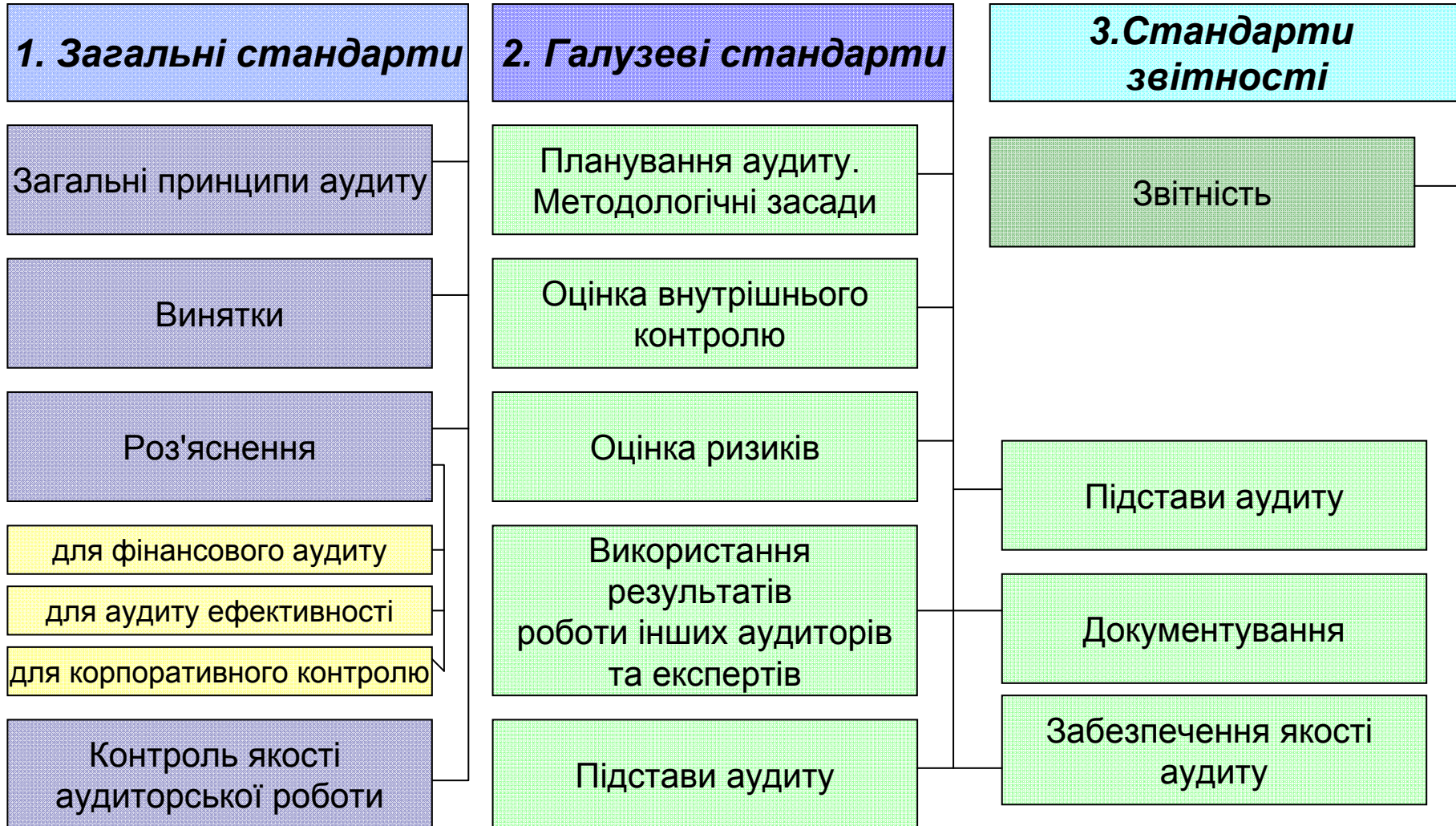
10. Аудиторська діяльність Рахункової палати: окремі проблеми

- Рахункова палата в основному здійснює аудит законності
- Впровадження аудиту ефективності перебуває на початковому етапі
- Рахункова палата не здійснює регулярної перевірки фінансової звітності бюджетних установ та фінансової звітності уряду загалом
- Методологія проведення аудитів визначається загальним стандартом (у багатьох країнах таких стандартів близько 15)
- Аудит проводиться в розрізі напрямів фінансування, а не бюджетних програм

11. Напрями контрольної діяльності ВОФК в країнах Європи

- **Аудити ефективності** (здійснюється або впроваджується у більшості країн)
- **Контроль за рухом коштів в рамках ЄС** (всі країни члени ЄС)
- **Контроль публічної фінансової звітності/ затвердження звітів**(Бельгія, Великобританія, Ісландія, Мальта, Нідерланди, Норвегія)
- **Контроль інформаційних систем** (Ісландія, Словенія)
- **Екологічний аудит** (Ісландія)
- **Затвердження контрактів** по бюджетним запозиченням/закупівлям/розпоряджанню власністю (Угорщина)
- **Оцінка фінансових наслідків прийняття законів** (Австрія, Німеччина, Польща)
- **Контроль за доходами посадових осіб** (Австрія)

12. Приклад. Стандарти аудиту Генеральної палати аудиту Норвегії



13. Причини недостатньої дієвості висновків і рекомендацій Рахункової палати

- Загальний характер висновків (констатація порушень, виявлення причин порушень без конкретних пропозицій щодо їх усунення)
- У висновках не визначаються конкретні органи, які мають вжити заходи, спрямовані на виконання рекомендацій РП, а також перелік таких заходів
- Відсутність критеріїв оцінки виконання рекомендацій (як наслідок – формальне виконання рекомендацій)
- Відсутність в РП системи моніторингу виконання рекомендацій у коротко- та довгостроковій перспективі
- Безвідповідальність об'єктів контролю
- Обмеженість повноважень РП (відсутність права застосування санкцій, невизначеність прав у судовому процесі)

14. Перелік питань до дискусії

- **Потенціал Рахункової палати в контексті реформування соціальних послуг**
- **Доцільність розширення меж конституційної компетенції Рахункової палати**
- **Перегляд ролі Рахункової палати у здійсненні фінансового контролю: від аудиту законності до аудиту правильності та ефективності**
- **Напрями посилення незалежності Рахункової палати**
- **Напрями удосконалення організації діяльності Рахункової палати, посилення взаємодії з іншими органами фінансового контролю**
- **Шляхи активізації взаємодії Рахункової палати з парламентом**
- **Механізми забезпечення дієвості рекомендацій Рахункової палати**