

## Відповідальність і економічність — два основні принципи доброго адміністрування на прикладі рахункової палати федеральної землі

### *Інтерв'ю з Крістіаном Кохом, директором Берлінської рахункової палати у відставці*

Крістіан Кох (Christian Koch) — юрист, директор Берлінської рахункової палати у відставці. У своєму письмовому інтерв'ю він роз'яснює завдання й повноваження Рахункової палати та її внесок у сучасне публічне адміністрування. Крім того, він окреслює найбільші труднощі, які заважають органам публічного адміністрування бути економічно ефективними.

Берлінська рахункова палата здійснює фінансовий контроль над органами публічного адміністрування Берліна, а її діяльність регулює закон, не уряд. У чому конкретно полягають завдання та повноваження рахункової палати?

Відповідно до статті 95 Конституції Берліна (КБ), Берлінська рахункова палата (РП) перевіряє бюджетний і майновий облік, а також загальне порядкування бюджетами й господарювання в Берліні. Дуже спрощено можна сказати: РП контролює все, що хоч щось коштує або може коштувати Берліну; непідконтрольних сфер немає.

Перевіряння обліку (бюджетного й майнового) не слід розуміти так, що РП сама перераховує дані. Хоча до впровадження інформаційних технологій (ІТ) саме так і було. Відтоді РП насамперед пильнує придатність, надійність і економічну ефективність ІТ-процесу. Крім того, РП в рамках своїх перевірок порядкування бюджетом і господарювання стежить за належним розподілом доходів і видатків.

Порядкування бюджетом і господарювання контролюють за двома критеріями: законність (тобто дотримання законів та інших норм) і економічність (відповідність витрачених ресурсів меті, до якої прагнуть). Пріоритет має перевірка економічності.

Окрім власне контролювання, РП може також консультувати палату депутатів, Сенат або окремі управління на підставі свого досвіду перевіряння. Для отримання консультацій не обов'язково треба бути об'єктом перевірки. Крім того, РП має право голосу перед уживанням заходів, які потребують чималого фінансування. Передумова для цього — своєчасне інформування РП про такі заходи, якого вимагає закон.

## Як унеможливають порушення або втручання в роботу рахункових палат?

Відповідно до статті 95 КБ, РП — незалежний верховний орган федеральної землі, що підпорядковується лише закону. Це означає, що ні Палата депутатів, ні Сенат не може давати РП накази. Це стосується насамперед адресатів, розкладу та предметів перевірок. Палата депутатів і Сенат можуть лише направляти до РП запити на перевіряння. Закон уповноважує РП обмежувати перевірки й залишати певні сфери неперевіреними.

Та самої лише інституційної незалежності недостатньо. Тому відповідно до статті 95 КБ члени РП мають суддівську незалежність, яка теж звільняє їх від стороннього впливу. Членами РП є президент, віце-президент і директори.

## Не зовсім зрозуміло, чи належать рахункові палати до якоїсь із трьох гілок влади (судової, законодавчої чи виконавчої), і якщо так — до якої саме. Можливо, саме таке унікальне становище забезпечує сильну позицію рахункових палат?

Сильну позицію рахункових палат забезпечує та чи та конституція, як, наприклад, берлінська. Щодо іншого, то варто пам'ятати: рахункова палата складається з двох частин.

Перша з них — президійний відділ, який можна порівняти з центральними відділами інших верховних органів. Він відповідає за так зване внутрішнє забезпечування: управління кадрами, юридичні питання, бюджетування та адміністрування, а також за організаційні моменти. Тобто ця частина РП виконує виконавчі завдання.

Інша частина відповідає за основні завдання РП, тобто насамперед за перевірну діяльність. Вона ділиться на профільні підрозділи, якими керують незалежні члени. Важливі рішення, наприклад, щодо інформування перевірених про результати контролю та щодо завершення перевірок, ухвалюють колегіально. Ця процедура чимось схожа з роботою вищих і верховних судів, за винятком того, що РП не має права давати перевіреним органам якісь накази чи застосовувати до них санкції.

Із цього випливає, що рахункові палати не можна залічити до жодної з трьох гілок державної влади. Беручи до уваги роль у так званому бюджетному циклі парламенту й уряду, кажуть про «рівновіддаленість» від законодавчої та виконавчої влади.

## У який спосіб і за якою процедурою рахункова палата виконує покладені на неї завдання?

Перше місце посідає процес контролювання, який складається з етапів готування, проведення й завершення.

Насамперед роботу планують. Інспектори профільних підрозділів визначають, що саме треба перевірити, і узгоджують між собою деталі, перш ніж ухвалити остаточне рішення. Предмети перевірок вибирають, зокрема, залежно від ступеня ризику, зважаючи на такі чинники, як обсяг фінансів, складність, можливість позитивного впливу або запобігання непідконтрольності. Наприклад, може йтися про санацію державних культурних закладів, про технічне обслуговування й ремонтування публічної інфраструктури (будівлі, дороги, парки), створювання центрів публічних послуг, управління нерухомістю, справляння податків, надавання соціальних субсидій тощо. Різновид перевірки вибирають на підставі рішень адміністративних органів або підприємств, приписів, а також повідомлень ЗМІ. Не в останню чергу беруть до уваги також і цінні вказівки громадян на неналежну або негосподарну поведінку. РП може також реагувати на дуже значні поточні події, швидко проводячи позапланові перевірки.

Перевірка починається з письмового оповіщення відповідної установи або підприємства. В оповістці, зокрема, зазначають предмет, період і обсяг перевірки, імена керівників і інспекторів, а також перелік документів, що їх потрібно надати (наприклад, схема організаційної структури та посадові інструкції). Після цього починають збирання даних на місці. За законом перевірювані організації зобов'язані надавати РП всі запитані нею документи та відомості.

Після збирання даних результати перевірки аналізують. Інспектори складають проект акту перевірки (АП), який адресують перевіреним організаціям, наглядовим органам тощо. У проекті АП зазначають лише істотні претензії та сподіванки. Щодо інших обставин і передумов інспектори складають пояснювальну записку.

Затверджує проект так звана мала колегія. Вона складається з керівництва підрозділу, який провів перевірку, та керівництва ще одного профільного підрозділу залежно від розподілу завдань. Мала колегія ухвалює рішення одностайно. Якщо консенсусу немає, до малої колегії долучається президент, і тоді рішення ухвалюють більшістю голосів.

Перевірені організації та інші адресати АП зобов'язані відреагувати в установленій законом строк. Якщо претензії не визнають, відбувається листування з приводу результатів перевірки. З відповіді на третє запитання випливає, що РП може поклатися лише на переконливість своїх аргументів.

Коли подальше листування стає непотрібним або безперспективним, перевірку можна завершувати. Так і трапляється, якщо причини претензій РП (в основному) усунули. Рішення про завершення перевірки теж ухвалює мала колегія.

В іншому разі постає питання, чи решта претензій настільки важлива, щоб інформувати про неї Палату депутатів. Мірило в таких випадках — чи має знати парламент про той чи той факт, розглядаючи діяльність Сенату (уряду) за звітний період. Це, зокрема, стосується негосподарності, що призвела до чималих фінансових збитків, і (або) значних порушень законів та інших норм. У такому разі РП щонайпізніше у своєму річному звіті повідомляє Палату депутатів про перевірку виконання та обліку бюджету.

Річний звіт і, за потреби, спеціальні звіти затверджує так звана велика колегія. Основу становлять проекти дописів (доповідей), подані відповідальним членом, які перед цим надсилають перевіреним організаціям, щоб вона могла висловити свою позицію. Після обговорення та затвердження великою колегією річний звіт подають Палаті депутатів і водночас направляють Сенату, щоб той міг висловити свою позицію.

Після цього починається так звана парламентська процедура. Головний комітет Палати депутатів передає річний звіт підкомітету бюджетного контролювання. Цей підкомітет вирішує, чи потрібно накласти на Сенат якісь обов'язки та висловити йому догани, або ж процедуру можна вважати завершеною. Практично в усіх випадках депутати дотримуються рекомендацій і пропозицій РП. Ухвалені Палатою депутатів обов'язки й догани є невіддільною частиною рішення щодо підсумків діяльності Сенату за звітний період. Тоді управління Сенату мають відзвітувати, як вони виконали обов'язки та відреагували на догани. Діяльність РП у звітному періоді Палата депутатів розглядає окремо.

Подання проекту бюджету до Палати депутатів теж має певні особливості для РП. Бюджет РП є складник загального бюджету. Однак Сенат має передати цей бюджет Палаті депутатів без жодних змін, на відміну від інших «підбюджетів», які він може коригувати. Сенат може лише повідомити про незгоду, але щось змінити в бюджеті РП — ні.

Велика колегія розглядає не лише звіти перед Палатою депутатів. Вона також ухвалює рішення щодо важливих складників роботи РП — регламенту господарської діяльності, регламенту

проведення перевірок і робочих інструкцій тощо. Отже, РП — незалежний орган фінансового контролю, що працює за колегіальним принципом.

## Сучасне публічне адміністрування — ближча до громадян, відкритіша й відповідальніша публічна служба. Який внесок у це можуть зробити рахункові палати?

Внесок рахункових палат — їхня перевірна діяльність. Законна й господарна поведінка для мене немислима без усвідомлення відповідальності. Видатки публічних адміністрацій та їхній апарат фінансують коштом платників податків — фактично, довіряють їм чужі гроші. Це — важлива відмінність від підприємств, які працюють за принципом господарському розрахунку. Але й доходи, що їх спрямовують на публічне адміністрування, теж важливі в цьому зв'язку. РП перевіряє, чи доходи отримують своєчасно та в повній мірі. З огляду на складне податкове право, адміністрування податків — дуже важке завдання. Тому РП перевіряє також, чи вживає Сенат належних заходів для спрощення та поліпшення справляння податків. Крім того, РП у своїх річних звітах регулярно вимагає в Сенату ініціювати спрощення податкового права на федеральному рівні. РП шукає також помилки, через які публічні установи й організації одержують неправомірний фінансовий зиск. Це стосується не лише податків, але також зборів і компенсацій. У минулому РП виявляла такі помилки, унаслідок чого вдавалося значно скоротити збори, а отже, зменшити фінансову навантагу на населення. Тому й сама РП «близька до громадян». Певний внесок у захист інтересів громадян роблять також тоді, коли перевіряють організації. Інспектори контролюють економічність структур і процесів публічних установ і підприємств — простоту, відсутність зайвих витрат, спричинених наприклад, дублюванням обов'язків або зайвими робочими етапами. Це зменшує витрати як грошей, так і часу — і те, і те йде на користь громадянам.

Необхідна умова правильності перевірок, що їх здійснюють рахункові палати, — прозорість і відкритість діяльності перевірюваних організацій. Отже, коли РП виявляє недоліки в цьому плані, це саме по собі є підстава для претензії, навіть якщо виявиться, що діяльність перевіреної організації була в цілому законна й економічна. У цьому зв'язку РП наголошує також на тому, що прозорі процеси знижують ризик корупції. Адже обидві сторони корупційних махінацій намагаються діяти якомога потаємніше, непомітніше.

## Адміністративні органи зобов'язані дбати про економічність. Що зазвичай найбільше заважає адміністраціям і муніципалітетам дотримуватися принципу економічності?

Перший виклик, про який я дізнався на своїй попередній роботі, пов'язаний з інформаційно-комунікаційними технологіями (ІКТ). У цій галузі цикл інновацій дуже короткий, триває він щонайбільше кілька років. А в галузі публічного адміністрування приблизно стільки ж може тривати цикл від планування до початку реального застосовування. Це означає, що до впровадження ІКТ уже застаріває. До того ж, органам публічного адміністрування дуже важко знайти кваліфікований у цій сфері персонал. Адже на комерційних підприємствах кваліфіковані спеціалісти з ІТ заробляють досить багато. Органи публічного адміністрування, зокрема Берлінський центр ІТ-послуг (ITDZ), не можуть собі дозволити платити стільки ж. Навіть якщо вдаватися до послуг приватних підрядників, потрібно мати власних знавців справи, щоб належним чином вибирати виконавців і контролювати роботи.

Складними й затягнутими можуть бути не лише ІТ-процеси. Це поширюється й на будівельні проекти. Приклад — санація державної опери, яку РП перевіряла, а потім звітувала про це

Палаті депутатів. У будівельній сфері також доводиться конкурувати за кваліфікований персонал з архітекторами й підрядниками, хоча й не так сильно, як за фахівців із ІКТ. Ще один виклик — сфера оподаткування, яку вже зачіпало запитання 5. Окрім складного права, є також труднощі з ІКТ, а також змагання за персонал — насамперед із бюро податкових консультацій.

Загалом беручи, можна сказати: найсильніше шкодять економічності складні правові норми, затягнуті процеси, повільне впровадження ІКТ та конкурування за персонал. Останній чинник набуває все більшої ваги і в інших сферах (наприклад, у середній освіті): із понад 100 тисяч працівників берлінських адміністративних органів наступного року понад 20 тисяч звільниться через досягнення пенсійного віку. До цього слід додати загальний брак фахівців, який стає все гострішим. Унаслідок цього й інші сфери публічного адміністрування мають бути (залишатися) конкурентоздатними. Тут нам ще багато треба зробити.

## Література й посилання

---

Як додаткові джерела інформації можу порекомендувати сайти Федеральної рахункової палати ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)) та Берлінської рахункової палати ([www.berlin.de/rechnungshof](http://www.berlin.de/rechnungshof)).

---

© Європейська Академія Берліна, 2017  
У статті відображено точку зору автора.

## Контакт

ЄВРОПЕЙСЬКА АКАДЕМІЯ БЕРЛІНА  
Bismarckallee 46/48  
D-14193 Berlin-Grunewald (Берлін)  
Т.: +49 30 8959510  
[eab@eab-berlin.eu](mailto:eab@eab-berlin.eu)  
[www.eab-berlin.eu](http://www.eab-berlin.eu)