



Kingdom of the Netherlands

АКЦЕНТ
ЕКСПЕРТНО-АНАЛІТИЧНА ГРУПА



Центр політико-правових
реформ

ЕКСПРЕС-АНАЛІЗ

ПРОЕКТУ БЮДЖЕТУ МІСТА ТЕРНОПОЛЯ НА 2018 РІК

Тернопіль • 2017

**Експрес-аналіз
проекту бюджету міста Тернополя на 2018 рік**

Тернопіль – 2017

Авторський колектив:

Володимир Горин, Богдан Малиняк, Віталій Письменний, Василь Тарас.

Горин В., Малиняк Б., Письменний В., Тарас В. *Експрес-аналіз проекту бюджету міста Тернополя на 2018 рік*. Тернопіль: ZAZAPRINT, 2017. 20 с.

Це видання здійснене в межах реалізації проекту «Посилення спроможності організацій громадянського суспільства у регіонах України впливати на органи державної влади та місцевого самоврядування з метою прискорення реформ», який фінансується Програмою МАТРА Посольства Королівства Нідерландів в Україні.

*При повному або частковому відтворенні матеріалів,
посилання на видання обов'язкове.*

*© Громадська організація "Експертно-аналітична група
"Акцент", 2017.*

1. ДОТРИМАННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРОЦЕДУР У ПРОЦЕСІ ПІДГОТОВКИ ТА РОЗГЛЯДУ ПРОЕКТУ РІШЕННЯ

Предметом аналізу є проект рішення Тернопільської міської ради «Про бюджет міста Тернополя на 2018 рік» станом на 27.11.2017 р. (<http://rada.te.ua/normativnie-dokument/dostup-do-publichnoi/10264.html>).

1.1. Процедура підготовки та розгляду проекту міського бюджету регламентована Бюджетним кодексом України, Статутом територіальної громади міста Тернополя, Бюджетним регламентом Тернопільської міської ради (затвердженим рішенням Тернопільської міської ради від 16.06.2016 р. № 7/9/23) та іншими нормативно-правовими актами. Зазначені нормативно-правові акти загалом створюють передумови для формування міського бюджету на демократичних засадах із залученням громадськості.

1.2. Необхідною умовою дотримання демократичних процедур складання та виконання бюджету є прозорість цього процесу. Так, Бюджетний кодекс України одним із принципів, на яких базується бюджетна система України, визначає принцип публічності та прозорості. Прозорість, як відомо, забезпечується двома чинниками – доступністю інформації та її зрозумілістю громадськості. Статут територіальної громади міста Тернополя (ст. 6.6, п.4) визначає, що проект міського бюджету підлягає обов'язковому оприлюдненню шляхом його розміщення на офіційному сайті міської ради в розділі «Бюджет міста» та публікації в офіційному виданні міської ради не пізніше, ніж за 20 днів до його розгляду у міській раді. Станом на 10 грудня 2017 року у цьому розділі офіційного сайту Тернопільської міської ради проект бюджету відсутній. Проект бюджету міста Тернополя на 2018 рік (надалі Проект бюджету) розміщений у розділі «Доступ до публічної інформації» в одному файлі разом з усіма проектами рішень Тернопільської міської ради. Вважаємо, що, крім прямого порушення положень Статуту територіальної громади міста Тернополя, таке розміщення цієї інформації незручне для користувачів офіційного сайту. Відмітимо також те, що пошукова система офіційного сайту не видає результатів пошуку за запитом «проект міського бюджету на 2018 рік».

1.3. Інформація щодо Проекту бюджету оприлюднена у зведеному вигляді. Вона не містить жодних розрахунків та аналітичних даних, що, практично, унеможливорює детальний аналіз пропонованого Проекту бюджету не лише в частині його видатків, але і доходів. Проект бюджету оприлюднений у формі проекту рішення міської ради, без пояснювальної записки, в якій була б інформація про обґрунтування доходів і видатків бюджету і обов'язковість якої передбачена ст. 76 Бюджетного кодексу України.

1.4. У відкритому доступі можна лише знайти проект рішення Про бюджет міста Тернополя на 2018 рік, датований 24 листопада 2017 року. Відсутня практика оприлюднення інформації у доступній для пересічних громадян формі. Оприлюднена інформація є доволі складною для сприйняття, що не дає змогу забезпечити дієвий зворотній зв'язок з жителями Тернополя.

1.5. Бюджетним регламентом Тернопільської міської ради передбачене проведення громадських слухань та обговорень програми соціально-економічного розвитку та пропозицій до проекту бюджету перед його підготовкою. Протокол проведення цих громадських слухань,

а також будь-яка інформація, що підтверджує їх проведення та результати у загальному доступі відсутні. Викликає також сумнів розміщення Проекту бюджету міста на 2018 рік у відкритому доступі.

1.6. Статутом територіальної громади міста Тернополя (п. 8 ст. 6.6), найвищим нормативно-правовим актом місцевого значення, передбачене обов'язкове проведення бюджетних слухань до винесення проекту бюджету міста на сесію міської ради. Метою проведення бюджетних слухань є інформування громади міста про положення проекту міського бюджету, одержання зауважень і пропозицій від членів територіальної громади. Оголошення про проведення бюджетних слухань повинні завчасно розміщуватися на головній сторінці офіційного сайту Тернопільської міської ради та доводитися до відома громадськості міста. А усі зауваження та пропозиції, які вносяться за результатами бюджетних слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування, зокрема профільним виконавчим органом та постійними комісіями міської ради.

ГО «ЕАГ «Акцент» 1 листопада 2017 р. оприлюднила відкрите звернення до міського голови Тернополя та депутатів Тернопільської міської ради щодо організації проведення бюджетних слухань. Відкрите звернення підтримала Постійна комісія з питань бюджету та фінансів (протокол № 36 від 22.11.2017 р.). Втім на час підготовки експрес-аналізу (04.12.2017 р.) оголошення про проведення бюджетних слухань на офіційній сторінці Тернопільської міської ради відсутнє. Також відсутня інформація про позицію керівництва міської ради з цього питання. Таким чином, існують великі ризики, що норма Статуту територіальної громади Тернополя не буде виконана і важливий захід, на якому громадяни могли б одержати детальну інформацію щодо Проекту бюджету та висловити свої зауваження до нього, не буде проведений.

1.7. Бюджетним кодексом України з 2017 року передбачено обов'язкове застосування програмно-цільового методу планування і виконання бюджету. Серед іншого, метою цього методу є підвищення прозорості та відкритості бюджетного процесу. Втім у публічному доступі не розміщено проекти бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів. Це нівелює саму ідею запровадження програмно-цільового методу бюджетування.

1.8. Підготовка бюджету міста Тернополя на 2018 рік відбувалася в умовах певної невизначеності. Зокрема, на державному рівні не були затверджені соціальні стандарти: розміри мінімальної заробітної плати, соціальних допомог, інших видів соціальних виплат. У зв'язку з цим не було змоги розрахувати доходи міського бюджету від міжбюджетних трансфертів, планові показники видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення. Крім того, існують великі ризики виникнення потреби вносити зміни до бюджету через коригування розміру мінімальної заробітної плати. Все це суттєво погіршує якість бюджетного планування.

2. АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ ПЛАНУ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТА В ПРОЕКТІ БЮДЖЕТУ

Згідно Бюджетного кодексу України «бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного період».

Ми проаналізували яким чином визначені міською владою завдання враховані при формуванні Проекту бюджету.

2.1. Ключовим документом, який визначає завдання з розвитку міста на перспективу є План стратегічного розвитку міста Тернополя до 2025 року (надалі Стратегія). Стратегія була затверджена рішенням Тернопільської міської ради від 26 квітня 2013 року № 6/31/17. Рішенням міської ради від 20 грудня 2016 року № 7/13/199 Стратегія була актуалізована шляхом прийняття її в новій редакції.

Зазначеним документом визначені Стратегічними пріоритетами:

1. Підвищення якості життя мешканців міста;
2. Формування конкурентоспроможної економіки міста;
3. Територія розвитку молоді, науки та інноваційних технологій;
4. Місто національних та духовних цінностей, культури та спорту.

Стратегія також визначає стратегічні цілі щодо кожного із пріоритетів.

2.2. При прийнятті первісної редакції Стратегії міська рада також дала протокольне доручення «2. Управлінню стратегічного розвитку міста з залученням виконавчих органів розробити детальний план заходів з зазначенням термінів по виконанню стратегічного плану розвитку міста до 2025 р., погодити рішенням виконавчого комітету та внести на розгляд сесії міської ради до завершення 2013 р.». <http://www.rada.te.ua/normativnie-dokument/rishennya-miskoi-rad/15117.html>

Тобто визначені Стратегією пріоритети та стратегічні цілі щодо їх забезпечення передбачалося інтерпретувати у вигляді «детального плану заходів з зазначенням термінів по виконанню стратегічного плану розвитку міста до 2025 р.». Це, на нашу думку, визначило б конкретні механізми та інструменти реалізації Стратегії, їх часові орієнтири. Тобто проклало б шлях Стратегії до її практичної реалізації.

Проте пошук цього «детального плану заходів» за допомогою пошуковика Google не дав результатів. Нами не встановлено інформації про прийняття зазначених заходів і в результаті перегляду рішень на сайті Тернопільської міської ради у розділі «Рішення сесії міської ради» за 2013–2015 роки.

Це дає підстави вважати, що протокольні доручення щодо розробки та затвердження заходів по забезпеченню реалізації Стратегії міською радою так і не були прийняті. Через відсутність визначеного міською радою конкретного плану дій для забезпечення визначених Стратегією цілей остання, на нашу думку, виглядає як звичайна декларація, попри її згадування у преамбулах окремих прийнятих міською радою програм.

2.3. Відсутність конкретних заходів по виконанню Стратегії практично унеможлиблює аналіз ходу реалізації визначених нею цілей та завдань, в тому числі в проекті Програми економічного та соціального розвитку міста Тернополя на 2018 рік (надалі Проект програми економічного та соціального розвитку) та Проекті бюджету.

Зокрема, пріоритетами, згідно Проекту програми економічного та соціального розвитку, пропонується вже визначити:

- розвиток підприємництва – запорука добробуту громади;
- розвиток туризму – залучення інвестицій;
- енергоефективне місто – зменшення споживання природного газу на 5-10%;
- Тернопіль екологічне місто через впровадження безвідходних та ресурсозберігаючих технологій;
- Тернопіль учасник міжнародних програм та проектів;
- Тернопіль лідер в запровадженні електронного урядування.

Зв'язок цих пріоритетів на 2018 рік із Стратегією розвитку простежується важко. Також складно зрозуміти на чому ґрунтується визначення цих пріоритетів.

2.4. Крім цього, міською радою прийняті ряд місцевих (регіональних) програм з різними термінами виконання, які включають завдання на 2018 рік. На розгляд міської ради пропонуються і проекти нових програм. Проте часові рамки цих програм не співпадають із визначеним терміном реалізації Стратегії, вони, як правило, не містять посилання на Стратегію.

Ми проаналізували відповідність обсягів фінансування місцевих (регіональних) програм, передбачених у самих програмах та їх проектах, які пропонуються до розгляду міській раді з Проектом бюджету (додаток А).

Загальне фінансування діючих місцевих програм та пропонуваних до розгляду міській раді проектів змін до них та нових програм за нашими підрахунками мало б складати 1 032 160 тис. грн. Проте згідно Проекту бюджету видатки на фінансування місцевих програм у 2018 році складуть 421 308 тис. грн, або 41 відсоток від передбачених в місцевих програмах.

Як видно із наведених в додатку А, фінансування лише Програми розвитку пластового руху в Тернополі на 2017-2020 роки, Програми запобігання соціальному сирітству, подолання дитячої безпритульності та бездоглядності на 2018-2021 роки, Програми використання та охорони земель у м. Тернополі на 2016-2018 роки та Програми розвитку міжнародного співробітництва та туризму на 2016-2018 роки узгоджується з Проектом бюджету.

На фінансування 11 місцевих програм видатки в Проекті бюджету не передбачені.

Такий порядок фінансування більшості місцевих програм одразу закладає невиконання передбачених ними завдань, зводить їх до статусу нічим необґрунтованих намірів.

2.5. Додатково слід відзначити, що в Переліку місцевих (регіональних) програм, які фінансуються за рахунок коштів бюджету міста Тернополя у 2018 році (додаток 7 до Проекту бюджету) під кодом 0490 Інша економічна діяльність передбачені видатки у сумі 1 048 тис. грн. Проте найменування місцевої (регіональної) програми у документі відсутнє, що не дає змоги ідентифікувати ці витрати із відповідною програмою.

3. АНАЛІЗ ДОХОДІВ

3.1. Загальний бюджет міста Тернополя згідно запропонованого міській раді Проекту бюджету має скласти 1 676 993 тис. грн. При цьому власні надходження бюджету міста від податків і зборів, доходів від операцій з капіталом складають 1 264 357 тис. грн, або 75 відсотків. Решту надходжень в сумі 412 636 тис. грн планується отримати до міського бюджету у вигляді офіційних трансфертів та цільових фондів. Зміни власних джерел наповнення бюджету міста у порівнянні із показниками попереднього 2017 року наведені нами у табл. 3.1 додаток Б.

Таблиця 3.1

Планові та фактичні обсяги податкових надходжень бюджету міста Тернополя

тис. грн

Найменування доходів згідно з класифікацією доходів бюджету	Передбачено у проекті бюджету на 2017 р.	План 2017 р. з урахуванням внесених змін	Факт за 9 місяців 2017 р.	% виконання річного плану	Передбачено у проекті бюджету на 2018 р.	Відхилення (гр. 6 / гр. 3), %
1	2	3	4	5	6	7
Податкові надходження	936 511,9	994 063,7	711 633,6	71,6	1 164 372,0	117,1
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	602 468,6	612 635,8	442 571,0	72,2	700 950,0	114,4
Податок та збір на доходи фізичних осіб	601 900,0	612 250,8	442 052,9	72,2	700 350,0	114,4
Податок на прибуток підприємств	385,0	385,0	518,1	134,6	600,0	155,8
Внутрішні податки на товари та послуги	112 440,0	131 707,4	72 150,4	54,8	140 330,0	106,5
Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів	0,0	4 100,0	4 109,5	100,2	11 000,0	268,3
Пальне	0,0	4 100,0	4 109,5	100,2	11 000,0	268,3
Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	0,0	15 167,4	15 058,5	99,3	44 000,0	290,1
Пальне	0,0	15 167,4	15 058,5	99,3	44 000,0	290,1
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлею підакцизних товарів	112 440,0	112 440,0	52 982,4	47,1	85 330,0	75,9
Місцеві податки і збори	218 841,0	249 536,9	196 651,9	78,8	320 861,0	128,6
Податок на майно	110 540,0	109 240,0	85 292,3	78,1	125 631,0	115,0
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	19 500,0	22 400,0	18 425,3	82,3	34 035,0	151,9
Плата за землю	90 840,0	85 840,0	65 224,9	76,0	89 316,0	104,0
Транспортний податок	200,0	1 000,0	1 642,1	164,2	2 280,0	228,0
Єдиний податок	108 301,0	137 351,0	109 647,1	79,8	195 230,0	142,1
Збір за місця для паркування транспортних засобів	2 945,9	2 830,9	1 681,0	59,4	2 014,0	71,1
Туристичний збір	2 830,9	115,0	80,4	69,9	1 900,0	1652,2
Збір за провадж. деяких видів підприємн. діяльності	115,0	0,0	-48,9	x	114,0	
Екологічний податок	183,6	183,6	176,1	95,9	217,0	118,2

3.2. Головним бюджетоутворюючим джерелом бюджету міста є податок на доходи фізичних осіб, надходження якого у 2018 році плануються в сумі 700 350 тис. грн, що складає 55 відсотків від всіх власних надходжень. Із зазначеної суми від податку на доходи фізичних осіб 658 050 тис. грн (94 відсотки) передбачається отримати безпосередньо у вигляді податку на заробітну плату працівників, які зростуть у порівнянні із планованим на 2017 рік обсягом на 14,5 відсотка.

Проект програми економічного і соціального розвитку передбачає, що фонд оплати штатних працівників в 2018 році у місті складе 5 949 700 тис. грн. При визначеній Податковим кодексом України ставці податку на доходи фізичних осіб 18 відсотків ними буде сплачено до бюджету 1 070 946 (5 949 700x0,18) тис. грн. А з урахуванням положень Бюджетного кодексу про зарахування до доходів загального бюджету міст обласного значення 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб до міського бюджету мало б поступити 642 567 тис. грн, або на 15 482 тис. грн. менше від суми, визначеної Проектом бюджету.

Оскільки, як зазначалось вище, у відкритому доступі відсутні пояснююча записка до Проекту бюджету та відповідні розрахунки причину цих відхилень встановити не видається можливим.

Фонд оплати праці в цілому по місту відповідно до Проекту програми економічного та соціального розвитку повинен зрости у порівнянні із досягнутим у 2017 році на 25,5 відсотки. Аналогічний відносний приріст планується і щодо розміру середньомісячної заробітної плати. Проте конкретні чинники за рахунок яких повинна зрости середньомісячна заробітна плата і, відповідно, фонд оплати праці у Проекті програми економічного і соціального розвитку не розкриті.

Як впливає із Проекту програми економічного і соціального розвитку загальна чисельність штатних працівників у 2018 році складе 63 тис. працівників, без жодного приросту у порівнянні з 2017 роком. Це означає, що в місті у 2018 році не планується створення додаткових робочих місць, заповнення вільних робочих місць (вакантних посад) та детінізації зайнятості населення.

За даними Проекту програми економічного та соціального розвитку населення міста у 2018 році чисельність населення у працездатному віці прогнозується 155 тис. осіб. Таким чином, біля 92 тис. осіб (59 відсотків) із цієї категорії населення не працюють. Навіть з урахуванням значної кількості у складі цієї страти мешканців міста учнів та студентів, пенсіонерів та мігрантів, є підстави вважати, що тіньова зайнятість у місті достатньо висока.

І хоча в Проекті програми економічного і соціального розвитку як проблемні питання неодноразово згадується тіньова зайнятість та тіньові доходи, шляхи вирішення міською владою питання детінізації зайнятості та доходів у доступних документах відсутні.

Ми вважаємо, що при активному здійсненні всіма органами влади заходів із детінізації зайнятості та заробітної плати надходження до міського бюджету від податку на доходи фізичних осіб значно зросли б.

3.3. Від малого підприємництва у вигляді єдиного податку в Проекті бюджету планується отримати 195 230 тис. грн, або майже в півтора рази більше, ніж передбачено в бюджеті міста на 2017 рік. Обґрунтування такого значного приросту надходжень в оприлюднених документах відсутнє.

Програмою економічного та соціального розвитку (розділ Розвиток підприємництва, торгівлі та послуг) передбачене незначне зростання кількості малих та середніх підприємств, чисельності працюючих на них. Обсяги реалізації продукції та послуг цією категорією суб'єктів підприємництва та сума всіх податкових надходжень від них зростатиме в межах

15-ти відсотків. Тому таке значне надходження до бюджету міста єдиного податку у 2018 році без відповідних розрахунків виглядає сумнівним.

3.4. Суттєвими для місцевого бюджету є доходи від податку на майно, величина яких згідно Проекту бюджету має складати у 2018 році 125 631 тис. грн. Із цієї суми планується отримати в міський бюджет від плати за землю 89 316 тис. грн. Проектом бюджету передбачається отримати поступлень від плати за землю на 4 відсотки більше планованих у бюджеті 2017 року.

Відповідно до Проекту програми економічного та соціального розвитку загальна площа міста складає 5 852 га. Однак інформація про загальну площу землі, за яку б підлягала плата у вигляді податку на землю чи орендної плати оскільки вона знаходиться у користуванні юридичних чи фізичних осіб у відкритому доступі відсутня.

Згідно Проекту Програми економічного та соціального розвитку в оренді у 2018 році перебуватиме 30 га землі. Інформація про площу земельних ділянок, які перебувають приватній власності та постійному користуванні у відкритому доступі відсутня. Поряд з цим інформація в засобах масової інформації, інтернет-мережі, особисті спостереження дають підстави вважати, що значна частина земельних ділянок в місті по-суті перебуває в безоплатному користуванні.

На наш погляд особливо актуальним є проведення повної інвентаризації всіх земельних ділянок у місті з наступною легалізацією прав на користування ними, встановлення та відповідна ідентифікація вільних ділянок.

Значні резерви надходження в міський бюджет від плати за землю криються у неконкурентній практиці закритої передачі земельних ділянок під будівництво комунальним підприємствам з наступним укладення останніми із забудовниками так званих інвестиційних угод. В публічному просторі неодноразово появлялась інформація про передачу земельних ділянок на клопотання церковних громад для будівництва храму, які потім частину виділених земельних ділянок знову ж таки віддають забудовникам під житлове будівництво.

На нашу думку, забезпечення доступу до отримання земельних ділянок в приватну власність чи оренду у конкурентний спосіб через проведення відповідних аукціонів дозволить суттєво збільшити надходження до бюджету міста.

В той же час Проектом бюджету у 2018 році планується отримати від відчуження земельних ділянок 6 000 тис. грн. За підрахунками при мінімальній ціні загальна площа приватизованих у 2018 році земельних ділянок не перевищить 1 га.

Вважаємо, що оперативне проведення цих заходів дозволило б збільшити поступлення в міський бюджет від плати за землю у порівнянні із передбачених Проектом бюджету.

3.5. В дохід бюджету міста в 2018 році планується отримати 34 035 тис. грн від податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, або в півтора рази більше від передбаченого в бюджеті міста на 2017 рік. Із наявних у відкритому доступі документів невідомо на чому ґрунтується таке оптимістичне зростання цього податку.

Разом з тим, на нашу думку, необхідність проведення суцільної інвентаризації прав власності на цей тип нерухомості є не менш актуальною, ніж проведення інвентаризації прав на користування земельними ділянками.

Особливо що стосується житлової нерухомості, повідомлення про сплату податку за яку згідно Податкового кодексу України покладено на фіскальну службу. Адже на сьогоднішній день в електронному реєстрі прав на нерухоме майно перебувають лише об'єкти, права власності на які зареєстровані після запровадження електронного реєстру. Відповідно у

фіскальної служби відсутня інформація про права на житлову нерухомість отриману у власність громадянами до цього періоду.

3.6. Основними заходами щодо виконання Програми економічного та соціального розвитку м. Тернополя на 2018 рік, у розділі Енергозабезпечення та енергозбереження, передбачене впровадження проектів по енергозбереженню в навчальних закладах міста в рамках реалізації спільного з Європейським інвестиційним банком проекту «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» (проект «Глибока термомодернізація будівель закладів освіти м. Тернополя» вартістю 26,7 млн євро).

На нашу думку, оскільки навчальні заклади є бюджетними установами, вказані кошти, відповідно до Бюджетного кодексу, належало відобразити у Проекті бюджету як надходження та видатки. Проте у Проекті бюджету така інформація відсутня.

3.7. В публічному просторі присутня інформація про міжбюджетні трансферти Байковецької об'єднаної територіальної громади бюджету міста на фінансування медичних закладів, ведеться бурхлива дискусія про трансферти навколишніх об'єднаних територіальних громад на утримання дитячих закладів. Проте Проектом бюджету ці трансферти, включаючи діючі угоди з Байковецькою ОТГ, не передбачені.

4. АНАЛІЗ ВИДАТКІВ

4.1. Планування видаткової частина міського бюджету відбувалося на основі бюджетних запитів головних розпорядників коштів. Саме в цих документах подані детальні обґрунтування передбачених коштів, а також визначено очікувані результати від здійснення видатків. Наявність цієї інформації є необхідною умовою ґрунтового аналізу проекту бюджету та оцінки очікуваної ефективності від спрямування видатків на ті чи інші цілі. У відкритих джерелах зазначена інформація не була доступною, що значно обмежило можливості аналізу видатків проекту міського бюджету.

4.2. Обсяг видаткової частини міського бюджету на 2018 рік становить 1 646,1 млн грн. Це на 197,7 млн грн, або 13,7% більше, ніж було передбачено у проектів міського бюджету на 2017 рік (табл. 4.1). Найбільше видатки міського бюджету зросли на управління освіти і науки – 107,2 млн грн або 16,1% та управління ЖКГ, благоустрою та екології – 59,7 млн грн. Скорочення зазнали видатки лише відділу охорони здоров'я та медичного забезпечення – на 31,6 млн грн або на 15,9%. Це може бути пов'язано з зміною моделі фінансування охорони здоров'я, передбачених медичною реформою. Втім реалізація таких змін до ухвалення затвердження Державного бюджету України створює ризики належного фінансування медичних закладів. Відсутність пояснювальної записки серед оприлюднених документів не дає змоги достовірно зрозуміти таку динаміку видатків.

Таблиця 4.1

Обсяги видатків міського бюджету Тернополя, передбачені у проектах місцевих бюджетів на 2017 і 2018 роки

Назва головного розпорядника коштів	Обсяг, млн грн		Динаміка змін	
	2017 р.	2018 р.	обсяг, млн грн	тем посту
Міська рада	55,1	59,9	4,8	108,8%
Управління освіти і науки	667,3	774,4	107,2	116,1%
Управління у справах сім'ї, молодіжної політики і спорту	43,4	53,7	10,3	123,6%
Відділ охорони здоров'я та медичного забезпечення	226,6	195,0	-31,6	86,1%
Управління соціальної політики	34,1	43,1	9,0	126,3%
Управління культури і мистецтв	55,9	75,7	19,8	135,4%
Управління ЖКГ, благоустрою та екології	252,7	312,4	59,7	123,6%
Управління обліку та контролю за використанням комунального майна	2,8	3,8	1,1	139,0%
Управління стратегічного розвитку міста	2,9	3,4	0,6	119,9%
Управління транспорту, комунікацій та зв'язку	49,4	56,9	7,4	115,1%
Фінансове управління	58,3	67,8	9,5	116,3%
Всього	1 448,4	1 646,1	197,8	113,7%

4.3. Видатки розвитку на 2018 рік заплановані у сумі 269,6 млн грн., що на 28,5 млн грн, або 11,7% більше порівняно з проектом міського бюджету минулого року (табл. 4.2). Як видно з таблиці, усе зростання видатків розвитку припадає на Управління ЖКГ, благоустрою та екології. Аналіз динаміки видатків розвитку міського бюджету дає змогу зробити висновок про те, що міською радою не планується вживати заходів для успішного проведення медичної реформи, яка розпочалася в нашій країні. Незадовільний стан значної частини приміщень медичних закладів міста, відсутність належної теплоізоляції, незабезпеченість сучасним обладнанням створює передумови для того, щоб пацієнти обирали медичні заклади, які не належать територіальній громаді міста. Відтак бюджетне фінансування буде спрямовуватись до обраних пацієнтами закладів.

**Обсяги видатків розвитку міського бюджету Тернополя,
передбачені у проектах місцевих бюджетів на 2017 і 2018 роки**

Таблиця 4.2

Назва головного розпорядника коштів	Обсяг, млн грн		Динаміка змін	
	2017 р.	2018 р.	обсяг, млн грн	темп росту
Міська рада	7,7	4,5	-3,1	58,9%
Управління освіти і науки	18,0	21,8	3,8	121,3%
Управління у справах сім'ї, молодіжної політики і спорту	9,1	11,2	2,1	122,7%
Відділ охорони здоров'я та медичного забезпечення	19,0	19,5	0,5	102,8%
Управління соціальної політики	0,2	1,2	1,1	775,8%
Управління культури і мистецтв	7,4	8,7	1,3	117,2%
Управління ЖКГ, благоустрою та екології	162,3	191,5	29,2	118,0%
Управління обліку та контролю за використанням комунального майна	0,5	1,2	0,7	231,2%
Управління транспорту, комунікацій та зв'язку	17,1	9,8	-7,3	57,5%
Фінансове управління	0,1	0,1	0,0	100,0%
Всього видатки розвитку	241,4	269,6	28,2	111,7%

4.4. Заплановані видатки міського бюджету на Управління ЖКГ, благоустрою та екології досягли рекордних значень 312,4 млн грн, в тому числі видатки розвитку 191,5 млн грн. Втім існують великі ризики ефективного використання передбачених у бюджеті коштів. Причиною цього, зокрема, є відсутність інституційного розмежування замовника і контролера робіт. Як засвідчує досвід замовниками робіт, які фінансуються за рахунок коштів міського бюджету є комунальні установи або підприємства, а технічний нагляд здійснює також комунальна установа. Це створює ризики необ'єктивної оцінки обсягів робіт та їх якості, що може призвести до надмірних видатків з бюджету та / або неналежного виконання передбачених робіт.

4.5. Відповідно до проекту бюджету м. Тернополя на 2018 рік, значний обсяг коштів передбачено на організацію благоустрою, зокрема капітальний ремонт: міжквартирних проїздів – 23 090,0 тис. грн; об'єктів благоустрою – 12 014,0 тис. грн; тротуарів – 7 000,0 тис. грн; житлового фонду – 66000,0 млн. грн; шляхо-мостового господарства – 44 200,0 тис. грн. Підставою для виділення коштів у кожному випадку є затверджений титульний список за погодженням з постійною депутатською комісією з питань житлово-комунального господарства, екології, надзвичайних ситуацій, енергозабезпечення та енергоефективності. Однак, титульні списки об'єктів благоустрою на 2018 рік в більшості не затверджені. Для прикладу, титульні списки на 2017 рік були затверджені лише у лютому-березні відповідного року. Крім цього, не відомо, на підставі яких критеріїв та підходів відбувається формування списку об'єктів благоустрою.

4.6. Підставою для передбачення бюджетних призначень для Управління ЖКГ, благоустрою та екології здебільшого є Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства м. Тернополя на 2017–2018 роки. Програма містить різноманітні напрямки використання бюджетних коштів, що дає змогу спрямовувати бюджетні кошти на різноманітні проекти у сфері житлово-комунального господарства. На нашу думку, варто було б розмежувати проекти на різні групи, залежно від умов для ефективного використання бюджетних коштів – в одну групу зосередити проекти розвитку інфраструктури міста, що створюють суспільні блага, а в іншу групу включити проекти, користь від яких одержують мешканці окремих будинків. Для забезпечення раціонального розподілу бюджетних ресурсів для фінансування проектів другої групи варто застосовувати співфінансування проектів із залученням ресурсів мешканців відповідних будинків, що претендують на бюджетне фінансування. Розмір такого співфінансування може бути обернено пропорційною до віку будинку, що дасть змогу зменшувати внесок для старіших будинків. Це дасть змогу створити прозорі правила розподілу коштів бюджету для ремонту житлового фонду, благоустрою прибудинкової території, облаштування дитячих майданчиків, залучити громадськість до вибору оптимальних варіантів вирішення наявних проблем, знизити рівень політичної корупції, посилити громадський контроль за використанням бюджетних коштів тощо. В той же час будуть створені передумови для використання більших обсягів коштів на інфраструктурні проекти (ремонт доріг, тротуарів, систем вуличного освітлення), які не можуть бути реалізовані за небюджетні кошти.

4.7. В проекті економічного та соціального розвитку міста Тернополя на 2018 рік (зокрема п. 5.2) йдеться, що міська рада отримала позитивний висновок Мінфіну України щодо оцінки фінансового стану Тернопільської міської ради як потенційного кінцевого бенефіціара у рамках реалізації спільного з ЄІБ проекту «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» (проект «Глибока термомодернізація будівель закладів освіти м. Тернополя» вартістю 26,7 млн євро). Втім у проекті бюджету не передбачено використання зазначених ресурсів. До того ж, оприлюднена інформація не містить відомостей про здійснення видатків на проведення енергоаудиту закладів освіти, що дало б змогу створити умови для ефективного використання передбачених ресурсів.

4.8. Питання енергоефективності визначено проектом Програми соціально-економічного розвитку міста Тернополя одним із трьох пріоритетів розвитку, в межах якого передбачено

здійснювати заходи з покращення роботи з ОСББ з питань енергоефективності. Незважаючи на це, на виконання Програми енергоефективності, енергозбереження та термомодернізації будівель житлового фонду м. Тернополя передбачено виділення лише 2,25 млн грн, що становить 45% ід передбаченого обсягу, а на виконання Програми підтримки та стимулювання створення ефективних об'єднань співвласників багатоквартирних будинків міста Тернополя на 2016-2018 роки – 1,0 млн грн при передбачених у програмі обсязі видатків 6 млн грн. Це свідчить про декларативність цілей, визначених Програмою соціально-економічного розвитку міста Тернополя та / або неврахування пріоритетів розвитку у міському бюджеті.

4.9. Проектом міського бюджету Тернополя на 2018 рік передбачено 800,0 тис. грн виділити на оздоровлення та відпочинку дітей соціально-незахищених категорій. Відповідно до Програми соціально-економічного розвитку міста, на території Тернополя проживає 4,9 тис. дітей пільгових категорій, з яких у 2018 році заплановано охопити заходами оздоровлення і відпочинку 500 дітей, або 1/10 від контингенту. Однак, з проекту бюджету не зрозуміло, який підхід буде задіяний для формування контингенту дітей, що будуть охоплені відпочинком і оздоровленням та чи буде застосований конкурсний відбір постачальника таких послуг.

4.10. Програма соціально-економічного розвитку Тернополя на 2018 рік у галузі культури передбачає, зокрема, реалізацію таких заходів, як підтримка незалежних культурно-соціальних проектів; покращення доступу до закладів культури людей з особливими потребами; проведення маркетингових досліджень в галузі культури з метою визначення напрямків для залучення інвестицій. Разом з тим, з проекту міського бюджету не зрозуміло, чи враховані ці заходи при формуванні видатків на культуру.

4.11. З проекту міського бюджету Тернополя на 2018 рік не зрозуміло, які критерії були покладені в основу розподілу видатків розвитку, зокрема щодо фінансування дошкільних навчальних закладів. Відповідно до додатку Б, до проекту міського бюджету, спостерігається дуже нерівномірний розподіл цих асигнувань між окремими закладами. Зокрема, трьом ДНЗ (№ 3, 4, 18) взагалі не передбачені асигнування на капітальний ремонт чи благоустрій території, тоді як основній частині закладів на ці потреби передбачено виділити в середньому 150-350 тис. грн., а 5 ДНЗ – від 0,5 до 1,5 млн грн. Значна диференціація має місце і щодо видатків на придбання основного капіталу: ДНЗ №8, 33 асигнування на ці потреби взагалі не передбачені, ДНЗ № 18, 24, 34 – визначені в обсязі 25,0 тис. грн, тоді як ДНЗ № 12, 17, 30, 37 – в обсязі 90,0 тис. грн (додаток Б).

4.12. На надання стоматологічної допомоги населенню проектом міського бюджету Тернополя на 2018 рік передбачено виділити 10594,2 тис. грн, а також 1094,0 тис. грн додатково на надання ортопедичної стоматологічної допомоги для пільгових категорій населення. Більшу частину асигнувань (11448,9 тис. грн) складуть видатки споживання (видатки на функціонування комунальних некомерційних підприємств «Тернопільська міська комунальна стоматологічна поліклініка» та «Тернопільська міська комунальна дитяча стоматологічна поліклініка»), 239,0 тис. грн. – видатки розвитку. Формально, ці заклади є суб'єктами господарювання і доцільно було б розглянути доцільність застосування альтернативних методів надання гарантованих стоматологічних послуг, зокрема укладання на конкурентних умовах контрактів з комерційними постачальниками стоматологічних послуг.

5. ВИСНОВКИ

5.1. Процес формування Проекту бюджету міста Тернополя на 2018 рік не дає достатніх підстав вважати його демократичним. Зокрема, міською радою не витримані вимоги Статуту територіальної громади міста Тернополя щодо порядку оприлюднення Проекту бюджету, не проведенні бюджетні слухання.

5.2. Інформація, що стосується формування Проекту бюджету оприлюднена не в повному обсязі. Так, у відкритому доступі відсутня Пояснювальна записка до Проекту бюджету, в якій була б інформація про обґрунтування доходів і видатків бюджету і обов'язковість якої передбачена ст. 76 Бюджетного кодексу України, не розміщено проекти бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів.

5.3. Міською радою не прийняті відповідні документи з реалізації Плану стратегічного розвитку міста Тернополя до 2025 року. В цілому фінансування місцевих (регіональних) програм Проектом бюджету передбачене лише на 40 відсотків. Фінансування 11 місцевих програм не передбачене зовсім. Зазначене є підставою сумніватися в цілісності документів, що визначають розвиток громади міста та його фінансування.

5.4. Відсутність Пояснювальної записки та відповідних розрахунків дає підстави сумніватись в обґрунтованості окремих видів доходів Проекту бюджету міста Тернополя на 2018 рік.

5.5. Програма економічного та соціального розвитку на 2018 рік, інші документи не містять конкретних заходів з детінізації зайнятості та заробітної плати, юридичної легалізації прав користування земельними ділянками, повного переходу передачі прав на земельні ділянки та користування ними лише на конкурентних засадах, як резервів суттєвого збільшення доходів бюджету міста.

5.6. Видаткова частина бюджету не передбачає повноцінного забезпечення ресурсами пріоритетних напрямків розвитку міста.

5.7. У проекті бюджету заплановані значні обсяги видатків на житлово-комунальне господарство. При цьому непередбачено заходів щодо інституційного розмежування замовника і контролера робіт, що створює високі ризики неефективного використання ресурсів.

5.8. У проекті бюджету та в інших відкритих джерелах відсутні критерії та об'єктивні показники на основі яких відбувалося формування списку бюджетних установ у яких фінансуватимуться капітальні видатки.

**Аналіз повноти фінансування місцевих (регіональних) програм
Тернопільської міської ради згідно проекту міського бюджету на 2018 рік**

тис. грн

№ з/п	Назва програми	Обсяг фінансування згідно		% до обсягів за програмою
		місцевої програми	проекту бюджету	
1	2	3	4	5
1	Програма енергоефективності, енергозбереження та термомодернізації будівель житлового фонду м. Тернополя на 2015-2020 роки	5 000	2 250	45,0
2	Міська комплексна програма профілактики та протидії злочинності «Безпечне місто» на 2017-2018 роки	1 500	0	0,0
3	Програма підтримки та стимулювання створення ефективних об'єднань співвласників багатоквартирних будинків міста Тернополя на 2016-2018 роки	6 000	1 000	16,7
4	Програма розвитку пластового руху в Тернополі на 2017-2020 роки	966	966	100,0
5	Програма реформування і розвитку житлового-комунального господарства м. Тернополя на 2017-2018 роки	631 166	290 362	46,0
6	Програма підтримки парків міста на 2016-2018 роки	30 974	15 469	49,9
7	Програма збереження культурної спадщини міста Тернополя на 2017-2020 роки	4 688	0	0,0
8	Комплексна програма розвитку водосховища «Тернопільський став» на 2017-2019 роки	9 780	7 000	71,6
9	Програма запобігання соціальному сирітству, подолання дитячої безпритульності та бездоглядності на 2018-2021 роки	109	109	100,0
10	Програма підтримки книговидавництва місцевих авторів та засобів масової інформації; висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування на 2016-2018 роки	1 278	90	7,0
11	Програма використання та охорони земель у м. Тернополі на 2016-2018 роки	1 199	1 199	100,0
12	Програма оновлення містобудівної документації та ведення містобудівного кадастру на 2016-2018 роки	5 345	1 095	20,5
13	Програма розвитку малого і середнього підприємництва в м. Тернополі на 2017-2018 роки	250	225	90,0
14	Програми захисту населення і територій м. Тернополя від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2016-2018 роки	994	390	39,2
15	Міська програма розвитку освіти «Освіта Тернополя на 2017-2019 роки»	44 233	21 100	47,7
16	Програма підтримки сім'ї та молоді на 2016-2019 роки	1 993	1 030	51,7
17	Програма розвитку фізичної культури і спорту в м. Тернополі на 2017-2020 роки	51 175	12 795	25,0
18	Комплексна міська програма «Здоров'я тернополян» на 2016-2018 роки	127 526	35 592	27,9

1	2	3	4	5
19	Програма «Турбота» на 2016–2018 роки	9 286	7 837	84,4
20	Програма розвитку культури і мистецтв м. Тернополя на 2016-2019 роки	8 627	5 777	67,0
21	Питна вода міста Тернополя на 2008–2020 роки (середньорічне фінансування)	8 990	3 500	38,9
22	Програма розвитку велосипедної інфраструктури міста на 2016-2020 роки	1 420	800	56,3
23	Програма розвитку міжнародного співробітництва та туризму на 2016-2018 роки	1 000	1 000	100,0
24	Комплексна програма попередження надзвичайних ситуацій та забезпечення пожежної і техногенної безпеки на території м. Тернополя на 2017-2019 роки	3 080	600	19,5
25	Програма модернізації (технічного розвитку) систем централізованого тепло- та гарячого водопостачання м. Тернополя на 2016-2020 роки	0	0	0,0
26	Програма підтримки та розвитку діяльності міської організації Товариства Червоного Хреста на 2015–2019 роки	50	0	0,0
27	Програма призову громадян міста Тернополя на строкову військову службу на 2016-2019 роки	150	0	0,0
28	Програма мобілізації зусиль Тернопільської міської ради, Головного управління ДФС у Тернопільській області по забезпеченню надходжень до міського бюджету на 2017-2019 роки	*	0	0,0
29	Програма приватизації об'єктів комунальної власності міста Тернополя на 2016–2018 роки	40	0	0,0
30	Програма забезпечення виконання рішень суду щодо безспірного списання коштів з розпорядників бюджетних коштів міського бюджету м. Тернополя на 2017–2020 роки	*	0	0,0
31	Проект Програми розвитку пасажирського транспорту в м. Тернополі на 2018–2020 роки	69 786	10 972	15,7
32	Проект Програми Будівництва (придбання) доступного житла у місті Тернополі на 2018–2020 роки	0	150	0,0
33	Проект Програми забезпечення обороноздатності військових формувань Тернопільського гарнізону, територіальної оборони та мобілізаційної підготовки у місті Тернополі на 2018 рік	5 050	0	0,0
34	Проект Програми співпраці Тернопільської міської ради, управління державної казначейської служби у м. Тернополі Тернопільської області в сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів	505	0	0,0
	Разом	1 032 160	421 308	40,8

**Планові та фактичні обсяги неподаткових надходжень
і надходжень від операцій з капіталом бюджету міста Тернополя**

тис. грн

Найменування доходів згідно з класифікацією доходів бюджету	Передбачено у проекті бюджету на 2017 р.	План 2017 р. з урахуванням внесених змін	Факт 9-ти місяців 2017 р.	% виконання річного плану	Передбачено у проекті бюджету на 2018 р.	Відхилення (гр. 6 / гр. 3)
1	2	3	4	5	6	7
Неподаткові надходження	83 322,3	79 822,3	72 072,1	90,3	90 985,0	114,0%
Доходи від власності та підприємницької діяльності	4 889,5	8 314,5	6 999,9	84,2	8 216,0	98,8%
Частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств	750,0	750,0	641,0	85,5	916,0	122,1%
Плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів	2 745,7	6 170,7	5 880,9	95,3	6 500,0	105,3%
Інші надходження	700,0	700,0	128,9	18,4	200,0	28,6%
Адміністративні штрафи та інші санкції	592,0	592,0	241,8	40,8	400,0	67,6%
Адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законод. в сфері виробництва та обігу алкогол. напоїв та тютюн. виробів	101,8	101,8	107,3	105,4	200,0	196,5%
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	32 670,0	22 245,0	18 492,0	83,1	29 250,0	131,5%
Плата за надання адміністративних послуг		14 775,0	12 436,1	84,2	21 750,0	147,2%
Адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних та фізичних осіб...	600,0	600,0	508,7	84,8	700,0	116,7%

Плата за надання інших адміністративних послуг	16 350,0	12 850,0	11 018,1	85,7	19 000,0	147,9%
Адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень	2 200,0	1 300,0	880,9	67,8	2 000,0	153,8%
Плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав	50,0	25,0	28,4	113,6	50,0	200,0%
Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності	6 300,0	6 800,0	5 766,2	84,8	7 000,0	102,9%
Державне мито	7 170,0	670,0	289,8	43,3	500,0	74,6%
Інші неподаткові надходження	7 310,0	10 810,0	7 808,0	72,2	10 190,0	94,3%
Інші надходження	1 000,0	1 000,0	184,3	18,4	330,0	33,0%
Інші надходження до фондів охорони навколишнього природного середовища	300,0	300,0	0,0	x	340,0	113,3%
Грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища ...	10,0	10,0	11,0	110,2	20,0	200,0%
Надходження коштів пайової участі в розвитку інфраструктури населеного пункту	6 000,0	9 500,0	7 612,7	80,1	9 500,0	100,0%
Власні надходження бюджетних установ	38 452,8	38 452,8	38 719,0	100,7	43 329,0	112,7%
Доходи від операцій з капіталом	8 000,0	8 863,5	8 643,4	97,5	9 000,0	101,5%
Кошти від відчуження майна, що належить АРК та майна, що перебуває в комунальній власності	3 000,0	3 000,0	3 020,9	100,7	3 000,0	100,0%
Кошти від продажу землі	5 000,0	5 863,5	5 622,4	95,9	6 000,0	102,3%

**Показники видатків з бюджету розвитку на ДНЗ
відповідно до проекту бюджету м. Тернополя на 2018 рік**

ДВНЗ	на придбання основних засобів	на капітальний ремонт будівлі	на капітальний ремонт асфальтного покриття	Всього
ТДНЗ № 25	30	1480	0	1510
ТДНЗ № 17	90	72	400	562
ТДНЗ № 30	90	160	300	550
ТДНЗ № 5	37	60	400	497
ТДНЗ № 22	50	0	400	450
ТДНЗ № 10	40	350	0	390
НВК школа-дитячий садок № 35	30	350	0	380
ТДНЗ № 27	30	300	0	330
ТДНЗ № 13	50	235	0	285
ТДНЗ № 19	82	200	0	282
НВК школа-дитячий садок № 28	30	250	0	280
ТДНЗ № 21	65	200	0	265
ТДНЗ № 37	90	170	0	260
ТДНЗ № 6	60	200	0	260
ТДНЗ № 14	50	200	0	250
ТДНЗ № 23	50	200	0	250
ТДНЗ № 31	50	200	0	250
ТДНЗ № 15	30	220	0	250
ТДНЗ № 1	30	200	0	230
ТДНЗ № 2	30	200	0	230
НВК школа-дитячий садок № 7	30	200	0	230
ТДНЗ № 11	30	200	0	230
ТДНЗ № 26	30	200	0	230
ТДНЗ № 38	30	200	0	230
ТДНЗ № 24	25	0	200	225
ТДНЗ № 9	50	150	0	200
ТДНЗ № 16	50	150	0	200
ТДНЗ № 34	25	150	0	175
ТДНЗ № 20	50	100	0	150
НВК школа-дитячий садок № 32	30	120	0	150
ТДНЗ № 29	30	110	0	140
ТДНЗ № 36	30	110	0	140
ТДНЗ № 12	90	30	0	120
ТДНЗ № 33	0	120	0	120
ТДНЗ №8	0	50	0	50
ТДНЗ № 3	47	0	0	47
ТДНЗ № 4	40	0	0	40
ТДНЗ № 18	25	0	0	25

