### СТРАТЕГІЯ реформування системи управління державними фінансами на 2021 – 2025 роки

### I. Вступ

Проведення структурних економічних реформ, вирішення завдання прискорення соціально-економічного розвитку України, у тому числі забезпечення переходу до ресурсозберігаючої соціально-інклюзивної економіки, є неможливими без ефективного функціонування системи управління державними фінансами (далі – СУДФ).

Фіскальна консолідація та відповідальна бюджетно-податкова політика дали змогу Україні протягом 2015 – 2019 років знизити рівень дефіциту сектору загального державного управління з 4,6 % ВВП (2014 рік) до 2 % ВВП (2019 рік) та зменшити боргове навантаження з пікових 80,9 % ВВП у 2016 році до 50,3 % ВВП у 2019 році.

Реагування на масштабні виклики, які постали перед Україною у вигляді триваючої російської збройної агресії, пандемії COVID-19 та початку глобальної економічної кризи, потребує додаткових ресурсів, а отже, більш ефективного та результативного управління державними фінансами. Досягнута протягом останніх років макроекономічна стабільність та прийнятий пакет надзвичайних фіскальних заходів дають змогу Україні контрольовано проходити цей надзвичайно складний період. Водночас з метою забезпечення подальшого відновлення та економічного зростання у середньостроковій перспективі і реалізації європейського курсу України необхідно вжити заходів для повернення до виваженої бюджетно-податкової політики, підвищення ефективності видатків та податкового адміністрування, зменшення ролі держави в економіці та покращення інвестиційного клімату з урахуванням соціального та екологічного вимірів.

Сучасний етап реформи СУДФ розпочався з прийняття Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р) та затвердження плану заходів з її реалізації (розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р).

Ця Стратегія, розроблена відповідно до європейських стандартів належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного управління, базується на спільних цінностях дотримання демократичних принципів, верховенства права і належного врядування відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію).

За результатами оцінки стану управління державними фінансами відповідно до міжнародно визнаної методології Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), що була проведена експертами Світового банку за підтримки ЄС та інших міжнародних партнерів у 2019 році, було відзначено поступовий прогрес України у таких компонентах СУДФ, як запровадження середньострокового бюджетного планування, імплементація міжнародних стандартів бухгалтерського обліку у державному секторі, удосконалення інструментів макроекономічного та бюджетного прогнозування, підвищення рівня прозорості в управлінні державними фінансами шляхом створення порталу «Відкритий бюджет», управління фіскальними ризиками та поступове впровадження ґендерно орієнтованого підходу   
у бюджетуванні. Водночас визначено сфери, що потребують додаткової уваги та покращення, включаючи державне стратегічне планування, управління державними інвестиціями, управління ліквідністю та управління публічними фінансами на місцевому рівні.   
З урахуванням цієї оцінки, а також рекомендацій експертів Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA), технічної місії Міжнародного валютного фонду та висновків Рахункової палати, було розроблено проект оновленої Стратегії на період 2021 – 2025 років. Проект обговорювався з представниками усіх заінтересованих державних органів, міжнародними експертами, а також представниками громадянського суспільства.

**ІІ. Основні результати реформування системи управління державними фінансами протягом 2017 – 2020 років**

Реалізація завдань Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки призвела до низки позитивних зрушень у багатьох компонентах СУДФ.

Так, було створено законодавче підґрунтя для комплексних **реформ у бюджетній сфері** із прийняттям у грудні 2018 року зміндо Бюджетного кодексу України, які передбачають:

- упровадження середньострокового бюджетного планування та, зокрема, Бюджетної декларації як стратегічного документа бюджетного планування;

- забезпечення представлення міністрами та керівниками інших органів влади цілей державної політики у відповідних сферах та звітування про їх досягнення під час розгляду Бюджетної декларації у Верховній Раді України;

- унормування процесу управління фіскальними ризиками та включення їх оцінки до складу Бюджетної декларації і до матеріалів, що додаються до проекту закону про державний бюджет;

- введення в дію нових бюджетних правил: дефіцит державного бюджету не може перевищувати 3 % ВВП і не може бути більшим за відповідний обсяг дефіциту у Бюджетній декларації, а граничний обсяг надання державних гарантій не може перевищувати 3 % планових доходів загального фонду державного бюджету;

- запровадження принципово нового інструменту оцінки ефективності та результативності використання коштів державного бюджету – огляду витрат.

З метою практичної реалізації цих положень Мінфіном було підготовлено та подано на розгляд Кабінету Міністрів України Бюджетну декларацію на 2020 – 2022 роки, яку, проте, не було затверджено. У 2020 році норми статті 33 Бюджетного кодексу України щодо складання та схвалення Бюджетної декларації тимчасово не застосовувались у зв’язку з пандемією COVID-19. Проте вже у травні 2021 року Уряд вперше схвалив Бюджетну декларацію на 2022 – 2024 роки (постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2021 № 548) та подав її до Верховної Ради України. Оглядами витрат охоплено вже близько чверті всіх видатків та надання кредитів з державного бюджету. Також запроваджено публікацію інформації за результатами оцінки широкого спектра фіскальних ризиків, які можуть мати вплив на показники бюджету, включаючи ризики, пов’язані з макроекономічною ситуацією, державним боргом та державними гарантіями, діяльністю державних підприємств, системою пенсійного забезпечення.

Триває реформа бюджетної децентралізації: після завершення у 2020 році процесу формування адміністративно-територіального устрою базового та районного рівнів змінами до Бюджетного кодексу України запроваджено дворівневу систему взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами. У 2021 році прямі відносини з державним бюджетом мають 1 463 місцевих бюджети порівняно з 998 у 2017 році. Завдяки розширенню повноважень та бази оподаткування за доходами, що зараховуються до місцевих бюджетів, а також підвищенню мотивації органів місцевого самоврядування протягом 2017 – 2020 років доходи місцевих бюджетів зросли на 36 %, при цьому частка трансфертів скоротилась з 54,3 % до 34,5 %. Крім того, було забезпечено можливість для обласних рад здійснювати місцеві зовнішні запозичення від міжнародних фінансових організацій та надавати місцеві гарантії. Змінами до Бюджетного кодексу України наприкінці 2017 року на місцевому рівні створено новий інструмент середньострокового бюджетного планування – трирічний прогноз місцевого бюджету, повноцінне впровадження якого, проте, було перенесено на 2021 рік унаслідок неможливості підготовки надійних прогнозів в умовах пандемії COVID-19. З метою максимального спрощення підготовки бюджетних документів в умовах обмеженої спроможності органів місцевого самоврядування Мінфіном за підтримки Європейського Союзу було розроблено та впроваджено інформаційно-аналітичну систему «LOGICA», яка покликана автоматизувати складання бюджетних документів, обробку даних та обмін інформацією між місцевими бюджетами та Мінфіном. Використання цієї системи суттєво підвищить аналітичну спроможність щодо управління публічними фінансами на місцевому рівні.

Для підвищення економічної ефективності і результативності видатків бюджету з урахуванням потреб чоловіків і жінок та їх різних груп Мінфіном спільно зі Шведським агентством міжнародного розвитку протягом 2014 – 2020 років реалізовано найбільший у світі проект із упровадження ґендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі на державному і місцевому рівнях. Як результат, у 2020 році 43 бюджетних програми головних розпорядників коштів державного бюджету і 1 075 паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів містять ґендерний аспект, що дає змогу поєднувати фінансовий та соціальний виміри бюджетування.

Масштабні трансформаційні процеси було розпочато за підтримки міжнародних партнерів щодо органів, які реалізують державну податкову та митну політику. Так, у 2019 році було створено два окремих органи – Державну податкову службу України та Державну митну службу України – з ефективною організаційною структурою, що побудована за функціональним принципом. З 01 січня 2021 року забезпечено їх перехід до функціонування у форматі єдиних юридичних осіб для покращення підзвітності та керованості роботи їх територіальних підрозділів та оптимізації основних робочих процесів.

Низку важливих завдань було реалізовано в **податковій сфері**. Для полегшення ведення бізнесу, зменшення корупції та створення рівних умов для всіх платників податків запроваджено відшкодування ПДВ в автоматичному режимі за єдиним електронним реєстром та запущено механізм призупинення реєстрації податкових накладних з ознаками фіктивності. Задля підвищення рівня добровільної сплати податків значно розширено перелік онлайн-послуг для платників податків, доступних в Електронному кабінеті, створено єдиний реєстр індивідуальних податкових консультацій, Мінфіном розпочато надання узагальнюючих податкових консультацій для забезпечення єдиного підходу до застосування податкового законодавства. Також забезпечено запуск з 2021 року єдиного рахунку для сплати податків та єдиного соціального внеску, що має значно спростити сплату платниками податків своїх зобов’язань та зменшити випадки помилково та/або надміру сплачених коштів. Крім того, запроваджено подання єдиної звітності з єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування і податку на доходи фізичних осіб, що має спростити податкове адміністрування. Значного прогресу досягнуто у наближенні національного податкового законодавства України у частині податку на додану вартість до законодавства ЄС, зокрема Директиви Ради 2006/112/ЄС від 28.11.2006 про спільну систему податку на додану вартість, що підтверджено висновком Європейської Комісії про відповідність у цілому. Норми щодо імплементації 11 із 15 кроків Плану дій BEPS стали складовою частиною Закону України від 16.01.2020 № 466-ІХ «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві», яким передбачено, зокрема, удосконалення правил трансфертного ціноутворення, а саме: запровадження трирівневої структури документації для міжнародних груп компаній, яка включає документацію з трансфертного ціноутворення (Local file), глобальну документацію (Master file) та звіт у розрізі країн (Country-by-Country reporting) у межах імплементації положень 13 кроку Плану дій BEPS, а також удосконалення контролю за розподілом функцій, ризиків та нематеріальних активів платника податків, що входить до міжнародної групи компаній. Крім того, Верховною Радою України прийнято Закон України від 17.12.2020 № 1117-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо забезпечення збору даних та інформації, необхідних для декларування окремих об’єктів оподаткування», яким запроваджено концепцію «розумної економічної причини» (ділової мети), що передбачає аналіз економічної доцільності здійснення окремих операцій та наявності в них ділової мети (операцій з придбання/реалізації товарів, робіт, послуг у нерезидентів/нерезидентам в низькоподаткових юрисдикціях і до операцій з нерезидентами щодо роялті та контрольованих операцій у рамках трансфертного ціноутворення). Також було ратифіковано міжурядову українсько-американську Угоду щодо застосування положень закону США «Про податкові вимоги до іноземних рахунків» (FATCA) для забезпечення обміну відповідною інформацією з податковими органами США. З метою детінізації економіки та створення рівних умов ведення підприємницької діяльності у 2020 році забезпечено запровадження безкоштовного програмного рішення для використання суб’єктами господарювання під час реєстрації розрахункових операцій – програмного РРО, яким станом на кінець грудня 2020 року вже скористались понад 4,5 тис. підприємців і було фіскалізовано понад 103 млн чеків.

Серед основних досягнень у **митній сфері** слід відзначити запуск програми авторизованих економічних операторів (АЕО), яка сприятиме спрощенню митних формальностей для підприємств з високим ступенем довіри, дасть змогу реалізувати майбутнє взаємне визнання статусу АЕО уповноваженими органами інших держав, дасть можливість українським підприємствам брати участь у формуванні безпечних ланцюгів постачання товарів та сприятиме підвищенню їхньої конкурентоспроможності на зовнішніх ринках. Також значного прогресу досягнуто у виконанні необхідних умов для приєднання до Конвенції про процедуру спільного транзиту та Нової комп’ютеризованої системи транзиту (NCTS), що дозволить митним органам України запровадити обмін митною інформацією з 35 країнами у режимі реального часу, зменшити затримки вантажів на кордоні через підвищення ефективності здійснення аналізу ризиків та визначення переліку необхідних контрольних процедур щодо товарів ще до їх прибуття на митний кордон України. Зокрема, забезпечено ухвалення необхідної нормативно-правової бази, доопрацьовано отримане від митних органів Литви необхідне програмне забезпечення та розпочато національне застосування системи NCTS з можливістю приєднання до міжнародної системи у 2022 році – першій половині 2023 року. Крім того, для подальшої імплементації положень регламентів ЄС, що здійснюються в рамках виконання зобов’язань за Угодою про асоціацію, було суттєво удосконалено механізм захисту прав інтелектуальної власності на митниці. Завдяки внесенню необхідних змін до законодавства та впровадження технічних рішень повноцінно запрацював сервіс «Єдине вікно» на митниці, що є одним із важливих антикорупційних кроків, який мінімізує людський фактор та стимулює контролюючі органи до переходу на європейський підхід здійснення митного контролю. Зараз «Єдине вікно» уже обов’язково застосовується всіма суб’єктами ЗЕД і поширюється на операції з переміщення товарів у всіх митних режимах. Також запроваджено єдиний авансовий рахунок для сплати митних платежів, що покращує умови ведення зовнішньоекономічної діяльності, скорочує час та оптимізує використання обігових коштів підприємств. На постійній основі забезпечено цифровізацію та автоматизацію процесів митного контролю й митного оформлення та розпочато масштабну цифрову трансформацію Держмитслужби.

Завдяки проведенню виваженої фіскальної політики протягом 2017 – 2019 років відношення державного боргу до ВВП зменшилось з 61,5 % у 2017 році до 52,3 % у 2018 році та до 44,3 % у 2019 році. Через значне збільшення дефіциту державного бюджету у 2020 році для зниження негативних наслідків пандемії COVID-19 відношення державного боргу до ВВП на кінець 2020 року збільшилось та становило 53,9 % (для розрахунку використовувалось значення ВВП 4 194,1 млрд гривень). За 2019 – 2020 роки частку державного боргу, номінованого в національній валюті, збільшено з 33,4 % до 39 %. Протягом 2019 – 2020 років міжнародні кредитні рейтинги України було підвищено всіма міжнародними рейтинговими агентствами: у 2019 році агентствами Standard and Poor’s та Fitch Ratings — з рівня «B-» до «B», у червні 2020 року агентством Moody’s – з «Caa1» до «B3», у вересні 2020 року агентством Rating and Investment Information (R&I) – з «B» до «B+». Таким чином, Україна стала єдиною країною у світі, рейтинг якої було підвищено під час пандемії коронавірусу та пов’язаної з нею світової економічної кризи. Завдяки відкриттю доступу для іноземних інвесторів до українських державних цінних паперів через систему європейського центрального депозитарію цінних паперів Clearstream обсяг інвестицій нерезидентів в ОВДП зріс протягом 2019 року у 18,5 раза. У 2020 році через коронакризу портфель ОВДП нерезидентів знижувався – з 117,7 млрд грн до 85 млрд грн, проте з початку 2021 року цей показник зростає і в березні досягнув 106 млрд гривень. Значний попит на державні облігації з боку нерезидентів та ефективна політика Мінфіну з управління державним боргом відповідно до ухваленої Середньострокової стратегії на 2019 – 2022 роки дали змогу послідовно знижувати вартість запозичень та продовжувати строки обігу боргових інструментів. Зокрема, у 2019 – 2020 роках рекордно зменшено середньозважену ставку дохідності ОВДП, номінованих у гривні, доларах США та євро. З метою подальшого удосконалення управління державним боргом та гарантованим державою боргом було прийнято рішення про впровадження агентської моделі та створення Боргового агентства України, що має забезпечити підвищення довіри інвесторів, а також більшу інституційну спроможність для ефективного використання сучасних інструментів управління державним боргом та ліквідністю.

У сфері **бухгалтерського обліку у державному секторі** було схвалено та розпочато реалізацію Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності на період до 2025 року, запроваджено 20 національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі (далі – НП(С)БОДС), розроблених на основі міжнародних стандартів IPSAS, та, за оцінкою Світового банку, загалом забезпечено узгодженість національних стандартів з міжнародними на більш ніж 80 %. Для оптимізації процесу подання суб’єктами державного сектору фінансової звітності відповідно до НП(С)БОДС, її подальшої обробки та консолідації впроваджено автоматизовану систему електронної звітності Казначейства   
«Є-Звітність». За підсумками 2018 року вперше було складено відповідно до НП(С)БОДС та опубліковано загальну фінансову звітність суб’єктів державного сектору про загальний майновий стан та результати діяльності розпорядників бюджетних коштів, фондів загальнообов’язкового державного соціального і пенсійного страхування та операцій про виконання бюджетів.

Створено умови для ефективного функціонування системи **державного внутрішнього фінансового контролю**. Прийнято зміни до Бюджетного кодексу України та рішення Уряду, що сприяють наближенню внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту до міжнародних стандартів, зокрема моделі COSO. Також було внесено зміни до Порядку здійснення внутрішнього аудиту, які включають посилення незалежності внутрішнього аудиту, упровадження стратегічного планування діяльності з внутрішнього аудиту, створення аудиторських комітетів та підписання декларацій внутрішнього аудиту (Статуту аудиту). Затверджено Основні засади організації та здійснення внутрішнього контролю, якими, зокрема, врегульовано питання управлінської відповідальності та підзвітності і сформовано єдині підходи щодо здійснення внутрішнього контролю в державних органах, а також розроблено низку методологічних посібників з внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту з урахуванням кращих міжнародних практик у цій сфері.

У **сфері державного фінансового контролю** здійснювалися заходи відповідно до Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року. Кабінетом Міністрів України затверджено порядки проведення Держаудитслужбою державного фінансового аудиту за його видами. Також Урядом прийнято рішення щодо поновлення структури міжрегіональних територіальних органів та чисельності Держаудитслужби, яка забезпечить здійснення державного фінансового контролю на державному та місцевому рівнях.

15 березня 2018 року Верховною Радою України відповідно до прийнятого Закону України «Про Рахункову палату» було призначено новий склад **Рахункової палати**. Нове керівництво Рахункової палати провело функціональну оцінку ефективності діяльності Рахункової палати, за результатами якої та з урахуванням рекомендацій міжнародних партнерів розроблено та затверджено Стратегію розвитку Рахункової палати на 2019 – 2024 роки.

Значно підвищено **відкритість та доступність інформації** про бюджет та інші основні аспекти роботи органів системи управління державними фінансами. У липні 2020 року впроваджено в промислову експлуатацію «Державний веб-портал бюджету для громадян» (openbudget.gov.ua), який подає дані з виконання державного та місцевих бюджетів у доступній формі. Крім цього, з метою підвищення прозорості у сфері публічних фінансів запроваджено інструмент аналізу бюджетних показників, розроблений на основі методології Світового банку, BOOST, інтерактивні аналітичні інструменти («дешборд»), які дають змогу порівнювати діяльність закладів вищої освіти та аналізувати бюджетні видатки на загальну середню освіту як у цілому по країні, так і до рівня окремих шкіл, та забезпечено публічний доступ через вебпортал до даних реєстру проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями. Результативність усіх цих заходів, здійснених Міністерством фінансів України, було підтверджено суттєвим покращенням позиції України у рейтингу Індексу відкритості бюджету (Open Budget Index) – з 39 позиції у 2017 році до 26 позиції у 2019 році серед 117 країн світу, що дозволило Україні увійти до групи країн з доступом до істотної інформації щодо бюджету.

У **сфері ІТ** було проведено комплексний ІТ-аудит, який став основою для Концепції ІТ-централізації в СУДФ, реалізація якої покликана забезпечити узгодженість розвитку ІТ-систем органів управління державними фінансами, налагодження обміну інформацією, посилення кадрового складу, застосування визнаних світових практик і стандартів управління інформаційними технологіями та оптимізацію видатків.

Водночас залишаються сфери, в яких не вдалось досягнути результатів, запланованих під час формування Стратегії на 2017 – 2020 роки, зокрема до основних проблем належать:

- відсутність цілісної системи стратегічного планування, слабкий зв’язок між стратегічним плануванням, бюджетним плануванням і плануванням державних інвестицій;

- відсутність практичної реалізації законодавчих змін щодо повноцінного впровадження середньострокового бюджетного планування;

- неналежна якість бюджетного планування з боку головних розпорядників коштів, що призводить до частих перерозподілів бюджетних коштів та їх неефективного використання;

- неефективне управління ліквідністю у процесі виконання бюджету;

- відсутність чіткого розподілу повноважень місцевих органів влади;

-  недостатня прозорість та підзвітність місцевих бюджетів;

- формалістичний підхід до оцінки впливу на бюджет та визначення вартості нових ініціатив з боку розробників;

- обмежена імплементаційна спроможність на центральному та місцевому рівнях;

- недостатня інституційна і управлінська підзвітність.

Водночас досягнення протягом 2017 – 2020 років позитивних результатів у реформуванні більшості складових СУДФ створило міцне підґрунтя для продовження реалізації встановлених завдань та визначення нових пріоритетних завдань, спрямованих на вдосконалення СУДФ та реагування на нові виклики.

**ІІІ. Мета Стратегії**

Метою цієї Стратегії є побудова сучасної, стійкої та ефективної системи управління державними фінансами, покликаної забезпечити збереження фінансової стабільності країни та створити умови для сталого та інклюзивного економічного зростання через підвищення ефективності мобілізації та витрачання державних коштів. Результатом реалізації цієї Стратегії має стати більш ефективна система управління державними фінансами, яка спільно з реформованою системою державного управління сприятиме сталому соціально-економічному розвитку держави, конкурентоспроможності економіки та динамічній інтеграції України в міжнародні ринки, зокрема в спільний ринок ЄС.

Досягнення цієї мети передбачається за такими пріоритетними напрямами:

1. Дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі.

2. Підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики.

3. Забезпечення ефективного виконання бюджету.

4. Підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами.

5. Розвиток управління людськими ресурсами у сфері державних фінансів.

Основними пріоритетними завданнями цієї Стратегії є:

повноцінна реалізація середньострокового бюджетного планування із чітким зв’язком зі стратегічним плануванням, що забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та передбачуваність бюджетно-податкової політики;

підвищення ефективності державних видатків та покращення якості надання публічних послуг завдяки регулярному проведенню оглядів витрат державного бюджету та посиленню відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за їх ефективне використання для реалізації цілей своєї діяльності;

посилення контролю за оцінкою впливу на бюджет нових ініціатив для забезпечення збалансованості державних фінансів та недопущення прийняття фінансово необґрунтованих рішень;

забезпечення вчасного виявлення фіскальних ризиків та здійснення заходів для мінімізації їх впливу на показники бюджету;

підвищення якості та ефективності адміністрування податків і зборів та посилення інституційної спроможності органів, що реалізовують податкову та митну політику;

подальша підтримка процесу бюджетної децентралізації шляхом забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів та посилення фінансової спроможності ОМС,   
а також запровадження ефективної системи фінансового контролю на місцевому рівні відповідними органами шляхом перегляду та зміни їх повноважень в умовах бюджетної децентралізації, параметрів та структури відповідних місцевих бюджетів;

реалізація раціональної політики управління боргом на державному та місцевому рівнях;

підвищення прогнозованості та доступності коштів для виконання державних функцій через запровадження сучасної моделі управління ліквідністю;

забезпечення стратегічного розподілу та ефективного моніторингу державних інвестицій;

підвищення рівня управлінської підзвітності та ефективності внутрішнього контролю та аудиту в органах влади на центральному та місцевому рівнях;

забезпечення доступу до своєчасної, повної та зрозумілої інформації про публічні фінанси та створення умов для її аналізу;

забезпечення подальшого цифрового розвитку ефективної та прозорої системи управління державними фінансами;

підвищення рівня професійної компетентності працівників системи публічних фінансів.

### IV. Зв’язок Стратегії з іншими стратегічними документами

Ця Стратегія узгоджується з положеннями таких стратегічних документів:

Порядок денний сталого розвитку на період до 2030 року, ухвалений на саміті сталого розвитку, що проходив 25 вересня 2015 року у м. Нью-Йорку;

Паризька угода, ратифікована Законом України від 14.06.2016 № 1469-VIII;

Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179;

Програма діяльності Кабінету Міністрів України;

Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р;

Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2019 – 2022 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05.06.2019 № 473;

Стратегія реформування системи публічних закупівель («дорожня карта»), затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175-р;

Стратегія модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.06.2018 № 437-р;

Стратегія розвитку Рахункової палати на 2019 – 2024 роки, затверджена рішенням Рахункової палати від 29.07.2019 № 18-1;

План заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.05.2020 № 569-р;

План заходів щодо реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову політику, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.07.2019 № 542-р;

План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2021 – 2022 роках, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.02.2021 № 149-р.

### V. Пріоритети Стратегії

### 1. Дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі

### 1.1. Податкова система

**Мета:** побудова сучасної справедливої податкової системи, що забезпечує рівність усіх платників податків перед законом та зменшення витрат та часу платників податків на податкове адміністрування.

Під час виконання Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки залишилася незавершеною реалізація завдань щодо впровадження електронних податкових перевірок (e-аудит).

Крім того, необхідні подальше удосконалення податкового законодавства та гармонізація із законодавством ЄС, а також завершення реформи податкової служби. Водночас, за результатами оцінки за методологією PEFA, проведеної у 2019 році, серед слабких сторін було визначено відсутність інтегрованої системи управління ризиками, пов’язаними із дотриманням податкової дисципліни.

Для досягнення визначеної мети завершення реформи ДПС та повноцінне перетворення її в сервісну службу буде підтримано заходами із стимулювання добровільного дотримання податкової дисципліни з урахуванням специфіки груп та категорій платників податків, у тому числі шляхом подальшого спрощення та діджиталізації податкового адміністрування. Також зусилля буде спрямовано на побудову в ДПС ефективної комплексної системи управління ризиками для забезпечення ризик-орієнтованого підходу до платників податків. Крім того, для підвищення інституційної спроможності ДПС в частині виявлення та запобігання загрозам зовнішнього та внутрішнього втручання у роботу баз даних та інформаційних ресурсів ДПС, що використовуються для адміністрування податків, зборів та інших обов’язкових платежів, буде впроваджено апаратно-програмний комплекс для контролю, в тому числі моніторингу Мінфіном, адміністрування ДПС зазначених баз даних та інформаційних ресурсів. Для підвищення ефективності податкових перевірок буде впроваджено електронний аудит спочатку великих платників податків, а надалі і всіх платників. Належна якість податкових консультацій та їх централізація забезпечать єдиний підхід до застосування податкового законодавства, тоді як посилення комунікацій та активізація роботи з підвищення податкової грамотності матимуть позитивний вплив на поведінку платників податків.

З метою подальшого розширення податкової бази та захисту добросовісних платників податків від недобросовісних конкурентів будуть вживатись заходи для боротьби з агресивним податковим плануванням, зокрема шляхом покращення обміну інформацією у податкових цілях між компетентними органами України та іноземних держав, а також подальшого впровадження Плану дій BEPS для протидії виведенню прибутку з України.

Для вирішення зазначених питань буде забезпечено виконання плану заходів щодо реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову політику, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.07.2019 № 542-р, а також реалізовано заходи за такими напрямами:

1) підвищення ефективності податкового адміністрування та якості обслуговування платників податків;

2) розширення бази оподаткування.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за такими індикаторами:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Частка судових справ з податкових спорів, вирішених судами на користь органів ДПС, у загальній кількості судових спорів, розглянутих судами різних інстанцій, % | 59,2 | 51,6 | 51,9 | 52,2 | 52,5 | 52,8 |
| Рівень задоволеності платників податків послугами ДПС за результатами періодичних опитувань, балів (за 6-бальною шкалою), або %, не менше | 4,21  бала,  або  70,2 % | 4,32  бала,  або  72 % | 4,44  бала,  або  74 % | 4,56  бала,  або  76 % | 4,68  бала,  або  78 % | 4,8  бала,  або  80 % |
| Час, витрачений платниками податків на подання звітності та сплату податків, за методологією Doing Business, годин на рік | 328 | 315 | 295 | 280 | 275 | 250 |

### 1.2. Митна система

**Мета:** сприяння міжнародній торгівлі і безпеці шляхом подальшого зменшення рівня незаконного переміщення товарів через митний кордон України і зниження грошових та часових витрат для доброчесного бізнесу на проходження митних процедур.

Під час виконання Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки залишилася незавершеною реалізація завдання щодо створення системи контролю за введенням в обіг товарів, включаючи розширене використання реєстраторів розрахункових операцій і підвищення ефективності постмитного контролю. Також потребує завершення інституційна реформа митної служби.

З метою створення умов для активізації зовнішньоекономічної діяльності суб’єктів господарювання митні процедури та формальності будуть і надалі спрощуватись та гармонізуватись зі світовими стандартами, зокрема шляхом повноцінного впровадження інституту авторизованого економічного оператора (АЕО) як складової концепції безпечного ланцюга постачання та системи спеціальних спрощень для сумлінних суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності. Також буде запроваджено рекомендації пункту 6 статті 7 Угоди «Про спрощення процедур торгівлі» (Trade Facilitation Agreement) Світової організації торгівлі щодо вимірювання та опублікування даних про середній час випуску товарів з використанням, серед іншого, таких інструментів, як дослідження часу випуску Всесвітньої митної організації. Крім того, буде проведено завершальний етап імплементації до національного законодавства України положень Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами від 20.05.1978 та Конвенції про процедуру спільного транзиту від 20.05.1987 шляхом реалізації положень Закону України від 12.09.2019 № 78-IX «Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи», запущено національний транзит в системі NCTS та забезпечено приєднання до Конвенції про процедуру спільного транзиту у 2022 році – першій половині 2023 року.

Для забезпечення надання Держмитслужбою якісних послуг та зменшення часу на проходження митних процедур будуть здійснюватися заходи із мінімізації впливу людського фактору шляхом подальшої автоматизації митних формальностей та стандартизованих оперативних завдань, а також розвитку автоматизованої системи управління ризиками. Ефективне справляння митних платежів буде забезпечуватись шляхом модернізації системи контролю за визначенням митної вартості та створення єдиної довідкової бази даних цінової інформації. Також буде створено умови для здійснення контролю за обігом товарів на митній території України на кожному етапі їх постачання та реалізації з метою запобігання незаконному ввезенню товарів без сплати податків у повному обсязі та здійснено заходи з підвищення ефективності постмитного контролю та митного аудиту.

Належну увагу буде приділено розбудові митної інфраструктури та забезпеченню митних органів сучасними технічними засобами митного контролю.

Реалізація цих завдань буде відбуватись шляхом виконання плану заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.05.2020 № 569-р, а також за такими напрямами:

1) посилення інституційної спроможності митних органів;

2) удосконалення системи митного контролю, гармонізація митних процедур та сприяння міжнародній торгівлі.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за таким індикатором:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Часові витрати для суб’єктів ЗЕД на проходження митних процедур (середній час митного оформлення товарів, щодо яких АСАУР не генерувався перелік митних формальностей),  у режимі: |  |  |  |  |  |  |
| експорту, хв | 50 | 47 | 45 | 43 | 41 | 39 |
| імпорту, хв | 99 | 94 | 89 | 85 | 81 | 77 |
| транзиту, хв | 33 | 33 | 30 | 27 | 24 | 22 |

### 1.3. Управління фіскальними ризиками та державними активами

**Мета:** завчасне виявлення фіскальних ризиків та вжиття заходів для уникнення та/або мінімізації їх впливу на бюджет.

Для досягнення цієї мети буде продовжено розбудову системи управління фіскальними ризиками, яка має не лише виявляти фіскальні ризики, вести їх облік та оцінку, а також забезпечити вжиття необхідних заходів реагування. Зокрема, буде забезпечено відображення результатів комплексної оцінки фіскальних ризиків як у середньостроковій, так і в річній бюджетній документації, з поступовим розширенням спектра ризиків відповідно до Кодексу фіскальної прозорості МВФ. Задля забезпечення ефективного моніторингу фіскальних ризиків буде вестися відповідний реєстр. Також органами управління буде розроблено та затверджено за погодженням з Мінфіном плани дій для мінімізації найбільших фіскальних ризиків, пов’язаних з діяльністю підпорядкованих суб’єктів господарювання. З метою ефективного функціонування системи управління фіскальними ризиками буде розширено інформацію про стан державних активів, зокрема щодо їх використання та віку.

Крім того, буде забезпечено створення правової та методологічної бази для запровадження управління фіскальними ризиками місцевих бюджетів та буде розроблено заходи для підвищення відповідної спроможності органів місцевого самоврядування в умовах розширення їх фінансових повноважень.

З метою удосконалення системи управління фіскальними ризиками та державними активами в Україні буде реалізовано заходи за такими напрямами:

1) проведення комплексної оцінки фіскальних ризиків та визначення їх впливу на державний бюджет;

2) забезпечення ефективного моніторингу фіскальних ризиків та їх мінімізації;

3) підвищення інституційної спроможності Міністерства фінансів України та інших органів державної влади щодо управління фіскальними ризиками;

4) запровадження управління фіскальними ризиками місцевих бюджетів;

5) розширення інформації про стан державних активів.Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за такими індикаторами:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Відображення фіскальних ризиків, що матеріалізувалися, у Реєстрі фіскальних ризиків, % | - | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Відхилення між фактичними та плановими показниками надходжень частини чистого прибутку і дивідендів до державного бюджету внаслідок матеріалізації фіскальних ризиків, % | 2,1 | 7 – 8 | 5 | 5 | 5 | 5 |

### 1.4. Управління боргом

**Мета:** забезпечення боргової стійкості та підвищення ефективності управління державним боргом, гарантованим державою боргом та місцевим боргом.

У процесі виконання Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки залишилася незавершеною реалізація завдання щодо посилення захисних механізмів під час надання державних гарантій.

Наявність дефіциту Державного бюджету України та, відповідно, накопичений державний борг попередніх періодів, а також ризики зовнішнього та внутрішнього середовища створюють загрозу борговій стійкості та посилюють навантаження на державний бюджет. Частка державного боргу України, номінованого в іноземній валюті, поступово зменшується, але до цього часу залишається джерелом додаткових ризиків у разі девальвації національної валюти.

Для посилення інституційної спроможності управління боргом буде забезпечено створення та функціонування Боргового агентства України з урахуванням кращих практик роботи подібних інституцій в інших країнах. Підвищення ліквідності облігацій внутрішньої державної позики буде досягнуто шляхом розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів, передусім щодо функціонування інституту первинних дилерів та посилення їх ролі на вторинному ринку. Також буде забезпечено подальше розширення спектра боргових інструментів та здійснення активних операцій з державним боргом. Використання державних гарантій для стимулювання економічної діяльності малого та середнього бізнесу буде розширено з одночасним посиленням відповідних захисних інструментів. Для зниження ризиків, пов’язаних з управлінням місцевим боргом, буде здійснено заходи із підвищення спроможності органів місцевого самоврядування у сфері управління боргом, включаючи розроблення відповідних методологічних рекомендацій та удосконалення здійснення контролю за місцевими запозиченнями та гарантіями. Крім того, буде вжито заходів для підвищення ефективності залучення довгострокового пільгового фінансування, у тому числі в рамках програм співпраці з міжнародними фінансовими організаціями та іншими міжнародними партнерами, і використання залучених коштів.

З метою подальшого підвищення ефективності управління державним боргом, гарантованим державою боргом та місцевим боргом буде реалізовано заходи за такими напрямами:

1) забезпечення функціонування Боргового агентства України;

2) розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів;

3) удосконалення інструментів та механізмів надання державних гарантій, у тому числі для підтримки малого та середнього бізнесу;

4) підвищення спроможності органів місцевого самоврядування у сфері управління боргом;

5) збільшення частки довгострокового пільгового фінансування.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за такими індикаторами:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Відношення державного боргу до валового внутрішнього продукту, % | 53,9 | 56,5 | 51 | 49 | 47 | 45 |
| Частка довгострокового пільгового фінансування, залученого від МФО та іноземних держав для реалізації інвестиційних проектів,  у загальному обсязі державного боргу, % | 5,9 | 6,3 | 6,5 | 6,7 | 7 | 7 |

### 1.5. Управління ліквідністю

**Мета:** підвищення прогнозованості та доступності коштів для виконання державних функцій.

Під час виконання Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки залишилася нереалізованою значна кількість завдань за цим компонентом. Надійність поденних прогнозів руху коштів на єдиному казначейському рахунку на період до 3 місяців до цього часу залишається недостатньою, обмін інформацією для прогнозу витрат бюджету налагоджено лише з окремими головними розпорядниками бюджетних коштів. Усе це знижує передбачуваність фінансування бюджетних видатків, що є особливо гострою проблемою в умовах протидії наслідкам пандемії COVID-19.

Для підвищення ефективності управління ліквідністю впроваджується затверджена Мінфіном методика прогнозування руху коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства, що забезпечить формалізацію процесу. Також буде запроваджено процедури планування розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів строків та обсягів здійснення витрат і створено календар платежів для забезпечення їх ефективного моніторингу. Аналітичну підтримку цієї роботи та автоматизацію збору необхідної інформації буде забезпечено шляхом створення інформаційної системи прогнозування руху коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства – «е-Ліквідність». Після забезпечення підвищення якості прогнозування буде розроблено та впроваджено інструменти та заходи управління коштами ЄКР для уникнення накопичення надлишкової ліквідності на рахунках Казначейства та запобігання касовим розривам, включаючи розміщення тимчасово вільних коштів ЄКР шляхом здійснення операцій РЕПО, викуп державних цінних паперів та узгодження строків значних надходжень і витрат державного бюджету.

Реалізація заходів відбуватиметься за такими напрямами:

1) покращення якості прогнозування руху коштів на рахунках Казначейства;

2) удосконалення інструментів управління ліквідністю.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за такими індикаторами:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Відношення суми абсолютних значень відхилень помісячних прогнозів до обсягу вихідних потоків з ЄКР, % | 8 | 7 | 6 | 5 | 5 | 5 |
| Відношення бюджетної заборгованості до фактичних видатків загального фонду державного бюджету, % | 3,8 | 3,5 | 3 | 2,5 | 2 | 1 |

### 2. Підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики

### 2.1. Макроекономічне і бюджетне прогнозування та стратегічне планування

**Мета:** розбудова системи державного стратегічного планування, елементи якої є взаємоузгодженими, базованими на достовірних результатах макроекономічного та бюджетного прогнозування і орієнтованими на досягнення цілей, визначених на довгостроковий період і підтриманих суспільством.

Відсутність дієвої системи державного стратегічного планування, узгодженої із бюджетним плануванням, залишається однією з найгостріших проблем у системі управління державними фінансами, яка стримує її розвиток та знижує ефективність. Незважаючи на прийняті Урядом протягом 2017 – 2020 років рішення щодо мораторію на розроблення державних цільових програм, внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України і утворення в усіх міністерствах структурних підрозділів з питань стратегічного планування, ситуація не покращилась: відбувається неконтрольоване зростання кількості стратегічних документів, які не є узгодженими за рівнями і строками, рішення щодо їх схвалення часто приймаються без дотримання вимоги щодо уникнення дублювання з чинними документами, а також без узгодження з можливостями бюджету і без урахування новацій у прогнозах економічного і соціального розвитку України, що справляє визначальний вплив на рівень виконання таких документів. Основними причинами такої ситуації, як і раніше, є відсутність цілісної системи державних стратегічних документів – визначених на законодавчому рівні принципів, типів, ієрархії, горизонтів і ступеня деталізації планування (для кожного типу документів), а також відсутність консенсусу на політичному рівні щодо розподілу повноважень як у частині ініціювання, розроблення і затвердження таких документів, так і в частині відповідальності за їх виконання. Практика доводить, що без прийняття фундаментального закону у сфері державного стратегічного планування жодні вибіркові зміни у підзаконних актах не дають змоги розбудувати систему документів, якої наразі не існує, та систематизувати вимоги щодо розроблення окремих типів стратегічних документів, які містяться передусім у законах. Відсутність такої системи і надалі стримуватиме як реформу СУДФ, так і реформу державного управління.

Для досягнення визначеної мети Мінекономіки буде забезпечено актуалізацію проекту Закону України «Про державне стратегічне планування», спрямованого на забезпечення цілісності, взаємоузгодженості та ієрархічності документів стратегічного планування, а також на деполітизацію процесів їх розроблення і підвищення відповідальності за результати реалізації. Також буде впорядковано питання розроблення, виконання, моніторингу та оцінки виконання документів стратегічного планування, затверджено необхідні методичні рекомендації для учасників цих процесів. З метою створення основи для якісної реалізації середньострокового бюджетного планування та програмно-цільового методу бюджетування буде забезпечено взаємоузгодження новацій у сфері стратегічного планування з бюджетним законодавством, закріплено провідну роль середньострокових (стратегічних) планів головних розпорядників бюджетних коштів та посилено контроль Мінекономіки за їх обов’язковим розробленням. Запровадження незалежного зовнішнього оцінювання макроекономічних та бюджетних прогнозів, політичних ініціатив і документів системи державного стратегічного планування Радою незалежних експертів дасть змогу забезпечити деполітизацію їх розроблення. Також буде забезпечено посилення спроможності урядових інституцій щодо стратегічного планування, макроекономічного та бюджетного прогнозування.

Реалізація заходів відбуватиметься за такими напрямами:

1) законодавче врегулювання функціонування цілісної системи державного стратегічного планування;

2) розбудова системи державного стратегічного планування в рамках імплементації нового законодавства;

3) подальша деполітизація процесів макроекономічного і бюджетного прогнозування та стратегічного планування;

4) удосконалення інструментів та підвищення спроможності у сферах макроекономічного і бюджетного прогнозування та стратегічного планування.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за такими індикаторами:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Частка головних розпорядників бюджетних коштів, які щорічно актуалізують і публікують стратегічні плани своєї діяльності, % | н. д. | 50 | 50 | 75 | 90 | 100 |
| Частка головних розпорядників бюджетних коштів, які щорічно забезпечують публічне представлення звітів про виконання стратегічних планів своєї діяльності, % | н. д. | 50 | 50 | 75 | 90 | 100 |
| Місце України за індикатором «Урядове довгострокове бачення» субіндексу «Інституції» Глобального індексу конкурентоспроможності | 104 | 100 | 90 | 80 | 65 | 50 |
| Відхилення між прогнозними та фактичними показниками номінального валового внутрішнього продукту, % | 5 | 5 | 4 | 4 | 3 | 3 |
| Відхилення між прогнозними та фактичними показниками податкових доходів зведеного бюджету, % | 5 | 5 | 4 | 4 | 3 | 3 |

### 2.2. Середньострокове бюджетне планування

**Мета:** забезпечення передбачуваності та збалансованості бюджетно-податкової політики на середньострокову перспективу та посилення стратегічного підходу до бюджетного планування.

Прийняті у 2018 році законодавчі зміни щодо впровадження середньострокового бюджетного планування на державному та місцевому рівнях потребують подальшої практичної реалізації шляхом ухвалення трирічної Бюджетної декларації та формування проекту бюджету на її основі відповідно до визначених цілей державної політики, що буде також підкріплено розробленням та оновленням відповідних інструкцій з підготовки бюджетних документів.

З метою забезпечення якісної бази для розробки документів середньострокового бюджетного планування та ефективного розподілу обмежених фінансових ресурсів буде забезпечено посилення зв’язку з процесом стратегічного планування відповідно до цілей та завдань реформи державного управління, зокрема за рахунок підвищення якості та забезпечення оприлюднення планів діяльності ГРК на середньостроковий період, що відповідають цілям та граничним обсягам видатків державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету, визначеним Бюджетною декларацією, на основі яких формуються бюджетні запити. Крім того, буде розроблено заходи для посилення фінансово-економічної обґрунтованості рішень Уряду та відображення наслідків реалізації державної політики протягом наступних років, у тому числі шляхом запровадження обов’язкових консультацій   
з Мінфіном на стадії розробки проекту нормативно-правового акта.

Також буде удосконалено підхід до визначення граничних обсягів видатків для ГРК шляхом встановлення базового обсягу видатків державного бюджету, який відображає реалізацію поточних політик Уряду, та представлення ГРК змін до поточних рівнів фінансування заходів державної політики у вигляді нових політичних ініціатив. Це дасть змогу зосередити дискусії щодо бюджету на стратегічних питаннях та сприятиме ухваленню більш обґрунтованих рішень. З такою самою метою буде розглянуто можливості щодо скорочення кількості ГРК згідно   
з критеріями формування органом державної політики у відповідній сфері, наявності спеціального статусу або обґрунтованої потреби у незалежності фінансового забезпечення. Крім того, буде розроблено заходи, спрямовані на підвищення якості та прозорості планування з боку ГРК та загального рівня бюджетної дисципліни. Зокрема, буде створено та запроваджено нову інформаційно-аналітичну систему для бюджетного планування, що підвищить рівень автоматизації процесів та аналітичну спроможність учасників бюджетного процесу. Крім того,   
в рамках реалізації Концепції реформування системи оплати праці державних службовців Мінфіном спільно з НАДС буде розроблено порядок формування фонду оплати праці в державних органах за результатами проведеного НАДС пілотного проекту, що сприятиме більш якісному плануванню відповідних бюджетних видатків.

Для впровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні буде розроблено інструкції та типові форми необхідних документів.

З метою повноцінної реалізації середньострокового бюджетного планування буде реалізовано заходи за такими напрямами:

1) створення надійних середньострокових рамок для планування державного бюджету;

2) посилення фінансово-економічної обґрунтованості рішень Уряду;

3) підвищення рівня бюджетної дисципліни та якості бюджетного планування;

4) розвиток середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за таким індикатором:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Відхилення бюджетних показників на плановий рік, передбачених Бюджетною декларацією, від відповідних показників, затверджених Бюджетною декларацією попереднього року, не більше, % | - | - | - | 10 | 7 | 5 |

### 2.3. Програмно-цільовий метод

**Мета:** підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів   
і якості надання послуг державою.

Незважаючи на постійне удосконалення відповідної методологічної бази, застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі в Україні і надалі здійснюється без забезпечення обов’язкових для його ефективності умов, а саме: без дієвої та узгодженої системи стратегічного і середньострокового бюджетного планування. Як наслідок, програмно-цільовий метод рідко слугує для головних розпорядників основою для прийняття управлінських рішень.

Для досягнення визначеної мети Мінфіном буде продовжено проведення оглядів витрат державного бюджету та забезпечено їх повну інтеграцію у бюджетний процес, що дасть змогу підвищити ефективність та якість публічних послуг, а також виявити можливості для перерозподілу фінансових ресурсів відповідно до пріоритетів державної політики. В координації з реалізацією завдань Стратегії реформування державного управління буде удосконалено підходи до формування бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету відповідно до їх стратегічних цілей. Для посилення адресності надання державних виплат і, як наслідок, ефективності використання бюджетних коштів буде забезпечено подальше підвищення результативності процесу верифікації та моніторингу державних виплат, зокрема шляхом розвитку інформаційно-аналітичної платформи електронної верифікації та моніторингу і застосування результатів верифікації для бюджетного планування. Також буде забезпечено обов’язкове проведення оцінки ефективності бюджетних програм державного бюджету відповідно до оновленої методології із публікацією результатів.

На місцевому рівні буде забезпечено удосконалення відповідних типових форм та інструкцій, зокрема для бюджетного запиту, програмної класифікації видатків та кредитування, системи результативних показників бюджетних програм, а також правил складання паспортів та звітів про їх виконання.

Значну увагу буде приділено подальшому практичному застосуванню ґендерно орієнтованого підходу у бюджетному процесі на національному та місцевому рівнях для забезпечення врахування потреб соціальних груп, у тому числі за ґендерною ознакою, посилення підзвітності розпорядників коштів та підвищення прозорості бюджетів.

З метою подальшого розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі буде реалізовано заходи за такими напрямами:

1) оптимізація бюджетних програм та посилення їх відповідності цілям державної політики;

2) регулярне проведення оглядів витрат державного бюджету;

3) ефективний моніторинг результативності;

4) удосконалення програмно-цільового методу на місцевому рівні, включаючи застосування ґендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за таким індикатором:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Частка видатків та надання кредитів з державного бюджету, охоплених оглядами витрат у відповідному році, не менше, % | 11,9 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| Частка головних розпорядників коштів державного бюджету, які переглянули свої бюджетні програми відповідно до нових підходів, % | - | - | - | 30 | 60 | 100 |

### 2.4. Міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація

**Мета:** забезпечення фінансової спроможності територіальних громад та удосконалення міжбюджетних відносин з урахуванням нової територіальної організації та оновлених повноважень місцевих органів влади.

Під час виконання Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки залишилися невирішеними такі питання. Процес децентралізації на цьому етапі приводить до збільшення дохідних та видаткових повноважень органів місцевого самоврядування. Значна частина повноважень переходить на рівень територіальних громад з районного рівня. Функції на районному рівні скорочуються, однак райони продовжують існувати. Залишається неврегульованим питання чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Водночас виникає потреба в удосконаленні (перегляді) існуючого механізму горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів. Крім того, має місце недостатня спроможність органів місцевого самоврядування до реалізації додаткових повноважень.

Для досягнення визначеної мети буде законодавчо упорядковано розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності з відповідними консультаціями із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування. Також буде внесено зміни до системи бюджетного вирівнювання з урахуванням оновлених повноважень місцевих органів влади.

У координації із реалізацією завдань щодо посилення спроможності органів місцевого самоврядування з управління фіскальними ризиками та боргом, запровадження процесу середньострокового бюджетного планування та удосконалення програмно-цільового методу на місцевому рівні буде розроблено заходи щодо зміцнення власної ресурсної бази місцевого самоврядування. Зокрема, буде розроблено варіанти зміни підходів до зарахування податку на доходи фізичних осіб – працівників, а також визначено стимули для органів місцевого самоврядування для встановлення та збору місцевих податків, включаючи налагодження обміну інформацією між органами місцевого самоврядування та податковими органами. З метою підтримки процесу секторальної децентралізації у сфері освіти, охорони здоров’я та соціального захисту, підвищення доступності і якості та зниження вартості публічних послуг з урахуванням реальних потреб соціальних груп буде оновлено соціальні стандарти і нормативи надання гарантованих державою послуг. Крім того, спільно з реалізацією завдань в рамках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки буде удосконалено підходи до фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, зокрема шляхом визначення чітких показників ефективності відповідної бюджетної програми.

Для забезпечення прозорості та підзвітності в управлінні фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування буде переглянуто контрольні повноваження органів, уповноважених на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства на рівні місцевих бюджетів у контексті реформи фіскальної децентралізації із відповідним розподілом повноважень між такими органами з урахуванням параметрів та структури відповідних місцевих бюджетів.

У рамках цього компонента реалізація заходів відбуватиметься за такими напрямами:

1) чітке розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

2) збільшення власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;

3) удосконалення механізму фінансового забезпечення видаткових повноважень, які передаються державою на виконання місцевому самоврядуванню;

4) посилення фінансової прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за таким індикатором:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Зміна фактичного показника обсягу трансфертів  з державного бюджету місцевим бюджетам за звітний період до затвердженого планового показника, не більше, % | -0,6 (0) | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

### 3. Забезпечення ефективного виконання бюджету

### 3.1. Система публічних закупівель

**Мета:** ефективне функціонування системи публічних закупівель, що є запорукою раціонального використання державних коштів та розвитку конкурентної економіки.

Реалізація реформи публічних закупівель відбувається відповідно до Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти»), схваленої в рамках виконання Угоди про асоціацію, якою визначено п’ять етапів реформи, з яких три вже завершено, а четвертий та п’ятий плануються на 2021 – 2022 роки. Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначено за індикаторами, встановленими в плані заходів   
з реалізації дорожньої карти, і на його основі буде прийнято рішення щодо подальших кроків з реформування системи публічних закупівель.

Крім того, Національною економічною стратегією України на період до 2030 року передбачено реалізацію завдань із забезпечення доступності публічних закупівель для стимулювання діяльності малого та середнього бізнесу завдяки спрощенню процесу закупівель шляхом автоматизації закупівельних процесів та професіоналізації сфери публічних закупівель. Такі заходи спрямовано на зростання рівня конкуренції у закупівлях та підвищення ефективності здійснення закупівель, а отже, оптимізації використання коштів бюджету.

У рамках цієї Стратегії увага буде приділена підвищенню ефективності моніторингу публічних закупівель, що сприятиме ефективному та прозорому здійсненню закупівель, створенню конкурентного середовища та запобіганню проявам корупції у зазначеній сфері. Зокрема, буде удосконалено систему автоматичних індикаторів ризиків на основі даних електронної системи закупівель та інших відкритих джерел інформації, а також покращено методологічні підходи щодо контролю у сфері публічних закупівель з урахуванням рекомендацій експертів SIGMA.

У рамках цього компонента реалізація заходів відбуватиметься за такими напрямами:

1) удосконалення моніторингу публічних закупівель та покращення доступу до відповідних джерел інформації;

2) удосконалення методологічних підходів щодо контролю у сфері публічних закупівель.

Прогрес у досягненні результатів буде визначатися за такими індикаторами:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Частка проведених органом державного фінансового контролю моніторингів процедур закупівель на підставі автоматичних ризик-індикаторів у загальній кількості проведених моніторингів процедур закупівель, % | 11 | 25 | 30 | 45 | 60 | 75 |
| Підвищення середнього показника участі  в конкурентних процедурах закупівель, учасник | 2,79 | 2,8 | 2,8 | 2,82 | 2,85 | 2,85 |
| Підвищення середнього показника участі в спрощених закупівлях, учасник | 1,9 | 1,95 | 1,95 | 1,95 | 2 | 2 |
| Зменшення частки скасованих процедур закупівлі (визнання їх такими, що не відбулися), % | 26 | 26 | 25 | 24 | 23 | 23 |

### 3.2. Управління державними інвестиціями

**Мета:** забезпечення планування державних інвестицій на основі стратегічних пріоритетів та середньострокової бюджетної перспективи та здійснення прозорого і економічно обґрунтованого відбору інвестиційних проектів.

Під час виконання Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки залишилася невиконаною більша частина завдань, зокрема щодо:

* запровадження стратегічного планування державних інвестицій;
* методологічної бази для підготовки та оцінки державного інвестиційного проекту, ураховуючи його масштабність та умови реалізації проектів у різних сферах;
* посилення механізмів оцінки проектів на засадах чіткої відповідальності за якість експертизи інвестиційних проектів, що пропонуються для фінансування за рахунок державних капітальних вкладень, згідно з установленими вимогами;
* процедур планування, оцінювання та відбору великомасштабних проектів регіонального розвитку, що фінансуються з місцевих бюджетів на основі процедур, запроваджених на загальнодержавному рівні;
* упровадження централізованої системи моніторингу великомасштабних державних інвестиційних проектів на основі як фінансових, так і фізичних показників для своєчасного виявлення проектів із високим ризиком виникнення проблем під час їх реалізації та вжиття заходів та посиленого моніторингу.

З метою удосконалення системи управління державними інвестиціями буде продовжено виконання цих завдань з акцентом на забезпечення стратегічного та прозорого розподілу ресурсів та оцінки вартості інвестиційних проектів. Також, з огляду на відсутність на місцевому рівні чітко встановлених правил і процедур відбору інвестиційних проектів, буде розроблено заходи для посилення спроможності щодо управління інвестиційними проектами на місцевому рівні.

Реалізація заходів відбуватиметься за такими напрямами:

1) стратегічне планування державних інвестицій на середньострокову перспективу;

2) гармонізація підходів до оцінки та відбору пропозицій щодо фінансування інвестиційних проектів;

3) збільшення спроможності галузевих міністерств в управлінні державними інвестиціями;

4) покращення моніторингу та підвищення прозорості реалізації інвестиційних проектів;

5) удосконалення підходів до управління інвестиційними проектами, що фінансуються   
з місцевих бюджетів.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за такими індикаторами:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Покращення якості підготовки державних інвестиційних проектів (частка державних інвестиційних проектів, які відповідають визначеним критеріям для участі у відборі Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів, у загальній кількості державних інвестиційних проектів, поданих головними розпорядниками бюджетних коштів до Мінекономіки), % | 87 | 88 | 90 | 92 | 94 | 96 |
| Вибірка державних капітальних вкладень, передбачених для реалізації державних інвестиційних проектів, від плану, % | 98 | 98 | 98 | 98 | 98 | 98 |

### 3.3. Бухгалтерський облік у державному секторі

**Мета:** підвищення якості, повноти та достовірності даних, на основі яких приймаються управлінські рішення у сфері державних фінансів.

Реалізація завдань з реформування системи бухгалтерського обліку в державному секторі відбувається відповідно до Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.06.2018 № 437-р.

У рамках цієї Стратегії буде приділено увагу забезпеченню актуальності національних стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору відповідно до змін у міжнародних стандартах та національному законодавстві, а також навчанню фахівців суб’єктів державного сектору щодо їх застосування. Додатково буде забезпечено розкриття основних відмінностей між національними та міжнародними стандартами у фінансовій звітності та удосконалено методологію її підготовки для підвищення якості інформації про загальний майновий стан та результати діяльності суб’єктів державного сектору та бюджетів. Крім того, для підвищення ефективності та якості роботи бухгалтерських служб у державному секторі буде забезпечено проведення тренінгів та підвищення кваліфікації, а також розроблено нову організаційну структуру таких служб.

Реалізація заходів буде відбуватись за такими напрямами:

1) удосконалення національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі;

2) удосконалення організаційних засад та якості виконання функцій бухгалтерських служб у державному секторі;

3) підвищення якості інформації про загальний майновий стан і результати діяльності суб’єктів державного сектору та бюджетів;

4) удосконалення розкриття в бухгалтерському обліку інформації про виконання державного і місцевих бюджетів.

Прогрес у досягненні запланованих результатів у рамках реалізації цієї Стратегії буде визначатися за таким індикатором:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Частка удосконалених національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі відповідно до IPSAS, % | 20 | 30 | 40 | 50 | 60 | 70 |

### 3.4. Казначейське обслуговування бюджетних коштів

### Мета: забезпечення ефективності та прозорості у виконанні бюджету.

Ефективність процесів та процедур в управлінні виконанням бюджету є важливою передумовою реалізації цілей бюджетної політики. Наразі система органів Державної казначейської служби України складається з близько 600 територіальних органів, що суттєво ускладнює управління цією системою та обмежує можливості щодо модернізації робочих процесів та їх автоматизації. Лише наприкінці 2020 року було запущено процес реорганізації з метою перетворення частини територіальних органів з юридичних осіб публічного права на структурні підрозділи Казначейства. Крім того, потребують подальшої оптимізації процедури казначейського обслуговування бюджетних коштів та форми звітності, що складається Казначейством.

Для досягнення визначеної мети у координації із заходами з управління ліквідністю щодо удосконалення управління коштами ЄКР буде забезпечено посилення інституційної спроможності Казначейства. Зокрема, буде забезпечено перехід до функціонування у форматі єдиної юридичної особи, що дозволить оптимізувати робочі процеси, уніфікувати процедури та підходи до казначейського обслуговування бюджетних коштів в усій системі Казначейства та загалом підвищити керованість та ефективність системи. Також буде забезпечено подальшу діджиталізацію розрахунково-касового обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів для підвищення ефективності та прозорості відповідних процесів і мінімізації впливу людського фактору.

Реалізація заходів у рамках цього компонента відбуватиметься за такими напрямами:

1) посилення інституційної спроможності Казначейства;

2) удосконалення процедур казначейського обслуговування бюджетних коштів та відповідних форм звітності.

Прогрес у досягненні запланованих результатів у рамках реалізації цієї Стратегії буде визначатися за таким індикатором:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Рівень підключення розпорядників та одержувачів бюджетних коштів до системи дистанційного обслуговування Казначейства, % | 53 | 60 | 70 | 80 | 90 | 100 |

### 3.5. Система державного внутрішнього фінансового контролю

**Мета:** посилення управлінської підзвітності на всіх рівнях державного сектору, підвищення ефективності внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах.

Під час виконання Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки залишилися невирішеними такі питання.   
У більшості органів не створено комплексної системи внутрішнього контролю у розумінні статті 26 Бюджетного кодексу України та/або вона не функціонує як цілісний процес, а підходи до внутрішнього контролю і надалі орієнтуються на відповідність (дотримання законодавства), а не на удосконалення діяльності установи. Також залишаються недостатніми інституційна спроможність та незалежність підрозділів внутрішнього аудиту в державних органах та спроможність для забезпечення професійного розвитку й підвищення рівня професійної компетентності з внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.

Для досягнення визначеної мети Мінфіном буде розроблено заходи для підвищення обізнаності керівників державних органів щодо переваг побудови ефективної системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Також буде реалізовано заходи з удосконалення внутрішнього контролю, спрямовані на інтеграцію його аспектів у практичній діяльності розпорядників коштів державного бюджету, та надано рекомендації щодо його оптимальної організації, включаючи ефективне управління ризиками. Посилення ефективності внутрішнього аудиту відбуватиметься, у тому числі, з урахуванням зовнішніх оцінок якості та матиме на меті забезпечення переорієнтації на удосконалення діяльності установи, а не лише на оцінку відповідності законодавству. Для підвищення рівня професійної компетентності з внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту буде розроблено та впроваджено відповідні навчальні програми, започатковано національну сертифікацію внутрішніх аудиторів, а також створено інтерактивний портал для автоматизації процесів та обміну інформацією. Після визначення моделі реалізації контрольних повноважень щодо місцевих бюджетів буде розроблено заходи щодо ширшого впровадження системи внутрішнього контролю та функції внутрішнього аудиту на рівні усіх місцевих органів.

Реалізація заходів відбуватиметься за такими напрямами:

1) упровадження внутрішнього контролю, спрямованого на посилення відповідальності керівників за управління і розвиток установи в цілому;

2) посилення ефективності, спроможності та незалежності внутрішнього аудиту;

3) підвищення інституційної спроможності Центрального підрозділу гармонізації.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за такими індикаторами:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Рівень упровадження державними органами рекомендацій за результатами внутрішніх аудитів (повністю або частково, без урахування рекомендацій, щодо яких не настав термін виконання), % | 85 | 85 | 90 | 90 | 95 | 95 |
| Рівень упровадження державними органами рекомендацій Центрального підрозділу гармонізації, % | - | 40 | 45 | 50 | 55 | 60 |

### 3.6. Державний фінансовий контроль

**Мета:** удосконалення системи державного фінансового контролю, яка сприятиме ефективному державному управлінню, виявлятиме і попереджатиме порушення законодавства та неефективне використання фінансових і матеріальних ресурсів на державному, місцевому рівнях.

Наразі обмеженість кадрових ресурсів та сучасних засобів здійснення фінансового контролю не дають змоги Держаудитслужбі повною мірою охопити необхідними заходами контролю всі найбільш ризикові об’єкти. Це стосується, насамперед, здійснення контролю за виконанням місцевих бюджетів, а також моніторингу процедур публічних закупівель, що призводить до відсутності належної підзвітності та відповідальності керівників за прийняті незаконні та неефективні управлінські рішення.

Для досягнення визначеної мети буде забезпечено підвищення ефективності державного фінансового контролю у найбільш ризикових сферах, зокрема шляхом посилення аналітичних спроможностей Держаудитслужби для концентрації на високоризикових операціях і відповідної організації інспектування. Також буде удосконалено організаційні та методологічні підходи Держаудитслужби щодо урядового контролю за місцевими бюджетами. Водночас буде забезпечено налагодження співпраці Держаудитслужби з Рахунковою палатою, внутрішніми аудиторами, контролюючими та правоохоронними органами та приділено увагу напрацюванню позитивної практики комунікацій з органами влади у процесі здійснення контролю. Для розбудови інституційної спроможності особливу увагу буде приділено впровадженню сучасних ІТ-рішень у діяльність органів державного фінансового контролю в рамках реалізації Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Системи управління державними фінансами до 2025 року, що дасть змогу розширити доступ до джерел необхідної інформації та забезпечити її ефективний аналіз.

Реалізація заходів відбуватиметься відповідно до таких завдань:

1) посилення державного фінансового контролю у найбільш ризикових сферах;

2) забезпечення ефективної міжвідомчої взаємодії в рамках здійснення фінансового контролю;

3) посилення інституційної спроможності органів Держаудитслужби на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за таким індикатором:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Кількість інспектувань, за якими виявлено втрати фінансових ресурсів, у загальній кількості проведених інспектувань, відібраних на підставі ризик-орієнтованого відбору, % | 70 | 75 | 80 | 85 | 90 | 95 |

### 3.7. Незалежний зовнішній фінансовий контроль (аудит)

**Мета:** посилення ролі та підвищення ефективності зовнішнього фінансового контролю відповідно до стандартів INTOSAI.

На цьому шляху перед Рахунковою палатою постає низка викликів, зумовлених як тенденціями в роботі самої інституції, так і зростаючими вимогами суспільства, швидкозмінними перетвореннями в державі, зокрема в політичному середовищі, активним розвитком незалежного зовнішнього аудиту у світі.

Необхідною умовою розвитку Рахункової палати як сучасного вищого органу аудиту є імплементація міжнародних стандартів, що також вимагатиме від Рахункової палати системного удосконалення законодавства, поліпшення взаємодії із заінтересованими сторонами.

Проведення аудитів відповідно до міжнародних стандартів потребуватиме значних ресурсів. Має бути переглянуто існуючі показники ефективності та результативності функціонування Рахункової палати. Система обліку рекомендацій Рахункової палати та моніторингу їх виконання також має суттєво змінитися.

Необхідно забезпечити достатній рівень охоплення аудитом найважливіших сфер діяльності держави шляхом ризик-орієнтованої оцінки сфери управління публічними коштами та державним майном. Слід упровадити чіткі критерії планування аудитів для забезпечення гарантії впевненості Верховної Ради України в тому, що затверджені бюджетні програми спрямовано на досягнення визначених цілей, кошти використано законно, результативно, продуктивно та економно.

Зростаюча роль вищих органів аудиту в сучасному світі зумовлює необхідність часткового перегляду існуючих повноважень Рахункової палати, проведення роботи з подальшого удосконалення механізмів співпраці з органами державної влади, об’єктами аудиту, правоохоронними, антикорупційними органами. Сприяти зміцненню фінансово-бюджетної дисципліни в Україні Рахункова палата зможе, зокрема, за умови підвищення рівня відповідальності учасників бюджетного процесу за порушення законодавства та прийняття неефективних управлінських рішень.

Розвиток громадянського суспільства в Україні також потребує відповідного реагування   
з боку Рахункової палати, оскільки результати її роботи мають бути доступними та зрозумілими громадянам, джерелом достовірної, професійної та неупередженої інформації про ефективність управління публічними коштами та державним майном. Водночас суспільний резонанс під час отримання такої інформації вимагає оперативного реагування усіх учасників процесу. Рахунковій палаті необхідно забезпечити конструктивну взаємодію із суспільством заради підвищення довіри до органів державної влади в цілому та Рахункової палати зокрема.

Задля досягнення визначеної мети передбачається виконання таких завдань:

1) максимальне наближення методології та практики проведення аудитів до стандартів INTOSAI;

2) посилення консультативної (експертної) ролі Рахункової палати як вищого органу аудиту в Україні для Верховної Ради України.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за такими індикаторами:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Кількість здійснених аудитів відповідності | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 3 |
| Оцінка за напрямом 31.2 «Слухання про результати аудитів» показника РІ‑31 «Вивчення аудиторських звітів законодавчим органом влади» Звіту про ефективність управління державними фінансами (PEFA) | С |  |  |  |  | А |
| Оцінка за напрямом 31.3 «Рекомендації законодавчого органу влади» показника РІ‑31 «Вивчення аудиторських звітів законодавчим органом влади» Звіту про ефективність управління державними фінансами (PEFA) | С |  |  |  |  | А |

### 4. Підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами

### 4.1. Прозорість бюджету та участь громадян у бюджетному процесі

**Мета:** підвищення прозорості та доступності інформації про бюджет і розширення можливостей для її аналізу.

Для підтримання досягнутого Україною прогресу у сфері прозорості бюджетів буде забезпечено подальше розширення обсягу інформації, що підлягає публікації у машиночитному форматі, включаючи бюджетні запити, паспорти бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів та звіти про їх виконання. Крім того, за результатами оцінки, яку буде проведено Міжнародним валютним фондом, будуть розроблені заходи для подальшого підвищення рівня фіскальної прозорості. Також буде забезпечено подальший розвиток та просування Державного веб-порталу бюджету для громадян і підвищення його зручності для користувачів. Щодо місцевих бюджетів буде забезпечено уніфікацію та стандартизацію шляхів та заходів оприлюднення інформації, що міститься в паспортах бюджетних програм місцевих бюджетів, звітах про їх виконання, бюджетних запитах головних розпорядників коштів місцевих бюджетів, у рішеннях про місцеві бюджети та прогнозах місцевих бюджетів. Це дасть змогу кожному громадянину через зрозумілу процедуру ознайомитися з основними бюджетними показниками свого міста, району, громади чи області та порівняти їх з іншими.

Реалізація заходів відбуватиметься за такими напрямами:

1) забезпечення відповідності міжнародним стандартам щодо прозорості бюджету;

2) забезпечення відкритості та доступності інформації про місцеві бюджети.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за таким індикатором:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Кількість балів України в Open Budget Index (OBI) | 63 бали зі 100 балів  (2019 рік) | не менше 63 балів  (на показник можуть впливати обмеження, пов’язані з пандемією COVID-19) | - | не менше 65 балів | - | не менше 67 балів |

### 4.2. Інформаційні технології в управлінні державними фінансами

**Мета:** побудова сучасної та ефективної системи управління інформаційними технологіями для забезпечення підтримки і подальшого цифрового розвитку ефективної та прозорої системи управління державними фінансами.

Сьогодні основними проблемами в ІТ-сфері СУДФ є відсутність інтеграції між системами органів управління державними фінансами в режимі онлайн, автоматизованого інформаційного обміну з багатьма іншими державними установами, а також єдиного сховища даних   
з актуальною інформацією, доступною для всіх відомств, застарілість окремих платформ, низький рівень автоматизації внутрішніх процесів і великий обсяг використання паперових носіїв, а також недостатнє кадрове забезпечення. Затвердження та реалізація Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Системи управління державними фінансами до 2025 року мають сприяти вирішенню більшості зазначених проблем. Результатом реалізації цього документа має стати запровадження нової моделі єдиного спільного інтегрованого інформаційного середовища у сфері СУДФ, побудованого на інтероперабельності електронних інформаційних ресурсів з одночасним комплексним захистом інформації та дотриманням технологічної незалежності і забезпеченням обміну інформацією у режимі реального часу. Це дозволить забезпечити підвищення аналітичної спроможності та оперативності прийняття рішень.

Реалізація заходів відбуватиметься відповідно до Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Системи управління державними фінансами до 2025 року за такими напрямами:

1) централізація управління ІТ шляхом упровадження єдиних ІТ-стандартів, подальшої розбудови Єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи СУДФ;

2) упровадження сервісної моделі в наданні ІТ-послуг – «орієнтованої на користувача та гнучку модель» – перехід на впровадження електронних послуг;

3) реалізація першочергових проектів для забезпечення виконання пріоритетних завдань цієї Стратегії;

4) унеможливлення впливу людського фактору на автоматичну обробку інформації;

5) збереження та підсилення кадрового потенціалу;

6) захист інформації, яка оброблятиметься в Єдиній інформаційно-комунікаційній системі СУДФ.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за такими індикаторами:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Частка регламентованих інформаційних потоків, які передаються між Мінфіном та ЦОВВ, які координуються Мінфіном, у загальній кількості таких потоків, % | 30 | 30 | 40 | 50 | 60 | 70 |

### 5. Розвиток управління людськими ресурсами у сфері державних фінансів

**Мета:** посилення кадрового потенціалу для ефективного формування та реалізації державної політики у сфері державних фінансів.

Сьогодні управління людськими ресурсами у сфері державних фінансів, як і загалом   
у сфері державного управління, характеризується відсутністю системного та стратегічного підходу, який би забезпечував розвиток персоналу згідно із стратегічними цілями діяльності відповідних інституцій. Крім того, існує потреба у створенні єдиної платформи професійного розвитку та комунікації у сфері управління державними фінансами.

Для досягнення визначеної мети буде забезпечено розроблення та затвердження стратегій управління людськими ресурсами органів сфери державних фінансів згідно із завданнями цієї Стратегії та стратегічними цілями зазначених органів. Також буде забезпечено впровадження сучасних методів управління людськими ресурсами, зокрема на основі компетенцій, що дасть змогу забезпечити більш якісний відбір та підбір персоналу відповідно до завдань інституцій, побудувати більш результативну систему навчання та розвитку, а також оцінки персоналу. Увага також буде приділена забезпеченню гендерної рівності. Для подальшої розбудови спроможності органів сфери державних фінансів Мінфіном буде створено сучасний науково-освітній хаб із підготовки кадрів для сфери публічних фінансів, у тому числі завдяки розширеному використанню програм дуальної освіти, на базі оновленого закладу вищої освіти, що перебуватиме у сфері управління Мінфіну. Також буде забезпечено створення платформи для дистанційного навчання у сфері управління державними фінансами та забезпечено інституціоналізацію професійно-комунікативної спроможності.

Реалізація заходів відбуватиметься за такими напрямами:

1) запровадження стратегічного підходу та підвищення ефективності управління людськими ресурсами у сфері державних фінансів;

2) підвищення рівня професійної компетентності працівників фінансової системи.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за такими індикаторами:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Індикатор | Базове значення | 2021 рік | 2022 рік | 2023 рік | 2024 рік | 2025 рік |
| Частка державних службовців, які підвищили рівень професійної компетентності,  у загальній кількості державних службовців апарату Мінфіну, % | 18 | 20 | 20 | 22 | 25 | 30 |

**V. Ризики, що можуть вплинути на реалізацію Стратегії**

До ризиків, що можуть перешкодити реалізації завдань у рамках цієї Стратегії, слід віднести такі:

нестабільна макроекономічна ситуація, що впливає на надійність середньострокових прогнозів та, як наслідок, на можливість упровадження середньострокового бюджетного планування;

часті політичні зміни та зміни пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України і відповідного розподілу ресурсів, а також зміни в системі центральних органів виконавчої влади;

непередбачуваність змін у законодавстві, що призводить до необхідності частого перегляду умов функціонування економіки;

відсутність політичного консенсусу щодо шляхів розбудови системи державного стратегічного планування та повноважень учасників стратегічного планування, що матиме наслідком неприйняття закону про державне стратегічне планування;

неінтегрованість у систему державного стратегічного планування або низька якість галузевих стратегій та середньострокових планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, недостатня спроможність міністерств щодо здійснення бюджетного планування на середньострокову перспективу;

відсутність політичного консенсусу щодо розподілу повноважень, фінансових та матеріальних ресурсів громад;

зниження якості управління на рівні органів місцевого самоврядування внаслідок недостатнього рівня компетенції службовців місцевого самоврядування порівняно зі розширенням їх повноважень;

неможливість забезпечення зниження рівня державного боргу через нестабільну макроекономічну ситуацію та зміни ринкової кон’юнктури, а також зростання потреб фінансування дефіциту державного бюджету;

інституційний опір змінам у практиках управління публічними фінансами;

відставання розвитку спроможностей органів сфери державних фінансів від темпу інституційних реформ;

неможливість проведення необхідної технічної модернізації через недостатній обсяг фінансування.

Мінімізація цих ризиків відбуватиметься шляхом розвитку відповідних інституційних та аналітичних спроможностей органів сфери державних фінансів, у тому числі завдяки залученню міжнародної експертної підтримки, підвищення прозорості в процесі планування та виконання бюджетів різних рівнів та посилення координуючої ролі Міністерства фінансів України у сфері управління державними фінансами. Крім того, будуть реалізовуватись заходи відповідно до Стратегії реформування державного управління України на період до 2025 року.

### VІ. Фінансове забезпечення реалізації Стратегії

Заходи з реалізації цієї Стратегії будуть здійснюватися протягом 2021 – 2025 років за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі міжнародної технічної допомоги.

Реалізація низки заходів цієї Стратегії може потребувати залучення додаткових бюджетних коштів, обсяг яких буде визначено головними розпорядниками бюджетних коштів під час підготовки бюджетних запитів на відповідні бюджетні періоди.

Орієнтовні обсяги фінансування, необхідні для реалізації заходів цієї Стратегії, може бути уточнено під час формування відповідних бюджетних програм, у рамках яких реалізовуватимуться відповідні заходи, або залежно від фактично отриманої міжнародної технічної допомоги.

### VIІ. Координація, моніторинг і оцінка стану реалізації Стратегії

Координацію дій з реалізації цієї Стратегії здійснює Мінфін. Для забезпечення ефективної реалізації цієї Стратегії діє трирівневий координаційний механізм:

робочі підгрупи, що створені відповідно до складових системи управління державними фінансами і розглядають інформацію про хід виконання плану заходів, питання щодо необхідності внесення до нього змін, у разі необхідності готують відповідні пропозиції та проекти рішень;

міжвідомча робоча група з питань розвитку системи управління державними фінансами, яка є групою високого рівня та проводить моніторинг і оцінку стану виконання цієї Стратегії, розглядає звіти з оцінки результативності реалізації цієї Стратегії;

координаційна рада з питань реформування державного управління, яка здійснює загальну координацію дій органів виконавчої влади, пов’язаних з реалізацією цієї Стратегії   
і виконанням плану заходів з її реалізації, та проводить моніторинг і оцінку ефективності їх реалізації.

Реалізація цієї Стратегії здійснюється на підставі плану заходів на відповідні роки, який включає напрями за кожною сферою СУДФ. Досягнення мети, визначеної за кожною сферою, забезпечується шляхом виконання конкретних заходів.

План заходів може бути уточнено, у тому числі в частині змісту заходів, визначення органів, відповідальних за здійснення конкретних заходів, і строків виконання. Завдання цієї Стратегії може бути переглянуто після проведення річної комплексної оцінки стану СУДФ або у разі визначення такої необхідності Міжвідомчою робочою групою.

Моніторинг процесу впровадження реформи та оцінка результативності реалізації цієї Стратегії включає підготовку:

щокварталу – звіту про виконання плану заходів з реалізації цієї Стратегії;

щороку – оцінки стану досягнення пріоритетів відповідно до напрямів за кожною сферою СУДФ та оцінки результативності реалізації цієї Стратегії.

Моніторинг виконання плану заходів з реалізації цієї Стратегії здійснюється щоквартально шляхом узагальнення Мінфіном інформації про результати виконання заходів, визначених планом заходів з реалізації цієї Стратегії, та подання відповідного звіту Кабінету Міністрів України до 25 числа наступного за звітнім кварталом місяця. Відповідальними виконавцями заходів до 10 числа наступного за звітнім кварталом місяця готується та надається Мінфіну звіт про виконання плану заходів з реалізації цієї Стратегії, в якому здійснюється порівняння фактично досягнутих індикаторів виконання із запланованими, наводяться (за наявності) проблемні питання, їх вплив на виконання заходів та досягнення мети за кожним напрямом цієї Стратегії (з поясненням причини їх виникнення та зазначенням механізму вирішення).

Оцінка результативності реалізації цієї Стратегії та стану досягнення мети за кожною сферою СУДФ, а також оцінка стану досягнення пріоритетів проводяться щорічно. Відповідний звіт готується відповідальними виконавцями на основі щоквартальної інформації про виконання заходів цієї Стратегії і передбачає проведення зазначених оцінок.

Звіт має містити аналіз діяльності відповідального виконавця та змін за рік у відповідних сферах СУДФ, аналіз виконання завдань та їх впливу на досягнення визначеної мети, досягнення результативних показників, висновок щодо ефективності політики та пропозиції щодо її продовження чи проведення коригування, необхідного для досягнення цілей.

Звіт подається відповідальними виконавцями до Мінфіну до 01 березня року, наступного за звітним. До 01 червня Мінфін готує узагальнений аналітичний звіт щодо ходу реалізації цієї Стратегії, оцінки результативності та подає його Кабінету Міністрів України і розміщує його на офіційному вебсайті Мінфіну.

Відповідальні виконавці забезпечують своєчасність та достовірність поданих Мінфіну звітів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу результативності реалізації цієї Стратегії згідно з вимогами Мінфіну.

У разі потреби за результатами річного звіту можуть бути сформовані пропозиції щодо актуалізації цієї Стратегії та плану заходів з її виконання, які розглядаються відповідними робочими підгрупами, та після узагальнення вносяться на розгляд Міжвідомчої робочої групи для прийняття остаточного рішення.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_