

ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ проведення огляду витрат державного бюджету

I. ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Ці організаційно-методологічні засади розроблено відповідно до частини десятої статті 20 Бюджетного кодексу України з метою використання під час проведення оглядів витрат державного бюджету (далі – огляд витрат).

1. Ці організаційно- методологічні засади містять:

- 1) основні підходи до організації процесу проведення огляду витрат державного бюджету;
- 2) методологічні рекомендації з проведення огляду витрат державного бюджету;
- 3) примірний склад робочої групи з проведення огляду витрат державного бюджету в окремих сферах.

2. Сфера огляду витрат, ціль його проведення, головний розпорядник бюджетних коштів, відповідальний за проведення огляду витрат у цій сфері (далі – відповідальний головний розпорядник), та термін подання звіту про огляд витрат визначаються рішенням Кабінету Міністрів України.

3. Огляд витрат в окремій сфері, визначеній Кабінетом Міністрів України, проводить спеціально створена робоча група, результатом роботи якої є підготовка звіту про огляд витрат.

4. 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.

Проведення огляду витрат передбачає розробку декількох можливих, але реальних з точки зору технічної реалізації, варіантів досягнення його цілі, які включаються до звіту про огляд витрат.

5. Основними етапами проведення огляду витрат є:

- 1) вибір сфери та визначення цілі огляду витрат;
- 2) формування робочої групи з проведення огляду витрат;
- 3) розробка плану-графіка проведення огляду витрат;
- 4) оцінка ефективності реалізації державної політики та відповідних витрат державного бюджету;
- 5) розробка варіантів досягнення цілі огляду витрат;

б) підготовка звіту про огляд витрат;

7) подання звіту до Кабінету Міністрів України для прийняття рішень та його публікація.

6. Ініціаторами проведення огляду витрат є Мінфін та головні розпорядники коштів державного бюджету.

Головні розпорядники коштів державного бюджету (далі – головні розпорядники) подають Мінфіну пропозиції щодо:

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

Мінфін після обговорення сфер та цілей огляду витрат з головними розпорядниками готує і подає відповідний проект рішення до Кабінету Міністрів України.

7. Для огляду витрат державного бюджету обираються сфери:

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

8. За результатами огляду витрат Кабінет Міністрів України приймає рішення щодо доцільності реалізації одного з варіантів досягнення цілі огляду витрат, включених робочою групою до звіту про огляд витрат.

Головні розпорядники бюджетних коштів враховують таке рішення Кабінету Міністрів України при підготовці відповідних пропозицій до проекту державного бюджету на плановий бюджетний період та до Бюджетної декларації.

9. Практична реалізація рішень, прийнятих за результатами проведення оглядів витрат, може передбачати:

- перерозподіл бюджетних коштів між напрямками їх використання (бюджетними програмами) – спрямування коштів економії за одними напрямками видатків (бюджетними програмами) на інші, більш актуальні і пріоритетні;
- підвищення ефективності і результативності бюджетних витрат – покращення результативних показників бюджетних програм та показників досягнення цілей державної політики у відповідній сфері.

II. ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДУ ВИТРАТ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

1. З метою проведення огляду витрат створюється робоча група з проведення огляду витрат у відповідній сфері (далі – робоча група), сформована відповідно до примірного складу робочої групи.

Склад робочої групи затверджується наказом відповідального головного розпорядника за погодженням з Мінфіном у двотижневий строк з дня набрання чинності рішення Кабінету Міністрів України. 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.

До складу робочої групи доцільно включити щонайменше двох вітчизняних незалежних та двох міжнародних експертів.

Персональний склад робочої групи доцільно визначити у кількості від 9 до 15 осіб, з яких представники відповідального головного розпорядника мають становити менше половини від загальної кількості членів групи (з урахуванням голови робочої групи).

Головою робочої групи є керівник або заступник керівника відповідального головного розпорядника.

2. Для забезпечення успішності проведення огляду витрат та досягнення бажаних результатів діяльність робочої групи має ґрунтуватися 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.

3. Організаційне та інформаційне забезпечення діяльності робочої групи відповідно до компетенції здійснює відповідальний головний розпорядник.

Зокрема, відповідальний головний розпорядник:

- 1) для підготовки до першого засідання робочої групи 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, цифровий і текстовий матеріал про витрати бюджету та результативні показники відповідних бюджетних програм у динаміці за кілька років, експертні звіти, результати опитувань, проведених у сфері);

- обґрунтування цілі огляду витрат;
- проект плану-графіка проведення огляду витрат;

2) забезпечує збір інформації, необхідної для проведення огляду витрат, у тому числі дані бюджетної і фінансової звітності, її узагальнення, систематизацію та аналіз для представлення у формі, визначеній робочою групою;

3) 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.

4. 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.

Всі засідання робочої групи оформлюються протоколом, який підписується усіма присутніми членами робочої групи та, зокрема, містить:

- список учасників засідання;
- інформацію щодо поточного стану проведення огляду витрат, виконання завдань, визначених планом-графіком;
- позиції членів робочої групи, висловлені на засіданні робочої групи;
- 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, як правило, не рідше одного разу на два тижні до моменту подання звіту про огляд витрат на розгляд Кабінету Міністрів України.

5. 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.

6. Підготовлений відповідальним головним розпорядником проект плану-графіка обговорюється на засіданні, доопрацьовується з урахуванням висловлених членами робочої групи зауважень та пропозицій до нього та схвалюється робочою групою.

План-графік проведення огляду витрат містить:

завдання, які мають бути виконані для досягнення цілі огляду витрат;

заходи щодо проведення огляду витрат, особи, відповідальні за їх здійснення, та строки їх здійснення;

графік проведення засідань робочої групи.

Строк підготовки проекту звіту про огляд витрат, що включається до плану-графіка проведення огляду витрат, встановлюється 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.

7. Робоча група під час виконання заходів щодо 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 може:

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.

8. У строки, визначені планом-графіком проведення огляду витрат, члени робочої групи готують свої рекомендації за результатами огляду витрат та пропозиції до звіту про огляд витрат, які обов'язково мають бути заслухані на засіданні робочої групи.

9. З метою узгодження дій, вирішення спірних питань, що виникли під час проведення огляду витрат, у Мінфіні проводяться наради за участі Міністра фінансів України та/або його заступника, відповідального за реалізацію бюджетної політики у відповідній сфері, керівника відповідального головного розпорядника за проведення огляду витрат, членів робочої групи (далі – узгоджувальні наради).

Організаційне та інформаційне забезпечення проведення узгоджувальних нарад здійснює Мінфін.

Узгоджувальні наради проводяться для обговорення, зокрема:

проміжних результатів огляду витрат та попередніх варіантів досягнення цілі огляду витрат, розроблених робочою групою, які передбачається включити до звіту про проведення огляду витрат у відповідній сфері – не пізніше ніж за два місяці після затвердження складу робочої групи;

проекту звіту про проведення огляду витрат у відповідній сфері – не пізніше ніж за місяць до дати подання цього звіту до Кабінету Міністрів України.

За результатами обговорення запропонованих варіантів досягнення цілі огляду витрат на узгоджувальній нараді в Мінфіні робоча група готує проект звіту про огляд витрат.

Проект звіту про огляд витрат уточнюється з урахуванням висловлених на узгоджувальній нараді зауважень та пропозицій до нього.

10. Звіт про огляд витрат підписується всіма членами робочої групи та подається відповідальним головним розпорядником до Кабінету Міністрів України у терміни, визначені Кабінетом Міністрів України.

Член робочої групи, який не підтримує звіт, має викласти у письмовій формі свою думку, надавши пояснення свого рішення та пропозиції щодо досягнення цілі огляду витрат.

Усі окремі думки, підписані відповідними членами робочої групи, повинні бути включені до звіту.

11. Звіт про огляд витрат подається до Кабінету Міністрів України в установленому порядку та у триденний строк після такого подання публікується на офіційному сайті відповідального головного розпорядника.

На засіданні Кабінету Міністрів України звіт представляє керівник відповідального головного розпорядника.

III. МЕТОДОЛОГІЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ З ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДУ ВИТРАТ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

1. Особливості проведення огляду витрат у певній сфері залежать від рівня охоплення витрат (бюджетних програм) оглядом, проблематики та цілі огляду витрат.

Ці методичні рекомендації носять загальний характер і включають рекомендації щодо: оцінки ефективності реалізації державної політики та відповідних витрат державного бюджету;

розробки можливих варіантів досягнення цілі огляду витрат.

2. 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.

Цей етап огляду витрат передбачає проведення детальних досліджень обраної сфери, що, як правило, вимагає більше зусиль і часу, аніж інші етапи, потребує чіткої координації дій, взаємодії та обміну інформацією між членами робочої групи та іншими учасниками огляду витрат, що залучаються в процесі його проведення.

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, будь-яка інша інформація, акумульована структурними підрозділами відповідального головного(-их) розпорядника(-ів), що супроводжує(-ють) сферу, 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.

3. Під час проведення аналізу ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері за рахунок коштів державного бюджету в межах визначених бюджетних програм необхідно охопити:

- нормативно-правові акти, що регулюють питання, 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);

- стратегічних і програмних документів.

За результатами такого аналізу надається висновок щодо:

- актуальності та узгодженості цілей і завдань, визначених у таких документах (у тому числі щодо відсутності протиріч);

- відповідності витрат бюджету (бюджетної програми), що спрямовуються на реалізацію державної політики у сфері, пріоритетам державної політики, визначеним стратегічними і програмними документами.

4. 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 бюджетних коштів, висновки контролюючих органів.

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.

При цьому доцільно здійснити:

- перевірку розрахунків обсягів бюджетних коштів, їх розподіл за напрямками використання бюджетних коштів, визначених у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, визначення результативних показників бюджетних програм, а також оцінку методики відповідних розрахунків;

- аналіз можливості досягнення цілей та виконання завдань, визначених стратегічними і програмними документами, за діючих підходів до розподілу та способу використання бюджетних коштів;

- оцінку ефективності надання публічних послуг за рахунок бюджетних коштів (рівень забезпечення потреб та задоволення інтересів отримувачів послуг, у тому числі за гендерною ознакою);

- оцінку ефективності системи управління у відповідній сфері (вчасність проведення тендерних процедур, оперативне реагування на зміну умов, оптимальний вибір одержувачів бюджетних коштів, залучених до виконання бюджетних програм, ефективний контроль розпорядників нижчого рівня та одержувачів, наявність системи моніторингу виконання бюджетних програм, ефективність системи стратегічного і операційного планування діяльності у відповідній сфері);

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

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

- актуальність витрат бюджету (відповідність пріоритетам і завданням державної політики) та доцільність їх подальшого фінансування;

- відповідність видатків бюджету встановленим вимогам, правильність і повноту їх розрахунку;

- зв'язок між витраченими коштами та отриманим результатом;

- повноту (інформативність) і якість документів, що формуються головними розпорядниками 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;

- ефективність надання публічних послуг та необхідність і можливість підвищення її якості, в тому числі з точки зору забезпечення гендерної рівності;
- можливість та способи зменшення витрат бюджету;
- доцільність продовження діяльності відповідального головного розпорядника у цій сфері та можливість передачі відповідних повноважень іншому ГРК або на місцевий рівень;
- доцільність передачі повноважень з надання публічних послуг до приватного сектору, повністю або на умовах державно-приватного партнерства;
- ефективність системи управління.

б. На підставі висновків, отриманих за результатами оцінки, інформації щодо міжнародної практики вирішення аналогічної проблеми, розробляються альтернативні 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, з яких буде обрано один для його практичної реалізації.

До варіантів, що пропонуються для розгляду, не включається «нульовий» варіант – нічого не змінювати.

Опис кожного із варіантів містить:

- шляхи і способи досягнення цілі огляду витрат (вирішення проблеми, підвищення ефективності та якості надання публічних послуг у сфері, зменшення (оптимізації) витрат бюджету), зокрема:

- 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;

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

- розроблення галузевих стандартів або внесення змін до них;

- послідовність заходів та строки їх реалізації;

- прогноз очікуваного впливу реалізації варіанта на сферу на коротко-, середньо- та довгостроковий період з кількісними і якісними показниками, що характеризують стан та зміни у відповідній сфері, а також ефективність і результативність використання бюджетних коштів, очікувані після реалізації варіанту;

- фінансово-економічне обґрунтування, яке містить обсяги фінансових витрат, необхідних для реалізації варіанту, джерела їх покриття, прогнозований вплив на видаткову та дохідну частину бюджету;

- ризики та шляхи їх запобігання;

- сильні і слабкі сторони порівняно з іншими варіантами.

7. Проект звіту про огляд витрат включає:

опис поточної ситуації у відповідній сфері;

узагальнену інформацію про основні результати аналізу ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері та оцінки ефективності, результативності та економічної доцільності відповідних витрат державного бюджету з відповідними висновками;

варіанти досягнення цілей огляду витрат та опис кожного з них з відповідними кількісними і якісними показниками, очікуваними в результаті реалізації. Один з варіантів може бути визначений робочою групою як оптимальний для реалізації;

окрему думку членів робочої групи (за наявності).

IV. ПРИМІРНИЙ СКЛАД робочої групи з проведення огляду витрат державного бюджету в окремих сферах

Керівник відповідального головного розпорядника, або його заступник (керівник робочої групи)

Керівник самостійного структурного підрозділу відповідального головного розпорядника, який супроводжує питання реалізації державної політики у відповідній сфері (заступник керівника робочої групи)

Представники відповідального головного розпорядника на рівні керівників самостійних структурних підрозділів із стратегічного планування, внутрішнього контролю, галузевих та фінансових питань (в тому числі – секретар робочої групи)

Представник Мінфіну на рівні керівника самостійного структурного підрозділу, відповідального за реалізацію бюджетної політики у відповідній сфері

Міжнародні експерти, в тому числі ті, співпраця з якими здійснюється у рамках реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, незалежні вітчизняні експерти (за згодою)

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