



Цей Проект фінансується
Європейським Союзом



Україна

Як не заблукати у лабіринті місцевого бюджету



*Путівник
для журналістів та громадськості*

Путівник: як не заблукати у лабіринті місцевого бюджету

Відкритість бюджету є обов'язковою, якщо не ключовою умовою функціонування демократичного суспільства. Прозорість бюджету дозволяє громадськості скласти уявлення про складність та альтернативи прийняття різних бюджетних рішень, надає можливість впливати на органи виконавчої влади, активно захищаючи свої громадські права.

Лише у тому разі, коли громадяни розуміють місцевий бюджет та володіють інформацією про нього, можливо забезпечити їх активне залучення до бюджетного процесу, що сприятиме підвищенню ефективності та прозорості використання бюджетних коштів.

Поступ України у цьому напрямку можна оцінити за індексом відкритості бюджету, який відображає позицію у міжнародному рейтингу, що складається неурядовою організацією «Міжнародне бюджетне партнерство». При визначенні індексу експерти оцінюють три компоненти: доступність інформації про бюджет для громадськості (прозорість), можливість для громадськості брати участь у бюджетному процесі та роль і ефективність офіційних контролюючих організацій, включаючи законодавчий орган влади та вищий орган державного аудиту.

За результатами такої оцінки у 2017 році показник прозорості бюджетної інформації в Україні склав 54 із 100 балів, а показник участі громадськості – лише 30 із 100 балів. Зазначене може свідчити про обмежені можливості громадянського суспільства щодо участі в бюджетному процесі та/або недостатнє бажання громадян брати участь у процесах, відносно яких вони не відчують себе обізнаними.

Враховуючи такий стан справ, при підготовці путівника експерти виходили з того, що він має бути викладений у доступній і зрозумілій формі для пересічного громадянина – платника податків.

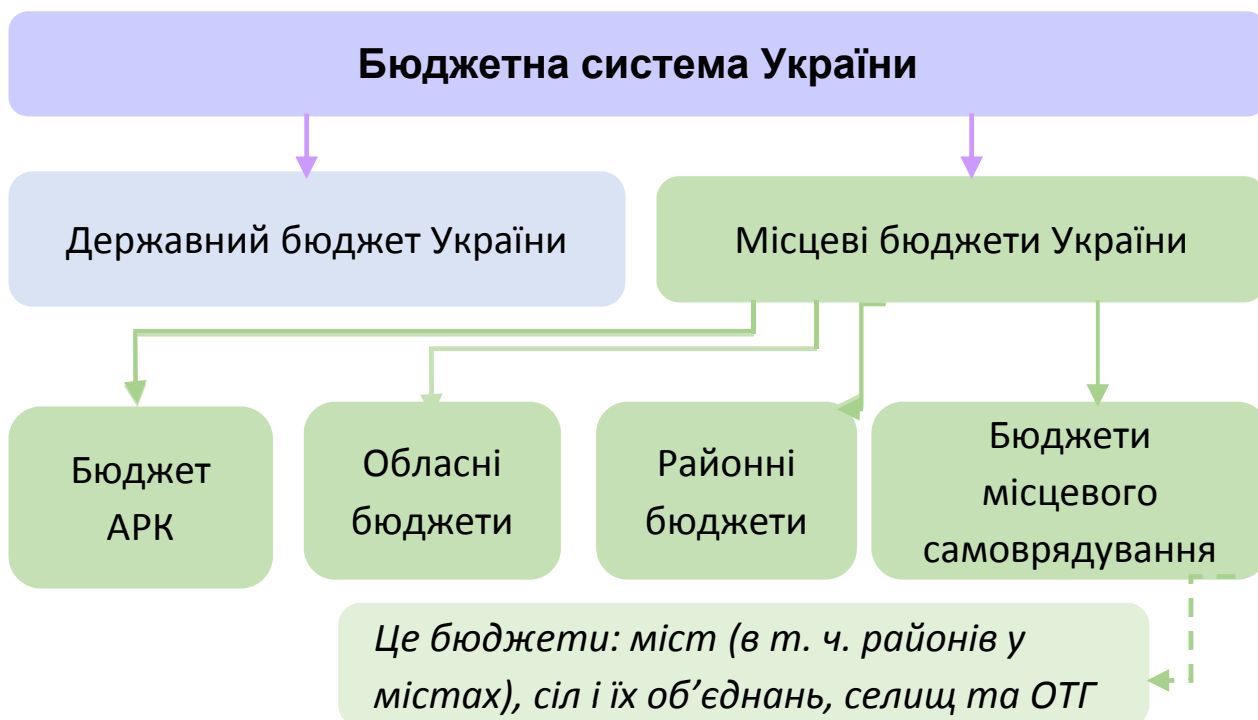
На нашу думку путівник сприятиме підвищенню рівня обізнаності громадськості з питань бюджетного процесу, його етапів та термінів, змісту документів, що містять інформацію про бюджет, функцій учасників бюджетного процесу, публічності та прозорості інформації про місцевий бюджет, можливостей участі громадськості у бюджетному процесі.

***Цей путівник підготовлено експертами проекту LOGICA
за підтримки Європейського Союзу***



Що таке бюджетна система?

Це сукупність державного і місцевих бюджетів, кожен з яких є самостійним і не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання інших бюджетів.



Що таке місцевий бюджет?

Це фінансовий план відповідної територіальної одиниці, який містить перелік надходжень та витрат у бюджетному періоді, який в Україні для усіх бюджетів починається 1 січня і закінчується 31 грудня.

Станом на 01.01.2019 кількість місцевих бюджетів в Україні складала 8543, з яких 1403 мають взаємовідносини з державним бюджетом.





Коли затверджується місцевий бюджет?



Місцевий бюджет має бути **затверджений до 25 грудня** року, що передує плановому.



Хто складає та затверджує місцевий бюджет?



Складає місцевий бюджет виконавчий орган місцевої ради, місцева державна адміністрація (обласна, районна).

Затверджує місцевий бюджет відповідна **місцева рада** (обласна, міська, районна, сільська, селищна).



Чи можуть вноситися зміни до місцевого бюджету?

Так, протягом року до бюджету **можуть вноситися зміни**, зокрема у разі отримання понадпланових надходжень, необхідності перерозподілу видатків між головними розпорядниками коштів, збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів (*підстави визначені ст. 78 Бюджетного кодексу України*).





Що передує розробці місцевого бюджету на наступний рік?

Схвалення прогнозу місцевого бюджету, який:



забезпечує зв'язок між стратегічними цілями відповідної території та можливостями бюджету у середньостроковій перспективі



є основою для складання проекту місцевого бюджету



визначає напрями бюджетної політики та доходи місцевого бюджету і граничні видатки головних розпорядників бюджетних коштів на трирічний період

Розробляє прогноз місцевий фінансовий орган з іншими головними розпорядниками бюджетних коштів



Хто і у які терміни схвалює прогноз місцевого бюджету?

Прогноз місцевого бюджету **схвалює виконавчий орган місцевої ради, місцева державна адміністрація (обласна, районна) до 1 вересня року**, що передує плановому.





Як відбувається складання проекту бюджету та підготовка проекту рішення про місцевий бюджет (основні процедури)?

Серпень:

Початок роботи над проектом бюджету:

- ✓ **Мінфін** доводить особливості складання розрахунків проектів місцевих бюджетів та прогностні обсяги трансфертів
- ✓ **Місцеві фінансові органи** доводять дану інформацію до головних розпорядників; готують пропозиції до проекту державного бюджету та подають їх Мінфіну, міністерствам

Вересень:

- ✓ **Мінфін** доводить розрахунки прогностних обсягів міжбюджетних трансфертів, методику їх визначення, організаційно-методологічні вимоги та інші показники щодо складання проектів місцевих бюджетів (після схвалення Кабінетом Міністрів України проекту державного бюджету)
- ✓ **Місцевий фінансовий орган** здійснює розрахунки доходів та видатків до проекту місцевого бюджету і **доводить до головних розпорядників коштів граничні обсяги видатків**, інструкцію щодо заповнення бюджетних запитів та прогностні обсяги трансфертів на плановий рік і методику їх розрахунку

Жовтень:

- ✓ **Головні розпорядники коштів** подають бюджетні запити місцевому фінансовому органу
- ✓ **Місцевий фінансовий орган** аналізує бюджетні запити та приймає рішення про їх включення до проекту бюджету

Листопад:

- ✓ **Мінфін доводить** обсяги міжбюджетних трансфертів і текстові статті проекту закону про державний бюджет, організаційно-методологічні вимоги щодо складання проектів місцевих бюджетів (після прийняття Верховною Радою України проекту закону про державний бюджет у другому читанні)
- ✓ **Виконавчий орган ради, місцева державна адміністрація** (обласна, районна) **схвалює проект рішення** про місцевий бюджет та **подає його до місцевої ради**
- ✓ **Головні розпорядники** розміщують бюджетні запити на своїх офіційних сайтах або оприлюднюють їх у інший спосіб
- ✓ **Місцевий фінансовий орган оприлюднює проект рішення про місцевий бюджет** та матеріали, що з ним подаються



Як відбувається розгляд проекту рішення про місцевий бюджет у місцевій раді?

- Постійні комісії місцевої ради і депутати розглядають проект рішення про місцевий бюджет і надають свої пропозиції і зауваження
- Постійна комісія місцевої ради з питань бюджету узагальнює усі пропозиції та **готує висновки щодо проекту бюджету**, які направляє виконавчому органу місцевої ради, місцевій державній адміністрації (обласній, районній)
- Виконавчий орган місцевої ради, місцева державна адміністрація (обласна, районна) опрацьовує пропозиції та **направляє місцевій раді доопрацьований проект рішення** про місцевий бюджет
- На пленарному засіданні місцевої ради: заслуховується доповідь про проект бюджету керівника місцевого фінансового органу; співдоповідь голови постійної комісії з питань бюджету та приймається рішення щодо затвердження бюджету
- Рішення про місцевий бюджет оприлюднюється не пізніше ніж через 10 днів після затвердження



Як відбувається виконання рішення про місцевий бюджет?

- ❖ Місцевий фінансовий орган складає і затверджує **розпис місцевого бюджету**
- ❖ Державна фіскальна служба забезпечує **надходження до місцевого бюджету** податків, зборів та інших доходів відповідно до законодавства
- ❖ Розпорядники (одержувачі) бюджетних коштів в межах компетенції розробляють і затверджують **кошториси (плани асигнувань)** та **паспорти бюджетних програм**, здійснюють **платежі** за видатками, передбаченими в бюджеті, готують **звітність**
- ❖ Казначейство веде **облік доходів**, **контролює відповідність платежів** кошторисам, **здійснює оплату** рахунків розпорядників коштів (одержувачів) та **готує звіти** про виконання бюджету

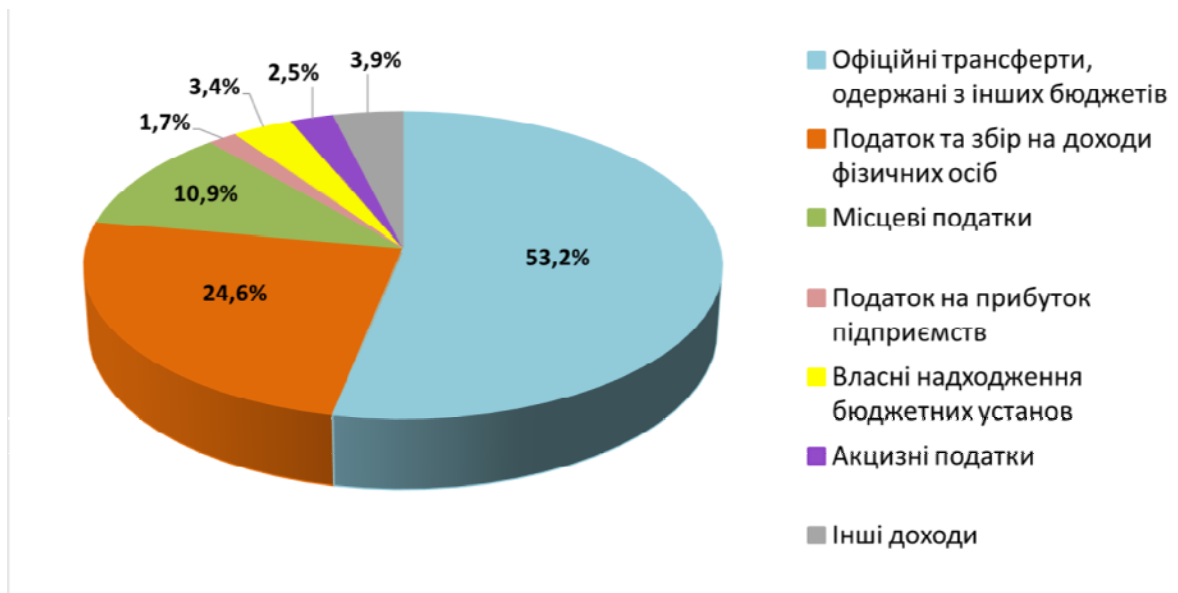


Які основні джерела доходів місцевого бюджету?

Основні джерела доходів:

- ✓ загального фонду: **податок на доходи фізичних осіб;**
плата за землю;
єдиний податок;
- ✓ спеціального фонду: **екологічний податок;**
власні надходження бюджетних установ.

Структура доходів місцевих бюджетів за 2018 рік (562,4 млрд грн) характеризується такими даними:



За якими податками, зборами ставки встановлює місцева рада?

По місцевих податках та зборах:

плата за землю,
податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки,
транспортний податок,
єдиний податок,
збір за місця для паркування транспортних засобів,
туристичний збір.

Також місцева рада **визначає розмір частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету, для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади.**



На що спрямовуються кошти з місцевих бюджетів?

Основні напрями використання коштів місцевих бюджетів:

- ✓ забезпечення **функціонування закладів бюджетної сфери** (освіта, культура, охорона здоров'я, спорт, молодь, соціальне забезпечення);
- ✓ **виплата допомог, надання пільг і субсидій** окремим категоріям населення;
- ✓ реалізація програм у сфері **житлово-комунального господарства та благоустрою** населених пунктів;
- ✓ **будівництво, реконструкція, ремонт та утримання доріг, вулиць і доріг комунальної власності** у населених пунктах.

Структура видатків місцевих бюджетів за 2018 рік (570,6 млрд грн) характеризується такими даними:





Що таке бюджетний запит?

Це **пропозиція головного розпорядника бюджетних коштів** щодо включення до місцевого бюджету видатків на виконання бюджетних програм, за які він відповідає.



Хто такий головний розпорядник бюджетних коштів?

Це **бюджетні установи, яким встановлюються бюджетні призначення рішенням про місцевий бюджет.**

Головними розпорядниками є місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад (департамент, головне управління, управління, відділ).



Що таке кошторис бюджетної установи?

Це **основний плановий фінансовий документ бюджетної установи**, що визначає обсяг видатків на поточний рік з деталізацією за кодами економічної класифікації (заробітна плата, придбання медикаментів, продуктів харчування, капітальний ремонт тощо). Відповідно до кошторису установа протягом року має право укладати договори та здійснювати платежі.



Що таке паспорт бюджетної програми?

Це **плановий документ головного розпорядника** бюджетних коштів, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення.





Як держава регулює відмінності податкоспроможності різних місцевих бюджетів?

- ✓ **Здійснює горизонтальне вирівнювання податкоспроможності**, яке «наближує» (але не прирівнює) податкоспроможність різних бюджетів.
- ✓ Вирівнювання здійснюється окремо за надходженнями **податку на прибуток** підприємств приватного сектору економіки (для обласних бюджетів) та **податку на доходи фізичних осіб** (для усіх бюджетів, що мають взаємовідносини з державним бюджетом).
- ✓ Місцевим бюджетам з нижчим рівнем податкоспроможності з державного бюджету надається **базова дотація** (у 2019 р. її отримує 996 бюджетів), а місцеві бюджети з вищим рівнем податкоспроможності перераховують до державного бюджету **реверсну дотацію** (у 2019 р. – 246 бюджетів).



Які ще кошти отримують місцеві бюджети із державного бюджету?

- ✓ **Субвенції** (основні - освітня та медична, субвенції на здійснення державних програм соціального захисту, субвенції капітального характеру)
- ✓ **Додаткові дотації** (основні - на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я; на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг)



Чи можуть здійснюватися запозичення до місцевого бюджету?

Так, до місцевого бюджету **можуть здійснюватися:**

- **місцеві зовнішні запозичення від міжнародних фінансових організацій** - обласними та всіма міськими радами;
- **інші місцеві зовнішні запозичення** – міськими радами міст обласного значення, Київською міською радою;
- **місцеві внутрішні запозичення** – всіма міськими радами.

Слід зазначити, що усі запозичення здійснюються виключно на фінансування видатків бюджету розвитку.



Як відбувається опублікування та публічне представлення інформації про виконання місцевого бюджету?

Лютий:

▪ Головні розпорядники бюджетних коштів оприлюднюють звіти про виконання паспортів бюджетних програм за попередній рік

Березень:

▪ Виконавчі органи місцевих рад, місцеві державні адміністрації (обласні, районні):

○ здійснюють публічне представлення інформації про виконання місцевого бюджету за попередній рік (до 20 березня)

▪ Головні розпорядники бюджетних коштів:

○ забезпечують опублікування: результатів оцінки ефективності бюджетних програм за попередній рік; інформації про свої стратегічні цілі та показники їх досягнення в межах бюджетних програм за попередній бюджетний період

○ здійснюють публічне представлення інформації про виконання бюджетних програм у попередньому році (до 15 березня)

Щоквартально:

▪ Виконавчі органи місцевих рад, місцеві державні адміністрації (обласні, районні) публікують звіт про виконання місцевого бюджету;

▪ Розпорядники бюджетних коштів: публікують звітну інформацію на порталі E-Data.





Хто контролює надходження доходів до місцевих бюджетів?

- Територіальні органи Державної фіскальної служби
- Місцеві державні адміністрації (*обласні, районні*)
- Органи місцевого самоврядування



Хто здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства?

Зовнішній контроль здійснюють: Міжрегіональні територіальні органи Державної аудиторської служби, Рахункова палата.

Внутрішній контроль здійснює працівник в межах визначених повноважень

Внутрішній аудит здійснює самостійний структурний підрозділ розпорядника бюджетних коштів.



Які існують заходи впливу за порушення бюджетного законодавства?

Основні заходи впливу:

- попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства;
- зупинення операцій з бюджетними коштами;
- зменшення бюджетних асигнувань;
- повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету; зупинення дії рішення про місцевий бюджет;
- безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів.



Яка відповідальність за порушення бюджетного законодавства?

Цивільна, дисциплінарна, адміністративна, кримінальна відповідальність згідно із законодавством.





В яких документах міститься інформація про місцевий бюджет?

До основних документів належать:


- прогноз місцевого бюджету;
- рішення про місцевий бюджет;
- бюджетні запити головних розпорядників коштів;
- паспорти бюджетних програм;
- звіти про виконання паспортів бюджетних програм;
- звіти про виконання місцевого бюджету.




Де можна ознайомитися з інформацією про бюджет?



На офіційному веб-сайті відповідної місцевої ради, місцевої державної адміністрації (обласної, районної);

 spending На єдиному веб-порталі використання публічних коштів «Є-Data» (<https://spending.gov.ua>);

 open budget На порталі «Бюджет для громадян» (<https://openbudget.gov.ua>), запущеному Міністерством фінансів України у вересні 2018 року.



Чи може громадськість брати участь у бюджетному процесі?

Так, зокрема, може висловлювати свої пропозиції під час:

- формування прогнозу і проекту місцевого бюджету;
- публічного представлення інформації про бюджет (на всіх стадіях бюджетного процесу).





Що може робити громадськість на різних етапах бюджетного процесу?

Підготовка та схвалення прогнозу місцевого бюджету
(з травня до 1 вересня)

надавати пропозиції щодо бюджетної політики на три наступні роки.

Складання проекту місцевого бюджету
(серпень – листопад)

брати участь у публічних заходах під час представлення проекту бюджету та надавати пропозиції нього.

Розгляд проекту рішення про бюджет місцевою радою та його прийняття (до 25 грудня)

брати участь у відкритих засіданнях постійних комісій; відстежувати стан врахування своїх пропозицій у бюджеті.

Виконання бюджету, в т. ч. внесення змін до рішення про бюджет (з січня про грудень)

слідкувати за цільовим та ефективним витрачанням бюджетних коштів: проведенням тендерів за бюджетні кошти, укладенням договорів та здійсненням платежів відповідно до бюджетних призначень;

брати участь у публічних заходах під час представлення результатів виконання бюджету.

Розгляд звітів про виконання місцевого бюджету у місцевій раді

брати участь у відкритих засіданнях постійних комісій.



Механізми участі громадськості у бюджетному процесі



громадська рада – тимчасовий консультативно-дорадчий орган, утворений при органах виконавчої влади для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Основними завданнями ради є сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органу влади, сприяння врахуванню громадської думки під час формування та реалізації державної політики у відповідній сфері;



громадські слухання (стаття 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») – пряме залучення громадян до процесу прийняття рішень, що гарантує кращу поінформованість населення;



зустрічі – акцент робиться на вирішенні конкретного питання (наприклад, план розвитку міста, села), дає можливість обговорити питання детально та одразу побачити ставлення громадян та отримати їхні коментарі з проблеми, а також критичні зауваження, факти і думки;



дорадчі комітети – зустрічі з групою людей, які постійно представляють територіальну громадськість, або з робочою групою з вирішення конкретного питання;



консультації з громадськістю – проводяться з метою залучення громадян до участі в прийнятті рішень, налагодженню системного діалогу органів влади з громадськістю, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів рішень з питань бюджету (круглі столи, збори, онлайн-опитування тощо);





Механізми участі громадськості у бюджетному процесі (продовження)



конференції – заздалегідь заплановане, організоване зібрання людей для обговорення певної проблематики, яка визначена заздалегідь;



брифінг – короткий публічний виступ, на якому надається інформація про поточний перебіг справ, повідомляють раніше невідомі деталі та відповідають на питання журналістів;



дискусії – форма колективного обговорення, мета якого – виявити істину або знайти правильне розв'язання порушеного питання через висловлення власних думок та зіставлення поглядів опонентів на проблему. Під час такого обговорення виявляються різні позиції, озвучуються протилежні думки;



громадський бюджет («бюджет участі») – це розподіл частини місцевого бюджету мешканцями. Відбувається шляхом розробки і подання мешканцями проектів, спрямованих на підвищення комфортності проживання у населеному пункті, та відкритого голосування за ці проекти іншими мешканцями. Проекти, які наберуть найбільше голосів, реалізуються за рахунок місцевого бюджету.



ПРО ПРОЕКТ



Проект технічної допомоги “ЄС для підсилення державних фінансових систем місцевих урядів” LOGICA - фінансується Європейським Союзом.

Бенефіціар - Міністерство фінансів України.

Основне завдання - надання допомоги місцевим органам влади у зміцненні системи управління державними фінансами на місцевому та регіональному рівнях.

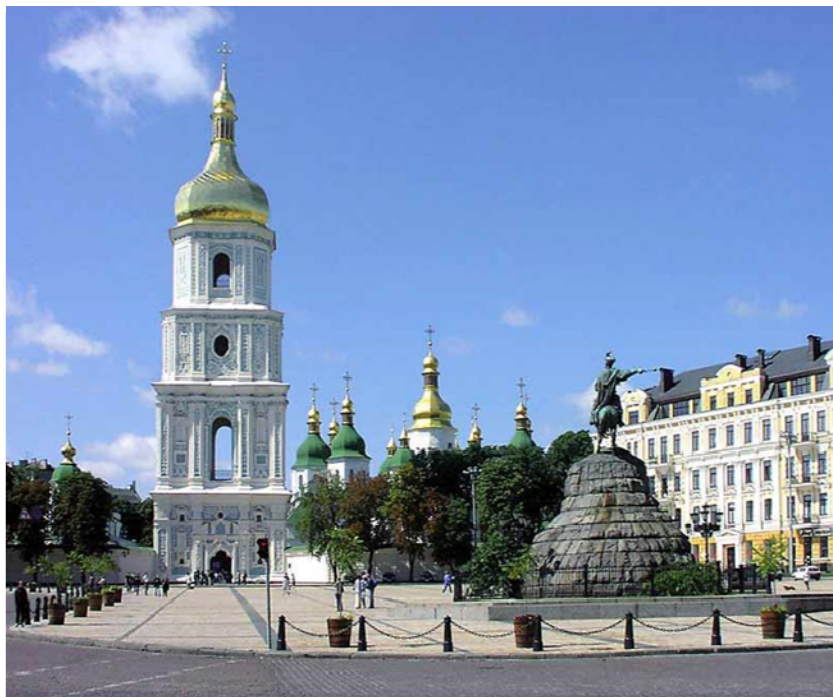
В рамках проекту **реалізується чотири компоненти:**

Компонент 1 - покращення процесу бюджетування та бухгалтерського обліку в органах місцевого самоврядування.

Компонент 2 - розробка комплексної інформаційно-аналітичної системи управління плануванням та виконанням місцевих бюджетів.

Компонент 3 - кращий нагляд за управлінням місцевим боргом.

Компонент 4 - ефективний фінансовий контроль і зовнішній аудит на місцевому рівні.



Адреса:

01001 Київ

вул. Софіївська, буд. 25А, офіс 2

Контакти:

E-mail: office@logica-project.eu

Тел. 050 933 28 80