

РЕФОРМА СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Політичний порядок денний

МІСІЯ

- Змінити суспільний дискурс щодо контролю за публічними фінансами.
- Запровадити поняття “value for money” – жодна копійка платників податків не може бути змарнована.
- Добитися нормативно-правового закріплення невідворотного покарання за порушення норм і процедур використання публічних фінансів.
- Зробити громадськість основним контролером використання своїх коштів.

КУДИ ЙДЕ СВІТ

Виникнення нових концепцій управління - мережевого та електронного врядування, кардинально змінило уявлення про взаємодію державного сектору з громадянами, політиками та іншими рівнями влади і гостро поставило питання підзвітності, прозорості та довіри до уряду.

Суспільні, технологічні та економічні зміни зумовлюють розвиток мережі урядових послуг за рахунок змістовного співробітництва з громадянами, органами державного управління на місцях, сусідніми країнами, приватним і неприбутковим сектором з метою підтримки основних сфер надання урядових послуг.

Громадяни вимагають технологічно досконалих засобів зв'язку для взаємодії з урядом.

Урядам необхідно продемонструвати більшу відкритість, відданість та здатність контролювати свої власні фінанси та жити відповідно до своїх коштів.

Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) визначила ключовими принципами дієвого контролю за публічними фінансами:

- Ефективну організацію Міністерства фінансів, в якому реалізовано необхідні адміністративні спроможності.
- Проведення регулярного незалежного професійного зовнішнього аудиту.
- Забезпечення необхідної правової бази здійснення контролю за державними фінансами.
- Впровадження економічно обґрунтованих систем внутрішнього фінансового контролю на всіх рівнях державного управління.

ДЕ МИ Є

Україна успадкувала систему управління публічними фінансами - серце тоталітарної системи державного управління.

В тоталітарному режимі не існувало поняття «публічні фінанси», а державні (бюджетні) кошти були принципово непідконтрольні народу. Влада переконувала населення, що саме вона є власником цих ресурсів, а не народ делегував владі повноваження розпорядника його коштів.

Це наші гроші, гроші платників податків. Це основа всіх реформ, які сьогодні здійснюються.

Проте, донині в Україні не змінений тоталітарний спосіб фінансування бюджетних установ, на противагу демократичного методу оплати за послуги.

Незмінні принципи тоталітарної системи управління публічними фінансами:

- безконтрольність
- відсутність підзвітності
- закритість

Щоб система була націленою на результат, її необхідно капіталізувати та демократизувати. Гарантією демократизації є забезпечення підконтрольності та підзвітності використання публічних ресурсів та діяльності контролюючих органів.

Відповідно до Закону України "Про відкритість використання публічних коштів" зараз робляться перші кроки до забезпечення громадського моніторингу:

- На єдиному порталі використання публічних коштів E-Data повинні зареєструвати службові кабінети та звітувати в них:
 - понад 77 000 розпорядників та отримувачів бюджетних коштів;
 - понад 11 000 комунальних підприємств;
 - понад 3 000 державних підприємств.

Це найбільша база даних фінансової звітності всіх державних органів про використання публічних коштів, яка щокварталу буде наповнюватись.

- Запуск та функціонування системи публічних електронних закупівель ProZorro, забезпечує значно ефективніше, ніж це було кілька років тому, використання публічних коштів та передбачає відкритий моніторинг державних витрат.

Однак, ряд невирішених системних проблем зумовлює дефективність цих кроків.

ПРОБЛЕМИ

1. Система бюджетного фінансування спрямована на забезпечення фінансування установ, а не на оплату послуг, які ці установи надають. Вона була створена Сталіним в 30-х роках як тотальний організаційний інструмент ідеологічного та політичного контролю за кожною людиною. Жодного стосунку до ефективності використання фінансових ресурсів ця система обліку і контролю за поведінкою людей не мала і не має. Ніколи якість результату не планувалась, лише - кількісні показники. Цим пояснюється неможливість оцінки громадськістю та органами контролю і аудиту ефективності (неефективності) використання публічних фінансів.
2. На рівні керівництва Уряду та серед парламентарів немає базового розуміння різниці між функціями моніторингу, аудиту та контролю. Саме тому реформа державного внутрішнього фінансового контролю проводиться хаотично та непослідовно. Зокрема, при створенні Державної аудиторської служби дві різні несумісні функції - контроль і аудит, покладені на один орган. Цим ліквідується сам принцип контролю, а функція аудиту набуває фіскально-карального характеру, що не відповідає світовій практиці та міжнародним стандартам аудиту.
3. В законодавстві не визначено цілі конкретних контролюючих органів та відсутній індекс оцінки досягнення ними цілей контролю та аудиту.
4. Немає єдиної класифікації фінансових порушень для усіх органів влади, державних установ, які здійснюють контроль та аудит за публічними фінансами (Рахункова палата, Міністерство фінансів, Державна фінансова інспекція, підрозділи внутрішнього аудиту ЦОБВ, правоохоронні органи) та приймають рішення за результатами такого контролю і аудиту, а саме головні розпорядники бюджетних коштів, правоохоронні органи, суди.
5. Немає координації між органами зовнішнього і внутрішнього аудиту та контролю. В результаті окремі контрольні заходи дублюються, а Парламент і Уряд не отримують цілісної інформації про стан фінансової дисципліни в державі.
6. Не визначено процедури публічного громадського контролю та оцінки ефективності діяльності органів контролю і аудиту за використанням публічних фінансів.
7. Відсутній дієвий зворотній зв'язок між контролюючими органами та розпорядниками коштів. Відсутність механізму, що забезпечує обов'язковість врахування рішень щодо здійснених інспекції та проведених аудитів, породжує високий рівень дискреції розпорядників коштів.

НЕОБХІДНІ ЗМІНИ

1. Змінити принципи та процедури виділення коштів бюджетним установам та календар бюджетного процесу.
2. Розробити закон про інституційне розведення функцій органів моніторингу (нагляду), контролю і аудиту. Розробити організаційну карту інституцій, відповідальних за здійснення функцій моніторингу, контролю та аудиту. Не об'єднувати, а розвести функції ДФІ і ДАС, наприклад перетворивши їх в департаменти в межах однієї Служби урядового фінансового контролю і аудиту. Внести уточнення у відповідні положення про контролюючі органи.
3. Внести зміни в ЗУ про Рахункову палату та Положення про Державну аудиторську службу, в яких деталізувати цілі цих органів на мікро- і макрорівні, досягнення яких буде можливо оцінювати громадськістю.
4. Розробити єдину обов'язкову для усіх учасників бюджетного процесу, контролюючих і правоохоронних органів класифікацію фінансових порушень та упущень, що має використовуватися для оцінки результатів контролю і аудиту за використанням публічних фінансів.
5. Створити Раду керівників контролюючих органів з ротацією протягом року голови Ради, яка забезпечуватиме координацію та синергію здійснення контролю і аудиту за використанням публічних фінансів.
6. Законодавчо зобов'язати контролюючі органи розміщувати на їх сайтах повні акти ревізій та звіти за результатами фінансових аудитів, проводити щоквартальні брифінги щодо результативності контролю за публічними фінансами.
7. Нормативно забезпечити обов'язковість врахування результатів інспекції та проведеного аудиту розпорядниками коштів та забезпечити механізм реагування на надані звіти.

ЩО МИ ХОЧЕМО ОТРИМАТИ?

- Підвищення якості і дієвості контролю та аудиту шляхом посилення підзвітності органів державного фінансового контролю і аудиту перед громадськістю.
- Підвищення відповідальності розпорядників публічних фінансів за законність, економність і ефективність їх використання.
- Створення системи контролю і аудиту, яка даватиме гарантії того, що умови для зловживань, шахрайства і корупції у сфері використання публічних фінансів є максимально обмежені.
- Використання публічних фінансів прозоро і ефективно, відповідно до потреб суспільства.