ЗАТВЕРДЖЕНО

наказом Міністерства фінансів України

від \_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2019 р. № \_\_\_\_\_\_\_\_

Зареєстровано

в Міністерстві юстиції України

\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2019 р. за № \_\_\_\_\_\_\_\_

**ЗАГАЛЬНІ ВИМОГИ**

**до проведення оглядів витрат державного бюджету**

**І. Загальні положення**

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

Міністерством фінансів та головними розпорядниками коштів державного бюджету (далі – головні розпорядники);

головним розпорядником коштів державного бюджету, відповідальним за проведення огляду витрат державного бюджету відповідно до рішення Кабінету Міністрів України (далі – відповідальний головний розпорядник);

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

1. Огляди витрат застосовуються для:

* вирішення проблеми у відповідній сфері;
* удосконалення існуючого механізму реалізації державної політики у сфері;
* покращання якості надання публічних послуг або отримання більшого результату при використанні визначеного обсягу бюджетних коштів;
* винайдення способів економії бюджетних коштів для їх спрямування на інші пріоритетні напрями діяльності відповідального головного розпорядника.

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

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

1. Ініціаторами проведення огляду витрат є Міністерство фінансів та головні розпорядники.

Головні розпорядники подають Міністерству фінансів пропозиції щодо:

* сфери діяльності, за якою доцільно провести огляд витрат;
* цілі проведення такого огляду витрат (за можливості сформульованої у кількісному вираженні) з відповідними обґрунтуваннями.

Міністерство фінансів готує проект рішення Кабінету Міністрів України про проведення огляду витрат і подає його в установленому законодавством порядку до Кабінету Міністрів України. Проект рішення містить інформацію щодо сфери огляду витрат, цілі (цілей) його проведення, відповідального головного розпорядника, строки створення робочих груп, термін подання звіту про огляд витрат Кабінету Міністрів України, інші особливості проведення огляду витрат.

1. Для огляду витрат обираються:

* або сфери, специфічні для одного головного розпорядника, відповідні витрати здійснюються в межах однієї або декількох бюджетних програм цього головного розпорядника;
* або сфери, що стосуються діяльності декількох головних розпорядників, відповідні витрати здійснюються в межах декількох бюджетних програм різних головних розпорядників.

**III. Організаційні засади проведення огляду витрат**

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

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

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

Персональний склад робочої групи становить від 9 до 15 осіб, з яких представники відповідального головного розпорядника становлять менше половини від загальної кількості членів групи (з урахуванням голови робочої групи).

До складу робочої групи включаються:

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

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

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

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

1. Діяльність робочої групи ґрунтується на таких принципах:

* активна участь усіх членів робочої групи;
* рівні права та можливості членів робочої групи для висловлення своєї позиції з будь-яких питань, пов’язаних з проведенням огляду витрат;
* детальний аналіз проблеми;
* критичний погляд на різні аспекти проблеми;
* прагнення до компромісу;
* розгляд та представлення думки кожного члена робочої групи;
* лідерство і чітка координація роботи з боку відповідального головного розпорядника;
* раціональне використання часу.

1. Основними завданнями робочої групи є:

* оцінка ефективності реалізації державної політики та відповідних витрат державного бюджету;
* розроблення варіантів досягнення цілі огляду витрат;

1. Основною формою роботи робочої групи є засідання.

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

Засідання робочої групи оформлюються протоколом, який підписується головою робочої групи та, зокрема, містить:

* список учасників засідання;
* інформацію щодо поточного стану проведення огляду витрат відповідно до строків здійснення заходів, визначених планом-графіком;
* прийняті рішення.

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

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

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

* формування порядку денного засідань робочої групи згідно із планом-графіком;
* розсилку запрошень на засідання та відповідного порядку денного;
* підготовку матеріалів для розгляду на засіданнях;
* ведення протоколу;
* збір та надання постійного доступу членам робочої групи до всіх даних та документів, отриманих або підготовлених робочою групою.

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

Робоча група має право:

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

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

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

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

* інформацію про основні засади державної політики у сфері огляду витрат (у тому числі стратегічні завдання, опис діючого механізму реалізації державної політики у сфері відповідно до нормативно-правових актів);
* інформацію про стан сфери огляду витрат (у тому числі опис проблеми, для вирішення якої проводиться огляд, експертні звіти, результати опитувань, проведених у сфері);
* обґрунтування цілі огляду витрат;
* результати оцінки ефективності відповідних бюджетних програм (щонайменше за три останні роки або, якщо програма реалізується менше трьох років, за усі роки її реалізації);
* проект плану-графіка проведення огляду витрат;

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

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

* заходи щодо проведення огляду витрат, відповідальних осіб та строки здійснення цих заходів, у тому числі щодо:

збору та обробки даних,

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

розробки попереднього звіту про огляд витрат;

* графік проведення засідань робочої групи.

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

У разі необхідності під час проведення огляду витрат за рішенням робочої групи план-графік може бути уточнений.

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

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

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

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

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

ефективності, результативності та економічної доцільності відповідних витрат державного бюджету, включаючи ефективність надання публічних послуг.

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

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

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

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

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

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

При цьому здійснюється:

* перевірка розрахунків обсягів бюджетних коштів, їх розподіл за напрямами використання бюджетних коштів, визначених у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, розрахунків результативних показників бюджетних програм, а також оцінка методики відповідних розрахунків;
* аналіз ефективності надання публічних послуг за рахунок бюджетних коштів;
* оцінка ефективності управління бюджетними коштами;
* порівняння підходів, що застосовуються в Україні, із практичним досвідом інших країн.

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

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

* переліку публічних послуг, які надаються у сфері;
* цільових груп отримувачів/користувачів публічних послуг (у тому числі за ознакою статі та, у разі доцільності, за іншими ознаками: вік, місце проживання, стан здоров'я, етнічне походження, соціально-економічний статус тощо), їх потреб та інтересів;
* надавачів публічних послуг, в тому числі установ/організацій, відповідальних за надання послуг, та персоналу, який безпосередньо забезпечує надання послуг;
* інфраструктури, створеної для надання послуг;
* підходів до формування вартості публічних послуг.

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

своєчасності проведення тендерних процедур,

оперативності реагування на зміну умов,

визначення одержувачів бюджетних коштів, залучених до виконання бюджетних програм,

забезпечення контролю розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів,

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

організації процесу стратегічного і операційного планування діяльності у відповідній сфері.

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

* актуальність та узгодженість цілей і завдань державної політики, визначених стратегічними і програмними документами;
* відповідність витрат бюджету пріоритетам державної політики, визначеним стратегічними і програмними документами;
* відповідність витрат бюджету встановленим вимогам, правильність і повноту їх розрахунку у бюджетних документах;
* зв'язок між витраченими коштами та отриманим результатом;
* ефективність надання публічних послуг за рахунок бюджетних коштів, рівень забезпечення потреб та задоволення інтересів отримувачів/користувачів та надавачів публічних послуг, у тому числі за ознакою статі та іншими ознаками;
* можливість підвищення якості та ефективності надання публічних послуг за існуючого рівня витрат;
* можливість досягнення цілей та виконання завдань, визначених стратегічними і програмними документами, за діючих підходів до розподілу та способу використання бюджетних коштів;
* повноту (інформативність) і якість документів, що формуються головним розпорядником бюджетних коштів і застосовуються у бюджетному процесі (бюджетні запити, паспорти бюджетних програм тощо), у тому числі щодо результативних показників бюджетних програм з точки зору їх реалістичності, актуальності та суспільної значимості;
* можливість та способи зменшення витрат бюджету;
* ефективність системи управління бюджетними коштами.

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

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

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

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

Варіанти передбачають визначення конкретного шляху досягнення цілі огляду витрат, беручи до уваги:

* доцільність передачі повноважень з надання публічних послуг до приватного сектору, повністю або на умовах державно-приватного партнерства, або на місцевий рівень;
* доцільність продовження діяльності відповідального головного розпорядника у цій сфері та можливість передачі відповідних повноважень іншому головному розпоряднику бюджетних коштів;
* необхідність внесення змін до нормативно-правових актів, скасування або розроблення нових;
* наявність галузевих стандартів, в тому числі стандартів якості та/або вартості публічних послуг;
* очікуваний вплив реалізації варіанта на сферу на коротко-, середньо- та довгостроковий період, а також ефективність і результативність використання бюджетних коштів, очікувані після реалізації варіанту;
* обсяги фінансових витрат, необхідні для реалізації варіанту, прогнозований вплив на видаткову та дохідну частину бюджету;
* строки реалізації варіанту;
* ризики реалізації варіанту.

**VI. Підготовка звіту про огляд витрат**

1. Звіт включає узагальнену інформацію, отриману на основі виконаних досліджень, результатів проведеного аналізу, обговорень та прийнятих робочою групою рішень.

Звіт містить цифрову та текстову інформацію. Структура звіту визначена у додатку.

Цифрова інформація має містити мінімальний набір даних, необхідний та достатній для розуміння стану сфери, проблем, що мають бути вирішені шляхом реалізації одного із запропонованих робочою групою варіантів.

Робоча група самостійно визначає форми представлення цифрової інформації з урахуванням специфіки сфери і проблеми.

Текстова інформація, що включається до звіту, викладається лаконічно, проте є достатньою для прийняття наступних управлінських рішень.

Більш детальна інформація може надаватися у додатках до звіту.

1. Після розгляду на узгоджувальній нараді попередній звіт уточнюється з урахуванням висловлених на ній зауважень та пропозицій.
2. Член робочої групи, який не підтримує звіт, має викласти у письмовій формі свою окрему позицію, надавши пояснення свого рішення та пропозиції щодо варіанту досягнення цілі огляду витрат та відповідні обґрунтування.

Такі окремі позиції, підписані відповідними членами робочої групи, включаються до звіту.

1. Звіт про огляд витрат підписується головою робочої групи та всіма її членами та в установленому порядку подається відповідальним головним розпорядником до Кабінету Міністрів України у терміни, визначені Кабінетом Міністрів України.
2. Звіт про огляд витрат у триденний строк після подання до Кабінету Міністрів України публікується на офіційному веб-сайті відповідального головного розпорядника.