

DL 4.2.16. Annex 1. Презентація рекомендацій щодо змін у регулюванні та звітуванні в управлінні публічними фінансами з метою покращення внутрішнього фінансового контролю

Проект UA2013-02: Економічний хаб: ефективна політика управління публічними фінансами та візія зростання

28 лютого 2024

ЗМІСТ

1. Актуальний статус
2. Ключові рекомендації
3. Внутрішній контроль та внутрішній аудит
4. Державний фінансовий контроль. ДАСУ
5. Співпраця та обмін інформацією
6. Рахункова Палата

Україна досягла значного прогресу в реалізації трьох компонентів концепції ДВФК:

- Закладені правові основи здійснення **внутрішнього контролю (ВК)** розпорядниками бюджетних коштів. Елементи національної системи ВК, згідно з Постановою КМУ №1062, **побудовані на основі Концепції COSO та визначають п'ять взаємопов'язаних ключових компонентів**, які стосуються всієї діяльності та фінансових і нефінансових процесів в установі. Відповідно до Постанови КМУ №1062, головні розпорядники коштів державного бюджету, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації (далі – установи) щороку до 1 лютого подають Мінфіну звіт про стан організації та здійснення внутрішнього контролю у розрізі елементів внутрішнього контролю за формою, встановленою Мінфіном.
- Постановою КМУ №1001 затверджено Порядок здійснення **внутрішнього аудиту (ВА)** (Порядок №1001) та утворення підрозділів ВА. Наразі усі міністерства, центральні органи виконавчої влади, головні розпорядники бюджетних коштів та обласні адміністрації **обов'язково мають підрозділи ВА**. Були здійснені інвестиції у впровадження міжнародних стандартів аудиту. Проте неукмплектованість підрозділів ВА та недостатнє розуміння важливості та ролі ВА керівництвом деяких державних установ усе ще зменшує ефективність ВА.

Україна досягла значного прогресу в реалізації трьох компонентів концепції ДВФК (продовження):

- Питаннями централізованої гармонізації систем СФУК і ВА, розробкою методологій та стандартів опікується **Департамент гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю Мінфіну**. Окрім того, Департамент гармонізації Мінфіну здійснює **моніторинг впровадження внутрішнього контролю** та надає Уряду **щорічний комплексний звіт про ДВФК** (який включає як внутрішній контроль, так і внутрішній аудит) на основі консолідованої інформації з наданих звітів усіх державних установ, які зобов'язані запровадити внутрішній контроль. Департамент гармонізації Мінфіну публікує на своєму веб-сайті інформацію про стан функціонування державного внутрішнього фінансового контролю.
- Окрім структур ДВФК, в Україні є окрема централізована служба ДФК в межах **ДАСУ**, яка є відповідальною за **здійснення фінансового контролю** над усіма державними організаціями центрального, регіонального та місцевого рівнів, а також підприємствами, більш ніж 50% яких знаходяться у державній власності.

ДВФК В УКРАЇНІ. КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Експерти проаналізували систему ДВФК в Україні, рекомендації Звіту «Україна 2023», Звіту «Оцінювання SIGMA», Стратегію РСУДФ 2022 – 2025, а також напрацювали рекомендації для подальших реформ в царині ДВФК.



ДВФК В УКРАЇНІ. КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ (1/6)

(1) НЕОБХІДНО ПРОДОВЖИТИ ПОДАЛЬШИЙ ПЕРЕХІД ВІД ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО КОНТРОЛЮ ТА ПЕРЕВІРОК ДАСУ ДО ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО АУДИТУ ВІДПОВІДНО ДО МОДЕЛІ ДВФК

- ▶ *Важливо чітко відокремити фінансові перевірки ДАСУ від інших видів аудиторської діяльності та здійснити поступовий перехід до вузького, але не менш важливого мандату служби фінансового контролю – розслідування підозр у шахрайстві чи зловживаннях, перевірки конкретних видів діяльності (закупівлі, кошти ЄС тощо). ДАСУ не повинна ані дублювати ВА, ані перешкоджати його розвитку. Ми рекомендуємо переглянути функції фінансового контролю ДАСУ аби запобігти дублюванню функцій ВА, зовнішнього аудиту та ДФК.*

(2) РОЛЬ ДАСУ МАЄ ПОСТУПОВО ЗМЕНШУВАТИСЯ

- ▶ *Фінансова інспекція, за великим рахунком, не повинна мати делегованих або регіональних офісів, адже це може створити ризик втрати фокусу на серйозних проблемах управління та привести до потенційного втручання у компетенції внутрішніх аудиторів. Під час переходу до децентралізованого ВА, орган ДФК має ставати меншим, а його повноваження – вузькими.*



ДФК В УКРАЇНІ. КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ (2/6)

(3) ДАСУ МАЄ ЗАСТОСОВУВАТИ РИЗИК-ОРІЄНТОВНИЙ ПІДХІД, ВИЗНАЧАТИ ПРІОРИТЕТНІСТЬ ЗАПИТІВ НА ПЕРЕВІРКУ

- ▶ *На законодавчому рівні слід звузити коло установ, які мають право надавати органу ДФК доручення, виконання яких є обов'язковим. На нашу думку, єдиним органом, яким має спрямовуватися і координуватися діяльність ДАСУ під час планування заходів державного фінансового контролю, має залишатися КМУ через Міністра фінансів України. Одним з прикладів координації планування роботи ДАСУ через КМУ є проведення аудиту бюджетної програми на 2020 рік щодо витрат, пов'язаних із COVID-19. Аналогічний підхід слід застосовувати під час заходів фінансової перевірки державних коштів (капітальних видатків) на повоєнну відбудову України, або під час аудиту коштів ЄС.*

(4) КОНЦЕПЦІЯ РИЗИК-ОРІЄНТОВНОГО ВІДБОРУ ДАСУ ПІДЛЯГАЄ ОНОВЛЕННЮ ТА ЗАТВЕРДЖЕННЮ

- ▶ *Сьогодні ДАСУ у своїй роботі застосовує концепцію ризик-орієнтовного відбору, яка була схвалена у 2014 році Методологічною радою вже реорганізованої Держфінінспекції. Окрім того, що ця концепція є недосконалою та часто необ'єктивною, її застосування є суттєво обмеженим колом підконтрольних установ та за формами ДФК. Така системи управління ризиками має відповідати найкращим світовим практикам та бути автоматизованою. Це допоможе уникнути впливу людського фактору, та негативного іміджу каральної установи.*

(5) ФІНАНСОВІ ПЕРЕВІРКИ ДАСУ СЛІД ПРОВОДИТИ У СПІВПРАЦІ З ВНУТРІШНІМИ АУДИТОРАМИ

- ▶ *Запити на фінансові перевірки, згідно Інструкції SIGMA, можуть давати не лише державні органи законодавчої та виконавчої влади, а й підрозділи внутрішнього аудиту. На законодавчому рівні в Україні відсутні регуляції стосовно ефективних комунікацій, обміну інформацією між функціями ВА та фінансового контролю. Функції ВА та фінансової інспекції мають бути взаємодоповнюючими.*

На сьогодні працівники ВА зобов'язані невідкладно інформувати керівника державної установи про ознаки шахрайства, корупційні правопорушення тощо. Проте, лише за рішенням керівника установи керівник підрозділу ВА має інформувати про такі випадки правоохоронні органи.

В обставинах, коли керівник установи не достатньо обізнаний про роль ВА, або якщо керівник підрозділу ВА є залежним від керівника установи (приміром, від рішення керівника установи залежить виплата премії), та у випадках, коли керівник установи є співучасником злочину, така інформація не буде належним чином розслідувана.



ДВФК В УКРАЇНІ. КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ (4/6)

(6) ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАХОДІВ ДФК ДАСУ, В ЧАСТИНІ МОНІТОРИНГУ ЗАКУПІВЕЛЬ, ЗАЛЕЖИТЬ ВІД ДЕРЖАВНОЇ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

- ▶ *Левову частку всіх заходів фінансового контролю ДАСУ займає моніторинг закупівель (в середньому 88% за 2020 – 2022 роки). За нашими розрахунками, всього попереджено порушень у сфері закупівель (відмінено торгів або забезпечено розірвання договорів) по відношенню до загального обсягу охоплених контролем фінансових та матеріальних ресурсів, - не більше 2%. Такий низький показник може свідчити про неефективність заходів фінансового контролю у сфері закупівель.*

Згідно з оцінюванням SIGMA:

«впровадження автоматичних індикаторів ризиків в електронній системі закупівель у 2020 році надало ДАСУ можливість виявляти потенційні порушення під час поточних процедур закупівель. Однак використання цього інструменту ДАСУ залишається обмеженим з причин, пов'язаних із недоліками функціональності та браком людських ресурсів. У 2021 році за автоматичними індикаторами ризиків було розпочато лише 102 процедур контролю (менше 1% від усіх моніторингових проваджень).

Тобто ДАСУ контролює закупівлі, але недостатньо використовує автоматизовані індикатори ризику. Потрібна нова стратегія публічних закупівель, розробкою якої вже займається Мінекономіки».



ДВФК В УКРАЇНІ. КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ (5/6)

(7) ЗГІДНО З ОЦІНКОЮ SIGMA, ЗАКОНОДАВЧІ ТА ОПЕРАЦІЙНІ РАМКИ ВК ТА ВА В УКРАЇНІ В ОСНОВНОМУ СТВОРЕНІ, РЕКОМЕНДАЦІЇ БІЛЬШЕ СТОСУЮТЬСЯ РЕАЛІЗАЦІЇ (ТОБТО ВИКОНАННЯ) ФУНКЦІЙ ВА

- ▶ *Ми не досліджували, як у державних установах побудована система ВК, так само як і не знайомилися із роботою підрозділів ВА, тому не маємо окремих рекомендацій.*

Рекомендації SIGMA по результатах оцінювання (Звіт «Оцінювання SIGMA» від 06.12.2023 р.):

Внутрішній контроль:

ефективне впровадження ВК в установах державного сектору все ще відстає через відсутність впровадження децентралізованої управлінської підзвітності та відсутність ефективного управління ризиками.

Внутрішній аудит:

підвищення спроможності підрозділів ВА з точки зору кадрового забезпечення, подальший розвиток внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості, та документування роботи аудиторів.



ДВФК В УКРАЇНІ. КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ (6/6)

(8) РОЛЬ ДЕПАРТАМЕНТУ ГАРМОНІЗАЦІЇ ДВФК МІНФІНУ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДЕЛЕГОВАНОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СЛІД ПОСИЛИТИ

- ▶ *Департамент гармонізації ДВФК Мінфіну не отримує інформацію про виявлені департаментом ВА операції з ознаками шахрайства чи корупційних правопорушень.*

Звітна форма «Звіт (зведений звіт) про результати діяльності підрозділу внутрішнього аудиту» (форма № 1-ДВА) є суто статистичною та мало інформативною, особливо в частині контролю за якістю функціонування ВК та ВА.

На підставі зібраної інформації, Департамент гармонізації ДВФК Мінфіну здійснює моніторинг впровадження ВК та надає Уряду щорічний комплексний звіт про ДВФК.

Ми не досліджували детально роботу Департаменту, проте припускаємо, що моніторинг, який він здійснює на підставі отриманих звітів, може бути недостатнім для аналізу ефективності функціонування ВА в установах.

На нашу думку, об'єктом дослідження та моніторингу мають бути також і звіти підрозділів ВА, зустрічі з керівниками таких підрозділів та обговорення проблематики з метою напрацювання заходів посилення управлінської функції Департаменту.

ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ ТА ВНУТРІШНІЙ АУДИТ



ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ ТА ВНУТРІШНІЙ АУДИТ (1/2)

Програма SIGMA здійснила оновлене оцінювання принципів державного управління в усіх сферах, за винятком управління УДФ, та опублікувала Звіт «Оцінювання SIGMA» 6 грудня 2023 року.

Як підсумовано у Звіті «Оцінювання SIGMA»:

- Законодавча та операційна рамки ВК та ВА в Україні в основному створені та здебільшого відповідають міжнародним стандартам і належній практиці.
- В усіх державних установах, які зобов'язані це зробити, створені підрозділи ВА.
- У приблизно 90% цих державних установ запроваджено функцію ВА та проведені аудити.
- Департамент гармонізації ДВФК надає рекомендації та активно стежить за розвитком внутрішнього контролю в державному секторі.

Оцінки SIGMA:

Індикатор 6.6.1. Адекватність операційної структури ВК:

Наявність політики розвитку ВК – 5/6;
Повнота нормативно-правової бази у сфері ВК - 6/6.

Індикатор 6.8.1. Адекватність операційної структури ВА:

Адекватність нормативно-правової бази у сфері ВА – 4/5;
Координація, розвиток системи ВА, а також її методична підтримка - 5/5.



ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ ТА ВНУТРІШНІЙ АУДИТ (2/2)

Незважаючи на повноту нормативно-правової та операційної рамки, у Звіті «Оцінювання SIGMA» експерти звертають увагу на необхідність подальшого удосконалення ДВФК **під час здійснення (виконання) функцій ВК та ВА**, зокрема:

ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ:

ефективне впровадження ВК в установах державного сектору все ще відстає через відсутність впровадження децентралізованої управлінської підзвітності та відсутність ефективного управління ризиками.

ВНУТРІШНІЙ АУДИТ:

підвищення спроможності підрозділів ВА з точки зору кадрового забезпечення, подальший розвиток внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості, та документування роботи аудиторів.

Інструкції SIGMA наголошують, що фінансова інспекція не повинна ані дублювати внутрішній аудит, ані перешкоджати його розвитку.

Ролі фінансової інспекції та внутрішнього аудиту мають бути чітко визначені таким чином, щоб забезпечити відсутність збігів у діяльності обох функцій і можливість повного розвитку функції внутрішнього аудиту.

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ
ДАСУ

AS-IS

ДАСУ - центральний орган виконавчої влади у формі інспекції, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра фінансів України.

Планування заходів державного фінансового контролю у підконтрольних установах відбувається на підставі:

- ✓ **ДОРУЧЕНЬ:** КМУ, Мінфіну, Офісу Генерального прокурора, ДПС України, ДМС України, Національної поліції України, СБУ, НАБУ, БЕБ;
- ✓ **ЗВЕРНЕНЬ:** правоохоронних органів, юридичних і фізичних осіб, громадських організацій, народних депутатів тощо;
- ✓ **ПРОПОЗИЦІЙ:** Рахункової палати, Мінфіну, Мінекономіки, ДПС України, Казначейства.



TO-BE

Роль ДАСУ має поступово зменшуватися. Фінансова інспекція, за великим рахунком, не повинна мати делегованих або регіональних офісів, адже це може створити ризик втрати фокусу на серйозних проблемах управління та привести до потенційного втручання у компетенції ВА. Під час переходу до децентралізованого ВА, орган ДФК має ставати меншим, а його повноваження – вужчими.

- ✓ **законодавчо звужити коло установ,** які мають право надавати ДАСУ доручення (пропозиції, звернення, тощо) щодо проведення заходів ДФК, **виконання яких є обов'язковим;**
- ✓ інформація у вигляді пропозицій чи звернень може і надалі надходити до ДАСУ, проте рішення про проведення позапланових форм ДФК **має прийматися ДАСУ самостійно, із застосуванням ризик-орієнтовного підходу для всіх форм ДФК, без виключення;**
- ✓ **єдиним органом,** яким має спрямовувати і координувати діяльність ДАСУ (в т.ч. під час планування заходів ДФК), **має залишатися КМУ.**

AS-IS

Концепція ризик-орієнтовного відбору:

- ✓ є **нелегітимною** (затверджена Методологічною радою Держфінінспекції 2014 р.);
- ✓ застосовується **лише для планування** заходів державного фінансового аудиту та інспектування;
- ✓ **суб'єктивізм під час відбору об'єктів контролю:**
при плануванні враховуються виключно показники фінансової звітності, без застосування матриці ризиків, оцінки ризиків для різних сфер політики, аналізу показників фінансової звітності та порівняння із середніми показниками по галузі, пріоритетними галузями та напрямками щорічних заходів фінансового контролю, показників ефективності об'єктів контролю, тощо.

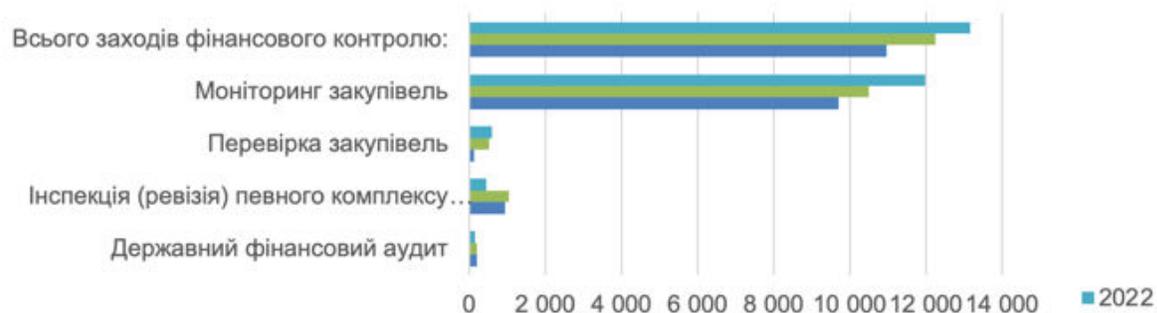


TO-BE

Під час планування всіх заходів ДФК, без виключення, ДАСУ має застосовувати ризик-орієнтовний підхід, визначати пріоритетність запитів на перевірку на основі матеріальності, та із врахуванням адміністративної спроможності установи.

- ✓ переглянути Концепцію ризик-орієнтовного відбору, надати їй об'єктивності та легітимності;
- ✓ ризик-орієнтовний підхід має застосовуватися під час планування всіх форм державного фінансового контролю, без виключення;
- ✓ система управління ризиками має відповідати найкращим світовим практикам та бути автоматизованою. Це допоможе уникнути впливу людського фактору, та негативного іміджу каральної установи.

СТАТИСТИЧНІ ДАННІ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ (2020 – 2022)



	Державний фінансовий аудит	Інспекція (ревізія) певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності	Перевірка закупівель	Моніторинг закупівель	Всього заходів фінансового контролю:
2022	159	448	587	11 958	13 152
2021	191	1 035	528	10 485	12 239
2020	207	929	122	9 693	10 951

Джерело - дані зі звітів ДАСУ, експертів ЦЕС

AS-IS

Левову частку всіх заходів фінансового контролю останні роки займає **моніторинг закупівель (86-91%) у порівнянні із державними фінансовими аудитами (1-2%) та інспекціями (ревізіями) (3-8%)**.

Ефективність заходів ДФК в частині моніторингу закупівель залежить від державної стратегії реформування публічних закупівель. Потрібна нова стратегія публічних закупівель, розробкою якої вже займається Мінекономіки.

Планування заходів ДФК відбувається **лише для державного аудиту та інспектування.**

TO-BE

- ✓ перейти до щорічного **планування** більшості заходів ДФК;
- ✓ напрямки та об'єкти перевірки мають плануватися із врахуванням розпоряджень КМУ;
- ✓ виключити фінансові аудити з повноважень ДАСУ, зосередивши діяльність на інспекціях, ревізіях та моніторингу (виключення: аудити міжнародної фінансової допомоги).

Успішний приклад: проведення аудиту бюджетної програми на 2020 рік щодо витрат, пов'язаних із COVID-19 (згідно з Меморандумом МВФ від 08.11.2020 року) та публікація Звіту про результати перевірки використання коштів.

AS-IS

У Звіті «Оцінювання SIGMA» зазначається, що ДАСУ, яка відповідає за фінансові перевірки в Україні, також здійснює певну аудиторську діяльність з цілями, пов'язаними з аспектами комплаєнсу або ефективності та результативності діяльності контрольованих установ. Ці заходи подібні до аудиту комплаєнсу або ефективності, що проводяться підрозділом ВА.

ДАСУ виконує як функції фінансових перевірок, так і внутрішнього аудиту, які можуть вплинути на розвиток ДВФК. Тобто, йдеться про **дублювання функцій внутрішнього аудиту та фінансового контролю ДАСУ**.

TO-BE

Порівняльна характеристика завдань ВА та заходів ДФК, які можна вважати дублюючими, представлена в таблиці в наступних слайдах. На нашу думку, зазначені заходи ДФК пов'язані з аспектами комплаєнсу, ефективності та результативності діяльності установ, оцінка та контроль за якими належить до функцій ВК та ВА. Тому функції ДАСУ, заходи ДФК слід переглянути з метою уникнення дублювання функцій та заходів ВА.

Додатково слід зазначити, що функції та завдання ДАСУ дублюються із завданням зовнішніх аудиторів. Згідно з Постановою КМУ №43, ДАСУ, серед іншого, проводить оцінку достовірності фінансової звітності підконтрольних установ, здійснює контроль за станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності. Під час планування заходів фінансового контролю, ДАСУ слід брати до уваги правові засади аудиту фінансової звітності, що визначаються Законом №2258-VIII. Згаданим законом визначені суб'єкти господарювання, для яких аудит фінансової звітності є обов'язковим. Відповідальним за здійснення суспільного нагляду за аудиторською діяльністю в Україні, згідно з Законом №2258-VIII, є Орган суспільного нагляду за аудиторською діяльністю.

Це ще один приклад, чому заходи ДФК мають бути переглянуті.

ВНУТРІШНІЙ АУДИТ

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

Здійснює контроль за (проводить оцінку)

- ефективності функціонування системи ВК

Ціль системи ВК - забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.

- ефективності планування і виконання бюджетних програм та результатів їх виконання, управління бюджетними коштами;

- Проводить оцінку ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах



цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів;



- досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;
- проводить оцінку управління бюджетними коштами, досягнення їх економії, стану фінансової і господарської діяльності, ефективності і результативності в діяльності підконтрольних установ;



Проводить оцінку управління бюджетними коштами, досягнення їх економії, стану фінансової і господарської діяльності, ефективності і результативності в діяльності підконтрольних установ;

ВНУТРІШНІЙ АУДИТ

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

Здійснює контроль за (проводить оцінку)

<ul style="list-style-type: none"> ▪ використання і збереження активів; ▪ правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової і бюджетної звітності; 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ веденням бухгалтерського обліку, а також складенням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; ▪ станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності; ▪ проводить оцінку достовірності фінансової звітності підконтрольних установ; ▪ сприяє забезпеченню законного та ефективного використання державних і комунальних коштів та/або майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку та складення фінансової звітності суб'єктами господарювання державного сектору економіки, визначеними в установленому порядку;
<ul style="list-style-type: none"> ▪ управління державним майном; 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ виконанням функцій з управління об'єктами державної власності;
<ul style="list-style-type: none"> ▪ надійності, ефективності та результативності інформаційних систем і технологій. 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ дотриманням законодавства про закупівлі (ред – в Україні діє електронна система закупівель та визначення автоматичних індикаторів ризиків, тобто мова йде про надійність та ефективність ІТ систем та технологій).

СПІВПРАЦЯ ОРГАНІВ ДВФК ТА ОБМІН ІНФОРМАЦІЄЮ

Експерти рекомендують розглянути додаткові інструменти як для обміну інформацією між всіма органами ДФК (ВА – ДАСУ - Департамент гармонізації ДВФК Мінфіну), так і для уникнення дублювання функцій, посилення незалежності ВА та управлінської функції Департаменту гармонізації ДВФК Мінфіну.

СПІВПРАЦЯ ДЕРЖАУДИТСЛУЖБИ З ПІДРОЗДІЛАМИ ВА

В Інструкціях SIGMA наводиться приклади організацій, які можуть давати запити на фінансові перевірки, зокрема, голова держави, офіс Прем'єр-міністра, Рада Міністрів, Міністр фінансів та окремі структурні підрозділи Міністерства фінансів, органи державної влади, прокуратора, **підрозділи внутрішнього аудиту** та інші.

Постановою КМУ № 955 підрозділи ВА не визначені окремо як інституції, які мають давати запити на фінансові перевірки, що говорить про *відсутності ефективних комунікацій між функціями внутрішнього аудиту та фінансового контролю* в Україні.

Окрема увага в Інструкціях SIGMA приділяється співпраці з керівниками та підрозділом ВА під час проведення централізованих фінансових перевірок в країнах, де такі централізовані фінансові інституції ще присутні.

Ключове твердження експертів – фінансову перевірку слід проводити у співпраці з керівниками та внутрішнім аудитом. **Фінансова інспекція не повинна працювати ізольовано.** Функції аудиту та фінансової інспекції можуть взаємно вигравати одна від одної.

Тобто **функції аудиту та фінансової інспекції є взаємодоповнюючими.**

ВЗАЄМОДІЯ ПІДРОЗДІЛІВ ВА З ДЕПАРТАМЕНТОМ ГАРМОНІЗАЦІЇ ДВФК МІНФІНУ

Взаємодія підрозділів ВА з Департаментом гармонізації ДВФК Мінфіну здійснюється шляхом надання останньому:

- копій затверджених стратегічних та операційних планів (зведених планів) діяльності з ВА та змін до них;
- звітності про результати діяльності підрозділів ВА тощо.

Зокрема, Департамент гармонізації ДВФК Мінфіну не отримує інформацію про виявлені департаментом ВА операції з ознаками шахрайства чи корупційних правопорушень, звітна форма (форма № 1-ДВА) є суто статистичною та мало інформативною, особливо в частині контролю за якістю функціонування ВК та ВА.

На підставі зібраної інформації, Департамент Мінфіну здійснює моніторинг впровадження ВК та надає Уряду щорічний комплексний звіт про ДВФК. Ми маємо припущення про те, що **моніторинг, який він здійснює на підставі отриманих звітів, може бути недостатнім для аналізу ефективності функціонування ВА в установах.**

На нашу думку, об'єктом дослідження та моніторингу мають бути також і звіти підрозділів ВА, зустрічі з керівниками таких підрозділів та обговорення проблематики з метою напрацювання заходів посилення управлінської функції Департаменту.

РАХУНКОВА ПАЛАТА

КОНТРОЛЬ ВІД ІМЕНІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЗА НАДХОДЖЕННЯМ КОШТІВ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ ТА ЇХ ВИКОРИСТАННЯМ ЗДІЙСНЮЄ РАХУНКОВА ПАЛАТА (СТАТТЯ 98)

AS-IS

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується **Рахунковою палатою** шляхом здійснення:

- фінансового аудиту
- аудиту ефективності
- експертизи, аналізу та інших контрольних заходів

Дублювання повноважень між РП та ДАСУ в частині проведення державного фінансового аудиту.

TO-BE

Встановлення чіткого **розподілу повноважень та завдань між РП, ДАСУ** та внутрішнім аудитом щодо функціонування системи фінансового контролю в Україні, **з фокусом РП на аудитах.**

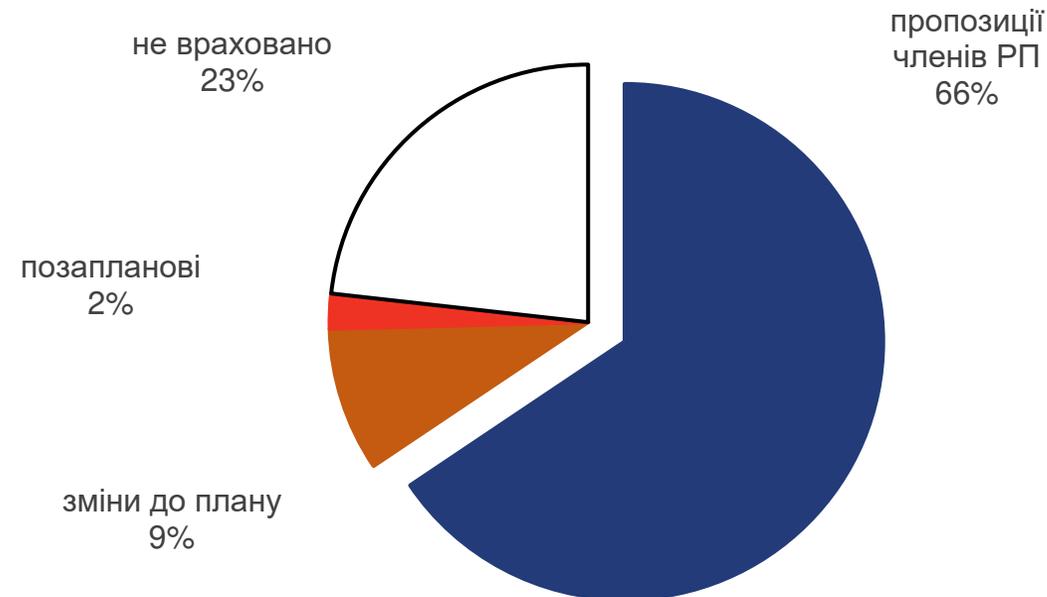
Перегляд законодавства з метою розширення повноважень РП в частині охоплення аудитів всіх публічних коштів та чіткого розподілу повноважень між органами.

AS-IS

Члени РП планують процес проведення аудиту формально, **без достатніх обґрунтувань**.

Відсутня система ризик-орієнтованого відбору сфер та об'єктів для проведення аудитів членами РП.

Вибір тем та об'єктів аудитів здійснюють члени РП на власний вибір.



ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ПЛАНУ ДІЯЛЬНОСТІ

НЕЯКІСНЕ ПЛАНУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТА НЕДОСКОНАЛА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО ЗОВНІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

AS-IS

Члени РП протягом року постійно вносять зміни до плану діяльності РП.

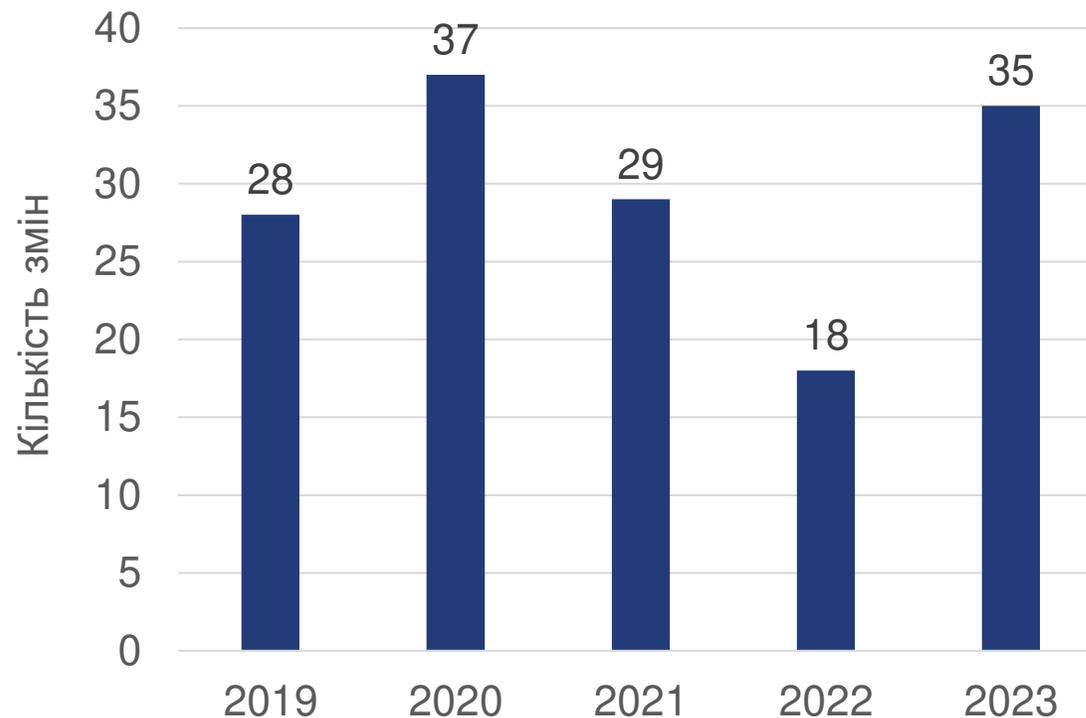
Початок аудиту:

- вчасно – 38% аудитів
- затримка понад 3 місяці – 24%

Завершення аудиту:

- вчасно – 36% аудитів
- затримка понад 3 місяці – 33%

Середній термін затримки проведення аудиту становить 4 місяці.



ТРИВАЛІСТЬ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ 2019 - 2023

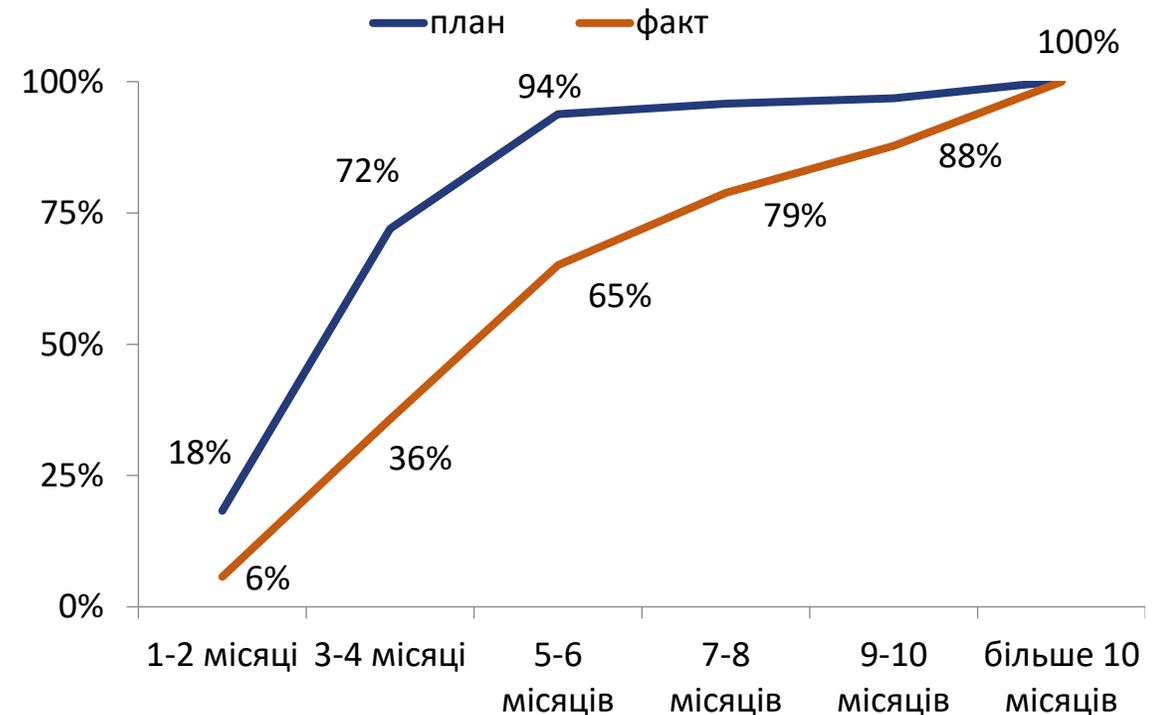
AS-IS

Члени РП надто оптимістично оцінюють терміни проведення аудиту. Передбачають проведення майже всіх аудитів протягом 6 місяців з дати його початку.

Тривалість 35% всіх аудитів становила понад шість місяців.

У два рази менша фактична кількість аудитів тривалістю до чотирьох місяців від планових значень.

Затримка проведення аудиту впливає на терміни початку наступних аудитів через обмежену кількість аудиторів в РП.



ВІДСУТНІСТЬ ІДЕНТИФІКАЦІЇ РИЗИКІВ ПРИ ПЛАНУВАННІ АУДИТІВ

AS-IS

Відповідно до Регламенту, РПУ провадить свою діяльність згідно з планами роботи, які затверджуються на засіданні РП, не пізніше 1 грудня року, що передує плановому.

Відповідно до пункту 8.3. Регламенту, РП формує плани своєї роботи з урахуванням ризиків, ідентифікованих членами РП за закріпленими за ними напрямками, а також наявних трудових ресурсів, необхідних для здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

У переважній більшості випадків, члени РПУ подають свої пропозиції до плану роботи Рахункової палати **без належного обґрунтування та без ідентифікації оцінки ризиків.**

У тих випадках, де присутня оцінка ризиків вона викладена досить розмито (наприклад: значне збільшення видатків, незадовільний стан об'єктів, низький рівень освоєння бюджетних коштів тощо).

Члени РП	Кількість	
	Відсутні	Наявні
Богун В.П.	18	34
Дідик А.М.	38	6
Іванова І.М.	30	5
Майснер А.В.	11	25
Невідомий В.І.	17	28
Огонь Ц.Г.	28	22
Яременко О.С.*	13	3
Яремчук І.М.	16	16
Пліс Г.В.*	1	4

ВІДСУТНІСТЬ ІДЕНТИФІКАЦІЇ РИЗИКІВ ПРИ ПЛАНУВАННІ

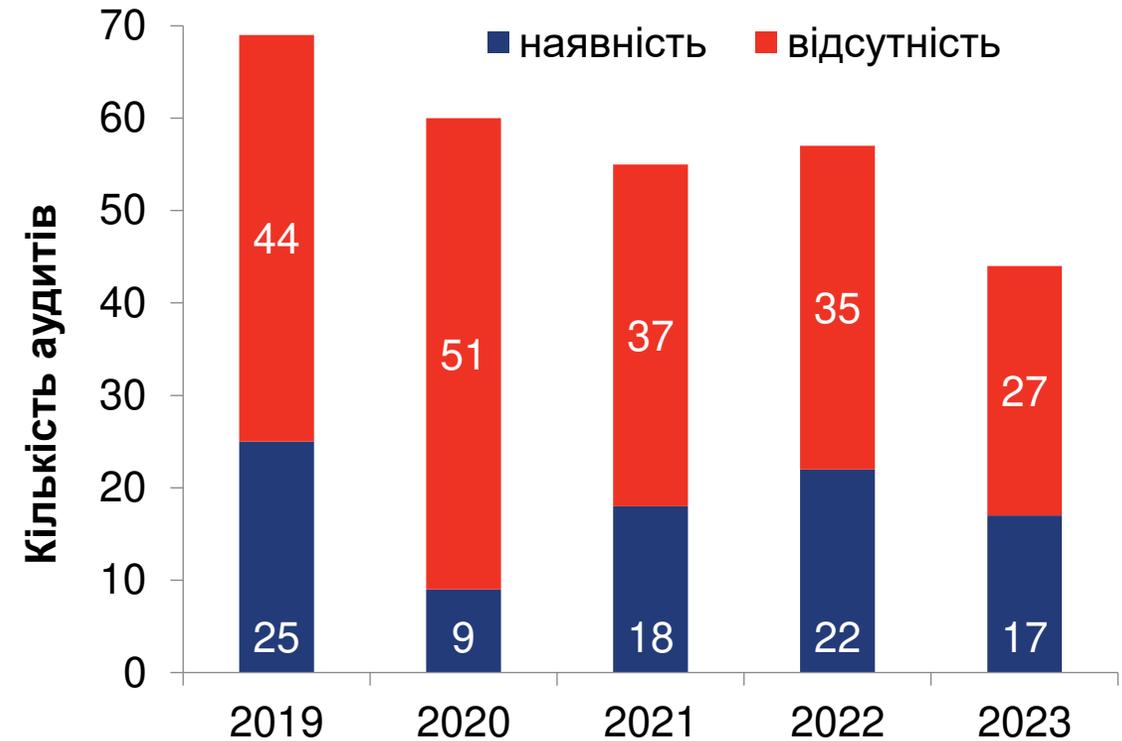
AS-IS

Відсутня система ризик-орієнтованого відбору сфер та об'єктів для проведення аудитів членами РП. Вибір тем та об'єктів аудитів здійснюють члени РП дискреційно.

TO-BE

Апарат РП здійснює **оцінку ризикових сфер** діяльності уряду та надає членам РП відповідні аналітичні матеріали, які члени РП враховують під час попереднього вивчення теми та об'єктів аудиту.

Посилення аналітичних спроможностей РП, в тому числі за рахунок аналізу великих даних та використання сучасних методів їх аналізу.



ДИСПРОПОРЦІЯ СФЕР ПРОВЕДЕННЯ АУДИТІВ

Напрями державної політики		2018	2019	2020	2021	2022	2023*	Всього
1	Економічний розвиток	4	12	4	5	6	3	34
2	Зовнішньоекономічна діяльність							0
3	Галузеві/секторальні промислові політики	3	8	2	4	3	3	23
4	Ресурсно-екологічна політика	7	3	3	3	1	1	18
5	Транспортна та інфраструктура політика	3	4	1	2	1		11
6	Ринок фінансових послуг	1						1
7	Ринок цінних паперів	1					1	2
8	Регуляторна політика	1	1					2
9	Конкурентна політика	2	1	2	1	1	1	8
10	Публічні фінанси	20	15	13	17	12	9	86
11	Гуманітарна політика	9	6	3	3	3		24
12	Охорона здоров'я	5	6	2	7	2	4	26
13	Соціальна політика	10	4	3	3	1	2	23
14	Публічна адміністрація	4	5	6	6	3	4	28
15	Інформаційна політика	1	1		2			4
16	Місцевий та регіональний розвиток	8	3	2	2	2	2	19
17	Правова політика	5	3	3	3	2	2	18
18	Правоохоронна політика	4	3			2	2	11
19	Безпека та оборона	2	2	3	6			13
20	Зовнішня політика			1				1



ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ

AS-IS

У 2023 році РП затвердили три методики проведення аудитів, проте ці документи мають обмеження:

- відсутність узгодження документів між собою та в окремих випадках з чинним законодавством
- відсутність у РП практичного досвіду їх використання
- заборона публікації методик.

Існує висока ймовірність проведення **політично заангажованих аудитів** та втручання члена РП в змістовне наповнення аудиторського звіту.

Оцінка якості аудиту працівниками апарату РП проводиться формалізовано.

Члени РП не враховують надані їм до аудитів зауваження.

TO-BE

ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ

РП публікує методики проведення аудитів та спільно з експертами приводить їх у відповідність до національного законодавства та стандартів INTOSAI.

В РП запроваджуються **ефективні механізми**:

- забезпечення незалежності аудиторів відповідно до ISSAI 30 "Кодекс етики"
- **контролю якості звітів**, в тому числі із запровадженням сучасних методів обробки даних.

РП здійснює **системні аудити** окремих напрямків **відбудови** (відновлення) із залученням міжнародних партнерів, що забезпечить підвищення їх якості та довіри.



МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ

ЧАСТИНА НАДАНИХ РП РЕКОМЕНДАЦІЙ ЗАЛИЩАЄТЬСЯ НЕ ВИКОНАНОЮ АБО ВИКОНАНОЮ ФОРМАЛЬНО

AS-IS

Надані РП рекомендації в більшості випадків не відповідають SMART критеріям щодо визначення чітких результатів.

РП **не здійснює оцінку впливу** наданих/ запроваджених рекомендацій на урядові політики.

РП **не проводить постійного моніторингу** виконання наданих рекомендацій. Оцінка виконання рекомендацій РП проводиться виключно під час повторного аудиту.

TO-BE

Члени РП забезпечують виконання норм Регламенту РП щодо формулювання чіткості наданих рекомендацій.

РП розробляє систему моніторингу виконання наданих рекомендацій та інформує Парламент про ефективність/ неефективність роботи органів влади.

Підкомітет з питань діяльності РП бюджетного комітету ВРУ проводить окремі засідання щодо фактів невиконання рекомендацій РП за участі народних депутатів, РП та об'єктів аудиту.



ЛЮДСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

AS-IS

Відсутня системна робота із залучення кваліфікованих працівників до РП. **Не заповнена третина штатного розпису** (235+ вакантних посад).

TO-BE

Оновлення підходів в РП до управління персоналу та встановлення нових КРІ для них.

Скасування вакантних посад за умови їх не заповнення.

Назва посади	2017	2019	2021	2023*	2024*	2025*
Всього:	428	486	487	489		
1. члени Рахункової палати	8	9	8	12		
2. патронатна служба	2	21	22			
3. державні службовці, в т. ч.:	384	414	420			
-- аудитори	280	306	311	476	487	487
4. робітників і фахівців	25	24	21			
5. працівники, які виконують функцію обслуговування	9	18	16			



ЛЮДСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

AS-IS

Система оплати праці членів РП визначена законом про РП, проте, члени РП **самостійно встановлюють собі додаткові доплати**, які формують за рахунок вакантних посад (середньомісячна в три рази перевищує визначену законом).

Окремі працівники апарату РП не **володіють необхідними компетенціями**, як hard та soft-skill знаннями, іноземними мовами та комп'ютерною технікою.

TO-BE

Зміна підходів до встановлення системи преміювання, як членам РП, так і працівникам апарату РП.

Розробка програм навчання працівників РП, налагодження співпраці з навчальними закладами, можливо заснування тренінгового центру.



КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ

AS-IS

Призначення та звільнення членів РП відбувалося за політичною доцільністю.

Парламент обмежує діяльність РП :

- тривалий час не призначав членів РП, що не дозволяло змінювати Регламент РП
- не затверджує граничну чисельність працівників
- в Комітетах ВРУ здійснюється заслуховування звітів РП у виключних випадках, не проводиться моніторинг виконання рекомендацій

Низькій якості контрольної функції сприяє:

- РП пише «складні звіти», що не унеможлиблює їх розуміння
- члени РП за виключними випадками не ініціюють представлення звітів у Парламентів

Окремі народні депутати не знають основних завдань та повноважень РП.

TO-BE

Парламент проводить **прозорий конкурс та найближчим часом призначає** членів РП, повноваження яких закінчуються 15 березня 2024 року

Парламент реалізує контрольну функцію затверджуючи граничну чисельність РП та **здійснює моніторинг діяльності РП** через механізм:

- представлення всіх аудитів на засіданнях профільних комітетів ВРУ членами РП (із прийняттям рішення)
- підкомітет з питань діяльності РП заслуховує окремі звіти РП та моніторить виконання рекомендацій РП

AS-IS

РП публікує на власному сайті:

- плани проведення аудитів
- інформацію про проведення засідань РП
- аудити
- рішення РП про затвердження аудитів
- інформацію про реагування на рішення РП
- інформацію щодо використання бюджетних коштів

Обмежена публікація інформації про діяльність РП:

- методик проведення аудитів
- протоколів засідань РП та ухвалених рішень
- голосування членів РП
- публікація всіх документів в форматі pdf (у машиночитному форматі).

TO-BE

Публікація на сайті у машиночитному форматі:

- методик проведення аудитів
- аудиторських звітів
- рішень РП
- рекомендацій та результатів моніторингу виконання рекомендацій РП
- протоколів засідання РП включно із результатами голосування

Публікація всіх документів, за винятком питань, що становлять державну таємницю або мають інші законодавчі обмеження.

Дякуємо!