



РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ РІВНЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПЦМ У МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТАХ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ ТА ПРОГНОЗНОЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

Громадський аудит з визначення рівня доброчесності місцевих бюджетних процесів та ефективності (прогнозна) бюджетних програм місцевого бюджету проводився коаліцією громадських організацій з травня по вересень 2017 року у два етапи.

Етап 1 – Визначення рівня доброчесності місцевих бюджетних процесів

Мета аудиту - перевірка організаціями громадянського суспільства законності, доброчесності впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі органу місцевого самоврядування, перевірка повноти та достовірності складання фінансової та бюджетної звітності, оцінка ефективності використання бюджетних коштів місцевого бюджету, а також визначення ступеня відповідності бюджетного процесу органу місцевого самоврядування встановленим законодавством України стандартам і процедурам.

Об'єкти аудиту

24 місцеві бюджети міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад Миколаївської (м. Миколаїв, Вознесенськ, Воскресенська селищна ОТГ, Баштанська міська ОТГ), Херсонської (м. Херсон, Каховка, Присивська ОТГ, В.Копанівська ОТГ) Дніпропетровської (м. Дніпропетровськ, Гречаноподівська ОТГ, Токмаківська ОТГ, Могилевська ОТГ, Новоолександрівська ОТГ, міста Жовті Води, Вольногорськ, Нікополь), Одеської (м. Одеса, м.Ізмаїл, м.Подільськ, Біляївська ОТГ), Луганської (м. Северодонецьк, Рубіжне, Лисичанськ, Новопсковська ОТГ) областей.

Аудиторська (експертна група) :

- ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва» (дослідження по Миколаївській області, узагальнення результатів коаліційного дослідження)
- Одеська обласна ГО ВГО «Комітет виборців України» (дослідження по Одеській області)
- Херсонська ГО «Причорноморський центр політичних і соціальних досліджень» (дослідження по Херсонській області)
- Дніпровська ГО «Інститут громадської експертизи» (дослідження по Дніпропетровській області)
- Благодійна ліга «Соціум» (дослідження по Луганській області)

Період аудиту

Травень-вересень 2017 – Проведення первинного громадського аудиту з визначення діагнозу доброчесності місцевих бюджетних процесів та оцінка ефективності (прогнозна) бюджетних програм місцевого бюджету.



РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ РІВНЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПЦМ У МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТАХ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ ТА ПРОГНОЗНОЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

ВИСНОВКИ

1. В Одеській області об'єктами дослідження виступали місцеві бюджети м. Одеса, м.Ізмаїл, м.Подільськ та Біляївської міської об'єднаної територіальної громади.

Лідером доброчесності серед 13 міст обласного значення є м. Вознесенськ Миколаївської області (74,12 із 125 балів).

Подільськ посідає 6 місце (51,71 бал), Одеса - 8 місце (49,84 балів) та Ізмаїл - 10 місце (36,49 балів) у загальнонаціональному рейтингу доброчесності запровадження ПЦМ

Серед 10-ти ОТГ Півдня та сходу України лідером доброчесності запровадження ПЦМ є Біляївська міська ОТГ Одеської області. (58,57 із 125 балів).

2. За результатами аналізу бюджетних документів міст Одеса, Ізмаїл, Подільськ та Біляївської міської ОТГ Одеської області можна констатувати, що при формуванні місцевих бюджетів програмно-цільовий метод був застосований. Однак повного виконання бюджетного законодавства по ПЦМ не відбулось.

3. У відповідності до Бюджетного Кодексу фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів. Відповідні інструкції по містах Одеса, Подільськ та у Біляївській ОТГ розроблені головними фінансовими органами та доведені до головних розпорядників бюджетних коштів. Не затверджено інструкцію у місті Ізмаїл.

4. Оскільки головна риса ПЦМ - бюджетна програма, то ретельному дослідженню були піддані дисципліна заповнення бюджетних запитів, що Наказом МФУ №648 адаптовані в формат програмно-цільового методу та паспортів бюджетних програм. В свою чергу в паспортах (як і в бюджетних запитах) було приділено увагу заповненню розділу результативних показники, які:

- є ключовим інструментом механізму планування і виконання бюджету за програмно-цільовим методом,
- є основною характерною рисою ПЦМ,
- втілюють вихідну складову програмно-цільового бюджету,
- є своєрідним індикатором, всебічно ілюструє успішність виконання програми.

Під час аналізу по громадах не було надано великий відсоток бюджетних запитів, що не дає можливості оцінити (або оцінюється негативно) доброчесність ГРБК при складанні бюджетних запитів, ступеню відповідності бюджетних запитів та паспортів бюджетних програм, та дотриманості законодавства по впровадженню ПЦМ.



РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ РІВНЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПЦМ У МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТАХ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ ТА ПРОГНОЗНОЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

Дисципліна заповнення пакету результативних показників бюджетних запитів та паспортів бюджетних програм у в сфері делегованих повноважень (безпосереднє надання соціальних послуг в різних сферах (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, соціальне забезпечення соціальне забезпечення сім'ї та дітей, а також «Керівництво і управління у відповідній сфері...»)) досить висока. В переважній більшості результативні показники визначені в чіткій відповідності до профільних наказів МФУ та відповідних Міністерств.

Дисципліна визначення заходів, завдань та результативності по бюджетних програмах, пов'язаних з виконанням власних повноважень ОМС (Житлово-комунальне господарство, Благоустрій, Капремонти житлового фонду, фінансова підтримка об'єктів комунального господарства, та інш) залишається вкрай низькою. Повні пакети результативних показників у переважній більшості таких програм або відсутні, або не співпадають з типовим пакетом Наказу Міністерства фінансів України від 27.07.2011р. № 945 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 10.09.2015р. №765), або визначені таким чином, що неможливо всебічно оцінити результативність виконання БП.

Відповідно до ст. 28 БКУ більшість паспортів бюджетних програм оприлюднені на інтернет-ресурсах міст Одеса, Ізмаїл, Подільськ та Біляївської ОТГ. Загальна негативна тенденція для всіх досліджуваних ОМС – не оприлюднення або не вчасне оприлюднення змін до паспортів бюджетних програм, яке повинно відбуватися у триденний строк з дня затвердження таких документів.

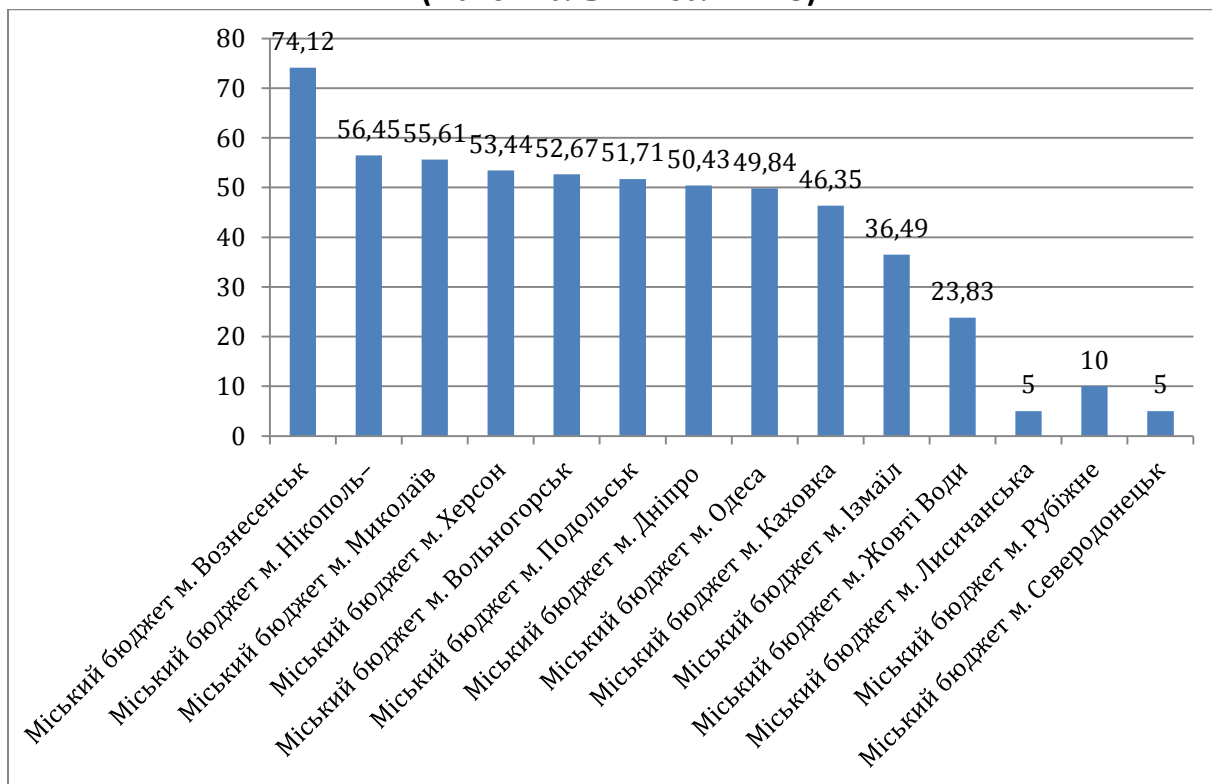
Також, слід зазначити, що деякі головні розпорядники бюджетних коштів взагалі не оприлюднили паспорти бюджетних програм на 2017 рік. Так, в Одесі це Департамент внутрішньої політики Одеської міської ради та Київська районна адміністрація Одеської міської ради. Не вдалось отримати та знайти 4 паспорти в Ізмаїльській міській раді: «Програми і заходи центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді», «Заходи державної політики з питань дітей та їх соціального захисту», «Утримання центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді», «Заходи державної політики з питань молоді». За ГРБК "Виконавчий комітет Подільської міської ради" не опубліковано на сайті ПМР і не надано у відповідь на запит жодного паспорта бюджетної програми. У Біляївській ОТГ оприлюднено всі паспорти бюджетних програм.

Публічного представлення бюджету на 2017 рік за бюджетними програмами не виявлено ні в одній громаді.

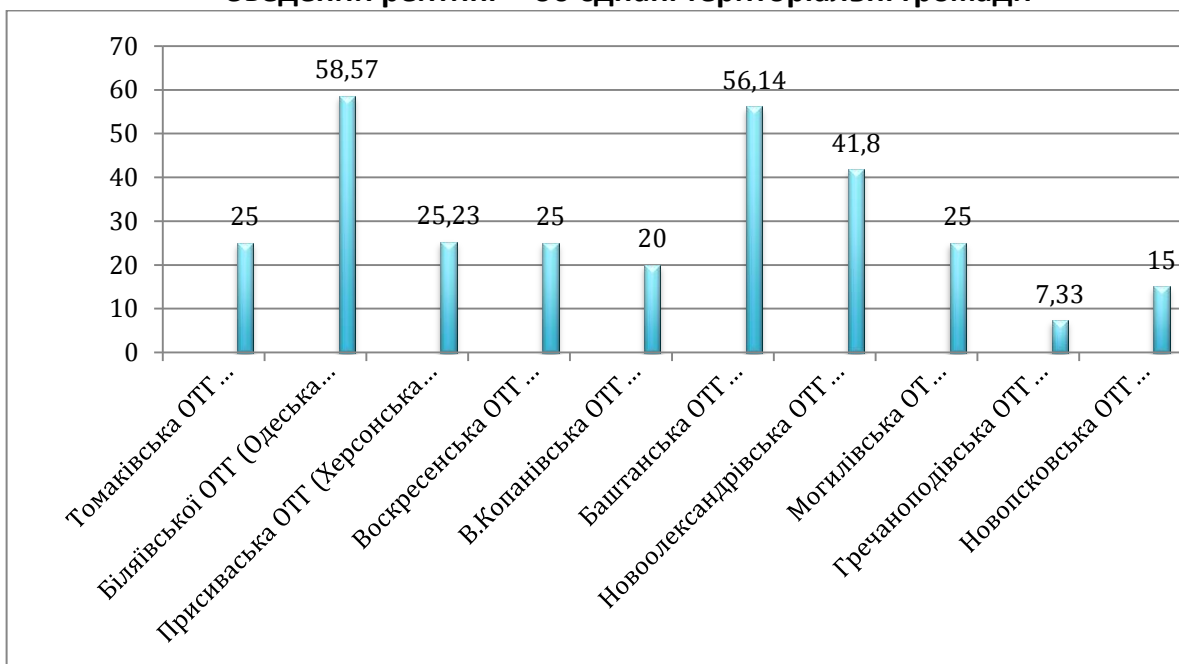


РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ РІВНЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПЦМ У МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТАХ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ ТА ПРОГНОЗНОЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

Зведений рейтинг рівня доброчесності запровадження ПЦМ у місцевих бюджетах 5 областей України – міста обласного значення (максимальний бал – 125)



Зведений рейтинг – об'єднані територіальні громади





РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ РІВНЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПЦМ У МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТАХ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ ТА ПРОГНОЗНОЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ДО ОМС

1. Чітко визначити мету, завдання діяльності та послуги (їх ідентифікацію, склад, об'єм), що надають головні розпорядники бюджетних коштів місцевих бюджетів.
2. Бюджетні запити та паспорти бюджетних програм ГРБК привести у відповідність до типових наказів МФУ та профільних Міністерств в плані застосування типових бюджетних програм, підпрограм, завдань.
3. Пакети результативних показників БЗ та ПБП привести у чітку відповідність до типових пакетів показників профільних наказів. При застосуванні неповного переліку результативних показників надавати обґрунтовані пояснення.
4. Провести експертизу локального нормативно-правового забезпечення надання муніципальних та адміністративних послуг ОМС на предмет відповідності діючому законодавству України, також паспортів бюджетних програм на предмет включення в них завдань/заходів, що не є в повноваженнях (власних/делегованих) органу місцевого самоврядування.
5. Ввести в практику проведення антикорупційної та антидискримінаційної експертизи проектів нормативно - правових актів, що виносяться на розгляд виконкому та сесії міської ради. Провести вказані види експертиз діючих нормативно-правових актів ОМС, що є підставою для формування бюджетних програм місцевих бюджетів.
6. Ввести в практику при складанні бюджетних запитів процедуру економічного обґрунтування результативних показників бюджетних програм, а саме показників ефективності у випадку їх вартісного визначення.
7. Прийняти необхідний пакет організаційно-розпорядчих документів щодо процедури та форм публічного щорічного представлення інформації про місцевий бюджет на відповідний рік за бюджетними програмами.
8. Головним фінансовим органам місцевих рад провести необхідну роз'яснювальну роботу серед ГРБК щодо дисципліни заповнення бюджетних запитів та паспортів бюджетних програм та відповідальності ГРБК за порушення правил складання паспортів БП, (ст. 116, БКУ, Наказ МФУ 836). Ввести в практику узгодження паспортів БП тільки при дотриманні норм, визначених бюджетним законодавством. При порушенні дисципліни заповнення паспортів, повертати їх ГРБК на доопрацювання.



РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ РІВНЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПЦМ У МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТАХ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ ТА ПРОГНОЗНОЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

Етап 2 – Оцінка ефективності (прогнозна) бюджетних програм бюджету м.Одеса на 2017 рік в сфері «Житлово-комунальне господарство»

Основними завданнями прогнозної оцінки ефективності бюджетних програм 2017р рік при виконанні місцевого бюджету м. Одеса є:

- запобігання нецільовому та/або неефективному використанню бюджетних коштів в обраній соціальній сфері;
- розробка пропозицій щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- прийняття управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Прогнозна діагностика ефективності бюджетних програм проводиться шляхом аналізу:

- відповідності бюджетної програми пріоритетам соціально-економічного розвитку країни, міста та окремих галузей економіки (сфер діяльності, регіону); аналізується Стратегія, якщо є, ПСЭР, відповідна цільова програма;
- відповідності бюджетної програми нормативно-правовим актам, на підставі яких передбачається її виконання; аналізується на предмет наявності корупціогенних чинників;
- доцільність використання тієї та іншої бюджетної програми, як інструменту виконання цілей та завдань, окреслених в місцевій цільовій Програмі, ефективність виконання бюджетної програми з точки зору досягнення цілей та завдань;
- визначення **адекватної ціни** одиниці муніципальної послуги органу місцевого самоврядування для платника податків та оцінка її з точки зору економічної обґрунтованості.

Так, з метою контролю за цільовим використанням бюджетних коштів при горизонтальному порівнянні паспортів бюджетних програм інших міст виявлено значну різницю вартості наступних послуг в містах України:

Вид робіт	Одеса (середня вартість*/од.виміру)	Миколаїв* (середня вартість*/од.виміру)	Херсон* (середня вартість*/од.виміру)	Кременчуг* (середня вартість*/од.виміру)
Капітальний ремонт ліфтів	484,6 тис.грн/од.	71,2 тис.грн/од.	75,0 тис.грн/од.	37,9 тис.грн/од.

Вид робіт	Одеса (середня вартість*/од.виміру)	Київ* (середня вартість*/од.виміру)	Харків* (середня вартість*/од.виміру)	Миколаїв* (середня вартість*/од.виміру)
Поточний ремонт доріг	553,61грн/кв.м.	320,7 грн/кв.м.	363 грн/кв.м.	326 грн/кв.м.

На поточне утримання 1га зелених зон в Одесі планується витратити 60,5 тис. грн. Порівнюючи аналогічні бюджетні програмі з інших міст України спостерігається настуна середня ціна догляду 1га на рік: м. Київ - 67 тис.грн на рік, м.Миколаїв - 149,18 тис.грн.



РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ РІВНЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПЦМ У МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТАХ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ ТА ПРОГНОЗНОЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

Результативні показники бюджетної програми (підпрограми) включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми (підпрограми), характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми (підпрограми) .

За зазначеними у більшості ГРБК в паспортах бюджетних програм ПБП по результативним показникам (продукту, затрат та якості) в подальшому неможливо буде оцінити ефективність бюджетної програми. Існуючі показники не характеризують рівень досягнення головним розпорядником стратегічних цілей, не дають можливість найбільш повно оцінити діяльність головного розпорядника та стан галузей (сфер його діяльності) у плановому та наступних за плановим двох бюджетних періодах та не дають можливості оцінити результати якості створеного продукту, не відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДО ОМС

- Переглянути перелік завдань ПБП з метою запобігання узагальнення та групування (або дроблення) завдань та результативних показників по них, що приводить до неможливості оцінити ефективність бюджетної програми.
- Розглянути економічну обґрунтованість вартості послуг у м.Одеса та відкоригувати ПБП з метою приведення показників ефективності (вартості послуг) до економічно обґрунтованого рівня.
- Привести паспорти БП у відповідність до профільного Наказу Мінфіну № 945 із застосуванням повного пакету типових результативних показників.

Круглий стіл проведено в рамках проекту «Ефективні та добросесні місцеві бюджети у 5-ти областях Півдня і Сходу України», якій реалізує ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва» за підтримки Посольства Великої Британії в Україні.