

Місцеві бюджети людською мовою

Методи
оскарження
бюджетних
порушень

Методичний посібник
2 частина
2018р

ГО Фонд розвитку
м. Миколаєва
www.frgn.mk.ua



Що потрібно знати
громадському аудитору ?
(стор. 3)

Покрокова інструкція
громадського аудиту
бюджетного процесу
(стор. 4-7)

Процес організації
взаємодії ІГС з
контролюючими органами
(стор 8-14)

Кейс-історії оскарження
порушень бюджетного
процесу на всіх його етапах
(стор.15-41)

Що потрібно знати громадському аудитору ?

Інституційно-правові засади участі інститутів громадянського суспільства (ІГС) у подоланні безкарності в реалізації державної політики в Україні в бюджетному процесі.

Базові засади залучення інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації державної політики шляхом взаємодії останніх із органами державного управління утворюється нормами Конституції України, Закону України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", Закону України від 22 березня 2012 р. № 4572- VI "Про громадські об'єднання", Указу Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні».

Згідно із ст. 109-115 Бюджетного кодексу функцію контролю за дотриманням бюджетного законодавства здійснює Верховна Рада України, Рахункова палата, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України, Верховна Рада АР Крим, Рада Міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних місцевих рад.

В Конституції, хоча і не міститься вичерпний перелік усіх можливих механізмів участі громадян та їхніх організацій у формуванні та реалізації державної політики, проте нею було створено підґрунтя для розвитку нормативно - правової бази у досліджуваній сфері.

Аналіз нормативно-правових актів свідчить, що Рахункова палата та Державна фінансова служба мають право на притягнення до відповідальності посадових осіб, які вчинили бюджетне правопорушення.

У свою чергу, Державна казначейська служба має право порушувати питання про притягнення до відповідальності. Державна аудиторська та Державна казначейська служби мають право застосовувати заходи впливу. Залежно від виду та ступеня складності порушення до учасників бюджетного процесу - державних установ згідно з Бюджетним кодексом України можуть застосовуватися такі заходи впливу: попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства, зупинення операцій із бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, зупинення дії рішення про місцевий бюджет, безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів, інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України/рішенням про місцевий бюджет.



ІГС варто пам'ятати, що дії громадськості ні в якому разі не мають «підміняти» собою виконання відповідних повноважень державних і місцевих органів фінансового контролю

Покрокова інструкція громадського аудиту бюджетного процесу

Першим кроком ІГС- громадського аудитора повинно стати визначення сфери застосування аудиту. Оскільки соціально-економічна картина життєдіяльності місцевої громади багатогранна та видатки місцевого бюджету присутні наскрізь, варто сфокусуватись на окремій чітко визначеній сфері дослідження. Пам'ятаємо, що перш ніж видатки на будь яку сферу з'являться в рішенні про місцевий бюджет (бюджетна програма), повинно бути затверджено відповідне підґрунтя здійснення цих видатків.

Для досягнення мети і виконання завдань, визначених у стратегічному документі і спрямованих на вирішення актуальних проблем розвитку регіону необхідно розробити конкретні шляхи в розрізі галузей економіки. Цю проблему вирішує цільова програма, що складається на декілька років і в якій визначаються комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на досягнення відповідних цілей, терміни виконання заходів програми, прогностні обсяги та джерела фінансування.

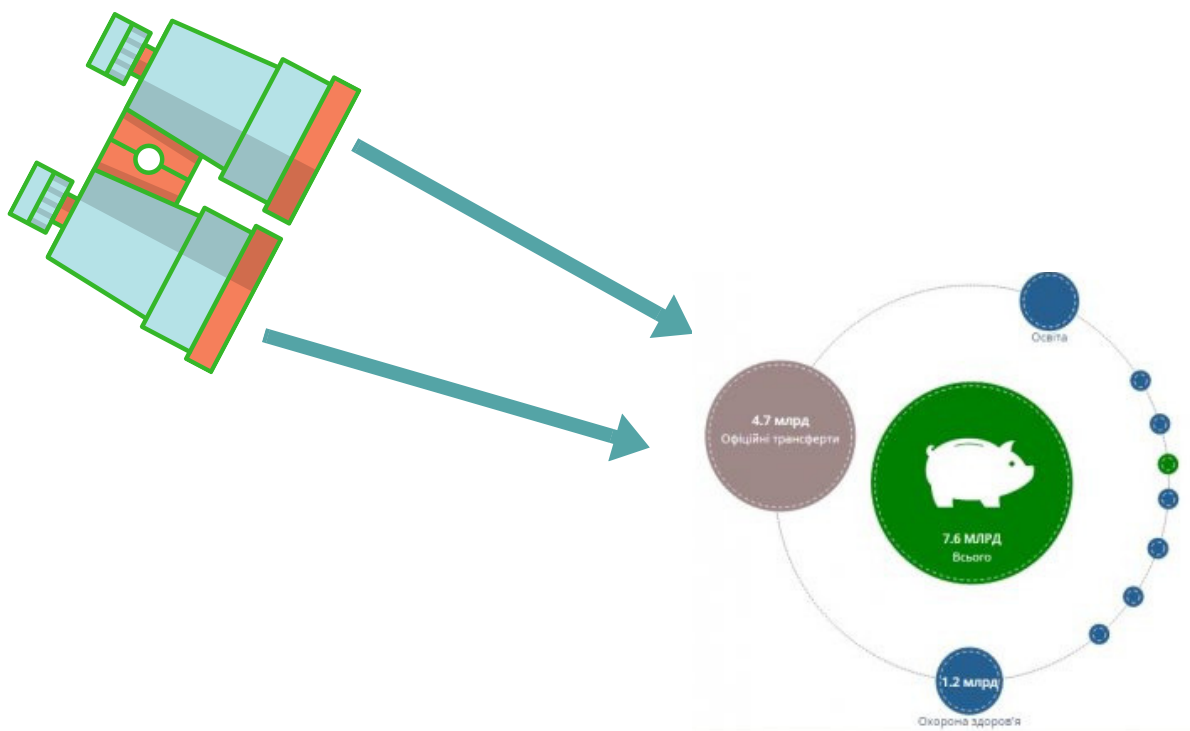
Термін, на який розробляється цільова програма, залежить від специфіки поставлених завдань.

Документи, що підлягають дослідженню:

- Стратегія розвитку громади (якщо затверджена);
- Цільові (галузеві) програма/програми місцевої ради.

Методика дослідження викладена в навчальному кейс-посібнику
"Громадський аудит для підвищення ефективності бюджетних процесів в м.
Миколаєві"

https://drive.google.com/file/d/0B1QLLbEn_8WFT2t5a1FoY2QtWUpQVUI5MVVJbE1EeFpQbHJn/view

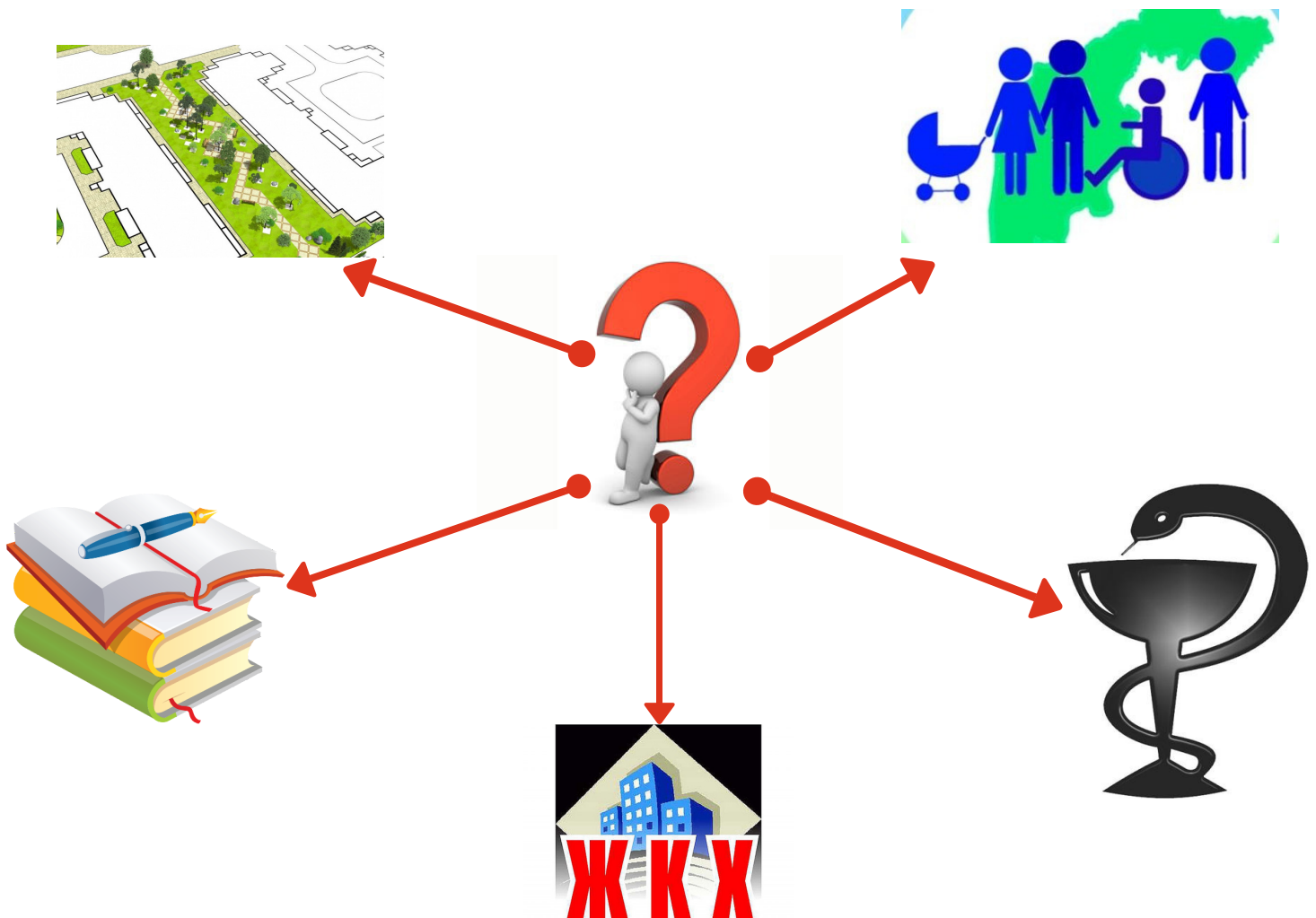


Крок 2

Визначення суб'єкту для проведення громадського аудиту.

Суб'єкт проведення громадського аудиту – головний розпорядник (головні розпорядники) бюджетних коштів, в повноваженнях якого за рішенням місцевої ради визначено здійснення політики у відповідній соціальній сфері.

Громадському аудитору потрібно дослідити положення про відповідні виконавчі органи місцевої ради (департаменти, управління, відділи) щодо наявності в положеннях повноважень в обраній сфері аудиту (соцзахист, охорона здоров'я, ЖКГ та благоустрій, освіта, та інш..)



Крок 3

Визначення об'єкту для проведення громадського аудиту.

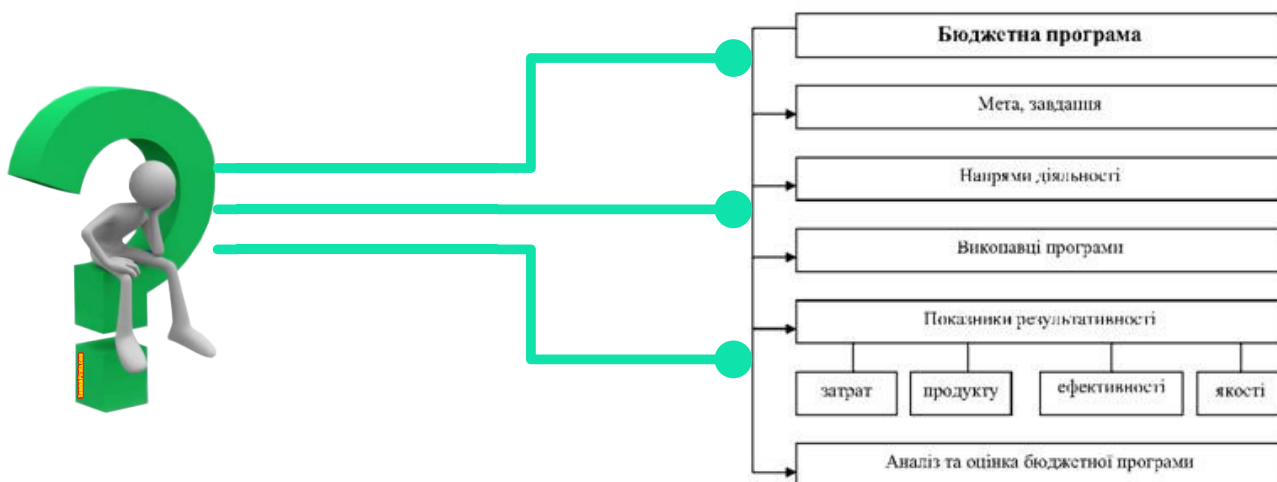
Об'єкт для проведення громадського аудиту (головний компонент ПЦМ) – бюджетна програма, яка складається з тісно пов'язаних між собою дій, спрямованих на виконання завдань програми та досягнення однієї цілі або низки середньострокових чи довгострокових цілей.

Кожна програма формується з дотриманням визначених вимог і повинна містити назву, мету, завдання, напрямки та результативні показники виконання (затрати, продукт, якість та ефективність).

Кожна бюджетна програма має паспорт з відповідним пакетом результативних показників, що є:

- ключовим інструментом механізму планування і виконання бюджету за ПЦМ,
- основною характерною рисою ПЦМ,
- своєрідним індикатором, що ілюструє успішність виконання програми,
- вимірювані і підлягають кількісному визначенню.

Інформація, що міститься у паспорті бюджетної програми (ПБП), застосовується для здійснення моніторингу та оцінки її ефективності, зокрема порівняльного аналізу ефективності бюджетної програми, контролю за цільовим використанням бюджетних коштів. ПБП складають усі головні розпорядники бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою (за невеликим виключенням).



Крок 4

Оцінка ефективності бюджетних програм на підставі планових та фактичних результативних показників.

Основними завданнями оцінки ефективності бюджетних програм при виконанні місцевих бюджетів є:

- розробка пропозицій щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- прийняття управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Проводиться оцінка ефективності бюджетних програм шляхом:

1. Аналізу:

- відповідності бюджетної програми пріоритетам соціально-економічного розвитку країни 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, 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.

Здійснюється «горизонтальний» аналіз планових/фактичних результативних показників: порівняння в визначених випадках з результативними показниками при здійсненні аналогічної бюджетної програми відповідної сфери в іншому регіоні України, та/ чи порівняння зі справедливою (ринковою) ціною аналогічного товару, роботи, послуги.

Тобто, оцінується вартість однотипних та однокомпонентних товарів, послуг, робіт, які планується закупити/закуплено розпорядниками коштів в органах місцевого самоврядування.



Процес організації взаємодії ІГС з контролюючими органами

Планування, створення відповідних умов, що забезпечують виконання запланованих заходів

Взаємодія ІГС із державним і фіскальними органами має бути інформаційною, консультативно-методичною, функціональною й організаційною.

Успішна організація взаємодії ІГС із державними фіскальними органами ймовірна за умови, що ґрунтуватиметься на певних принципах:

- 1) законності;
- 2) плановості;
- 3) маневруванні;
- 4) максимальності й оптимальності використання можливостей суб'єктів, що взаємодіють;
- 5) спільності інтересів;
- 6) паритетності і спеціалізації;
- 7) пропорційної відповідальності.

Процес організації взаємодії ІГС з контролюючими органами в протидії безкарності службових осіб в відповідальності за бюджетні порушення, складається із таких кроків :

1. Аналітична робота.
2. Планування, створення відповідних умов, що забезпечують виконання запланованих заходів.
3. Контроль

ІГС варто пам'ятати, що ефективність співпраці залежить від:

- правильності вибору і своєчасності використання організаційних форм взаємодії.
- компетентності ІГС в обраній сфері бюджетного моніторингу/ аудиту,
- зацікавленості у взаємодії як державних і фіскальних органів так і ІГС



Процес організації взаємодії ІГС з контролюючими органами

Планування, створення відповідних умов, що забезпечують виконання запланованих заходів

Система органів державного фінансового контролю бюджетних установ в Україні:

- Державна аудиторська служба;
- Міністерство фінансів (Міністр фінансів);
- Рахункова Палата Кабінет Міністрів України;
 - Державна фіскальна служба;
 - Державна казначейська служба.

Повноваження фінансового контролю мають також обласні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, та нещодавно створений - Департамент захисту економіки Національної поліції України та його територіальні структурні підрозділи.



Процес організації взаємодії ІГС з контролюючими органами

Планування, створення відповідних умов, що забезпечують

Взаємодія з ОМС/ОДА

Повноваження бюджетного контролю головних фінансових органів ОМС визначені в Законі України «Про місцеве самоврядування», та ст.114 Бюджетного Кодексу України.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради з контролю за дотриманням бюджетного законодавства здійснюють:

- 1) контроль за виконанням рішення про місцевий бюджет;
- 2) інші повноваження, передбачені цим Кодексом, законом про Державний бюджет України та рішенням про місцевий бюджет.

Повноваження облдержадміністрацій визначені ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» та ст.115 БКУ.

Контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі, здійснюється:

- 1) Радою міністрів Автономної Республіки Крим - щодо бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим значення та районних бюджетів Автономної Республіки Крим;
- 2) обласними державними адміністраціями - щодо районних та міських (міст обласного значення) бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад;
- 3) міськими державними адміністраціями в містах Києві та Севастополі - щодо районних у цих містах бюджетів;
- 4) районними державними адміністраціями - щодо міських (міст районного значення), селищних, сільських бюджетів;
- 5) виконавчими органами міських рад - щодо бюджетів районів у містах, сіл, селищ чи міст районного значення, що входять до складу цих міст.

Методи та форми взаємодії ІГС з ОМС/ОДА

Листи звернення з висновками громадського аудиту та рекомендаціями щодо усунення виявлених порушень

Участь в робочих групах, громадських дорадчих органах при ОМС/ОДА/міському голові/голові ОДА

Участь ІГС в розробленні та обговоренні проектів місцевих нормативно-правових актів, організаційно/розпорядчих документів виконавчих органів міських рад

Участь у виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання ОМС/ОДА експертних пропозицій



Процес організації взаємодії ІГС з контролюючими органами

Планування, створення відповідних умов, що забезпечують виконання запланованих заходів

Взаємодія з органами Державної казначейської служби України (ДКС)

До контрольних повноважень ДКСУ за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

- 1) веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів;
- 2) складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності;
- 3) бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету;
- 4) відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів відповідним показникам розпису бюджету;
- 5) відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);
- 6) відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням.

Взаємодія ІГС з органами Державного казначейства здійснюється у формі надання письмового запиту до підрозділів Державного казначейства для отримання інформації про:

установлення бюджетних асигнувань розпорядниками бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису

затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм, а також порядку використання бюджетних коштів

взяття бюджетних зобов'язань конкретними посадовими особами

отримання товарів, робіт і послуг конкретною бюджетною установою

здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань

використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм;



Планування, створення відповідних умов, що забезпечують
виконання запланованих заходів

Взаємодія з ДАСУ (Державною аудиторською службою України)

ДАСУ, згідно з п. 4 «Положення про Державну аудиторську службу України»
здійснює контроль за:

- цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових
ресурсів, необоротних та інших активів;
- досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності
розпорядників бюджетних коштів;
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик),
отриманих під державні (місцеві) гарантії;
- достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання
планових бюджетних показників та відповідністю взятих розпорядниками
бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним
асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування
програмно-цільового методу в бюджетному процесі);
- відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових
зобов'язань за енергосервісом затвердженим в установленому порядку
умовам закупівлі енергосервісу;
- дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо
державного і місцевих бюджетів;
- дотриманням законодавства про державні закупівлі;
- веденням бухгалтерського обліку, а також складенням фінансової і
бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх
виконання (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному
процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі
виконання бюджету;
- станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності;
- виконанням функцій з управління об'єктами державної власності;
- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників
бюджетних коштів, станом внутрішнього контролю в інших підконтрольних
установах;
- усуненням виявлених недоліків і порушень бюджету;
- відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних
коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної
програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному
процесі);
- відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням та відповідним
бюджетним асигнуванням.



Планування, створення відповідних умов, що забезпечують
виконання запланованих заходів



ІГС варто пам'ятати, що Держаудитслужба під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими державними органами,.....органами місцевого самоврядування, **об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців**, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями

Взаємодія з ДАСУ (Державною аудиторською службою України)

Постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 р. N 1017 затверджений Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм», в ході якого проходить:

- оцінка виконання результативних показників бюджетних програм;
 - оцінка ефективності виконання бюджетних програм;
- виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, які перешкоджають своєчасній, повній і якісній реалізації запланованих цілей;
- визначення ступеня впливу виявлених упущень і недоліків на реалізацію запланованих цілей;
- розроблення пропозицій щодо шляхів(форм, засобів) підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Методи та форми взаємодії ІГС з ДАСУ

Листи звернення з висновками громадського аудиту та пропозицією провести державний фінансовий аудит підприємства/головного розпорядника бюджетних коштів

Участь у проведенні аудиту ефективності на підставі п.8 Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм



Планування, створення відповідних умов, що забезпечують виконання запланованих заходів

Взаємодія з Управлінням захисту економіки в..... області Департаменту захисту економіки Національної поліції України.

Згідно «Положення про Департамент захисту економіки Національної поліції України» в функції означеного підрозділу НПУ входить вживання заходів щодо захисту бюджетних коштів від злочинних посягань, забезпечення правомірності застосування процедур закупівлі товарів, робіт і послуг та цільового використання бюджетних коштів. Департамент відповідно до компетенції має права, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Законами України «Про Національну поліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про запобігання корупції» та іншими нормативно-правовими актами.



ІГС варто пам'ятати, що, якщо в ході громадського аудиту ефективності використання бюджетних коштів аудитор виявив факти порушення законодавства з боку підприємства/головного розпорядника бюджетних коштів, що містять ознаки злочину, то це підстава напряду звернутись до правоохоронного органу - ДЗЕ НПУ з листом – зверненням, що містить інформацію про виявлені в ході аудиту вищезначені факти.

Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ГО «Європейський вектор розвитку» (м. Херсон).

«Моніторинг ефективності бюджетних видатків інструментами ПЦМ за бюджетною програмою «Благоустрій міста» міського бюджету м. Херсон

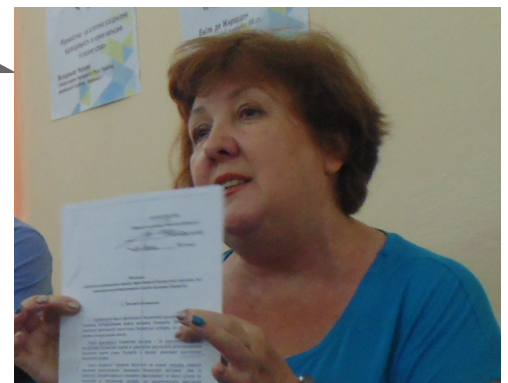
за підтримки ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва» та Національного фонду підтримки демократії

ПРОБЛЕМНА СИТУАЦІЯ, ЯКА МАЛА МІСЦЕ:

Видатки бюджету м. Херсону на благоустрій не призвели та не призводять до підвищення благоустрою міста. Місто занедбане, і ситуація з благоустроєм продовжує погіршуватись, що викликає все більше невдоволення як городян так і гостей міста, що може призвести до відтоку туристів (м. Херсон вважається привабливим як курортне місто з гарним розташування поблизу Чорного моря)



«Якось ми йшли літнім вечором по місту з моєю родичкою, що приїхала з західної України. І на її питання: «У Вас в місті що, не прибирають?» я не знайшла відповіді. Мені стало соромно».- І.Бродовська



Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ГО «Європейський вектор розвитку» (м. Херсон).

«Моніторинг ефективності бюджетних видатків інструментами ПЦМ за бюджетною програмою «Благоустрій міста» міського бюджету м. Херсон

РІШЕННЯ ПРОБЛЕМНОЇ СИТУАЦІЇ

Виконавці проекту проаналізували нормативно-правове забезпечення місцевого рівня в Херсонській міській раді в обраній сфері а також ефективність та законність статей витрат бюджету на догляд за зеленими насадженнями, об'єктами благоустрою, та транспортної інфраструктури (зупинки громадського транспорту). Об'єкт дослідження паспорти бюджетних програм «Благоустрою» по трьох виконавчих органа Херсонської міської ради (Департамент ЖКГ, Управління естетики, Управління капітального будівництва)



Висновки:

- Фактично виконання програми Благоустрою у 2017 році провальне, жодним задіяним виконавчим органом ХМР не виконані заплановані показники, не виконана МЕТА бюджетної програми з благоустрою і подальша її доля сумнівна.
- В Управління естетики норматив показника ефективності — 3281.25 грн. фактичне перевищення витрат склало до 47 %, відповідно загальні витрати зросли до 52500.00 грн., при цьому замість запланованих у паспорті бюджетної програми – 16 од. зупинок відремонтовано лише – 9 од.
- В Управління капітального будівництва ХМР норматив ефективності — 32000.00 грн. перебільшено на 41 %, але виконано робіт – 1 од. замість 5 од., нових зупинок замість 8 од. — не включено в паспорт БП в загальній жодній;

Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ГО «Європейський вектор розвитку» (м. Херсон).

«Моніторинг ефективності бюджетних видатків інструментами ПЦМ за бюджетною програмою «Благоустрій міста» міського бюджету м. Херсон

Висновки (продовження):

- При виконанні програми маємо недоцільне дублювання функцій та зайве навантаження бюджету на витрати по утриманню двох відповідальних бюджетних установ Управління кап будівництва та Управління естетики ХМР та, крім того ще не зрозуміла роль КП «Бюро естетики», яке повинно виконувати функції замовника робіт.
- у Херсоні ніколи, до 2018 року, не проводилась інвентаризація наявних зупиночних комплексів розташованих в межах міста, що певним чином відображається на якості та безпеці транспортних послуг з перевезень пасажирів;
- Також виявлено порушення законодавства Департаментом ЖКГ ХМР, який жодного разу не проводив інвентаризацію зелених насаджень м. Херсона. Показники затрат та продукту по завданню «Утримання зелених зон» жодним документом не підтверджені.
- Спостерігаються завищення ціни на певні види робіт департаментом ДЖК ХМР . Наприклад ціна викошування 1 кв. м газону в 5 разів вище ніж аналогічна закупівля в м. Черкаси.
- Порушено порядок відображення публічних платежів е-дата, не відображено переказ бюджетних коштів по коду відповідної транзакції від розпорядника УЕТЗР ХМР на адресу КП «Бюро естетики», у розмірі – 52 500.00 грн.



Кейс-історія оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ГО «Європейський вектор розвитку» (м. Херсон).

«Моніторинг ефективності бюджетних видатків інструментами ПЦМ за бюджетною програмою «Благоустрій міста» міського бюджету м. Херсон



Рекомендації – для міського голови та інших органів і посадових осіб міського самоврядування:

- Бюджетні запити формувати з урахуванням побажань громади районів міста шляхом відкритих конкурсних заявок, визначитись заздалегідь у першочергового стратегічному напрямку розвитку громади;
- У разі надання необґрунтованих бюджетних запитів або бюджетних запитів не відповідних нормативам загально діючих законодавчих актів чи нормативів прийнятих діючих місцевих програм розвитку, заповнених з порушенням вимог інструкції, розробленої місцевим фінансовим органом, видатки за відповідними бюджетними програмами не включати до проекту бюджету. Контролюючим службам ХМР заборонити приймати до виконання ПБП без відповідного затвердження Бюджетного запиту;
- Встановлення чіткої системи планування та виконання бюджету, орієнтованої не на утримання бюджетних установ, а на досягнення стратегічних цілей у найбільш ефективніший спосіб;
- Заборонити застосування у паспортах безпідставних показників ефективності та якості, не відповідним загальним методикам Мінфіну;
- Для покращення конкурентного середовища та виключення корупційних чинників не допускати укладання підрядних закупівельних договорів без застосування конкурентного механізму (допорогових цін), що до недопущення зловживань з завищенням цін та розподілу замовлень між обмеженим колом неефективних підрядників, відновити (з 2016 року не застосовується) дію системи допорогових електронних торгів «Прозорро» для закупівель очікуваною вартістю від 50 тис. грн, розповсюдивши цей поріг на замовлення робіт та послуг;
- Переглянути і осучаснити «Програму економічного розвитку м. Херсона на 2016-2020р.р.», в частині «Благоустрій м. Херсона». Внести зміни через сесію для усунення дублювання функцій використання бюджетних видатків окремими ГРБК та для більш ефективного використання майновими комплексами, передати об'єкти комунальної власності з балансу КП на баланс ГРБК з відповідним додержанням чинного законодавства України;

РЕЗУЛЬТАТИ ПРИЙНЯТОГО РІШЕННЯ

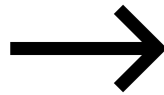
Взаємодія з ОМС – стратегія партнерства не була втілено.
ОМС не сприйняв доводів громадських аудиторів



Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ГО «Європейський вектор розвитку» (м. Херсон).

«Моніторинг ефективності бюджетних видатків інструментами ПЦМ за бюджетною програмою «Благоустрій міста» міського бюджету м. Херсон



РЕЗУЛЬТАТИ ПРИЙНЯТОГО РІШЕННЯ

Взаємодія з ДАСУ. Було направлено звернення з заявою на проведення державного аудиту ХМР по бюджетних програмах благоустрою та перевірити висновки громадського аудиту.

Управління Південного офісу ДАСУ в Херсонській області дослухалось до результатів громадського аудиту ГО «Європейський вектор розвитку». Згідно відповіді від Держаудитслужби висновки та інформація моніторингу буде врахована при перевірці в ході здійснення заходів державного фінансового контролю Херсонської міської ради у 1 –кварталі 2019року.

"Сподіваємось, що перевірка держаудиту допоможе Департаменту ЖКГ та Управлінню естетики перейти від практики звичаєвого «освоєння» бюджетних коштів до бюджетного процесу згідно вимог національного законодавства. Так городяни тримають комфортний, зелений Херсона за оптимальні ціну муніципальної послуги.

Разом ми запровадимо систему контролю за ефективністю виконання цільових та бюджетних програм на основі можливостей програмно-цільового методу, механізмів місцевої демократії (громадської ради міськвиконкому, громадського аудиту бюджетних програм та інш), сервісів Прозорро та розміщення бюджетної документації у машиночитуваном форматі на офіційних сайтах та поталі е-дата." – І. Бродовська

"Підвищення обізнаності громади щодо забезпечення потреб осіб із інвалідністю"

за підтримки ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва» та Національного фонду
підтримки демократії

ПРОБЛЕМНА СИТУАЦІЯ, ЯКА МАЛА МІСЦЕ:

В Херсоні проживає понад 10 тис. осіб із інвалідністю: на обліку в лікувальних закладах міста перебувало 12033 осіб із інвалідністю у 2016 році та 12491 осіб у 2017-му. Місто потребує уваги в питаннях облаштування інфраструктури для осіб із інвалідністю у відповідності до державних та міжнародних стандартів і програм. Однак, більшість громади – зокрема самі особи з інвалідністю – не обізнані в тому, як витрачаються кошти міського бюджету, як можна вплинути на планування і розподіл коштів.



«Наш моніторинг виявив, що проблеми «маломобільних мешканців» – одне з найбільш болючих у місті. Особливо гострою є проблема низького рівня забезпеченості інфраструктури визнали учасники серій фокус-груп за участю психологів, людей із інвалідністю, працівників центрів соціальних служб та працівника поліції. Херсонці психологічно не готові до співпраці заради подолання перешкод для маломобільних осіб». –
Е. Вирлич



Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ГО «Центр сприяння інформаційним технологіям ім. Стіва Джобса»

"Підвищення обізнаності громади щодо забезпечення потреб осіб із інвалідністю"

РІШЕННЯ ПРОБЛЕМНОЇ СИТУАЦІЇ

Аналіз міських програм, які спрямовані або мають бути спрямовані на облаштування інфраструктури міста для осіб із інвалідністю, публічна презентація цього аналізу із наданням рекомендацій для депутатів Херсонської міської ради та представників громадських організацій, які спеціалізуються на роботі з особами із інвалідністю.

Виконавці проекту проаналізували нормативно-правове забезпечення місцевого рівня в Херсонській міській раді в обраній сфері - цільові програми, які забезпечують права осіб з інвалідністю на вільне пересування по місту а також ефективність та законність статей витрат бюджету в обраному напрямку. Об'єкт дослідження паспорти бюджетних програм по виконавчому органу Херсонської міської ради (Департамент ЖКГ)



Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ГО «Центр сприяння інформаційним технологіям ім. Стіва Джобса»

"Підвищення обізнаності громади щодо забезпечення потреб осіб із інвалідністю"

Висновки:

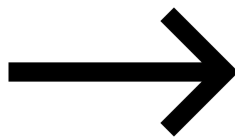
- окремої програми, яка б регулювала або впорядковувала видатки для забезпечення міста Херсона для осіб із особливими потребами (маломобільних осіб) наразі в ХМР немає.
- Основною міською цільовою програмою в Херсоні, яка покликана захищати інтереси людей з інвалідністю, є комплексна програма «Соціальний захист». Проте в даній програмі враховано видатки виключно на соціальний захист людей з інвалідністю – в ній не передбачено і не має бути передбачено видатків на оновлення та підтримку інфраструктури міста для людей із особливими потребами.
- Інфраструктуру міста Херсона для забезпечення потреб осіб із інвалідністю можна умовно розділити на три основні групи:
 - транспорт, обладнаний для осіб із особливими потребами;
 - обладнання приміщень для осіб із особливими потребами (підйомники, звукові сигнали, пандуси тощо);
 - обладнання відкритих зон у місті для пересування осіб із особливими потребами (світлофори, обладнання бордюрів тощо).
- На сьогоднішній день у комунальній власності міста Херсона немає автобусів, обладнаних для маломобільних осіб. Натомість серед 38 тролейбусів, які знаходяться в експлуатації, 6 мають низький рівень підлоги, з них 4 придбані у 2017 році. При цьому, паспорт бюджетної програми на 2018 рік не передбачає обов'язкової умови придбання саме транспорту з низькою підлогою. Так само не було передбачено подібної умови у 2016 – 2017 рр.
- Бюджетним коштом у 2016 – 2017 рр. у Херсоні не було здійснено заходів із обладнання приміщень для осіб із особливими потребами. Облаштування житлових будинків пандусами заплановано і відображено в паспортах бюджетних програм лише у 2018 році. З усіх бюджетних організацій бюджетним коштом обладнана пандусом лише бібліотека №3 – філія Херсонської ЦБС. Ремонт здійснений у 2013-му році. Більше жодних спроб внести до паспортів бюджетних програм облаштування бюджетних організацій для осіб із особливими потребами не було здійснено.
- У майже 300-тисячному Херсоні лише три світлофори із звуковим дублюванням на перехрестях. Бюджетні програми 2018 року так само не передбачають встановлення світлофорних об'єктів зі світлофорним дублюванням. У 2016 – 2017 рр. не було встановлено жодного нового світлофорного об'єкту за рахунок бюджетних коштів, а за рахунок капітального і поточного ремонту не було встановлено жодного світлофору для людей із особливими потребами.

Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ГО «Центр сприяння інформаційним технологіям ім. Стіва Джобса»

"Підвищення обізнаності громади щодо забезпечення потреб осіб із інвалідністю"

Прийнято рішення –
рекомендації – для міського голови та інших органів і посадових осіб
міського самоврядування:



- внести зміни до відповідної міської цільової програми про придбання громадського транспорту виключно за умови облаштування для маломобільних осіб зі змінами до паспортів бюджетних програм.
- внести пропозиції про облаштування пандусами установ і закладів комунальної власності у місті Херсоні.
- внести зміни до відповідної міської цільової програми про ремонт і встановлення світлофорів виключно зі звуковим супроводженням із внесенням до паспорта бюджетної програми.

РЕЗУЛЬТАТИ ПРИЙНЯТОГО РІШЕННЯ
Взаємодія з ОМС – стратегія партнерства була
реалізована в певній мірі успішно



Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ГО «Центр сприяння інформаційним технологіям ім. Стіва Джобса»

Підвищення обізнаності громади щодо забезпечення потреб осіб із інвалідністю"

РЕЗУЛЬТАТИ ПРИЙНЯТОГО РІШЕННЯ

Завдяки спільним зусиллям рекомендації моніторингу почули місцеві посадовці і члени міськвиконкому Херсону...». А саме:

1. Вперше у паспортах бюджетних програм у 2018 р. передбачено 149 800 грн. на облаштування пандусів житлових будинків (Департамент ЖКГ);
 2. За результатами громадських консультацій щодо конструкції та пріоритетних міст розміщення міськвиконком 12.06.18 прийняв рішення щодо розміщення пандусів за 12 адресами <https://grivna.ks.ua/news/v-12-mnogoetazhnyh-zhilyh-domah-hersona-ustanovyat-pandusy-%E2%80%93-tam-ih-ochen-zhdut> ;
 3. Поліція надає оперативну інформацію щодо встановлення пандусів та інших умов для людей з інвалідністю;
 4. Спільно з Департаментом ЖКГ та Управлінням соціальної політики розробляється:
 - проект міської програми доступності для осіб із особливими потребами (маломобільних осіб) до інфраструктури міста.
- Проведено 3 засідання щодо розробки пропозиції щодо внесення змін до цільових бюджетних програм по:
- а) ремонту і встановленню світлофорів виключно зі звуковим супроводженням;
 - б) монтажу пандусів у житлових будинках та комунальних закладах міської ради;
 - в) закупівлі комунального транспорту виключно із низьким рівнем підлоги та звуковими сигналами для людей із вадами зору.
5. За рекомендаціями моніторингу у паспорті бюджетної програми 2018 запланована закупівля 4 низькопільних тролейбусів КП «Херсонелектротранс» на суму 21 млн грн. На 2.10.18 р. здійснено 70% попередньої оплати за закупівлю чотирьох тролейбусів з низькою підлогою (<https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2018-06-11-000714-b>).

«Організація належного харчування учнів у загальноосвітніх навчальних закладах в м. Вознесеньск»

за підтримки ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва» та Національного фонду підтримки демократії

ПРОБЛЕМНА СИТУАЦІЯ, ЯКА МАЛА МІСЦЕ:

В місті Вознесеньск знаходиться 12 загальноосвітніх навчальних закладах в яких навчається майже 4,5 тис. дітей, це досить велика кількість учнів для середнього містечка з населенням 34 тис. осіб. Батьки учнів, які навчаються у школах, інколи скаржаться на погану якість харчування, погане обслуговування дітей, відмінність раціону та різну вартість обідів у різних навчальних закладах, на неповні обіди та інші проблеми. Так громада міста не знає на що йдуть їх кошти, як платників податку в галузі утримання і харчування їх дітей, також не знають витрати порівняно з іншими навчальними закладами і який рівень обслуговування мають вимагати для їх дітей.

Така ситуація є неприпустимою для місцевих громад та потребує активної громадської позиції та професійних дій з метою захисту своїх інтересів.

Питання харчування учнів у навчальних закладах є одним із найважливіших елементів здорового і безпечного розвитку дітей під час навчального процесу впродовж дитинства. Але чи достатньо ми контролюємо цей процес, що впливає безпосередньо на розвиток наших дітей? Зокрема в місті Вознесеньск не проводився аналіз використання бюджетних коштів в сфері харчування учнів в загальноосвітніх навчальних закладах в м. Вознесеньск громадськістю.

«...Протягом січня-травня 2018 року наш моніторинг виявив, що громаді міста бракує єдиного для всіх шкіл міста порядку організації харчування та відкритої, прозорої процедури визначення персонального складу учнів, що мають право на отримання соціальної допомоги від міста і держави на харчування. На нашу думку, одним із можливих корупційних чинників є те, що персональний склад пільговиків формували директора шкіл на своє розуміння. Незрозумілою була і процедура розрахунків обсягу коштів, які виділяє Вознесеньська міська рада на харчування учнів, а розподіляє Централізована бухгалтерія Управління освіти. Наслідком стало те, що у одній школі виділяється на харчування одного учня 3,14 грн., а у іншій — 11,35 грн..» - Р. Бебінов



Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ОСН "Перлина гаю", м. Вознесеньск

«Організація належного харчування учнів у загальноосвітніх навчальних закладах в м. Вознесеньск»

РІШЕННЯ ПРОБЛЕМНОЇ СИТУАЦІЇ

Виконавці проекту

1. Провели аналіз витрат коштів міського бюджету в сфері харчування учнів з 1-4 класів, учнів 5-11 класів пільгових категорій в м. Вознесеньск та підготували порівняльний аналіз вартості харчування в різних навчальних закладах у 2016-2017 роках та планових витрат на 2018 рік.
2. Провели інформаційну компанію серед населення м. Вознесеньска, щодо організації надання послуг харчування учням у загальноосвітніх навчальних закладах та можливих шляхів вдосконалення якості харчування.
3. Розробили та подали рекомендації та пропозицій органам Вознесеньської міської ради щодо шляхів усунення виявлених порушень та організації ефективного розподілу коштів та підвищення якості надання послуг харчування учням міста Вознесеньск.



Висновки:

- За підсумками проведення громадського моніторингу організації харчування учнів у загальноосвітніх закладах м. Вознесеньск за рахунок коштів міського бюджету встановлено:
1. В міській цільовій програмі розвитку освіти міста Вознесеньска до 2020 року немає розділу чи пункту про організацію харчування учнів в навчальних закладах міста Вознесеньска. Кошти на харчування дітей виділяються через програму соціально-економічного розвитку міста на поточний рік.
На 2018 рік заплановано 3 млн. грн., Управлінню освіти виділено 85%, але за результатами моніторингу виявлено дискримінаційну складову у розподілі коштів по школам міста: окремим школам виділено 85-87%, а окремим школам 75-80 %.
 2. Харчування учнів у закладах загальної середньої освіти міста Вознесеньска здійснюється через їдальні та буфети, які функціонують у 10 закладах із 12. Не мають їдалень спеціалізована школа І ступеня № 1 та ліцей «Інсайт», але для дітей цих закладів гаряче харчування та харчування через буфет організовано на базі гімназії №1 та ЗОШ №6 відповідно. Навчальні заклади, в яких немає харчоблоків і не організоване гаряче харчування дітей у м. Вознесеньську відсутні.

Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ОСН "Перлина гаю", м. Вознесеньск

«Організація належного харчування учнів у загальноосвітніх навчальних закладах в м. Вознесеньск»

Висновки (проживження):

3. Закупівля продуктів харчування закладами освіти здійснюється відповідно до Порядку проведення допорогових закупівель. Щороку укладаються угоди на постачання продуктів харчування. Тендер на послуги постачання продуктів харчування у 2016 та 2017 роках закладами освіти не проводився.
4. Розподілом коштів на харчування займається планово-економічний відділ Управління освіти Вознесеньської міської ради на кожен рік окремо, враховуючи при цьому фактично використані діто-дні за попередній рік. При цьому розрахунок здійснюється на 9 місяців харчування (без врахування канікулярного періоду та вихідних днів)
5. При проведенні аналізу інформації, наданої Управлінням освіти Вознесеньської міської ради на запит виявлено ряд невідповідностей та виникли припущення щодо розміру оплати за харчування, як в цілому по місту, так і по кожній школі окремо:
 - загальна кількість коштів, виділених із міського бюджету зменшилася; загальна чисельність учнів істотно не змінилася;
 - в той же час вартість харчування, встановлення рішенням виконавчого комітету – від 8.00 до 9,60 для учнів 1-4 класів, від 10.00 до 12.00 гривень – для учнів 5-11 класів (по роках – 2016-2018)
 - Відповідно до розрахунків встановлено, що кошти міського бюджету на харчування 1 учня виділяються неоднаково , різниця по школах становить 1,09 грн. для учнів 1-4 класів, 7,81 грн. для учнів 5-11 класів.



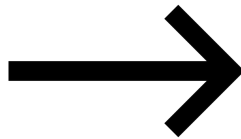
6. Відсутній порядок, затверджений наказом Управління освіти щодо оформлення документів для безкоштовного харчування учнів 1-4 класів та пільгового харчування учнів окремих категорій 5-11 класів, внаслідок чого кількість учнів пільгової категорії в окремих школах складає більше 25% (ЗОШ № 6 – кожен четвертий учень є пільговиком).
7. Відсутній єдиний перелік документів, які повинні надаватися батьками для пільгового харчування учнів різних категорій (діти воїнів АТО, діти із сімей чорнобильців, діти із багатодітних сімей, тощо);
8. Виявлено недостовірні дані щодо вартості харчування у рішенні міської ради про виконання бюджету за 2017 рік та звіті про виконання бюджетної програми за кодом 1011020 «Надання загальної середньої освіти загальноосвітніми навчальними закладами...»
9. Близько 200 учнів позбавлені права безкоштовного харчування відповідно до рішення виконавчого комітету. Оплату здійснюють батьки, при цьому платять за обід + 40% додатково (приблизно). (Для прикладу – якщо учень 1-4 класів харчується за 9.60грн., то за харчування учня з іншого населеного пункту батьки оплачують в касу школи 11.52 за кожен день.)
10. В ході моніторингу було проаналізовано процедуру проведення закупівель продуктів харчування. Встановлено:
 - відповідальним за організацію харчування учнів в навчальних закладах міста є Централізована бухгалтерія . Але фактично ця функцію здійснюють керівники навчальних закладів, починаючи від графіка харчування, вибору постачальника, приймання продуктів, складання меню-розкладу, виготовлення страв і її реалізації, ведення обліку дітей, які отримують безоплатне харчування до контролю за харчуванням. Централізована бухгалтерія не веде бухгалтерського обліку всіх закладів освіти, не проводить публічних закупівель продуктів харчування та інших функцій.

Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ОСН "Перлина гаю", м. Вознесенськ

«Організація належного харчування учнів у загальноосвітніх навчальних закладах в м. Вознесенськ»

Прийнято рішення –
рекомендації – для міського голови та інших органів і посадових осіб міського самоврядування:



Управлінню освіти Вознесенської міської ради:

- ▶ Розробити Програму та затвердити Положення про надання послуг з організації харчування учнів загальноосвітніх навчальних закладів у м. Вознесенськ, затвердити рішенням міської ради, в якому чітко прописати:
 - порядок обчислення коштів на харчування, визначений термін харчування на кожен рік (не враховувати календарні та вихідні дні);
 - порядок призначення безкоштовного харчування для учнів 5-11 класів (перелік всіх документів для кожної категорії дітей окремо, визначити орган, який має приймати рішення про безкоштовне харчування);
- ▶ Розглянути питання щодо зняття 20% надбавки на гарячі обіди для учнів 1-4 класів, які проживають в інших населених пунктах.
- ▶ Розробити Положення про здійснення публічних закупівель продуктів харчування в школах міста для організації харчування учнів з врахуванням законодавства щодо допорогових закупівель — встановити пороги публічних закупівель від 3-х до 50 тис. грн. для публікації звітів про укладені договори на сайті «Прозор».
 - ▶ Переглянути Положення про Централізовану бухгалтерію:
- у відповідності до чинного законодавства визначити повноваження бухгалтерії Управління освіти, враховуючи те, що в навчальних закладах міста працюють власні бухгалтерії, які самостійно забезпечують бухгалтерський облік;
 - розглянути можливість введення працівників Централізованої бухгалтерії до штатного розкладу Управління освіти, як працівників органів місцевого самоврядування.
- ▶ Розробити критерії для проведення справедливих розрахунків коштів на харчування учнів по кожній школі.
- ▶ Внести доповнення (окремий розділ) про організацію харчування учнів до Цільової міської програми розвитку освіти на 2016-2020 роки
- ▶ Розробити паспорт бюджетної програми на 2018 рік та наступні роки щодо харчування учнів в навчальних закладах.(2,5 млн.грн.)

Керівникам навчальних закладів:

- ▶ При плануванні бюджету на 2019 рік підготувати відповідні бюджетні запити для харчування учнів
- ▶ На офіційних сайтах шкіл розміщувати інформацію про організацію харчування учнів, норми харчування, використані кошти, постачальників продуктів харчування, вартість харчування та 2-х денне меню , складене відповідно до вимог законодавства.

Фінансовому управлінню міської ради:

- ▶ Виділяти 100% від потреби для харчування учнів в навчальних закладах

Постійній комісії з питань охорони здоров'я, соціальної політики, освіти, культури, молоді та спорту:

- ▶ Розглянути результати громадського аудиту «Організація харчування учнів у загальноосвітніх закладах міста Вознесенська за кошти міського бюджету»на засіданні постійної комісії
- ▶ При підготовці бюджету 2019 року проаналізувати бюджетні запити навчальних закладів на харчування учнів та контролювати виділення коштів в повному обсязі.

Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ОСН "Перлина гаю", м. Вознесеньск

«Організація належного харчування учнів у загальноосвітніх навчальних закладах в м. Вознесеньск»

РЕЗУЛЬТАТИ ПРИЙНЯТОГО РІШЕННЯ

Взаємодія з ОМС – стратегія партнерства була реалізована в певній мірі успішно

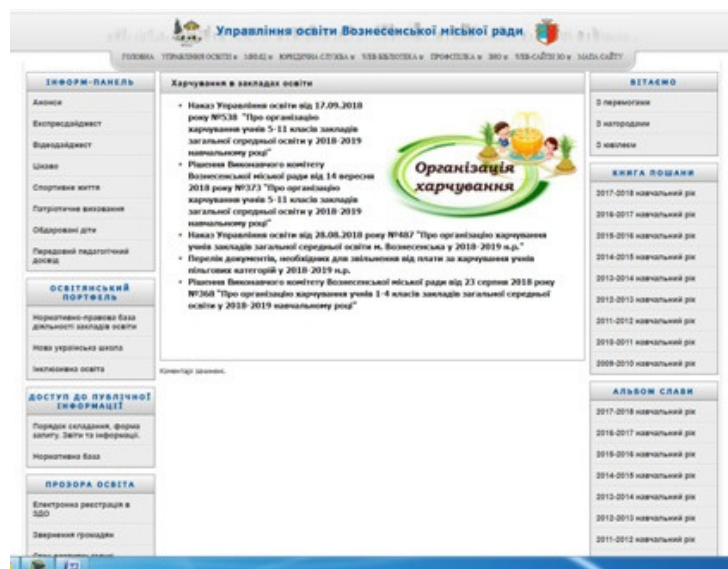
В серпні місяці 2018 року отримана офіційна відповідь щодо врахування наданих рекомендацій.

- Так, повністю враховані зауваження громадських експертів, які були висловлені ще в ході проекту і озвучені при першій робочій нараді 3 травня 2018 року в Управлінні освіти щодо існування Централізованої бухгалтерії. 18 травня 2018 року на сесії міської ради внесені зміни до Положення про Управління освіти в частині діяльності Централізованої бухгалтерії. А саме: Централізована бухгалтерія перейменована у Відділ бухгалтерського обліку, звітності та планово-фінансової діяльності Управління освіти, внесені відповідні зміни до напрямків її роботи.

Таким чином, адміністрації навчальних закладів тепер зможуть самостійно подавати свої розрахунки та бюджетні запити щодо виділення коштів на харчування учнів 1-4 класів та 5-11 класів пільгової категорії.

- Враховані також рекомендації щодо розробки узагальненого Переліку документів, які необхідно подати до адміністрацій навчальних закладів для пільгового харчування окремих категорій учнів, які будуть затверджуватися Наказом Управління освіти.

- Крім цього, на сайті Управління освіти Вознесеньської міської ради введено новий розділ «Організація харчування в закладах загальної середньої освіти м. Вознесеньск, якого до цього не було.



Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ОСН "Перлина гаю", м. Вознесеньск

«Організація належного харчування учнів у загальноосвітніх навчальних закладах в м. Вознесеньск»

В цьому розділі розміщені:

- 1) НАКАЗ Управління освіти Вознесеньської міської ради № 487 від 28.08.2018 року «Про організацію харчування учнів закладів загальної середньої освіти м. Вознесеньська у 2018-2019 навчальному році.
 - 2) Перелік документів, необхідних для звільнення від плати за харчування учнів пільгових категорій у 2018-2019 навчальному році.
 - 3) Рішення виконавчого комітету Вознесеньської міської ради від 23 серпня 2018 року №368 «Про організацію харчування учнів 1-4 класів закладів загальної середньої освіти у 2018-2019 навчальному році».
- До того ж, питання організації харчування учнів були обговорені на батьківських зборах в кожній школі за активного сприяння Громадської батьківської ради з питань харчування, голова якої була учасником проміжної наради та заключного круглого столу в рамках проекту.
 - Ще один загальноосвітній заклад долучився до оприлюднення укладених договорів на сайті «Прозоро», це ЗОШ № 8.
 - З аналітичним звітом за результатами проекту були ознайомлені депутати – члени постійної депутатської комісії з гуманітарних питань, які врахують зауваження та рекомендації громадського аудиту при формуванні бюджету на наступний, 2019 рік.

Але окремі рекомендації ще не враховані. Причини різні – від просто відписки до відповідей, що наші рекомендації призведуть лише до збільшення паперової роботи, але ніяк не позначиться на якості харчування дітей».

Наприклад, якщо школи будуть оприлюднювати звіти про укладені договори на постачання продуктів харчування – це «приведе лише до зайвої паперової метушні та надмірного навантаження на портал PROZORRO, що може призвести до його перевантаження та некоректної роботи.

Управління освіти та адміністрації закладів відкриті до конструктивного та неупередженого діалогу з зацікавленими організаціями, небайдужими мешканцями міста з метою поліпшення освітнього процесу та надання якісних послуг маленьким громадянам Вознесеньська».



Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ДОГО «Дніпропетровський координаційно експертний центр з питань регуляторної політики»

«Оцінка рівня доброчесності запровадження ПЦМ у міському бюджеті Дніпровської міської ради на 2017 рік та прогнозна оцінка ефективності бюджетних програм на 2018р»

за підтримки ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва» та Посольства Великої Британії в Україні



ПРОБЛЕМНА СИТУАЦІЯ, ЯКА МАЛА МІСЦЕ:
- Ігнорування норм законодавства при плануванні та затвердженні місцевого бюджету та непрозорість складання бюджетної звітності є корупціогенним фактором, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів розпорядниками місцевих бюджетів.

«Бюджет м. Дніпро в 2017р виділив в вигляді різноманітної підтримки комунальних підприємств міста біля 800 млн грн.. Однак паспорти бюджетних програм не містять обов'язковий пакет результативних показників від цих витрат - результат фінансової діяльності підприємства на початок року, тис. грн.» та показники якості «результат фінансової діяльності підприємства на кінець року, тис. грн.». Становиться взагалі незрозумілим доцільність таких бюджетних витрат: комунальні підприємства за своєю сутністю повинні давати прибуток, та збільшувати надходження до бюджету, а замість того показують в своїх фінансових планах ПЛАНОВУ!!! збиткову діяльність.» - А. Андреев.



Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ДОГО «Дніпропетровський координаційно експертний центр з питань регуляторної політики»

«Оцінка рівня доброчесності запровадження ПЦМ у міському бюджеті Дніпровської міської ради на 2017 рік та прогнозна оцінка ефективності бюджетних програм на 2018р»

РІШЕННЯ ПРОБЛЕМНОЇ СИТУАЦІЇ

Виконавці проекту

1. Провели аудит законності, доброчесності (цілісності) впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі виконавчих органів місцевого самоврядування Дніпровської міської ради, повноти та достовірності складання фінансової та бюджетної звітності, оцінка ефективності використання бюджетних коштів місцевого бюджету а також визначення, наскільки відповідає місцевий бюджетний процес як делеговане повноваження органу місцевого самоврядування встановленим законодавством України стандартам і процедурам.
2. Розробили та подали рекомендації та пропозиції органам Дніпровської міської ради щодо шляхів усунення виявлених порушень та організації ефективного розподілу коштів та підвищення якості надання муніципальних послуг.



Висновки:

Виявлені типові порушення вимог наказів Мінфіну України, виявлених при дослідженні паспортів бюджетних програм станом на початок 2017 року

– При дослідженні переважної більшості паспортів бюджетних програм «Організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності обласної ради, районної ради, районної у місті ради(у разі її створення), міської селищної, сільської рад та їх виконавчих комітетів»(---0170) виявлено відсутність показника ефективності «витрати на утримання однієї штатної одиниці, тис. грн.».

При дослідженні більшості паспортів бюджетних програм «Внески до статутного капіталу суб'єктів господарювання» (---7470) відсутні показники затрат «результат фінансової діяльності підприємства на початок року, тис. грн.» та показники якості «результат фінансової діяльності підприємства на кінець року, тис. грн.».

Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ДОГО «Дніпропетровський координаційно експертний центр з питань регуляторної політики»

«Оцінка рівня доброчесності запровадження ПЦМ у міському бюджеті Дніпровської міської ради на 2017 рік та прогнозна оцінка ефективності бюджетних програм на 2018р»

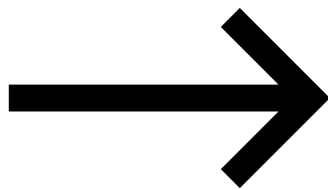
Висновки (продовження)

В паспортах бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів, що стосуються завдань щодо будівництва, ремонту та реконструкції будівель –

- «Реалізація заходів щодо інвестиційного розвитку території» (5016310);
- «Забезпечення надійного та безперебійного функціонування житлово-експлуатаційного господарства» (4016010);
- «Капітальний ремонт житлового господарства» (4016021);
- «Капітальний ремонт житлового господарства об'єднань співвласників багатоквартирних будинків» (4016022),

відсутні показники затрат, продукту та ефективності з одиницею виміру площини (кв.м. тощо – «обсяг будівництва/ реконструкції , км (кв. м).»; «середні витрати на 1 км (кв. м) будівництва/реконструкції об'єкта, тис. грн.» тощо).

Прийнято рішення –
рекомендації – для міського голови та інших органів і посадових осіб міського самоврядування:



ДНІПРОВСЬКА
МІСЬКА РАДА

Для підготовки та затвердження проекту бюджету міста Дніпро на 2018 рік та забезпечення відповідності бюджетної процедури вимогам чинного законодавства:

1. Унеможливити визначення Головним розпорядником бюджетних коштів м. Дніпро – Дніпровської міської ради, як неповноважної особи;

Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ДОГО «Дніпропетровський координаційно експертний центр з питань регуляторної політики»

«Оцінка рівня доброчесності запровадження ПЦМ у міському бюджеті Дніпровської міської ради на 2017 рік та прогнозна оцінка ефективності бюджетних програм на 2018р»



(продовження)

2. При складанні та затвердженні паспортів бюджетних програм на 2018 рік визначати в розділі 10 «Результативні показники бюджетної програми у розрізі підпрограм і завдань» - результативні показники бюджетної програми «затрати», «продукт», «ефективність», «якість» з дотриманням змісту затверджених наказами Міністерства фінансів України Типових переліків бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у певних галузях (у разі необхідності з розширенням та уточненням визначених типових переліків завдань та їх результативних показників). У разі складення паспорта бюджетної програми за неповним переліком результативних показників наводити відповідні письмові пояснення відсутності певного показника;
3. При складанні бюджетних програм, за якими «Типовими переліками...» не визначено їх мету, завдання, результативні показники з огляду на специфіку для кожного окремого бюджету, формувати зміст цих програм із урахуванням стратегічних цінностей та цілей, на досягнення яких спрямована бюджетна програма з обов'язковим визначенням результативних показників виконання бюджетної програми/підпрограм, а саме - затрат, продукту, ефективності, якості. У разі складення паспорта бюджетної програми за неповним переліком результативних показників наводити відповідні письмові пояснення відсутності певного показника;
4. Забезпечити розміщення на офіційному сайті Дніпровської міської ради та її виконавчих органів усіх паспортів бюджетних програм на 2018 р. у триденний строк з дня їх затвердження.
5. Головним розпорядником бюджетних коштів м. Дніпра провести публічне представлення інформації про виконання бюджету м. Дніпра за підсумками 2017 року та розмістити на офіційному сайті інформацію про час та місце проведення цих публічних заходів.
6. Забезпечити дотримання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» в діяльності Департаменту економіки, фінансів та міського бюджету Дніпровської міської ради при виконанні запитів громадських організацій на доступ до публічної інформації про бюджет міста Дніпро.
7. Департаменту економіки, фінансів та міського бюджету Дніпровської міської ради більш активно застосовувати своє право щодо повернення паспортів бюджетних програм на доопрацювання відповідному головному розпоряднику у разі невідповідності змісту таких паспортів вимогам нормативних актів Міністерства Фінансів України.

Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ДОГО «Дніпропетровський координаційно експертний центр з питань регуляторної політики»

«Оцінка рівня доброчесності запровадження ПЦМ у міському бюджеті Дніпровської міської ради на 2017 рік та прогнозна оцінка ефективності бюджетних програм на 2018р»

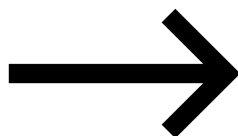
РЕЗУЛЬТАТИ ПРИЙНЯТОГО РІШЕННЯ

Взаємодія з ОМС – стратегія партнерства не була втілена. ОМС не сприйняв доводів громадських аудиторів

Більше місяця жодної відповіді щодо подальшої долі звернення з Дніпровської міської ради не надходило, що є грубим порушенням вимог Закону України «Про звернення громадян».



Взаємодія з ДАСУ. Була направлена заява до Східного офісу ДАСУ з проханням проведення державного аудиту Дніпровської міської ради по фактах, виявлених громадським аудитом щодо порушень правил складання паспортів бюджетних програм розпорядників коштів міського бюджету м. Дніпро.



Кейс-історії оскарження порушень бюджетного процесу на всіх його етапах

ДОГО «Дніпропетровський координаційно експертний центр з питань регуляторної політики»

«Оцінка рівня доброчесності запровадження ПЦМ у міському бюджеті Дніпровської міської ради на 2017 рік та прогнозна оцінка ефективності бюджетних програм на 2018р»

« У Східному офісі нас як і херсонців почули. У першому кварталі 2018 року проведено державний аудит Дніпровської міської ради щодо виконання бюджету міста Дніпро за 2014-2016 роки та за 9 місяців 2017 року. Проведено ревізії у департаментах Дніпровської міської ради: Економіки, фінансів та міського бюджету, По роботі з активами, Гуманітарної політики, Благоустрою та інфраструктури, Охорони здоров'я населення. Також зібрана інформація в інших структурних підрозділах міської ради та на створених нею комунальних підприємствах. Це допомогло вплинути на органи місцевого самоврядування нашого міста...

https://www.youtube.com/watch?v=YPCX_hONKHM&feature=youtu.be ». – А. Андреев



Висновки результатів державного аудиту додаються



ДЕРЖАВНА АУДИТОРСЬКА СЛУЖБА УКРАЇНИ

СХІДНИЙ ОФІС ДЕРЖАУДИТСЛУЖБИ

вул. Володимира Антоновича, 22, корпус 2, м. Дніпро, 49101 тел. 32-21-50, факс 32-21-55

E-mail: dnipro@dkrs.gov.ua, Код ЄДРПОУ № 40477689

11.04.2018 № 04-08-15 / 2844 На № _____ від _____

Голові Дніпропетровської обласної
Громадської організації
«Дніпропетровський координаційно-
експертний центр з питань
регуляторної політики»
Андресву О.М.
вул. Зелена, 1/110, м.Дніпро, 49102

Про надання відповіді
на звернення

Шановний Олексію Миколайовичу!

Східний офіс Держаудитслужби (далі – Східний офіс) в межах повноважень розглянув Ваше звернення від 09.11.2017 №03/06-194 щодо порушень вимог Бюджетного кодексу України в діяльності Дніпровської міської ради та повідомляє наступне.

Відповідно до плану проведення заходів державного фінансового контролю Східного офісу на 4 квартал 2017 року та на підставі розпорядження голови Дніпропетровської обласної державної адміністрації від 12.01.2017 №Р-3/0/3-17 «Про затвердження плану проведення аудитів місцевих бюджетів у Дніпропетровській області на 2017 рік», проведено державний фінансовий аудит виконання бюджету міста Дніпра за 2014-2017 роки.

Факти, які викладені у Вашому зверненні досліджено у ході вищезазначеного аудиту, що знайшло відображення в аудиторському звіті.

Під час дослідження змісту паспортів бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів встановлено недотримання вимог абз.2 ч.8 ст.20 Бюджетного Кодексу та п. 2.7 Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання щодо визначення результативних показників бюджетної програми (затрат, продукту, ефективності та якості).

Так, у паспортах бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів, які стосуються завдань щодо «Забезпечення надійного та безперервного функціонування житлово-експлуатаційного господарства»

(4016010); «Капітальний ремонт житлового господарства» (4016021); «Капітальний ремонт житлового господарства об'єднань співвласників багатоквартирних будинків» (4016022), відсутні показники затрат, продукту та ефективності з одиницею виміру площини (кв.м - «обсяг будівництва/реконструкції, км (кв.м)»; «середні витрати на 1 км (кв.м) будівництва/реконструкції об'єкта, тис. грн»).

Аналогічні вищенаведені зауваження наявні в таких паспортах бюджетних програм: «Інші заходи, пов'язані з економічною діяльністю» (5217500) (сума витрат – 23,0 млн грн) - результативні показники не містять одиниць виміру площини та вартості робіт на одиницю площини; «Капітальний ремонт житлового фонду» (5216021) (сума витрат – 55,1 млн грн) - показники затрат, продукту та ефективності паспорту не визначають загальну площу ремонту та освітлення фасадів (кв.м), вартість ремонту та освітлення одиниці площі фасадів.

Крім того, під час аудиту було проаналізовано низку бюджетних програм, виконавцем яких визначено *Департамент благоустрою та інфраструктури Дніпровської міської ради* (далі – Департамент благоустрою), яким допущено недоліки за 5-ма програмами (КПКВК 5016060 «Благоустрій міст, сіл, селищ», КПКВК 5017470 «Внески до статутного капіталу суб'єктів господарювання», КПКВК 5019110 «Охорона та раціональне використання природних ресурсів», КПКВК 5017310 «Проведення заходів з землеустрою», в яких були відсутні деякі показники затрат, продукту, ефективності та якості, або ці показники віднесені до інших розділів (до показника ефективності замість показника якості), або взагалі відсутні показники, що характеризують витрати на одиницю продукту (1 км або площа).

Допущені недоліки свідчать про недотримання Департаментом благоустрою при складанні паспортів бюджетних програм змісту Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів.

Крім того, витрати на видалення одного дерева за паспортом бюджетної програми «Благоустрій міст, сіл, селищ» Департаменту благоустрою значно перевищують аналогічні показники паспортів бюджетних програм, затверджених в інших місцевих бюджетах (Київської МДА, Дніпропетровської ОДА), як це зазначено і у висновках громадської експертизи діяльності виконавчих органів Дніпровської міської ради від 01.11.2017, зроблених Дніпропетровською обласною громадською організацією «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики».

При дослідженні паспортів бюджетних програм відносно витрат на утримання штату за ПБП КПКВК «Організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності обласної ради, районної ради, районної у місті ради (у разі її створення), міської, селищної, сільської рад та їх виконавчих комітетів» встановлено, що після опрацювання висновків громадської експертизи діяльності виконавчих органів Дніпровської міської

ради від 01.11.2017, зроблених Дніпропетровською обласною громадською організацією «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики», до бюджетних програм внесено показник ефективності «витрати на утримання однієї штатної одиниці, тис. грн».

Проте, залишається значною різниця між витратами на утримання однієї штатної одиниці за різними Департаментами міської ради.

Крім того, аналіз прийнятих міською радою протягом дослідженого періоду місцевих цільових програм засвідчив низку недоліків на стадіях їх розробки, виконання та звітування про результати. Так, деякі програми, які прийнято на місцевому рівні, не мали конкретних даних щодо показників їх ефективності та якості.

Майже всі програми не фінансувалися в повному обсязі, бюджетні асигнування розпорошувались на різні заходи, що не забезпечувало максимальної концентрації ресурсів на виконанні пріоритетних завдань.

Так, із 69 програм, дія яких передбачалась у 2014 році за загальним та спеціальним фондами міського бюджету, лише 7 (10,1% від загальної кількості програм) забезпечені в повному обсязі, у 2015-2017 роках з 64, 49 та 44 програм у повному обсязі забезпечені лише 4 (6,2%), 3 (6,1%), та 9 (20,4%).

Аналіз діючих на території міста цільових програм засвідчив, що у 2014 році на їх забезпечення спрямовано лише 49,2% від затверджених у бюджеті видатків, у 2015 – 60,7%, у 2016 році – 93,4%, у 2017 році – 84,5%.

Крім того, на момент проведення аудиту Дніпровська міська рада була визначена головним розпорядником бюджетних коштів, у тому числі за деякими програмами, що не відповідає вимогам ч.2 ст.22 Бюджетного кодексу України.

Наприклад, протягом 2014-2017 років міську раду визначено головним розпорядником бюджетних коштів за програмами, заходи яких спрямовувались на *забезпечення функцій міської ради та її виконавчих органів*, у той час як зазначені видатки відповідно до п. 20 Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 *повинні включатися до кошторисів (бюджетних програм) як видатки, пов'язані з діяльністю установи.*

Так, у межах програм щодо утримання та забезпечення збереження в належному технічному і санітарному стані будинків міської ради, які орендують міська рада та її виконавчі органи, створення сприятливих умов праці для працівників цих органів та програм щодо утримання та збереження в належному технічному стані автомобільного транспорту, який використовується міською радою та її виконавчими органами, та своєчасного надання автотранспортних послуг протягом 2014-2017 років витрачено 58,3 млн грн.

Враховуючи вищевказане, планування та виконання міського бюджету за програмно-цільовим методом на сучасному етапі має низку недоліків, зокрема щодо визначення результативних показників бюджетних програм, недостатнього забезпечення їх ресурсами, незапровадження системи моніторингу досягнення їх результатів, що не сприяє якісному та ефективному використанню бюджетних коштів. Крім того, непідкріплення місцевих цільових програм фінансовими ресурсами та розпорошення коштів дрібними частинами на різні заходи не дозволяє отримувати соціально та економічно значущі результати, надавати населенню послуги на більш високому рівні.

Детальна інформація про недоліки при складанні та виконанні програм у розрізі галузей наведена у звіті про результати державного фінансового аудиту виконання бюджету міста Дніпра за 2014-2018 роки, який направляється на Вашу адресу.

З повагою
В.О. начальника



В.ДОВГИЙ