

РЕЗУЛЬТАТИ

ОЦІНКИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ



Звіт базується на результатах оцінювання 15 ОТГ з 10 областей України, проведеного Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) на замовлення Програми «U-LEAD з Європою», та зустрічей з керівниками та фахівцями об'єднаних територіальних громад, які прийняли участь у II етапі Проекту «Оцінка системи організації управління фінансами в об'єднаних територіальних громадах» у період з червня по грудень 2019 року

Над звітом працювали:

В'ячеслав Зубенко, Генеральний директор ІБСЕД

Андрій Корнієнко, експерт ІБСЕД

В'ячеслав Голинський, експерт ІБСЕД

Рецензенти:

Александра Фелінгер, заступниця директора Програми, «U-LEAD з Європою»

Юлія Сибірянська, радниця з фіскальної політики, «U-LEAD з Європою»

Ясмiна Джікіч, експертка з управління публічними фінансами, SKL international

Віктор Венцель, експерт з фіскальних питань, Офіс підтримки реформ децентралізації при Мінрегіоні

Автори та Програма «U-LEAD з Європою» висловлюють подяку:

Керівникам та фахівцям **Великосеверинівської, Войнилівської, Воскресенської, Дубівської, Іллінівської, Клеванської, Малолюбашанської, Немирівської, Новопсковської, Раївської, Святовасилівської, Соколівської, Соледарської, Чмирівської, Ясківської об'єднаних територіальних громад** за участь в оцінюванні, відкритість та готовність до співпраці.

Залученим до оцінки експертам та радникам з місцевих фінансів Програми «U-LEAD з Європою» за їхню підтримку та допомогу громадам в удосконаленні системи управління фінансами: **Інні Святній, Олесі Голинській, Роману Власенко, Сергію Івахніну, Ірині Кондратюк, Анатолію Матвіюку, Інні Мироновій, Андрію Мужевському, Олені Савченко, Оксані Швець**.

Експертам ІБСЕД, які безпосередньо працювали в ОТГ, готували індивідуальні звіти з оцінки управління фінансами в громадах та рекомендації з їх удосконалення, а також за високий фаховий рівень, продемонстрований в роботі з громадами: **В'ячеславу Зубенко, Андрію Корнієнко, В'ячеславу Голинському, Лідії Гладченко, Марині Шаповал, Тетяні Паутовій, Тамарі Шаповал**.

Партнерському **проекту DOBRE** за надання своєї методики оцінювання, яка послужила відправною точкою оцінювання, та безперервний обмін інформацією у сфері управління місцевими фінансами.

Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», Шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні», Європейського Союзу та його держав-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.

Усі права захищені. Жодна частина публікації не може бути відтворена, перекладена, адаптована, збережена в пошуковій системі або передана будь-якою формою або будь-якими засобами без попереднього дозволу від «U-LEAD з Європою».

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| 1. ПЕРЕДУМОВИ ТА МЕТА ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ В ГРОМАДАХ | 4 |
| 2. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ЩО ПРИЙНЯЛИ УЧАСТЬ В ОЦІНЮВАННІ | 6 |
| 3. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД | 11 |
| 4. ПРОЗОРИСТЬ ТА ВІДКРИТІСТЬ БЮДЖЕТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД | 18 |
| 5. СТРАТЕГІЧНИЙ ПЛАНУВАННЯ ТА ГОТОВНІСТЬ ДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ | 22 |
| 6. ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ ГРОМАД, ЩО ПРИЙНЯЛИ УЧАСТЬ В ОЦІНЮВАННІ | 27 |
| 7. ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ВИДАТКАМИ БЮДЖЕТІВ ОТГ | 40 |
| 8. УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ В ОТГ | 48 |
| 9. ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В ГРОМАДАХ | 53 |
| 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ В ГРОМАДАХ | 56 |
| 11. РІВЕНЬ АВТОМАТИЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ В ГРОМАДАХ | 59 |
| 12. УЗАГАЛЬНЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ ФІНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В 15 ГРОМАДАХ | 62 |

1. ПЕРЕДУМОВИ ТА МЕТА ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ В ГРОМАДАХ

Програма «U-LEAD з Європою» (Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку) – є ініціативою, що спільно фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією, з метою підтримки України та її руху до більш демократичного, стабільного та процвітаючого майбутнього. Програма «U-LEAD з Європою» підтримує політику децентралізації та реформу регіональної політики шляхом надання правових та стратегічних рекомендацій щодо формування відповідного законодавства та політики. «U-LEAD з Європою» підвищує можливості стейкхолдерів щодо децентралізації та регіонального розвитку на усіх рівнях, із основним фокусом на розвиток громад та якість життя їх жителів. Вдосконалення фінансового управління в об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ) та підвищення їх інституційної спроможності з метою впровадження реформи місцевого самоврядування входять до переліку пріоритетних напрямків Програми.

Базуючись на результатах пілотного проекту «Структура, інструменти та процедури організації фінансового контролю у громадах», аналізу додаткових даних та документів, консультацій з проектом DOBRE та іншими донорами, що працюють на місцевому рівні, програма «U-LEAD з Європою» ініціювала проведення глибокого аналізу та здійснення оцінки поточного статусу системи управління місцевими фінансами в об'єднаних територіальних громадах. Метою аналізу було оцінити на скільки якісно організовані процеси планування, виконання, обліку та контролю за доходами та доходами та видатки бюджетів в ОТГ.

У період з листопада 2018 по березень 2019 року Програмою «U-LEAD з Європою» спільно із залученою консалтинговою компанією «Центр інформаційних та аналітичних технологій» було проведено I етап оцінки якості організації управління фінансами в 10 ОТГ з 5 областей України, а також визначено системні питання, які потребують вирішення на рівні держави. Основою методології оцінки послужила методика проекту DOBRE з оцінювання управління фінансами об'єднаних територіальних громадах. З підсумковими результатами оцінки I етапу проекту можна ознайомитись на сайті decentralization.gov.ua.¹

Під час першого етапу стало зрозумілим, що оцінка може суттєво сприяти вдосконаленню системи управління публічними коштами на місцевому рівні, так як індивідуальні звіти та плани дій надають корисну інформацію фахівцям ОТГ для подальшого розвитку та вдосконалення управління фінансами.

Тому Програмою «U-LEAD з Європою» було вирішено продовжити здійснення оцінки ще в 15 ОТГ із 10 областей України (II етап). Даний Звіт є результатом II етапу проекту «Оцінка системи організації управління фінансами в об'єднаних територіальних громадах», що виконувався фахівцями **Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД)** у партнерстві з Програмою «U-LEAD з Європою» та радників з фінансів Центрів розвитку місцевого самоврядування (з 2020 року - регіональних офісів Програми) Вінницької, Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Івано-Франківської, Луганської, Одеської, Миколаївської, Кіровоградської, Рівненської областей у період з червня по грудень 2019 року.

Основна мета оцінки - надання підтримки громадам в налагодженні ефективного управління їх фінансовими ресурсами, щоб краще зрозуміти вимоги існуючої системи державних фінансів; збільшити спроможність громад управляти власними фінансовими

¹ https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/479/10_AHs_assessment_final_report.pdf

ресурсами; досягти стратегічних цілей розвитку та стати привабливим місцем для життя своїх громадян, а також для створення та розвитку бізнесу.

Завданнями II етапу проекту було:

- ▶ оцінити рівень дотримання нормативних процедур та правил, якість організації управління фінансовими ресурсами органами місцевого самоврядування базового рівня,
- ▶ розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення існуючої системи фінансового менеджменту, мінімізації ризиків та підвищення фінансової спроможності ОТГ,
- ▶ визначити системні питання в сфері управління публічними коштами, які потребують вирішення на рівні держави.

У кожній із обраних для оцінювання громад було досліджено наступні тематичні напрямки: стратегічне планування, бюджетний менеджмент, включаючи адміністрування доходів та виконання видатків бюджету, ведення обліку, управління активами, організація закупівель, системи опрацювання та зберігання даних. Крім того, вивчалися питання бюджетної прозорості та підзвітності.

Процес оцінювання складався із кількох стадій: підготовка до проведення оціночних місій в ОТГ, під час яких аналізувались наявні у відкритому доступі джерела інформації про громаду та досліджувалась інформація з них; особисті бесіди та робота з документами в громаді (для цього команда експертів, разом із радниками з місцевих фінансів ЦРМС відвідували кожну ОТГ та проводили комплексне опитування Голови громади, спеціалістів з фінансового та економічного відділів, інших профільних фахівців, опрацьовували та аналізували фінансово-бюджетну документацію); підготовка звітів по кожній ОТГ. На завершальному етапі отримані результати презентувались керівництву ОТГ та виконавчим органам громади, обговорювались можливі напрямки вдосконалення управління фінансами в ОТГ. Фахівці кожної ОТГ, яка приймала участь в оцінці, отримали детальний звіт із результатами проведеного оцінювання та розробленою матрицею рекомендацій, в якій рекомендації систематизовано за періодами впровадження: короткостроковий, середньостроковий, довгостроковий. Програма «U-LEAD з Європою», спільно з регіональними офісами, здійснюватиме подальший супровід ОТГ, допомагаючи із впровадженням рекомендацій у практику.

Оцінка носить не лише описовий характер. Вона є інструментом перспективних досліджень системи фінансового менеджменту в ОТГ на макрорівні. Так, на основі відповідей на питання кабінетного дослідження та анкети, заповненої під час особистого інтерв'ю, є можливість здійснити рейтингування громад за рівнем організації управління публічними фінансами в цілому та за кожним із тематичних напрямків. Це дає можливість ідентифікувати тематичні напрямки управління, по яким в органів місцевого самоврядування виникає найбільше проблем, а отже вони потребують більше підтримки, у т.ч. навчальних заходів, консультацій або навіть змін до законодавства, залежно від причин їх виникнення.

2. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ЩО ПРИЙНЯЛИ УЧАСТЬ В ОЦІНЮВАННІ

У розділі аналізувалась найбільш релевантна для оцінки управління фінансами інформація про ОТГ, у тому числі, але не виключно склад громади, мережа закладів, стан інфраструктури та ключові соціально-економічні показники, що можуть впливати на доходи та видатки бюджету та на показники діяльності громади й місцевий економічний розвиток. Зверталась увага на демографічні показники громади і їх динаміку, наявність гендерної статистики, наявність зареєстрованих на території громади бізнес-структур, повноту інформації в реєстрах громади тощо. Отримані дані використовувались як аналітична база і у інших розділах звіту.

ЗВЕДЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ

1. Оцінювання управління фінансовими ресурсами було здійснено у 15 об'єднаних територіальних громадах із 10 областей (Вінницької, Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Івано-Франківської, Луганської, Одеської, Миколаївської, Кіровоградської, Рівненської) в період з липня 2019 р. по листопад 2019 р. Для оцінки використовувалися дані за 2018 та перше півріччя 2019 року. Усі ОТГ, в яких здійснювалась оцінка, були створені в 2015-2017 роках, є різними як за кількістю населення (від 3,5 до 20,6 тисяч осіб), так і за площею (від 63,5 до 669 км²), мають різний адміністративний статус (сільська, селищна, міська рада) та різну віддаленість від найближчого міста обласного значення (від 10 до 95 км) (табл. 1).

Таблиця 1.

Громади, які прийняли участь в II етапі управління фінансами

| Область | Назва ОТГ | Тип ради | Площа, кв.км | Кількість мешканців, тис осіб | Відстань від адміністративного центру ОТГ до міста обл. значення, км |
|-------------------|---------------------|----------|--------------|-------------------------------|--|
| Дніпропетровська | Раївська | сільська | 669,4 | 11,1 | 44 |
| Вінницька | Немирівська | міська | 271,4 | 15,4 | 46 |
| Миколаївська | Воскресенська | селищна | 192,4 | 11,2 | 16 |
| Луганська | Новопсковська | селищна | 271,3 | 12,2 | 95 |
| Донецька | Соледарська | міська | 558,3 | 20,9 | 61 |
| Дніпропетровська | Святовасилівська | сільська | 231,9 | 4,3 | 70 |
| Волинська | Дубівська | сільська | 125,0 | 3,6 | 75 |
| Донецька | Іллінівська | сільська | 526,5 | 9,6 | 37 |
| Кіровоградська | Соколівська | сільська | 228,4 | 6,1 | 10 |
| Івано-Франківська | Войнилівська | селищна | 77,1 | 6,5 | 40 |
| Кіровоградська | Великосеверинівська | сільська | 139,0 | 3,5 | 13 |
| Рівненська | Малолюбашанська | сільська | 414,4 | 5,8 | 37 |
| Луганська | Чмирівська | сільська | 206,2 | 6,7 | 63 |
| Одеська | Яськівська | сільська | 225,3 | 8,5 | 58 |
| Рівненська | Клеванська | селищна | 63,6 | 11,7 | 23 |

2. Усі проаналізовані громади мають на балансі комунальні заклади, установи та підприємства. Структура фінансування в даних ОТГ залежить від повноти повноважень, які взяла на себе відповідна громада.

Взагалі, практика свідчить, що не всі громади відразу після об'єднання беруть на себе всі видаткові повноваження, визначені Бюджетним кодексом. Якщо одні громади відразу прийняли в управління всі бюджетні установи, що знаходяться на їх території, то інші – лише частково та вибірково, а деякі – надають перевагу не брати в управління бюджетні установи, як і раніше віддаючи на районний бюджет трансферти на їх утримання. Така практика не є позивною, оскільки в такому випадку населення не відчуває ефекти від добровільного об'єднання. Фактично, керівництво таких громад відмовляється не лише від фінансової, а й від управлінської та навіть політичної самостійності.

3. В досліджуваних громадах функціонує від одного до шести головних розпорядників бюджетних коштів. Так, у 5 громадах є лише один головний розпорядник бюджетних коштів, ще у 5 ОТГ – два ГРК, а у Соледарській ОТГ – 6 головних розпорядників (рис.1.). Слід зазначити, що визначення виконавчого комітету ради головним розпорядником бюджетних коштів є порушенням статті 22 Бюджетного кодексу України, так як це є колегіальний орган управління без статусу юридичної особи. Враховуючи, що дана проблема спостерігається у 3 із 15 проаналізованих ОТГ, дана проблема може вважатись системною та потребує додаткової уваги з боку органів управління громади.

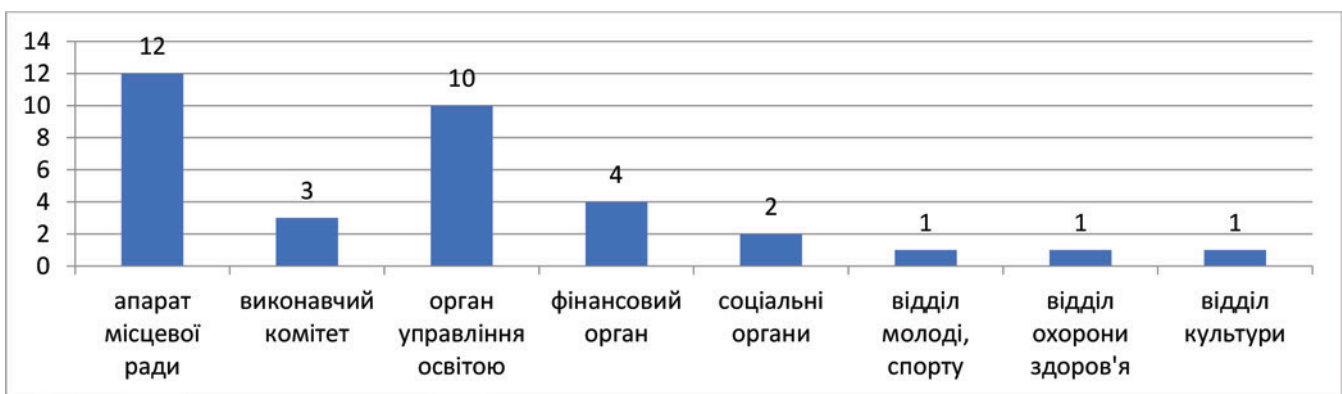


Рис.1. Головні розпорядники бюджетних коштів, що функціонують в аналізованих ОТГ

Всі видатки бюджету здійснюються через бюджетні програми цих головних розпорядників бюджетних коштів.

4. У результаті аналізу затверджених в громадах документів середньострокового та стратегічного характеру, визначених в них пріоритетів розвитку встановлено, що найбільш частими пріоритетами розвитку ОТГ є:

- забезпечення належного функціонування закладів освіти, культури, медицини,
- забезпечення якісного надання адміністративних послуг
- забезпечення розвитку інфраструктури та благоустрою громади
- створення умов для розвитку бізнесу та залучення інвестицій
- впровадження енергозберігаючих технологій та раціональне використання енергоресурсів
- забезпечення прав та інтересів дітей, створення найкращих умов для їх життя та розвитку

- раціональне використання бюджетних коштів
- розбудова громадянської активності та соціальна згуртованість громади
- формування безпечного середовища

Таким чином, найбільш болючими для громад є проблеми соціального характеру, тому їх визначають як пріоритетні для вирішення в середньостроковій та довгостроковій перспективі. В свою чергу недостатньо уваги приділяється проблемам створення сприятливого бізнес-середовища, захисту екологічної ситуації в громаді та енергозбереженню. Інколи пріоритетом стратегії громади визначають «виконання бюджету громади», що по суті своїй є поточною роботою, а не стратегічним пріоритетом. Це може свідчити про недостатнє розуміння сутності стратегії, пріоритетів розвитку, причинно-наслідкових зв'язків та відсутність дійсного стратегічного бачення розвитку громади, а концентрація саме на вирішенні складних поточних питань, що накопичились за попередні роки.

5. Рівень оприлюднення наявних у місцевих радах документів та інформації на офіційних сайтах громад є невисоким (рис.2). Лише 6 ОТГ розмістили паспорт громади на сайті, 7 ОТГ інформацію про мережу закладів, установ, організацій в громаді, але жодна із громад не розмістила інформацію по реєстрам, які лежать в основі розрахунків показників соціально-економічного розвитку.



Рис.2. Кількість ОТГ, які оприлюднюють загальну інформацію про ОТГ на сайті громади

Методика даної оцінки дає можливість структурувати результати оцінки з метою подальшого порівняння громад за набраними балами по кожному із напрямків оцінювання. Так, повнота інформації про громади та її доступність як результат оцінювання представлено на діаграмі (рис.3) та свідчить про значні відмінності між громадами при оцінюванні по одних і тих же параметрах.

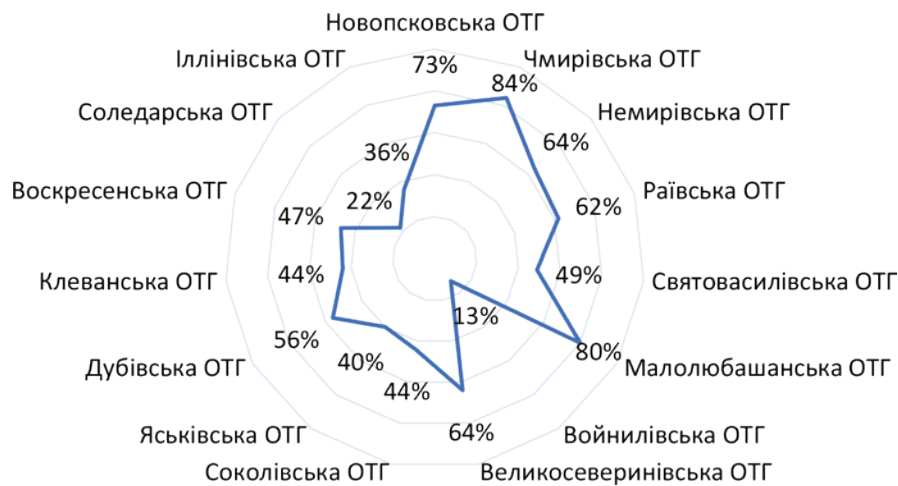


Рис.3. Зведені результати аналізу повноти інформації по громади та її оприлюднення

В громадах реєстри, які мають використовуватися для розрахунку показників соціально-економічного розвитку (зокрема, демографічні реєстри, реєстри комунальної власності, просторові реєстри, реєстри земельних ресурсів, плани забудови тощо) не оприлюднюються. Причиною цього досить часто є банальна відсутність таких локальних реєстрів.

УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для громад:

- розробити та оприлюднити соціальний паспорт громади, який повинен включати повну інформацію про структуру населення громади за віком, статтю, національністю, містити інформацію про наявні гендерні групи у розрізі населених пунктів, по-можливості детальну інформацію щодо зайнятості населення та рівня безробіття, а також статистичні дані щодо наявності в громаді компаній різного профілю.
- виокремити розділ чи рубрику на сайті громади, де на постійній основі буде розміщуватись інформація про ключові показники соціально-економічного розвитку громади.
- для невеликих сільських громад розглянути можливість розширення своїх меж шляхом приєднання сусідніх територіальних громад, що може збільшити їх фінансовий, людський, інституційний потенціал, а отже сприятиме стійкому розвитку, надання більш якісних послуг населенню, а також може позитивно вплинути на структуру бюджету.
- розглянути можливість створення власних реєстрів у громадах (у разі їх відсутності), що дозволить краще управляти майном громади, а також контролювати ситуацію зі сплатою податків у місцевий бюджет.
- Громадам, в яких рада, як колегіальний орган, визначено як ГРК, необхідно перелік головних розпорядників бюджетних коштів привести у відповідність до статті 22 Бюджетного кодексу.

Для державних органів влади:

- необхідно переглянути форми, структуру та періодичність оприлюднення статистичних даних, які формуються державною статистичною службою й характеризують демографічну ситуацію та впливають на стан розвитку ОТГ. Так, за даними представників ОТГ, на сьогоднішній день в них не достатньо статистичної інформації щодо чисельності населення

в розрізі вікових категорій, чисельності працездатного населення, тощо. Тому доцільно розробити стандартизовану форму збору даних, що полегшило б уніфікацію інформації, зібраної в різних громадах, а також запровадити механізм обміну інформацією з громадами в автоматичному режимі.

3. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У даному розділі увага приділена аналізу організаційної структури апарату рад та їх виконавчих органів, організації взаємодії між ними; вивчались посадові інструкції та положення про структурні підрозділи в контексті дублювання функцій, проблем в розподілі повноважень. Особливо досліджено діяльність місцевих фінансових органів, навантаження на працівників виконавчих органів ради та частку управлінських видатків у сукупних видатках бюджету. Вивчено питання ступеня фінансування видаткових повноважень, визначених Бюджетним кодексом. Проведено огляд діяльності ради, як представницького органу.

ЗВЕДЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ

► За результатами дослідження встановлено, що адміністративна структура проаналізованих ОТГ є типовою, а відмінність, в переважній більшості, зумовлена лише кількістю працівників та кількістю структурних підрозділів.

Як показано на рисунку 1, лише чотири ОТГ мають фінансові управління як окремі юридичні особи. Водночас рішеннями сесій вони визначені розпорядниками бюджетних коштів. Така подвійна роль фінансових управлінь визначає їх більш широку відповідальність за: організацію та координацію бюджетного процесу, контроль за дотриманням бюджетної та фінансової дисципліни усіма учасниками бюджетного процесу, моніторинг та аналіз виконання бюджету, аналітична робота щодо ефективності витрачання коштів громади та розробка заходів із збільшення доходів бюджету. Як головні розпорядники ці управління виконують ряд бюджетних програм, здійснюючи від свого імені відповідні касові видатки та формуючи бухгалтерську та фінансову звітність за цими програмами. В інших громадах фінансовий підрозділ є частиною апарату ради, що є характерним для невеликих сільських громад.

Перевага утворення окремих фінансових управлінь у формі відокремлених юридичних осіб полягає в тому, що вони наділяються більшими повноваженнями, включаючи можливість виконувати контрольні функції, розробляти та затверджувати нормативно-правові акти у межах своєї компетенції, здійснювати аудит цільового та ефективного використання бюджетних коштів, правильності нарахування заробітної плати працівникам та проведення тематичних перевірок в установах, які отримують бюджетне фінансування. Також вони можуть призначатися головними розпорядниками та виконувати ряд бюджетних програм. Це є особливо актуальним у контексті фінансової децентралізації, враховуючи існування високого ризику неефективного використання бюджетних коштів та недосконалої системи внутрішнього фінансового контролю в громадах. Проте саме керівництво ОТГ, особливо невеликих сільських громад, має самостійно прийняти рішення щодо економічної доцільності створення окремого фінансового відділу (або підрозділу) в своїй громаді та визначити обсяг джерел ресурсів для його утримання.

► Загалом, у громадах, в яких проводилася оцінка, після процесу об'єднання доволі швидко було створено необхідні управлінські структури та налагоджені процедури. Однак, зі слів представників ОТГ (зафіксованих у «Письмових опитувальниках»), їм досі бракує високопрофесійних кадрів для налагодження ефективного фінансового менеджменту, швидкого реагування на проблеми, що виникають у зв'язку зі зміною умов функціонування у форматі об'єднаної громади або в умовах частих змін законодавства; у роботі адміністративного персоналу ОТГ переважає рутинна робота та великий обсяг поточних завдань.

► Що стосується структури управлінського апарату та виконавчих органів, у проаналізованих громадах спостерігається деяка неупорядкованість, оскільки типові положення щодо структури та кількісного складу структурних підрозділів для органів місцевого самоврядування носять рекомендаційний характер. З одного боку, це дає можливість органам місцевого самоврядування самостійно визначати структуру та чисельність в залежності від специфіки кожної адміністративно - територіальної одиниці та їх повноважень, з іншого - може призвести до нераціонального визначення структурних підрозділів та їх чисельності, що, своєю чергою, необґрунтовано збільшує витрати на утримання апарату управління в громаді.

► У складі виконкому деяких сільських громад секретар ради виконує обов'язки секретаря виконкому, це передбачено законодавством. У той же час у складі виконкому деяких рад є одночасно посади секретаря виконкому та керуючого справами виконкому, що по суті є однією й тією ж посадою. Спостерігаються і інші неточності в назвах посад, тому громадам варто звернути увагу на вимоги додатків 50-54 Постанови КМУ від 09.03.2006 № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів»

► Проаналізовані положення та посадові інструкції показали, що в основному дублювання функцій між структурними підрозділами відсутнє. Вказані документи затверджено відповідно до нормативних вимог, але далеко не на всіх офіційних сайтах громад їх оприлюднено (рис. 4), про що громадам надано відповідні рекомендації.

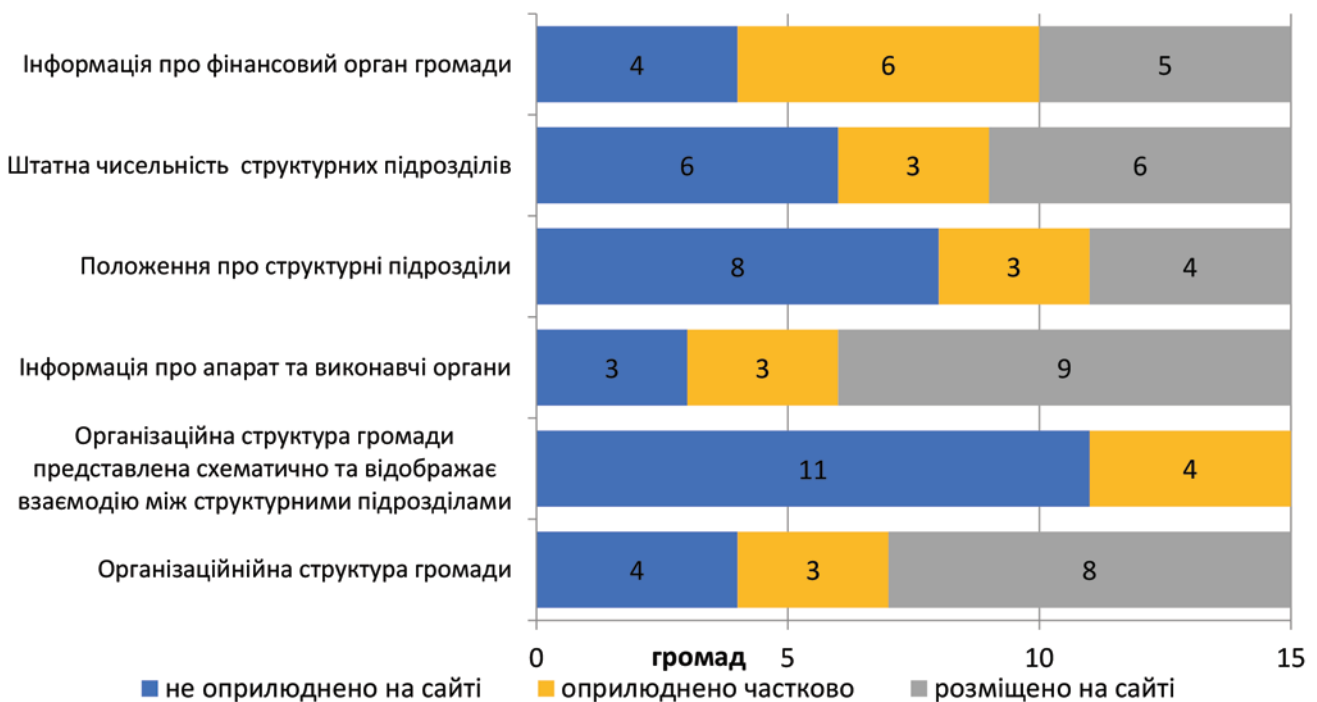


Рис.4. Рівень оприлюднення інформації про організаційну структуру громад

Як видно з рис 4, інформація щодо організаційної структури здебільшого оприлюднюється на офіційних сайтах громад, але не в повній мірі або її складно знайти. Наприклад, схематично організаційна структура громад в повному обсязі не представлена на жодному із сайтів громад, положення про структурні підрозділи, штатну чисельність – не оприлюднено в повній мірі майже в 2/3 аналізованих громад. Крім того, проаналізовані громади не

зовсім коректно представляють інформацію про структуру апарату на сайті: у загальному переліку представлено все разом як відділи, які є структурними підрозділами апарату ради, так і виконавчі органи, які є самостійними юридичними особами. Також, не всі громади оперативно оновлюють інформацію на сайті щодо змін у структурі та штатному розкладі, а деякі громади зовсім не оприлюднюють структуру та штатний розклад.

► Окремо було досліджено функціонування органу управління освітою. У більшості громад орган управління освітою є юридичною особою. У трьох громадах у склад органу управління освітою включено методичний кабінет, що значно збільшує витрати на утримання. У рекомендаціях зазначено, що цю функцію органу управління освіти можливо більш раціонально організувати, - за рахунок міжмуніципального співробітництва, або укладення угод з інститутами підвищення кваліфікації педагогічних працівників. Якість організації функціонування освітньої галузі у громаді напряму впливає на бюджетні видатки громади, тому слід здійснювати оптимізацію навчальних закладів, яка має базуватись на економічних розрахунках її доцільності та при цьому не шкодила якості освітніх послуг, що надаються учням в громаді. У 8 громадах спостерігаються дії щодо оптимізації навчальної мережі (на різній стадії оптимізації), решта ще не починали оптимізацію.

► Для оцінки бюджетних видатків на утримання управлінського апарату було розраховано управлінське навантаження в громадах (рис. 5). Достатність або надлишковість рівня управлінського навантаження можна аналізувати лише у порівнянні за чисельністю населення громадах.

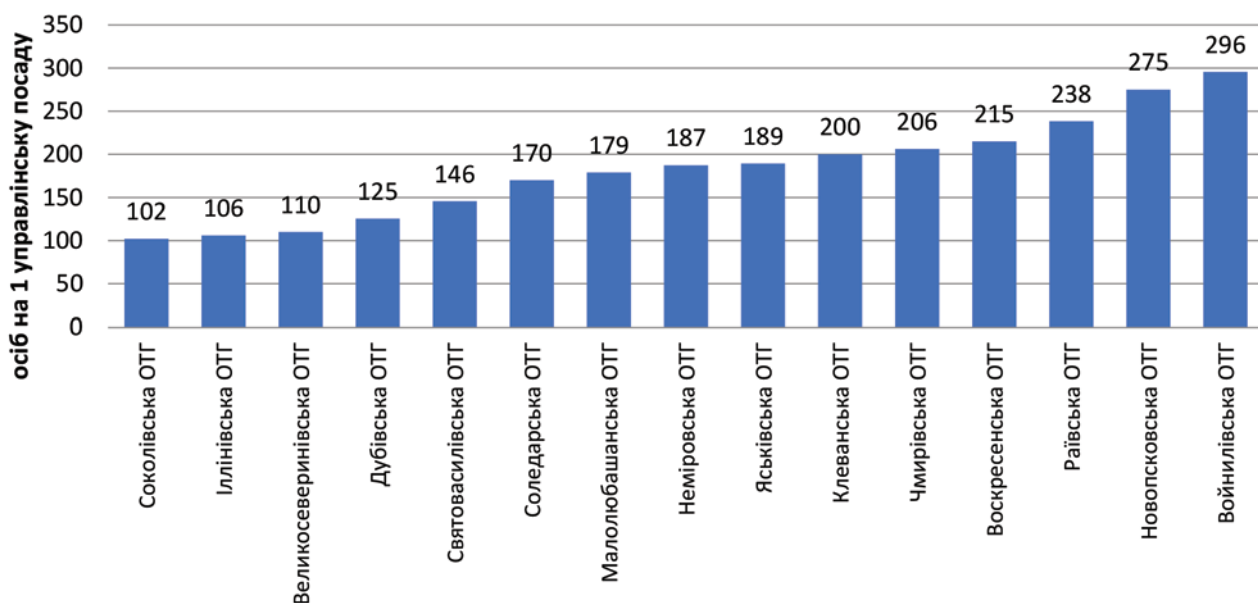


Рис. 5. Управлінське навантаження на одну штатну одиницю ОМС, мешканців на 1 управлінську посаду

Як видно з діаграми, середній рівень навантаження на управлінський апарат в громадах відрізняється майже в 3 рази – від 102 осіб на 1 управлінську одиницю в Соколівській ОТГ до 296 осіб на посаду в Войнилівській ОТГ (при середньому значенні в аналізованих громадах близько 200 осіб на 1 посаду). Зазначимо, що населення цих двох громад практично однакове (у Войнилівській ОТГ мешкає 6,5 тис. осіб, в Соколівській ОТГ – 6,1 тис. осіб).

У результаті аналізу видатків на утримання виконавчих органів у співвідношенні із власними доходами бюджетів ОТГ (без трансфертів) у 2018 році (рис.6), встановлено, що в аналізованих громадах вони коливаються і досягають рівня 46% (у Яськівській ОТГ). Найнижчою частка

видатків на апарат управління є в Клеванській, Немирівській, Новопсковській ОТГ, в яких не більше 20% власних доходів спрямовуються на утримання апарату управління громад.

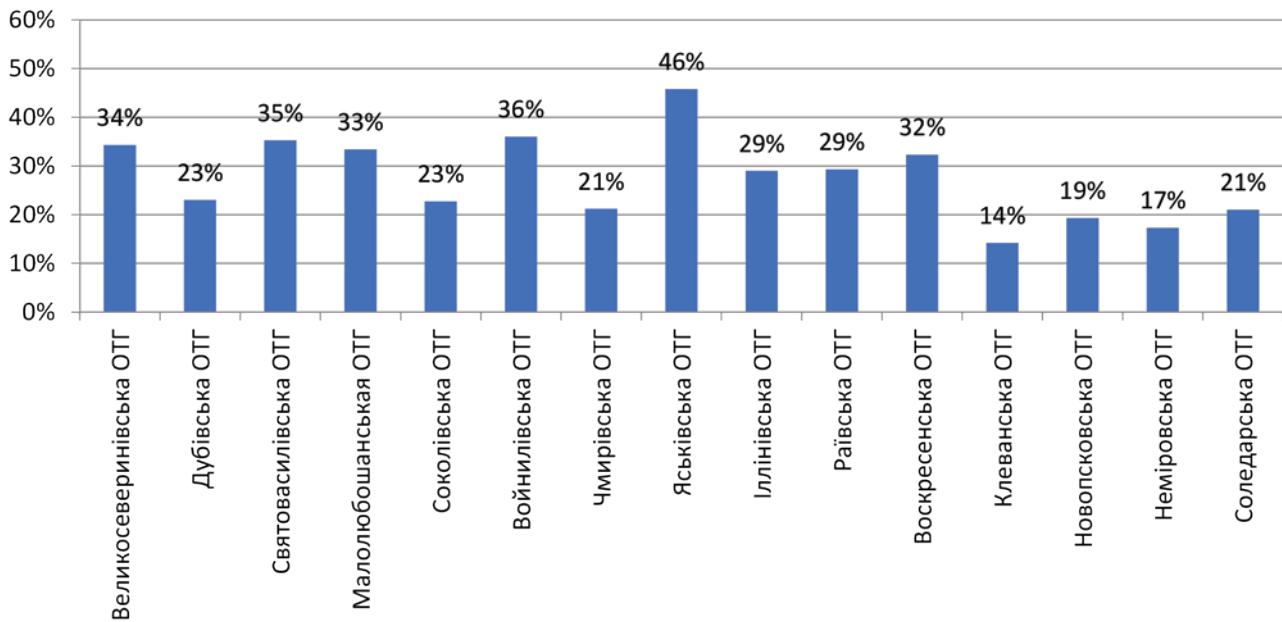


Рис.6. Співвідношення видатків на утримання виконавчих органів влади із власними доходами бюджетів ОТГ (без трансфертів), %
(ранжовано за кількістю населення - від найменшої до найбільшої)

В структурі видатків на утримання виконавчих органів аналізованих ОТГ, найвищу питому вагу становить зарплата з нарахуваннями (рис.7), яка в середньому складає 80% видатків на утримання виконавчих органів громади та коливається від 66% у Дубівській ОТГ до 90% Войнилівській ОТГ.

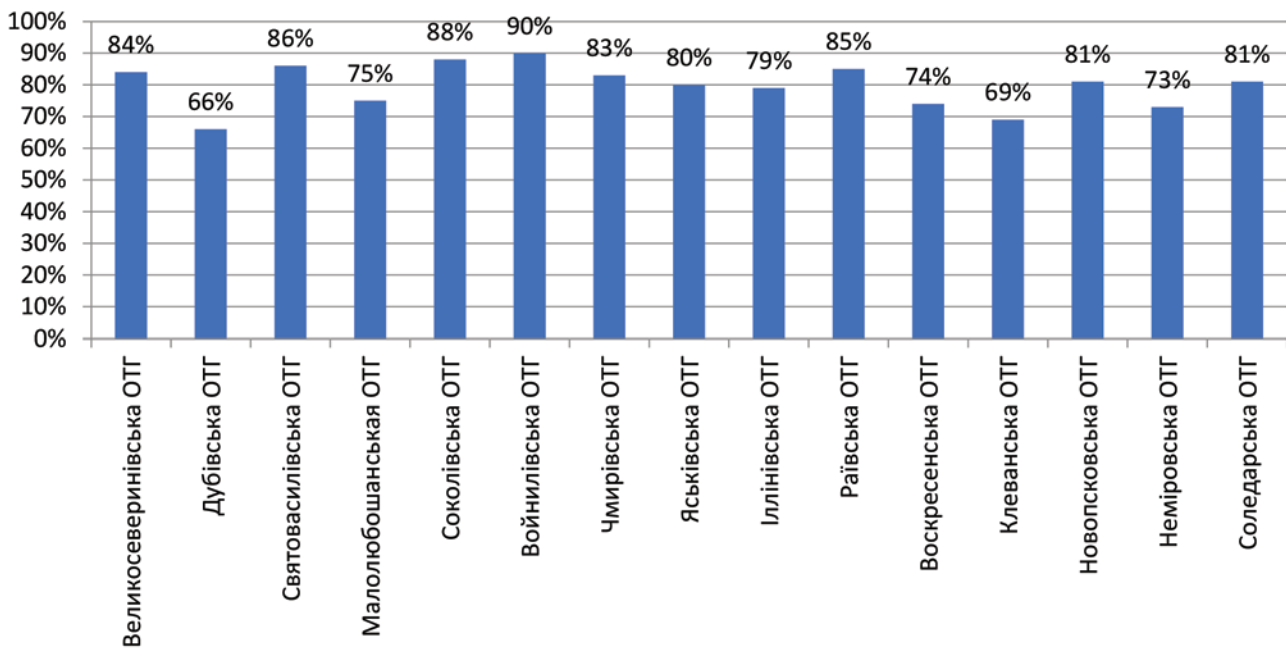


Рис. 7. Питома вага видатків на оплату праці управлінського апарату у загальному обсязі видатків на утримання виконавчих органів ОТГ, %
(ранжовано за кількістю населення - від найменшої до найбільшої)

► Проаналізувавши ОТГ на предмет повноти взяття на себе функцій та повноважень, передбачених для ОТГ встановлено:

- лише одна ОТГ із аналізованих передає освітню субвенцію на районний рівень.
- соціальні послуги, заклади позашкільної освіти та трудовий архів в переважній більшості фінансуються шляхом передачі субвенцій до районних бюджетів.
- утримання закладів охорони здоров'я вторинного рівня також часто фінансуються шляхом передачі субвенцій до районних бюджетів.
- 5 ОТГ є засновниками комунальних некомерційних підприємств - закладів охорони здоров'я первинного рівня.

Інші повноваження фінансуються згідно визначених ст.89 БКУ вимог.

► Узагальнено відсоток балів, які отримали громади, що прийняли участь в оцінці, за результатами опитування та аналізу по розділу «організаційна структура громади» представлено на рис. 8:

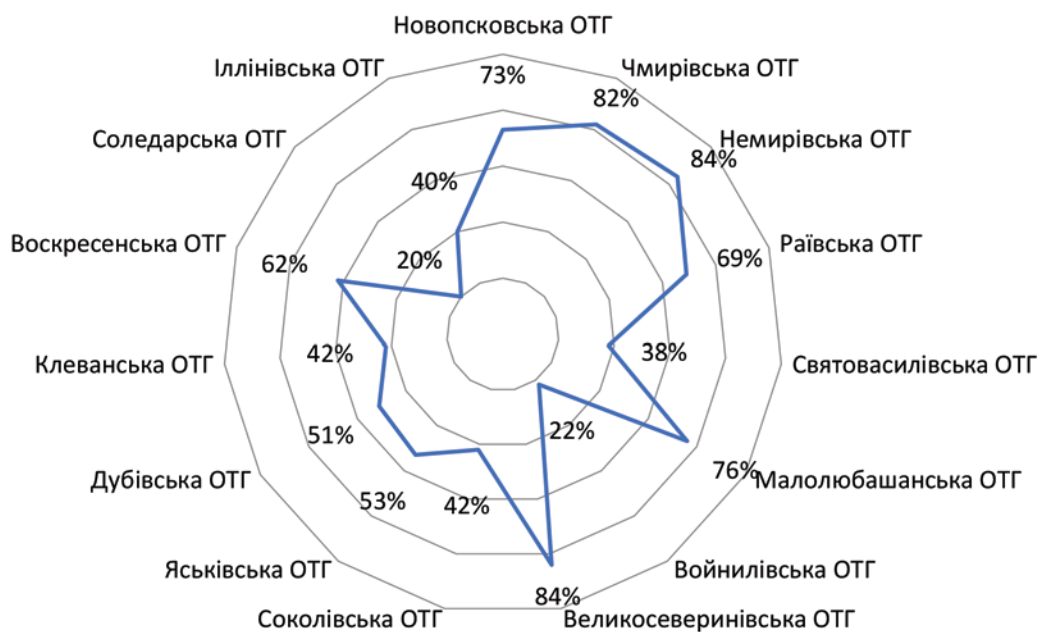


Рис. 8. Зведені результати аналізу організаційної структури ОТГ

Незважаючи на те, що є громади, які отримали більше 80% балів за шкалою оцінювання по даному розділу (рис. 8), питання організаційної структури залишається для громад одним з найбільш складних. Причиною цього є відсутність державних регуляторних актів та уніфікованої методики розрахунку інституційно-організаційної спроможності, у відповідності з якою громади могли б розрахунковим шляхом визначити:

- мінімально доцільну штатну чисельність кожного зі структурних підрозділів
- межі управлінського навантаження, а отже і загальну кількість посадових осіб місцевого самоврядування, що дало б змогу найбільш якісно виконувати покладені на них функції
- кількість та наповнюваність структурних підрозділів, виходячи з кількості бенефіціарів публічних послуг, функціоналу та фінансової забезпеченості.

Нові повноваження, що їх раніше (до об'єднання) не виконували сільські та селищні громади, потребують наявності кваліфікованих виконавців та оптимально сформованої

управлінської структури. Не всім громадам вдається відповідати саме цим викликам, що ще раз говорить про низьку кадрову спроможність, що має місце в сільських та в деяких селищних ОТГ.

УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для громад:

- запровадити в громадах практику розрахунку і оцінки управлінського навантаження та аналізу його динаміки. Оцінка показала, що в 15 проаналізованих ОТГ наявна значна варіація в управлінському навантаженні на 1 штатну одиницю у розрахунку на 1000 осіб населення та у видатках громад на апарат управління, що свідчить про наявність резервів для їх оптимізації. Але для більш ґрунтовних висновків важливо проаналізувати досвід сусідніх подібних ОТГ з аналогічною кількістю населення та порівняти між собою, а також врахувати інші фактори, що можуть на це впливати.
- розмістивши на офіційному сайті ОМС актуалізовані документи щодо структури, штатного розпису, діяльності органів виконавчої влади, затверджених регламентів місцевих рад
- привести назви посад у відповідність до нормативних документів.
- привести склад виконавчих комітетів у відповідність до вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
- розглянути можливість створення окремих юридичних осіб – органів управління фінансами та освітою, там де вони не мають цього статусу.
- розглянути можливість оптимізації структури та штатної чисельності управлінського апарату після проведення моніторингу його завантаженості (за необхідністю).
- розглянути можливість оптимізації видатків на надання методичних послуг у галузі освіти, зокрема шляхом запровадження міжмуніципального співробітництва з даного напрямку (за необхідністю).

Для державних органів влади:

- затвердити Типову структуру виконавчих органів влади в органах місцевого самоврядування, виходячи із: 1) чисельності населення територіальної громади, чії інтереси представляє ОМС; 2) переліку функцій та повноважень, які здійснюються ОМС на відповідній території. Це вимагає визначення стандартів та певних нормативів (мінімального та максимального) управлінського навантаження на 1 посаду в ОМС за контингентами у відповідній сфері галузевого управління. Такі методичні рекомендації мають носити рекомендаційний характер, так як в кожній громаді будуть виходити власні умови і особливості функціонування.
- інституалізувати співвідношення структурних підрозділів виконавчих органів влади за чітким ієрархічним підходом. Наприклад, як на рисунку 9.

Така інституалізація буде доцільною для оптимізації розпорозаних та неупорядкованих структур ОМС: наразі існують ситуації, коли начальники управлінь здійснюють керівництво не відділами, а окремими штатними співробітниками, що фактично означає, що це не управління, а відділ, а саме управління не структуроване за відділами, відділи за секторами тощо (тобто відсутня чітка ієрархічність, а отже виникає ризик дублювання повноважень, нечіткого розподілу функцій, відсутності відповідальної особи).



Рис. 9. Підпорядкованість структурних підрозділів виконавчих органів влади

4. ПРОЗОРИСТЬ ТА ВІДКРИТІСТЬ БЮДЖЕТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У даному розділі увага приділена оцінці ступеня відкритості та прозорості бюджету та бюджетного процесу в громадах. Зокрема, здійснювався моніторинг інформації на сайтах громад, зручність сайту для користувачів, актуальність, змістовність розміщеної інформації та її відповідність нормативним вимогам. Основний акцент робився на питаннях повноти та зручності оприлюднення інформації про бюджет та пов'язаних із бюджетним процесом аспектів. Окрема увага приділялась аналізу рівня взаємодії влади та громади в частині залучення громадян до бюджетного процесу, наявності бюджету участі, інструментам промоції громади та засобам поширення інформації про громаду, а також рівень охоплення інтернетом громадян та установ.

ЗВЕДЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ

► Всі досліджувані громади (окрім Войнилівської ОТГ) мають офіційні сайти. У громад також, є сторінки у Фейсбукі. Але за структурою, наповнюваністю, актуальністю та зручністю сайти суттєвим чином відрізняються.

У більшості випадків на сайті громад створено окремі розділи, наприклад, «Бюджет», «Бюджет участі», «Стратегія розвитку», «Про встановлення місцевих податків і зборів» та інше, але наповнення цих розділів у громадах також відрізняється.

► Відповідно до вимог законодавства, необхідно:

- ♦ оприлюднювати рішення місцевої ради про затвердження (або зміни) бюджету зі всіма додатками, звіти щодо виконання бюджету. Бажано, щоб була присутня візуалізація бюджету, яка значно спрощує сприйняття інформації пересічними громадянами.

- ♦ розміщувати паспорти бюджетних програм, звіти щодо ефективності виконання таких програм. Це стосується й прогнозних показників.

На жаль, така інформація не завжди є на сайтах громад. Досить часто рішення про прийняття бюджету або зміни до нього знаходяться не у спеціальних розділах, а в «Архіві рішень». Як результат, щоб знайти інформацію потрібно знати чітку дату прийняття місцевою радою рішення та його номер, що значно ускладнює пошук.

► На сайтах аналізованих громад є посилання на зовнішні інтернет ресурси, де можливо знайти інформацію про громади, бюджети, закупівлі, витрати, головних розпорядників, це – Prozorro, Paywatch, E-Data. OpenBuget та інші.

ХОРОША ПРАКТИКА. Протягом січня-вересня 2019 року Новопокровська селищна рада прийняла участь у реалізації проекту «Бюджетний сканер». Проект «Бюджетний сканер або запровадження стандартної процедури обов'язкового публічного звітування розпорядників бюджетних коштів» реалізується ГО «Інститут суспільно-економічних досліджень» в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Радою в Україні. В рамках проекту було проведено інформаційну кампанію серед громадян з метою популяризації обізнаності громадян у бюджетних процесах. Ця інформація розміщена на сайті у розділі новин. Після впровадження «Бюджетного сканеру» на сайті з'явиться відповідний розділ. Рішенням виконкому Новопокровської селищної ради від 17.05.2019 №9/128 затверджено Порядок публічного звітування про результати виконання бюджету Новопокровської селищної ради.

На сайтах 10 громад є можливість для громадян залишити зауваження та пропозиції, наприклад, через розділи «електронні петиції», «звернення до голови», або інші.

У той же час, у всіх громадах залишається нормативна неврегульованість процедури збору пропозицій від громадян. Консультації з громадськістю також мають неунормований характер та потребують більшої активності, як від самих громадян, так і від місцевих депутатів, старост. Використання електронної форми консультацій вже запроваджено в деяких ОТГ, але це не є поки що усталеною практикою (все залежить від потреб громадян ОТГ).

► Як позитивний досвід слід відзначити наявність Програми Бюджету участі у 10 громадах, 2 громади мають візуалізацію бюджету, також на сайтах Новопокровської та Чмирівської ОТГ представлено відеозаписи сесійних засідань, що сприяє залученню громадян до бюджетного процесу.

У Новопокровській та Чмирівській ОТГ прийнято Бюджетний регламент, який є основою для організації бюджетного процесу та включає у себе порядок і строки складання бюджету, затвердження бюджету, організацію його виконання, визначає основних учасників цього процесу, у тому числі громадян. У документі регламентована діяльність суб'єктів бюджетних відносин на всіх етапах складання та прийняття бюджету.

► Території всіх громад охоплені інтернет-покриттям, їх мешканці мають вільний доступ для підключення в мережу. Таким чином, громади мають достатній потенціал для впровадження відкритого бюджетного процесу.

► Зведені результати аналізу прозорості і відкритості бюджету та бюджетного процесу в громадах представлено на рис. 10.

Дані рис 10 та результати аналізу свідчать, що у досліджуваних громадах фахівці починають розуміти значення інструментів відкритості публічної діяльності та активно наповнюють офіційні сайти, розглядаючи його як засіб, що може зробити бюджетний процес більш прозорим та відкритим для громадськості.

У той же час, роботу у цьому напрямку слід ще продовжувати та навіть пришвидшувати. В ряді ОТГ керівництво не приділяє належної уваги питанням публічності та прозорості своєї діяльності не лише у бюджетних аспектах, а й в сенсі публічно-управлінських дій.

Бюджетна інформація, розміщена на сайтах громад, часто потребує актуалізації та збільшення її доступності для громадян. Зокрема, мова йде про публікацію звітів про результати оцінки ефективності бюджетних програм, оскільки ця інформація не публікується на жодному з сайтів досліджуваних громад.

► Узагальнено відсоток балів, які отримали громади, що прийняли участь в оцінці, за результатами опитування та аналізу по розділу «Прозорість і відкритість бюджету» представлено на рис. 11.

ХОРОША ПРАКТИКА.

Чмирівська ОТГ публікує протоколи засідань постійної комісії з питань бюджету, фінансів та соціально-економічного розвитку, кошторис на утримання ОМС, бюджетні запити та інше. Особливо слід підкреслити розділ «Бюджет для громадян», де у зрозумілій формі (інфографіка) викладено інформацію як про доходи, так і про видатки бюджету. В роздрукованій формі документ можна отримати у сільській раді, старостах, закладах освіти (школах, садочках).

ХОРОША ПРАКТИКА.

На сайті Великосервинівської ОТГ у розділі «Звіт Великосервинівського сільського голови про роботу за 2018 рік» викладено інформацію про бюджет об'єднаної територіальної громади за 2018 рік у розрізі старостинських округів.

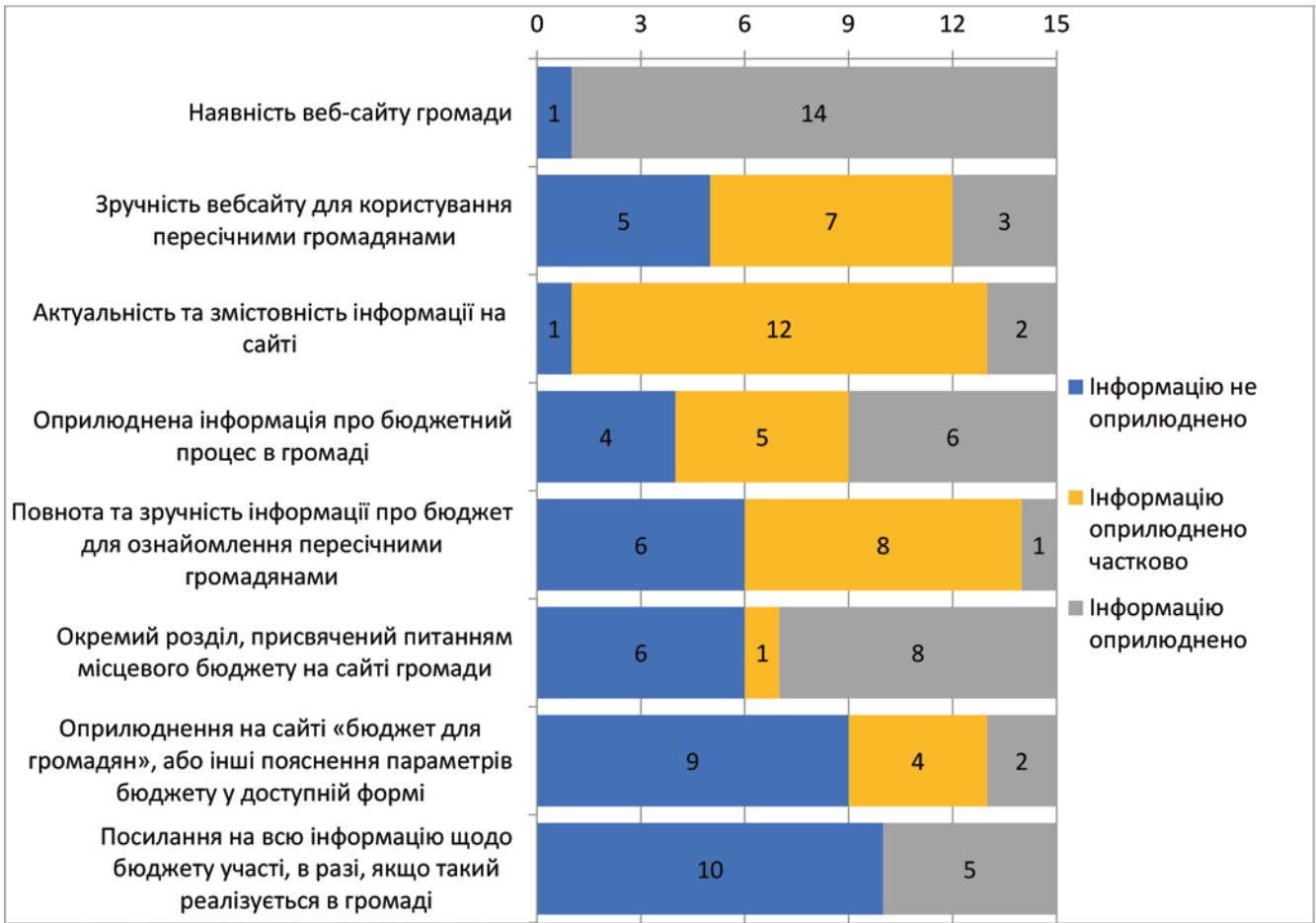


Рис. 10. Зведені результати аналізу прозорості і відкритості бюджету та бюджетного процесу в громадах

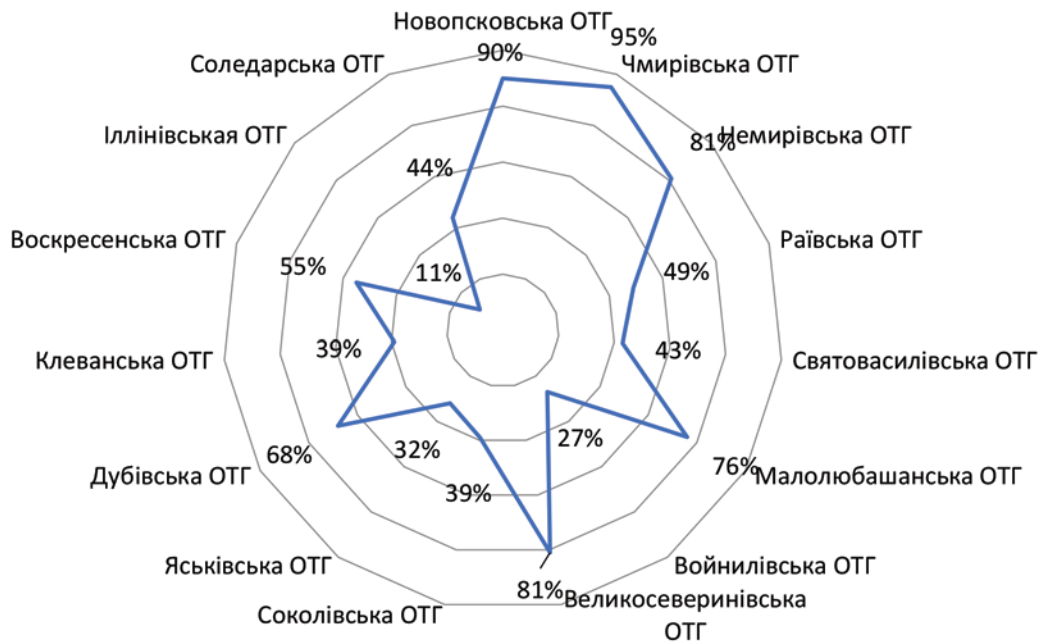


Рис. 10. Узагальнені результати за оціночним розділом «Прозорість і відкритість бюджету»

За узагальненими результатами оцінки громад щодо прозорості і відкритості, найбільшу кількість балів отримала Чмирівська ОТГ (95%), Новопокровська ОТГ (90%), Немірівська ОТГ (81%) та Великосеверинівська ОТГ (81%). В той же час Іллінівській та іншим ОТГ необхідно більше уваги приділити прозорості бюджетного процесу в своїх громадах, оскільки 9 з 15 громад отримали результати менше 60 %. Це свідчить не лише про необхідність більш ретельного налагодження діалогу з громадськістю під час бюджетного процесу, а й про недостатню наповнюваність офіційних сайтів громад інформацією про висвітлення бюджетної діяльності місцевої влади.

УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для громад:

- більше уваги приділити наповнюваності офіційних сайтів інформацією про бюджет та бюджетні показники. На постійній основі забезпечувати наповнення та актуалізацію матеріалів усіх розділів сайтів громад.
- запровадити практику обов'язкової публікації на сайті бюджетних запитів та результатів оцінки ефективності виконання усіх бюджетних програм. Такі норми передбачені бюджетним законодавством та повинні обов'язково виконуватись.
- чітко прописати процедуру та врегулювати процес збору пропозицій від громадян під час складання бюджету, щоб механізм залучення громадськості до бюджетного процесу був прозорий та заздалегідь відомий громадянам. Варто також впровадити практику оприлюднення звіту про отримані пропозиції від громадськості під час складання бюджету на наступний рік, а також про враховані та не враховані пропозиції громадян й обґрунтування таких рішень.
- інформацію про бюджет намагались публікувати в зрозумілій та легкій для сприйняття для громадян формі. Це доцільно робити до прийняття проекту рішення про бюджет, розкривати основні характеристики затвердженого рішення про бюджет, надавати роз'яснення щодо внесених протягом року змін до рішення про бюджет, а також представляти у візуалізованій формі дані кварталних та річних звітів про виконання бюджету громади.
- запровадити практику консультування з громадськістю щодо обговорення проектів рішень про місцеві податки та збори та нормативно закріпити цю практику. Це також можливо здійснювати через електронне консультування, яке запроваджено, але недостатньо працює.
- проводити навчальні заходи та консультації з питань бюджету для депутатів місцевих рад, старост та молодіжних рад, залучати їх до роз'яснень бюджету під час зустрічей з громадськістю.

5. СТРАТЕГІЧНИЙ ПЛАНУВАННЯ ТА ГОТОВНІСТЬ ДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

У даному розділі увага приділена аналізу організації стратегічного та середньострокового планування в громадах. В перу чергу визначалось чи є в громадах стратегії соціально-економічного розвитку та плани соціально-економічного розвитку, далі встановлювався на скільки ці стратегічні документи мають прикладний характер, чи взаємозв'язані вони між собою та чи враховуються у бюджетному процесі. Окремо розглядалися проблемні питання, які виникають під час підготовки та затвердження проекту бюджету в громадах, ступінь взаємоузгодженості дій окремих структурних підрозділів. Оцінювався процес планування доходів та видатків бюджету, відхилення фактичного виконання бюджету від запланованого при прийнятті бюджету, частота внесення змін до бюджету, взаємозв'язок реалізації заходів соціально-економічного розвитку громади та щорічного бюджетування відповідних видатків.

ЗВЕДЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ

► Стратегія розвитку громад розроблена та затверджена в 9 аналізованих громадах. Для ознайомлення громадськості із Стратегією, вона розміщена на офіційних сайтах громад в окремих розділах, в яких також наведено план реалізації та хід виконання Стратегій. До розробки Стратегій розвитку громад залучалися громадськість та представники підприємств, суб'єктів господарювання різних розмірів, що діють на відповідних територіях.

Програми соціально-економічного розвитку (ПСЕР) є у всіх громадах. Крім того, у громадах затверджуються окремі цільові програми, їх кількість коливається від 13 до 28. Проте досить поширеною залишається практика не виділення фінансування на прийняті цільові програми через недостатність фінансового ресурсу, а тому такі програми є суто формальними документами, які не виконуються через відсутність фінансування. В такій ситуації громади мають пріоритизувати свої програмам соціально-економічного розвитку та поступово впроваджувати першими ті, які є найбільш терміновими та найбільш важливими для громади.

Нажаль, поширеною залишається практика, коли стратегічні документи лише формально відображаються в бюджеті громад та фактично не використовуються в бюджетному процесі. Керівництву ОТГ було рекомендовано приділяти більше уваги системі планування в громаді, звернути увагу на те, що стратегія розвитку ОТГ, програма соціально-економічного розвитку громади та місцеві цільові програми мають бути пов'язані між собою та відображені в бюджетних показниках. За результатами оцінки бюджетних програм можна буде встановити якість надання послуг населенню та ступінь досягнення цілей стратегії.

У всіх аналізованих громадах необхідно приділяти увагу приведенню у відповідність між собою стратегічного планування, операційного плануванням та фінансування визначених в межах них пріоритетів. Повного балансу в цих питаннях жодній громаді досягнути поки що не вдалось. Хоч є позитивні приклади Немирівської, Новопокровської, Чмирівської громад, де заходи ПСЕР та Стратегії розвитку корелюють між собою та підкріплені відповідним фінансуванням, але про повний баланс між стратегічним прогнозуванням та бюджетним плануванням ще завчасно говорити навіть в цих громадах, оскільки перший повинен охоплювати всі види діяльності, які має намір здійснити громада, тоді як складання бюджету має впливати з реалізації стратегії, включаючи планування робочого навантаження для ОМС.

▶ Відсутність комплексного підходу до підготовки системи заходів, спрямованих на розробку та надання високоякісних публічних послуг, ефективне розв'язання проблем економічного та соціального розвитку, досягнення сталого економічного зростання громад, та шляхів і засобів реалізації цих заходів, призводить до необхідності постійного, подекуди хаотичного коригування бюджетів громад шляхом внесення змін протягом року. Такі зміни в бюджети аналізованих громадах вносяться доволі часто. Наприклад, у 2018 році у Немирівській громаді зміни вносились 28 разів у 2018 році (16 - шляхом прийняття рішень сесії, 12 – прийняття рішень виконавчого комітету). Частково такі зміни в аналізованих громадах були зумовлені інституціональним становленням громади (зокрема, передача комунального майна у власність), частково відсутністю комплексного підходу. Це показовий приклад, який характеризує ситуацію у всіх досліджуваних громадах.

▶ В результаті аналізу проблемних питань, що виникають в процесі підготовки та затвердження бюджетів громад, встановлено, що проблем непереборного характеру в цьому процесі не виникає. Взаємодія структурних підрозділів рад, виконавчих органів, постійних комісій, органів виконавчої влади вищого рівня є на достатньому рівні.

Найбільшими поточними проблемами в процесі організації бюджетного процесу є:

- відсутність статистичної інформації щодо чисельності населення в розрізі вікових категорій, працездатного населення;
- відсутність даних щодо фонду оплати праці по підприємствах, установах та організаціях, розташованих на території об'єднаних територіальних громад, що викликає труднощі при розрахунку показників дохідної частини;
- відсутність інформації по нарахуваннях податків та зборів у розрізі платників податків, розстрочених та списаних сум податків та зборів
- неповнота інформації в реєстрах громад (демографічних, земельних, комунальної власності) та відсутність доступу до деяких державних реєстрів.

Така ситуація характерна для всіх 15 громад, де проведено дослідження.

Як наслідок відхилення фактичних показників виконання бюджету громад (як по доходах, так і по видатках), від початкового плану, затвердженого при прийнятті бюджету громад, є досить суттєвими. Вони коливаються від 20 до 39% в аналізованих громадах. У той же час, у світовій практиці бюджетування найбільш точним бюджетом вважається бюджет, у якому середньозважене відхилення фактичних показників від планових перебуває в межах статистичної похибки та становить не більше 5%. Отже, в умовах значного відхилення фактичних бюджетних показників від першочергово затверджених планових показників, існують ризики запровадження середньострокового бюджетного планування та його реалістичності на рівні громад.

▶ Аналізовані громади здійснюють заходи з підготовки до запровадження середньострокового бюджетного планування з 2021 року в обов'язковому порядку. Зокрема, головні розпорядники бюджетних коштів при підготовці бюджетних запитів на 2019 рік формували показники на плановий період (проект бюджету на 2019 рік) та два наступних роки (прогноз бюджетів на 2020-2021 роки), у громадах схвалені прогнози бюджету, головними розпорядниками для підготовки бюджету подаються прогнозні показники, до головних розпорядників доводяться граничні обсяги видатків, затверджені інструкції з бюджетних запитів. Слід зазначити, що така робота проводиться у 12 ОТГ, але громадам необхідна подальша методична та консультативна допомога з цього питання.

▶ На сьогоднішній день формування прогнозу місцевих бюджетів по суті зводиться до формального дотримання норм бюджетного законодавства. Зазвичай показники, які

зкладаються в прогноз доходів бюджету не є деталізованими та не дозволяють повноцінно прогнозувати усі надходження до бюджету громади. Наприкінці 2018 року до Бюджетного кодексу були внесені зміни, згідно яких з 1 січня 2020 року прогноз місцевого бюджету має формуватися за новими правилами. Передбачено, що він стане повноцінним документом середньострокового бюджетного планування, що визначає показники місцевого бюджету на середньостроковий період та стане основою для складання проекту місцевого бюджету. Такий підхід забезпечить формування послідовної бюджетної політики органів місцевого самоврядування, однак для його запровадження необхідно повною мірою реалізувати середньострокове бюджетне планування на рівні державного бюджету. Це дозволить ОТГ при підготовці своїх прогнозів враховувати усі надходження до бюджету (у т. ч. й міжбюджетні трансферти з державного бюджету) та здійснювати пріоритизацію їх використання у середньостроковому періоді.

► Зведені результати аналізу дослідження організації стратегічного менеджменту та готовності до запровадження середньострокового бюджетного планування в громадах представлено на рис. 12:

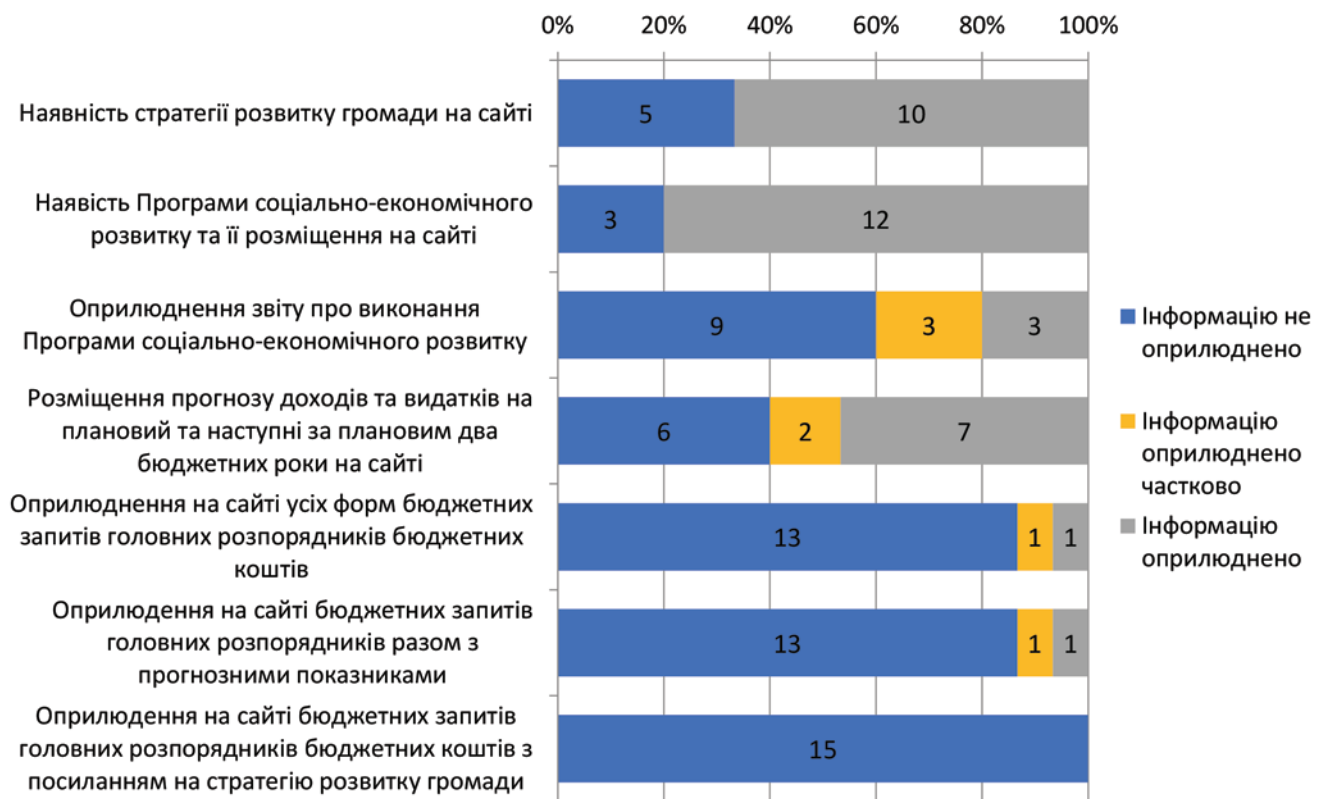


Рис. 12. Зведені результати дослідження стратегічного менеджменту та готовності до запровадження середньострокового бюджетного планування в громадах

Результати оцінки свідчать, що жодна громада не оприлюднює на сайті бюджетні запити головних розпорядників коштів з посиланням на Стратегію розвитку, що підтверджує відсутність стійкої та взаємоузгодженої системи стратегічного планування. Тільки 6 громад оприлюднюють, або частково оприлюднюють, звіти про виконання ПСЕР, у інших відсутня практика звітування. Що стосується практики оприлюднення прогнозу доходів і видатків на плановий та наступні за плановим два бюджетних роки, то це зроблено лише у 7 громадах, ще у 2-х частково, що вказує на необхідність поліпшення роботи у цьому напрямку.

► Узагальнено відсоток балів, які отримали громади, що прийняли участь в оцінці, за результатами аналізу по розділу «Стратегічний менеджмент та готовність ОТГ до запровадження середньострокового бюджетного планування» представлено на рис. 13:

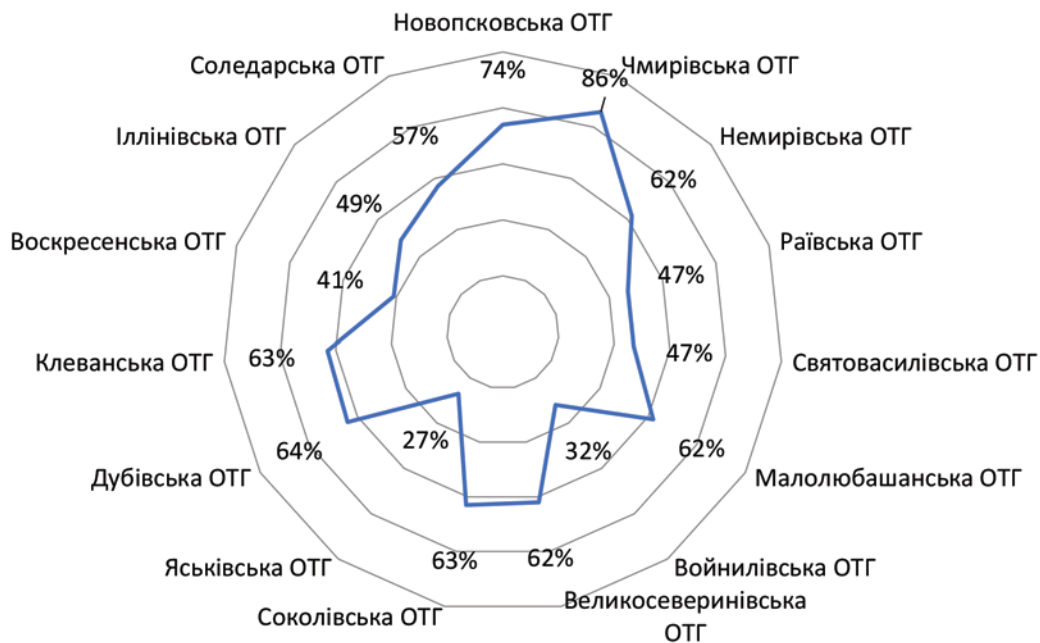


Рис. 13. Узагальнені результати оцінки громад за напрямком «Стратегічне планування та готовність до запровадження середньострокового бюджетного планування»

З рис 13 видно, що найкраще процес стратегічного планування організовано в Чмирівській ОТГ (86%). Яськівська ОТГ, яка набрала лише 27% балів, наразі не має розробленої та затвердженої Стратегії. В цілому, зафіксовані на діаграмі показники свідчать про необхідність поліпшення стратегічного менеджменту в громадах у частині налагодження взаємозв'язку легітимізованих стратегічних цілей та індикаторів з бюджетними показниками – як в ресурсному, так і у результативному вимірах.

УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для громад:

- переглянути підходи до планування доходів і видатків, забезпечивши поглиблений аналіз виконання місцевого бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах;
- приділити увагу узгодженню стратегічного і бюджетного планування, переглянути існуючі цільові програми, забезпечивши поступове їх виконання шляхом щорічного планування відповідних видатків у бюджеті громади
- приділити окрему увагу наповненню реєстрів громади, інформація з яких може бути корисною для стратегічного та поточного планування в громадах.

Для державних органів влади:

- для забезпечення принципу єдності бюджетної системи:
 - ♦ пришвидшити розробку методологічних та роз'яснювальних документів щодо

запровадження середньострокового бюджетного планування в частині планування і прогнозування міжбюджетних трансфертів,

- ♦ забезпечити взаємоузгодженість правил та процедур середньострокового планування на всіх рівнях бюджетів,
- ♦ забезпечити використання інструментів середньострокового бюджетування для розробки та впровадження всеосяжної перспективи стратегічного планування та управління в ОТГ, яка враховує всю компетенцію органів місцевого самоврядування, а не лише їх розвиток, і пов'язана з плануванням робочої сили та управління активами.
- забезпечити доступ до національних реєстрів, покращити обмін інформацією з податковими органами або надати доступ органам місцевої влади до необхідної інформації про платників податків до їх бюджету.

6. ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ ГРОМАД, ЩО ПРИЙНЯЛИ УЧАСТЬ В ОЦІНЮВАННІ

В розділі досліджено структуру та динаміку доходів бюджетів ОТГ, співвідношення між власними доходами та трансфертами, рівень дотаційності бюджету громади. Встановлено факт наявності/відсутності інформації (реєстру) щодо платників податків у розрізі видів податків, залежність громад від 1-2 платників, існування проблеми неофіційної зайнятості та заходи громад, що застосовуються для її вирішення. Проаналізовано чинники, що впливають на надходження ПДФО, місцевих податків і зборів, та інших податкових платежів в громадах, а також дії громад щодо максимізації надходжень від податків без необґрунтованого збільшення податкового навантаження на сумлінних платників та бізнес. Особливу увагу була приділена роботі із боржниками по податках і зборах, розширенню бази оподаткування та залученню громадян, які здійснюють підприємницьку діяльність без реєстрації як СПД, організації співпраці з органами ДПС України.

ЗВЕДЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ

► В аналізованих громадах доходи бюджету в основному сконцентровані в загальному фонді (рис. 14). Частка спеціального фонду у структурі доходів більшості громад не перевищує 4%. Найбільшою частка спеціального фонду є в громадах Донецької та Луганської областей, що зумовлено значними сумами надходжень до спецфонду за статтею фінансування для спрямування коштів на відбудову громад цих регіонів (найбільші суми надходжень від фінансування мали Новопокровська ОТГ Луганської області та Іллінівська ОТГ Донецької області).

В усіх оцінюваних громадах у 2019 році заплановане подальше зростання надходжень бюджету, порівняно з 2017 та 2018 роками.

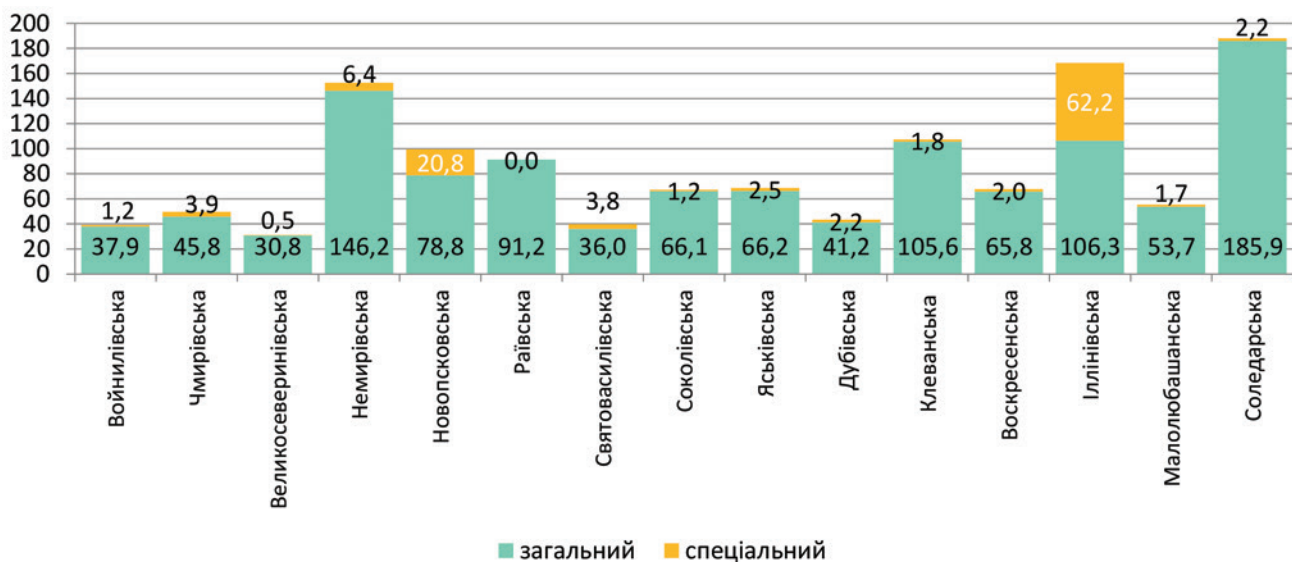


Рис. 14. Доходи ОТГ у розрізі фондів бюджету за 2018 рік (з урахуванням міжбюджетних трансфертів)¹, млн. грн²

¹ З метою узгодженості річної аналітичної вибірки, узагальнену інформацію в Звіті представлено за 2018 рік.

² Соледарська та Немирівська громади є міськими з 15-20 тис. населення, Клеванська, Раївська, Воскресенська, Новопокровська ОТГ - це здебільшого селищні громади з 11-12,2 тис мешканців, Іллінівська, Ясківська, Соколівська, Войничівська, Чмирівська, Мала Любашівська ОТГ - це здебільшого сільські громади з 5,8-9,6 тис. населення, Святовасилівська, Дубівська та Великосєверинівська ОТГ - це сільські громади, які мають менше 5 тисяч мешканців

► В аналізованих громадах міжбюджетні трансферти становлять від 31% до 80% сукупних доходів бюджетів громад (рис.15):

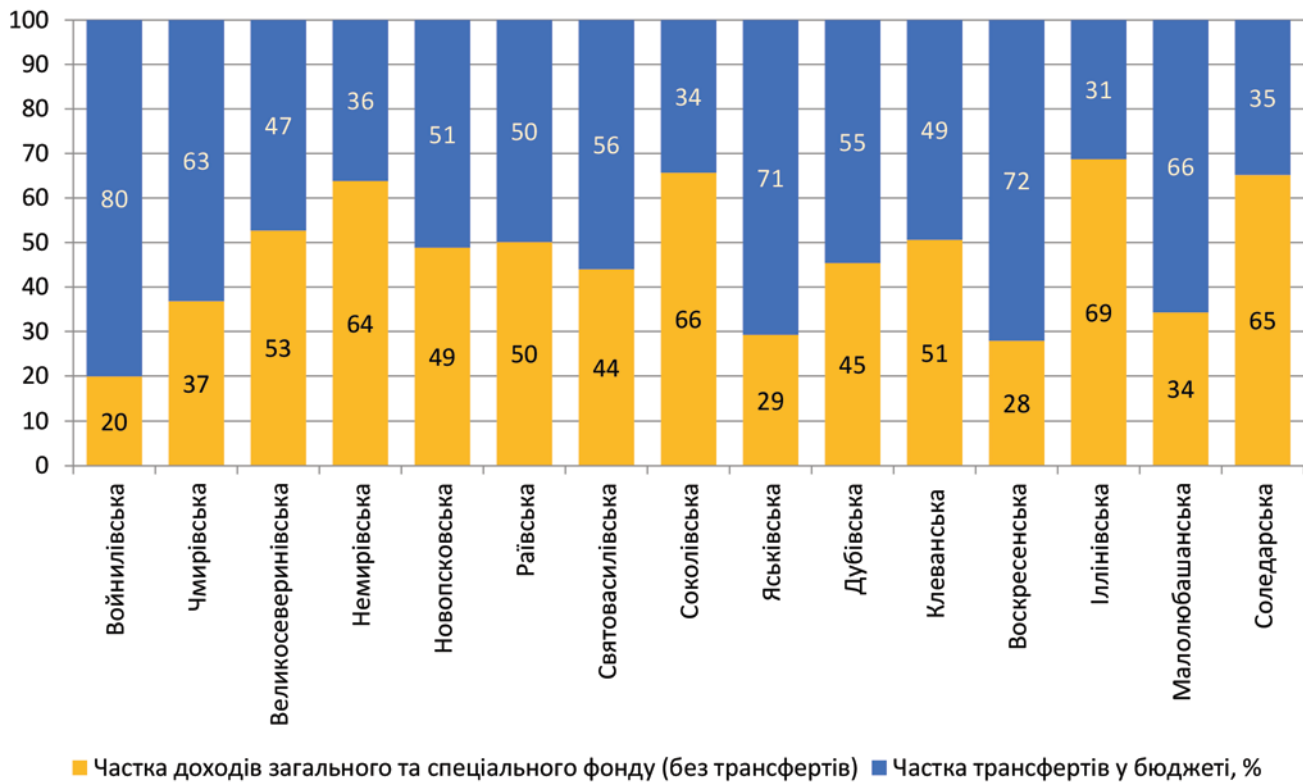


Рис 15. Співвідношення сукупних доходів бюджетів громад та офіційних трансфертів у 2018 році, %.

Зокрема, у бюджетах 8 досліджених громад офіційні трансферти становлять понад 50% сукупних надходжень бюджету, у т.ч у 5 ОТГ цей показник перевищує 60%. Найбільш залежними від міжбюджетних трансфертів з держбюджету є Войнилівська (80%), Воскресенська (72%) та Яськівська (71%) громади, які є дотаційними (отримують одні з найбільших сум базової дотації серед аналізованих громад), мають одні з найменших надходжень від ПДФО та акцизного податку, досить низькі показники надходжень місцевих податків та зборів, доходи загального фонду бюджету на одного мешканця коливаються від 1,1 до 2 тис грн на особу. У сукупності такі показники зумовили фактичну суттєву залежність цих громад від міжбюджетних трансфертів.

Для порівняння, Клеванська та Райвська ОТГ, які мають практично однакову із Воскресенською ОТГ кількість населення, практично однакову суму міжбюджетних трансфертів, а також є сільськими/селищними громадами, мають значно нижчі показники залежності від міжбюджетних трансфертів – 32% і 46% відповідно (таблиця 2). Основна відмінність в бюджетних показниках цих громад – це сума надходжень від ПДФО та місцевих податків і зборів. Якщо Клеванська має значні суми надходжень і навіть перераховує реверсну дотацію, то Райвська ОТГ, маючи менші можливості отримувати ПДФО, краще адмініструє місцеві податки та збори (сума надходжень у 2018 році майже у 3 рази перевищувала надходження місцевих податків і зборів по Воскресенській ОТГ).

Основну частку офіційних трансфертів в аналізованих ОТГ складає освітня (від 42% до 77% від суми трансфертів в аналізованих ОТГ) та медична субвенції (від 13% до 34% від суми трансфертів). Це є цільовим фінансуванням, виділеним державою на виконання громадами основних делегованих повноважень – надання якісних освітніх та медичних послуг. Таким чином, в середньому 77% трансфертів в аналізованих громадах є цільовими (а в деяких

Таблиця 2.

Показники надходжень окремих ОТГ практично однакових за кількістю населення, але з різним рівнем частки міжбюджетних трансфертів, тис. грн.

| Назва ОТГ | Наявне населення на 01.01.2018 | Всього доходи загального фонду | у т.ч | | | | Всього міжбюджетні трансферти | у т.ч | | | Всього доходи загального фонду з урахуванням трансфертів | Доходи на одного мешканця | Частка міжбюджетних трансфертів у доходах ОТГ |
|---------------|--------------------------------|--------------------------------|---------|--------------------------|----------------|----------------|-------------------------------|----------------|------------------|-------------------|--|---------------------------|---|
| | | | ПДФО | Місцеві податки та збори | Плата за землю | Єдиний податок | | Базова дотація | Реверсна дотація | Освітня субвенція | | | |
| Раївська | 11073 | 45870,6 | 21646,1 | 22874,8 | 9623,5 | 11949,8 | 39439,0 | 2814,1 | 0,0 | 20107,5 | 85309,6 | 4142,6 | 46% |
| Воскресенська | 11168 | 17475,4 | 8310,1 | 8276,3 | 2166,9 | 5659,6 | 38611,9 | 8754,7 | 0,0 | 16725,3 | 56087,3 | 1564,8 | 69% |
| Клеванська | 11704 | 68638,8 | 55071,1 | 9262,9 | 3021,2 | 5651,4 | 31758,9 | 0,0 | 5053,4 | 18601,5 | 100397,7 | 5864,6 | 32% |



Міністерство
цифрової трансформації
України

Міністерство розвитку
громад та територій України



U-LEAD
3 ЄВРОПОЮ

громадах цей показник досягає 91% отриманих трансфертів), що звужує самостійність ОМС у розподілі отриманих ресурсів.

► У 2018 бюджетному році 9 із досліджених ОТГ отримували базову дотацію та 5 ОТГ перераховували реверсну дотацію (а саме: Соледарська, Дубівська, Іллінівська, Соколівська, Клеванська ОТГ). При цьому у 4 ОТГ обсяг отриманої базової дотації еквівалентний 36-66% доходів загального фонду таких ОТГ, в 4-х інших ОТГ базова дотація не перевищує 10% доходів загального фонду громад, отже ці 4 ОТГ є досить фінансово достатніми та не потребують значного фінансового вирівнювання для створення умов для виконання покладених на них функцій.

► При порівнянні сукупних доходів бюджету на душу населення (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) виявлено, що Дубівська та Великосєверинівська ОТГ мають один з найбільших показників доходів на душу населення серед досліджених громад (рис.16), при цьому є найменшими за кількістю населення, зареєстрованого в цих громадах (3,5-3,6 тис. осіб). Для порівняння, у 2018 році середня сума надходжень на душу населення по Україні становила 8194,30 грн., а надходження Дубівської ОТГ майже в 1,5 рази перевищили середній показник по Україні. Це більше зумовлено пропорційно вищими сумами отриманих міжбюджетних трансфертів порівняно з іншими громадами, які мають більшу кількість населення та більші обсяги ресурсів. Тому важливо оцінювати показник доходів на душу населення без урахування міжбюджетних трансфертів, оскільки в цьому випадку показники більш об'єктивно свідчитимуть про фінансову стабільність громад до їх вирівнювання.

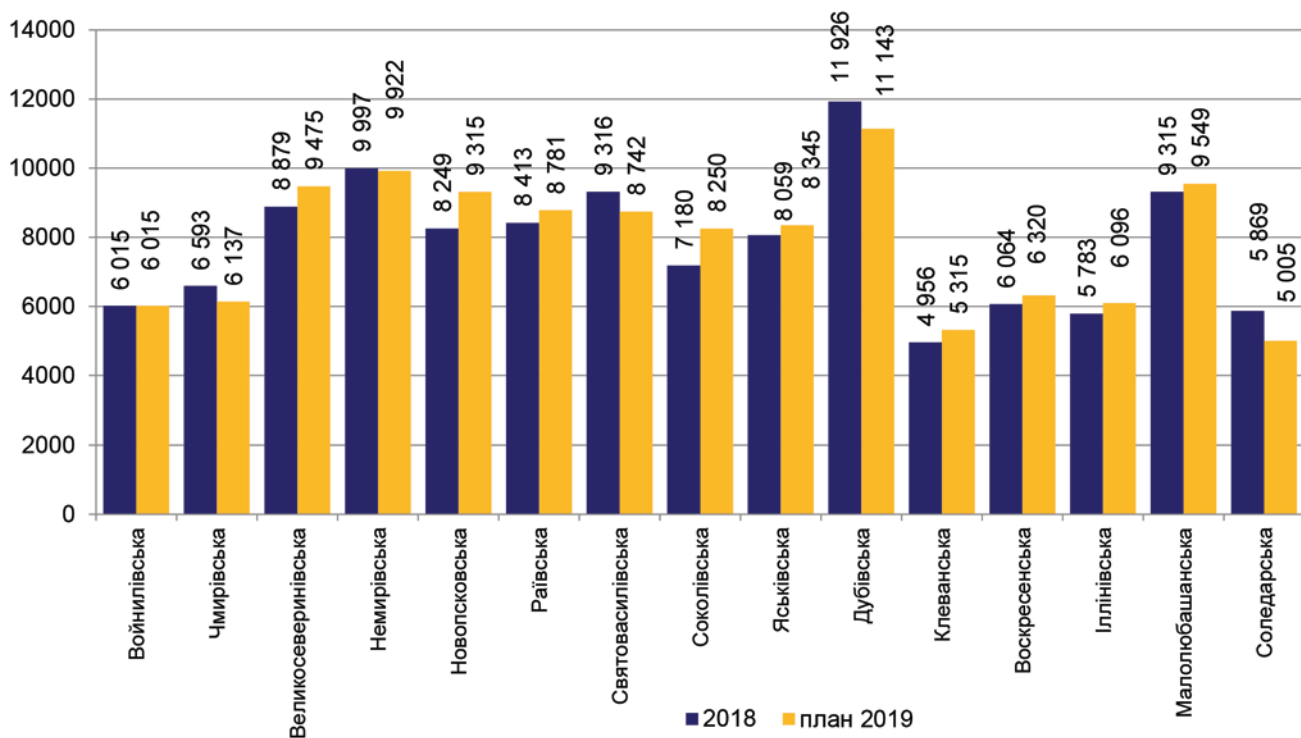


Рис 16. Сукупні доходи бюджету на душу населення в аналізованих ОТГ у 2018 році та план 2019 року, грн.

При цьому у 2019 році лише по 9 ОТГ очікується зростання сукупних доходів бюджету у розрахунку на душу населення (по планових показниках), по Войнилівській ОТГ не очікується зростання доходів бюджету у розрахунку на душу населення навіть на рівень інфляції, а по 5 ОТГ доходи на душу населення в розрахунку на душу населення навіть скоротяться.

Відмітимо, що статтею 9 Європейської хартії місцевого самоврядування визначено, що по можливості дотації ОМС мають призначатись не для фінансування конкретних проєктів. Надання дотацій не має скасовувати основоположну свободу ОМС проводити свою політику в межах власної компетенції.

► При оцінці власних доходів бюджетів ОТГ на одного мешканця громади встановлено, що при середньому показнику по Україні 3978,4 грн. у 2018 році, найменше його значення демонструють Войнилівська, Воскресенська та Яськівська ОТГ, в яких доходи загального фонду на душу населення у 2 і більше разів є нижчими, за середній показник по Україні (рис. 17), що зумовлено низькими надходженнями ПДФО та місцевих податків і зборів до їх бюджетів. В свою чергу в Соколівській, Соледарській та Немирівській ОТГ власні доходи на душу населення у 1,5-2 вищі, за середній показник по Україні. Ці громади мають значні надходженнями ПДФО до своїх бюджетів. Таким чином, ПДФО є тим податком, який в більшій мірі впливає на показник доходів бюджету громад на душу населення, саме тому надзвичайно важливим для громад є сприяння створенню та реєстрації бізнесу, який має найманих працівників, на території громади.

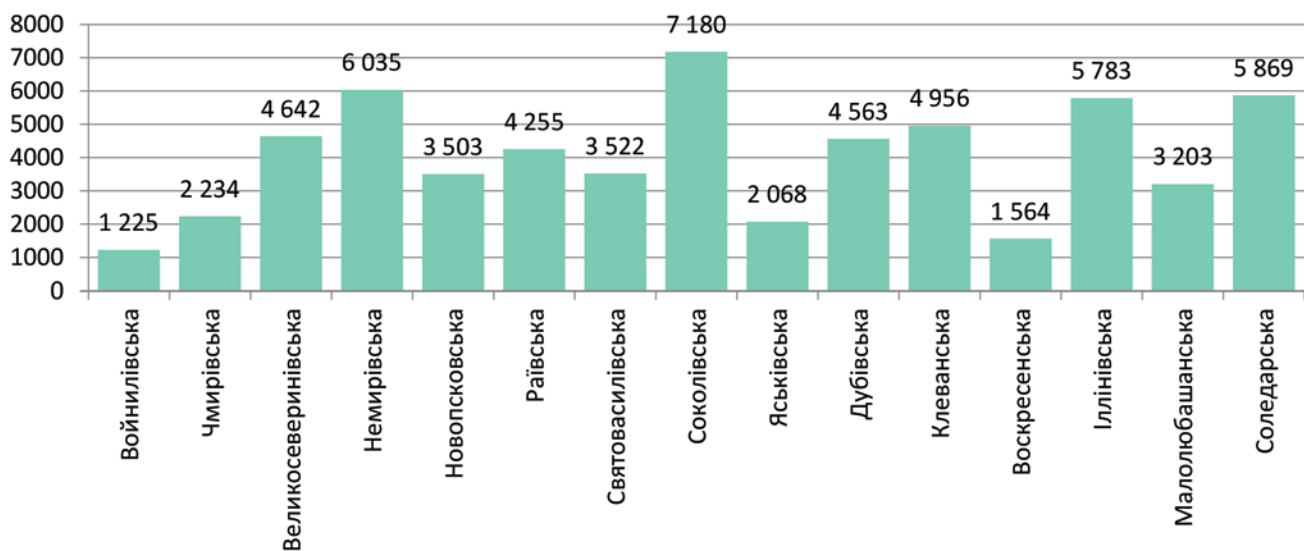


Рис 17. Власні доходи бюджетів аналізованих громад у розрахунку на 1 мешканця у 2018 році, грн.

При цьому можливості аналізованих громад генерувати власні доходи бюджету (від податків та зборів, що сплачуються до відповідних бюджетів, а також неподаткових платежів) є різними (рис.18). Як видно, найбільші за обсягом власні доходи мають Немирівська, Соледарська, Клеванська та Іллінівська громади, які є чи не найбільшими серед аналізованих громад за кількістю населення (у розрахунку на душу населення ці громади мають показник вищий, за середній по Україні, див. рис. 17). Взагалі, між обсягом власних доходів бюджетів та кількістю населення в аналізованих громадах є певна кореляційна залежність (коефіцієнт кореляції 0,77), що свідчить, що чим більшою є кількість населення, тим більшою є сума власних доходів бюджету (залежність між показниками 57%. При цьому динаміка обсягу доходів на 43% залежить від впливу ряду інших чинників).

► Структура доходів в аналізованих ОТГ досить типовою. Встановлено, що у 2018 році найбільші надходження до бюджетів громад, окрім трансфертів, були від податку на доходи фізичних осіб, плати за землю, єдиного податку (рис.19).

Надходження до бюджетів громад від збору за місця для паркування автотранспортних засобів становили 0 грн, транспортного податку – від 0 до 100 тис грн (тобто не більше

4-х випадків сплати транспортного податку протягом року, в основному 1 раз за рік). Резерви зростання має податок на нерухоме майно, відмінне від земельних ділянок, так як надходження від 76 тис грн до 1 млн грн в аналізованих громадах, а це, в свою чергу, вимагає подальшого наповнення реєстрів нерухомого майна, встановлення права власності, а також перегляд самого механізму нарахування та сплати цього податку на законодавчому рівні.

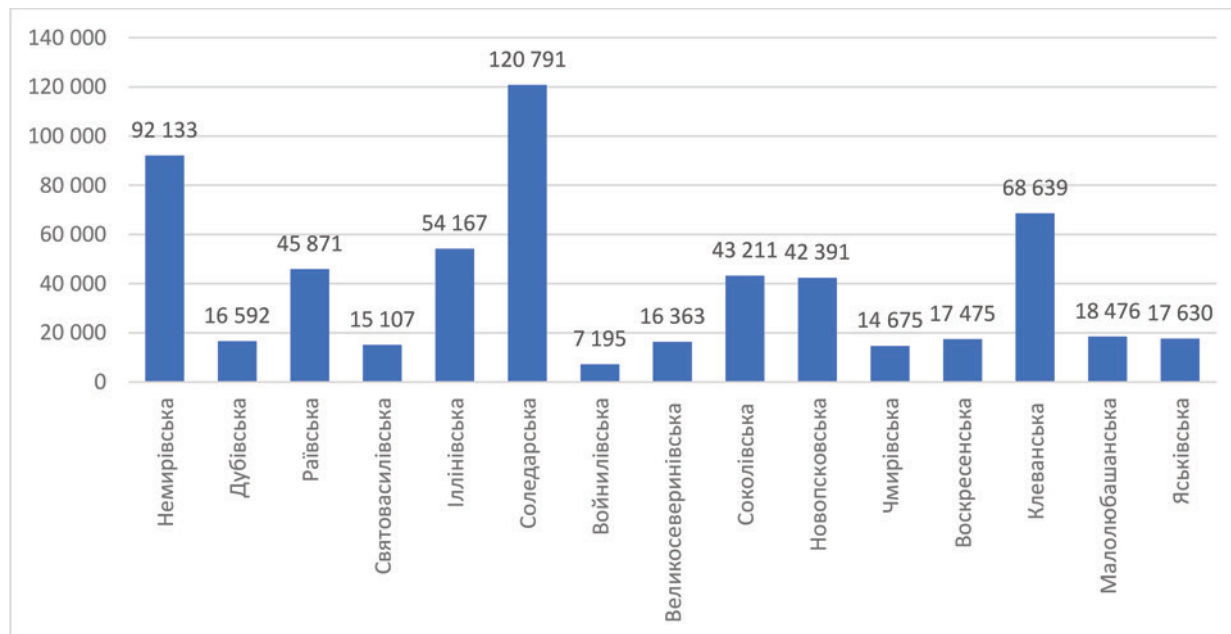


Рис. 18. Власні надходження до бюджетів громад у 2018 році, млн грн.

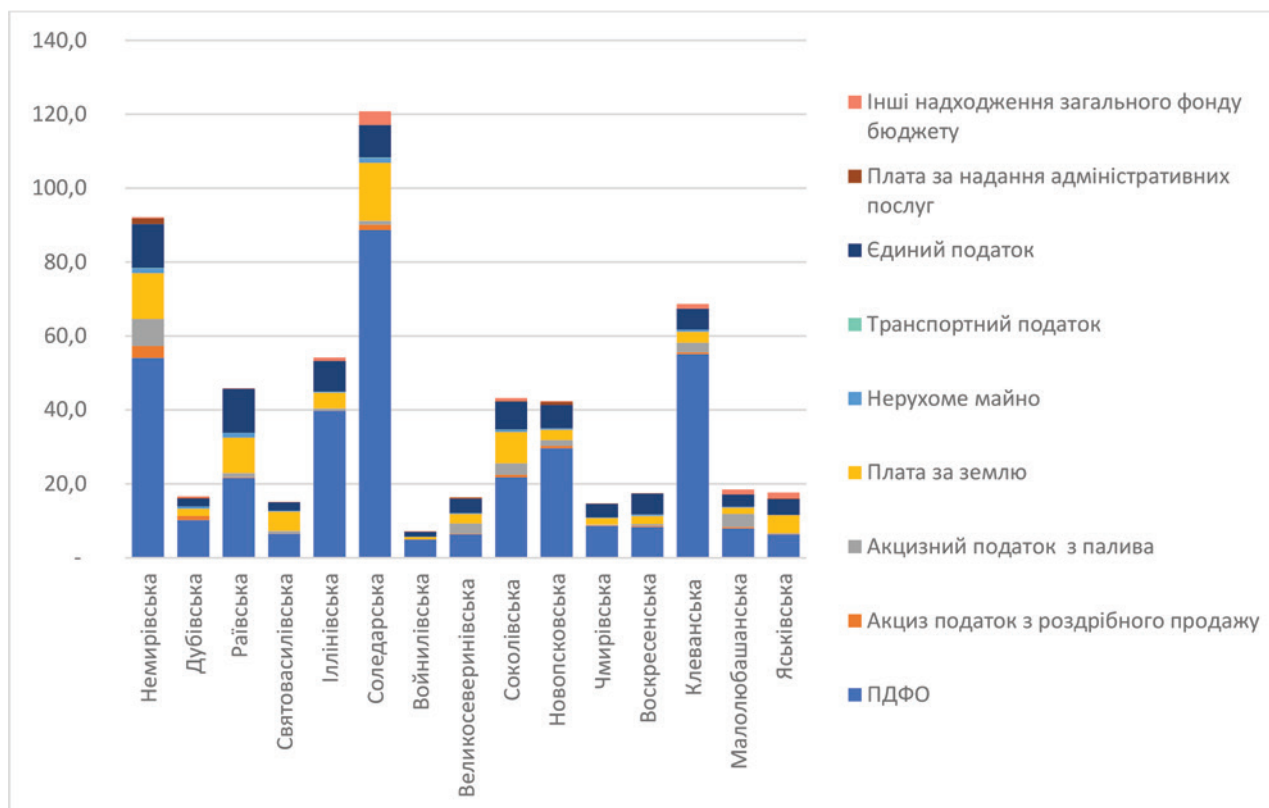


Рис. 19. Структура доходів загального фонду бюджетів аналізованих ОТГ за 2018 рік, тис. грн.

► Основним джерелом доходів загального фонду громад є податок на доходи фізичних осіб. Його частка у структурі власних доходів бюджетів ОТГ є різною, та коливається від 36% у Ясківській громаді (причина - невелика кількість зареєстрованих на території ОТГ юридичних осіб, що мають найманих працівників), до 80% у ОТГ (рис. 20). У 3 громадах із аналізованих (Воскресенська, Великосєверинівська та Раївська ОТГ) суми отриманого до місцевих бюджетів ПДФО та місцевих податків є практично однаковими.

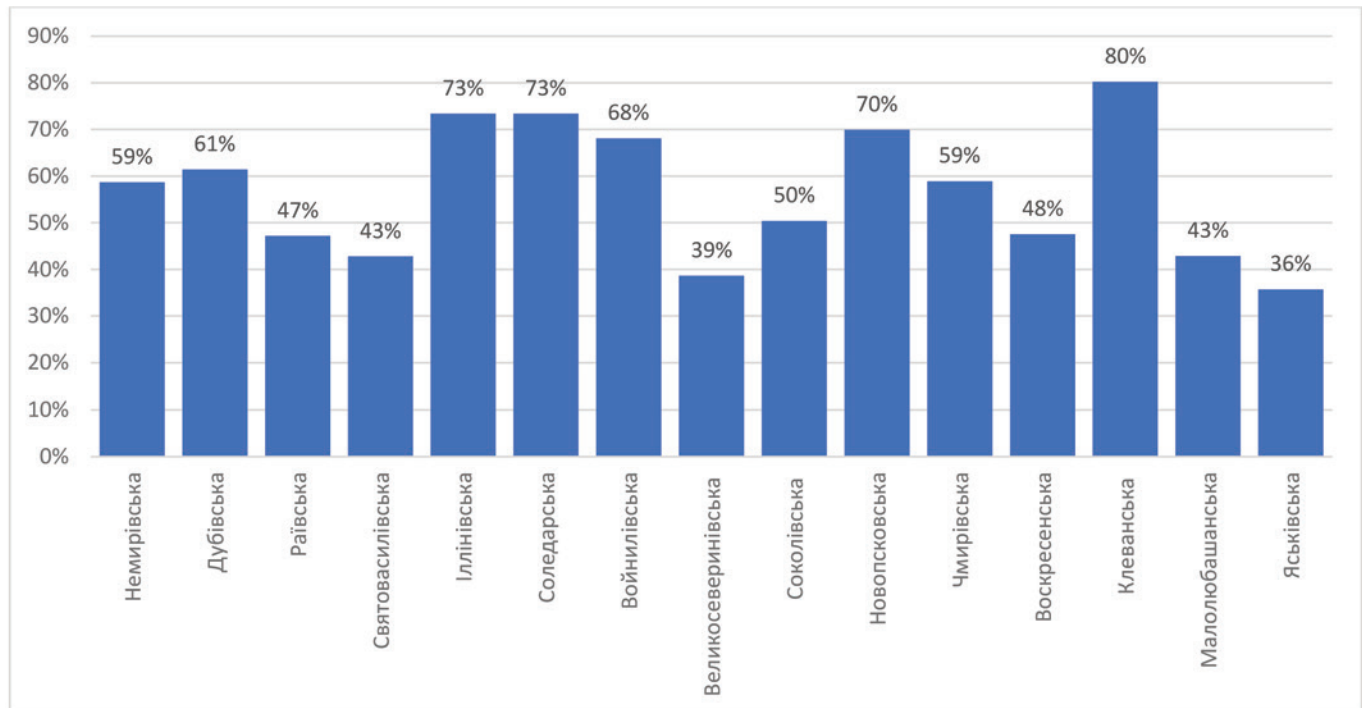


Рис. 20. Частка ПДФО у структурі власних доходів загального фонду бюджетів ОТГ (без трансфертів) у 2018 році, %

У оцінюваних громадах обсяг надходжень ПДФО від податку, що сплачується працівниками бюджетних установ цих громад (що проявляється у видатках бюджету на оплату праці працівників бюджетної сфери) є різним та коливається від 7% у Клеванській ОТГ до 67% у Войнилівській ОТГ (табл. 3).

Таблиця 3.

Показники надходжень ПДФО до бюджетів аналізованих ОТГ від найманих працівників у публічному секторі в відповідній ОТГ у 2018 році

| Назва ОТГ | Наявне населення на 01.01.2018, осіб | Доходи загального фонду на одного мешканця, тис грн | Надходження ПДФО, тис грн | Частка ПДФО у надходженнях цього податку, утриманого із зарплат працівників бюджетної сфери |
|--------------|--------------------------------------|---|---------------------------|---|
| Клеванська | 11704 | 5864,6 | 55071,1 | 7% |
| Новопковська | 12192 | 3477,0 | 29652,7 | 12% |
| Соледарська | 20891 | 5782,0 | 88670,7 | 13% |
| Іллінівська | 9553 | 5670,2 | 39756,7 | 15% |
| Немирівська | 15379 | 5990,8 | 54074,4 | 15% |
| Соколівська | 6057 | 7134,0 | 21774,4 | 18% |

| | | | | |
|---------------------|-------|--------|---------|-----|
| Великосеверинівська | 3547 | 4613,1 | 6322,5 | 29% |
| Дубівська | 3636 | 4563,3 | 10194,5 | 31% |
| Раївська | 11073 | 4142,6 | 21646,1 | 32% |
| Яськівська | 8482 | 2078,5 | 6293,7 | 32% |
| Чмирівська | 6678 | 2197,5 | 8644,9 | 36% |
| Святовасилівська | 4290 | 3521,5 | 6466,2 | 37% |
| Малолюбашанська | 5785 | 3193,7 | 7918,9 | 37% |
| Воскресенська | 11168 | 1564,8 | 8310,1 | 51% |
| Войнилівська | 6501 | 1106,8 | 4898,6 | 67% |

Високий рівень залежності (більше 40%) може свідчити, що в громаді зареєстровано недостатньо суб'єктів господарювання приватного сектору у яких є наймані працівники. Зазвичай бюджетний сектор є найбільш надійним роботодавцем, який регулярно сплачує податки, проте висока залежність надходжень бюджету від податків, які утримуються із працівників бюджетного сектору може свідчити про недостатньо сприятливу економічну ситуацію в громаді. З табл 3 можна відмітити тенденцію, що чим більший відсоток ПДФО в бюджеті громади надходить від працівників бюджетного сектору, тим меншим є середній рівень власних доходів на душу населення. За відсутності інших джерел наповнення бюджету, фінансування базових послуг громади повинне буде здійснюватися за рахунок державних трансфертів та базової дотації, яких навряд чи буде достатньо для забезпечення розвитку громади у середньо та довгострокові перспективі.

Разом з тим, керівництво громад також має враховувати, що ризиковим, з точки зору забезпечення бюджетної стабільності, є залежність бюджету громади від одного-двох великих роботодавців (компаній), зареєстрованих на території громади. При перереєстрації таких компаній на іншій території, що часто зустрічається у практиці, суттєво погіршуються показники виконання бюджету та можливість фінансування необхідних видатків, а отже погіршується фінансова спроможність таких громад.

► Спільною для усіх досліджених ОТГ проблемою є адміністрування ПДФО з відокремлених підрозділів (зокрема, «Укртелеком», «Укрпошта», військові частини, «Укрзалізниця»), а також деяких приватних підприємств, що не дотримуються вимог статті 64 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої податок «... зараховується на рахунок відповідного бюджету відповідно до місця їх розташування...» та підпункту 3 пункту 168.4 статті 168 Податкового кодексу України «... сума ПДФО, що нараховується відокремленим підрозділом ... також перераховується до відповідного бюджету відповідно до місця розташування цього відокремленого підрозділу». В реальності ПДФО часто сплачується за місцем реєстрації головного офісу. З точки зору діючого податкового законодавства, це не є порушенням, адже податкові агенти нарахували податок на доходи фізичних осіб, після чого його було задекларовано та перераховано до бюджету. Жодної фінансової чи адміністративної відповідальності щодо податкових агентів, які не дотримуються вимог щодо перерахування ПДФО до місцевого бюджету за місцем фактичного ведення економічної діяльності, не передбачено. Разом з тим, платники податків піддають сумніву такі вимоги, керуючись статтею 64 Господарського кодексу України, яка передбачає, що функції, права та обов'язки структурних підрозділів підприємства визначаються положеннями щодо них, що затверджуються відповідно до процедури, передбаченої корпоративним статутом чи іншими установчими документами.

Використовуючи вищезазначені законодавчі норми, деякі підприємства створюють окремі підрозділи, які, відповідно до їх положень, не наділені правами сплачувати податки, вести облікову діяльність, подавати звітність та наймати працівників. Наслідком цього є певні суперечності відносно відсутності інформації щодо нарахованих сум ПДФО за працівників, які працюють у цих відокремлених підрозділах. Відповідно, ПДФО перераховується до місцевого бюджету не за адресою розміщення підрозділу та фактичного здійснення діяльності, а до бюджету адміністративно-територіальної одиниці за основним місцем реєстрації юридичної особи. Оскільки пункт 168.4 статті 168 Податкового кодексу стосується лише відокремлених підрозділів, то маючи у структурі підприємств виробничі структурні підрозділи (виробництва, цехи, відділення, дільниці, бригади, бюро, лабораторії тощо), а також функціональні структурні підрозділи апарату управління (управління, відділи, бюро, служби тощо), які розташовані на інших територіях, і оподаткування яких не регламентується Податковим кодексом, платники не здійснюють сплату ПДФО до відповідних місцевих бюджетів. Крім того, бувають випадки, коли юридичні особи змінюють місце реєстрації, де і сплачують податки, однак продовжують провадити фактичну діяльність на території громади. Керівництво ж ОТГ не мають жодних важелів впливу на цю ситуацію.

ХОРОША ПРАКТИКА.

У Яськівській ОТГ проводиться робота з компаніями щодо виявлення несвоечасних або незареєстрованих доходів. Так, в 2019 році було проведено засідання 3-х комісій з легалізації заробітної плати, склад комісій був затверджений рішенням виконкому. За наслідками роботи комісій СПД Дутнев (діяльність: будматеріали) перевів 3 найманих працівника в ОТГ, СПД Бодюл (аптека) планує в 2019 році перевести ще 2 особи.

Неофіційне працевлаштування - це ще одна проблема, яка існує в громадах. Часто трапляються випадки, коли люди не бажають отримувати офіційну заробітну плату або вказують зарплату у мінімально допустимому розмірі, щоб не втратити своє право на субсидію з оплати житлово-комунальних послуг. Повноважень у керівництва ОТГ недостатньо для здійснення контролю за повнотою зайнятості в громаді, при цьому розраховувати на підтримку ДПС вони також не можуть. Таким чином, низька якість законодавчих процедур має негативний вплив, як на управління місцевими бюджетами та їх наповнення, так і негативно позначається на довірі до законодавчої системи держави в цілому.

► У 2018 році найбільшу абсолютну суму місцевих податків та зборів до бюджету громади було адміністровано в Соледарській (25,9 млн грн.) та Немирівській ОТГ (25,7 млн грн.) (рис. 21).

Дані рис. 21 свідчать, що існуюча система місцевих податків та зборів не є достатньо диверсифікованою та ефективною, а деякі податки взагалі важко застосувати до місцевих бюджетів, в першу чергу у сільських ОТГ. Так, збір за місця для паркування транспортних засобів в усіх ОТГ є нульовим. Надходження від туристичного збору та транспортного податку незначні (порівняно з іншими видами надходжень). Щодо нерухомого майна, то механізм нарахування податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, має бути вдосконалений (податкові ставки мають залежати від вартості нерухомості, а не від її площі). Проблемою є також те, що не вся нерухомість включена до реєстрів (у офіційних реєстрах обліковується менше половини об'єктів нерухомості, а процес оцифрування інформації про нерухомість відбувається дуже повільно).

Найбільше фіскальне значення для ОТГ мають два місцевих податків - єдиний податок, який сплачують приватні підприємці та юридичні особи на спрощеній системі оподаткування,

та плата за землю (що здебільшого сплачується юридичними особами за оренду комунальних земель). Одним зі шляхів розширення бази оподаткування земельним податком є внесення інформації до кадастрової карти громади та визначення обґрунтованої податкової ставки (враховуючи економічні та географічні чинники, грошову оцінку). Також необхідно залучати старост ОТГ до виявлення тих осіб, хто уникає сплати податків. Додатково, для удосконалення адміністрування місцевих податків та зборів необхідно посилювати роботу керівництва ОТГ в цьому напрямку, та переглянути механізм їх адміністрування на державному рівні.

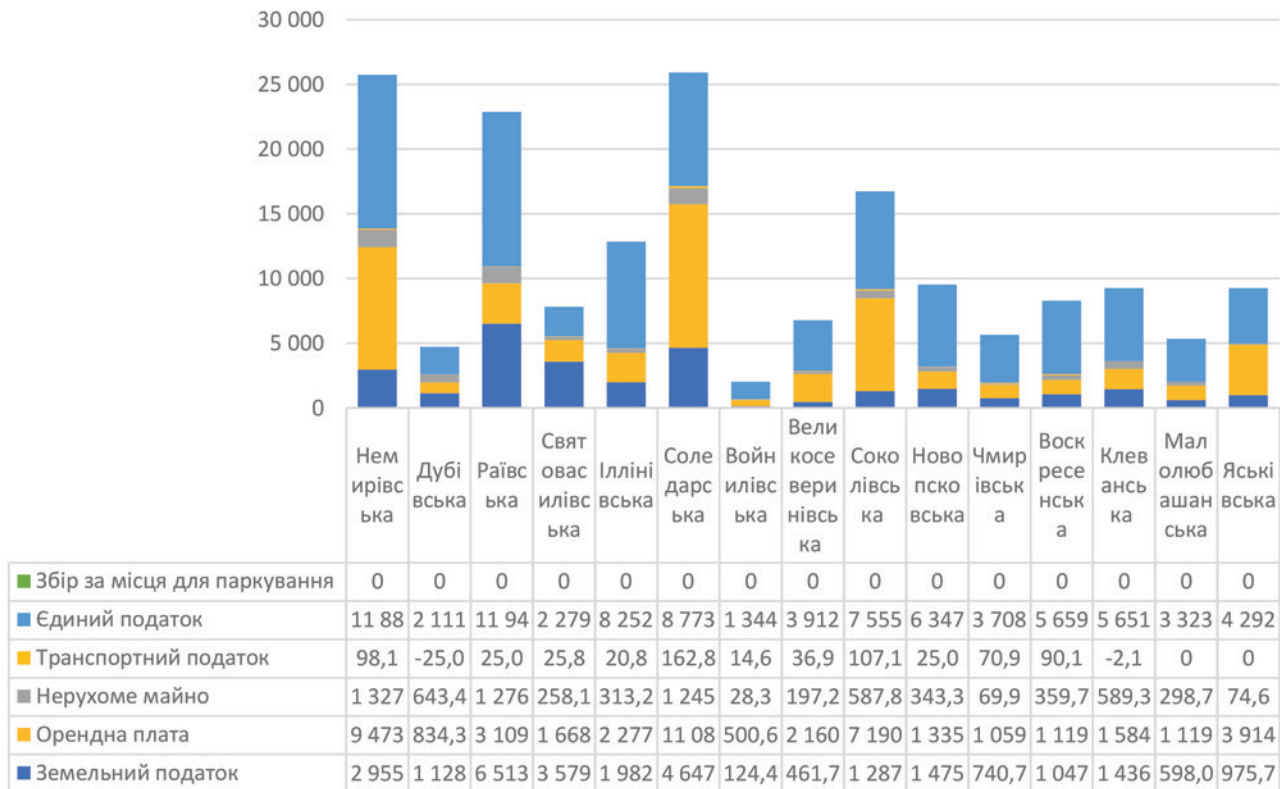


Рис. 21. Структура надходжень місцевих податків та зборів до бюджетів ОТГ у 2018 році, тис. грн.

► Низький рівень співпраці між спеціалістами відділів фінансів в ОТГ та підрозділами Державної податкової служби негативно відображається на ефективності роботи з виявлення юридичних та фізичних осіб, що не сплачують своєчасно чи в повній мірі місцеві податки та збори (а ПДФО). Спеціалісти ОТГ не мають ні інформації щодо декларацій платників податків, ні юридичних повноважень щодо стягнення заборгованості, ні прямого впливу на такі організації як «Укртелеком», «Укрпошта», тощо, які, маючи відокремлені підрозділи на території ОТГ, сплачують податки по місцю реєстрації головних офісів. За інформацією, отриманою від фахівців ОТГ, на їх неодноразові запити до підрозділів ДПС України з проханням надати інформацію про суми нарахованих і сплачених податків і зборів, суми податкового боргу та надмірно сплачених податків та зборів, які належать до зарахування у бюджети громад, органи ДПС відмовлялися надати таку інформацію.

Облік надходжень у розрізі платників здійснюється у 13 із досліджених громад. Детальні реєстри платників податків, які функціонують на території ОТГ значно підвищують рівень контролю за дотриманням норм податкового законодавства, дають можливість для запобігання накопиченню податкової заборгованості. Також позитивний результат в частині покращення податкової дисципліни та бюджетної грамотності в громаді може дати робота щодо налагодження комунікації з підприємцями та активними громадянами, проведення навчальних заходів в колах та для молоді.

► Що стосується неподаткових надходжень, то ці надходження у структурі усіх бюджетів ОТГ є незначними, тому громадам варто приділяти більше уваги цьому джерелу надходжень. У більшості випадків основними джерелами доходів є власні надходження бюджетних установ та адміністративні збори.

► Зведена інформація про публічне представлення інформації, що стосується формування доходів бюджету громад, представлена на рис 22.

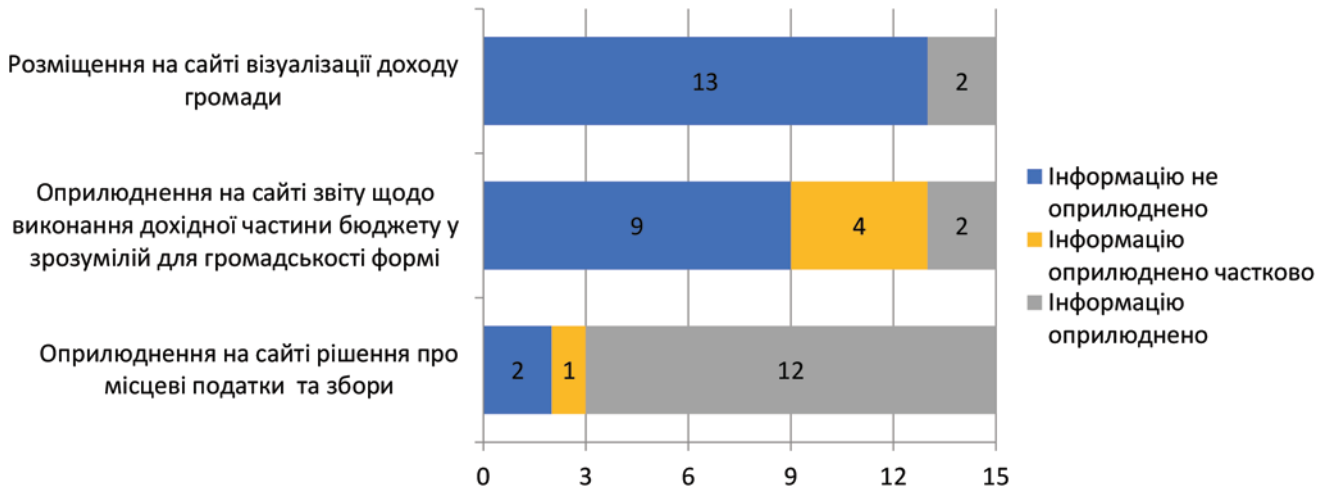


Рис. 22. Публічне висвітлення інформації щодо доходів бюджету громад

Як видно, всі громади дотримуються нормативних вимог щодо оприлюднення рішення про місцеві податки та збори (крім Войнилівської ОТГ, в якій немає офіційного сайту). Найкраще доходи громади візуалізовані в Чмирівській ОТГ та Новопсковській ОТГ.

► Узагальнено відсоток балів, які отримали громади, що прийняли участь в оцінці, за результатами опитування та аналізу процедур формування, динаміки та структури доходів бюджету громади представлено на рис. 23

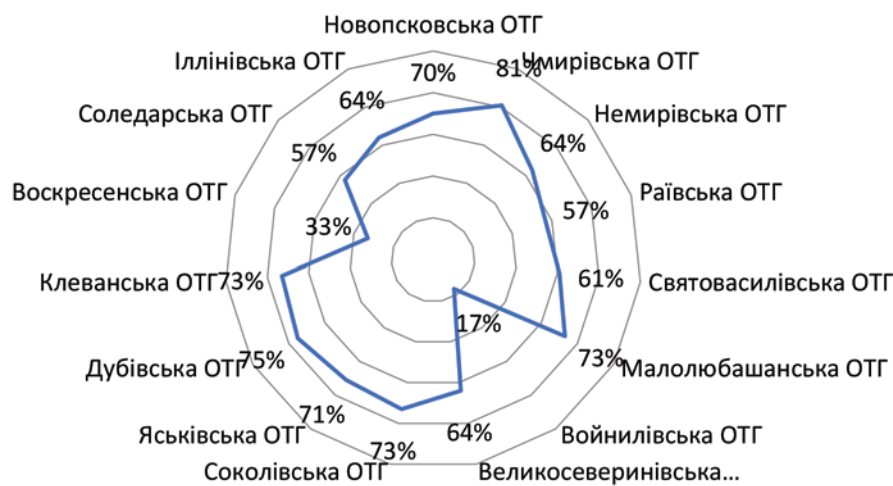


Рис. 23. Узагальнені результати оцінки громад за розділом «Формування доходів бюджету громади»

Як свідчать дані рис. 23, більшість громад отримали балів, вищі за середній рівень, що є позитивною динамікою, про громадам доцільно надалі приділяти увагу підвищенню прозорості та доступності інформації щодо тенденцій та джерел формування доходної частини бюджету, а також чинників, що на них впливають.

УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для громад:

- налагодити більш тісну співпрацю з територіальними органами ДПС в частині обміну інформацією, а також проведенні спільних заходів, зокрема по роботі з боржниками. Це дасть можливість покращити рівень надходжень до бюджету та забезпечить на постійній основі здійснення аналізу заборгованості по сплаті податків і зборів, відстеження платників, які не в повному обсязі перерахували кошти до бюджету.
- розглянути можливість розширення податкової бази, наприклад, через залучення інвесторів, а також розроблення та затвердження Плану заходів щодо наповнення доходів місцевих бюджетів
- оцінити можливість збільшення рівня надходжень ПДФО стимулюючи збільшення офіційної зайнятості або створення нових робочих місць та здійснити прогноз надходжень цього податку;
- розглянути можливість запровадження зборів, які передбачено законодавством, але не використовують у громадах. За умови належного адміністрування ці податки можна віднести до резерву наповнення власних доходів бюджету громад;

Для державних органів влади:

- для якісного формування доходів місцевих бюджетів слід (в період червень-липень року, що передує пановому) надавати вичерпні дані щодо прогнозу обсягів міжбюджетних трансфертів, які надходять з державного бюджету. Наразі показники, які включаються до прогнозу доходів бюджету, не є деталізованими та не дозволяють повноцінно спрогнозувати усі надходження до бюджету громади.
- у цей же період слід надавати інформацію щодо можливих законодавчих змін, які впливатимуть на дохідну частину їх бюджету у середньостроковому періоді і ефективність бюджетного планування..
- необхідно чітко унормувати періодичність та форми надання інформації про нараховані суми податків і зборів, які належать до сплати в бюджет громади, між органами ДПС та представниками ОТГ, а також забезпечити автоматизацію цього процесу;
- законодавчо внормувати перерахування ПДФО від підрозділів та філій підприємств та організацій до місцевих бюджетів за місцем фактичного здійснення діяльності, а не за основним місцем реєстрації юридичної особи. Внести зміни до чинного законодавства, щодо вирішення проблеми сплати ПДФО відокремленими структурними підрозділами юридичних осіб. Зокрема, необхідно узгодити положення Бюджетного, Податкового, Господарського, Цивільного кодексів, а також Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Крім того, доцільно оновити пункт 166.1 статті 168 Податкового кодексу України та статтю 64 Бюджетного кодексу України з повним переліком усіх типів підрозділів, які підприємство – юридична особа – може мати відповідно до статті 64 Господарського кодексу України й що провадять свою діяльність не на території юридичної особи, а також внести зміни до статті 127 Податкового кодексу, встановивши відповідальність за порушення процедури перерахування ПДФО до місцевого бюджету.
- переглянути механізм фінансового вирівнювання;
- законодавчо збільшити повноваження органів місцевого самоврядування щодо контролю за фактами неофіційного працевлаштування;

- законодавчо врегулювати механізм нарахування податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, - встановити податкові ставки в залежності від вартості нерухомості, а не від її площі
- повноваження місцевих органів влади щодо контролю за адмініструванням місцевих податків та зборів (а також відповідальність за недотримання законодавства) мають бути переглянуті в частині розширення їх самостійності. Рекомендується розглянути можливість надання органам місцевого самоврядування повноважень по адмініструванню місцевих податків і зборів як власних повноважень.

7. ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ВИДАТКАМИ БЮДЖЕТІВ ОТГ

В даному розділі оцінювалася динаміка та структура видатків бюджетів у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів, функціональної та економічної класифікації видатків бюджету. Окремо оцінювались рівень деталізації видаткової частини бюджету та рівень формальності застосування програмно-цільового методу. На прикладі кількох програм встановлювалось наскільки якісно сформовано перелік результативних показників в ОТГ і чи враховано ґендерні аспекти в бюджетних програмах та при управлінні бюджетними ресурсами зокрема. Крім того розглядалось питання організації співпраці та обміну інформацією із ДКСУ.

ЗВЕДЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ

► Найбільший обсяг сукупних видатків серед досліджених громад у 2018 році встановлено по Соледарській, Іллінській та Немирівській ОТГ, також ці громади мали найбільші суми видатків спеціального фонду. А по Іллінівській ОТГ видатки спеціального фонду перевищили обсяг видатків загального фонду і становили майже 54% сукупних видатків. Співвідношення видатків загального та спеціального фондів показано на рис. 24:

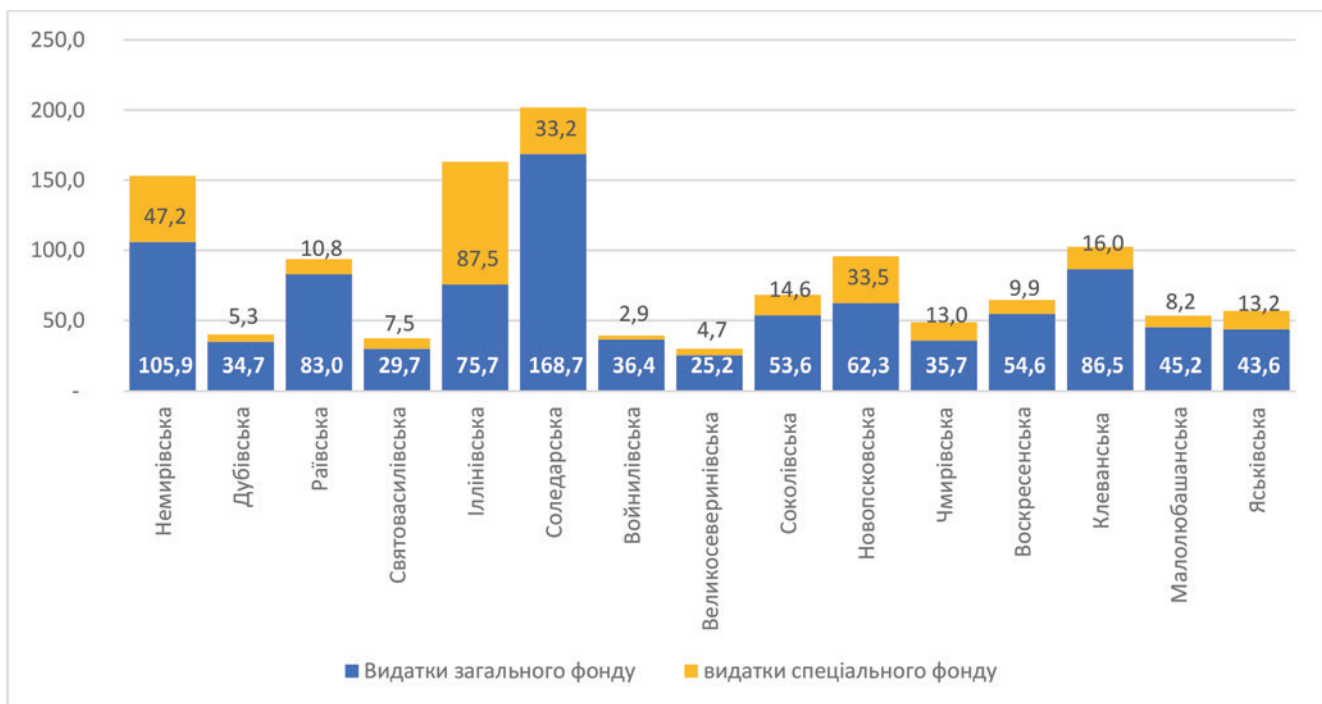


Рис. 24. Видатки ОТГ у розрізі фондів бюджету за 2018 рік, млн грн.

В структурі видатків аналізованих ОТГ частка капітальних видатків в середньому становила 20% у 2018 році. При цьому, якщо у Войнилівській ОТГ їх сума не перевищувала 6%, то у Іллінівській ОТГ (Донецька обл) воловина видатків бюджету мали капітальний характер. У Чмирівській та Новопсковській громадах Луганської обл від ¼ до 1/3 видатків були капітальними. Також варто виділити Немирівську та Ясківську громади, які також вкладають більше ¼ своїх видатків у капітальні, розвиткові проекти.

► Порівняння фактичних показників обсягу бюджетних видатків у абсолютному вираженні свідчить, що маючи значну різницю в абсолютних розмірах видатках, досліджені ОТГ, мають також і різний рівень видатків у розрахунку на душу населення – від 2578 грн. в Ясківській

ОТГ до 11241,6 грн. в Дубівській ОТГ та 14795 грн. в Іллінівській ОТГ. Зауважимо, що середні видатки на 1 мешканця по Україні у 2018 році склали 7973,7 грн. (рис. 25):

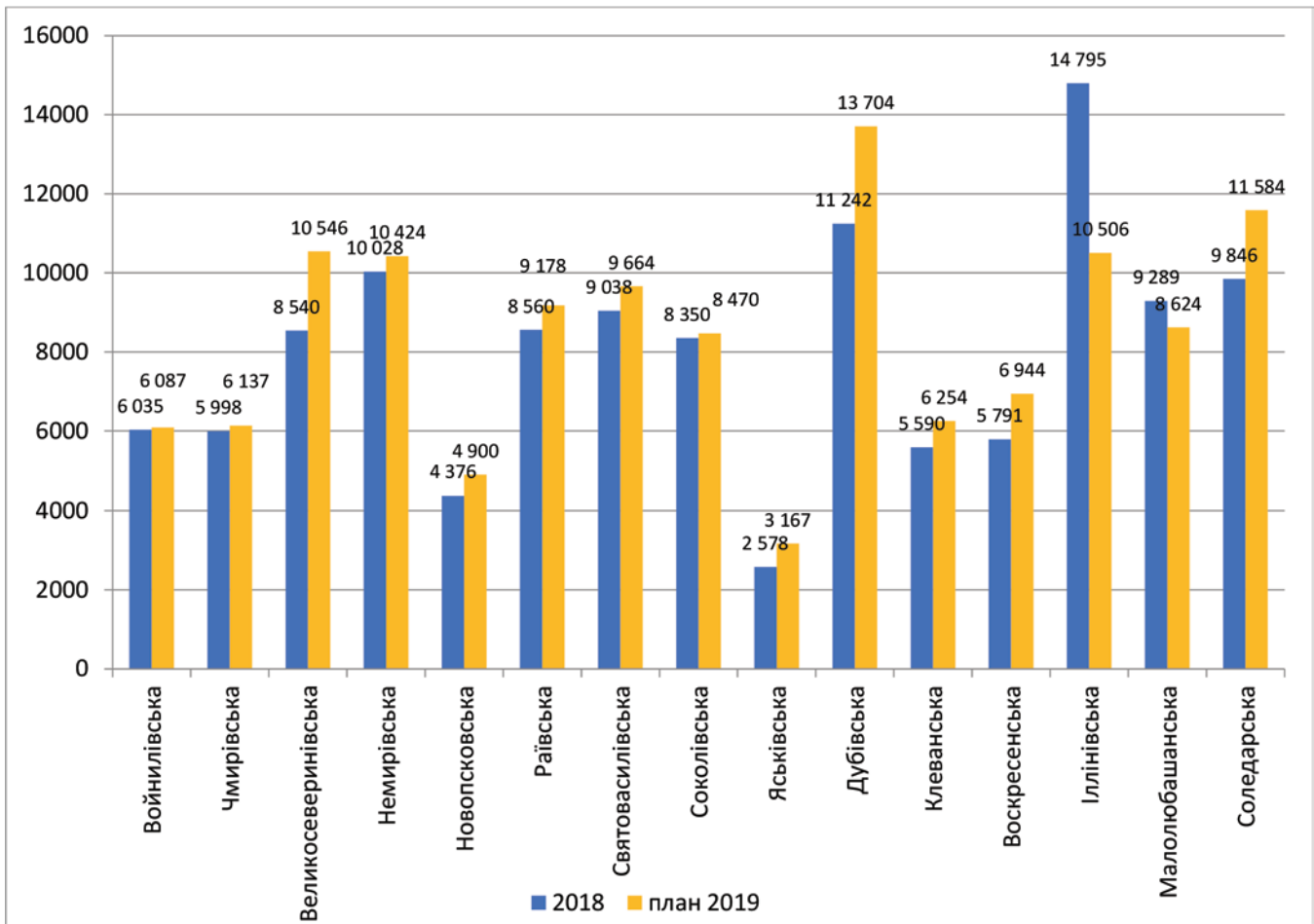


Рис. 25. Середня сума видатків на 1 мешканця громади у 2018 році, грн.

Приріст середніх видатків на душу населення в аналізованих ОТГ у 2019 році очікується різним, а по деяким ОТГ навіть значне скорочення. Зокрема по Іллінівській ОТГ, що зумовлено зміною обсягу фінансування капітальних видатків по спец фонду.

► Аналіз видатків бюджету за функціональною класифікацією свідчить, що структура видатків у досліджених ОТГ є різною, що в певній мірі зумовлено результатами управлінських рішень, пріоритетами здійснення видатків та наявними фінансовими ресурсами в громадах. Разом з тим, можна виявити деякі спільні тенденції, а саме: більша частка бюджетів досліджених громад спрямовується на освіту та органи місцевого самоврядування (у т.ч. утримання виконавчих органів). Найнижчими є обсяги видатків на охорону навколишнього середовища, фізичну культуру та спорт (рис. 26)

У 2018 році лише в 5 ОТГ були передбачені видатки на охорону здоров'я. Це пояснюється тим фактом, що не всі ОТГ мають власні заклади медичної допомоги, або розробляють програми з відшкодування медичних послуг.

► Аналіз структури видатків бюджетів ОТГ за економічною класифікацією свідчить, що найбільшою статтею видатків в усіх досліджених громадах є витрати на оплату праці та сплату єдиного соціального внеску (від 34 до 68% сукупних видатків загального фонду).

У структурі видатків бюджету в переважній сумі є видатками на захищені статті бюджету. У бюджетах громад збережено принцип соціальної спрямованості, тому видатки

спрямовуються у першу чергу на забезпечення потреби в асигнуваннях на оплату праці працівників бюджетних установ, забезпечення продуктами харчування та медикаментами, проведення розрахунків за електричну енергію, природний газ та інше. Видатки бюджету на енергоносії невисокі (рідко перевищують 7% сукупних видатків загального фонду ОТГ) та в майбутньому можуть стати ще меншими, якщо громади продовжать тенденцію щодо запровадження енергоефективних технологій, або збільшуватимуть розмір власних надходжень. Середній рівень капітальних видатків в ОТГ становить 20% сукупних видатків бюджету.

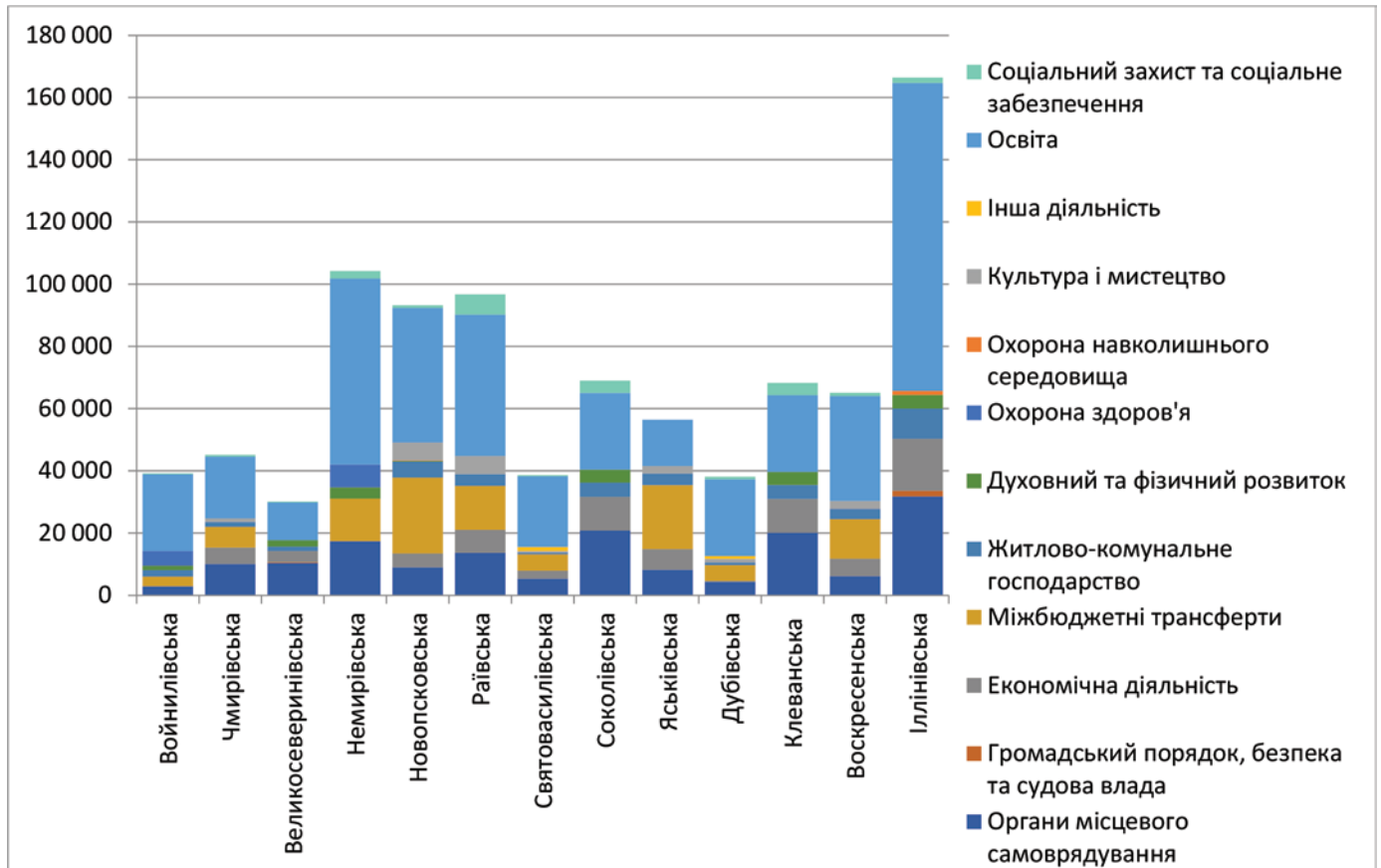


Рис. 26. Видатки бюджету громад за функціональною класифікацією у 2018 році, тис. грн.

► Оцінка витрат ОТГ на оплату праці була здійснена на основі таких документів: штатний розпис; тарифікаційний список; розрахунок заробітних плат для проекту бюджету; фактичні витрати на оплату праці).

Результати оцінки засвідчили, що:

- ♦ формально, усі досліджені ОТГ мають штатний розпис та тарифікаційні списки для своїх установ, проте лише в половині досліджених громад якість та форма таких документів відповідають вимогам законодавства.

- ♦ у половині випадків розрахунок заробітних плат для проекту бюджету ОТГ був формальним за своєю суттю (не було розбивки за складовими заробітної плати, тому не було можливості побачити та проаналізувати структуру розрахунків прогнозних обсягів заробітних плат).

Відповідно до проведеного оцінювання, керівництву ОТГ було рекомендовано розглянути можливість та необхідність застосування в процесі планування витрат на оплату праці сучасних ІТ рішень, що могли б зробити процес формування штатного розпису, тарифікаційних

списків, розрахунків для проекту бюджету легшим, швидшим та ефективнішим

► Щодо прогнозування видатків бюджетів в аналізованих ОТГ, то керівникам всіх ОТГ було рекомендовано мінімізувати практику внесення змін до бюджету протягом року. Для цього було рекомендовано:

- ♦ детально проаналізувати причини, які спричинили внесення змін та визначити заходи з їх усунення.
- ♦ розглянути можливість підготовки та впровадження плану заходів раціонального використання бюджетних коштів з урахуванням показників, що дозволять оцінити результативність та ефективність бюджетних видатків та бюджетних програм.

На даний момент формування прогнозу місцевих бюджетів залишається формальним процесом щодо номінального дотримання норм бюджетного законодавства. У більшості проаналізованих громад фахівці фінансового органу при формуванні прогнозу видаткової частини бюджету враховують діючу структуру видатків бюджету та здійснюють розрахунки, спираючись на індексні показники, доведені інструктивними листами Міністерства фінансів України. Зрозуміло, що вони будуть уточнюватись залежно від реальних можливостей бюджету на відповідні роки. Таким чином, для повномасштабного запровадження середньострокового бюджетного планування органам місцевого самоврядування необхідно мати вичерпні дані щодо прогнозу обсягів міжбюджетних трансфертів на середньострокову перспективу, які надходять з державного бюджету, та інформацію щодо можливих законодавчих змін, які впливатимуть на видаткову частину їх бюджету у середньостроковому періоді.

Незважаючи на те, що Мінфін надсилав областям прогнозні показники міжбюджетних трансфертів на 2021-2022 рік, фактично реальний розмір трансфертів змінюється після прийняття бюджету, а деякі трансферти розподіляються в середні бюджетного року, тому громади об'єктивно не можуть врахувати їх суми при плануванні своїх бюджетів, що, у сукупності, негативно позначається на якості бюджетного планування.

► В усіх громадах формуються документи, передбачені методологією програмно-цільового методу бюджетування. При плануванні видатків бюджету до головних розпорядників бюджетних коштів доводяться граничні обсяги видатків, які вони самостійно розподіляють між бюджетними програмами. Для формування проекту рішення про бюджет використовуються бюджетні запити. Вони формуються за всіма бюджетними програмами на основі типових форм та затвердженої інструкція з підготовки бюджетних запитів.

ХОРОША ПРАКТИКА.

При плануванні видатків бюджету на фінансування забезпечення діяльності палаців і будинків культури, клубів, центрів дозвілля та інших клубних закладів у Чмирівській ОТГ враховується частка хлопчиків та дівчаток, а також напрямки дозвілля, які їх цікавлять. Також, в громаді проаналізовано та частково враховано особливості потреб чоловіків і жінок, які отримують послуги та пільги (з 10 програм, за якими проводився ґендерний аналіз, 5 відносяться до соціальної сфери - підтримки обдарованої молоді, зубопротезування пільгових категорій населення, соціальної підтримки сім'ї, дітей та молоді, попередження насильства в сім'ї, забезпечення ґендерної рівності та протидії торгівлі людьми, оздоровлення і відпочинку дітей та інші).

Спільно з консультативно-дорадчим органом - молодіжною радою - було розроблено електронну (інтерактивну) версію ґендерної мапи, аналогів якої немає в Луганській області. На мапі представлено ґендерні показники громади - діаграми із розбивкою за статтю, роками, галузями. Така мапа є джерелом інформації щодо забезпечення паритету жінок та чоловіків та створена для спеціалістів, які працюють в публічній сфері, громадських організаціях та наукових установах, які в своїй діяльності вирішують різноманітні проблеми жінок і чоловіків різних вікових та соціальних груп.

За всіма бюджетними програмами складаються паспорти та звіти про виконання паспортів бюджетних програм. Бюджетні запити та паспорти бюджетних програм частково містять додаткові результативні показники бюджетних програм (крім тих, що передбачені типовими переліками). Однак, така практика є скоріш виключенням ніж загальним правилом, і більшість програм містять лише показники, передбачені типовими переліками. Практика здійснення оцінки ефективності виконання бюджетних програм є поодиноким.

► Щодо застосування гендерно-орієнтованого підходу в бюджетному процесі, то в більшості аналізованих ОТГ він частково застосовується.

Так, одним із пріоритетів Чмирівської ОТГ та метою в галузі соціального захисту населення, відповідно до Плану соціально - економічного розвитку та інвестицій Чмирівської об'єднаної територіальної громади на 2019 рік, є створення необхідних умов для забезпечення підтримки найуразливіших верств населення, удосконалення системи соціальних послуг,

підвищення їх ефективності, посилення адресності надання таких послуг. Досягнення такої мети можливе лише при ретельному аналізі проблеми, зокрема ґендерному аналізі. Тому, при розподілі бюджету такі видатки враховуються в повному обсязі відповідно до бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів.

При плануванні видатків бюджету на фінансування позашкільної освіти та діяльності гуртків у Великосеверинівській ОТГ враховується частка хлопчиків і дівчаток, і те, які напрямки позашкільної освіти і дозвілля їх цікавлять. Також, в громаді проаналізовано і частково враховано особливості потреб чоловіків і жінок, які обслуговуються в соціальних закладах громади. Крім того при плануванні бюджету особливу увагу було приділено людям похилого віку, самотнім непрацездатним громадянам, які потребують сторонньої допомоги. Прикладом тут може служити затверджена рішенням сесії від 18 грудня 2018 року Програма «Турбота», метою якої є підвищення життєвого рівня малозабезпечених громадян та інших громадян, що опинилися в складних життєвих обставинах, шляхом надання цільової допомоги.

В Немирівській ОТГ паспорт бюджетної програми по КПКВК 3104 "Забезпечення соціальними послугами за місцем проживання громадян, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю" сформовано з урахуванням гендерного аналізу. Гендерні аспекти враховані також в пріоритетах Програми економічного і соціального розвитку громади на 2017-2019 роки

ХОРОША ПРАКТИКА.

Великосеверинівська ОТГ

Серед пріоритетів Програми економічного і соціального розвитку громади на 2019 рік є:

- покращення благоустрою задля забезпечення безперешкодного доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення до об'єктів дорожньої інфраструктури;
- створення сучасної театральної студії в актовому залі КЗ «Великосеверинівська ЗШ I-III ступенів, позашкільний центр» з метою організації роботи гуртків позашкільного центру зайнятості молоді в позаурочний час.

Серед завдань, які повинна реалізувати громада у Стратегічному плані розвитку на 2018-2022 роки - забезпечення сучасних умов для навчання та виховання дітей з особливими потребами, що передбачає створення сучасних групових приміщень у ДНЗ, які відповідатимуть сучасним стандартам освіти та задовольнятимуть потреби дошкільнят з особливими потребами, забезпечуватимуть рівний доступ до дошкільної освіти дітей з особливими освітніми потребами, у тому числі з інвалідністю, для збагачення дитячого досвіду, його узагальнення та фіксації за допомогою облаштування предметно-розвивального середовища.

Ще одним прикладом гендерного аналізу в галузі соціального забезпечення стало прийняття рішення Немирівської ради від 07.03.2019 року №863. Так цим рішенням було затверджено Положення про службу з перевезення осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю,

які мають порушення опорно-рухового апарату «Доступне соціальне таксі». Відповідний пакет документів було подано до Мінсоцполітики для отримання спеціального автомобіля.

Стратегічним планом розвитку Соколівської громади на 2018-2020 роки визначено такі завдання:

- ♦ Покращення якості та збільшення кількості надання соціальних послуг, що передбачає проведення ряду заходів направлених на забезпечення соціального захисту окремих категорій жителів громади, які опинились в тяжкому матеріальному становищі, покращення умов їх проживання, створення умов соціального захисту незахищених верств населення.

- ♦ Створення та модернізація наявних закладів охорони здоров'я громади передбачає капітальний ремонт фельдшерського пункту в с.Вишняківка з облаштуванням доступу для людей з обмеженими фізичними можливостями.

- ♦ Розширення можливостей для забезпечення культурних потреб та здорового способу життя, що передбачає створення сприятливих умов для гармонійної розвитку дітей та молоді, виховання особистостей здорових фізично і духовно.

▶ Щодо налагодження співпраці з ДКСУ, то представники громад відмітили, що співпраця та обмін інформацією з даним державним органом здійснюється конструктивно, суттєвих проблем з комунікацією не має. Звітність про виконання бюджету ОТГ надають в обсягах та у терміни, визначені наказом Державної казначейської служби України від 06.02.2018 №36 «Щодо організації роботи Державної казначейської служби України зі складання бюджетної звітності про виконання місцевих бюджетів».

▶ Інформація про рівень оприлюднення інформації про управління видатками бюджету в ОТГ на їх офіційних сайтах та доступу громадськості до такої інформації, представлена на рис (рис. 27).

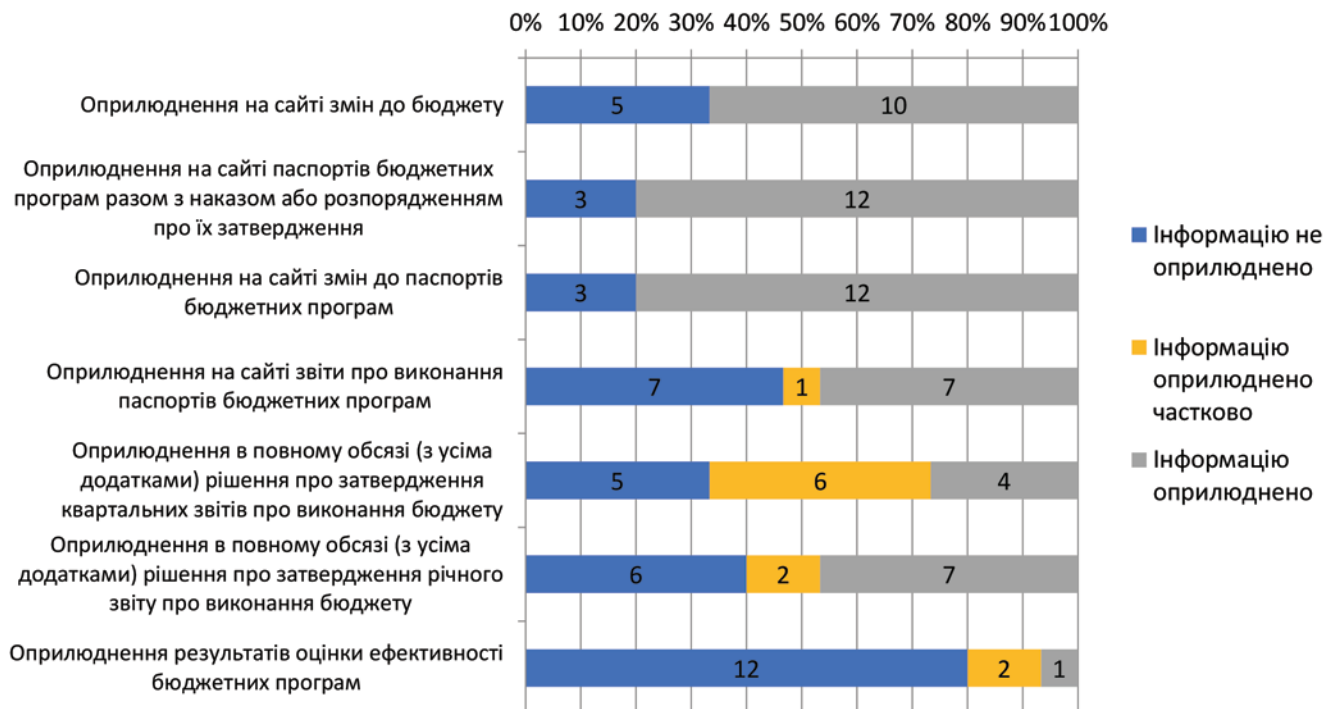


Рис. 27. Наявність інформації про управління видатками в ОТГ у відкритому доступі

З рис. 27 видно, що інформація щодо управління видатками бюджету в ОТГ недостатньо висвітлюється на сайтах громад. Так, результати оцінки ефективності бюджетних програм

оприлюднює лише 1 із 15 проаналізованих ОТГ, ще 2 ОТГ оприлюднюють цю інформацію частково. Лише 2/3 ОТГ розміщують у відкритому доступі зміни до рішення про бюджет, 12 ОТГ – паспорти бюджетних програм разом з наказом або розпорядженням про їх затвердження та усі зміни до паспортів бюджетних програм. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм оприлюднюють лише 7 ОТГ, рішення про затвердження квартальних звітів про виконання бюджету – 5 ОТГ, рішення про затвердження річного звіту про виконання бюджету оприлюднено на сайті 6 ОТГ.

► Узагальнено відсоток балів, які отримали громади, що прийняли участь в оцінці, за результатами опитування та аналізу процедур управління видатками бюджету представлено на рис. 28

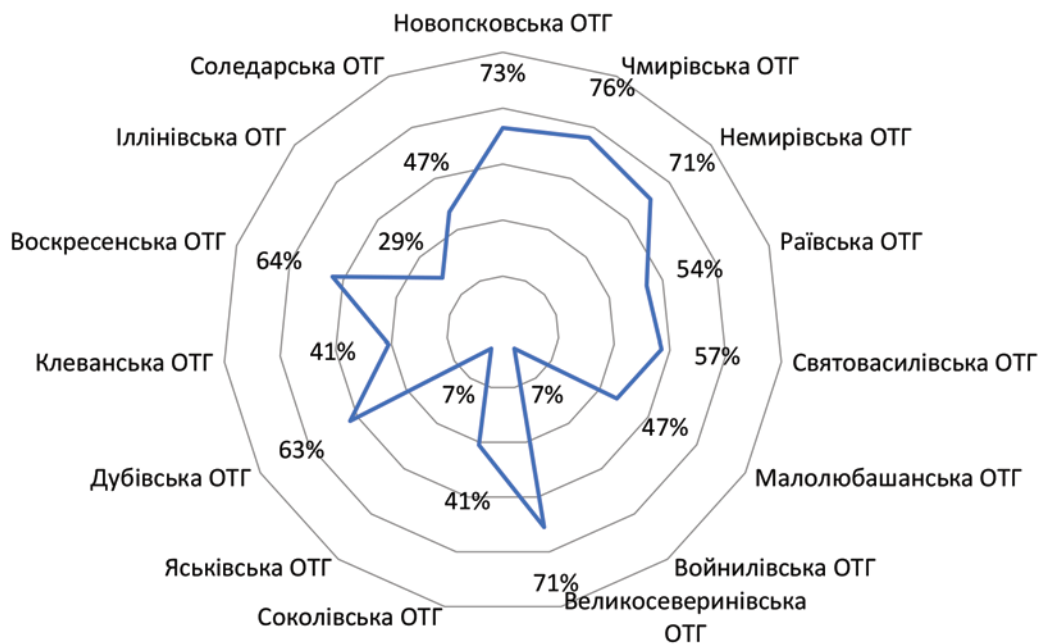


Рис. 28. Узагальнені результати оцінки громад за розділом «Управління видатками бюджету в громадах»

Дані рис. 28 свідчать, загальні результати (набрані громадами бали) за розділом управління видатками бюджету є гіршими ніж бали, набрані ними за результати оцінки управління доходами громадами. Найбільший відсоток балів – 76% - отримала лише одна громада - Чмирівська ОТГ. Найнижчу кількість балів за оцінкою організації управління видатками в ОТГ отримали Войнилівська ОТГ та Яськівська ОТГ – по 7%.

Такі дані можуть свідчити про низький рівень розуміння важливості ефективного використання ресурсів, отриманих ОТГ в результаті добровільного об'єднання. На користь цього висновку свідчать і дані моніторингу обсягів нецільового та неефективного використання бюджетних коштів у об'єднаних громадах, що за результатами аудитів публікується на сайті Державної аудиторської служби України. На жаль, у більшості громад основний акцент досі робиться виключно на проблеми наповнення дохідної частини бюджету. При цьому управлінські рішення, направлені на підвищення ефективності видатків або відсутні взагалі, або носять несистемний та формальний характер.

УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для громад:

- мінімізувати практику внесення змін до бюджету протягом року.

- повніше використовувати можливості програмно-цільового методу бюджетування. Перш за все, доцільно зміцнити практику включення додаткових результативних показників до бюджетних програм (крім тих, що передбачені типовими переліками).
- запровадити практику здійснення оцінки ефективності виконання усіх без винятку бюджетних програм. Такі норми передбачені бюджетним законодавством та повинні обов'язково виконуватись. Крім того, це допоможе АН дізнатися, чи добре використані їхні кошти та що вони можуть покращити.
- оцінка ефективності виконання бюджетних програм має базуватись на детальному аналізі рівня виконання усіх запланованих результативних показників. Результати оцінки мають обов'язково оприлюднюватись та повною мірою використовуватись керівництвом громади для прийняття управлінських рішень.
- розглянути можливість підготовки та впровадження плану заходів раціонального використання бюджетних коштів з урахуванням показників, що дозволять оцінити їх результативність та ефективність. Крім того, можуть бути вжиті такі заходи: розробити керівництво з здійснення витрат, наприклад, щодо правил для співробітників по використанню муніципальних ресурсів (включаючи телефони, автомобілі, представницькі витрати тощо), щодо організації публічних закупівель та їх ефективності (так як це може сприяти заощадженню ресурсів або, принаймні, кращому співвідношенню ціни і якості); про необхідність застосовувати заходи з підвищення енергоефективності; звернути увагу на заробітну плату персоналу і її структуру; оптимізувати мережу шкіл і закладів охорони здоров'я.
- посилити практику ґендерно-орієнтованого бюджетування та продовжити роботу щодо запровадження бюджету участі (бюджету громадських ініціатив) в громаді. Такі заходи сприятимуть більшій прозорості місцевої влади та дозволять спрямовувати ресурси бюджету на фінансування заходів для підтримки окремих ґендерних груп, а також на проекти, розроблені в тісній співпраці та за ініціативи громадськості.
- зменшити/не збільшувати показник питомої ваги видатків на утримання апарату управління у власних доходах (без трансфертів), адже його зростання може призвести до стрімкого скорочення спроможності громади у наданні публічних послуг.
- впровадити в практику використання такого інструменту, як міжмуніципальне співробітництво, з метою забезпечення ширшого переліку та / або більш високої якості публічних послуг громадянам у межах наявного бюджету.

Для державних органів влади:

- для підвищення ефективності використання бюджетних коштів доцільно продовжити роботу щодо удосконалення методології програмно-цільового методу бюджетування. Зокрема, необхідно системно переглянути підходи, які застосовуються для проведення оцінки ефективності бюджетних програм місцевих бюджетів; унормувати єдину методіку здійснення оцінки ефективності бюджетних програм. При цьому важливо передбачити механізм врахування результатів оцінки бюджетних програм при плануванні бюджетних програм наступних періодів.
- удосконалити підходи до формування прогнозу місцевих бюджетів та забезпечити перехід на повноцінне середньострокове бюджетне планування місцевих бюджетів. При цьому важливо забезпечити доведення органам місцевого самоврядування вичерпної інформації щодо можливих законодавчих змін, які впливатимуть на видаткову частину їх бюджету у середньостроковому періоді та забезпечити стабільність доведених показників.

8. УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ В ОТГ

У розділі відображаються результати огляду управління земельними ресурсами та підприємствами комунальної форми власності. Зокрема встановлюється, чи облік земельних ресурсів є повним, чи актуалізовані договори оренди, чи проведена інвентаризація земель, чи звітують підприємства комунальної форми власності перед громадою, чи оприлюднюють вони фінансову звітність, чи затверджуються фінансові плани для комунальних підприємств, чи заслуховуються звіти про їх виконання, чи контролюється якість наданих послуг комунальними підприємствами і яким чином. Окрема частина розділу була присвячена аналізу діяльності органів місцевого самоврядування спрямованої на підвищення енергоефективності та збільшення енергонезалежності громади. З'ясувалось чи застосовуються заходи щодо підвищення енергоефективності будівель, котрі утримуються за рахунок бюджету ОТГ, та які саме. Чи замовлялись послуги енергоаудиту. Чи розроблена комплексна програма розвитку енергоефективності та план дій сталого енергетичного розвитку на 25-30 років. Крім того, в розділі досліджувалась інформація про додаткові заходи, які реалізуються в громаді з питань управління активами.

ЗВЕДЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ

► У результаті дослідження було встановлено, що 13 громад мають комунальні підприємства (далі - КП). Кількість комунальних підприємств залежить від обсягів та видів робіт, які необхідно виконувати, а також в певній мірі від чисельності населення громади. Так, в одній з найбільш чисельних громад, Немирівській, функціонує 4 комунальних підприємства, у Клеванській ОТГ та Соледарській ОТГ по 3 комунальних підприємства, у Воскресенській та Яськівській ОТГ по 2 підприємства, інші 7 громад мають по одному комунальному підприємству.

Комунальне некомерційне підприємство (КНП Центр первинної медико-санітарної допомоги (ЦПСМД) створено у 5 громадах.

ХОРОША ПРАКТИКА.

У Новопсковській громаді впроваджено мобільний додаток «Відкрите місто», через який мешканці можуть повідомляти про проблеми, у тому числі й у сфері благоустрою. Повідомлення поступає адміністратору, який оперативно повідомляє КП. Це дозволяє не тільки економити час, а й ресурси.

Найчастіше комунальні підприємства створюють з метою надання муніципальних послуг на території ОТГ, зокрема:

- ♦ послуги з утримання та ремонту систем водопостачання та каналізації,
- ♦ послуги з вивозу та утилізації відходів,
- ♦ послуги з благоустрою населених пунктів.

► Інформацію щодо господарської та фінансової діяльності комунальних підприємств на сайтах громад знайти дуже складно. На сайтах громад має бути розміщена інформація щодо статуту, послуг, цін на послуги, звіти керівників КП, а також оприлюднено фінансові плани підприємств та звіти про їх виконання. У деяких громадах є відповідні розділи на сайті, але у жодній вони повністю не заповнені. Якщо комунальне підприємство здійснює закупівлі, інформацію про нього можна знайти на зовнішніх сайтах, наприклад E-Data, Prozorro та інших, але це не зручно і не кожен громадянин знає про ці ресурси.

Відповідно до частини 8 статті 78 Господарського кодексу України, комунальні

підприємства зобов'язані публікувати свої фінансові звіти на відповідних веб-сторінках. Та по суті, такої інформації про діяльність комунальних підприємств, у досліджених ОТГ, опубліковано не було. На цей час основним джерелом для отримання інформації про фінансові результати діяльності комунальних підприємств є звіт керівника підприємства, що подавався на затвердження раді ОТГ.

З метою збільшення рентабельності КП, керівництву ОТГ рекомендовано провести аналіз їх діяльності та розрахунок вартості тарифів. Результати аналізу мають дати відповідь на питання щодо соціальної та економічної обґрунтованості утримання комунальних підприємств або ж відносно використання альтернативних шляхів надання послуг населенню, зокрема шляхом замовлення деяких послуг у приватних та державних підприємств (якщо це економічно доцільно), чи збільшення кількості платних послуг.

► Встановлено, комунальні підприємства громад потребують значної підтримки з бюджету, проте жодна з ОТГ досі не проаналізувала причин, чому ці комунальні підприємства є збитковими або якої саме фінансової підтримки вони потребують із об'єктивних на те причин (зокрема, чи вони надають послуги за низькою ціною чи мають неефективне управління). Представники ОТГ вважають, що основними причинами неприбутковості комунальних підприємств є висока вартість надання послуг (вартість надання комунальних послуг у ОТГ вища, ніж в обласних центрах України у зв'язку з логістикою та відстанями) та заборгованість юридичних та фізичних осіб.

На цей час комунальні підприємства отримують фінансування з бюджету у значно більших обсягах ніж перераховують прибутку до бюджету. На жаль, через неповноту інформації неможливо проаналізувати наявність у всіх громадах затверджених нормативів відрахування до бюджету громади частини прибутку комунальними підприємствами. Але, у всіх досліджуваних громадах із бюджету йде додаткове фінансування КП. Це можуть бути вкладення у статутний капітал, оборотні засоби, благодійні внески та інше.

► У громадах активно проводиться робота щодо управління земельними ресурсами та щорічне нарощування доходів від оподаткування земельних ділянок. У всіх громадах прийняті рішення про встановлення земельного податку. Щорічно ставки переглядаються, що позначається на надходження податку до бюджету. Слід зазначити, що ставка податку коливається від 0,3 до 12 відсотків – максимального рівня оподаткування (максимальні ставки встановлено лише в двох із проаналізованих ОТГ). У одній ОТГ ставки податку на 2020 рік нижчі за ставки податку, що діяли в 2019 році. Є громади, у яких практикується встановлення податкової ставки на одному рівні для фізичних та юридичних осіб.

В аналізованих громадах проводяться заходи щодо ефективного управління земельними активами, зокрема, проводиться робота щодо інвентаризації земель та визначення нормативно-грошової оцінки. Практично всі громади складають перелік земель, які мають бути задіяні у аукціоні.

► У трьох ОТГ прийнято програмні документи щодо розвитку земельних відносин, головною метою яких є:

- ♦ проведення грошової оцінки землі,
- ♦ впровадження правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель територій місцевих рад,
- ♦ запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб,
- ♦ захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів,

- ♦ забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного та історико-культурного призначення.

Також, у громадах на постійній основі проходять заходи, спрямовані на погашення заборгованості із земельного податку, серед яких робота відповідних комісій та індивідуальна робота з боржниками. Проблема у тому, що громади обмежені в отриманні інформації саме щодо сплати податків, оскільки органи ДПС часто ігнорують запити громад. У тому числі й створювати свої реєстри платників податків. Наприклад, у Раївській ОТГ, - це дієвий інструмент.

► Для підвищення енергоефективності будівель та споруд, що знаходяться на балансі ОТГ, усі 15 об'єднаних територіальних громад вживають відповідні заходи. У 3-х громадах проводили енергоаудит (Соледарській ОТГ, Яськівській ОТГ та Іллінівській ОТГ). Однак, тільки 4 ОТГ мають комплексні програми з енергоефективності. У 11 ОТГ відсутній «План дій зі сталого енергетичного розвитку на 25-30 років».

У той же час заходи з енергоефективності передбачено в інших документах. Наприклад, у Стратегії розвитку, цільових програмах. Капітальні ремонти комунальних будівель в громадах та заходи з благоустрою проводяться з урахуванням енергоефективності.

У переліку основних заходів для заощадження енергії: встановлення вікон з подвійним склом, заміна дверей, встановлення твердопаливних котлів. Крім того, проводиться теплоізоляція фасадів, заміна та ізоляція дахів, встановлення сучасних твердопаливних систем опалювання.

► Серед інших заходів щодо ефективного управління майном застосовуються заходи з унормування роботи щодо виявлення, взяття на облік, збереження та використання безхазяйного майна, визнання спадщини відумерлою. Відповідний порядок прийнято у 4 громадах.

► Інформація про рівень оприлюднення інформації про управління активами в ОТГ на їх офіційних сайтах, представлена на рис (рис. 29).

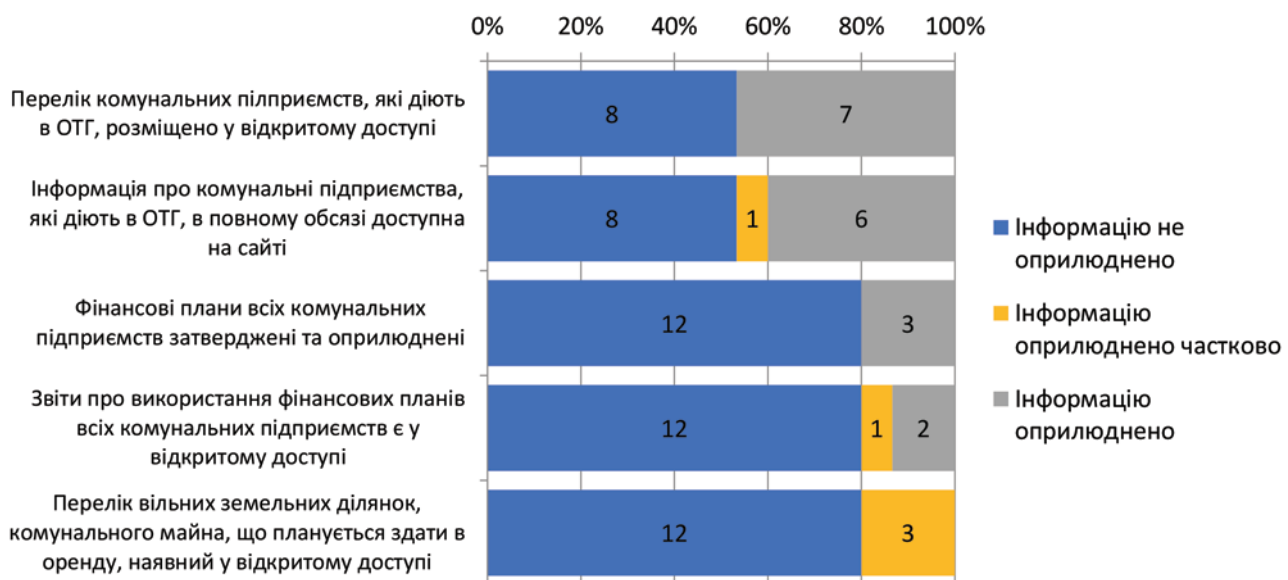


Рис. 29. Наявність інформації про активи ОТГ у відкритому доступі

З рис. 29 видно, що інформація щодо управління активами в ОТГ недостатньо висвітлюється на сайтах громад. Так, 12 громад або не мають, або не оприлюднюють фінансові плани комунальних підприємств, аналогічно і щодо звітів з їх виконання. Лише в

Немирівської ОТГ на сайті оприлюднено повну інформацію про всі комунальні підприємства громади. Також 12 громад не оприлюднюють перелік вільних земельних ділянок

► Узагальнено відсоток балів, які отримали громади, що прийняли участь в оцінці, за результатами опитування та аналізу процедур управління активами представлено на рис. 30

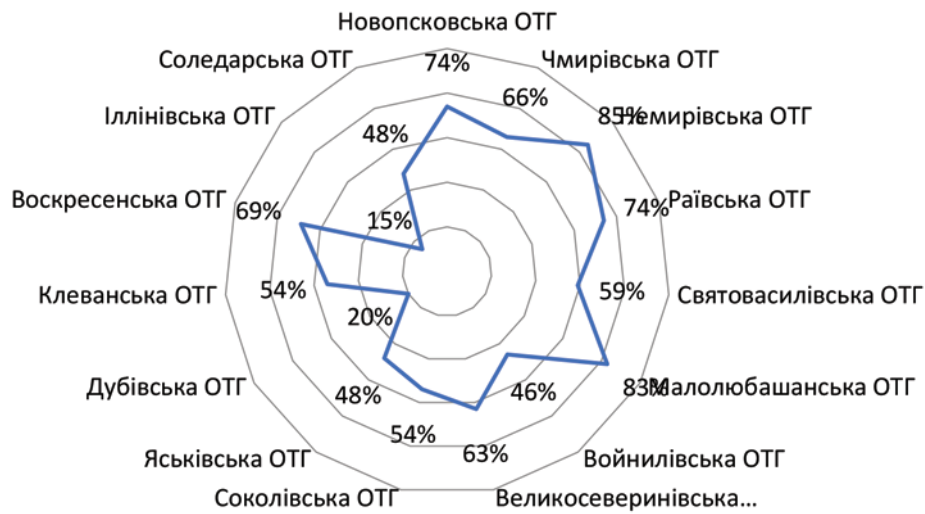


Рис. 30. Узагальнені результати оцінки громад за розділом «Управління активами в громадах»

У цілому узагальнені результати наочно відобразили проблеми громад щодо управління активами, а також низьку прозорість цього процесу. Більшість громад, у кращому випадку, виконують лише унормовані законодавством процедури, значна їх частина не приділяє уваги побудові та регламентації взаємовідносин в системі комунальної власності.

За відсутності чіткої дефініції поняття «комунальна власність» у законодавстві України, на рівні громад існує тенденція до втрати сприйняття місцевою владою комунальної власності як матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування та як основного джерела наповнення місцевих бюджетів. Це призводить до надмірного патерналізму ОМС та до уповільнення динаміки зменшення їх дотаційності.

УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для громад:

- на постійній основі здійснювати аналіз діяльності підприємств комунальної форми власності. Така практика дозволить мати актуальну інформацію щодо фінансового стану комунальних підприємств та забезпечить належний рівень планування бюджетної підтримки їх діяльності;
- необхідно продовжити практику оприлюднення інформації про діяльність комунальних підприємств на сайтах громад. Важливо на постійній основі розміщувати інформацію про фінансові плани діяльності усіх комунальних підприємств. Доцільно запровадити практику публічного звітування керівництва комунального підприємства перед громадою та оприлюднення результатів діяльності усіх комунальних підприємств (з використанням результативних показників);
- для розбудови системи контролю за діяльністю підприємств комунальної форми власності доцільно запровадити моніторинг показників, які дозволятимуть оцінити рівень наданих послуг та їх якість;

- продовжити практику проведення грошової оцінки землі та не допускати в майбутньому необґрунтованого зменшення ставок оподаткування земельних ділянок;
- розробити та затвердити комплексну цільову програму енергоефективності на середньостроковий період та план дій сталого енергетичного розвитку на 25-30 років. При розробці цих документів важливо передбачити проведення енергоаудиту усіх будівель, які утримуються з бюджету громади;
- активізувати роботу щодо виявлення та взяття на облік безхазяйного майна, а також визнання спадщини від умерлого.

Для державних органів влади:

- в нормативно-правових актах необхідно визначити дефініцію поняття «комунальна власність», а також рекомендувати громадам вести реєстри її об'єктів за видами, класами та функціональним призначенням, що може бути використано для оцінки вартості майна та в інвестиційних цілях,
- узагальнити та уніфікувати правовий механізм суб'єкт-суб'єктних та об'єкт-суб'єктних відносин у сфері комунальної власності.

9. ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В ГРОМАДАХ

У розділі оцінювалася наявність та зміст документів для проведення публічних закупівель головними розпорядниками бюджетних коштів ОТГ, а саме: плану закупівель, рішення про склад тендерного комітету, положення про діяльність тендерних комітетів, положення про проведення допорогових закупівель та положення про антикорупційну політику. Окремо здійснено оцінку проведення публічних закупівель головними розпорядниками бюджетних коштів ОТГ за даними порталу Prozorro. Увага також зверталась на частоту внесення змін до плану закупівель, наявність випадків подрібнення сум закупівель з метою уникнення проведення відкритих торгів тощо.

ЗВЕДЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ

▶ Головні розпорядники бюджетних коштів в громадах та розпорядники коштів нижчого рівня Процедури тендерних закупівель проводять відповідно до ст.2 Закону України "Про публічні закупівлі". У всіх громадах затверджено положення про тендерний комітет. У Святовасилівській та Чмирівській ОТГ також є уповноважена особа. В Новописковській ОТГ розробляється «Антикорупційна стратегія». Проте в громадах відсутні «Положення про проведення допорогових закупівель» та «Положення про антикорупційну політику».

▶ На офіційних сайтах громад є розділ «Публічні закупівлі», але стовідсоткового його наповнення немає. Інформація, викладена в відповідних розділах на сайтах дає дуже слабе уявлення про реальний стан таких закупівель.

▶ Річні плани закупівель та додатки до них оприлюднюються на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель, що відповідає Закону України «Про публічні закупівлі». У разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за умови, що вартість предмета закупівлі перевищує 50,000 тис. грн, звіт про укладені договори оприлюднюється в системі електронних закупівель. Якщо вартість предмета закупівлі товарів і послуг перевищує 200,000 тис. грн, а робіт – 1,5 млн. грн – проводяться процедури закупівель відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», інформація по яким оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель. Варто зазначити, що на порталі Prozorro оприлюднено річні плани закупівель та додатки до них, без розподілу, тобто всі підряд. І лише за очікуваною вартістю можна зрозуміти, де річний план, а де його додаток. Крім того, ці дані відображають лише сьогодишню потребу в товарах, роботах, послугах для здійснення відповідної закупівлі. Ця ситуація характерна для більшості громад. Відмітимо, що такий стан речей не суперечить вимогам законодавства щодо публічних закупівель.

▶ Проведена оцінка річних планів (додатків до річних планів) та змін до них показала, що в громадах річні плани у їх загальному понятті як "річний" відсутній, а практично формується під кожну конкретну закупівлю окремо.

▶ За результатами вибіркового аналізу порталу Prozorro за 2018, 2019 роки виявлено випадки подрібнення сум закупівель, здійснених розпорядниками коштів у 3 досліджених ОТГ.

▶ Інформація про організацію закупівель та рівень оприлюднення інформації про них на їх офіційних сайтах ОТГ, представлена на рис. 31.

За результатами дослідження встановлено, що основну інформацію щодо публічних закупівель в громадах можна отримати на порталі Prozorro. В цілому, робота ведеться без порушень та відповідає вимогам законодавства.

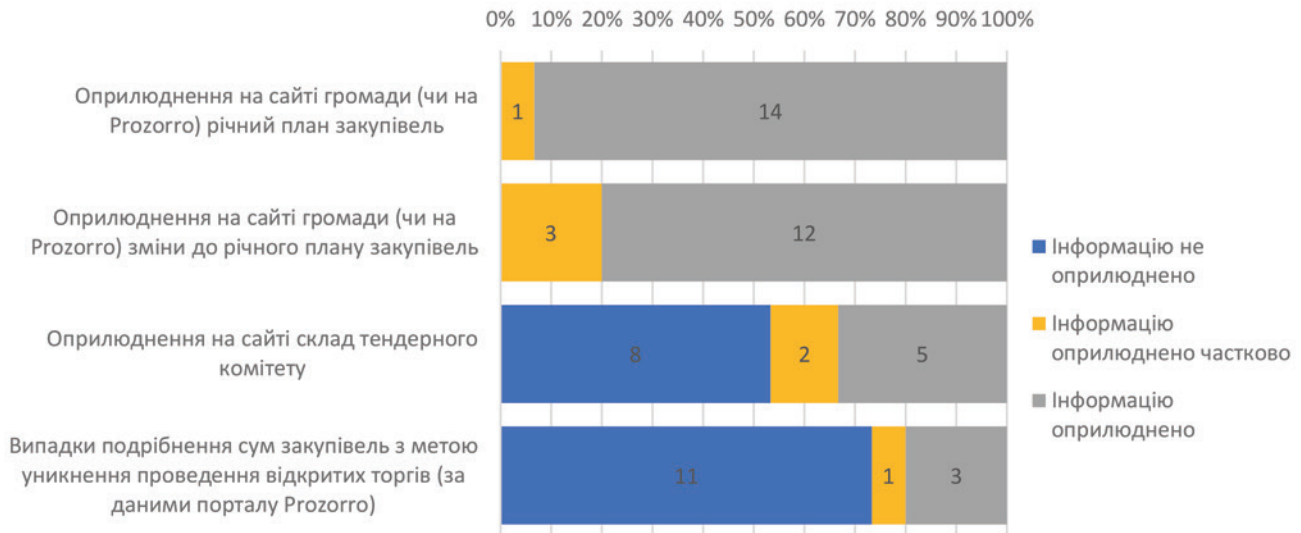
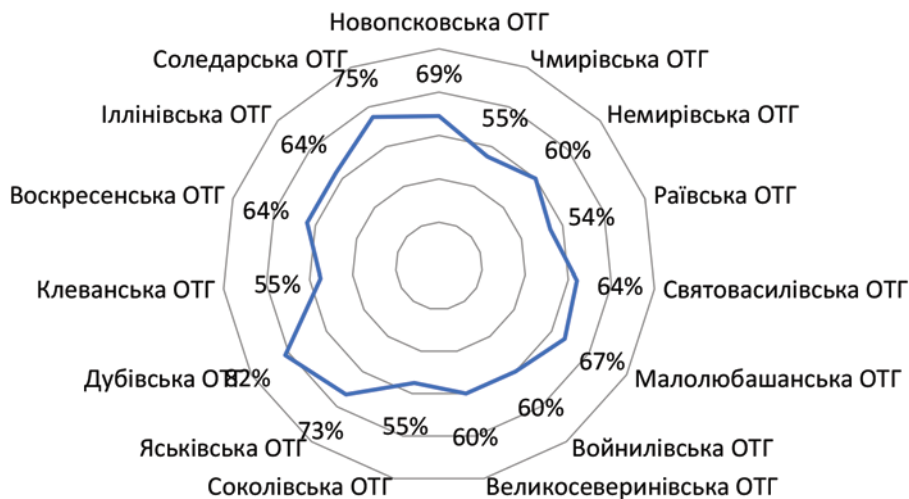


Рис. 31. Організація закупівель та оприлюднення інформації про них в громадах

► Узагальнено відсоток балів, які отримали громади, що прийняли участь в оцінці, за результатами опитування та аналізу організації публічних закупівель представлено на рис. 32.



З діаграми видно, що розрив між максимальним і мінімальним відсотком балів, що отримали громади за результатами оцінки організації публічних закупівель в громадах є досить незначним, у порівнянні з оцінкою по інших розділах звіту. З цього можна зробити висновок про відносно налагоджену роботу з питань організації публічних закупівель та відсутності суттєвих недоліків у цій сфері. На думку експертів, причиною досить стабільної ситуації з публічними закупівлями у всіх громадах є наявність чітких та універсальних «правил гри», встановлених у рамковому законодавстві та в роз'яснювальній базі центрального рівня.

УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для громад:

- доцільно звернути увагу на те, що, при правильній організації роботи по плануванню

та прогнозуванню видаткової частини бюджету, головний розпорядник бюджетних коштів може сформувати планову потребу в товарах, роботах і послугах на рік, яка відповідає показниками індивідуального кошторису (плану використання бюджетних коштів). Тобто, річний план закупівель буде створений по товарах або послугах, закупівлю яких заплановано здійснювати протягом року, з урахуванням бюджетних призначень;

- після закінчення бюджетного року доцільно провести аналіз запланованих та фактичних закупівель, що дозволить більш чітко планувати витрати бюджету на наступний, плановий, рік.

10. ОРГАНІЗАЦІЯ ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ В ГРОМАДАХ

В розділі досліджувався ступінь організації та налагодження системи внутрішнього контролю та аудиту в громадах, їх комплексність та системність. Визначалось чи є посада внутрішнього аудитора в громадах, чи були проведені перевірки ДАСУ, і якщо так, то які порушення встановлено та чи повністю їх було усунено.

ЗВЕДЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ

► В усіх досліджуваних громадах вимоги статті 26 БКУ щодо запровадження системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в громадах дотримуються не в повному обсязі. Практично у всіх розпорядників бюджетних коштів існують певні контрольні процедури, проте система внутрішнього контролю не створена.

Інформативно: Ст.26 Бюджетного кодексу України дає чітке визначення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у бюджетному процесі, а саме:

“3. Розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів.

Внутрішнім контролем є комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.

Внутрішнім аудитом є діяльність, спрямована на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, та яка передбачає надання незалежних висновків і рекомендацій. Для здійснення внутрішнього аудиту розпорядник бюджетних коштів в особі керівника утворює самостійний структурний підрозділ внутрішнього аудиту, що є підпорядкованим і підзвітним безпосередньо такому керівнику.”

► Щодо внутрішнього аудиту, то у структурі розпорядників бюджетних коштів відсутні як структурні підрозділи внутрішнього аудиту, так і окремі штатні посади внутрішніх аудиторів.

Цьому є об'єктивне пояснення. Структура і штатна чисельність розпорядників бюджетних коштів є обмеженою як розміром управлінського навантаження на одну штатну посаду ОМС, так і обсягом видатків на утримання виконавчих органів.

Зрозуміло, що створити окремий структурний підрозділ, без збільшення штатної чисельності та відповідного фінансового навантаження неможливо. Крім того, враховуючи обмежену штатну чисельність та досить суттєве функціональне навантаження, практично неможливо призначити посадову особу, на яку можна було б покласти повноваження щодо здійснення внутрішнього аудиту.

Такий стан з внутрішнім аудитом спостерігається практично по всіх об'єднаних територіальних громадах.

► На сайтах громад відсутня інформація щодо створення/функціонування в них підрозділів внутрішнього аудиту або щодо результатів здійснення заходів із внутрішнього фінансового контролю. Відмітимо, що до оприлюднення інформації на сайтах в цьому питанні немає жорстких вимог. Важливо в кожній громаді мати налагоджену систему внутрішнього контролю, внутрішні документи та процедури, та бути готовими представити їх зовнішнім

аудиторам, а для громадян важливо бачити реальні результати - ефективе та якісне місцеве самоврядування, яке економно витрачає бюджетні кошти.

Таким чином, окремі елементи внутрішнього контролю в громадах наявні, але такі процедури не мають комплексного та системного підходу. Тому керівництво громад повинно приділити більше уваги запровадженню ефективної системи внутрішнього контролю, як одного з компонентів фінансового менеджменту, в своїх громадах. Відсутність системи внутрішнього контролю та аудиту створює ризики неефективного використання бюджетних коштів та неякісного управління майном.

► Узагальнено відсоток балів, які отримали громади, що прийняли участь в оцінці, за результатами опитування та аналізу організації системи внутрішнього контролю представлено на рис. 33.

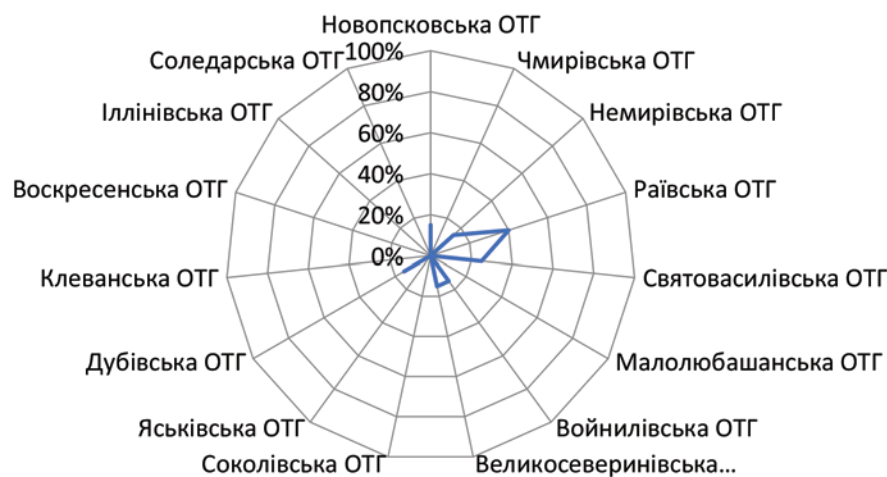


Рис. 33. Узагальнені результати оцінки громад за розділом «Внутрішній фінансовий контроль та внутрішній аудит»

У порівнянні з іншими складовими фінансового менеджменту в 15 оцінюваних ОТГ, за даним оціночним розділом спостерігається найбільш проблемна ситуація. Найбільшу кількість балів отримала Раївська ОТГ, що становить лише 40% від максимального показника, а вісім громад взагалі отримали 0 балів.

Така ситуація свідчить про необхідність активізації роботи у цьому напрямку, а з іншого – про нерозуміння керівництвом ОТГ ролі, значення та складу процедур внутрішнього контролю. Крім того, це може опосередковано свідчити про несхильність громад до самоконтролю та про їх стереотипи в частині того, що дієвим може бути виключно контроль з боку зовнішніх органів контролю.

УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для громад:

- розробити та затвердити керівниками установ внутрішні документи, спрямовані на забезпечення функціонування елементів внутрішнього контролю.
- запровадити чіткі системи (порядки) планування діяльності, контролю за їх виконанням та звітування про виконання планів, завдань і функцій, оцінки досягнутих результатів та, за необхідності, своєчасного коригування планів діяльності установи.
- інформувати керівництво установи про ризики, що виникають під час виконання покладених на них завдань і функцій, вживати заходи контролю, здійснювати моніторинг, обмін інформацією.

- запровадити періодичне інформування як керівництва громади, так і її населення, про стан організації та здійснення внутрішнього контролю.

Для державних органів влади:

- підготувати та внести зміни до діючого законодавства, унормувавши можливість створення відокремленого підрозділу внутрішнього аудиту
- розробити методичні рекомендації щодо процедур впровадження та здійснення внутрішнього контролю в ОТГ

11. РІВЕНЬ АВТОМАТИЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ В ГРОМАДАХ

У розділі оцінювалися ІТ – системи, які використовуються в громаді для планування та виконання їх бюджетів. Аналіз здійснено в контексті задоволення потреби громади в частині використання таких ІТ інструментів. З'ясовано, чи всі головні розпорядники бюджетних коштів зареєстровані на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів E-Data та чи всі дані внесені до кабінетів головних розпорядників бюджетних коштів на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів E-Data.

ЗВЕДЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ

► При формуванні та виконанні бюджетів усіх 15 громад використовується програмне забезпечення ІПК «Місцевий бюджет». Цей інформаційно-програмний комплекс забезпечує автоматизацію підготовки бюджетних запитів, підготовку рішення ради про бюджет, формування відповідних додатків, паспортів бюджетних програм. Крім того, під час виконання бюджету ІПК «Місцевий бюджет» дозволяє здійснювати формування розписів (тимчасових, постійних) бюджету у т. ч. в електронному вигляді для подання до управлінь державного казначейства, підготовку рішень ради про зміни до бюджету, формування додатків до таких рішень; формування звітності до управлінь державного казначейства (Форм 2м, 4-1м, 4-2м, 4-3м, 7м).

За інформацією представників громад, цим програмним продуктом зручно користуватись та здійснювати управління бюджетом громади. На його основі в громадах здійснюється оперативне інформування про стан виконання дохідної частини бюджету, проведення аналізу виконання бюджету для підготовки звіту про стан виконання бюджету територіальних громад; оперативне інформування про проведенні видатки бюджету, проведення аналізу фінансування, контроль залишків призначень; оперативний контроль за станом рахунків бюджету. Фахівці відзначили, що усі необхідні документи при виконанні бюджету формуються в ІПК «Місцевий бюджет» і це, зокрема, дозволяє автоматизувати підготовку змін (довідок про зміни) до розпису бюджету, формування уточнених розписів бюджету, підготовку довідок про зміни до розпису фінансування для розподілу вільних залишків та при отриманні позичок в управліннях державного казначейства, підготовку розпоряджень про виділення бюджетних коштів в паперовому та в електронному вигляді.

► ІПК «Місцевий бюджет» дозволяє здійснювати передачу інформації (зокрема договорів, додаткових угод, актів та накладних, тощо) безпосередньо до порталу E-Data (SPENDING.GOV.UA) за допомогою API, тобто без використання транспортних файлів. Це значно полегшує наповнення даними кабінетів головних розпорядників бюджетних коштів на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів E-Data та повністю автоматизує цей процес.

► В аналізованих громадах усі головні розпорядники досліджуваних зареєстровані на порталі E-Data та вносять необхідну інформацію у повному обсязі.

Таким чином, програмне забезпечення, яке використовується в громаді забезпечує надання практичної допомоги по формуванню та виконанню бюджету. В цілому, фахівці ОТГ задоволені ІПК «Місцевий бюджет». Разом з тим, представники громад наголошували на тому, що дане програмне забезпечення не дозволяє здійснювати оцінку ефективності бюджетних програм в автоматизованому режимі та формувати відповідні звіти. На сьогоднішній день таку роботу доводиться виконувати в ручному режимі і саме тому вона виконується не в повному обсязі.

► Інформація про результати дослідження рівня автоматизації процесів в ОТГ, представлена на рис 34.

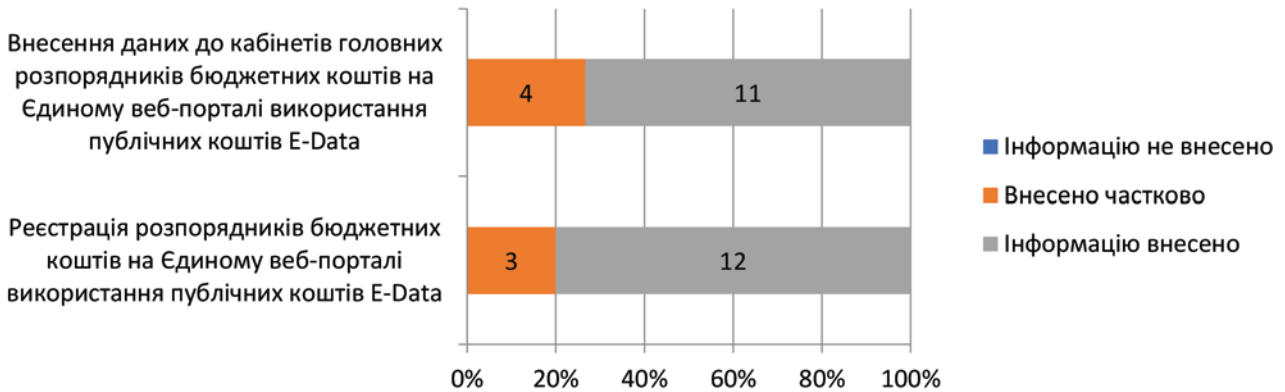


Рис. 34. Результати дослідження рівня автоматизації процесів в ОТГ

Як показали результати дослідження рівня автоматизації процесів в ОТГ, явні проблеми у аналізованих громадах відсутні. Найвні деякі недоліки, але в цілому, в громадах біль-менш задоволені наявним в них програмним забезпеченням.

► Узагальнено відсоток балів, які отримали громади, що прийняли участь в оцінці, за результатами опитування та аналізу рівня автоматизації в громадах представлено на рис. 35.

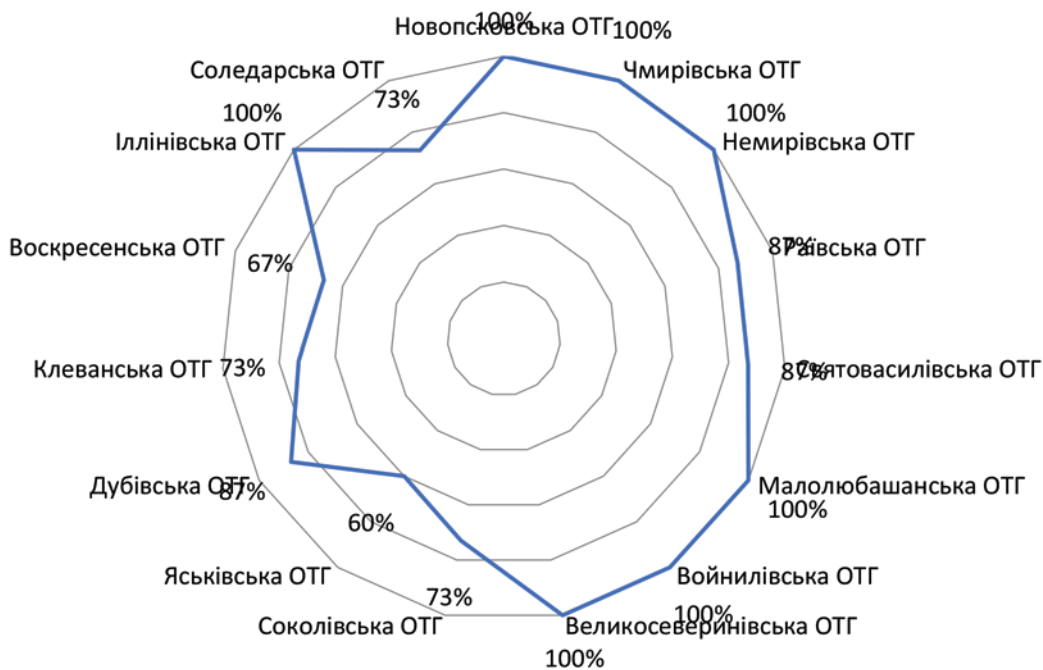


Рис. 35. Узагальнені результати оцінки громад за розділом «Рівень автоматизації в ОТГ»

Дані рис 35 свідчать, що за цим оціночним розділом громади показали найкращий результат, набравши в переважній більшості найвищий відсоток балів. Це свідчить про прийнятний рівень автоматизації процесів в ОТГ та позитивний вплив існуючого програмного забезпечення на якість роботи фінансових органів громад.

Разом з тим, на думку експертів, існує програмне забезпечення не в достатній мірі задовольняє реальні потреби в автоматизації всіх процесів фінансового менеджменту, що з року в рік стають все більш численними та складнішими технологічно. Так, наприклад, в

жодній з ОТГ не автоматизовано такі сучасні управлінські дії як процес оцінки ефективності бюджетних програм, процес гендерно-орієнтованого бюджетування, прогнозування показників результативності, моделювання доходів тощо. Таким чином, необхідний подальший пошук більш актуального програмного забезпечення або адаптація існуючого до викликів сучасності в управлінні фінансовими ресурсами громади

УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для громад:

- ініціювати доопрацювання ІПК «Місцевий бюджет», яке дозволить здійснювати в автоматичному режимі порівняльний аналіз ефективності бюджетних програм, надавати звіт про його результати, формувати звіти про результати оцінки ефективності бюджетних програм. Це дозволить автоматизувати проведення аналізу та оцінки бюджетних програм та стане основою для прийняття зважених управлінських рішень щодо фінансової складової діяльності ОТГ.

Для державних органів влади:

- налагодити розробку програмного забезпечення (окремих модулів), яке дозволить здійснювати в автоматичному режимі оцінку ефективності бюджетних програм, прогнозування та моделювання доходів і видатків, враховувати гендерні аспекти при бюджетуванні та за їх результатами пропонувати варіанти управлінських рішень.

12. УЗАГАЛЬНЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ ФІНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В 15 ГРОМАДАХ

За результатами набраних громадами балів за кожним розділом оцінювання, було визначено сукупний бал громад, який характеризує ступінь налагодженості процесів управління фінансовими ресурсами та його ефективності (рис. 36).

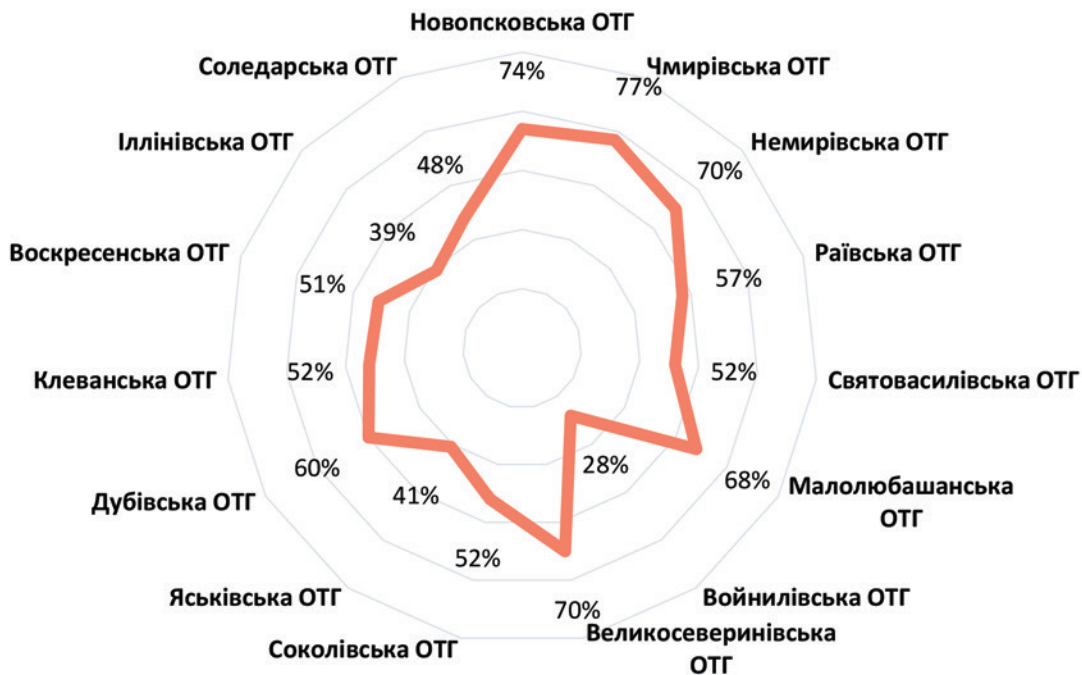


Рис. 36. Узагальнені оціночні результати рівня фінансового менеджменту в ОТГ України

Узагальнені результати оцінки рівня фінансового менеджменту в 15 ОТГ свідчать про значні відхилення між відсотками набраних балів у кожній з аналізованих громад, а отже про різну якість управлінських дій в кожній з ОТГ при відносно рівномірних можливостях доступу до інформаційних, нормативно-правових, організаційних та інституційних ресурсів.

Ефект від існування таких відхилень було досліджено у трьох аспектах: структура індивідуальних оціночних значень; середньозважений показник оціночних значень; параметральна детермінанта оціночних значень.

Так, оціночне значення у розмірі 100% (узагальненого максимального показника за десятьма оціночними розділами) не отримала жодна з аналізованих громад.

Найвищі оціночні значення (77% та 74%) від максимуму потримали Чмирівська ОТГ та Новопсковська ОТГ Луганської області. В ТОП 5 ОТГ в частині налагодження процесів управління фінансовими ресурсами за Методикою ІБСЕД також потрапили Немирівська ОТГ Вінницької області, Малолюбашанська ОТГ Рівненської області та Великосеверинівська ОТГ Кіровоградської області, які набрали, відповідно, у 70%, 68% та 70% від максимуму. Хоча це найвищі серед 15 аналізованих громад результати, проте вони свідчать про наявність значного потенціалу для подальшого удосконалення процесів управління публічними коштами на місцевому рівні.

На 50-60% вимогам якісного управління, згідно методики оцінки ІБСЕД, відповідають ще 7 ОТГ (див рис. 36). Ці громади потребують докладання більше зусиль, у тому числі зовнішньої консультаційної підтримки, посилення кадрового потенціалу для удосконалення кожного із процесів управління фінансовими ресурсами в громадах.

Незважаючи на отримані бали, абсолютна кожна із аналізованих громад має хороші та інноваційні практики в різних аспектах управління, проте процес управління в них не має системного та добре налагодженого характеру, та потребує значної консультативної та експертної підтримки. У випадку впровадження у практику рекомендацій, наданих експертами цим громадам у індивідуальних звітах з оцінки, ці громади мають значний потенціал до розвитку, оскільки розуміючи можливе існування недоліків в управлінні, вони є відкриті до інновацій та конструктивної критики, а отже, готові до змін на краще.

В середньому ефективність управління фінансовими ресурсами в аналізованих громадах становить 56%, що є вищим за середнє значення згідно із запропонованою бальною Методикою ІБСЕД. Таким чином, можна припустити, що попри унікальність кожної із громад, для вітчизняної системи все ж таки характерним є рівень управління фінансами як в Клеванській, Раївській, Соколівській, Святовасилівській ОТГ, виявлені проблеми в яких можуть окреслювати існуючі тенденції та напрямки щодо їх вирішення з метою удосконалення управління фінансами в ОТГ.

Значення параметральної детермінанти (розриву між максимальним та мінімальним оціночними значеннями) у оцінюваній вибірці становить 49%, що є більше половини максимально отриманого оціненими громадами показника (77%), що вказує на негативно переривчастий тренд системи фінансового менеджменту не лише по оцінюваних ОТГ, а й, як можна припустити, по ОТГ України в цілому, оскільки оціночна вибірка сформована з громад із 10 територіально розрізнених областей (це підвищує частоту вибірки до 9,7%). Це опосередковано може свідчити про досить нестабільну, недостатньо стійку систему фінансового менеджменту в об'єднаних територіальних громадах. Для зниження рівня детермінації, що саме собі вкаже на зменшення розривів у оціночних значеннях, безумовно, потрібен час. Час, щоб всі ОТГ осмислили себе у нових умовах господарювання та набули звички працювати самостійно – без вказівок з районів та областей, щоб ОТГ взяли на себе всю ступінь відповідальності за прийняття бюджетних рішень та відчули дійсну політичну, економічну та фінансову свободу, яка лежить в ідейній основі децентралізації влади в Україні.

Поряд з цим, вкрай потрібне державне сприяння зародженню та успішному існуванню «точок росту», або громад – лідерів, які даватимуть приклади успішних практик, генеруватимуть ідеї та реалізуватимуть інновації, покажуть реальні позитивні зміни в якості надання публічних послуг своїм громадянам та продемонструють в дії принцип фінансової самостійності та субсидіарності. Саме тому рекомендації, сформульовані за результатами оцінки та відображені в індивідуальних звітах та систематизовані в цьому Звіті потребують подальшої реалізації на практиці, а аналогічні оцінки, так звані «зрізи» якості управління фінансами в громадах пролонгації на основі стандартизованої методики та деталізованого анкетування.

Виходячи із результатів, представлених у цьому Звіті за кожним оціночним розділом, виявлено нестачу в ОТГ:

- а) достатнього рівня знань та навичок у працівників громад, необхідних для поліпшення стану фінансового менеджменту;
- б) чітких таксономій (дайджестів з унормованими «правилами гри» за кожним із 10 тематичних напрямків, оцінених та представлених у даному звіті).

Для подолання обмеженості знань та компетенцій. Які характерні не лише громадам I-го та II-го етапу оцінки, проводити системні навчальні заходи на постійній основі по найбільш проблемних аспектах управління фінансовими ресурсами. Це дасть поштовх до покращення ефективності фінансового менеджменту в ОТГ України.

Для задоволення потреб в таксономіях, необхідно сформулювати та видати (в електронній та/або друкованій формі) практичні посібники за кожним із 10 оціночних розділів. Видання мають бути максимально простими для сприйняття та осмислення їх змісту. Добре було б їх представити зі схемами, рисунками, кейсовими таблицями тощо.



Київ, Липень 2020