Аналітична довідка

Етап 1. «Проведення моніторингу використання бюджетних коштів по міських бюджетних програмах енерго та ресурсо збереження в ЖКХ м. Миколаева.»

*Метою аналітичного дослідження* є вироблення обґрунтованих рекомендацій Миколаївській міській раді та її виконавчим органам щодо вирішення існуючих проблем у сфері формування та виконання програм енерго - та ресурсозбереження органами місцевого самоврядування, особливо в частині забезпечення громадського контролю, а також виявлення «слабких місць», які можуть призвести або вже призводять до зниження ефективності та прозорості використання цих коштів

Основними документами, що підлягали моніторингу були:

 - Бюджетні запити головних розпорядників за 2013- 2015 роки;

 - Паспорти бюджетних програм на 2013 – 2015 роки;

 - Накази «Про затвердження паспортів бюджетних програм» на 2014 – 2015 роки;

 - Звіти про виконання паспортів за 2013р.-1 півріччя 2015р.;

 - аналітичні та моніторингові звіти з порівняння результативності

.

Головні розпорядники, які надали інформацію про бюджетні програми для громадського моніторингу:

•Виконком Миколаївської міськраді.

•Департамент ЖКГ

•Управління праці та соціального захисту населення

•Заводський та Корабельній район.

•Управління культури.

•Управління з питань надзвичайних ситуацій

•Управління охорони здоров'я Миколаївської міськраді.

На основі зібраної інформації, складений аналітичний звіт, де наведені рекомендації для розпорядників коштів міського бюджету, які сприятимуть вирішенню проблеми - неефективного та непрозорого використання бюджетних коштів, в частині ресурсо та енергозбереження в міському бюджеті наступних періодів. Саме на вирішення цієї проблеми був спрямований даний проект.

**РЕКОМЕНДАЦІЇ ІЗ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУРИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ З ЕНЕРНОЗБЕРЕЖЕННЯ ДЛЯ ГОЛОВНИХ РОЗПОРЯДНИКІВ МІСЬКОГО БЮДЖЕТУ м. МИКОЛАЇВ у 2016 р.**

1. Не всі головні розпорядники місцевого бюджету, які здійснюють витрати з оплати комунальних послуг та енергоносіїв запланували в 2013-2015 роках у форматі бюджетних програм окремі завдання з енергоефективності та енергозбереження, що є порушенням комплексної методики з формування та виконання бюджетів по ПЦМ .

2. Не всі головні розпорядники коштів місцевого бюджету надали на запит громадськості документи, що відображають відповідні програми і завдання, що є порушенням ст.28 Бюджетного кодексу України.

***Адміністрація Заводського району***

**Рекомендації:**• У ряді завдань з енергозбереження (9010080, 9015020) в якості показника витрат виведені обсяги витрат (у тис. грн). Це не відповідає методиці. У завданнях за заходами показники витрат не відображаються, першим параметром є показник продукту.

• У бюджетних запитах і паспортах програм (у п.4.2.) слід відобразити наказ Міністерства фінансів України №945, на підставі якого визначені показники результативності

***- Управління освіти***

**Рекомендації:**- Не всі дані цього обліку занесені у паспорти і звіти про їх виконання. З метою скорочення документообігу доцільно дані таблиць перетворити у відповідні показники і відобразити їх у бюджетних запитах, а далі - в паспортах і звітах про їх виконання.

 - За програмою 1011070 динаміка споживання комунальних платежів показана як 51,69%. Потрібно внести показник темпу зростання витрат по енергоносіях і на їх основі обчислити динаміку енергоефективності (в даному випадку вона позначиться зі знаком (-).

 - За програмою 1011030 (вечірні школи) доцільно вивести показник енергоефективності (оскільки темпи витрат падають, а споживання збільшується. Це свідчить про високу ефективність заходів.

 - За програмами 1011090 (позашкільна освіта) і 1011210 (інші освітні установи) (Паспорти 2015 г) викликає питання ефективність заходів. При 13-кратному (1358%) і 60-кратному (6000%) зростанні середніх витрат на заходи (подорожчанні), споживання енергоносіїв зросла на 35,64%, і на 83,25% відповідно, що перевищує середньогалузеве значення майже на третину в першому випадку і в чотири рази у другому.

***- Департамент праці та соціального захисту населення***

**Рекомендації:**  
- При підготовці бюджетних запитів на 2016 рік слід виділити програмні заходи по енергозбереженню в окреме завдання (підпрограму) у складі програм по департаменту (010116), терцентру, центру реінтеграції бездомних громадян, центру реабілітації дітей та інвалідів, притулку для громадян похилого віку та інвалідів, - з подальшим внесенням до паспорта та звіти про їх виконання. Тільки в цьому випадку можна буде вважати реалізованими положення Бюджетного кодексу України з контролю ефективності бюджетних коштів в частині енергоефективності та енергозбереження на рівні департаменту, як головного розпорядника коштів місцевого бюджету.

***- Департамент житлово-комунального господарства***

Для громадського моніторингу *у плановому режимі виконання* Проекту представлений єдиний документ - «Програма «Реформування та розвитку Житлово-комунального господарства м. Миколаєва на 2015-2019 роки».

Результатна складова в програмі не визначена, про формування відповідних бюджетних програм на 2015 р дані не надані.  
Це свідчить про відсутність можливості провести громадський моніторинг за даним департаменту, а також про непрозорість і закритість його бюджетної політики у сфері контролю бюджетних коштів у частині заходів з енергоефективності та енергозбереження.

***- Управління охорони здоров'я***

**Рекомендації:**  - Слід привести бюджетні запити до типових форм в частині їх доповнення таблицями розрахунку планових результативних показників.  
Інформація бюджетних запитів і інформація паспортів, а так само звітів про їх виконання придбає комплексний вид і дозволить якісно здійснити моніторинг та оцінку ефективності бюджетних програм.

              ***- Управління з питань надзвичайних ситуацій***

**Рекомендації:**- На рівні даного розпорядника слід привести у відповідність чинної нормативно-правової бази (в першу чергу - з Бюджетним кодексом України) питання контролю ефективності бюджетних коштів.

 - На сьогоднішній день положення Бюджетного кодексу в цій частині його вимог управлінням не виконуються.

**- *Управління культури***

 - Вичерпна і структурована інформація, що свідчить про повну відкритість його бюджетної політики як головного розпорядника коштів.  
За програмою "Інші культурно-освітні заклади та заходи" (КФК 110502), «Палаци и будинки культури, клуби та Інші заклади клубного типу» (110204) та ін. В 2014-2015 рр.

 - У паспортах і бюджетних запитах найбільш інформативно і методично правильно відображений комплекс показників результативності.

 - Показники чітко корелюються і приводяться у відповідність кошторисних призначень на плановий період.

 - Моніторинг паспортів і запитів дозволяє чітко визначити плановий обсяг річної економії бюджетних коштів, що отримується в результаті здійснення заходів з енергозбереження та енергоефективності в цілому по управлінню (наприклад, в 2015 р планова економія по функції 110000 становить 55,1 тис грн.)

 - Досить інформативні план і звіт по заходам енергозбереження, містить види робіт, їх планову і фактичну вартість.

 - Звіти про виконання паспортів підготовлені в повній відповідності з методикою та вимогами до контролю ефективності бюджетних коштів.  
Слід зазначити відкритість у наданні первинної фінансово-господарської документації в частині здійснення заходів з енергозбереження. По дитячій бібліотеці ці витрати склали 2,2 тис. Грн., по зоопарку - 70,9 тис грн., Що повністю відповідає даним, відображеним у звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Проблемна сфера:

 - У бюджетних запитах в завданнях з енергозбереження (2013 г.) не розраховані показники якості, хоча в паспортах їх значення відображене.  
**Рекомендації:**

Подальше вдосконалення системи контролю ефективності в частині впровадження індексного методики оцінки ефективності бюджетних програм

**ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ З ПОКРАЩЕННЯ СИСТЕМИ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ЗАВДАНЬ З ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ М. МИКОЛАЄВА У 2016 Р**.

1. У зв’язку з тим, що видатки на реалізацію завдань з енергозбереженя у різних районах міста та на рівні різних головних розпорядників є надто диференційованими та нерівномірними, місцевому фінансовому органу (у відповідності до Бюджетного кодексу України є відповідальним за організацію заходів з бюджетної політики, слід поглибити аналітичну роботу та поставити за мету досягнення відносної рівності всіх жителів міста та розпорядників у отриманні бюджетного фінансування на заходи з енергозбереження. Таке фінансування повинне проводитися у відповідності з даними енергоаудиту бюджетних установ).

2. Фінансування заходів з енергозбереження має здійснюватися у чіткій відповідності з рівнем ефективності відповідних бюджетних програм як по головному розпоряднику у цілому, так і в розрізі кожного окремого розпорядника нижчого рівня. Розрахунок такої ефективності слід здійснювати на основі Листа Міністерства фінансів України від 19.09.2013 року №31-05110-14-5/27486. Для посилення достовірності такої оцінки слід активізувати роботу з головним розпорядником, одержувачами коштів та з відповідальними виконавцями програм щодо повноти, об’єктивності та комплексності відображення комплексу показників результативності у бюджетних запитах, а відтак, і у паспортах бюджетних програм та у звітах про їх виконання.

*Процедури формування обсягів бюджетних видатків та напрямки використання бюджетних коштів на енергозбереження у м. Миколаєві є недостатньо прозорими*:

3. М. Миколаїв – одне з перших міст в Україні, що застосувало у бюджетному процесі програмно-цільовий метод. Так, перелік бюджетних програм у бюджетах 2013 - 2015 р. в повній відповідності з методикою затверджено у Додатках 3-1 Рішення про бюджет м. Миколаєва.

 У відповідності ст. 28 Бюджетного кодексу України до 15 березня року, що настає за звітним, слід здійснювати публічне представлення та публікацію інформації про бюджет за бюджетними програмами та показниками. Також оприлюдненню підлягають паспорти бюджетних програм щодо завдань з енергозбереження м. Миколаєва на поточний бюджетний період та звіти про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період.

4. На сайті Миколаївської міської ради наведено досить загальну інформацію щодо цих видатків, показники їх результативності взагалі не публікуються. Між тим, така деталізація сприятиме більшій відкритості діяльності головних розпорядників, дозволить громадянам та громадським організаціям здійснювати прямі запити та звернення. Не публікуються дані щодо звіту за видами робіт, які виконані кожним головним розпорядником у сфері енергозбереження, відсутні дані про джерела їх фінансування. Інформація про номенклатуру видатків та обсяг бюджетної підтримки, а також звітні дані про використання цих коштів у офіційних ЗМІ (в т.ч. в офіційних Інтернет - джерелах) відсутня. Рекомендуємо головному розпоряднику коштів оприлюднювати таку інформацію у розрізі кожного із завдань програми та кожного розпорядника нижчого рівня.

***Процедури формування системи результативності та ефективності бюджетних програм у м. Миколаїв є закритими для широкого доступу громадськості та порушують основні нормативні та методологічні засади програмно-цільового методу*:**

5. Майже усіма головними розпорядниками коштів продовжується негативна традиція попередніх років та у 2014-2015 році вкрай недостатня увага приділяється формуванню системи результативності видатків завдань з енергозбереження. Чіткої системи результативності та визначення ефективності видатків міського бюджету за цими завданнями у м. Миколаєві на сьогоднішній день фактично не існує. За сьогоднішнього стану справ забезпечити прозорість і зрозумілість для громади конкретних напрямків витрачання коштів місцевого бюджету не представляється можливим. Для подолання цієї ситуації систему формування бюджетних запитів слід привести у повну відповідність з Наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687 «Про погодження Інструкції з підготовки бюджетних запитів", а також з листом Міністерства фінансів України від 23.11.2012 р № 31-05010-14-8 / 27910 «Щодо Типової форми рішення та бюджетного запиту". Бюджетні запити повинні в обов'язковому порядку містити як ресурсну, так і результатну частини бюджетних програм, яка формується в розрізі показників їх результативності.

6. Переважна кількість показників результативності формувалася з порушеннями Наказу Міністерства фінансів України від 09.07.2010 р. № 679 «Про деякі питання проведення експерименту по запровадженню програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» (із змінами від 08.06.2012 № 690 та від 26.11.2012 №1221) та Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» від 27.07.2011 р. №945 (із змінами від 30.11.2012 р. № 1260)

У цьому зв’язку головним розпорядникам слід звернути увагу на наступні моменти:

 - показник затрат не повинен демонструвати обсяг видатків. Він повинен показувати балансовий обсяг або кількість об’єктів за якими здійснюється енергозаощадження, тобто, тих енергоносіїв, які споживаються та на які конкретно спрямовуються бюджетні кошти

 - показник продукту повинен демонструвати фактичний обсяг та кількість спожитих енергоносіїв.

- показник якості повинен відображати абсолютно чіткі показники динаміки (приросту або зменшення) обсягів споживання у натуральних показниках, у грошовому виразі та у відсотках.

8. Звертає на себе увагу досить мала кількість показників (в деяких завданнях – їх 5, у деяких – їх лише 1- 3). Вони абсолютно не є інформативними та не створюють можливість подальшого аналізу ефективності видатків. Рекомендована Наказом Мінфіну №1221 кількість показників по одному завданню становить мінімум 10-12. Тільки така кількість (проти сьогоднішніх 3-5) може сформувати громадську уяву про реальні напрямки витрачання досить немалих коштів міського бюджету та про їх результати.

9. У відповідності до Наказу Міністерства фінансів України від 09.07.2010 р. № 679 головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за завданнями з енергозбереженя слід уніфікувати номенклатуру показників результативності бюджетних програм у бюджетному запиті, у паспорті та у звіті про виконання паспорту. Ця номенклатура повинна бути єдиною.

**Етап ІІ. Моніторинг фактичних обсягів робіт по виконанню заходів з енергозбереження .**

Для моніторингу фактичних обсягів робіт з енергозберігаючим заходам і моніторингу розподілу бюджетних коштів на відповідність вимогам тендерних процедур було обрано два об'єкта по Управлінню освіти. Представники ГО «Фонд ініціативного розвитку» запросили кошторисну документацію та відвідали об'єкти

**Висновок**.

Згідно інформації, наданої головним розпорядником - Управлінням освіти Миколаївської міськради, можна зробити висновок, що енергозберігаючі заходи - встановлення метало пластикових вікон у дитячому садку №127 були проведені. Вартість робіт незначно занижена за рахунок використання ДБН замість ДСТУ. Договірна ціна - 5000,00 грн. могла бути збільшена на 134,00 грн. Але, оскільки завищена кошторисна прибуток на 106,51 грн, то договірна ціна повинна бути - 5027,49, тобто на 27,49грн. вище фактичної.

По цьому об'єкту багато питань, що стосуються правильності складання кошторисної документації. В даному випадку це не привело до збільшення бюджетних витрат, а навпаки. Але помилки при складанні кошторисної документації можуть спричинити за собою ризики значного збільшення бюджетних витрат по об'єктах головного розпорядника, на яких освоюються значно більші суми грошей.

Але основним механізмом, що сприяє непрозорості використання бюджетних коштів, є відсутність документації, в якій чітко прописані основні характеристики обладнання (по даному об'єкту - ні) і матеріалів (по даному об'єкту - металопластикові вікна).

Без цих характеристик, ми можемо говорити тільки про те, що ціна 1м2 знаходиться в межах цінового діапазону величезної кількості пропозицій на ринку метало пластикових вікон відповідного періоду.

А для того, щоб провести аналіз аналогічних пропозицій конкурентів, інформації недостатньо. При цьому вартість самих метало пластикових вікон складає значну частку - 4687,00грн. при договірною ціною -5000,00 грн.

**Етап ІІІ. Підготовка практичного вирішення (техніко-економічне обгрунтування) скорочення бюджетних витрат за рахунок впровадження енергозберігаючих технологій. (Для включення до бюджетного запиту 2016р.)**

ГО «Фонд ініціативного розвитку» були проаналізовані можливості скорочення бюджетних витрат за рахунок застосування ефективних енергозберігаючих технологій з коротким терміном окупності і невеликими первинними вкладеннями. В результаті було розроблено техніко-економічне обґрунтування проекту економії електроенергії за рахунок компенсації реактивної потужності.

ГО «Фонд ініціативного розвитку» подано звернення на ім'я мера м.Миколаєва на включення цього проекту до бюджетного запиту 2016р. Також запропоновано ініціювати бюджетну програму з енергозбереження, в рамках якої передбачається впровадження аналогічних проектів на об'єктах міського господарства.

Це дозволить отримувати щорічну економію бюджетних коштів.

Також запропоновано ініціювати бюджетну програму з енергозбереження, в рамках якої передбачається впровадження аналогічних проектів на об'єктах міського господарства.

Звернення на ім'я мера подано вих. № 40 від "04" вересня 2015р. У випадку, якщо в результаті звернення, цей проект буде включений в бюджетний запит на 2016р. і буде ініційована бюджетна програма з енергозбереження, можна буде говорити про практичне вплив громадськості на бюджетні процеси не тільки в частині контролю, а й в частині формування.

В рамках постпроекта, планується провести моніторинг бюджетного процесу в частині енергозбереження у бюджеті 2016р. на предмет визначення впливу наших рекомендацій на ефективність використання бюджетних коштів у порівнянні з 2013-2015г.