



ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва»

Виклики реформування місцевого бюджету м. Миколаєва

(виконання бюджетного законодавства виконавчими органами Миколаївської міської ради в частині реалізації державної стратегії реформування місцевих бюджетів)

Аналітична записка

Т. Золотухіна, О.Голинська

«Виклики реформування місцевого бюджету м. Миколаєва (виконання бюджетного законодавства виконавчими органами Миколаївської міської ради в частині реалізації державної стратегії реформування місцевих бюджетів: Аналітична записка дослідження, О.В. Голинська,-- Миколаїв, 2016. – 15 с.

Список авторів:

Голинська О.В. – Кандидат наук державного управління Олея Голинська-, доцент кафедри економічної та фінансової політики Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, експерт ГО «Фонд розвитку міста Миколаєва».

Золотухіна Т.В. - експерт ГО «Фонд розвитку міста Миколаєва», керівник миколаївської громадської приймальні Українського Гельсінського фонду прав людини (УГСПЛ).

Дослідження «**Виклики реформування місцевого бюджету м. Миколаєва (виконання бюджетного законодавства виконавчими органами Миколаївської міської ради в частині реалізації державної стратегії реформування місцевих бюджетів)**» проведено в рамках проекту «**За добросовісний, прозорий бюджет м. Миколаєва!**», який реалізується ГО «Фонд розвитку міста Миколаєва» та газетою «Вечерний Николаев» в рамках ініціативи «Громадянське суспільство та ЗМІ — за прозорі місцеві бюджети!», що виконується Одеською обласною організацією «Комітету виборців України», Фондації «Відкрите суспільство» та громадським партнерством «За прозорі місцеві бюджети!» за фінансової підтримки Європейського союзу та Посольства Фінляндії в Україні.»

Метою проекту є: запровадження у бюджетний процес м. Миколаєва принципів добросовісності та прозорості шляхом створення та просування механізмів/інструментів що забезпечать у місті виконання вимог діючого законодавства та інноваційну дієву практику громадської участі та контролю дотриманням згаданих принципів.

«Фонд розвитку міста Миколаєва» та газета «Вечерний Николаев» є учасниками всеукраїнського «Партнерства за прозорі місцеві бюджети».



Формат А4, 15 стор.

Вступ.

У 1 кварталі 2015р. експертною групою ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва була проведена оцінка ефективності виконання бюджетних програм головним розпорядником коштів департаментом ЖКГ ММР за 2013-2014 р, а також громадська антикорупційна експертиза «Програми реформування та розвитку ЖКГ м. Миколаєва на 2015-2019р та відповідних бюджетних програм», що виконує департамент ЖКГ у 2015р <http://www.frgn.mk.ua/wp-content/uploads/2015/08/analitics-1.pdf> . За результатами аналізу бюджетних програм, що здійснювались у 2013-2014 для виконання міської цільової Програми розвитку та реформування ЖКГ 2010-2014р констатовано наступне:

1. Мета та завдання не всіх бюджетних програм відповідають пріоритетам соціально-економічного розвитку міста в сфері ЖКГ та нормативно правовій базі місцевій та центральних органів виконавчої влади
2. Пакет результативних показників бюджетних програм у більшості випадків не підповідають переліку, затвердженому Наказом МФУ №945, що не дає змогу оцінити ефективність бюджетної програми з точки зору економічної обґрунтованості та порівняльний аналіз ефективності БП у період часу та на предмет доцільності застосування БП для виконання завдань цільової програми
3. В переважній більшості бюджетних програм спостерігається необґрунтоване завищення показників продукту та ефективності, що в свою чергу збільшує показник затрат – обсяг бюджетного фінансування для реалізації Програми
4. Доцільність використання деяких бюджетних програм/ завдань бюджетних програм для виконання міської цільової Програми не виправдана,
5. Різний рівень фінансування бюджетних програм вказує або на неприоритетність застосування даних бюджетних програм як інструменту для виконання цілей та завдань цільової Програми, або низький рівень управлінських навичок планування результатів та виконавчої дисципліни головного розпорядника бюджетних коштів.

У вказаному дослідженні виявлено, що найбільш проблемною сферою з точки зору ефективності витрачання бюджетних коштів є сфера благоустрою.

За висновками дослідження був направлений лист до Державної фінансової інспекції (далі ДФІ) у Миколаївській області з пропозицією провести перевірку вказаного розпорядника коштів місцевого бюджету. ДФІ впродовж вересня-грудня 2015р провела державний фінансовий аудит департаменту ЖКГ по програмах благоустрою за 2013-2014р та 9 місяців 2015р.

За підсумками проведеного державного фінансового аудиту аудиторська група дійшла висновку, що **кошти місцевого бюджету, спрямовані на виконання бюджетної програми КТКВК 100203 «Благоустрій міст, сіл, селищ» по головному розпоряднику – Департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради використовуються з недостатнім рівнем ефективності.**

Копія листа ДФІ «Про результати державного аудиту» від 06.01.2016 р №14-17-14-14/58 на лист ММГО «Фонд розвитку міста Миколаєва» від 27.06.2015р. №51 на <http://www.frgn.mk.ua/wp-content/uploads/2016/01/otvet%20dfi11012016.pdf> .

ДФІ були виявлені порушення бюджетного законодавства та висунуті рекомендації департаменту ЖКГ, департаменту фінансів ММР щодо порушень, виявлених в ході проведення аудиту, зокрема:

1. При складанні паспортів бюджетних програм, у тому числі з благоустрою, дотримуватися Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, затвердженого наказом Міністерства фінансів України 27.07.2011 № 945.

2. З метою якісного складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, розглянути питання щодо запровадження звітування про виконання програми благоустрою всіма виконавцями.

ПРЕДМЕТ ДОСЛІДЖЕННЯ

Дотримуючись принципу непереривності у даному дослідженні представлено :

I. Оцінка ефективності виконання бюджетних програм департаментом ЖКГ ММР за **2015р.** динаміки ефективності, по роках, а також визначення ефективності та добросовісності реалізації політики реформування та розвитку ЖКГ при плануванні витрат на 2016р.

II. Оцінка виконання бюджетного законодавства в сфері реформування бюджетних відносин (запровадження принципу бюджетування, орієнтованого на результат)

III. Ступінь виконання рекомендацій ДФІ виконавчими органами миколаївської міської ради стосовно порушень виявлених в ході аудиту бюджетних програм благоустрою за 2013-2014р та 9 місяців 2015р.

Оцінка ефективності бюджетних програм передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів на основі:

1. Наказу Міністерства фінансів України №608 від 17.05.2011 "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм»;
2. Наказу Міністерства фінансів України №945 від 27.07.2011 «Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» (далі Наказ 945);
3. Наказу Міністерства фінансів України №836 від 26.08.2014 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів».

Висновки.

За результатами аналізу звітів про виконання паспортів бюджетних програм 2015р по головному розпоряднику-департаменту ЖК ММР, якими виконувалась «Програма реформування та розвитку ЖКГ на 2015-2019р» провести управлінський аналіз – оцінку ефективності виконання БП, а також визначити ефективність та добросовісність реалізації політики реформування та розвитку ЖКГ при плануванні витрат на 2016р.

Неможливо:

1. Звіти про виконання паспортів БП за 2015р ([додаток 2. xlsx](#)) не містять достовірних показників а в деяких випадках не містять показників взагалі, що не дає змоги оцінити ефективність витрачання бюджетних коштів. Результативні показники БП планові та фактичні
 - або не відрізняються не на копійку. Що неможливо враховуючи інфляцію, коливання курсу валюти, підвищення цін на енергоносії, зміни базових ставок оподаткування та інші фактори, що відбулись протягом 2015р.
 - або вираховані на підставі недостовірних даних звітності.

Приклади.

- Звіт про виконання БП 200102, 100206 «Капітальний ремонт об'єктів житлового господарства»

Завдання 3 Капітальний ремонт, післяекспертний ремонт та модернізація ліфтів					
			план	факт	
Показники затрат					
<i>обсяг видатків</i>	тис.грн	рішення ММР "Про міський бюджет міста Миколаєвана 2014 рік" від 23.01.2015 року № 45/5 зі змінами	3071,00000	3071,00000	0
У зв'язку зі збільшенням цін на будівельні матеріали та обладнання, була перерахована кошторисна документація та повторно відправлена на експертизу					
Показники продукту	%	розрахунок			
<i>кількість ліфтів, що планується виконати післяекспертний або капітальний ремонт</i>	од	план утримання та ремонту житлового фонду м.Миколаєва (пооб'єктний) у 2014 році	80	126	-46
Показники ефективності					
<i>середня вартість одного післяекспертного капітального ремонту ліфту</i>	тис.грн	розрахунок	38,387	38,387	0
Показники якості					
<i>темп зростання вартості післяекспертного ремонту ліфтів, порівняно з попереднім роком</i>	%	розрахунок	8	8	0

Завдання 4 Здійснити загальнобудівельні роботи по капітальному ремонту житлового фонду					
Показники затрат			план	факт	
обсяг видатків	тис.грн	рішення ММР "Про міський бюджет міста Миколаєвана 2014 рік" від 23.01.2015 року № 45/5 зі змінами	5114,52000	5114,52000	0
Показники продукту					
кількість об'єктів житлового фонду, що плануються відремонтувати	од	план утримання та ремонту житлового фонду м.Миколаєва (пооб'єктний) у 2015 році	15	20	-5
ефективності					
середня вартість капітального ремонту одного об'єкта	тис.грн	розрахунок	340,9680	340,9680	0,0000
Показники якості					
темп зростання вартості капітального ремонту одного об'єкту, порівняно з попереднім роком	%	розрахунок	-45		-45

Коментар.

Завдання 3. В 2015р було заплановано виконати післяекспертний або капітальний ремонт 80 ліфтів, Відремонтували по факту 126 ліфтів. Заплановано та профінансовано 3,071 млн. грн.. Незрозуміло:

- яким чином планова та фактична середня вартість одного післяекспертного капітального ремонту ліфту співпали до копійки;
- запланований та фактичний темп зростання середньої вартість одного післяекспертного капітального ремонту ліфту 8%. Згідно аналогічного звіту за 2014р вартість 1 ліфта в 2014р склала 30 тис. грн.. Тобто фактично темп склав 12,8%.

Завдання 4. В 2015р було заплановано капітально відремонтувати 15 об'єктів житлового фонду на суму 5,114 млн. грн.. Відремонтували 20 об'єктів. Як і в попередньому випадку середня вартість капітального ремонту одного об'єкта не змінилась та склала 340,968 тис. грн.. За 2014р цей показник склав 160тис. грн
Запланований темп зростання вартості (-45%) , тобто вартість планувалось майже на половину зменшити. Фактичний показник взагалі відсутній.

- Звіт про виконання БП 100203 «Благоустрій населених пунктів» за 2015р

Підпрограма 1					
Завдання 1 Забезпечення та утримання на належному рівні зеленої зони населеного пункту та поліпшення його екологічних умов					
Показники затрат			план	факт	
обсяг видатків	тис.грн	Рішення ММР "Про міський бюджет міста Миколаєва на 2015 рік"	10260,67854	10247,4595	13,21904
Залишок у зв'язку зі зкороченням обсягів робіт за несприятливих природних умов					
Показники продукту					
територія об'єктів зеленого господарства, на якій плануються догляд, поточний ремонт скверу	га	Рішення МВК від 27.05.2011 №523 "Про закріплення об'єктів „лагоустрою"	124,89	133,70	0

З початку року за департаментом було закріплено додаткові об'єкти благоустрою					
Показники <i>ефективності</i>					
середня витрати на догляд 1 га території об'єктів зеленого господарства за рік, поточний ремонт скверу	тис.грн	розрахунково			
			76,65	76,65	0,00
Показники <i>якості</i>					
темп зростання середніх витрат на догляд 1 га території зеленого господарства порівняно з попереднім роком	%	розрахунково			
			35,48	12,4	x
Зростання цін на матеріали та послуги					
Запланованих результатів виконання завдання досягнуто					
Завдання 2 Прибирання та санітарна очистка зелених зон, парків, скверів, бульварів, газонів пляжу, тощо (очищення газонів від сміття, опалого листя, підмітання та очищення доріжок від льоду, посипання піском взимку та ін.) закріплених відповідними рішеннями за районами					
Показники <i>затрат</i>					
обсяг видатків	тис.грн	Рішення ММР "Про міський бюджет міста Миколаєва на 2015 рік"	план	факт	
			5224,24000	5172,09900	52,14100
Залишок у зв'язку зі зкороченням обсягів робіт за несприятливими природними умовами					
Показники <i>продукту</i>					
територія об'єктів зеленого господарства, на якій планується санітарне прибирання	га	інвентаризація зелених насаджень			
			124,8900	133,7000	0
З початку року за департаментом було закріплено додаткові об'єкти благоустрою					
Показники <i>ефективності</i>					
середні витрати на санітарне прибирання 1 га території об'єктів зеленого господарства за рік	тис.грн	розрахунково			
			38,684	38,684	0,000
Показники <i>якості</i>					
темп зростання середніх витрат на санітарне придбання (догляд) 1 га території зеленого господарства, порівняно з попереднім роком	%	розрахунково			
			58,66	12,4	x
Запланованих результатів виконання завдання досягнуто					

Коментар .

- територія об'єктів зеленого господарства, на якій планується санітарне прибирання та догляд на запланована на початок 2015 року – 124,89Га, на кінець 2015р – 133,7Га. В звіті за 2014р на кінець року доглядалось 132,6038 Га. Визначення показника продукту недостовірні.
- планові середні витрати на догляд та санітарне прибирання 1 га території об'єктів зеленого господарства визначені неправильно. Вона повинні складати 82,16 тис. грн.. та 41,83 тис відповідно.
- показники якості ніяким чином не корелюються ні з показниками попереднього періоду ні з показниками ефективності звітної періоду.

Така сама ситуація спостерігається в усіх звітах про виконання паспортів бюджетних програм за 2015р по департаменту ЖКГ. Виконання рекомендацій ДФІ за висновками державного аудиту не спостерігається.

Отже в діях (бездіяльності) головного розпорядника є грубе порушення Бюджетного кодексу України. При складанні бюджетної документації не виконується вимоги бюджетного законодавства, що визначені Ст. 116 БКУ:

- порушення порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, затвердження у кошторисах показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями;
- порушення порядку або термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);
- включення недостовірних даних до звітів про виконання паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), а також порушення порядку та термінів подання таких звітів.

2. Паспорти бюджетних програм по департаменту жкг на 2016р ([додаток 3. xls](#)), містять недостовірну інформацію, показники різко відрізняються від запланованих рішенням міської ради про бюджет зі змінами.

Наприклад:

КПКВК та назва бюджетної програми	Вартість бюджетних програм, тис. грн	
	Рішення сесії ММР №2/26 зі змінами від 19.04.2016	Паспорти БП, що надані по запиту департаментом ЖКГ
100101 Забезпечення надійного та безперебійного функціонування житлово-експлуатаційного господарства	24546,178	24 346,178
100203 «Благоустрій міст і селищ»	125644,811	97 533,781
100208 «Впровадження засобів обліку витрат та регулювання споживання води та теплової енергії»	20540,378	1 140,384
100302 Забезпечення функціонування комбінатів комунальних підприємств, районних	4040,00	5250,00
180409 Внески до статутного капіталу суб'єктів господарювання	5000,00	Паспорт відсутній
150101 Реалізація заходів щодо інвестиційного розвитку територій	43836,994	Паспорт відсутній
170703 Утримання та розвиток інфраструктури автомобільних доріг	100086,316	38 176,086
240601 Охорона та раціональне використання природних ресурсів	2120,00	1500,00

Оцінити на підставі паспортів БП на 2016р ефективність та добросовісність реалізації політики реформування та розвитку ЖКГ при плануванні витрат на 2016р., що містять недостовірні данні не є можливим. Не є також можливим здійснити оперативний моніторинг ефективності бюджетних програм протягом поточного року.

Експертна група провела аналіз причин ситуації, що виникла в бюджетному процесі м. Миколаєва. А саме :

Програмно-цільовий метод – «по миколаївські»

- 28.01.2015р сесія міської ради прийняла рішення №2/26 Про міський бюджет міста Миколаєва на 2016 рік».

- 19.04.2015р рішенням сесії № 4/47 внесено зміни до попереднього рішення №2/26, тобто внесені зміни до бюджету міста на 2016р .

- 13 травня 2016р експертна група Фонду розвитку м. Миколаєва подала запит до департаменту ЖКГ про надання паспортів бюджетних програм на 2016р. Отримавши паспорти БП на 2016 було з'ясовано , що зміни до паспортів не внесені.

Пояснення департаменту ЖКГ наступні:

Відповідно до пункту 3 рішення міської ради від 28.01.2016 №2/26 та згідно листа департаменту фінансів ММР від 15.02.2016 №07.02-23/1 зміни до паспортів бюджетних програм вносяться один раз на рік. Тобто, наступні паспорти бюджетних програм на 2016 рік, враховуючи всі внесені протягом року змін, будуть затверджені спільним з департаментом фінансів ММР наказом від 29.12.2016.

Короткий історичний екскурс (пояснення ситуації).

З 2008р в Україні запроваджується стратегія розвитку системи управління державними фінансами, яка має на меті запровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) бюджетування на всіх рівнях бюджетного процесу. Він має низку переваг порівняно зі звичайним витрачанням бюджетних коштів. Адже ПЦМ спрямований на визначення кінцевого результату витрачання бюджетних коштів та постійний моніторинг ефективності бюджетних програм. Однак працівників органів місцевого самоврядування м. Миколаєва лякають вимоги нормативних документів, яких слід дотримуватися під час запровадження ПЦМ.

1. Запровадження ПЦМ в місцевих бюджетах почалось в Україні в з 2008р прийняттям наказу МФУ №716 від 23.05.2008 "Про затвердження складу Міжвідомчої робочої групи з проведення підготовчої роботи щодо розроблення методологічних засад запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів".

Протягом 2009–2010 років проведено підготовчий етап із запровадження ПЦМ у сорока трьох місцевих бюджетах у трьох областях (Житомирській, Львівській, Луганській), та Автономній Республіці Крим (пілотні регіони), відібраних на засіданнях Міжвідомчої робочої групи з проведення підготовчої роботи із розроблення методологічних засад запровадження ПЦМ складання та виконання місцевих бюджетів.

2. 09 липня 2010 року був затверджений [Наказ Міністерства фінансів України від № 679](#) «Про деякі питання **проведення експерименту** із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів», яким затверджувались форми паспортів, звітів про виконання паспортів бюджетних програм та інші документи для учасників експерименту (вказані вище) по впровадженню ПЦМ

3. З 01.01.2011р введено в дію нову редакцію Бюджетного кодексу України, де Ст. 20 унормовано застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

4. 24.08.2014р Міністерство фінансів наказом №836 Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» скасовує наказ №679 (експеримент по ПЦМ) та встановлює, що головні розпорядники коштів місцевого бюджету (далі - головні розпорядники):

1) є відповідальними за розробку і затвердження спільно з місцевими фінансовими органами паспортів бюджетних програм згідно з Правилами, затвердженими цим наказом;

2) у терміни, визначені для подання зведеної річної фінансової та бюджетної звітності, подають до місцевих фінансових органів звіти про виконання паспортів бюджетних програм за формою, затвердженою цим наказом, у паперовому та електронному вигляді.

Прийняття Наказу №836 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14#n25> закономірне з огляду на те, що станом на 2014р два пілотних регіони з чотирьох, що приймали участь в експерименті тимчасово окуповані (АР Крим та частина Луганської області).

Тобто протягом 2008 – 2014р в Україні діяв експеримент із запровадження ПЦМ в пілотних регіонах (вказано вище). У вказаний період до експерименту в добровільному порядку долучились і інші міста, наприклад м. Київ - у 2011 р, м. Миколаїв - у 2012р

Запровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) в місцевому бюджеті м. Миколаєва почалось з 2013р з прийняттям рішення [міської ради від 20.12.2012 №23/10 "Про міський бюджет міста Миколаєва на 2013 рік"](#), у якому видатки (кредитування тощо) затверджені у розрізі бюджетних програм з визначенням кодів програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету. Дане рішення відповідало Ст. 20 БКУ. та політиці реформування бюджетних відносин, затвердженої Розпорядженням КМУ від 23 травня 2007 р. N 308-р «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів. Аналогічні рішення приймались при затвердженні бюджетів на 2014-2015р

Отже три роки поспіль в місцевому бюджеті м. Миколаєва ішов процес впровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів. Це відбувалось за ініціативою та при політичній волі місцевих голів (в. о. місцевих голів) періоду 2012-2015р м Миколаєва (В. Чайка, В Коренюгін, Ю. Гранатуров).

Головні розпорядники відповідно до рішення сесії про бюджет розробляли проекти паспортів бюджетних програм і подавали їх на затвердження фінансовому органу протягом 30 днів з моменту набрання чинності рішення про бюджет. Паспорти бюджетних програм головного розпорядника затверджуються спільним наказом головного розпорядника та фіноргану протягом 45 днів від набрання чинності рішенням про місцевий бюджет. Правила складання паспортів бюджетних програм та внесення змін до них затверджені наказом Міністерства фінансів України від

26.08.2014 р. № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів».
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1104-14/paran4#n4> .

Після закінчення бюджетного періоду (квартал, рік) головні розпорядники на вимогу того ж наказу МФУ №836 складали звіти про виконання паспортів бюджетних програм, **що дало змогу** оцінити ефективність використання бюджетних коштів місцевого бюджету за 2013-2014р:

Саме з запровадженням ПЦМ в міському бюджеті Миколаєва стало підставою для появи таких документів бюджетної звітності як паспорт бюджетної програми та звіт про виконання паспорта бюджетної програми. В обох цих документах присутні планові (розрахункові) та фактичні результативні показники, на підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання бюджетних коштів, для досягнення мети та реалізації завдань БП:

показники затрат - скільки бюджетних коштів було заплановано та фактично профінансовано по відповідній програмі/завданню за відповідний рік

показники продукту – скільки товарів, робіт, послуг було заплановано та фактично отримано за бюджетні кошти за відповідний рік

показники ефективності – скільки коштує одиниця товарів, робіт послуг, що були профінансовані з бюджету міста за відповідний рік

показники якості – наскільки поліпшилась/погіршилась ситуація в певній сфері.

Отже поява таких бюджетних документів як паспорт бюджетної програми та звіт про її виконання, обумовлені застосуванням ПЦМ в бюджетному процесі м. Миколаєва, дало змогу оцінювати ефективність використання бюджетних коштів без надмірних зусиль (запити на первинну документацію та інше).

Станом на травень 2016р ні пілотних регіонів, ні експериментів по запровадженню ПЦМ в Україні більше не існує а іде повсюдне застосування ПЦМ, зумовлене Ст. 20 БКУ та відповідним наказом МФУ.

Та 28.01.1016р сесія миколаївської міської ради приймає рішення № 2/26 «Про міський бюджет міста Миколаєва на 2016 рік, в яке вносить рідкісну за своєю абсурдністю норму:

«п.3. Враховуючи, що згідно з нормами Бюджетного кодексу України програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік, взяти до відома розподіл видатків міського бюджету міста Миколаєва на 2016 рік за головними розпорядниками коштів у розрізі бюджетних програм (додаток 3.1). З метою збереження практичного досвіду, накопичення результативних показників бюджетних програм департаменту фінансів Миколаївської міської ради, головним розпорядникам бюджетних коштів продовжити у 2016 році експеримент із запровадження програмно-цільового методу з виконанням таких завдань:

- затвердити паспорти бюджетних програм за програмами, які затверджені в додатку 3.1 до цього рішення (крім бюджетних програм з повернення кредитів до бюджету, бюджетних програм, що

створюються протягом року за рахунок коштів резервного фонду бюджету, реверсної дотації та субвенцій, що передаються іншим бюджетам);

- відповідно до внесених протягом року змін до бюджетних призначень/асигнувань внести зміни до затверджених паспортів (один раз на рік);

- скласти річний звіт про виконання паспортів бюджетних програм.

Для наочності ми порівняли відповідність п.3 рішення 2/26 бюджетному законодавству

	Законодавство України	Рішення 2/26 Миколаїв
Продовження експерименту із запровадження програмно-цільового методу	Наказ МФУ 836 від 24.08.14 відмінив експеримент по запровадженню ПЦМ в пілотних регіонах, тим самим затвердив повсюдність застосування ПЦМ	Миколаївська міська рада продовжує експеримент по впровадженню ПЦМ, одночасно до нього не долучаючись.
Внесення змін до паспортів бюджетних програм	Наказ МФУ 836 «Зміни до паспортів бюджетних програм вносяться протягом бюджетного періоду шляхом затвердження їх у новій редакції у порядку, встановленому для складання паспортів бюджетних програм, у разі: - прийняття змін до рішення про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період, які призводять до зміни інформації та показників, затверджених у паспортах бюджетних програм; - зміни інформації та зміни показників, затверджених у паспортах бюджетних програм, необхідність унесенні яких з об'єктивних причин виникла в процесі виконання бюджету і які відповідають меті та завданням бюджетної програми	Один раз на рік в кінці року
Складання звітів про виконання паспортів бюджетних програм	квартальні та річні (накази МФУ №836 та № 44 від 24.01.2012)	За підсумками року

Як видно з порівняльної таблиці орган місцевого самоврядування фактично відмовився від застосування ПЦМ в бюджетному процесі Миколаєва. Затвердження/внесення змін до паспортів бюджетних програм, складання фінансової та бюджетної звітності:

по перше, не у терміни, визначені бюджетним законодавством а у «свої» терміни, по друге, без дотримання Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, затвердженого наказом Міністерства фінансів України 27.07.2011 № 945 унеможлиблює оперативний моніторинг та контроль процесу складання, виконання та звітування в бюджетному процесі а також постійний моніторинг ефективності бюджетних програм протягом року, задля попередження корупційних ризиків.

Департамент фінансів Миколаївської міської ради, директор якого є ідеологічним противником застосування ПЦМ в бюджетному процесі <http://nikvesti.com/news/politics/82111>, підготував проект рішення, що проголосоване депутатським корпусом в січні 2016р, яке по факту унеможлиблює застосування

принципу прозорого та відкритого бюджету, який так чи інакше застосовувався в бюджеті в період 2013-2015р.

Таке рішення ММР є дивним з огляду на те що застосування ПЦМ на рівні всіх місцевих бюджетів, що мають прямі відносини з державним бюджетом (бюджети міст обласного значення, обласні бюджети, бюджети об'єднаних територіальних громад) в обов'язковому порядку застосовується вже при складанні проекту бюджету на 2017р, хоча того департамент фінансів ММР чи ні. А складання проекту місцевого бюджету на наступний рік та прогнозу на 2 роки, наступні за плановим фактично починається в вересні - жовтні року, що передуює.

Висновки

1. Ситуація що склалась в бюджетному процесі м. Миколаєва є така що становить загрозу процесу реформування бюджетних відносин. ОМС м. Миколаєва фактично зупинив впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі Миколаєва. Хоча застосування бюджетування, орієнтованого на результат, є однією із вимог для країн – членів ЄС. Враховуючи актуальність євроінтеграційних процесів в Україні, застосування ПЦМ на місцевому рівні є одним із необхідних кроків у цьому напрямі.

2. Департамент фінансів та миколаївська міська рада прийнявши п.3 рішення 2/26 від 28.01.2016 всупереч законодавству України в бюджетній сфері (порушення Наказів МФУ № 945 від 27.07.11, № 836 від 26.08.2014 та № 44 від 24.01.2012) фактично унеможливили процес моніторингу ефективності витрачання бюджетних коштів, та оцінки ефективності роботи і головних розпорядників, а також зробили процес впровадження ПЦМ **фейковим**.

3. Прийняття вищевказаної норми разом з трирічним ігноруванням виконавчими органами Миколаївської міської ради вимог Бюджетного кодексу України (п. 5 Ст.28 «оприлюднення шляхом розміщення на своїх офіційних сайтах паспортів бюджетних програм на поточний бюджетний період (включаючи зміни до паспортів бюджетних програм) у триденний строк з дня затвердження таких документів та звіти про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період у триденний строк після подання таких звітів до Міністерства фінансів України (місцевих фінансових органів)») призвів до того, що бюджет міста став ще більше закритим та непрозорим.

4. Рекомендації ДФІ дотримуватися Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, затвердженого наказом Міністерства фінансів України 27.07.2011 № 945 при складанні паспортів бюджетних програм, у тому числі з благоустрою, та запровадження звітування про виконання програми благоустрою всіма виконавцями не виконані.

Рекомендація

На найближчій сесії Миколаївської міської ради внести зміни до рішення про місцевий бюджет Миколаєва на 2016р №2/26 від 28.01.2016 (проект у додатку 1).

МИКОЛАЇВСЬКА МІСЬКА РАДА

РІШЕННЯ

Про внесення змін та доповнень до рішення Миколаївської міської ради від 28.01.2016 № 2/26 «Про міський бюджет міста Миколаєва на 2016 рік»

З метою підвищення ефективності і прозорості бюджетного процесу та забезпечення у місті Миколаєві належного врядування, відповідно до статей 143, 144 Конституції України, статті 20 Бюджетного кодексу України, на підставі пункту 23 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», міська рада

ВИРІШИЛА:

1. Внести зміни та доповнення до рішення міської ради від 28.01.2016 № 2/26 «Про міський бюджет міста Миколаєва на 2016 рік», виклав пункт 3 в наступній редакції:

3.1. У відповідності до статті 20 Бюджетного кодексу України встановити, що паспорти бюджетних програм за програмами, які затверджені в додатку 3.1. до цього рішення, складають усі головні розпорядники коштів міського бюджету за кожною бюджетною програмою (крім бюджетних програм з повернення кредитів до бюджету, бюджетних програм, що створюються протягом року за рахунок коштів резервного фонду бюджету, реверсної дотації та субвенцій, що передаються іншим бюджетам).

3.2. Відповідно до внесених протягом року змін до бюджетних призначень/асигнувань внести зміни до затверджених паспортів у встановленому законодавством України порядку.

3.3. Скласти звіти про виконання паспортів бюджетних програм в порядку та терміни, визначені законодавством України.

3.4. Забезпечити оперативне розміщення на порталі Миколаївської міської ради <http://mkrada.gov.ua/> актуальних паспортів бюджетних програм та звітів про виконання паспортів бюджетних програм.

2. Контроль за виконанням даного рішення покласти на постійну комісію міської ради з питань економічної і інвестиційної політики, планування, бюджету, фінансів та соціально-економічного розвитку (Бернацького), заступника міського голови – директора департаменту фінансів Миколаївської міської ради Бондаренко В.І.

Додаток 2 «Звіти виконання паспортів за 2015». Xlsx

Додаток 3 «Паспорта БП - 2016 ДЖКГ». Xlsx

Додаток 4



По партнерство «За прозорі місцеві бюджети!» у м. Миколаєві.

Діяльність громадського партнерства «За прозорі місцеві бюджети!» спрямована на підвищення прозорості формування та використання коштів місцевих бюджетів. Вперше в Україні комплексно оцінюється 15 місцевих бюджетів на стан їх прозорості, участі та доброчесності на основі методології Фондації «Відкрите суспільство».

Діяльність громадського партнерства «За прозорі місцеві бюджети» координується **Одеською обласною організацією «Комітету виборців України» та Фондацією «Відкрите суспільство» за фінансової підтримки Європейського союзу та Посольства Фінляндії в Україні.**

Партнерство «За прозорі місцеві бюджети» об'єднує громадські організації та засоби масової інформації у 15 містах України.

Учасниками миколаївського партнерства у місті Миколаєві є: 2 ЗМІ (газета «Вечерний Миколаєв» та портал Центр журналістських досліджень <http://nikcenter.org/>), 1 місцева бізнес-асоціація – Федерація асоціацій малого та середнього бізнесу, ГО «Асоціація юристів Правозахист», 1 молодіжна та 2 місцевих громадських організацій. ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва є координатором Партнерства у місті.

Цілі Партнерства підтримали майже вісі політичні сили, що перемогли на місцевих виборах 2015 р, зокрема новий миколаївський міський голова Олександр Сенкевич.

Всі вони підписали «Угоду про співпрацю та публічну відповідальність», згідно якому зобов'язались діяти прозоро, відкрито, сприяти діалогу між органами місцевого самоврядування та громадою, підтримувати самоорганізацію і громадські ініціативи, подолав корупційогенні чинники у місцевої нормативно-правової бази.

Торік Фондом розвитку міста Миколаєва спільно з іншими учасниками партнерства «За прозорі місцеві бюджети» провели в рамках дослідження «Доброчесні муніципальні послуги ЖКГ м. Миколаєва <http://frgn.mk.ua/?p=7382> . Його складовими були:

По-перше, моніторинг та оцінку виконання міської цільової «Програми реформування і розвитку ЖКГ на 2010-14 рр», а також пов'язаних з нею бюджетних програм;

По-друге, громадську антикорупційну експертизу діючої «Програми реформування і розвитку ЖКГ на 2015-19 рр» а також пов'язаних з нею бюджетних програм. В ході експертизи було визначено низку корупційогенних чинників, що знижують ефективність виконання програми.

Відповідні наслідки просування рекомендацій дослідження:

По-перше, висновки дослідження щодо порушень законодавства України та неефективного витрачання бюджетних коштів Департаментом ЖКГ Миколаївської міської ради за 2013-14 рр. і дев'ять місяців 2015р. підтвердив аудит, що здійснила Державна фінансова інспекція у Миколаївській області протягом вересня-грудня 2015 р..

За висновками та рекомендаціями аудиту результати тендерів на обслуговування і догляд за зеленими насадженнями міста в 2016 р скасовані міським головою Олександром Сенкевичем.

По-друге, за рекомендаціями громадської антикорупційної експертизи 5 квітня 2016 року міська рада своїм прийняла зміни до «Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства г Миколаєва на 2015-19 роки. У новій програмі вже немає таких корупційогенних чинників як: обмеження громадян та їх об'єднань на проведення моніторингу та оцінки ефективності реалізації завдань і заходів програми; подвійне фінансування перевірки приладів обліку, як за рахунок міського бюджету, так і за гроші жителя відповідно до тарифу.

Додаткова інформація на сайті Партнерства ; <http://probudget.org.ua/about/> веб-сайті ГО «Фонду розвитку м. Миколаєва» www.frgn.mk.ua та інших учасників громадського партнерства «За прозорі місцеві бюджети».