



# РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

## РІШЕННЯ

від 20 серпня 2019 року № 20-7

м. Київ

### **Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами. За результатами розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА:**

**1. Схвалена Кабінетом Міністрів України у лютому 2017 року Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки передбачала побудову сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, здатної надавати якісні державні послуги – від запровадження на початку реформи державного стратегічного та середньострокового бюджетного планування до зміцнення на етапі її завершення управлінської відповідальності та формування ефективної структури внутрішнього контролю і нагляду за його здійсненням та управління ризиками. Реалізація упродовж 2017–2018 років і I кварталу 2019 року завдань, визначених реформою, сприяла удосконаленню порядку формування і виконання державного бюджету, бюджетної класифікації та результативності виконання бюджетних програм, підвищенню прозорості бюджетного процесу та його відповідності встановленим стратегічним завданням і пріоритетам розвитку держави.**

Водночас у 2017–2018 роках План заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки **виконано в середньому менше ніж на 50 відс.**, що передусім пов’язано з незабезпеченням Кабінетом Міністрів України та Мінфіном належної координації процесу реформування, а також відтермінуванням запровадження державного стратегічного та середньострокового бюджетного планування як передумови для виконання низки інших ключових заходів цієї реформи. У результаті майже половина використаних на виконання ключових заходів реформування коштів загального фонду державного бюджету витрачено неефективно.

**2. Передбаченого Стратегією реформування трирівневого механізму координації її реалізації у складі міжвідомчої та спеціальної робочих груп і координаційної ради з питань реформування державного управління створено не було. Це негативно позначилося на своєчасності та повноті виконання заходів Стратегії реформування як в цілому, так і за окремими елементами. До завдань створеної Кабінетом Міністрів України ще у 2016 році Координаційної ради з питань реформування державного управління не віднесено загальної координації дій та проведення моніторингу стану реалізації Стратегії реформування, а замість міжвідомчої робочої групи з питань розвитку системи управління державними фінансами та спеціальної робочої групи з питань реформування державного управління в межах реформи державних фінансів через рік і 8 місяців після схвалення Стратегії реформування утворено лише робочу групу з реформування системи управління державними фінансами під головуванням Міністра фінансів України та профільні робочі підгрупи.**

**3. Визначені Стратегією реформування цілі, основні завдання та очікувані результати не підтверджено конкретними фінансовими показниками (індикаторами), за якими можна оцінити підвищення ефективності системи управління державними фінансами як в цілому, так і за окремими її напрямками. За певними показниками Звіту про ефективність управління державними фінансами (PEFA) оцінено лише середньострокове бюджетне планування, управління фіскальними ризиками, публічні закупівлі, бухгалтерський облік у державному секторі, державний внутрішній фінансовий контроль та незалежний зовнішній фінансовий контроль (аудит).**

Як наслідок, незважаючи на підвищення за даними Institute of Management Development, World Competitiveness Center рейтингу України у Глобальному індексі конкурентоспроможності у 2018 році порівняно з 2017 роком (57 балів проти 53,9 бала), у світовому рейтингу до теперішнього часу наша держава не досягає рівня таких країн, як Ліван, Тринідад і Тобаго, Сейшельські Острови, Бруней, Уругвай, Маврикій, а серед країн колишнього СРСР Україну випереджають Вірменія, Азербайджан, Грузія та Казахстан.

**4. Потребу у фінансових ресурсах на реалізацію відповідних заходів Стратегія реформування чітко не визначає, що не забезпечує фінансової стабільності досягнення поставлених цілей. Не існує розробленої та затвердженої у встановленому порядку методики моніторингу процесу впровадження реформи та оцінювання її результатів за певний плановий період. Не визначено процедур контролю і відповідальності за стан виконання заходів з реформування та механізмів подальшого коригування на основі отриманих результатів для досягнення встановленої мети.**

Продовження терміну реалізації реформи за такої організації потребуватиме залучення додаткових фінансових ресурсів у вигляді як коштів Державного бюджету України, так і технічної допомоги міжнародних партнерів.

**5. Процес реформування системи управління державними фінансами в частині заходів із запровадження державного стратегічного та**

**середньострокового бюджетного планування відбувався безсистемно та з недотриманням норм законодавства.** Нестворення до цього часу засад державного стратегічного планування та затримка з внесенням відповідних змін до Бюджетного кодексу України призвели до суттєвого відтермінування виконання переважної більшості заходів у сфері середньострокового бюджетного планування та **невиконання ключових заходів у сфері стратегічного планування**, які передбачали розроблення на цій основі середньострокових стратегічних планів діяльності міністерств та стратегії розвитку інформаційних систем для підтримки реформи державних фінансів.

**З нормами законодавства, що регламентує на сьогодні діяльність центральних органів виконавчої влади, не узгоджуються визначені у результаті реформи стратегічні засади діяльності цих органів.** Як наслідок, не забезпечується результативне виконання визначених цілей і завдань, а також побудова сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, здатної надавати якісні державні послуги, акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі.

**6. Бюджетна декларація, яка згідно із статтею 33 Бюджетного кодексу України є документом середньострокового бюджетного планування, що визначає засади бюджетної політики і показники державного бюджету на середньостроковий період, на дату аудиту Кабінетом Міністрів України не затверджена.** Розроблений Мінфіном проєкт Бюджетної декларації на 2020–2022 роки поданий на розгляд Кабінету Міністрів України 21.05.2019, однак **в установленому порядку Кабінетом Міністрів України не схвалений.**

Це унеможливило складання проєкту Державного бюджету України та прогнозів місцевих бюджетів на основі обґрунтованих і реалістичних видатків за показниками на середньострокову перспективу, адже згідно з Бюджетним кодексом України показники бюджетної декларації є основою для формування стратегії управління державним боргом на середньостроковий період, визначення бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету та складання бюджетного запиту з урахуванням планів діяльності на середньостроковий період, прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку, а також розроблення ними планів діяльності на середньостроковий період.

**7. Встановлене Стратегією реформування завдання щодо підвищення якості та ефективності адміністрування податків і зборів та рівня дотримання податкового законодавства не досягнуто, не забезпечено послідовності та передбачуваності бюджетної і податкової політики.** Заплановані у сфері податкової та митної політики заходи з реформування ДФС виконано лише **на 27 відс. (три із 11 заходів)**, що передусім пов'язано з неналежним виконанням Мінфіном завдань стосовно спрямування та координації діяльності ДФС, а також запровадженими заходами з її реорганізації, які за останні сім років набули перманентного характеру.

Наслідок відсутності до цього часу затвердженої Стратегії розвитку податкової системи на середньострокову перспективу – **безсистемність податкового законодавства.** Формування податкової системи здійснюється

без урахування результатів реформи бюджетної політики, що негативно позначається на виконанні дохідної частини Державного бюджету України.

**8. Встановлені Кабінетом Міністрів України у розділі 5 глави IV Стратегії реформування цілі та завдання щодо розширення сфери державного фінансового контролю і зміцнення інституційної спроможності Держаудитслужби не дають змоги належно виконувати міжнародні зобов'язання, взяті Україною після ратифікації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Реалізація цих заходів не узгоджується з європейською практикою, міжнародними стандартами організації такого контролю, зокрема, Керівними принципами INTOSAI та кращою практикою у сфері незалежності ВОФК (ISSAI 11), і перешкоджає впровадженню релевантної потребам держави моделі державного фінансового контролю, у якій кожна ланка виконує відмінні від інших функції, застосовуючи різні форми контролю.**

Покладені на Держаудитслужбу завдання із здійснення державного фінансового аудиту та заходи з підвищення інституційної спроможності цієї служби, що виконуються згідно з реформою системи управління державними фінансами, наділяють її **невластивими повноваженнями, деякі з яких, з одного боку, дублюють повноваження Рахункової палати – незалежного конституційного органу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) в Україні, а з іншого – підрозділів внутрішнього аудиту розпорядників коштів державного бюджету.** Як наслідок, відбувається **розбалансування системи державного фінансового контролю і неефективне використання матеріальних ресурсів держави у зв'язку з одночасним утриманням та фінансовим забезпеченням державних органів та дублюванням цілей, функцій і завдань.**

У своїх висновках міжнародні експерти Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) зазначали, що “орган контролю Кабінету Міністрів України має зосередитися на підвищенні ефективності функції з фінансової інспекції, яка відстає від виконання своєї мети”. З цієї точки зору Закон України “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні”, що регламентує діяльність Держаудитслужби, потребує удосконалення з урахуванням міжнародних стандартів і практик щодо **наділення урядового органу державного внутрішнього фінансового контролю виключно функціями інспектування, моніторингу та перевірки законності здійснення державних закупівель.**

**9. За період реалізації реформи залученими до її проведення центральними органами виконавчої влади, які визначено об'єктами аудиту, використано на виконання заходів з реформування 185,7 млн грн загального фонду державного бюджету, з яких 88,7 млн грн (47,8 відс.) – неефективно.**

**9.1.** За напрямом “Підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами”, за яким процес удосконалення триває до теперішнього часу, Мінфіном використано **87,2 млн гривень.** Через

необхідність проведення ІТ-аудиту інформаційної системи Мінфіну, ДФС і Казначейства залучено **1,1 млн євро міжнародної технічної допомоги** (послуги з проведення безпосередньо аудиту інформаційних і комунікаційних технологій – 250,6 тис. євро, витрати, пов'язані з **процедурами проекту загального організаційного та моніторингового характеру** (створення інституційного потенціалу, аудит проекту, управління змінами) – **185,7 тис. євро.**

**9.2.** Заходи з інформатизації для покращення камеральних перевірок вартістю **0,2 млн грн** і запровадження системи сервісного обслуговування платників податків через електронний кабінет вартістю **4,6 млн грн** реалізовано із значними затримками (від 9 місяців до 1,5 року). На дату аудиту не впроваджено електронних податкових перевірок (е-аудит), що і надалі буде **причиною низької результативності виконання ДФС покладених завдань і ризиків втрат державного бюджету** через недоотримання податків та інших надходжень. На розроблення організаційно-методичних засад здійснення електронних перевірок, впровадження яких законодавчо не врегульовано, **використано нерезультативно 1,5 млн грн коштів державного бюджету.**

**9.3.** **Організаційні та управлінські прорахунки на етапі планування реформи системи управління державними фінансами та під час її реалізації, зокрема, через відсутність у Стратегії реформування обґрунтованої потреби у фінансових ресурсах на її виконання, призвели до необхідності залучення міжнародної технічної допомоги в межах декількох проектів (19,7 млн євро).** Крім витрат на закупівлю комп'ютерної техніки і програмного забезпечення та проведення навчання, умовами проектів передбачалося спрямування **майже чверті цієї допомоги (близько 4,5 млн євро)** на оплату послуг вітчизняних та іноземних консультантів із супроводження проектів, здійснення письмових перекладів документації проектів, оплату проживання в Україні та перевезення залучених міжнародних експертів, харчування, організацію та проведення конференцій та інших заходів.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

**1.** Звіт про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами затвердити.

**2.** Про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами поінформувати Президента України та Верховну Раду України.

**3.** Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами направити профільним комітетам Верховної Ради України.

**4.** Звіт та відомості про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України, запропонувавши вжити таких заходів:

**4.1.** Переглянути Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки та привести її у відповідність із Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, у тому числі в частині:

встановлення конкретних результативних показників (індикаторів), зокрема фінансових, які передбачено досягти у довго- і середньостроковій перспективі;

визначення потреби у фінансових ресурсах на реалізацію відповідних заходів на основі розробленої методики;

встановлення конкретних процедур контролю і відповідальності за стан реалізації заходів з реформування з метою подальшого коригування на основі отриманих результатів для досягнення встановленої мети;

запровадження дієвих заходів, спрямованих на зміцнення інституційної спроможності підрозділів внутрішнього аудиту розпорядників бюджетних коштів відповідно до міжнародних стандартів і практик, та посилення ролі державного внутрішнього фінансового контролю.

**4.2.** Актуалізувати План заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки з урахуванням вже досягнутих результатів реформи, пріоритетів оновленої Стратегії реформування та висновків міжнародних експертів.

**4.3.** Розробити та затвердити у встановленому порядку методику моніторингу процесу впровадження реформи та оцінювання її результатів за певний плановий період.

**4.4.** Забезпечити виконання вимог статті 33 Бюджетного кодексу України щодо розроблення та затвердження в установленому порядку бюджетної декларації як основного документа середньострокового бюджетного планування, що визначає засади бюджетної політики і показники державного бюджету на середньостроковий період.

**4.5.** Підготувати та подати до Верховної Ради України у мінімально стислий термін проект нового закону про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні з урахуванням міжнародних стандартів аудиту, кращих європейських практик організації державного фінансового контролю, рішення Комітету Верховної Ради України з питань бюджету (протокол від 24.04.2019 № 172) “Про проект Закону України про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю” (реєстр. № 9086 від 17.09.2018, внесений Кабінетом Міністрів України), положень Закону України “Про Рахункову палату”, що забезпечить розмежування повноважень здійснення державного внутрішнього фінансового контролю (підрозділи внутрішнього аудиту розпорядників бюджетних коштів), централізованого внутрішнього фінансового контролю (урядовий орган) та зовнішнього

державного фінансового контролю (аудиту), що здійснюється Рахунковою палатою.

**5.** Звіт та рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами надіслати Міністерству фінансів України, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Державній фіскальній службі України та Державній аудиторській службі України для розгляду та реагування.

**6.** Оприлюднити Звіт і рішення Рахункової палати за результатами аудиту на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

**7.** Заступнику Голови Рахункової палати Майснеру А. В. забезпечити представлення позиції Рахункової палати (інформації) про результати аудиту у Верховній Раді України, на тематичних експертних заходах і в засобах масової інформації.

**8.** Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Майснера А. В.

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**