ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ Міністерства фінансів України

23 жовтня 2019 року № 446

Зареєстровано в Міністерстві

юстиції України

23 грудня 2019 р.

за № 1277/34248

**ЗАГАЛЬНІ ВИМОГИ**

**до проведення оглядів витрат державного бюджету**

**І. Загальні положення**

1. Ці Загальні вимоги, розроблені відповідно до частини десятої статті 20 Бюджетного кодексу України, використовують під час ініціювання, організації та проведення оглядів витрат державного бюджету (далі – огляд витрат):

Мінфін та головні розпорядники коштів державного бюджету (далі – головні розпорядники);

головні розпорядники коштів державного бюджету, відповідальні за проведення огляду витрат державного бюджету відповідно до рішення Кабінету Міністрів України (далі – відповідальний головний розпорядник);

робочі групи з проведення огляду витрат у відповідних сферах   
(далі – робочі групи), створені відповідно до цих Загальних вимог.

1. Огляди витрат застосовуються для:

вирішення проблеми у відповідній сфері;

удосконалення наявного механізму реалізації державної політики у відповідній сфері;

покращення якості надання публічних послуг або отримання більшого результату за визначеного обсягу бюджетних коштів;

винайдення способів економії бюджетних коштів для їх спрямування на інші пріоритетні напрями діяльності відповідального головного розпорядника.

1. Огляд витрат здійснюється у такій послідовності:
2. вибір сфери та визначення цілі огляду витрат;
3. формування робочої групи;
4. підготовка та схвалення плану-графіка проведення огляду витрат;
5. оцінка ефективності реалізації державної політики та відповідних витрат державного бюджету;
6. розроблення варіантів досягнення цілі огляду витрат;
7. підготовка звіту про огляд витрат, його подання до Кабінету Міністрів України та оприлюднення.

**II. Вибір сфери та визначення цілі** **огляду витрат**

* 1. Ініціаторами проведення огляду витрат є Мінфін та головні розпорядники.

Головні розпорядники подають Мінфіну пропозиції щодо:

сфери діяльності, за якою доцільно провести огляд витрат;

цілі проведення такого огляду витрат (якщо можна, вираженої кількісно) з відповідними обґрунтуваннями.

Мінфін готує проєкт рішення Кабінету Міністрів України про проведення огляду витрат і подає його в установленому законодавством порядку до Кабінету Міністрів України. Проєкт рішення містить інформацію щодо сфери огляду витрат, цілі його проведення, відповідального головного розпорядника, строків створення робочих груп, терміну подання звіту про огляд витрат Кабінету Міністрів України та інших особливостей проведення огляду витрат.

* 1. Для огляду витрат обираються:

або сфери, специфічні для одного головного розпорядника (відповідні витрати здійснюються в межах однієї або кількох бюджетних програм цього головного розпорядника);

або сфери, що стосуються діяльності кількох головних розпорядників (відповідні витрати здійснюються в межах кількох бюджетних програм різних головних розпорядників).

**III. Організаційні засади проведення огляду витрат**

1. Огляд витрат у кожній сфері, визначеній Кабінетом Міністрів України, проводить спеціально створена робоча група, кінцевим результатом роботи якої є звіт про огляд витрат.
2. Відповідальний головний розпорядник у строки, визначені Кабінетом Міністрів України, забезпечує створення робочої групи.

Персональний склад робочої групи погоджується Мінфіном та затверджується наказом відповідального головного розпорядника. Якщо згідно з нормативно-правовими актами відповідальний головний розпорядник ухвалює свої рішення у формі іншій, ніж наказ (наприклад, постанова, розпорядження тощо), склад робочої групи затверджується відповідним розпорядчим документом головного розпорядника.

Зміни до персонального складу робочої групи вносяться у такий самий спосіб.

1. Головою робочої групи є керівник або заступник керівника відповідального головного розпорядника. Заступником голови робочої групи є керівник самостійного структурного підрозділу відповідального головного розпорядника, який супроводжує питання реалізації державної політики у відповідній сфері.

Персональний склад робочої групи становить від 9 до 15 осіб.

До складу робочої групи входять:

представники відповідального головного розпорядника (в тому числі – секретар робочої групи). Доцільно залучити керівників самостійних структурних підрозділів зі стратегічного планування, внутрішнього контролю, галузевих та фінансових питань;

представник Мінфіну на рівні керівника структурного підрозділу, відповідального за реалізацію бюджетної політики у відповідній сфері;

щонайменше чотири незалежні експерти (представники наукових і навчальних закладів, громадських організацій, їх об’єднань, міжнародних та іноземних організацій, у тому числі тих, співпраця з якими здійснюється у рамках реалізації проєктів міжнародної технічної допомоги) (за згодою);

інші особи, яких доцільно залучити до проведення огляду витрат державного бюджету в окремих сферах (за згодою).

У складі робочої групи загальна кількість представників відповідального головного розпорядника та представників підприємств, установ, організацій, які належать до сфери його управління, становить менше половини від загальної кількості членів групи (з урахуванням голови робочої групи).

1. Діяльність робочої групи ґрунтується на таких принципах:

активна участь у проведенні огляду витрат усіх членів робочої групи;

рівні права та можливості членів робочої групи для висловлення своєї позиції з будь-яких питань, пов’язаних із проведенням огляду витрат;

детальний аналіз проблеми;

критичний погляд на різні аспекти проблеми;

прагнення до компромісу;

розгляд та представлення думки кожного члена робочої групи;

лідерство та чітка координація роботи з боку відповідального головного розпорядника;

раціональне використання часу.

1. Основними завданнями робочої групи є:

оцінка ефективності реалізації державної політики та відповідних витрат державного бюджету;

розроблення варіантів досягнення цілі огляду витрат.

1. Основною формою роботи робочої групи є засідання.

На засіданнях робочої групи заслуховуються члени робочої групи, обговорюються питання, пов’язані з проведенням огляду витрат, приймаються відповідні рішення.

Засідання робочої групи оформлюються протоколом, який підписує голова робочої групи. Протокол містить:

список учасників засідання;

інформацію щодо поточного стану проведення огляду витрат відповідно до строків здійснення заходів, визначених планом-графіком;

прийняті рішення.

Засідання робочої групи проводяться з періодичністю, що забезпечує активну співпрацю членів робочої групи (щонайменше один раз на місяць до моменту подання звіту про огляд витрат на розгляд Кабінету Міністрів України).

Співпраця між членами робочої групи може здійснюватися у будь-який зручний для них спосіб, зокрема за допомогою засобів електронної пошти, телефонного зв'язку, аудіо- та відеоконференцій, інших інформаційно-телекомунікаційних засобів.

1. Для забезпечення координації роботи членів робочої групи голова робочої групи призначає з її членів секретаря та заступника секретаря, які, зокрема, здійснюють:

формування порядку денного засідань робочої групи згідно із планом-графіком;

розсилання запрошень на засідання та відповідного порядку денного;

підготовку матеріалів для розгляду на засіданнях;

ведення протоколу;

надання постійного доступу до даних і документів, отриманих або підготовлених під час проведення огляду витрат, членам робочої групи.

Порядок денний засідання робочої групи та матеріали для розгляду на засіданні доводяться до членів робочої групи не пізніше ніж за 5 днів до дати засідання.

1. Робоча група під час проведення огляду витрат взаємодіє з центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, міжнародними організаціями, представниками іноземних держав, інститутами громадянського суспільства, незалежними експертами.

Робоча група має право:

готувати запити на отримання в установленому порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформації, потрібної для проведення огляду витрат, зокрема статистичного та аналітичного характеру;

залучати до участі в роботі представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), а також тимчасових експертів (за згодою);

організовувати проведення нарад та інших заходів з питань, що стосуються реалізації державної політики у відповідній сфері.

1. Організаційне та інформаційне забезпечення діяльності робочої групи відповідно до компетенції здійснює відповідальний головний розпорядник.
2. Відповідальний головний розпорядник:
3. для підготовки до першого засідання робочої групи завчасно доводить до всіх її членів:

інформацію про основні засади державної політики у сфері огляду витрат (у тому числі стратегічні завдання, опис діючого механізму реалізації державної політики у сфері відповідно до нормативно-правових актів);

інформацію про стан сфери огляду витрат (у тому числі опис проблеми, для вирішення якої проводиться огляд, експертні звіти, результати опитувань, проведених у відповідній сфері);

обґрунтування цілі огляду витрат;

результати оцінки ефективності відповідних бюджетних програм (щонайменше за три останні роки або, якщо програма реалізується менше ніж три роки, за всі роки її реалізації);

результати гендерного аналізу бюджетних програм;

проєкт плану-графіка проведення огляду витрат;

1. забезпечує збір інформації, потрібної для проведення огляду витрат, у тому числі даних бюджетної та фінансової звітності, її узагальнення, систематизацію та аналіз для представлення за формами, визначеними робочою групою;
2. вживає заходів щодо збору інформації, потрібної для проведення огляду витрат, з інших джерел, не заборонених законодавством, надсилає відповідні запити, підготовлені робочою групою;
3. здійснює координацію дій, забезпечує взаємодію та обмін інформацією між членами робочої групи та іншими учасниками огляду витрат, що залучаються в процесі його проведення.
4. Проєкт плану-графіка, підготовлений відповідальним головним розпорядником, обговорюється на засіданні, доопрацьовується з урахуванням висловлених членами робочої групи зауважень і пропозицій до нього та схвалюється робочою групою.

План-графік проведення огляду витрат формується відповідно до основних завдань робочої групи і містить:

1. перелік заходів щодо проведення огляду витрат, відповідальних осіб та строки здійснення цих заходів, у тому числі щодо:

збору та обробки даних;

підготовки висновків та пропозицій за результатами оцінки ефективності реалізації державної політики та відповідних витрат державного бюджету;

розробки попереднього звіту про огляд витрат;

1. графік проведення засідань робочої групи.

Строк підготовки попереднього звіту про огляд витрат, що включається до плану-графіка проведення огляду витрат, встановлюється на дату не пізніше ніж за два місяці до дати подання цього звіту до Кабінету Міністрів України.

За потреби під час проведення огляду витрат за рішенням робочої групи план-графік може бути уточнено.

1. У строки, визначені планом-графіком проведення огляду витрат, члени робочої групи готують відповідні висновки та пропозиції, які обов’язково заслуховуються на засіданні робочої групи.
2. За потреби узгодження дій, вирішення спірних питань, що виникли під час проведення огляду витрат, проводяться узгоджувальні наради за участі Міністра фінансів України та/або його заступника, відповідального за реалізацію бюджетної політики у відповідній сфері, та керівника установи – відповідального головного розпорядника, а також членів робочої групи.

Узгоджувальна нарада обов’язково проводиться для обговорення попереднього звіту про огляд витрат у відповідній сфері, підготовленого робочою групою відповідно до цих Загальних вимог.

**IV. Методологічні засади проведення** **огляду витрат**

* + 1. Оцінка ефективності реалізації державної політики та відповідних витрат державного бюджету передбачає проведення аналізу:

ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері діяльності за рахунок коштів державного бюджету в межах визначених бюджетних програм;

ефективності, результативності та економічної доцільності відповідних витрат державного бюджету, включно з ефективністю надання публічних послуг.

Проведення оцінки ефективності реалізації державної політики та відповідних витрат державного бюджету передбачає проведення робочою групою детальних досліджень обраної сфери.

* + 1. Джерелами інформації для проведення огляду витрат є статистичні дані, дані внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, бюджетної і фінансової звітності, інформація та дані, що містяться у документах, які складаються та використовуються в процесі планування та виконання державного бюджету, вітчизняні та міжнародні стандарти, дані внутрішнього аудиту, будь-яка інша інформація, акумульована структурними підрозділами відповідального головного розпорядника, а також інформація інших органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, потрібна для проведення огляду витрат, дані, отримані за результатами анкетування (опитування) отримувачів/користувачів і надавачів публічних послуг, статті у засобах масової інформації, звіти/доповіді/листи громадських організацій, звернення громадян тощо.

Робоча група самостійно визначає набір потрібних для проведення аналізу даних та часовий період, який вони охоплюють, з урахуванням строків реалізації відповідних бюджетних програм, а також доцільність проведення аналізу надходжень до спеціального фонду державного бюджету для реалізації відповідних бюджетних програм.

* 1. Під час проведення аналізу ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері за рахунок коштів державного бюджету в межах визначених бюджетних програм потрібно охопити стратегічні та програмні документи, нормативно-правові акти, що регулюють питання у відповідній сфері, у тому числі пов’язані з розміром витрат бюджетних коштів та їх цільовим призначенням (у тому числі норми виплат/платежів), якістю надання публічних послуг (у тому числі стандарти).

При цьому здійснюється аналіз на предмет актуальності та узгодженості цілей і завдань, визначених у таких документах, відсутності суперечностей між цими документами, а також щодо відповідності наявних підходів до формування та механізмів реалізації державної політики сучасним потребам соціально-економічного розвитку держави, баченню суспільством публічних послуг у відповідній сфері.

* 1. Під час проведення аналізу ефективності, результативності та економічної доцільності відповідних витрат державного бюджету здійснюється аналіз інформації і показників бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм, звітів про їх виконання, розглядаються результати оцінки ефективності бюджетних програм та гендерного аналізу бюджетних програм, проведених головними розпорядниками, висновки про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

При цьому здійснюються:

перевірка розрахунків обсягів бюджетних коштів, їх розподіл за напрямами використання бюджетних коштів, визначених у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, розрахунків результативних показників бюджетних програм, а також оцінка методики відповідних розрахунків;

аналіз ефективності надання публічних послуг за рахунок бюджетних коштів;

оцінка ефективності управління бюджетними коштами;

порівняння підходів, що застосовуються в Україні, із практичним досвідом інших країн.

За бюджетними програмами, за якими не складаються паспорти бюджетних програм, відповідний аналіз здійснюється з урахуванням фінансово-економічних показників, які використовуються під час планування, а також характеризують і підтверджують використання бюджетних коштів та очікувані результати.

* 1. Під час проведення аналізу ефективності надання публічних послуг здійснюється, зокрема, визначення та аналіз:

переліку публічних послуг, які надаються у відповідній сфері;

цільових груп отримувачів/користувачів публічних послуг (у тому числі за ознакою статі та (у разі доцільності) за іншими ознаками: вік, місце проживання, стан здоров'я, етнічне походження, соціально-економічний статус тощо), їх потреб та інтересів;

надавачів публічних послуг, у тому числі установ, організацій, відповідальних за надання послуг, та персоналу, який безпосередньо забезпечує надання послуг;

інфраструктури, створеної для надання публічних послуг;

підходів до формування вартості публічних послуг.

* 1. Під час проведення оцінки ефективності управління бюджетними коштами здійснюється аналіз діяльності відповідального головного розпорядника, зокрема, щодо:

своєчасності проведення тендерних процедур;

оперативності реагування на зміну умов;

визначення одержувачів бюджетних коштів, залучених до виконання бюджетних програм;

забезпечення контролю розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів;

організації моніторингу виконання бюджетних програм та врахування результатів оцінки ефективності бюджетних програм;

організації процесу стратегічного і операційного планування діяльності у відповідній сфері.

* 1. За результатами проведеної оцінки ефективності реалізації державної політики та відповідних витрат державного бюджету надаються висновки про:

актуальність та узгодженість цілей і завдань державної політики, визначених стратегічними і програмними документами;

відповідність витрат бюджету пріоритетам державної політики, визначеним стратегічними і програмними документами;

відповідність витрат бюджету встановленим вимогам, правильність і повноту їх розрахунку в бюджетних документах;

зв'язок між витраченими коштами та отриманим результатом;

ефективність надання публічних послуг за рахунок бюджетних коштів, рівень забезпечення потреб, задоволення інтересів отримувачів/користувачів і надавачів публічних послуг, у тому числі за ознакою статі та іншими ознаками;

можливість підвищення якості та ефективності надання публічних послуг за наявного рівня витрат;

можливість досягнення цілей та виконання завдань, визначених стратегічними і програмними документами, за наявних підходів до розподілу та способу використання бюджетних коштів;

повноту (інформативність) і якість документів, що формуються головним розпорядником бюджетних коштів і застосовуються у бюджетному процесі (бюджетні запити, паспорти бюджетних програм тощо), у тому числі щодо результативних показників бюджетних програм з точки зору їх реалістичності, актуальності та суспільної значимості;

можливість та способи зменшення витрат бюджету;

ефективність системи управління бюджетними коштами.

**V. Методологічні засади розроблення варіантів досягнення цілі огляду витрат**

* + 1. На підставі висновків, отриманих за результатами оцінки ефективності реалізації державної політики та відповідних витрат державного бюджету, інформації щодо міжнародної практики вирішення аналогічних проблем розробляються можливі варіанти досягнення цілі огляду витрат.

Варіант – реальний з точки зору технічної реалізації набір обґрунтованих та взаємопов’язаних завдань, інструментів, засобів, заходів політики, реалізація якого обґрунтовано дає змогу досягти цілі огляду витрат.

Розроблення варіантів передбачає винайдення щонайменше двох взаємовиключних підходів досягнення цілі огляду витрат, до яких не належить «нульовий» варіант – нічого не змінювати.

* + 1. Варіанти передбачають визначення конкретного шляху досягнення цілі огляду витрат, беручи до уваги:

доцільність передачі повноважень з надання публічних послуг до приватного сектору (повністю чи на умовах державно-приватного партнерства) або на місцевий рівень;

доцільність продовження діяльності відповідального головного розпорядника у цій сфері та можливість передачі відповідних повноважень іншому головному розпоряднику бюджетних коштів;

необхідність внесення змін до нормативно-правових актів, скасування або розроблення нових;

наявність галузевих стандартів, у тому числі стандартів якості та/або вартості публічних послуг;

очікуваний вплив реалізації варіанта на відповідну сферу на коротко-, середньо- та довгостроковий період, а також ефективність і результативність використання бюджетних коштів, очікувані після реалізації варіанта;

обсяги фінансових витрат, потрібні для реалізації варіанта, прогнозований вплив на видаткову та дохідну частини бюджету;

строки реалізації варіанта;

ризики реалізації варіанта.

**VI. Підготовка звіту про огляд витрат**

* + - 1. Звіт про огляд витрат містить узагальнену інформацію, отриману на основі виконаних досліджень, результатів проведеного аналізу, обговорень та прийнятих робочою групою рішень.

Форму звіту про огляд витрат державного бюджету наведено в додатку до цих Загальних вимог.

Звіт про огляд витрат містить цифрову та текстову інформацію.

Цифрова інформація має містити мінімальний набір даних, необхідний та достатній для розуміння стану сфери, проблем, що мають бути вирішені шляхом реалізації одного із запропонованих робочою групою варіантів. Робоча група самостійно визначає форми представлення цифрової інформації з урахуванням специфіки сфери і проблеми.

Текстова інформація, що включається до звіту про огляд витрат, викладається лаконічно, в обсязі, достатньому для прийняття рішень за результатами розгляду звіту про огляд витрат.

Детальніша інформація може надаватися у додатках до звіту про огляд витрат.

* + - 1. У звіті про огляд витрат зазначаються визначені рішенням Кабінету Міністрів України про проведення огляду витрат сфера, відповідальний головний розпорядник та ціль проведення огляду витрат.
    1. У розділі І звіту про огляд витрат наводиться опис поточної ситуації у відповідній сфері, який містить, зокрема:

питання (проблеми), для вирішення яких проводиться огляд, у тому числі виявлені під час його проведення;

основні засади державної політики, у тому числі щодо діючого механізму реалізації державної політики;

обсяг та складові витрат державного бюджету у відповідній сфері;

кількісні та якісні показники, які характеризують стан відповідної сфери;

перелік публічних послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів, та отримувачів/користувачів і надавачів цих послуг;

рівень забезпечення потреб та задоволення інтересів жінок і чоловіків та/або їх груп.

* + 1. У розділі ІІ звіту наводиться узагальнена інформація про результати оцінки ефективності реалізації державної політики та відповідних витрат державного бюджету з відповідними висновками.
    2. У розділі ІІІ звіту наводиться опис кожного з варіантів досягнення цілі огляду витрат, який містить:

назву варіанта, яка висвітлює його головну особливість порівняно з іншими варіантами;

завдання, спрямовані на реалізацію варіанта (шлях досягнення цілі огляду);

прогноз очікуваного впливу реалізації варіанта на сферу, який висвітлює очікуваний позитивний або негативний вплив на сферу із наведенням кількісних та якісних показників за об’єктами впливу. Додатково до визначених у формі звіту об’єктів впливу робоча група самостійно визначає об’єкти впливу з урахуванням особливостей відповідної сфери;

фінансово-економічне обґрунтування варіанта (витрати на реалізацію варіанта, прогнозований вплив на витрати та надходження бюджету);

ризики реалізації варіанта та шляхи запобігання ризикам або їх мінімізації;

заходи, яких потрібно вжити для досягнення цілі огляду витрат, реалізуючи конкретний варіант, перелік їх виконавців та строки виконання. Заходи, які долучаються до опису варіанта, формуються у спосіб, який дасть можливість взяти їх за основу під час підготовки рішення Кабінету Міністрів України за результатами розгляду відповідного звіту про огляд витрат.

* + 1. У розділі ІV наводиться порівняння варіантів, включених до звіту про огляд витрат, на основі якого робоча група надає пропозиції щодо оптимального варіанта для досягнення цілі огляду, зазначаючи його номер та назву відповідно до опису варіантів.

Робоча група визначає критерії порівняння варіантів з урахуванням особливостей сфери огляду.

* + 1. У розділі V надаються (за наявності) окремі позиції членів робочої групи, які не підтримують звіту про огляд витрат.

Член робочої групи, який не підтримує звіту, повинен викласти у письмовій формі свою окрему позицію, надавши пояснення свого рішення та пропозиції щодо варіанта досягнення цілі огляду витрат та відповідні обґрунтування. Підписана ним окрема позиція долучається до звіту.

* + 1. Після розгляду на узгоджувальній нараді попередній звіт про огляд витрат уточнюється з урахуванням висловлених зауважень та пропозицій.
    2. Звіт про огляд витрат підписують голова робочої групи та всі її члени. Відповідальний головний розпорядник в установленому порядку подає його до Кабінету Міністрів України у терміни, визначені Кабінетом Міністрів України.
    3. Звіт про огляд витрат у триденний строк після подання до Кабінету Міністрів України оприлюднюється шляхом розміщення на офіційному сайті відповідального головного розпорядника.

**Директор Департаменту**

**державного бюджету Володимир ЛОЗИЦЬКИЙ**