



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 23 жовтня 2018 року № 27-1

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Завдяки системній підтримці міжнародних партнерів в особі ЄС Україні вдалося закласти підвалини для реформування державного апарату з метою підвищення якості задоволення суспільних потреб і надання адміністративних послуг громадянам України. Чіткий вектор перетворень визначено у базових документах, що регламентують ключові принципи, напрями та заходи у рамках реформи.

Водночас результати вивчення фактичного стану виконання запланованих заходів та ефективності використання бюджетних коштів на їх реалізацію свідчать, що **реформа державного управління, яка є головною, від якої залежить результативність і продуктивність усіх інших національних реформ, Урядом проводиться неефективно, низькими темпами, з недотриманням планових показників, що призводить до додаткового фінансового навантаження на Державний бюджет України, втрати довіри суспільства і незадоволення очікувань громадян, а також негативно впливає на міжнародний імідж і репутацію держави.**

Неналежне впровадження заходів реформи пов'язано з недостатньою координацією процесів реформування з боку Кабінету Міністрів України та відсутністю дієвого контролю за виконавською дисципліною серед державних службовців керівної ланки, які зобов'язані в межах своїх службових повноважень забезпечувати виконання затвердженої Стратегії реформування управління України на 2016–2020 роки та плану заходів з її реалізації. **Фінансова складова процесу реформування містить ризики, обумовлені необґрунтованим плануванням видатків на заходи з реалізації Стратегії реформування та нівелюванням визначеного у статті 7 Бюджетного**

кодексу України принципу обґрунтованості, що створює передумови для неефективного (нерезультативного і непродуктивного) використання виділених коштів.

1.1. Процес утворення у структурі центральних органів виконавчої влади підрозділів з питань формування державної політики (директоратів та генеральних департаментів) відбувався безсистемно, фрагментарно та не враховував результатів аналізу сфер суспільно-економічного життя країни, відповідальними за формування і реалізацію державної політики у яких є відповідні державні органи. Доручення Кабінету Міністрів України щодо проведення передбаченого пунктом 20 плану заходів з реалізації Стратегії реформування вертикального та горизонтального функціонального обстеження центральні органи виконавчої влади отримали лише за 1,5 місяця до запланованої дати його завершення. Напрями діяльності майбутніх підрозділів з питань реформ на початкових етапах визначалися необґрунтовано та не узгоджувалися із сферами державної політики, яку формують відповідні центральні органи виконавчої влади.

1.2. Замість комплексного реформування меншої кількості центральних органів виконавчої влади з формуванням у них дієздатної структури апарату, спроможної виконувати поставлені стратегічні завдання, Кабінетом Міністрів України прийнято рішення щодо фрагментарних структурних змін у десяти пілотних міністерствах і двох агентствах. Це призвело лише до розпорошення і дублювання управлінських функцій з формування та реалізації державної політики у цих органах, нівелювання функцій контролю і відповідальності та, як наслідок – додаткового фінансового навантаження на державний бюджет. Таким чином, вже на етапі започаткування реформи комплексної реорганізації системи центральних органів виконавчої влади не передбачалося.

1.3. Погодження заінтересованими центральними органами виконавчої влади проекту Порядку розподілу та використання коштів державного бюджету, що виділяються на здійснення заходів з комплексної реформи державного управління, тривало більше ніж півроку (до серпня 2017 року), що призвело до затримки реалізації Стратегії реформування та недосягнення визначених нею пріоритетів у частині кадрового забезпечення реформи, згідно з якими у 2018 році на посади фахівців з питань реформ у підрозділах з формування державної політики мало бути прийнято 2,2 тис. осіб.

На початок 2018 року за результатами проведених конкурсів на посади фахівців з питань реформ призначено лише 76 осіб (9,3 відс. затвердженої на рівні 821 од. граничної чисельності), а станом на 01.08.2018 – 399 осіб (18,1 відс. граничної чисельності). У 2017 році жодного фахівця з питань реформ не призначено на посади у Мінінфраструктури та МОЗ, а у Мінфіні та МОН на ці посади призначено лише одного державного експерта та двох керівників директоратів відповідно. Отже, на час аудиту не забезпечено належного кадрового потенціалу для реформування системи державного управління.

На безпідставній оптимістичності Стратегії реформування наголошували й європейські експерти, зробивши про це відповідний висновок у Доповіді SIGMA (абзац третій сторінки 11 Звіту про базові вимірювання): за їхньою оцінкою, **вже на початковому етапі запровадження Стратегії показник її реалізації становив лише 40 відс. запланованого Урядом України.**

1.4. Схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки не виконувався належним чином. Порушено заплановані часові обмеження щодо реалізації заходів, при цьому належних коригувань запланованих заходів не проводилося. Низькі темпи впровадження реформи не стали для Кабінету Міністрів України приводом для своєчасного прийняття ефективних управлінських рішень. Це свідчить, зокрема, про неналежний контроль з боку Уряду та істотні ризики подальшого неефективного витрачання коштів державного бюджету (платників податків), тоді як якісних змін стану суспільства та системи задоволення суспільних потреб через надання державним апаратом належних адміністративних послуг забезпечено не буде.

1.5. Методика оцінювання (базових вимірювань) результатів впровадження реформи державного управління на сьогодні відсутня. Як наслідок – невідповідність фактичних темпів і результативності реалізації заходів з реформування цілям і планам, передбаченим базовими документами. Моніторинг результатів реформи належним чином не проводиться, оскільки Стратегія реформування не визначає жодного контрольного показника, за яким можна оцінити повноту і результативність реалізації заходів з реформування, та не передбачає системи оцінки діяльності директоратів (генеральних департаментів) за певними критеріями вимірювання ефективності впровадження реформи через призму результативності та продуктивності діяльності новостворених підрозділів з реформ. Не визначено процедур контролю і відповідальності за стан виконання заходів з реформування та процедур подальшого коригування цього процесу на основі отриманих результатів для досягнення встановленої мети.

На даний час реформа забезпечує лише зміну форми структурних підрозділів апаратів центральних органів виконавчої влади з департаментів на директорати і генеральні департаменти та підвищення мотивації праці фахівців “реформаторського складу” міністерств та інших державних органів. Водночас за майже 2,5 роки з дати затвердження Стратегії реформування **практичних позитивних результатів перетворень за жодним з напрямів діяльності відповідних органів у певних сферах життєдіяльності держави не відбулося.** Практичних здобутків новостворених директоратів (генеральних департаментів), що впливали б на якість надання адміністративних послуг громадянам України, як це передбачено Стратегією реформування, на дату аудиту не підтверджено в жодному державному органі, що бере участь у цій реформі.

На відміну від Кабінету Міністрів України, що є координатором реформування державного управління в Україні та відповідає за це,

Європейський Союз, який сприяє Україні у проведенні реформи, має затверджену **Методологію щодо розроблення та впровадження програм бюджетної підтримки**, оскільки зацікавлений у результативності та продуктивності використання коштів, що виділяються як бюджетна підтримка для України, та в успішній реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

1.6. Призначені на посади фахівці з питань реформ фактично не опікувалися питаннями формування державної політики у певних сферах, а лише брали участь у реалізації поточних завдань діяльності відповідних державних органів згідно із затвердженими планами їх роботи, дублюючи при цьому виконання завдань і функцій, покладених на інші структурні підрозділи апаратів. Положення про утворені у структурі апаратів директорати як підрозділи, відповідальні за формування державної політики у відповідних сферах, **не передбачають координації їх діяльності безпосередньо міністром** або відповідно до розподілу обов'язків першим заступником міністра чи заступником міністра, оскільки відповідно до затверджених розподілів повноважень міністри та їх заступники координують окремі сфери діяльності міністерства, а не окремі його структурні підрозділи. Водночас Типовим положенням про директорат міністерства, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 644, передбачено, що **саме міністр як керівник міністерства має координувати діяльність утворених у структурі міністерства директоратів.**

1.7. Кваліфікація та досвід роботи працівників, які за результатами конкурсу зараховувалися на посади фахівців з питань реформ, у багатьох випадках не відповідали критеріям, визначеним Стратегією реформування, яка передбачає формування команди висококваліфікованих і компетентних державних фахівців, здатних забезпечувати реалізацію пріоритетних реформ та спроможних підтримувати якісний процес формування та аналізу політики у пріоритетних галузях.

Кваліфікаційні вимоги до цих посад були занижені вже нормами статті 20 Закону України “Про державну службу” та надавали можливість призначення на посаду, зокрема, фахівця з питань реформ (державний експерт) з рівнем освіти **не нижче молодшого бакалавра або бакалавра.** Як наслідок, фахівці, покликані реформувати галузі, переважно не мають досвіду роботи, а їхня освіта не відповідає напрямам діяльності міністерства та специфіці певної сфери (галузі) життєдіяльності держави. **Передбачені нормами цієї статті спеціальні вимоги до професійної компетентності для претендентів на посади фахівців з питань реформ не визначалися, що створило істотні ризики неналежного кадрового забезпечення підрозділів реформ.**

1.8. У результаті невиконання у 2017 році поставлених Стратегією реформування завдань, передусім у частині кадрового забезпечення запровадженої реформи, а також формування повної та реалістичної політики реорганізації державного управління, Державний бюджет України недоотримав 4,5 млн євро бюджетної підтримки ЄС, передбаченої

Угодою про фінансування програми “Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні”.

На сьогодні є істотний ризик неотримання бюджетної підтримки ЄС і у 2019 році, оскільки **не забезпечено виконання визначених Стратегією реформування пріоритетів**, зокрема, в частині поступового зниження та повного скасування до 01.05.2018 додаткових тимчасових стимулюючих виплат, підвищення з 01.07.2018 посадових окладів державних службовців на 25 відс. з метою збільшення з початку 2019 року частки посадового окладу в середній заробітній платі державного службовця до 70 відс. з відповідним зменшенням частки премії до 30 відсотків. Адже одна з умов Угоди про фінансування – **зобов’язання Уряду забезпечувати фінансову стабільність реформи оплати праці**, передбаченої Законом України “Про державну службу”.

2. Упродовж 2017 року та за 7 місяців 2018 року із затверджених у Державному бюджеті України 1930,7 млн грн призначень на заходи з підтримки комплексної реформи державного управління розподілено 674,1 млн грн (34,6 відс.), а залученими до реформи центральними органами виконавчої влади використано 205,1 млн грн (лише 10,6 відс. затвердженого обсягу та 30,4 відс. розподілених коштів). При цьому необґрунтоване планування Мінфіном та затвердження бюджетних призначень створило умови для неефективного (нерезультативного, непродуктивного) використання 55,6 млн грн коштів державного бюджету.

На незабезпеченні фінансової сталості реформи наголошено й у Доповіді SIGMA. За шестибальною шкалою оцінювання (від 0 до 5 балів) **фінансова сталість реформи державного управління в Україні була оцінена у “0”**, оскільки, за висновками експертів, не може бути забезпечена в короткостроковій і середньостроковій перспективі **внаслідок недоліків фінансового планування** (абзац перший сторінки 18 Звіту про базові вимірювання).

2.1. У 2017 році найбільшу частку в структурі видатків центральних органів виконавчої влади на здійснення заходів з комплексної реформи державного управління (**майже 52 відс.**) становили видатки на закупівлю обладнання для облаштування робочих місць новопризначених фахівців з питань реформ. Протягом 7 місяців 2018 року кошти спрямовувалися **тільки на оплату праці цих фахівців**. При цьому за **іншими передбаченими в додатку 1 до Стратегії реформування напрямами** (впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, комунікаційне супроводження, проведення навчання і функціонального обстеження) **кошти державного бюджету не використовувалися**, що свідчить про ігнорування та невиконання запланованих заходів з реалізації Стратегії.

2.2. За укомплектованості у 2017 році посад фахівців з питань реформ у середньому менш як на 10 відс., у структурі видатків центральних органів виконавчої влади найбільшу частку (10 відс.) становили видатки на виплату додаткових премій працівникам апаратів відповідних центральних органів виконавчої влади, які залучалися до підготовки та проведення конкурсів на зайняття посад фахівців з питань реформ.

Загалом у 2017 році на виплату таких премій використано **4,3 млн гривень**. Отже, на забезпечення лише процедури конкурсу для одного фахівця з питань реформ витрачалося **в середньому по 56,6 тис. гривень**. Станом на 01.08.2018 загальний обсяг видатків на підготовку та проведення конкурсів **збільшився до 5,6 млн гривень**.

2.3. Незважаючи на те, що у 2017 році новостворені директори ще не розпочали своєї діяльності, прийняті на посади фахівці з питань реформ отримували надбавку за виконання особливо важливої роботи. Розмір цієї надбавки для державного експерта становив від 30 до 40 тис. грн на місяць, тоді як їх посадовий оклад – **лише 6 тис. грн, тобто був як мінімум у 5 разів меншим**. Зазначене суперечить меті прийняття у грудні 2015 року нового Закону України “Про державну службу”, яка передбачала збільшення у структурі заробітної плати державних службовців передусім ролі посадового окладу.

За висновками, зробленими у Доповіді SIGMA (абзац другий сторінки 85 Звіту про базові вимірювання), встановлена фахівцям з питань реформ надбавка за виконання особливо важливої роботи **втричі перевищує максимальний посадовий оклад на державній службі**, а нова схема оплати праці цих фахівців спричиняє значні ризики, **знижуючи мотивацію інших державних службовців і спотворюючи систему оплати їх праці**.

2.4. У 2017 році на заходи з придбання комп’ютерної техніки, меблів та офісного обладнання для облаштування робочих місць призначених на посади фахівців з питань реформ використано 93,7 млн гривень. Переважна частина закупленого у 2017 році обладнання через неуккомплектованість штату не використовується за призначенням або передана центральними органами виконавчої влади у користування іншим структурним підрозділам їх апаратів або підвідомчим організаціям. Робочі місця фахівців з питань реформ, яких планувалося залучити до роботи у 2018 році, облаштовано технічними засобами та необхідним обладнанням **лише на 39 відс.**, а придбане з цією метою програмне забезпечення (**8,1 млн грн**) та комп’ютерна техніка (**40,7 млн грн**) не використовуються та морально застарівають. **Це свідчить про непродуктивне використання коштів державного бюджету на закупівлю обладнання та відволікання значного фінансового ресурсу з державного бюджету.**

3. Рекомендації Рахункової палати за результатами попередніх контрольних заходів Кабінетом Міністрів України не виконано. Процеси реформування центральних органів виконавчої влади продовжують відбуватися безсистемно, не ґрунтуючись на результатах функціональних та інших аналітичних досліджень. За таких умов запроваджені заходи **лише створюють додаткове фінансове навантаження на Державний бюджет України, не підвищують ефективність державного управління та не сприяють розвитку відповідних сфер життєдіяльності країни, створюють передумови для подальшої втрати довіри громадян України не тільки до виконавчої влади, але й до публічної адміністрації в цілому.**

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління поінформувати Президента України та Верховну Раду України.

3. Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління надіслати Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування та Представництву Європейського Союзу в Україні.

4. Звіт та відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і запропонувати вжити таких заходів:

4.1. Актуалізувати Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки та кошторис витрат на заходи з комплексної реформи державного управління в частині термінів та обсягів фінансування, а також чисельності фахівців з питань реформ, які призначатимуться на посади у директоратах (генеральних департаментах) центральних органів виконавчої влади.

4.2. Внести зміни до плану заходів з реалізації Стратегії реформування в частині встановлення чітких контрольних показників, за якими можна здійснити оцінку повноти та результативності реалізації заходів з реформування за певний період часу, передбачивши персональну відповідальність посадових осіб за їх невиконання або неналежне виконання.

4.3. Забезпечити розроблення та затвердження в установленому порядку (з урахуванням кращих зарубіжних практик, зокрема Методології ЄС щодо розроблення та впровадження програм бюджетної підтримки) методики оцінювання (базових вимірювань) результатів впровадження реформи державного управління.

4.4. Забезпечити приведення міністерствами, які беруть участь у реформуванні, положень про структурні підрозділи з питань реформ у відповідність з Типовим положенням про директорат міністерства, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 644.

4.5. Забезпечити неухильне дотримання вимог Бюджетного кодексу України під час планування обсягів бюджетних призначень на заходи з підтримки комплексної реформи державного управління.

4.6. Забезпечити розроблення та затвердження плану заходів з реалізації Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017

№ 1013-р.

4.7. Вирішити питання подальшого використання комп'ютерного та іншого обладнання і майна, закупленого у 2017 році для облаштування робочих місць фахівців з питань реформ, яке на даний час не використовується у зв'язку з неуконструктуванням та нестворенням робочих місць і морально застаріває.

4.8. Внести зміни до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246: підвищити кваліфікаційні вимоги до претендентів на посади фахівців з питань реформ, враховуючи норми статті 20 Закону України "Про державну службу" в частині застосування до таких претендентів спеціальних вимог.

4.9. Забезпечити належну координацію дій щодо проведення реформи у міністерствах і агентствах, постійний моніторинг індикативних показників (проміжних результатів) процесу реформування відповідно до затверджених планових заходів та належний внутрішній контроль за використанням коштів державного бюджету на відповідні заходи згідно з нормами статті 26 Бюджетного кодексу України.

4.10. Забезпечити проведення Національним агентством України з питань державної служби моніторингу (перевірки) дотримання центральними органами державного управління, залученими до реалізації заходів з реформування, положень статті 20 Закону України "Про державну службу" в частині встановлення та застосування спеціальних вимог до претендентів на посади фахівців з питань реформ.

4.11. Поінформувати Рахункову палату в місячний строк про затвердження в установленому порядку плану заходів щодо виконання рекомендацій Рахункової палати за результатами проведеного аудиту та до 23.01.2019 – про результати виконання рекомендацій, визначених у пунктах 4.2, 4.3, 4.8 і 4.10 цього рішення.

5. Оприлюднити Звіт і рішення Рахункової палати за результатами аудиту на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

6. Заступнику Голови Рахункової палати Майснеру А. В. забезпечити представлення позиції Рахункової палати (інформації) про результати аудиту в засобах масової інформації, у Верховній Раді України та на міжнародному рівні.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Майснера А. В.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан