

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

СПРИЯННЯ РЕФОРМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ (СРСПУ)

Контракт № CNTR 03 5289

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

Зведені рекомендації розроблені на основі круглого столу національного рівня

10 квітня 2007 р.

Birks Sinclair & Associates Ltd.
Gatehouse Suite
Palatine House
Belmont Business Park
Durham, DH1 1TW
United Kingdom
Телефон: 00 44 191 386 4484
Факс: 00 44 191 384 8013
E-mail: Office@Birks-Sinclair.com

Подяки

Цей документ підготовлено Групою з розробки політики та діалогу (ГРПД) проекту DFID “Сприяння реформі соціальних послуг в Україні” (СРСПУ). Керівником ГРПД є Юрій Джигир.

Колектив Проекту та керівник ГРПД висловлюють вдячність за цінний внесок у підготовку статті Денису Ковриженку (Громадська організація "Лабораторія законодавчих ініціатив"), а також Марті Кузьмин, які є провідним членам українського складу групи з розробки політики та діалогу.

На вдячність заслуговують працівники профільних міністерств, персонал недержавних організацій, а також багато осіб, що займають виборні посади, та технічний персонал обласного, районного та міського рівнів, чий цінний внесок в обговорення технічних питань допоміг підготувати цей документ.

Відповідальність за зміст цього документа покладається на директора проекту та авторів.

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

Зведені рекомендації

Вступ

Значну частину видатків Державного бюджету України складають видатки на соціальні послуги, які надаються стаціонарними закладами та установами на місцевому рівні. У зв'язку з цим особливої ваги набуває питання впровадження системи контролю за законністю та ефективністю витрачання таких коштів. Як і в більшості інших країн, в Україні фінансовий контроль, у тому числі – і у сфері соціальних послуг – покладається на органи внутрішнього фінансового контролю (контрольно-ревізійну службу, яка входить до системи органів виконавчої влади) та незалежний орган зовнішнього фінансового контролю – Рахункову палату. Оскільки Рахункова палата в силу своєї природи не залежить від виконавчої влади, саме вона повинна відігравати ключову роль в оцінці ефективності витрачання публічних коштів, зокрема – на соціальні послуги. Саме тому на законодавчому рівні мають бути створені достатні передумови для належного виконання Рахунковою палатою цієї місії.

Цей документ містить аналіз чинників, які ускладнюють здійснення Рахунковою палатою своїх функцій у сфері аудиту публічних фінансів, у тому числі – щодо контролю за законністю та ефективністю використання публічних коштів на надання соціальних послуг, а також рекомендації, спрямовані на посилення ролі Рахункової палати у здійсненні контролю за законністю та ефективністю використання публічних коштів, за рахунок яких фінансується соціальні послуги.

Загальні рекомендації щодо посилення ролі Рахункової палати у здійсненні контролю за фінансуванням соціальних послуг

1. Підвищення ступеня незалежності Рахункової палати

Існуючий ступінь незалежності Рахункової палати лише частково узгоджується з принципами незалежності закріпленими в Лімській декларації керівних принципів аудиту державних фінансів.

По-перше, згідно із Законом „Про Рахункову палату” повноваження Голови Рахункової палати можуть бути припинені достроково у випадку порушення ним *законодавства*, а не Закону). По-друге, положення Закону „Про Рахункову палату”, яким передбачається, що „посадові оклади працівників Рахункової палати встановлюються на 30% вище відповідних окладів державних службовців” на практиці не діють, що не сприяє посиленню кадрового потенціалу Рахункової палати. По-третє, протягом попередніх років спостерігались суттєві *диспропорції у фінансуванні діяльності* Рахункової палати – асигнування виділялись Палаті в останні дні місяця або кварталу, що не давало можливості вчасно і в повному обсязі профінансувати необхідні видатки. Нерівномірність фінансування діяльності Рахункової палати певною мірою ставить її у залежне становище від органів виконавчої влади. *По-четверте*, Рахункова палата не має достатньої операційної незалежності – відповідно до статті 15 Закону „Про Рахункову палату” вона *зобов'язана проводити контрольні заходи за зверненням 150 народних депутатів України, постанов і протокольних доручень парламенту, звернень комітетів та запитів народних депутатів*, по яких Верховна Рада приймає рішення. Відповідні положення Закону негативно впливають на планування роботи Рахункової палати.

З огляду на зазначене слід:

- уточнити підстави дострокового припинення повноважень Голови Рахункової палати, передбачивши, що його повноваження можуть бути припинені достроково лише у випадках, передбачених законом, а не законодавством
- підвищити рівень оплати праці працівників Рахункової палати, які не обіймають керівних посад в Палаті та забезпечити виконання положень статті 39 Закону „Про Рахункову палату”, згідно з якою посадові оклади працівників Рахункової палати встановлюються на 30% вище відповідних окладів державних службовців
- внести зміни до Закону „Про Рахункову палату”, які посилюватимуть операційну незалежність Рахункової палати, зокрема – передбачатимуть обов’язкове врахування пропозицій парламенту і його органів в основному на етапі складання річного плану роботи, а не на етапі його реалізації.

2. Розширення меж компетенції Рахункової палати та уточнення повноважень Рахункової палати та засад взаємодії з іншими органами фінансового контролю

На сьогодні межі контрольної компетенції Рахункової палати все ще не відповідають Лімській декларації керівних принципів аудиту державних фінансів. Так Рахункова палата не може здійснювати контроль за використанням публічних коштів, які не включаються до Державного бюджету України (позабюджетні фонди, підприємства з державними частками у статутному капіталі). Недостатньо чітко визначені засади взаємовідносин Рахункової палати з іншими органами фінансового контролю, зокрема – на етапі проведення аудиторських перевірок. Чинний Закон „Про Рахункову палату” недостатньо чітко визначає повноваження, через які реалізуються контрольні функції Рахункової палати. Зокрема, Закон „Про Рахункову палату” сьогодні не дає відповіді на питання про те, чи може Палата перевіряти документацію, яка прямо не пов’язана з використанням бюджетних коштів, оцінювати загальну ефективність системи адміністрування та управління фінансами на об’єкті перевірки. Положення нової редакції статті 98 Конституції, які дозволяють Рахунковій палаті контролювати надходження коштів до Державного бюджету, не знайшли подальшого розвитку на законодавчому рівні.

З метою вирішення цих проблем доцільно:

- внести до статті 98 Конституції зміни, спрямовані на приведення меж компетенції Рахункової палати у відповідність до Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів, які передбачатимуть право Палати здійснювати зовнішній аудит всієї системи публічних фінансів, а не лише бюджетний контроль;
- відобразити положення нової редакції статті 98 Конституції (в частині надання Рахунковій палаті здійснювати контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України) в Законі „Про Рахункову палату”, визначити повноваження, необхідні для реалізації відповідного конституційного завдання;
- конкретизувати засади взаємодії Рахункової палати з іншими органами фінансового контролю, зокрема – в частині контролю Палати за надходженням коштів до Державного бюджету України (Державне казначейство, Державна податкова адміністрація, Державна митна служба, ГоловКРУ тощо);
- більш чітко окреслити межі повноважень Рахункової палати, необхідні для реалізації функцій контролю за надходженням і використанням публічних коштів.

3. Оптимізація взаємодії Рахункової палати з парламентом

На сьогодні потенціал взаємодії Рахункової палати з парламентом і його органами використовується не в повній мірі. З метою посилення взаємодії Рахункової палати з парламентом, депутатськими фракціями та парламентськими комітетами доцільно:

- підвищити рівень практичної спрямованості висновків і рекомендацій Рахункової палати
- змінити акценти в методології проведенні аудитів Рахункової палатою у напрямі орієнтації аудитів ефективності)
- наділення Рахункової палати правом обов'язкової експертизи законопроектів не лише в фінансово-бюджетній сфері, але і в інших сферах, якщо прийняття відповідних проектів може вплинути на доходну або видаткову частину Державного бюджету

4. Удосконалення організації діяльності Рахункової палати

Ключові повноваження, віднесені до компетенції Рахункової палати, сконцентровані на рівні Колегії Рахункової палати, що веде до переобтяження керівництва Палати другорядними функціями. Також, на відміну від КРУ, територіальні управління Рахункової палати створено далеко не в усіх регіонах – на сьогодні функціонує лише 8 таких управлінь, діяльність кожного з яких поширюється на територію відразу декількох областей. Крім того, управління Палати в областях не є самостійними у здійсненні своїх повноважень – взаємодія контрольно-ревізійної служби з Палатою здійснюється виключно на рівні центрального апарату Головки КРУ та Колегії Рахункової Палати. Між тим, очевидно є потреба у підвищенні рівня функціональної незалежності територіальних представництв, які в перспективі можуть відігравати ключову роль у проведенні аудиторських перевірок та інших контрольних заходів.

У зв'язку з цим слід:

- прискорити створення 27 територіальних управлінь Рахункової палати у всіх областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі;
- у короткостроковій перспективі – посилити роль у плануванні, проведенні аудиту, моніторингу його результатів структурних підрозділів Рахункової палати шляхом делегування значної частини функціональних повноважень Колегії Рахункової палати відповідним структурним підрозділам;
- в більш віддаленій перспективі слід посилити роль у здійсненні аудиту та контролі за виконанням результатів аудиту територіальних представництв Рахункової палати, провести чітке розмежування функцій між центральним апаратом Палати та її територіальними представництвами (в перспективі діяльність центрального апарату має зосереджуватись на плануванні, проведенні аналітичних заходів, удосконаленні методик проведення аудиту, здійсненні контролю за діяльністю територіальних представництв, тоді як безпосереднє проведення аудиторських перевірок та контроль за виконанням рекомендацій за результатами аудитів варто передати територіальним представництвам).

5. Посилення кадрового потенціалу Рахункової палати

На сьогодні кількість працівників Рахункової палати є значно меншою, ніж в органах вищого фінансового аудиту у багатьох інших країнах Європи, зокрема – в Німеччині та Польщі. Повноцінна система підготовки кадрів для роботи в Рахунковій

палаті на сьогодні відсутня – підвищення кваліфікації працівників Палати в основному відбувається в межах програм підготовки, що фінансуються іноземними та міжнародними організаціями (TACIS, INTOSAI, UNDP). Відповідними програмами поки що охоплено лише 2/3 службовців Палати.

З огляду на це варто вжити наступні заходи:

- підвищити рівень кадрового забезпечення Рахункової палати, зробивши при цьому особливий акцент на збільшенні кадрового потенціалу територіальних управлінь Палати, яким в перспективі буде передано більшість повноважень по проведенню аудиторських перевірок;
- Рахунковій палаті слід впровадити власну системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів (насамперед тих, які не обіймають керівних посад), а також власну, відмінну від державної атестації службовців систему оцінювання професійності аудиторів;
- збільшити обсяг видатків на наукові розробки, професійну підготовку, підвищення кваліфікації працівників Рахункової палати.

6. Переорієнтації діяльності Рахункової палати на здійснення аудиту ефективності

Основним видом аудиту, який на сьогодні здійснюється Рахунковою палатою, залишається аудит законності. Також Рахункова палата не здійснює регулярної перевірки фінансової звітності кожної державної установи і не надає висновку стосовно фінансової звітності уряду загалом, а також не проводить аудитів результатів діяльності. Варто також відзначити і те, що на відміну від контрольно-ревізійної служби, Рахункова палата поки що не впровадила ефективних методик проведення аудитів. На офіційній веб-сторінці Палати оприлюднено лише один документ, який визначає порядок проведення аудитів палатою – Стандарт підготовки та проведення перевірок, який має загальний характер і є менш деталізованим порівняно зі стандартами INTOSAI.

Вищенаведене дозволяє зробити такі пропозиції:

- Рахунковій палаті слід звернути особливу увагу на розробку методик проведення аудитів законності, правильності та ефективності, які мають конкретизувати положення загального Стандарту підготовки та проведення перевірок;
- Рахунковій палаті варто поступово зміщувати акценти в аудиторській діяльності, і зосередитись головним чином на проведенні аудитів правильності та ефективності діяльності
- Рахунковій палаті і КРУ слід деталізувати нормативні засади взаємодії на етапах планування, проведення перевірок та оцінювання результатів проведених контрольних заходів

7. Забезпечення дієвості висновків Рахункової палати

На сьогодні Рахункова палата не має дієвих можливостей забезпечити розгляд та виконання своїх рекомендацій підконтрольними інституціями. Її здатність впливати на діяльність підконтрольних об'єктів фактично завершується інформуванням керівництва підконтрольних об'єктів, правоохоронних органів та парламенту про виявленні порушення та рекомендації щодо їх усунення, а також результати розгляду

відповідних рекомендацій. Причинами недостатньої дієвості рекомендацій Рахункової палати є також їх загальний характер (нечіткість пропозицій), відсутність критеріїв оцінювання відповідних рекомендацій, а також системи контролю (моніторингу) виконання рекомендацій.

З метою підвищення рівня дієвості висновків і рекомендації Рахункової палати їй слід:

- надати право звертатись до адміністративних судів з позовами в інтересах держави про скасування незаконних актів підконтрольних об'єктів, конкретизувати права Рахункової палати у господарському процесі під час розгляду позовів, які подаються Рахунковою палатою в інтересах держави;
- забезпечити практичну спрямованість власних висновків і рекомендацій за результатами проведених контрольних заходів, шляхом переходу від виявлення прогалин у правовому регулюванні та констатації фактів порушень до розробки конкретних рекомендацій, надання консультацій парламенту, уряду, об'єктам перевірок;
- запровадити більш чіткі критерії оцінки виконання власних рекомендацій об'єктами перевірки, покласти в основу відповідних критеріїв економічних показників (суми коштів, зекономлені в результаті виконання рекомендацій, коштів, перерахованих до Державного бюджету за результатами аудиторських перевірок);
- запровадити систему короткострокового та довгострокового моніторингу виконання її рекомендацій об'єктами аудиту

Пропозиції за наслідками обговорення на круглому столі „Розробка засад політики і практики діяльності Рахункової палати в контексті реформування соціальних послуг”

- Посилити операційну, організаційну та фінансову незалежність Рахункової палати:
 - 1) уточнити в Конституції або в законі підстави дострокового припинення повноважень Голови Рахункової палати,
 - 2) підвищити рівень оплати праці працівників Рахункової палати, які не обіймають керівних посад в Палаті,
 - 3) передбачити обов'язкове врахування пропозицій парламенту і його органів на етапі планування роботи, а не в процесі реалізації відповідних планів Рахункової палати.
- Уточнити межі компетенції РП:
 - 1) внести зміни до статті 98 Конституції, які дозволять Палаті здійснювати контроль за всіма публічними фінансами, а не лише коштами Державного бюджету;
 - 2) визначити в Законі „Про Рахункову палату” порядок здійснення РП контролю за надходженням коштів до Державного бюджету;
 - 3) позбавити Палату невластивої органам зовнішнього фінансового контролю функції управління у сфері державних закупівель;
 - 4) уточнити в Законі „Про Рахункову палату” принципи взаємодії РП з іншими органами фінансового контролю – ДПА, ДМСУ, Держказначейством тощо.
 - 5) уточнити межі повноважень Рахункової палати в процесі проведення аудитів та інших контрольних заходів безпосередньо на об'єктах перевірки.

- Прискорити створення 27 територіальних управлінь Рахункової палати у всіх областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі;
- Посилити роль у плануванні, проведенні аудиту, моніторингу його результатів структурних підрозділів Рахункової палати шляхом делегування значної частини функціональних повноважень Колегії Рахункової палати відповідним структурним підрозділам (департаментам);
- Поступово підвищити роль територіальних представництв Рахункової палати у здійсненні аудиту та контролі за втіленням в життя рекомендацій за наслідками аудиторських перевірок, провести чітке розмежування функцій між центральним апаратом Палати та її територіальними представництвами;
- Підвищити рівень кадрового забезпечення Рахункової палати, зробивши при цьому особливий акцент на збільшенні кадрового потенціалу територіальних управлінь Палати, яким в перспективі буде передано більшість повноважень по проведенню аудиторських перевірок
- Впровадити в Рахунковій палаті власну систему підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, а також власну, відмінну від державної атестації службовців, систему оцінювання професійності аудиторів
- Збільшити обсяг видатків на наукові розробки, професійну підготовку, підвищення кваліфікації працівників Рахункової палати
- Рахунковій палаті слід розробити і забезпечити впровадження методик проведення аудитів законності, правильності та ефективності, які мають конкретизувати положення загального Стандарту підготовки та проведення перевірок
- Рахунковій палаті слід переорієнтувати свою діяльність із здійснення аудитів законності на здійснення аудитів ефективності
- Рахунковій палаті і КРУ слід деталізувати нормативні засади взаємодії на етапах планування, проведення перевірок та оцінювання результатів проведених контрольних заходів
- Рахунковій палаті слід надати право звертатись до адміністративних судів з позовами в інтересах держави про скасування незаконних актів підконтрольних об'єктів, конкретизувати права Рахункової палати у господарському процесі під час розгляду позовів, які подаються Рахунковою палатою в інтересах держави
- Слід запровадити більш чіткі критерії оцінки виконання рекомендацій Рахункової палати об'єктами перевірки, покласти в основу відповідних критеріїв економічні показники (суми коштів, зекономлені в результаті виконання рекомендацій, коштів, перерахованих до Державного бюджету за результатами аудиторських перевірок)
- Розробити методологію короткострокового та довгострокового моніторингу виконання рекомендацій Рахункової палати об'єктами аудиту та впровадити такий моніторинг.