



Хмельницька
міська рада



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO

ДЕРЖАВНІ ВИДАТКИ І ФІНАНСОВА ПІДЗВІТНІСТЬ (PEFA)

ОЦІНКА МІСТА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО

Червень, 2020 р.

Зміст

| | |
|--|------------|
| Зміст | 2 |
| Резюме | 6 |
| Глава 1 Вступ | 12 |
| 1.1 Обґрунтування і мета | 12 |
| 1.2 Управління оцінюванням та забезпечення якості | 12 |
| 1.3 Методологія оцінювання | 13 |
| Глава 2 Довідкова інформація про країну | 15 |
| 2.1 Економічна ситуація в країні..... | 15 |
| 2.2 Фіскальні та бюджетні тенденції..... | 15 |
| 2.3 Структура місцевих органів влади і законодавча база децентралізації | 17 |
| 2.4 Сфера відповідальності субнаціональних органів влади | 18 |
| 2.5 Місто Хмельницький | 22 |
| 2.6 Правові та регуляторні механізми УДФ..... | 24 |
| 2.7 Інституційні механізми УДФ у Хмельницькому | 28 |
| Глава 3 Оцінювання систем, процесів та інституцій УДФ | 31 |
| 3.1 Субнаціональні системи PEFA – показник HLG-1: трансферти від органу влади вищого рівня..... | 31 |
| 3.2 Компонент 1. Бюджетна надійність | 35 |
| 3.3 Компонент 2. Прозорість державних фінансів | 42 |
| 3.4 Компонент 3. Управління активами та зобов'язаннями | 51 |
| 3.5 Компонент 4. Фіскальна стратегія та бюджетування на основі політики | 58 |
| 3.6 Компонент 5. Передбачуваність і контроль виконання бюджету | 69 |
| 3.7 Компонент 6. Облік і звітність | 84 |
| 3.8 Компонент 7. Зовнішній контроль і аудит..... | 89 |
| Глава 4 Висновки аналізу систем УДФ | 92 |
| 4.1 Комплексний аналіз ефективності УДФ | 92 |
| 4.2 Ефективність системи внутрішнього контролю | 94 |
| 4.3 Сильні і слабкі сторони УДФ..... | 96 |
| Глава 5 Процес реформування урядового УДФ | 97 |
| 5.1 Підхід до реформи УДФ | 97 |
| 5.2 Нещодавні і постійні заходи реформування | 97 |
| 5.3 Інституційні міркування..... | 98 |
| Додаток 1. Підсумок показників ефективності | 98 |
| Додаток 2. Підсумок спостережень щодо системи внутрішнього контролю | 108 |
| Додаток 3А. Перелік використаних документів..... | 111 |
| Додаток 3В. Список осіб, з якими були проведені інтерв'ю | 114 |

| | |
|--|------------|
| Додаток 3С. Джерела інформації для кожного показника ефективності..... | 115 |
| Додаток 4. Розрахунки показників HLG-1 і PI 1-3 (усі дані отримані від Фінансового управління м. Хмельницького) | 116 |
| Додаток 5. Інформація про систему контролю якості..... | 133 |

Скорочення

| | |
|--------|---|
| ОТГ | Об'єднана територіальна громада |
| ЦУ | Центральний уряд |
| КФОДУ | Класифікація функцій органів державного управління (ООН) |
| МОЗ | Місто обласного значення |
| ЄС | Європейський Союз |
| ВВП | Внутрішній валовий продукт |
| СДФ | Статистика державних фінансів |
| СДУ | Сектор державного управління |
| HLG | Орган влади вищого рівня (Higher Level of Government) |
| ЛР | Людські ресурси |
| ВА | Внутрішній аудит |
| МВФ | Міжнародний валютний фонд |
| IPSAS | Міжнародні стандарти обліку у державному секторі (International Public Sector Accounting Standards) |
| Мінфін | Міністерство фінансів |
| МТЕФ | Середньострокове бюджетне планування (Medium-term Expenditure Framework) |
| МТФФ | Середньострокова фіскальна система (Medium-term Fiscal Framework) |
| н/з | Не застосовується |
| PEFA | Державні видатки і фінансова підзвітність (Public Expenditures and Financial Accountability) |
| УДФ | Управління державними фінансами |
| ДАС | Державна аудиторська служба |
| SECO | Державний Секретаріат Швейцарії з економічних питань |
| ДФС | Державна фіскальна служба |
| СОВ | Субнаціональний орган влади |
| ЄКР | Єдиний казначейський рахунок |
| СБ | Світовий банк |

Валюта та індикативний курс валютного обміну

Місцева грошова одиниця: Українська гривня (грн.)

Курси обміну станом на листопад 2019 року:

27,20 грн. = 1 євро

25,10 грн. = 1 дол. США

Фіскальний рік

1 січня – 31 грудня

Резюме

Мета, обсяг та управління оцінюванням

1. У цьому звіті представлено результати оцінювання систем управління державними фінансами (УДФ) міста Хмельницького на основі методології системи державних видатків і фінансової підзвітності (PEFA) зі змінами 2016 року. Звіт охоплює всі операції, які знаходяться під контролем міста, за період 2016-2018 років. Де це є застосовним, кінцевою датою збирання даних є 31 жовтня 2019 року. Він призначається для розгляду разом із паралельними звітами PEFA, які охоплюють три інших рівні субнаціональних органів влади (СОВ) – область, район та об'єднану територіальну громаду – з тим, щоб дати всеохопну картину УДФ на усіх рівнях СОВ, яку можна буде використати для підготовки загального документа щодо можливих майбутніх удосконалень, які можуть бути впроваджені у контексті нового плану реформування УДФ на період з 2020 року. Ця робота виконується на замовлення Державного Секретаріату Швейцарії з економічних питань (SECO) після обговорень з представниками Уряду України та іншими основними партнерами з питань розвитку, Світовим банком (СБ) (який проводить оцінки обласного та районного рівня) та Європейським Союзом (ЄС) (який замовив звіт про оцінювання об'єднаної територіальної громади (ОТГ)). Звіт був підготований у відповідності з Концептуальною запискою на тих же засадах, що й звіти про інші оцінювання, і його було схвалено Наглядним комітетом основних зацікавлених сторін – національних і міжнародних, 20-го січня 2020 року. Підготовка проекту звіту здійснювалася протягом періоду з листопада 2019 по квітень 2020 року. У кінцевому опубліковану звіті буде враховано зауваження до проекту звіту з боку Секретаріату PEFA та інших основних національних і міжнародних зацікавлених сторін

2. Україна має порівняно складну структуру субнаціональних органів влади (СОВ), за якої існує три рівні нижче центрального уряду: верхній рівень у складі 24 областей (і міста Києва), другий рівень у складі 474 районів, разом з 166 містами обласного значення (МОЗ) і 665 об'єднаними територіальними громадами (ОТГ), а також третій рівень, який складають 7627 міст районного значення і ще не об'єднані громади. Доходи СОВ значною мірою визначаються центральним урядом, який встановлює майже всі податкові ставки і збирає всі податки; на додаток до визначених часток від загальнонаціональних податків, зібраних на їхніх території, СОВ отримують трансферти від центру, які розподіляються за формулами, що враховують кількість населення та відносний добробут. Суми цих трансфертів часто переглядаються у бік збільшення у ході виконання бюджету. Керівники областей і районів призначаються центральним урядом, а голови міст обласного значення і ОТГ вибираються на місцевому рівні. Як правило, кошти надходять до СОВ нижчого рівня через орган вищого рівня, в якому він розташований, проте міста обласного значення та ОТГ фінансуються безпосередньо центральним урядом.

Основні результати оцінювання

3. Основні результати оцінювання зосереджені на тому, чи місто має в наявності належні системи для забезпечення підтримання загальної фіскальної дисципліни, стратегічного розподілу ресурсів та їхнього ефективного використання для надання послуг. Підсумок результатів щодо окремих елементів систем УДФ – компонент за

компонентом – подано у нижченаведеному розділі 4.1 і відображено у таблиці оцінок наприкінці цього Резюме.

Загальна фіскальна дисципліна

4. Протягом 2016-2018 років, коли Україна переживала період значної інфляції, яка щоправда зменшувалася, як надходження, так і видатки значно перевищували початково схвалені бюджети. Місто обережно розраховувало бюджет, і як доходи від його частки податкових надходжень, так і трансферти від центрального уряду на соціальне забезпечення (у 2016 і 2017 роках), а також інвестиції, значно перевищили суми початкового бюджету. Положення Бюджетного кодексу, що дозволяє субнаціональним органам влади перерозподіляти будь-які надлишки, що залишаються наприкінці кожного року, для збільшення видатків наступного року, після подання звіту про виконання бюджету попереднього року, стало ще одним фактором, який призвів до перевищення фактичними видатками показників початкових бюджетів. За цих обставин Хмельницький зміг виконати усі свої заплановані видатки без будь-якого ризику, що необхідних доходів не буде в наявності.

Стратегічний розподіл ресурсів

5. Хоча протягом 2016-2018 років не було в наявності комплексного середньострокового фіскального планування, інвестиційна програма міста реалізовувалася в рамках його плану стратегічного розвитку. Зокрема освітня галузь скористалася зі здатності міста профінансувати заробітну платню вчителів на рівні, значно вищому за мінімальні рівні, на яких ґрунтувалися цільові трансферти центрального уряду. Було розширене фінансування дошкільних, спортивних і культурних закладів. Проте відсутність будь-яких гарантій щодо середньострокового фінансування центрального уряду на інвестиції негативно впливає на запланований розвиток міських служб.

Ефективність використання ресурсів для надання послуг

6. Місто отримує добрі оцінки за більшістю показників, які стосуються процесів виконання бюджету, хоча й немає звітності про виконання за адміністративною класифікацією. Закупівлі є частковим винятком, оскільки значна частина контрактів (за вартістю) укладалася на неконкурентній основі; закупівлі делегуються кожному окремому розпорядникові бюджетних коштів із відносно слабким наглядом і моніторингом. Було започатковане встановлення показників ефективності надання державних послуг і звітування про фактичне надання. Проте цей процес повинен бути більш послідовним у трактуванні завдань і подальшої результативності, і має бути повністю інтегрованим до системи середньострокового фіскального планування. Завдання підвищення економічної ефективності має бути продемонстроване показниками продукту і якості порівняно з кількістю і вартістю ресурсів. Внутрішній аудит наразі не функціонує, а охоплення зовнішнім аудитом є обмеженим; подальший розвиток цих функцій збільшив би гарантії того, що ресурси використовуються найкращим чином.

Перспективи удосконалення системи УДФ

7. Після кризи 2014 року, що призвела до фіскальної консолідації, наступні уряди намагалися покращити надання державних послуг шляхом децентралізації

повноважень субнаціональним органам влади (СОВ), з одночасним коригуванням розподілу національних доходів таким чином, щоб відповідні субнаціональні органи влади мали змогу використовувати необхідні ресурси. До Бюджетного кодексу було внесено зміни, що передбачають середньострокове фіскальне планування і розвиток внутрішнього аудиту, як служби, що має допомагати керівництву найкращим чином використовувати ресурси. Розробляється нова Стратегія реформування УДФ на період 2021-2024 років на основі результатів стратегії 2017-2020 років. Планується удосконалення розподілу ресурсів через середньострокове бюджетне планування, включно з розробкою орієнтованого на результат бюджетування на рівні СОВ, з одночасним підвищенням прозорості та підзвітності щодо УДФ по всій країні. Передбачається, що висновки цього оцінювання PEFA, разом з результатами нещодавньої оцінки PEFA центрального уряду та інших рівнів субнаціональних органів влади, будуть враховані при визначенні напрямку і часових рамок майбутніх змін в управлінні державними фінансами.

Таблиця 1 Підсумок оцінок показників і параметрів

| Показник ефективності УДФ | Метод розрахунку оцінок | Пар.1 | Пар.2 | Пар.3 | Пар.4 | Загальна оцінка |
|---|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-----------------|
| Компонент 1: Бюджетна надійність | | | | | | |
| HLG-1 Трансферти від органу влади вищого рівня | M1 | A | D | A | | D+ |
| PI-1 Виконання сукупних видатків бюджету | M1 | D | | | | D |
| PI-2 Дотримання структури видатків бюджету | M1 | C | D | A | | D+ |
| PI-3 Виконання доходів бюджету | M2 | D | C | | | D+ |
| Компонент 2: Прозорість держаних фінансів | | | | | | |
| PI-4 Бюджетна класифікація | M1 | D | | | | D |
| PI-5 Бюджетна документація | M1 | C | | | | C |
| PI-6 Операції міста поза фінансовою звітністю | M2 | A | A | H/3 | | A |
| PI-7 Трансферти підпорядкованим органам влади | M2 | H/3 | H/3 | | | H/3 |
| PI-8 Інформація про ефективність надання послуг | M2 | B | C | A | D | C+ |
| PI-9 Доступ громадськості до фіскальної інформації | M1 | A | | | | A |
| Компонент 3: Управління активами та зобов'язаннями | | | | | | |
| PI-10 Звітування про фіскальні ризики | M2 | C | H/3 | H/3 | | C |
| PI-11 Управління державними інвестиціями | M2 | A | A | C | A | B+ |

| Показник ефективності УДФ | Метод розрахунку оцінок | Пар.1 | Пар.2 | Пар.3 | Пар.4 | Загальна оцінка |
|--|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-----------------|
| PI-12 Управління державними активами | M2 | B | B | A | | B+ |
| PI-13 Управління боргом | M2 | A | A | H/3 | | A |
| Компонент 4: Фіскальна стратегія та бюджетування на основі політики | | | | | | |
| PI-14 Макроекономічне та фіскальне прогнозування | M2 | H/3 | D | H/3 | | D |
| PI-15 Фіскальна стратегія | M2 | D | H/3 | H/3 | | D |
| PI-16 Середньострокова перспектива у бюджетуванні видатків | M2 | D | D | C | H/3 | D+ |
| PI-17 Процес підготовки бюджету | M2 | B | A | C | | B |
| PI-18 Контроль бюджетів радою | M1 | C | A | A | A | C+ |
| Компонент 5: Передбачуваність і контроль виконання бюджету | | | | | | |
| PI-19 Адміністрування доходів | M2 | H/3 | H/3 | H/3 | H/3 | H/3 |
| PI-20 Облік доходів | M1 | A | A | A | | A |
| PI-21 Передбачуваність розподілу коштів протягом року | M2 | A | B | A | A | A |
| PI-22 Заборгованість за видатками | M1 | A | A | | | A |
| PI-23 Механізми контролю фонду заробітної плати | M1 | B | A | A | C | C+ |
| PI-24 Управління закупівлями | M2 | A | D | B | B | B |
| PI-25 Внутрішні механізми контролю видатків, не | M2 | A | D | A | | B |

| Показник ефективності УДФ | Метод розрахунку оцінок | Пар.1 | Пар.2 | Пар.3 | Пар.4 | Загальна оцінка |
|--|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-----------------|
| пов'язаних із заробітною платою | | | | | | |
| PI-26 Внутрішній аудит | M1 | D | H/3 | H/3 | H/3 | D |
| Компонент 6: Облік і звітність | | | | | | |
| PI-27 Коректність фінансових даних | M2 | A | A | C | B | B+ |
| PI-28 Бюджетні звіти, що подаються протягом року | M1 | D | A | B | | D+ |
| PI-29 Річні фінансові звіти | M1 | D | D | A | | D+ |
| Компонент 7: Зовнішній контроль і аудит | | | | | | |
| PI-30 Зовнішній аудит | M1 | D | D | H/3 | D | D |
| PI-31 Вивчення аудиторських звітів радою | M2 | D | H/3 | H/3 | H/3 | D |

Глава 1 Вступ

1.1 Обґрунтування і мета

1. За надання основних державних послуг (освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення) в Україні відповідають субнаціональні органи влади (СОВ), частка яких у загальнодержавних видатках складає майже 40 відсотків (включно з фондами соціального страхування). З 2014 року Україна започаткувала програму, спрямовану на підвищення ефективності та більшу децентралізацію у наданні державних послуг. Важливим елементом цього є раціоналізація структури субнаціональних органів влади, оскільки на сьогодні налічується приблизно 9 тис. різних територіальних органів влади на чотирьох різних рівнях: 24 регіони (області) плюс місто Київ, 474 райони, 166 міст обласного значення (МОЗ) і понад 8 тис. інших міст і місцевих громад. Кінцевою метою є зменшення числа районів до приблизно 100, а числа громад до приблизно 1500; на сьогодні є біля 665 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Уряд України згодився зі своїми основними партнерами з питань розвитку – Європейським Союзом (ЄС), Світовим банком (СБ) і Державним Секретаріатом Швейцарії з економічних питань (SECO) – у тому, що було би корисним оцінити поточний стан управління державними фінансами (УДФ) органів влади різних рівнів однієї області шляхом проведення оцінок PEFA (державні видатки та фінансова підзвітність) на основі критеріїв Системи PEFA 2016 року, встановлених СБ, ЄС, Міжнародним валютним фондом (МВФ) та урядами Франції, Норвегії, Словацької Республіки, Швейцарії та Сполученого Королівства. СБ замовив проведення оцінок Хмельницької області та Ізяславського району (за фінансування з трастового фонду за підтримки ЄС), у той час, як ЄС організував проведення оцінки своїм проектом LOGICA Старосинявської об'єднаної територіальної громади (ОТГ). Ця оцінка міста обласного значення (МОЗ) у центрі області була замовлена SECO. Планується, що висновки цього звіту та висновки інших оцінок субнаціональних органів влади за допомогою системи PEFA будуть використані для створення консолідованого документа щодо політики з рекомендаціями стосовно подальших кроків удосконалення системи УДФ. Одночасно, Світовий банк проводить оцінювання системи PEFA центрального уряду, результати якого також будуть враховуватися при плануванні майбутніх удосконалень системи УДФ на усіх рівнях влади.

1.2 Управління оцінюванням та забезпечення якості

2. Нагляд за проведенням оцінювання міста Хмельницького здійснює Комітет основних зацікавлених сторін у такому складі:

Міністерство фінансів (Мінфін): Геннадій Пліс, Заступник міністра (Голова); Олексій Жак, Генеральний директор, Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції; та Олена Мачульна, Заступник директора, Департамент місцевих бюджетів

Міністерство регіонального розвитку: Сергій Шаршов, Директор Департаменту з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади

Місто Хмельницький: Андрій Бондаренко, Заступник міського голови

SECO: Ілона Постемська, Посольство Швейцарії

Світовий банк: Ірина Щербина, Спеціаліст з питань державного сектора

Європейський Союз: Олександра Яновська, Радник з питань УДФ

LOGICA: Мілош Марковіч

Асоціація міст України: Олександр Слобожан, Виконавчий директор

3. Групу оцінки складають Джон Віггінс (Сполучене Королівство), міжнародний експерт і керівник групи, та В'ячеслав Зубенко, Генеральний директор (Київського) Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень з Олеся Голинська, експерт з питань УДФ на місцевому рівні.

4. Проект Концептуальної записки було розповсюджено для рецензування серед членів Наглядової групи і Секретаріату PEFA 24 жовтня 2019, а оновлену її версію, що враховувала зауваження Секретаріату PEFA (Юлія Дімітрі, 15 листопада), Світового банку (Ірина Щербина, 10 листопада) та проекту LOGICA (Мілош Марковіч, 5 грудня) було розповсюджено 9 грудня 2019 року. Остаточне схвалення було надане Наглядовою групою 20 січня 2020 року.

5. 30 березня 2020 року проект звіту було подано на рецензію до Міністерства фінансів (Олексій Жак і Олена Мачульна), Міністерства регіонального розвитку (Сергій Шаршов), міста Хмельницького (Андрій Бондаренко), Асоціації міст України (Олександр Слобожан), Світового банку (Ірина Щербина), Представництва ЄС (Олександра Яновська), проекту LOGICA (Мілош Марковіч), GIZ (Юлія Сибірянська) та Секретаріату PEFA. Відгуки були отримані від проекту LOGICA та GIZ (20 квітня), Секретаріату PEFA (21 квітня) та Асоціації міст України (28 квітня). Адміністрація міста Хмельницького рецензувала попередню версію до її розповсюдження серед ширшої аудиторії. Цей доопрацьований проект звіту враховує зауваження з боку Секретаріату PEFA, а також відображає обговорення з іншими рецензентами, які подали свої зауваження. Інформація про систему контролю якості наводиться у Додатку 5 до звіту.

1.3 Методологія оцінювання

5. Проект звіту підготований відповідно до методології, встановленої партнерами PEFA, як це визначається у Системі PEFA 2016 року для оцінювання управління державними фінансами та Додаткових настанов з проведення субнаціональних оцінювань. Підготовча місія була проведена у жовтні 2019 року, а збирання даних відбувалося під час і після польової місії у листопаді 2019 року. Були проаналізовані всі операції, що знаходяться під контролем міста. У тих випадках, коли оцінки ґрунтуються на даних останніх трьох повних років, використовувалися дані за період 2016-2018 років, де 2018 був останнім повним роком. Оцінюються всі показники, крім PI-7 (оскільки Хмельницький не має підпорядкованих органів влади) і PI-19 (оскільки нарахування і збирання податків знаходиться у сфері відповідальності центрального уряду); ці показники трактуються як такі, що «не застосовуються». Кілька параметрів також визначалися такими, що «не застосовуються», оскільки вони не відповідають обставинам міста Хмельницького. Там, де оцінки відображають поточну ситуацію, періодом завершення збирання даних є жовтень 2019 року. Більшу частину інформації

було надано або безпосередньо міськими урядовцями, або взято із даних, опублікованих на сайті міста. Також враховувалися дослідження, проведені партнерами з розвитку, а саме, серія консультативних звітів МВФ, опублікованих у листопаді 2019 року, та Аналіз державних фінансів, опублікований Світовим банком у 2017 році (вони наводяться у Додатку 3А). Як правило, звіт PEFA повинен містити дані неурядових організацій чи інших неофіційних джерел про ефективність функціонування системи УДФ; у цьому випадку, у Хмельницькому не було знайдено організацій, які б могли надати інформацію такого роду. Проте потрібно зазначити, що місто публікує широкий спектр інформації про УДФ на своєму сайті, що підготовка бюджету передбачає добре розвинені механізми громадських консультацій, і що план стратегічного розвитку міста було схвалено шляхом громадського голосування.

Глава 2 Довідкова інформація про країну

2.1 Економічна ситуація в країні

1. Україна зіткнулася з дуже серйозними економічними труднощами у 2014 році в результаті політичних заворушень, анексії Криму Російською Федерацією та збройного конфлікту на сході країни. Реальний ВВП впав на 25 відсотків, що прискорило потік еміграції до сусідніх країн. З того часу відбулося відновлення економічної стабільності в рамках розширеної співпраці з МВФ і поновлення скромного економічного зростання. Економічне відновлення загалом характеризувалося широким охопленням галузей, з особливо сильним ростом будівництва завдяки зростанню інвестицій з дуже низького базового рівня у 2014 році.

Таблиця 2.1 Основні економічні показники

| Показник | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 (прогноз) |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------------------|
| Населення (млн.) | 42,6 | 42,5 | 42,3 | 41,8 |
| Ріст реального ВВП (%) | 2,4 | 2,5 | 3,3 | 2,7 |
| Інфляція ІСЦ (середньорічна, %) | 13,9 | 14,4 | 11,0 | 9,2 |
| Рівень безробіття (% робочої сили) | 9,3 | 9,5 | 9,2 | 8,6 |
| Фіскальний баланс (% ВВП) | -2,2 | -2,2 | -2,5 | -2,3 |
| Баланс поточного рахунка (% ВВП) | -1,5 | -2,2 | -3,3 | -2,9 |
| ВВП (млрд. грн.) | 2 385 | 2 983 | 3 447 | 3 916 |
| ВВП на душу населення (дол. США) | 2 059 | 2 640 | 3 110 | 3 747 |
| Курс грн./дол. США (на кінець року) | 27,2 | 28,1 | 26,2 | 25,0 |

Джерело: Звіти МВФ cr17/83 і cr19/03

2.2 Фіскальні та бюджетні тенденції

2. Обережна макроекономічна політика, що вимагалася як умова програми МВФ, утримувала фіскальний і поточний зовнішній дефіцити під контролем впродовж періоду 2016-2018 років. Мало місце дуже різке скорочення видатків у відповідь на кризу 2014 року, включно із значними скороченнями соціальних виплат, у той час, як соціальні внески працедавців зменшилися з понад 40 відсотків від фонду заробітної плати до 22 відсотків, з метою підтримки зайнятості. Це також призвело до передачі значної частини видатків на виплати з рахунків соціального страхування безпосередньо до бюджету центрального уряду. Значну частину реального зменшення видатків було досягнуто через неповну компенсацію інфляції роздрібних цін, яка перевищувала 20 відсотків у 2014 і 40 відсотків у 2015 році. Вимога Бюджетного кодексу щодо

«захищених» видатків на заробітну платню, харчові продукти, комунальні послуги та соціальні виплати означала, що у 2014-2015 роках було мало можливостей для державних інвестицій. Подальше покращення економічної кон'юнктури дало змогу відновити інвестування, особливо на рівні СОВ. Збереження порівняно високих рівнів інфляції зробило свій внесок у зменшення загального державного боргу як відсотка ВВП з 80 відсотків у 2016 до приблизно 65 відсотків наприкінці 2018 року, з продовженням тенденції зменшення у 2019 році.

Таблиця 2.2 Фактичні загальнодержавні доходи і видатки (млрд. грн.)

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|--------------|----------------|----------------|
| Сумарні загальнодержавні доходи | 914,1 | 1 172,0 | 1 398,2 |
| % ВВП | 38,4 | 39,3 | 40,6 |
| Зовнішні гранти | 7,1 | 8,9 | 6,9 |
| Загальнодержавні податкові доходи (без соціальних внесків) | 656,2 | 835,2 | 1 006,5 |
| Соціальні внески | 131,8 | 185,6 | 237,0 |
| Інші загальнодержавні доходи | 119,0 | 142,3 | 147,8 |
| Сумарні загальнодержавні видатки | 967,1 | 1 237,4 | 1 484,3 |
| % ВВП | 40,6 | 41,5 | 43,1 |
| Поточні видатки центрального уряду | 314,3 | 383,5 | 457,0 |
| Капітальні видатки центрального уряду | 26,7 | 41,0 | 67,8 |
| Трансферти СОВ від центрального уряду | 195,4 | 272,6 | 289,9 |
| Видатки фондів соціального страхування | 275,6 | 316,8 | 388,9 |
| Поточні видатки СОВ | 297,9 | 421,8 | 479,4 |
| Капітальні видатки СОВ | 52,6 | 74,3 | 91,2 |
| Загальні видатки СОВ | 350,5 | 496,1 | 570,6 |
| Загальні видатки СОВ як % сумарних загальнодержавних видатків | 36,2 | 40,1 | 38,4 |
| Загальні видатки СОВ як % ВВП | 14,7 | 16,6 | 16,6 |
| Загальнодержавний фіскальний баланс | -53,0 | -65,3 | -86,2 |
| % ВВП | -2,2 | -2,2 | -2,2% |
| Загальнодержавний борг як % ВВП (кінець року) | 81,2 | 71,9 | 64,2 |

Джерело: МВФ cr17/83 і 19/03

2.3 Структура місцевих органів влади і законодавча база децентралізації

3. Законодавча база структури та діяльності субнаціональних органів влади в Україні визначається статтями 132-3 і 140-5 Конституції країни. Стаття 132 визначає баланс між централізацією та децентралізацією державної влади, а стаття 133 дає конкретний перелік областей, на які розподілена країна. Інші статті встановлюють базу щодо виборів місцевих рад на різних рівнях і щодо управління майном і послугами місцевого самоврядування. Починаючи з 2014 року триває процес зростаючої фіскальної децентралізації. Поправки для забезпечення цього процесу були внесені до бюджетного і податкового кодексів країни. Були проведені зміни відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від квітня 2014, яка затверджує «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», і Постанови Кабінету Міністрів від квітня 2015 року про «Методику формування спроможних територіальних громад». Закон 2015 року про добровільне об'єднання територіальних громад створює основу для об'єднання розрізнених поселень у нові самоврядні одиниці на найнижчому рівні, які будуть мати у своєму розпорядженні достатні ресурси для здійснення набагато ширших повноважень. Метою є забезпечення того, щоб послуги надавалися та організовувалися якомога ближче до відповідних громадян. Цей процес ще триває, і можливі будуть подальші зміни щодо розподілу повноважень для різних послуг і ресурсів, необхідних для покриття витрат на їх надання. Це оцінювання системи PEFA і паралельні оцінювання на різних рівнях COB, разом з оцінюванням центрального уряду, мають на меті надання інформації, необхідної для прийняття рішень щодо майбутніх змін.

4. Субнаціональні органи влади в Україні поділяються на чотири основних рівні, як показано на таблиці 2.3 (села, які ще не було включені до об'єднаних територіальних громад (ОТГ), мають мало повноважень і не вважаються окремою категорією). Хоча усі види COB вибирають свої Ради, голови адміністрацій провінцій (областей) та округів (районів) призначаються Президентом країни, у той час, як голови міст і ОТГ вибираються їхніми Радами. Кошти центрального уряду надходять у райони і села через обласний рівень, але незалежні міста (міста обласного підпорядкування) та ОТГ фінансуються безпосередньо Мінфіном. Як видно з таблиці 2.3, незалежні міста мають найбільшу частку видатків серед субнаціональних органів влади (чистих трансфертів) – більше третини – у той час, як області та райони мають приблизно по чверті від загальної суми. Для COB в цілому (див. таблицю 2.7 нижче) понад 50 відсотків доходів надходить від центрального уряду як цільові (на соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я і конкретні інвестиції) і загальні трансферти; ще 30 відсотків вони отримують від своєї частки у розподілі податків, які накладаються і стягуються центральним урядом. Асигнування для кожного рівня визначаються статтями 64 і 66 Бюджетного кодексу, які встановлюють, що райони і міста обласного значення отримують 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб, сплачено на їхній території, а також менші частки інших податків і зборів. Це органи також отримують 100 відсотків податку на майно та єдиного податку, який сплачують підприємці на їхній території. Відповідні субнаціональні органи влади мають певну свободу щодо встановлення ставок податку на майно та єдиного податку, хоча збирання податків залишається в руках центрального уряду. Області отримують 15 відсотків податку на доходи фізичних

осіб, разом з частками у надходженнях від численних інших податків і зборів. Суми більшості трансфертів визначаються за складними формулами, що ґрунтуються на чисельності населення та інших об'єктивних факторах.

Таблиця 2.3 Загальна структура субнаціональних органів влади України

| Рівень органу влади | Центральні | Провінції (області) | Округи (райони) | Незалежні міста | Об'єднані територіальні громади | Села |
|-------------------------------------|------------|---------------------|-----------------|-----------------|---------------------------------|-------|
| Число юрисдикцій | 1 | 25 (вкл. з м.Київ) | 474 | 166 | 665 | 7 627 |
| Середнє число населення | 41,8 млн. | 1,6 млн. | 90 000 | 140 000 | 8 500 | 500 |
| Власне політичне керівництво | Так | Так | Так | Так | Так | Ні |
| Схвалює власний бюджет | Так | Так | Так | Так | Так | Ні |
| % загальнодержавних видатків (2018) | 38,4% | 12,3% | 12,0% | 15,4% | 3,0% | 2,4% |

Джерело: МВФ cr19/351

2.4 Сфера відповідальності субнаціональних органів влади

5. Крім відповідальності за місцеву інфраструктуру і соціальні, спортивні та культурні об'єкти, СОВ несуть відповідальність за надання базових освітніх і соціальних послуг, причому значна частина необхідного фінансування надається через цільові трансферти від центрального уряду. Це також стосувалося послуг охорони здоров'я протягом більшої частини періоду 2016-2018 років, проте зараз значну частку видатків взяла на себе централізована служба здоров'я, яка здійснює оплату постачальником послуг відповідно до числа пацієнтів, яких вони лікують, замість фінансування об'єктів на основі числа медичних працівників і ліжок. Існує значне дублювання обов'язків щодо надання більшості послуг між різними рівнями уряду, як показано у нижченаведеній таблиці 2.4. Цільові гранти покривають виплату базової заробітної платні вчителям і медичному персоналу, а також більшу частину витрат соціальної допомоги на основі перевірки матеріального становища, проте СОВ можуть виплачувати додаткові суми за рахунок власних коштів. Центральний уряд несе виключну відповідальність за оборону і виплати за соціальним страхуванням, у той час, як райони і незалежні міста мають виключну відповідальність за дошкільну освіту. Громади не беруть участі в освітніх і медичних послугах, але за винятком цього, відповідальність за надання більшості послуг розподіляється між різними рівнями уряду. Області надають більшу частину послуг вищої освіти і відповідали за третинну медичну допомогу, у той час, як міста і

райони забезпечують шкільну освіту. Проте розподіл сфер відповідальності переважно не є ексклюзивним; так, Хмельницький, як більше місто, безпосередньо надає деякі послуги вищої освіти. Хоча СОВ брали участь у розподілі соціальних виплат на основі оцінки матеріального положення протягом 2016-2018 років, переважно за рахунок цільових трансфертів від центрального уряду, вони не залучені до Фонду соціального забезпечення, який працює тільки на рівні центрального уряду, фінансується за рахунок внесків з зарплатні та субсидій з бюджету центрального уряду.

Таблиця 2.4 Розподіл відповідальності за надання послуг

| Функція/підфункція | Центральний уряд | Області | Райони/міста | Громади |
|-------------------------------|------------------|---------|--------------|---------|
| Житло | P | P | P | P |
| Комунальні послуги | P | P | P | P |
| Захист довкілля | P | P | P | P |
| Соціальні виплати | E | N | N | N |
| Соціальне забезпечення | P | P | P | P |
| Дошкільна освіта | N | N | E | N |
| Початкова освіта | P | P | P | N |
| Середня освіта | P | P | P | N |
| Професійно-технічна освіта | P | P | N | N |
| Вища освіта | P | P | P | N |
| Дозвілля і культура | P | P | P | P |
| Первинна медична допомога | P | P | P | N |
| Вторинна медична допомога | P | P | P | N |
| Третинна медична допомога | P | P | N | N |
| Громадський порядок і безпека | P | P | P | P |
| Оборона | E | N | N | N |
| Транспорт | P | P | P | P |
| Інші економічні справи | P | P | P | P |
| Загальна адміністрація | P | P | P | P |

E = виключна відповідальність, P = часткова відповідальність, N = немає відповідальності

Джерело: МВФ cr19/351

6. У таблиці 2.5 показано економічний розподіл сукупних видатків СОВ. Витрати на оплату праці (які є «захищеними», разом з видатками на харчові продукти, комунальні послуги та соціальні виплати) зменшилися з 27 відсотків сукупних видатків у 2016 році до 21 відсотків у 2017, хоча деякі послаблення заходів суворої економії дозволили забезпечити зростання видатків на товари і послуги з 17 відсотків від загальних у 2016 до більш ніж 25 відсотків у 2017 році. Капітальні інвестиції залишалися приблизно сталими як частка загальних видатків на рівні біля 15 відсотків

Таблиця 2.5 Фактичні валові поточні і капітальні видатки всіх субнаціональних органів влади (млрд. грн. і відсотки від загальної суми)

| | млрд. грн. | | | Відсотки від загальної суми | | |
|---|--------------|--------------|--------------|-----------------------------|-------------|-------------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Сукупні поточні видатки | 297,9 | 421,9 | 479,4 | 85,0 | 85,0 | 84,0 |
| Видатки на оплату праці персоналу | 95,5 | 105,6 | 126,9 | 27,2 | 21,3 | 22,2 |
| Товари і послуги | 61,8 | 125,8 | 144,9 | 17,6 | 25,4 | 25,4 |
| Виплата відсотків | 0,3 | 0,1 | 0,6 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Гранти і трансферти | 19,2 | 35,3 | 44,6 | 5,5 | 7,1 | 7,8 |
| Інші поточні видатки (переважно соціальне забезпечення) | 121,1 | 155,0 | 162,4 | 34,6 | 31,2 | 28,5 |
| Сукупні капітальні видатки | 52,6 | 74,3 | 91,2 | 15,0 | 15,0 | 16,0 |
| Загальні сумарні видатки | 350,5 | 496,1 | 70,6 | 100 | 100 | 100 |

Джерело: Міністерство фінансів

7. У нижченаведеній таблиці 2.6 відображено важливість видатків на освіту, соціальне забезпечення та охорону здоров'я, які разом становлять понад 70 відсотків сукупних видатків. Видатки на економічну діяльність зросли з менш ніж 10 відсотків сукупних видатків у 2016 році до більш ніж 13 відсотків у 2018 році, що свідчить про збільшення коштів, доступних для інвестування в інфраструктуру.

Таблиця 2.6 Функціональний розподіл фактичних видатків субнаціональних органів влади (млрд. грн. і відсоток від загальної суми)

| Функція | млрд. грн. | | | Відсоток від загальної суми | | |
|---|------------|------|------|-----------------------------|------|------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Загальнодержавні послуги (включно з виплатою відсотків) | 16,2 | 23,8 | 28,6 | 4,6 | 4,8 | 5,0 |

| | | | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|------------|------------|------------|
| Громадський порядок, безпека і судова влада | 0,4 | 0,6 | 1,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| Економічна діяльність | 34,8 | 55,9 | 77,2 | 9,9 | 11,3 | 13,5 |
| Захист довкілля | 1,5 | 2,6 | 3,0 | 0,4 | 0,5 | 0,5 |
| Житло, спільні служби | 17,5 | 27,2 | 30,0 | 4,9 | 5,5 | 5,3 |
| Охорона здоров'я | 63,0 | 85,7 | 93,2 | 18,0 | 17,3 | 16,3 |
| Культура, спорт | 11,9 | 16,4 | 18,9 | 3,4 | 3,3 | 3,3 |
| Освіта | 94,6 | 136,6 | 165,7 | 27,0 | 27,3 | 29,0 |
| Соціальний захист і соціальне забезпечення | 106,4 | 141,3 | 145,5 | 30,4 | 28,5 | 25,5 |
| Міжбюджетні трансферти | 4,2 | 6,0 | 7,3 | 1,2 | 1,2 | 1,3 |
| Разом видатків | 350,5 | 496,1 | 570,6 | 100 | 100 | 100 |

Джерело: Міністерство фінансів

8. У таблиці 2.7 показані основні складові доходів СОВ у 2016-2018 роках. Податкові надходження склали приблизно 40 відсотків від загальної суми доходів, а трансферти усіх видів від центрального уряду – 55 відсотків; решта 5 відсотків надійшли від плати за користування та інших місцевих податків і зборів.

Таблиця 2.7 Сукупні фактичні доходи субнаціональних органів влади (млрд. грн. і відсоток від загальної суми)

| Тип доходів | млрд. грн. | | | Відсоток від загальної суми | | |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------|------------|------------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Частка від національних податків | 104,6 | 148,4 | 71,5 | 28,6 | 29,6 | 30,5 |
| Єдиний податок | 17,2 | 23,4 | 29,6 | 4,7 | 4,7 | 5,3 |
| Податки на нерухомість і землю | 25,0 | 29,1 | 31,3 | 6,8 | 5,8 | 5,6 |
| Місцеві податки і збори | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Доходи від продажу товарів і послуг | 21,9 | 26,0 | 28,0 | 6,0 | 5,2 | 5,0 |
| Загальні трансферти | 11,9 | 39,5 | 50,3 | 3,2 | 7,9 | 8,9 |
| Трансферти на освіту | 44,5 | 51,5 | 60,4 | 12,2 | 10,3 | 10,7 |
| Трансферти на охорону здоров'я | 44,4 | 56,2 | 61,7 | 12,1 | 11,2 | 11,0 |
| Трансферти на соціальне забезпечення | 94,6 | 125,4 | 126,5 | 25,8 | 25,0 | 22,5 |
| Інші поточні доходи | 0,6 | 0,6 | 0,8 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Доходи від продажу активів | 1,4 | 1,9 | 2,1 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Разом доходів | 366,1 | 502,1 | 562,4 | 100 | 100 | 100 |

Джерело: Міністерство фінансів

2.5 Місто Хмельницький

Економічна ситуація

9. Населення міста Хмельницького налічує 263 000 мешканців (2015). Місто є найбільшим містом і центром Хмельницької області, населення якої загалом дорівнює приблизно 1,4 млн. Порівняльні економічні дані доступні лише на рівні області; вони показують, що ВВП на душу населення у 2017 році дорівнював двом третинам від середнього національного показника. Більша частина області – це сільська місцевість і сільськогосподарські угіддя, і здається, що місто є значно заможнішим ніж навколишні території; це підтверджується порівняно великими доходами від прибуткового податку, які отримує місто, що дозволяє йому витратити значно більше на освіту, ніж мінімальний рівень, який забезпечується сумою цільового гранту. Місто є важливим комерційним і транспортним центром на основних маршрутах північ-південь і схід-захід, розташованим на півдорозі з Києва до польського кордону. Довкола міста розташовані продуктивні сільськогосподарські угіддя, а в самому місті знаходяться важливі ринки. Існує диверсифікована промислова база, включно з будівництвом, видобуванням корисних копалин і різними переробними галузями. У місті знаходиться ціла низка освітніх закладів усіх рівнів, включно з трьома університетами. Міська адміністрація активно сприяє економічному розвитку, що спричинилося до створення 6 тис. нових робочих місць з початку 2016 року.

Доходи і видатки

10. Склад міських видатків у підсумковому вигляді подано у нижченаведеній таблиці 2.8. Цільові трансферти на соціальне забезпечення, освіту та охорону здоров'я разом складають найбільшу частку від загального обсягу, на рівні біля 45 відсотків, а частка міста у загальнодержавних податках забезпечує ще 30 відсотків. Отже, тільки чверть сукупних доходів надходить із джерел, над якими місто має певний контроль – переважно це єдиний податок, який сплачують дрібні підприємці, податки на землю та нерухомість і надходження від місцевих податків і зборів.

Таблиця 2.8 Фактичні доходи міста Хмельницького (млн. грн. і відсоток від загальної суми)

| Тип доходів | млн. грн. | | | Відсоток від загальної суми | | |
|-----------------------------------|-----------|-------|-------|-----------------------------|------|------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Частка загальнодержавних податків | 488,2 | 717,0 | 921,5 | 23,7 | 25,8 | 29,1 |
| Єдиний податок | 145,5 | 204,5 | 250,1 | 7,1 | 7,3 | 7,9 |
| Податки на нерухомість та землю | 139,7 | 153,7 | 168,7 | 6,8 | 5,5 | 5,3 |
| Місцеві податки і збори | 34,8 | 48,5 | 48,8 | 1,7 | 1,7 | 1,5 |
| Інші місцеві доходи | 266,5 | 340,0 | 335,5 | 12,9 | 12,2 | 10,6 |
| Трансферти на охорону здоров'я | 173,6 | 227,0 | 210,2 | 8,4 | 8,2 | 6,6 |
| Трансферти на освіту | 217,4 | 287,2 | 307,6 | 10,5 | 10,3 | 9,7 |

| | | | | | | |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|------------|------------|------------|
| Трансферти на соціальне забезпечення | 573,9 | 797,0 | 904,2 | 27,8 | 28,6 | 28,5 |
| Гранти | 7,8 | 1,4 | 12,5 | 0,4 | 0,1 | 0,4 |
| Продаж активів | 13,6 | 6,9 | 11,6 | 0,7 | 0,2 | 0,4 |
| Разом доходів | 2 061,0 | 2 783,2 | 3 169,7 | 100 | 100 | 100 |

Джерело: м. Хмельницький, Фінансове управління

11. Економічний розподіл міських видатків наводиться у таблиці 2.9. Витрати на оплату праці, соціальні трансферти і капітальні інвестиції зменшилися приблизно на два відсотки від загальної суми у період з 2016 по 2018 рік, у той час, як видатки на товари і послуги зросли з 22 відсотків від загальної суми до 29 відсотків. У 2016 році був невеликий профіцит бюджету за визначенням СДФ, після чого незначні дефіцити у 2017 і 2018 роках; дефіцит 2018 року був на рівні меншому за 1,4 відсотка від загальної суми видатків. (Залишки коштів на рахунках станом на кінець попереднього року місто трактує як доходи. Наявні залишки на рахунках зменшилися з 147,1 млн. грн. на початку 2017 року до 86,6 млн. грн. на кінець 2018 року). Загальною політикою міста є уникання запозичень; воно має лише одну непогашену позику (11,8 млн. грн. на кінець 2018 року, або менше 0,4 відсотка річних видатків).

Таблиця 2.9 Економічна класифікація видатків міста Хмельницького (млн. грн. і відсоток від загальної суми)

| Тип видатків | млн. грн. | | | Відсоток від загальної суми | | |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------------|------------|------------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Витрати на робочу силу | 633,1 | 749,7 | 938,6 | 31,0 | 26,8 | 29,2 |
| Товари і послуги | 448,6 | 778,1 | 933,7 | 21,9 | 27,8 | 29,1 |
| Виплата відсотків | - | - | 0,2 | - | - | 0,0 |
| Субсидії | 229,7 | 379,8 | 371,7 | 11,2 | 13,6 | 11,6 |
| Соціальне забезпечення | 355,6 | 391,6 | 454,1 | 17,4 | 14,0 | 14,1 |
| Інші поточні видатки | 22,9 | 22,9 | 34,2 | 1,1 | 0,8 | 1,1 |
| Капітальні видатки | 353,9 | 479,8 | 481,1 | 17,3 | 17,1 | 15,0 |
| Разом видатків | 2 043,9 | 2 802,0 | 3 213,5 | 100 | 100 | 100 |

Джерело: м. Хмельницький, Фінансове управління

11. Міські видатки за функціональною класифікацією показані у нижченаведеній таблиці 2.10. Найбільшими елементами із значним відривом були освіта і соціальне забезпечення. Цільові трансферти на освіту та охорону здоров'я мали забезпечити оплату заробітної платні спеціалістам відповідно до встановленої на національному рівні тарифної сітки заробітної плати, а трансферти на соціальне забезпечення (див. табл.2.8 вище) були достатніми для покриття більшої частини витрат. Місто платить своїм вчителям приблизно на 30 відсотків більше за середній показник у країні, а також

покриває усі витрати на допоміжний персонал, будівлі, комунальні послуги та інші витрати; загалом, приблизно 70 відсотків витрат на освіту покривається за рахунок власних коштів міста, а цільові трансферти покривають лише решту 30 відсотків.

Таблиця 2.10 Фактичні видатки міста Хмельницького за функціями (млн. грн. і відсоток від загальної суми)

| Функція | млн. грн. | | | Відсоток від загальної суми | | |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------------|------------|------------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Загальносуспільні потреби | 55,8 | 102,6 | 127,5 | 2,7 | 3,7 | 4,0 |
| Громадський порядок, тощо | 46,8 | 70,6 | 87,0 | 2,3 | 2,5 | 2,7 |
| Економічна діяльність | 317,6 | 350,3 | 393,9 | 15,6 | 12,5 | 12,3 |
| Захист довкілля | 0,7 | 1,0 | 1,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Житло, комунальні послуги | 131,9 | 162,8 | 196,3 | 6,5 | 5,8 | 6,1 |
| Дозвілля і культура | 50,1 | 70,4 | 37,4 | 2,5 | 2,5 | 1,2 |
| Охорона здоров'я | 282,5 | 350,3 | 409,4 | 13,8 | 12,5 | 12,7 |
| Освіта | 573,1 | 821,0 | 1 048,9 | 28,0 | 29,3 | 32,6 |
| Соціальне забезпечення | 585,4 | 873,0 | 911,8 | 28,6 | 31,2 | 28,4 |
| Разом видатків | 2 043,9 | 2 802,0 | 3 213,5 | 100 | 100 | 100 |

Джерело: м. Хмельницький, Фінансове управління

12. Місто сформулювало свою Стратегію розвитку на період до 2025 року і відповідно до неї – План дій на 2017-2020 роки. План дій був схвалений Міською радою у травні 2017 року після тривалого громадського обговорення; кожного року публікуються звіти про поступ його реалізації. Загальною метою є сприяння зростанню міської економіки шляхом створення сприятливого інвестиційного клімату і забезпечення сучасної інфраструктури для підтримки інвесторів. Послуги підтримки інвесторів фінансуються з міського бюджету і здійснюються конкретні інфраструктурні інвестиції, наприклад, для сприяння діяльності важливих міських ринків і забезпечення наявності кваліфікованих працівників. Показниками ефективності є обсяг нових інвестицій та число торгівців на ринках. За міськими даними, за два з половиною роки до осені 2019 року було створено 6 тис. нових робочих місць.

2.6 Правові та регуляторні механізми УДФ

13. Місто загалом дотримується своїх правових зобов'язань у наданні інфраструктурних та інших державних послуг, а також своїх обов'язків перед центральним урядом щодо управління та звітності про свої доходи і видатки. Проте деякі нещодавні зміни до Бюджетного кодексу передбачають, зокрема, впровадження середньострокового фіскального планування та запровадження нових механізмів для внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту на основі належної практики в інших європейських

країнах. У таблиці 2.10 наводяться у підсумковому вигляді основні правові та регуляторні механізми, що стосуються діяльності міста.

Таблиця 2.11 Стислий опис законодавства з питань УДФ

| Сфера | Опис |
|--|---|
| Загальна | Конституція є основним законом України, який встановлює систему влади, за якої повноваження розподіляються між Парламентом (Верховна Рада), Президентом та Урядом. Статті 140-146 визначають структуру субнаціональних органів влади. |
| Підготовка та виконання бюджету | Усі аспекти підготовки та виконання бюджету, як на центральному, так і на субнаціональному рівнях влади, визначаються Бюджетним кодексом (2010 року з численними подальшими змінами) і підзаконними актами, прийнятими у відповідності до нього. |
| Прибуткові і видаткові операції і робота з банками | Усі прибуткові і видаткові операції СОВ повинні здійснюватися через єдиний казначейський рахунок, яким управляє Мінфін (стаття 16 Бюджетного кодексу). Тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів можуть розміщуватися у банках, 75 відсотків акцій яких знаходяться у власності держави (Постанова КМУ від 12 січня 2011 року). Перед проведенням платежів Казначейства має упевнитися в наявності схваленого бюджетного асигнування і правильності укладання договорів. |
| Борг | Бюджетний кодекс містить положення про державний борг, включно з обмеженням суми непогашених позик субнаціональних органів влади 200 відсотками їхніх середніх річних видатків на інвестиції в основний капітал. |
| Адміністрування податків | Податки встановлюються єдиним Податковим кодексом України (2014), який охоплює податки, за які відповідають органи місцевого самоврядування, а також податки, що є |

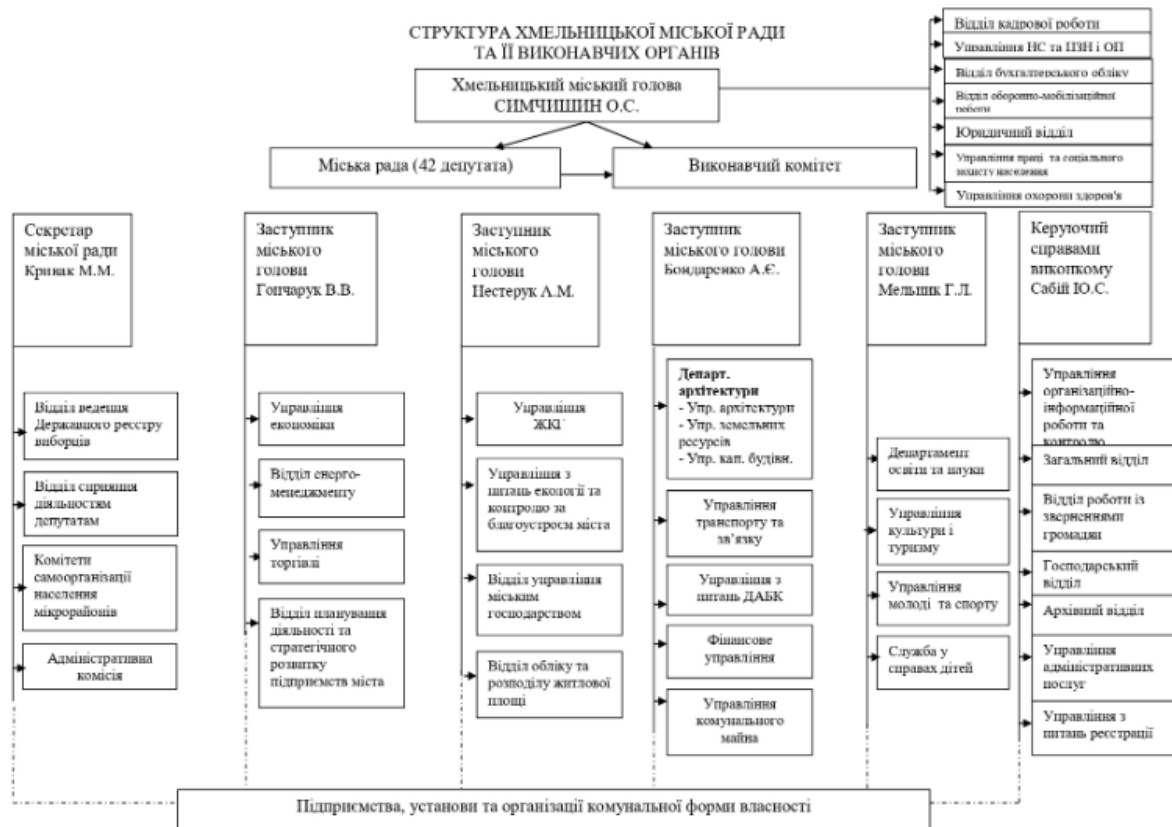
| Сфера | Опис |
|-----------------------------|---|
| | <p>виключною відповідальністю центрального уряду. Увесь збір податків, незалежно чи для центрального уряду, чи для органів місцевого самоврядування, здійснюється Державною фіскальною службою, підпорядкованою Міністерству фінансів України. Планується розділення цієї служби на окремі Державну податкову службу і Державну митну службу; Державна податкова служба буде відповідати за збирання податків для СОВ. Ставки більшості податків встановлюються центральним урядом, але СОВ можуть змінювати ставки деяких єдиних податків, а також податків на нерухомість і землю в межах, які встановлюються на центральному рівні.</p> |
| Суб'єкти державного сектора | <p>Корпоратизовані підприємства комунальної власності сплачують 18 відсотків податку на прибуток місту, а не центральному урядові.</p> |
| Внутрішній контроль | <p>Стаття 26 Бюджетного кодексу створює базу для внутрішнього контролю, який має здійснюватися відповідним підрозділом. У Хмельницькому цю функцію виконує Управління контролю, підпорядковане Керуючому справами, а не Фінансовому управлінню. Державна аудиторська служба (центрального уряду) також має повноваження здійснювати внутрішній контроль. Міністерство фінансів видало інструкції про діяльність внутрішнього контролю для розпорядників бюджетних коштів відповідно до статті 111 Бюджетного кодексу, і в 2017 році у міністерстві був створений новий Департамент державного внутрішнього контролю з метою гармонізації і координації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в усіх органах влади усіх рівнів.</p> |
| Внутрішній аудит | <p>Базою для внутрішнього аудиту (ВА) є Постанова КМУ №1001, прийнята у вересні 2011 року. Вона передбачає</p> |

| Сфера | Опис |
|--|--|
| | створення підрозділів у кожній установі, які будуть консультувати вище керівництво з питань ефективності та відповідності операцій, за які відповідає така установа. Подальші настанови були прийняті у 2018 році з підкресленням потреби зосередити діяльність внутрішнього аудиту на роботі систем, а не перевірці окремих операцій. Наразі, поступ впровадження внутрішнього аудиту у СОВ був обмеженим. |
| Державні закупівлі | Державні закупівлі врегульовуються законом 2015 року, який вимагає повідомлення про всі закупівлі вище встановленого рівня на електронній платформі ProZorro, де багато контрактів укладаються на основі електронних аукціонів. Нагляд за роботою системи на рівні центрального уряду здійснює Міністерство економіки. |
| Призначення співробітників на посади | СОВ є автономними у призначенні співробітників на посади, за умови, що призначення здійснюються на конкурсній основі і кандидати відповідають певним обов'язковим вимогам. |
| Зовнішній аудит | Рахункова палата (РП), яка є вищим органом фінансового контролю України, має юрисдикцію лише над платежами з (державного) бюджету центрального уряду, включно з трансфертами СОВ. РП не проводить аудиту систем УДФ СОВ і фінансових звітів. Аудит відповідності, фінансовий аудит і аудит ефективності СОВ проводяться Державною аудиторською службою (ДАС), яка є відомством центрального уряду, проте покриття є обмеженим. |
| Законодавчий нагляд за підготовкою та виконанням бюджету | Процедури розгляду проекту річного бюджету міською радою встановлюються Бюджетним кодексом. Проект бюджету повинен подаватися раді до кінця листопада кожного року, а звіт про виконання бюджету – до кінця лютого |

| Сфера | Опис |
|-----------------|---|
| | наступного року. |
| Децентралізація | Розподіл функцій і повноважень субнаціональним органам влади визначається Законом про місцеве самоврядування, а також численними положеннями Бюджетного кодексу. |
| Прозорість | Доступ громадськості до інформації гарантується Законом про свободу інформації 2011 року. Місто надає багато інформації про свої доходи, видатки та іншу діяльність на своєму вебсайті. |

2.7 Інституційні механізми УДФ у Хмельницькому

14. Міський голова, що обирається прямим голосуванням, здійснює загальне керівництво усією діяльністю міста. Йому допомагає Виконавчий комітет і чотири заступники міського голови, призначення яких затверджується 42 членами виборної Міської ради, разом із Керуючим справами і Секретарем Міської ради. Загалом, місто є працедавцем для приблизно 10 тис. осіб, з яких біля 550 працюють у центральній адміністрації, а решта – у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, житлово-комунальних послуг, культури і спорту. Організаційна схема наводиться нижче. Усі операції міста включені безпосередньо до міського бюджету; позабюджетних одиниць, які контролюються містом, немає. Місто не бере участі у фондах соціального забезпечення і не має у власності жодних фінансових державних корпорацій.



15. На додаток до безпосередньо надаваних послуг, місто також володіє мережею з 33 підприємств, які надають цілий ряд послуг, включно з водопостачанням, громадським транспортом, централізованим теплопостачанням та деякими послугами охорони здоров'я. Діяльність більшості важливих підприємств у 2018 в узагальненому вигляді наводиться у таблиці 2.11. Хоча деякі з цих суб'єктів можуть вважатися такими, що не повною мірою відповідають критеріям СДФ для державних корпорацій, вони всі були засновані як корпоративні підприємства, які підпорядковуються таким же чином міській адміністрації. Вони всі трактуються в цьому оцінюванні як державні корпорації, які розглядаються в рамках показника PI-10.1, а не як позабюджетні одиниці в рамках PI-6. Як видно з таблиці 2.11, майже 80 відсотків їхніх доходів надходять від споживачів, 7 відсотків в рамках договорів з містом за надання послуг і 15 відсотків у формі субсидій від міста для підтримки надання послуг транспорту і комунальних послуг. Це суперечило загальнодержавним правовим вимогам трактувати їх як позабюджетні одиниці, діяльність яких потрібно об'єднати з бюджетними операціями у фінансових звітах міста.

Таблиця 2.11 Діяльність підприємств міста у 2018 році (млн. грн.)

| № | Підприємство | Споживчий дохід (власний дохід), без ПДВ | Міські платежі за послуги | Міська субсидія | Поточні видатки | Капітальні видатки |
|----|--|--|---------------------------|-----------------|-----------------|--------------------|
| 1 | Міська комунальна аптека «Віола» | 71,5 | 0,0 | 0,0 | 71,5 | 0,9 |
| 2 | ХКП «Спецкомунтранс» (спеціальний комунальний транспорт) | 37,7 | 1,8 | 3,7 | 39,3 | 19,2 |
| 3 | КП по будівництву, ремонту та експлуатації доріг | 14,8 | 57,2 | 0,6 | 76,8 | 1,7 |
| 4 | Міське комунальне підприємство "Хмельницьктеплокомуненерго" (комунальне тепlopостачання) | 447,5 | 0,0 | 19,8 | 544,2 | 19,1 |
| 5 | Комунальне підприємство "Південно-Західні тепломережі" | 140,7 | 0,0 | 16,0 | 178,3 | 7,5 |
| 6 | Міське комунальне підприємство "Хмельницькводоканал" | 147,8 | 0,0 | 47,6 | 168,0 | 51,0 |
| 7 | Хмельницьке комунальне підприємство "Електротранс" (тролейбуси) | 103,6 | 0,0 | 82,6 | 126,1 | 36,2 |
| 8 | Комунальне підприємство "Хмельницький міський центр первинної медико санітарної допомоги №1" | 25,3 | 0,0 | 3,2 | 21,9 | 1,3 |
| 9 | Комунальне підприємство "Хмельницький міський центр первинної медико санітарної допомоги №2" | 35,7 | 0,0 | 5,0 | 19,8 | 1,3 |
| 10 | Інші підприємства | 123,7 | 40,8 | 41,3 | 178,9 | 31,7 |
| | Разом | 1148,3 | 99,8 | 219,8 | 1424,8 | 169,9 |

Джерело: Адміністрація міста Хмельницького

Глава 3 Оцінювання систем, процесів та інституцій УДФ

3.1 Субнаціональні системи PEFA – показник HLG-1: трансферти від органу влади вищого рівня

Цей показник оцінює ступінь відповідності трансфертів (включно з частками доходів, зібраних центральним урядом) субнаціональному органу влади від органу влади вищого рівня початково затвердженим бюджетам високого рівня та їх надання у прийнятні строки. Цей показник містить такі три параметри і використовує метод M1 (WL – найслабша ланка) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр HLG-1.1. Виконання трансфертів від органу влади вищого рівня (останні три повних фінансових роки);
- Параметр HLG-1.2. Виконання цільових грантів (останні три повних фінансових роки);
- Параметр HLG-1.3. Своєчасність трансфертів від органу влади вищого рівня (останні три повних фінансових роки).

Довідкова інформація

Субнаціональні органи влади в Україні переважно фінансуються шляхом розподілу централізовано зібраних податкових доходів і цільових грантів на видатки у сфері освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення. Крім того, бідніші субнаціональні органи влади можуть отримувати додаткові нецільові трансферти, що мають на меті компенсувати їхню відносну недостатність ресурсів, і всі субнаціональні органи влади можуть отримувати трансферти на фінансування конкретних інвестиційних проєктів. Розподіл податкових та інших доходів різним рівням влади регулюється різними положеннями Бюджетного кодексу. Основними джерелами доходів Хмельницького є 60 відсотків від податку на доходи осіб, які працюють у місті, і цільові гранти для конкретних цілей. Місто також отримує деякі елементи доходів від інших податків і зборів, які визначаються на центральному рівні. Збирання усіх податків, включно з податками на землю та нерухомість, і єдиним податком, який сплачують малі підприємці, у яких місто відіграє певну роль у встановленні ставок чи забезпеченні збирання, здійснюється Державною фіскальною службою центрального уряду.

Є питання у тому, як трактувати доходи, що автоматично накопичуються від податків центрального уряду. Якщо їх трактувати просто як законне право міста, то їх можна розглядати разом з іншими доходами міста у PI-3. Цей підхід застосовується у паралельному звіті про Старосинявську ОТГ. Проте у попередніх звітах про COB у Хорватії, Албанії та Сербії, доходи від податків центрального уряду, у визначенні ставок яких і адмініструванні COB не відігравали жодної ролі, трактувалися разом з трансфертами від центрального уряду в рамках HLG-1, з огляду на рекомендацію PEFA, яка вказує, що «трансферти від органу влади вищого рівня включають усі доходи, що передаються у формі загальних або цільових грантів, а також частки у доходах, які не збираються і не утримуються COB». Відповідно до цього підходу, надходження від

єдиного податку і податків на нерухомість і землю, де місто відіграє роль у визначенні ставок податків і платників, трактується як власні доходи міста відповідно до нижченаведеного показника PI-3; усі інші податкові надходження включаються разом із цільовими грантами до HLG-1, оскільки місто є пасивним реципієнтом доходів і ставки та схеми адміністрування знаходяться цілком поза його контролем. Саме такий підхід воліють автори цього оцінювання, оскільки будь-яка коригувальна дія щодо часток у податках, чи трансфертах, є відповідальністю центрального уряду, що залишає у PI-3 лише ті доходи, над якими місто має певну ступінь контролю. Проте для забезпечення порівнянності звітів, подаються оцінки для обох підходів. Як порівняно заможний COB, місто Хмельницький не отримує загальних трансфертів і від нього вимагається надання порівняно невеликої частки своїх доходів для перерозподілу центром.

HLG-1.1 Виконання трансфертів від органу влади вищого рівня

Річне відхилення фактичних загальних трансфертів від органу влади вищого рівня від початкової розрахункової загальної суми, наданої органом влади вищого рівня субнаціональній одиниці для включення до бюджету останньої.

Таблиця 0.1. Планові і фактичні надходження трансфертів з державного бюджету (млн. грн)

| | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | План | Виконання | План | Виконання | План | Виконання |
| Вільно використовувані доходи | 486,4 | 612,9 | 738,7 | 866,7 | 935,0 | 1 073,9 |
| Податок на доходи фізичних осіб | 395,0 | 488,1 | 595,0 | 717,0 | 785,3 | 921,5 |
| Податки на товари та послуги | 90,1 | 129,0 | 142,5 | 148,5 | 148,6 | 149,7 |
| Інші податки | 1,3 | -4,2 | 1,2 | 0,0 | 1,1 | 2,7 |
| Цільові трансферти | 797,4 | 968,9 | 1 118,8 | 1 310,1 | 1 405,7 | 1 428,7 |
| Соціальне забезпечення | 407,7 | 547,0 | 610,5 | 731,2 | 868,6 | 761,1 |
| Освіта | 216,7 | 217,4 | 287,2 | 287,2 | 304,7 | 307,6 |
| Охорона здоров'я | 172,4 | 173,6 | 220,5 | 227,0 | 210,2 | 210,2 |
| Конкретні інвестиції | 0,6 | 30,9 | 0,6 | 64,7 | 22,2 | 149,8 |
| Разом | 1 283,8 | 1 581,9 | 1 857,5 | 2 175,5 | 2 340,5 | 2 502,7 |

| | | | |
|--|--------|--------|--------|
| Цільові трансферти (фактичні/плановані) | 121,5% | 117,1% | 101,6% |
| Відхилення складу цільових трансфертів | 16,9% | 12,3% | 17,8% |
| Разом державні трансферти (фактичні/плановані) | 123,2% | 117,1% | 106,9% |

Джерело: м. Хмельницький

Надходження від податку на доходи були недооцінені приблизно на 20 відсотків кожного року, у той час, як цільові гранти на соціальне забезпечення були значно недооцінені у 2016 і 2017 роках, але переоцінені у 2018. Розбіжності між бюджетом і фактичним виконанням щодо цільових трансфертів були результатом змін, впроваджених центральним урядом у ході виконання бюджету. Отже, були значні розбіжності між загальними сумами податкових надходжень і трансфертів у 2016 і 2017 роках, але недооцінка податкових доходів значною мірою компенсувалася переоцінкою грантів на соціальне забезпечення у 2018 році. До початкових бюджетів усіх трьох років включалися лише невеликі суми грантів на конкретні інвестиції. Якщо оцінювання ґрунтується тільки на сумах цільових трансфертів (нецільових трансфертів не було), то показники виконання склали, відповідно, 121,5 відсотків, 117,1 відсотків і 101,6 відсотків від бюджету протягом трьох років 2016-2018, що дає оцінку А. Якщо враховувати всі надходження від центрального уряду, то показники виконання будуть складати, відповідно, 123,2, 117,1 і 106,9 відсотків від бюджету у період 2016-2018 років, що, знову ж, дає оцінку А.

HLG-1.2 Виконання цільових грантів

Трансферти на послуги освіти та охорони здоров'я виплачувалися майже докладно так само, як було заплановано, протягом усіх трьох років. Трансферти на соціальне забезпечення перевищили бюджет на 34 відсотки у 2016 і на 20 відсотків у 2017, але впали на 12 відсотків від бюджету у 2018 році. У всіх трьох роках надавалися значні нові цільові трансферти на інвестиції, але суми були повідомлені тільки після початку року. В результаті, були значні зміни у відсоткових частках різних трансфертів у загальній сумі, що призвело до порівняно високих загальних розрахункових відхилень. Як показано у вищенаведеній таблиці 3.1, розрахункові загальні відхилення цільових трансфертів (див. такою Додаток 4 нижче) склали, відповідно, 16,9, 12,3 і 17,8 відсотків протягом трьох років 2016-2018. Оскільки вони перевищили 10 відсотків у всіх трьох роках, присвоюється оцінка D.

HLG-1.3 Своєчасність трансфертів від органу влади вищого рівня

Частка міста у податкових надходженнях накопичується щодня зі сплатою податків. Час надходження цільових трансфертів узгоджується з центральним урядом на початку

року. Квартальні дані показують відсутність затримок в отриманні коштів за винятком трансфертів на соціальне забезпечення у 2018 році, коли трансферти були зменшені у другій половині року. Не менше 75 відсотків надходжень були отримані вчасно у кожному із трьох останніх років. Оцінка – А.

| PI | Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|--|--------|---|
| HLG-1 | Трансферти від органу влади вищого рівня (M1) | D+ | Метод оцінювання M1 |
| HLG-1.1 | Виконання трансфертів від органу влади вищого рівня | A | Загальні надходження склали відповідно 123,2%, 117,1% і 106,9% від бюджету протягом трьох років 2016-2018. Надходження цільових трансфертів склали, відповідно, 121,5%, 117,1% і 101,6% від бюджету протягом трьох років 2016-2018. |
| HLG-1.2 | Виконання умовних трансфертів | D | Відхилення цільових трансфертів перевищило 10% у всіх трьох роках 2016-2018. |
| HLG-1.3 | Своєчасність трансфертів від органу влади вищого рівня | A | Майже усі трансферти були отримані у відповідності із завчасно визначеним графіком. |

3.2 Компонент 1. Бюджетна надійність

PI-1: Виконання сукупних видатків бюджету

Цей показник вимірює ступінь, якою виконання сукупних видатків бюджету відображає початково затверджену суму, як вона визначається в урядовій бюджетній документації і фінансових звітах. Для цього індикатора існує один параметр, який оцінюється на основі останніх трьох повних фінансових років 2016-2018.

Загальні видатки міста перевищили початковий бюджет на значний відсоток (хоча він і зменшувався). Частково, це відобразалося у збільшенні трансфертів протягом року, як це пояснювалося вище стосовно показника HLG-1. Це також було наслідком положень Бюджетного кодексу (статті 14 і 72), які дозволяють невикористані на кінець року кошти виділити на інвестиції шляхом перегляду бюджету після затвердження річного звіту про видатки попереднього року Міською радою. Оскільки фактичні видатки перевищили початковий бюджет на більш ніж 15 відсотків у двох із трьох років 2016-2018, оцінка – D. Для цілей визначення показника PI-1, цифри бюджету включають резерви на випадок непередбачених ситуацій, які було виключено із загальних сум для показника PI-2.

Таблиця 0.2. Сукупні плановані і фактичні видатки (млн. грн.)

| | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|--|---------|----------|---------|----------|---------|----------|
| | Планові | Фактичні | Планові | Фактичні | Планові | Фактичні |
| Сукупні видатки | 1 606,2 | 2 043,9 | 2 358,5 | 2 801,7 | 2 930,6 | 3 213,5 |
| Відхилення фактичних від запланованих значень | 27,2% | | 18,8% | | 9,7% | |

Джерело: м. Хмельницький, Фінансове управління

| PI | Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|------|-----------------------------|--------|---|
| PI-1 | Виконання сукупних видатків | D | Фактичні видатки перевищили початковий бюджет на більш ніж 15% у двох із трьох років 2016-2018. |

PI-2: Дотримання структури видатків бюджету

Цей показник вимірює ступінь, якою перерозподіл між основними бюджетними категоріями під час виконання бюджету, вплинув на відхилення у структурі видатків. Він містить три параметри і використовує метод M1 (WL) для агрегації оцінок

параметрів. Він оцінюється на основі останніх трьох повних фінансових років 2016-2018. Показник має три параметри:

- Параметр 2.1. Дотримання функціональної структури видатків – розглядає зміни у складі видатків за функціями між бюджетом і фактичним станом;
- Параметр 2.2. Дотримання економічної структури видатків – розглядає зміни структури за економічною класифікацією;
- Параметр 2.3. Видатки з резервів на покриття непередбачених витрат – розглядає ступінь покриття видатків за рахунок резерву на непередбачені витрати.

Відхилення структури видатків у кожному випадку вимірюється шляхом коригування цифр початкового бюджету для кожного елемента на загальну відсоткову різницю між бюджетом і фактичним результатом, а потім додаванням абсолютної різниці між скоригованими і фактичними цифрами для кожного елемента, як відсотка фактичного результату. Такий же підхід застосовується і при розгляді відхилення цільових трансфертів для параметра HLG-1.2 і потоків доходів параметра PI-3.2. Розрахунки для кожного випадку подано у Додатку 4. Резерви на покриття непередбачених витрат виключаються із сум, які розглядаються у пп. 2.1 і 2.2. Виключення виплати відсотків з аналізу у п. 2.1 для Хмельницького не має значення, оскільки місто не мало заборгованості протягом періоду 2016-2018 років.

PI-2.1. Дотримання функціональної структури видатків

У нижченаведеній таблиці 3.3 показано видатки за функціями за період 2016-2018 років. Найбільшими були видатки на освіту і соціальне забезпечення, із подальшими значними сумами витраченими на охорону здоров'я та економічну діяльність. Детальні розрахунки відхилення видатків наводяться у Додатку 5. Найзначнішим елементом змін у комплексі видатків є збільшення часток видатків на економічну діяльність і житло, у той час, як видатки на освіту і соціальне забезпечення мали тенденцію до зменшення як відсоток від загальної суми. Збільшення відображали виділення фінансування центральним урядом на інвестиції протягом року. Видатки на освіту зросли в абсолютному вираженні, але менше ніж загальне збільшення, тому їх відсоткова частка зменшилася.

Таблиця 3.3. Видатки за функціональною класифікацією (млн. грн.)

| | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|---|---------|----------|---------|----------|---------|----------|
| | Планові | Фактичні | Планові | Фактичні | Планові | Фактичні |
| Загальнодержавні адміністративні послуги | 49,3 | 55,8 | 84,7 | 102,6 | 114,0 | 127,5 |
| Економічна діяльність (транспорт, дороги, | 226,8 | 317,5 | 207,0 | 350,3 | 218,4 | 393,9 |

| | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | Планові | Фактичні | Планові | Фактичні | Планові | Фактичні |
| комунікації, будівництво) | | | | | | |
| Довкілля | 0,0 | 0,7 | 0,8 | 1,0 | 0,6 | 0,9 |
| Охорона здоров'я | 231,5 | 282,5 | 310,4 | 350,3 | 360,2 | 409,4 |
| Житлово-комунальні послуги | 52,2 | 131,9 | 133,1 | 162,9 | 144,4 | 196,3 |
| Культура | 43,2 | 50,1 | 72,7 | 70,4 | 33,1 | 37,4 |
| Спорт | 12,0 | 15,9 | 27,0 | 33,4 | 32,0 | 37,5 |
| Освіта | 519,2 | 573,1 | 800,7 | 821,0 | 1 004,5 | 1 048,9 |
| Соціальне забезпечення | 473,2 | 585,4 | 694,0 | 873,0 | 986,5 | 911,8 |
| Міжбюджетні трансферти | 20,2 | 24,8 | 18,2 | 27,2 | 28,3 | 40,2 |
| Інші видатки | 2,9 | 6,1 | 7,6 | 9,6 | 3,9 | 9,4 |
| Разом | 1 594,5 | 2 043,9 | 2 356,3 | 2 801,7 | 2 925,7 | 3 213,3 |
| Відхилення складу видатків | 11,8% | | 11,8% | | 14,1% | |

Джерело: м. Хмельницький, Фінансове управління

Оскільки відхилення видатків було меншим за 15 відсотків у всіх трьох роках 2016-2018, виставляється оцінка С.

PI-2.2. Структур видатків за економічною класифікацією

У наступній таблиці показано загальні планові і фактичні видатки за економічною класифікацією. Витрати на робочу силу істотно впали як частка загальної суми у 2016 і 2017 роках, у той час, як видатки на товари і послуги помітно наростили свою частку у 2017 році. Частка соціального забезпечення зменшилася у 2018 році внаслідок зміни механізмів центральним урядом протягом року. Протягом цього періоду фактична частка видатків, призначених на інвестиції, була постійно набагато більшою за початково закладені до бюджету суми, що відображає цільові гранти на інвестиції, рішення про які було прийняте після схвалення початкових бюджетів. Виплати відсотків були нульовими у 2016 і 2017, і незначними у 2018 році.

Таблиця 0.4. Видатки за економічною класифікацією (млн. грн.)

| | Планові– 2016 | Фактичні-2016 | Загальна різниця | Відхилення структури |
|------------------------|----------------|----------------|------------------|----------------------|
| Витрати на робочу силу | 629,5 | 633,1 | 28,2% | 17,4% |
| Товари і послуги | 338,4 | 448,7 | | |
| Соціальні виплати | 428,3 | 585,3 | | |
| Інші поточні видатки | 21,4 | 22,9 | | |
| Капітальні інвестиції | 177,0 | 353,9 | | |
| Разом видатків | 1 594,5 | 2 043,9 | | |
| | Планові - 2017 | Фактичні-2017 | Загальна різниця | Відхилення структури |
| Витрати на робочу силу | 941,5 | 749,7 | 18,9% | 26,5% |
| Товари і послуги | 468,7 | 778,1 | | |
| Соціальні виплати | 646,7 | 771,5 | | |
| Інші поточні видатки | 19,7 | 22,6 | | |
| Капітальні інвестиції | 279,5 | 479,8 | | |
| Разом видатків | 2 356,3 | 2 801,7 | | |
| | Планові - 2017 | Фактичні-2017 | Загальна різниця | Відхилення структури |
| Витрати на робочу силу | 899,9 | 938,6 | 9,8% | 13,8% |
| Товари і послуги | 845,0 | 933,7 | | |
| Соціальні виплати | 908,8 | 825,8 | | |
| Інші поточні видатки | 29,9 | 34,2 | | |
| Капітальні інвестиції | 242,1 | 481,1 | | |
| Разом видатків | 2 925,7 | 3 213,3 | | |

Джерело: м. Хмельницький, Фінансове управління

Оскільки відхилення перевищувало 15 відсотків у двох із трьох років 2016-2018, оцінка – D.

PI-2.3. Видатки з резервів на покриття непередбачених витрат

Як видно з нижченаведеної таблиці 3.5, початковий бюджет кожного року містив невеликі резерви на непередбачені витрати. Ці суми встановлювалися таким чином,

щоб підтримувати резерви на рівні до одного відсотка від сумарних видатків міста, доступних для використання на розсуд Виконавчого комітету. Жодні видатки за рахунок резерву непередбачених витрат не здійснювалися у жодному із років 2016-2018, що в результаті дає оцінку А.

Таблиця 0.5. Кошти на непередбачені витрати та резервні фонди (млн. грн.)

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---------|---------|---------|
| Заплановані кошти на непередбачені витрати і резервні кошти | 11,7 | 2,3 | 1,9 |
| Фактичне використання коштів на непередбачені витрати | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Сукупні видатки | 2 043,9 | 2 801,7 | 3 213,5 |
| Резерв коштів на непередбачені витрати /сукупні видатки | 0% | 0% | 0% |

Джерело: м. Хмельницький, Фінансове управління

| PI | Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|--------|--|--------|---|
| PI-2 | Дотримання структури видатків бюджету | D+ | Метод оцінювання M1. |
| PI-2.1 | Дотримання функціональної структури видатків | C | Відхилення структури було меншим за 15% у всіх трьох роках 2016-2018 |
| PI-2.2 | Дотримання структури видатків за економічною класифікацією | D | Відхилення структури перевищило 15% у двох із трьох років 2016-2018 |
| PI-2.3 | Видатки з резервів на непередбачені витрати | A | Видатків за рахунок резервів на непередбачені витрати протягом трьох років 2016-2018 не було. |

PI-3: Виконання доходів бюджету

Цей показник вимірює зміну доходів між початково затвердженим бюджетом і кінцевим результатом наприкінці року. Він має два параметри і використовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів. Він оцінюється на основі останніх трьох повних фінансових років 2016-2018. Цей показник має два параметри:

- Параметр 3.1. Виконання сукупних доходів – розглядає різницю між запланованими у бюджеті та фактично отриманими доходами із власних джерел;

- Параметр 3.2. Дотримання структури доходів – вимірює зміни у складі доходів між запланованими у бюджеті і фактичними.

Як пояснювалося вище стосовно показника HLG-1, до цього показника можна застосовувати два підходи: доходи, що автоматично надходять від податків центрального уряду, розглядаються тут якщо він виключається із вищенаведеного пункту HLG-1, але якщо він включається до HLG-1, то у цьому показникові враховуються лише ті доходи, над якими місто має значну ступінь контролю. Відповідно, за обох підходів, тут розглядаються податки на нерухомість і землю, де місто встановлює ставки і бере участь в оцінках, і єдиний податок, який сплачується дрібними підприємцями, де місто встановлює деякі із ставок і бере участь у визначенні потенційних платників податків. Місто отримує 100 відсотків доходів від єдиного податку, податків на землю і нерухомість, хоча фактичне збирання, як і для усіх інших податків, є відповідальністю Державної фіскальної служби, що входить до складу центрального уряду.

PI-3.1. Виконання сукупних доходів

Сумарні заплановані у бюджеті і реалізовані цифри власних доходів для обох підходів подані у підсумковому вигляді у наступній таблиці. Детальні розрахунки показані у Додатку 4.

Таблиця 0.6. Виконання доходів (млн. грн.)

| | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|--------------------------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | Бюджет | Факт | Бюджет | Факт | Бюджет | Факт |
| Податки центрального уряду | 486,4 | 613,0 | 738,7 | 865,5 | 935,0 | 1 073,9 |
| Єдиний податок | 101,8 | 145,5 | 161,4 | 204,5 | 222,6 | 250,1 |
| Податок на землю | 91,8 | 133,1 | 130,0 | 141,0 | 148,0 | 148,9 |
| Податок на нерухомість | 5,1 | 6,6 | 7,3 | 11,7 | 13,8 | 18,8 |
| Інші місцеві податки і збори | 3,7 | 1,4 | 1,4 | 2,6 | 2,7 | 4,5 |
| Реалізація товарів і послуг | 86,6 | 84,8 | 101,9 | 110,1 | 131,5 | 133,3 |
| Штрафи, пені | 0,8 | 1,6 | 1,4 | 1,4 | 1,2 | 2,6 |
| Дохід від власності | 13,2 | 26,1 | 26,2 | 40,4 | 31,4 | 34,1 |
| Гранти від інших органів влади | 0,0 | 3,7 | 0,0 | 2,5 | 0,0 | 5,4 |
| Інші доходи | 19,3 | 76,3 | 59,7 | 92,6 | 30,6 | 69,1 |
| Разом без податків ЦУ | 322,4 | 479,0 | 489,2 | 607,8 | 581,8 | 666,9 |
| Разом з податками ЦУ | 808,8 | 1 091,9 | 1 227,9 | 1 473,2 | 1 516,7 | 1 740,9 |

| | | | |
|---|--------|--------|--------|
| Фактичні як % від бюджету, без ЦУ | 148,6% | 124,2% | 114,6% |
| Фактичні як % від бюджету, включно з ЦУ | 135,0% | 120,0% | 114,8% |

Джерело: м. Хмельницький, Фінансове управління

Оскільки фактичні доходи перевищили 116 відсотків від початкового бюджету у двох із трьох років 2016-2018, присвоюється оцінка D. Проте оцінювання містом основних доходів поступово покращувалося протягом цього періоду і головною трудностю залишається прогнозування змішаних доходів.

PI-3.2. Дотримання структури доходів

Розраховані відхилення для трьох років 2016-2018 склали, відповідно, 24,2 відсотка, 12,3 відсотка і 13,5 відсотка. Якщо включити податки центрального уряду, то відхилення будуть складати, відповідно, 16,0%, 13,1% і 14,6% протягом трьох років 2016-2018 (усі розрахунки наводяться у Додатку 4). Оскільки відхилення за обома підходами були меншими за 15 відсотків у двох із трьох років, присвоюється оцінка C.

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|--------|------------------------------|--------|--|
| PI-3 | Виконання доходів бюджету | D+ | Метод оцінювання M2 |
| PI-3.1 | Виконання сукупних доходів | D | Фактичні доходи перевищили 116% від початкового бюджету у двох із трьох років 2016-2018. |
| PI-3.2 | Дотримання структури доходів | C | Відхилення було меншим за 15% у двох із трьох років 2016-2018. |

3.3 Компонент 2. Прозорість державних фінансів

PI-4 Бюджетна класифікація

Цей показник оцінює ступінь відповідності бюджетної класифікації та рахунків органу влади міжнародним стандартам. Він оцінюється за даними повного фіскального року 2018. Місто використовує ту ж економічну, адміністративну та програмну класифікацію, що й центральний уряд, а національна система казначейства збирає ту ж інформацію про кожну операцію, яку вона збирає на рівні центрального уряду. Щорічні бюджетні звіти подаються Раді проаналізованими за адміністративною, програмною та економічною (відповідно до тризначної СДФ) класифікаціями. Програмні класифікації знаходяться на субфункціональному рівні і містять усі дані, необхідні для проведення розподілу за функціями, як показано вище у PI-2. Проте адміністративний розподіл не подається у звітах про виконання. З цієї причини, присвоюється оцінка D.

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|------|-----------------------|--------|--|
| PI-4 | Бюджетна класифікація | D | Метод оцінювання M1. Формування бюджету ґрунтується на адміністративній, економічній та програмній класифікаціях, проте звіти про виконання не включають адміністративної класифікації. |

PI-5 Бюджетна документація

Цей показник оцінює повноту інформації, поданої у річній бюджетній документації, яка вимірюється відповідно до конкретного переліку базових і додаткових елементів. Вони показані у наступній таблиці. Показник оцінюється за змістом останнього міського бюджету, поданого до законодавчого органу, тобто бюджетного документа за 2019 рік. Бюджетна документація публікується на вебсайті міста (див. PI-9 нижче).

Таблиця 0.8. Бюджетна документація

| Повний опис вимог PEFA 2016 | Вимоги виконані? (Так/Ні) | Інформація, включена до бюджету 2019 року |
|-----------------------------|------------------------------|---|
| Базові елементи | | |

| Повний опис вимог PEFA 2016 | Вимоги виконані? (Так/Ні) | Інформація, включена до бюджету 2019 року |
|---|------------------------------|--|
| <p>1. Прогноз фіскального дефіциту або профіциту, або нарощувальний операційний результат</p> | Ні | Хоча й надається інформація, на основі якої можна розрахувати фіскальний баланс, він явно не показаний. |
| <p>2. Результат виконання бюджету попереднього року, подається у такому ж форматі, як і бюджетна пропозиція.</p> | Так | Уся інформація подається на офіційному сайті Хмельницької міської ради у розділі «Міський бюджет»: https://khm.gov.ua/uk/budget |
| <p>3. Бюджет поточного фіскального року подається у такому ж форматі, як і бюджетна пропозиція. Це може бути переглянутий бюджет або розрахунковий результат.</p> | Так | Уся інформація подається на офіційному сайті Хмельницької міської ради у розділі «Міський бюджет»: https://khm.gov.ua/uk/budget |
| <p>4. Зведені бюджетні дані стосовно доходів і видатків відповідно до основних рубрик використаних класифікацій, включно з даними за поточний і попередній рік, з детальною розбивкою кошторисів доходів і видатків.</p> | Так | Надаються як частина бюджетної документації |
| <p>Додаткові елементи</p> | | |
| <p>5. Дефіцитне фінансування, з описом його очікуваного складу.</p> | Так | -- |
| <p>6. Макроекономічні припущення, включно, як мінімум, з розрахунками зростання ВВП, інфляції, процентних ставок і обмінного валютного курсу.</p> | н/з | -- |
| <p>7. Накопичений борг, включно з деталями, як мінімум, на початок поточного фіскального року, поданими відповідно до вимог Статистики державних фінансів (СДФ) або іншого еквівалентного стандарту.</p> | Так | -- |

| Повний опис вимог PEFA 2016 | Вимоги виконані? (Так/Ні) | Інформація, включена до бюджету 2019 року |
|--|------------------------------|---|
| <p>8. Фінансові активи, включно з деталями, як мінімум, станом на початок поточного фінансового року, представленими відповідно до вимог Статистики державних фінансів (СДФ) або іншого еквівалентного стандарту.</p> | Ні | -- |
| <p>9. Підсумкова інформація про фінансові ризики, включно з потенційними зобов'язаннями, такими як гарантії та умовні зобов'язання, вбудовані до інструментів фінансування інфраструктури, таких як контракти державно-приватного партнерства (ДПП) і тому подібне.</p> | Ні | -- |
| <p>10. Пояснення бюджетних наслідків нових політичних ініціатив і значних нових державних інвестицій, з оцінками бюджетного впливу усіх значних змін політики щодо доходів і/або значних змін видаткових програм.</p> | Ні | -- |
| <p>11. Документація щодо середньострокових фінансових прогнозів. У цьому елементі, зміст документації щодо середньострокового прогнозу повинен містити, як мінімум, середньострокові прогнози видатків, доходів і фінансового балансу.</p> | н/з | - Середньострокові прогнози ще не готувалися (див. PI-14.1 нижче) |
| <p>12. Кількісне визначення податкових витрат. У цьому елементі, податкові витрати означають доходи, втрачені у зв'язку з пільговими умовами оподаткування, такими як звільнення, знижки, кредити, податкові пільги тощо.</p> | Ні | -- |

Джерело: Фінансове управління та вебсайт міста

Оскільки надаються три із чотирьох базових елементів, і ще два додаткових, виставляється оцінка С.

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|------|-----------------------|--------|--|
| PI-5 | Бюджетна документація | С | Надаються три з чотирьох базових елементів і два додаткових. |

PI-6 Операції міста, що не відображаються у фінансовій звітності

Цей показник визначає ступінь виключення доходів і видатків, над якими Місто має виключний контроль, з його фінансової звітності. Він охоплює усі міські операції протягом останнього завершеного фінансового року. Він містить такі три параметри і застосовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 6.1. Видатки, що не відображаються у фінансовій звітності;
- Параметр 6.2. Доходи, що не відображаються у фінансовій звітності;
- Параметр 6.3 Фінансова звітність позабюджетних установ.

PI-6.1 Видатки, що не відображаються у фінансовій звітності

Усі видатки установ (крім комунальних підприємств (КП) у власності міста, які розглядаються нижче у PI-10), які контролюються містом (освіта, охорона здоров'я, культура, спорт) включені як до бюджету, так і до звітів про результати, включно з видатками, що фінансуються за рахунок стягнення плати за користування послугами. Проектів за зовнішнього фінансування не було. Оцінка: А

PI-6.2 Доходи, що не відображаються у фінансовій звітності

Усі доходи установ, які контролюються містом (крім комунальних підприємств) включені як до бюджету, так і звітів про результати, включно із сумами, сплаченими користувачами послуг. Оцінка: А

PI-6.3 Фінансова звітність позабюджетних установ

Позабюджетних установ немає. Оцінка: не застосовується.

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|------|---|--------|----------------------|
| PI-6 | Операції міста, що не відображаються у фінансовій звітності | А | Метод оцінювання M2 |

| | | | |
|--------|--|-----|--|
| PI-6.1 | Видатки, що не відображаються у фінансовій звітності | А | Усі видатки, включно з тими, що фінансуються за рахунок стягнення плати з користувачів, включаються як до бюджетів, так і до фінансової звітності. |
| PI-6.2 | Доходи, що не відображаються у фінансовій звітності | А | Усі доходи, включно з платежами користувачів послуг, включаються як до бюджетів, так і до фінансової звітності. |
| PI-6.3 | Фінансова звітність позабюджетних установ | н/з | Позабюджетних установ немає. |

PI-7 Трансферти органам влади нижчого рівня

Оскільки м. Хмельницький не має підпорядкованих органів влади, цей показник і його два параметри (7.1 Система розподілу трансфертів і 7.2 Своєчасність інформації про трансферти) є «незастосовними».

PI-8 Інформація про результати надання послуг (M2)

Цей індикатор аналізує планові показники щодо надання послуг у бюджетній документації і подальшу звітність про фактичні результати порівняно з плановими показниками. Він має чотири параметри і використовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів.

- Параметр 8.1 Плани надання послуг (охоплює інформацію за 2019 рік);
- Параметр 8.2 Досягнуті результати надання послуг (охоплює інформацію за 2017 рік);
- Параметр 8.3 Ресурси, отримані суб'єктами надання послуг (охоплює інформацію за 2018 рік);
- Параметр 8.4 Оцінювання результатів надання послуг (охоплює інформацію за 2016-2018).

Перші два параметри розглядають інформацію, яка надавалася про рівень запланованих послуг і рівень фактично наданих послуг, у той час, як два останні параметри ставлять спочатку запитання про наявність інформації про ресурси, отримані окремими школами і лікарнями, а потім – про наявність незалежного оцінювання наданих послуг.

PI-8.1 Плани надання послуг

Бюджетні кошториси містять інформацію про діяльність міських департаментів і зміст програм, які охоплюють усі видатки міста. Кожен розпорядник бюджетних коштів має підготувати «паспорт програми» (Наказ Міністерства фінансів №836 від серпня 2014 року), включно з показниками ефективності, що визначають мету і цілі, які мають бути досягнуті протягом бюджетного періоду, і які публікуються як складова бюджетної документації. Прикладами можуть бути збільшення залучення дітей до дошкільної освіти з двох третин до п'яти шостих у відповідній віковій групі, і збільшення середнього розміру класу з 22 до 26. Показники ефективності є загалом показниками результатів або наслідків, але не обома одночасно. Оцінка: В

PI-8.2 Досягнуті результати надання послуг

Публікуються річні звіти про виконання бюджетних програм і про хід виконання міських цільових програм, але вони не дають узгодженої інформації про їх результати та наслідки, порівняно з початковими плановими показниками, які охоплюють 75 відсотків міських видатків. Наприклад, звіти про ефективність роботи щодо кількості пацієнтів, які пройшли лікування, можуть не повною мірою відображати негативний вплив підвищення цін на ліки на якість лікування. У тих випадках, де є наявність стратегії, вони не корелюють з представленням програм у бюджетній документації. Оцінка: С

PI-8.3 Ресурси, отримані надавачами послуг

План рахунків, який використовується національною системою Казначейства, через яку проходять усі операції, гарантує, що можуть бути ідентифіковані усі ресурси, використані окремими школами і закладами охорони здоров'я. Це застосовувалося протягом періоду 2016-2018 років. На заклади освіти та охорони здоров'я разом припадає біля 45 відсотків усіх видатків міста. Зібрана інформація дозволяє оцінити витрати на надання послуг (витрати на навчання учня або лікування пацієнта). Готуються річні звіти, які подають доходи і видатки (включно з видатками, які фінансуються за рахунок доходів, зібраних з інших джерел, отриманих закладами) кожного закладу, але вони не публікуються. Оцінка: А

PI-8.4 Оцінювання результатів надання послуг

Оцінювання результативності та ефективності надання послуг незалежними органами не проводилося для жодної із значних програм видатків або департаментів хоча б один раз протягом останніх трьох років. Також, не було підготовлено жодних звітів про досягнуту ефективність або результативність надання послуг чи то зовнішнім аудитом (Державна аудиторська служба – див. PI-30 нижче), чи якимось підрозділом міської адміністрації. Оцінка: D.

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|--------|--|--------|---|
| PI-8 | Інформація про результати надання послуг | C+ | Метод агрегації M2 |
| PI-8.1 | Плани надання послуг | B | У бюджетній документації надається інформація про показники ефективності для кожної бюджетної програми, які визначаються як результати або наслідки, але не обидва цих параметри. |
| PI-8.2 | Досягнуті результати надання послуг | C | Готуються річні звіти про виконання бюджетних програм, але вони не корелюють з представленням програм у бюджетній документації. |
| PI-8.3 | Ресурси, отримані надавачами послуг | A | Готуються річні звіти про доходи і видатки кожного закладу освіти та охорони здоров'я, проте вони не публікуються. |
| PI-8.4 | Оцінювання результатів надання послуг | D | Оцінювання внутрішніми чи зовнішніми аудиторами, чи іншими незалежними органами, не проводилося. |

PI-9 Доступ громадськості до фіскальної інформації

За допомогою цього показника оцінюється повнота фіскальної інформації, доступної громадськості, на основі визначених елементів інформації, доступ до яких громадськості вважається критичним. Оцінка цього показника залежить від того, скільки з п'яти базових елементів інформації і з чотирьох додаткових елементів доступні загалом громадськості. Він охоплює останній повний фіскальний рік 2018. Для отримання оцінки C або вищої, доступними мають бути не менше чотирьох з п'яти базових елементів.

Ситуація у місті Хмельницькому стосовно фіскальної документації, до якої мають доступ громадяни, описується у нижченаведеній таблиці.

Таблиця 0.9. Доступ громадськості до фіскальної інформації

| Елементи | Виконано (Так/Ні) | Посилання / Засоби публікації |
|------------------------------------|-------------------|-------------------------------|
| Basic Elements | | |
| 1) Річна документація щодо проєкту | Так | Документація публікується на |

| Елементи | Виконано (Так/Ні) | Посилання / Засоби публікації |
|---|-------------------|---|
| <p>бюджету. Повний пакет документації щодо проекту бюджету, підготованого виконавчою владою (який представлений містом у PI-5), доступний громадськості протягом одного тижня після його подання виконавчим органом Міській раді.</p> | | <p>сайті міста протягом 5 днів після її подання Раді. (https://khm.gov.ua/budget).</p> |
| <p>2) Ухвалений бюджет. Закон про річний бюджет, ухвалений Міською радою, публікується протягом двох тижнів після прийняття рішення.</p> | Так | <p>Затверджений бюджет публікується на сайті міста протягом тижня після його ухвалення Радою (https://khm.gov.ua/budget).</p> |
| <p>3) Звіти про виконання бюджету, що видаються протягом року. Звіти, зазвичай, надаються громадськості протягом одного місяця після їх випуску, як це оцінюється у PI-28.</p> | Так | <p>Звіти оприлюднюються на сайті міста протягом 2 тижнів після кінця місяця (https://khm.gov.ua/budget).</p> |
| <p>4) Річний звіт про виконання бюджету. Звіт оприлюднюється протягом шести місяців після закінчення фінансового року.</p> | Так | <p>Звіт публікується на сайті міста протягом 3 місяців після кінця року (https://khm.gov.ua/budget)</p> |
| <p>5) Річний фінансовий звіт, перевірений аудитором, який включає або який супроводжується звітом зовнішнього аудиту. Звіти оприлюднюються протягом дванадцяти місяців після завершення фінансового року.</p> | н/з | <p>Звіти аудиту, які б охоплювали усю сукупність річних фінансових звітів міста, поки що не готувалися.</p> |
| Додаткові елементи | | |
| <p>6) Попередня доповідь про бюджет. Загальні параметри проекту бюджету, що подається виконавчою владою, стосовно видатків, планованих доходів і боргу, оприлюднюються не пізніше ніж через чотири місяців після початку фінансового року.</p> | Ні | <p>Інформація такого роду не готується і не публікується.</p> |
| <p>7) Інші звіти за результатами зовнішнього аудиту. Усі не конфіденційні звіти щодо консолідованих операцій міської</p> | Так | <p>Звіти ДАС про окремі операції міста публікуються на сайтах міста і ДАС</p> |

| Елементи | Виконано (Так/Ні) | Посилання / Засоби публікації |
|---|-------------------|--|
| влади оприлюднюються протягом шести місяців після подання. | | |
| 8) Резюме проекту бюджету. Зрозуміле, просте резюме проекту бюджету, поданого виконавчої владою, або ухваленого бюджету доступне особам, які не є експертами з бюджетних питань, який часто називають «громадянський бюджет», і який за потреби також перекладається на найбільш розповсюджену розмовну місцеву мову, оприлюднюється протягом двох тижнів після подання проекту бюджету виконавчої владою законодавчому органу і протягом одного місяця після схвалення бюджету. | Так | Спрощений виклад публікується на вебсайті міста під час презентації бюджету Раді, і ще раз після прийняття бюджету. (https://khm.gov.ua). |
| 9) Макроекономічні прогнози | н/з | Не застосовується на рівні СОВ |
| Доповняльні елементи (якщо будь-які з додаткових елементів є незастосовними до субнаціональних органів влади) | | |
| 10) Інформація про оплати, збори і податки, що належать субнаціональному органу влади. Інформація є актуальною і доступною громадськості. | Так | Інформація про податки загальнодоступна від Державної фіскальної служби, а про оплати і збори – від міських департаментів. |
| 11) Інформація про стандарти послуг надається містом. | Так | Інформація про послуги, які надаються містом, доступна на сайті міста. |

Оскільки усі чотири застосовних базових елементи і чотири додаткових елементи виконуються, оцінка – А.

| PI | Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|------|---|--------|---|
| PI-9 | Доступ громадськості до фіскальної інформації | А | Усі чотири застосовних базових елементи надаються, плюс чотири інших. |

3.4 Компонент 3. Управління активами та зобов'язаннями

PI-10 Звітування про фінансові ризики

Цей показник визначає ступінь звітування про фінансові ризики для міської влади. Фінансові ризики можуть виникати в результаті несприятливих макроекономічних ситуацій, фінансових позицій державних корпорацій та умовних зобов'язань власних програм і заходів міста, включно з позабюджетними установами. Вони також можуть виникати у зв'язку з іншими внутрішніми і зовнішніми ризиками, такими як неефективність ринку та стихійні лиха. Цей показник містить три параметри і застосовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів. Показник оцінюється за останній повний фінансовий рік.

- Параметр 10.1 Моніторинг державних корпорацій
- Параметр 10.2 Моніторинг субнаціональних органів влади
- Параметр 10.3 Умовні зобов'язання та інші фінансові ризики

Перший параметр цього показника розглядає звітність корпоративних суб'єктів, які знаходяться у міській власності і діяльність яких не включена до річного бюджету міста. Другий параметр стосується моніторингу органів влади нижчого рівня і тому є «незастосовним». Третій ставить запитання про річну публікацію інформації про умовні зобов'язання та інші фінансові ризики.

PI-10.1 Моніторинг державних корпорацій

Місто має 32 підприємства (КП) різних видів, включно з, наприклад, громадським водолікувальним курортом та Інформаційним центром, який надає послуги ІТ, а також більшими компаніями, відповідальними за водопостачання, автобусні перевезення, централізоване теплопостачання, міське освітлення та утримання доріг. Більші комунальні підприємства подають квартальні звіти Міськвиконкому, а менші КП подають лише річні звіти. Їх операції у підсумковому вигляді показані у вищенаведеній таблиці 2.11. Усі ці підприємства надають різного роду економічні послуги; вони створені не для того, щоб перебрати на себе адміністративні функції міської влади. Чотири п'ятих їхніх доходів надходить від споживачів, а решта від договорів з містом або субсидій, коли ціни встановлюються нижче собівартості, як це має місце для громадського транспорту. Зведений річний звіт готується до затвердження Виконавчим комітетом і публікується на сайті міста. Річні фінансові звіти майже усіх міських підприємств також публікуються на сайті міста, проте немає вимоги щодо проведення їхнього аудиту, хоча їх діяльність і може підлягати аудиту з боку Державної аудиторської служби центрального уряду, разом із відповідними службами міста. З огляду на відсутність аудиту, оцінка – С.

PI-10.2 Моніторинг підпорядкованих органів влади

Оскільки у цьому випадку немає підпорядкованих органів влади, цей параметр вважається «незастосовним».

PI-10.3 Умовні зобов'язання та інші фіскальні ризики

Місто Хмельницький не брало на себе жодних зобов'язань щодо фінансування державно-приватним партнерством державних інвестицій і, здається, для міста немає значних ризиків повеней чи інших стихійних лих, які можуть являти собою неявні умовні зобов'язання. Отже, місто не має явних умовних зобов'язань, які би підлягали розглядові відповідно до цього параметра. Зобов'язання, пов'язанні з діяльністю комунальних підприємств, розглядаються у вищенаведеному п. 10.1. Оцінка: н/з

| PI | Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|-----------|--|--------|--|
| PI - 10 | Звітування про фіскальні ризики | С | M2 |
| PI – 10.1 | Моніторинг державних корпорацій | С | Комунальними підприємствами регулярно готуються фінансові звіти та укладається зведений річний звіт. У той же час, звіти не проходять незалежної аудиторської перевірки. |
| PI – 10.2 | Моніторинг підпорядкованих органів влади | н/з | Хмельницький не має підпорядкованих органів влади. |
| PI – 10.3 | Умовні зобов'язання та інші фіскальні ризики | н/з | Місто не має умовних зобов'язань |

PI-11 Управління державними інвестиціями

Цей показник призначається для розгляду економічної оцінки, відбору, формування витрат і моніторингу проектів державних інвестицій містом, із наголосом на найбільших і найважливіших проектах. Періодом часу для оцінювання цього показника є останній повний фіскальний рік (2018). Він містить чотири параметри і використовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів.

- Параметр 11.1 Економічний аналіз інвестиційних проектів
- Параметр 11.2 Вибір інвестиційних проектів
- Параметр 11.3 Формування витрат інвестиційних проектів
- Параметр 11.4 Моніторинг інвестиційних проектів

Чотири параметри цього показника краще відповідають ситуації центрального уряду, а не окремого муніципалітету. Перший параметр визначає, чи інвестиційні пропозиції підлягають економічному аналізу у відповідності з національними настановами;

другий визначає, чи пріоритетність проєктів встановлюється на основі опублікованих стандартних критеріїв; третій визначає, чи враховуються витрати на повний життєвий цикл проєкту; а четвертий розглядає наявність моніторингу виконання проєкту.

Міський бюджет розподіляється між загальним фондом, який покриває поточні витрати, і спеціальним фондом, з якого фінансуються інвестиції. Деякі доходи (наприклад, надходження від продажу активів) накопичуються у спеціальному фонді, проте інвестиції переважно фінансуються за рахунок трансфертів із загального фонду або асигнувань центрального уряду. Державна інвестиція планується відповідно до плану розвитку міста на період 2017-2025рр. Інвестиції комунальних підприємств включаються до міської програми державних інвестицій, так само, як і інвестиції, що фінансуються безпосередньо із міського бюджету.

PI-11.1 Економічний аналіз інвестиційних пропозицій

Ні центральний уряд, ні місто не видали загальних настанов щодо вибору інвестиційних проєктів, і немає послідовної вимоги стосовно того, що усі значні інвестиційні проєкти повинні проходити економічний аналіз. Проте проєкти державних інвестицій плануються в рамках Плану дій із впровадження міської Стратегії розвитку на період 2017-2020 років і включаються до щорічних міських програм соціально-економічного розвитку. Найважливішими проєктами, які виконувалися протягом 2016-2020 років, є три мережі водопостачання і водовідведення вартістю приблизно 440 млн. грн., три шкільних проєкти вартістю приблизно 210 млн. грн., два спортивних проєкти вартістю приблизно 290 млн. грн. і проєкт енергоефективності вартістю 20 млн. грн. (для якого місто залучило єдину непогашену позику на суму 11,8 млн. грн.). Більша частина фінансування на проєкти водопостачання та у сфері спорту була надана центральним урядом, у той час, як місто покриває більшу частину витрат на шкільні проєкти. Тільки великий проєкт водопостачання (який запланований на багато років), найбільший освітній проєкт і найбільший спортивний проєкт відповідають критерію PEFA щодо визначення витрат більш ніж одного відсотка від загальних річних видатків, а, отже, вважаються значними проєктами. Інвестиційна програма міста аналізується і координується Управлінням економіки з урахуванням його оцінки економічного аналізу витрат і результатів значних проєктів, які пропонуються різними розпорядниками бюджету, та їхнього внеску в реалізацію стратегії розвитку міста. Критерії ефективності встановлюються і публікуються для кожного етапу впровадження проєктів на основі цього аналізу. Оцінка: А

PI -11.2 Вибір інвестиційних проєктів

Пріоритети усіх державних інвестицій визначаються міською адміністрацією відповідно до Плану дій на 2017-2020 роки із впровадження Стратегії розвитку міста, яка встановлює критерії відбору проєктів. Оцінка: А

PI-11.3 Формування витрат інвестиційних проєктів

Річні бюджети містять інформацію як про видатки протягом наступного року, так і витрати на завершення різних проєктів у ході їх реалізації, включно з витратами значних проєктів, описаних у вищенаведеному п.11.1. Пояснювальні записки до бюджету також показують видатки на проєкти протягом двох наступних років. Оцінка: С

PI-11.4 Моніторинг інвестиційних проєктів

В наявності є надійні механізми для моніторингу витрат і фізичного поступу проєктів, включно з щотижневим оперативним звітуванням перед відповідним міським департаментом і міським головою. План місцевого економічного розвитку містить таблицю, яка відображає показники ефективності, пов'язані з кожним проєктом, і ступінь їхнього виконання. Міський голова заснував Комітет з моніторингу, який регулярно аналізує поступ проєктів, включно з їхніх внеском у План дій міста на 2017-2020 роки. Квартальні звіти про виконання проєктів подаються Виконавчому комітетові і публікуються на сайті міста. Зведені річні звіти готує та оприлюднює Управління економіки міста. Оцінка: А

| PI | Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|---|--------|---|
| PI-11 | Управління державними інвестиціями | B+ | Метод оцінювання M2 |
| PI-11.1 | Економічний аналіз інвестиційних пропозицій | A | Рішення щодо всіх значних проєктів державних інвестицій ґрунтуються на їх внеску у соціально-економічний розвиток міста. Показники ефективності встановлюються для кожного етапу виконання проєктів на основі аналізу витрат і результатів. |
| PI-11.2 | Вибір інвестиційних проєктів | A | Міською адміністрацією визначається пріоритетність усіх проєктів державних інвестицій відповідно до критеріїв, встановлених у міському Плані дій на 2017-2020 роки. |
| PI-11.3 | Формування витрат інвестиційних проєктів | C | Річні бюджетні припущення показують видатки на інвестиційні проєкти протягом бюджетного року, а також витрати до завершення кожного проєкту. |
| PI-11.4 | Моніторинг інвестиційних проєктів | A | Готуються квартальні і річні звіти про хід виконання інвестиційних проєктів, включно зі ступенем виконання планових показників, а також публікується зведений |

| | | | |
|--|--|--|--------------|
| | | | річний звіт. |
|--|--|--|--------------|

PI-12 Управління державними активами

Цей показник має на меті оцінку управління та моніторингу активів субнаціонального органу влади, а також прозорості відчуження активів. Він містить такі три параметри, які оцінюються за останні 12 місяців і використовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 12.1 Моніторинг фінансових активів
- Параметр 12.2 Моніторинг нефінансових активів
- Параметр 12.3 Прозорість відчуження активів

PI-12.1 Моніторинг фінансових активів

Місто проводить докладний моніторинг своїх комунальних підприємств, активи яких оцінюються за початковою вартістю, і публікує річний звіт про їхню діяльність (див. також п. PI-10.1 вище). Окремий підрозділ призначений для покращення ефективності комунальних підприємств і він також служить як центральний пункт для збирання і ведення документації про їх діяльність. Річні фінансові звіти підприємств включають баланси, які показують залишкову вартість їхніх активів. Фінансові звіти міста включають залишки на казначейському рахунку, за якими щоденно проводиться звіряння даних міста і казначейства, і строкові депозити у державних банках. Оцінка: В

PI-12.2 Моніторинг нефінансових активів

Єдиного реєстру будівель та інших нефінансових активів міста немає. Кожен міський департамент відповідає за ведення документації щодо власного майна та інших активів, включно з їх віком та використанням. Отже, Управління комунального майна веде реєстр будівель, які знаходяться у власності міста, а щодо інфраструктурних активів міста ведеться окремий реєстр. Місто вважає їх повними і актуальними. Реєстр будівель публікується на сайті міста. Розробляється новий національний електронний реєстр майна, до якого поступово переносяться дані щодо міських активів. Також публікується конкретна інформація про те, які саме об'єкти є доступними для продажу або оренди. Оцінка: В

PI-12.3 Прозорість відчуження активів

Національне законодавства (Закон про приватизацію державного і комунального майна, січень 2018) вимагає прозорості при відчуженні державних активів. У власності міста знаходиться біля 2300 будинків і квартир, які можуть пропонуватися на продаж, і 490 будинків були продані з 1993 року. Будинки, доступні для продажу чи оренди, вказані на сайті міста, і на момент продажу публікуються сплачені ціни та особи покупців; загальні надходження відображаються у річних фінансових звітах. Відчуження активів підлягає узгодженню Радою відповідно до Закону про місцеве

самоврядування 1997 року. Від продажу активів у 2018 році було отримано надходження на суму 11,6 млн. грн. Оцінка: А

| PI | Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|-----------------------------------|--------|--|
| PI-12 | Управління державними активами | B+ | Метод оцінювання M2 |
| PI-12.1 | Управління фінансовими активами | B | Публікується річний звіт про результати діяльності комунальних підприємств міста, які оцінюються за їх початковою вартістю. Фінансові звіти містять залишки на казначейському рахунку та банківських рахунках. |
| PI-12.2 | Управління нефінансовими активами | B | Ведуться реєстри земельних ділянок і будівель, які знаходяться у власності департаментів послуг міста, також публікується інформація про їхній вік і використання. |
| PI-12.3 | Прозорість відчуження активів | A | В наявності прозорі процедури відчуження активів, причому відчуження у кожному випадку вимагає схвалення Ради. |

PI-13 Управління боргом

Цей показник призначається для оцінки управління внутрішнім і зовнішнім боргом і гарантіями. Він має визначити наявність задовільної управлінської практики, звітності та механізмів контролю для забезпечення ефективних і результативних угод. Показник має такі два параметри, що стосуються муніципалітетів і оцінюються на основі останніх 12 місяців, і використовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок:

- Параметр 13.1 Облік і звітування про боргові зобов'язання та гарантії
- Параметр 13.2 Схвалення боргових зобов'язань і гарантії
- Параметр 13.3 Стратегія управління боргом

Усі застосовні параметри цього показника стосуються боргових зобов'язань і гарантії, залучених безпосередньо субнаціональними органами влади та обслуговуваних субнаціональним органом влади.

PI-13.1 Облік і звітування про боргові зобов'язання та гарантії

Бюджетний кодекс встановлює порівняно низькі обмеження для запозичень субнаціональними органами влади. Загальна політика Хмельницького полягає в тому, щоб не здійснювати запозичень. Місто має лише одну невелику непогашену позику на суму 11,8 млн. грн. на кінець 2018 року (див. PI-11.1 вище); у 2016 і 2017 не

здійснювалося жодних платежів відсотків. Облік боргових зобов'язань є повним і точним, він щомісяця оновлюється та звіряється щомісяця. Оцінка: А

PI-13.2 Схвалення боргових зобов'язань і гарантій

Для залучення містом будь-якої позики вимагається схвалення Міської ради. Ініціативу тут має Фінансове управління, яке також обов'язково повинне сповістити Мінфін. Від центрального уряду не повинно бути заперечень, за умови, що місто буде залишатися в межах ліміту загальних непогашених запозичень, встановленого Бюджетним кодексом (стаття 18) на рівні 200 відсотків недавніх середніх річних інвестиційних видатків. Гарантії, які можуть надаватися лише у обмежених обставинах позичальникам приватного сектора, вимагають схвалення Міською радою. Оцінка: А

PI-13.3 Стратегія управління боргом

Місто має лише одну порівняно невелику непогашену позику, а середньо- чи довгострокового плану здійснення нових інвестицій за рахунок боргового фінансування немає. Відповідно, не було питань щодо потреби у стратегії управління боргом. Оцінка: не застосовується

| PI | Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|---|--------|--|
| PI-13 | Управління боргом | А | Метод оцінки М2 |
| PI-13.1 | Облік і звітування | А | Облік боргових зобов'язань є повним і точним; оновлюється та узгоджується щомісяця. |
| PI-13.2 | Схвалення боргових зобов'язань і гарантій | А | За управління боргом виключну відповідальність несе міське Фінансове управління, яке звітується перед Радою. |
| PI-13.3 | Стратегія управління боргом | н/з | Місто має лише одну невелику непогашену позику. |

3.5 Компонент 4. Фіскальна стратегія та бюджетування на основі політики

PI-14 Макроекономічна та фіскальне прогнозування

Цей показник оцінює здатність уряду розробляти надійні макроекономічні та фіскальні прогнози, які є критично важливими для розробки сталої фіскальної стратегії та забезпечення більшої передбачуваності асигнувань бюджету. Він також призначений для оцінки спроможності уряду визначати фіскальний вплив потенційних змін економічних обставин. Показник має три параметри і використовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів.

- PI-14.1 Макроекономічні прогнози
- PI-14.2 Фіскальні прогнози
- PI-14.3 Аналіз макрофіскальної чутливості

PI-14.1. Макроекономічні прогнози

Перший параметр цього показника стосується підготовки макроекономічних прогнозів урядом, який оцінюється. Оскільки Хмельницький не готує своїх власних економічних прогнозів, цей параметр є незастосовним.

PI-14.2 Фіскальні прогнози

Другий параметр ставить запитання про те, чи фіскальні прогнози, які охоплюють доходи і видатки бюджетного року і двох подальших років, були подані Міській раді разом з бюджетами на 2017-2019 роки. Хоча середньострокові прогнози на сьогодні вже вимагаються Бюджетним кодексом, вони ще не були підготовані Хмельницьким.
Оцінка: D

PI-14.3 Аналіз макрофіскальної чутливості

Оцінка впливу альтернативних макроекономічних припущень на фіскальні прогнози не проводилася. Оцінка: не застосовується

| PI | Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|--|--------|--|
| PI-14 | Макроекономічне та фіскальне прогнозування | D | Метод оцінювання M2 |
| PI-14.1 | Макроекономічні прогнози | н/з | Незастосовні на рівні COB |
| PI-14.2 | Фіскальні прогнози | D | Середньострокові фіскальні прогнози не виконувалися. |

| | | | |
|---------|-----------------------------------|-----|---|
| PI-14.3 | Аналіз макрофіскальної чутливості | н/з | Оцінка впливу альтернативних макроекономічних припущень не проводилася. |
|---------|-----------------------------------|-----|---|

PI-15 Фіскальна стратегія (M2)

Цей показник забезпечує аналіз спроможності розробляти і реалізувати чітку фіскальну стратегію. Він також вимірює здатність розробляти та оцінювати фіскальний вплив пропозицій політики щодо доходів і видатків, які спрямовані на досягнення фіскальних цілей міста. Він охоплює всі операції міста і складається із таких трьох параметрів, з використанням методу M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 15.1. Фіскальний вплив стратегічних пропозицій (останні три фіскальних роки);
- Параметр 15.2. Затвердження фіскальної стратегії (останній фіскальний рік);
- Параметр 15.3. Звітування про кінцеві фіскальні результати (останній завершений фіскальний рік).

Перший параметр показника ставить запитання, чи міська адміністрація подає Раді оцінки фіскального впливу усіх пропонованих змін політики щодо доходів і видатків на наступні три роки. Другий параметр запитує, чи адміністрація подала свою фіскальну стратегію на наступні три роки Раді (як мінімум, на один бюджетний рік і на два наступні фіскальні роки), включно з фіскальними цілями, визначеними у часі. Останній параметр показника оцінює, чи адміністрація подала Раді звіт про хід реалізації своєї раніше затвердженої фіскальної стратегії. Отже, цей показник припускає, що міська адміністрація здатна контролювати увесь свій бюджет в цілому і планувати усі свої видатки на часовий горизонт не менше трьох років.

PI-15.1 Фіскальний вплив стратегічних пропозицій

Цифри річних бюджетних пропозицій не супроводжуються поясненнями впливу нових рішень щодо податків, зборів та інвестицій на доходи і видатки у бюджетному році. Оцінка: D

PI-15.2 Затвердження фіскальної стратегії

Місто не затвердило фіскальної стратегії. Оцінка: н/з

PI-15.3 Звітування про кінцеві фіскальні результати

Стратегія, за якою можна було б вимірювати поступ, не затверджена. Оцінка: н/з

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|----|-------------------|--------|----------------------|
|----|-------------------|--------|----------------------|

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|---|--------|--|
| PI-15 | Фіскальна стратегія | D | Метод агрегації M2 |
| PI-15.1 | Фіскальний вплив стратегічних пропозицій | D | Річні бюджети не містять пояснення впливу змін політики на доходи і видатки. |
| PI-15.2 | Затвердження фіскальної стратегії | н/з | Фіскальну стратегію не затверджено. |
| PI-15.3 | Звітування про кінцеві фіскальні результати | н/з | Звіти про поступ реалізації фіскальної стратегії не готувалися. |

PI-16 Середньострокова перспектива у бюджетування видатків

Цей показник розглядає ступінь розробки видаткових бюджетів на середньостроковий період у межах явних середньострокових стель бюджетних видатків. Він також вивчає, якою мірою річні бюджети виводяться із середньострокових оцінок і ступінь узгодження між середньостроковими бюджетними оцінками та стратегічними планами. Він охоплює останній бюджет, поданий Раді, містить такі чотири параметри і використовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 16.1. Середньострокові оцінки видатків;
- Параметр 16.2. Стелі середньострокових видатків;
- Параметр 16.3. Узгодження стратегічних планів і середньострокових бюджетів;
- Параметр 16.4. Узгодженість бюджетів з оцінками попереднього року.

Перший параметр показника розглядає ступінь деталізації середньострокових фіскальних прогнозів, підготованих субнаціональним органом влади в рамках щорічного бюджетного циклу. Другий оцінює, чи стелі видатків на три роки для кожної служби чи адміністративного підрозділу визначаються міською адміністрацією колективно на початку процесу; третій параметр оцінює, чи пропозиції видаткової політики узгоджуються із середньостроковими стратегічними планами; і четвертий – чи надаються пояснення щодо змін між середньостроковими бюджетними прогнозами (MTBF) наступних років.

PI-16.1 Середньострокові оцінки видатків

Середньострокові оцінки видатків не готувалися. Оцінка: D

PI-16.2 Стелі середньострокових видатків

Не було запитання щодо встановлення стель для розрахунку середньострокових видатків. Оцінка: D

PI-16.3 Узгодження стратегічних планів і середньострокових бюджетів

Середньострокові бюджети, узгодження яких зі стратегічними планами можна було би оцінити, не готувалися. Проте деякі елементи планів розвитку міста, які охоплюють усі департаменти міста, відображаються у річних бюджетних оцінках, відповідно до наявності фінансування для інвестицій. Оцінка: С

PI-16.4 Узгодженість бюджетів з оцінками попереднього року

Середньострокові оцінки, з якими можна було би порівняти оцінки подальших років, не готувалися. Оцінка: н/з

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|-----------|---|---------------|---|
| PI-16 | Середньострокова перспектива у бюджетуванні видатків | D+ | Метод агрегації (M2) |
| PI-16.1 | Середньострокові оцінки видатків | D | Середньострокові оцінки видатків не готувалися. |
| PI-16.2 | Стелі середньострокових видатків | н/з | Не було запитання щодо встановлення стель середньострокових видатків. |
| PI-16.3 | Узгодження стратегічних планів і середньострокових бюджетів | С | Деякі елементи стратегічних планів міста відображаються у річних бюджетних оцінках. |
| PI-16.4 | Узгодженість бюджетів з оцінками попереднього року | н/з | Немає середньострокових оцінок, які б могли служити базою для порівняння. |

PI-17 Процес підготовки бюджету

Цей показник призначається для вимірювання ефективності участі відповідних зацікавлених сторін, включно з політичним керівництвом, у процесі підготовки бюджету, та визначенні, чи така участь є упорядкованою і своєчасною. Він охоплює бюджетний муніципальний орган влади і містить такі три параметри, з використанням методу M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 17.1. Бюджетний календар (охоплює останній річний бюджет, поданий Міській раді);
- Параметр 17.2. Настанови з підготовки бюджету (охоплює останній річний бюджет, поданий Міській раді);
- Параметр 17.3. Подання бюджету законодавчому органу (охоплює останні три річних бюджети, подані Міській раді).

PI-17.1 Бюджетний календар

В наявності є добре налагоджений бюджетний календар, який загалом дотримується. На початку жовтня кожного року розпорядникам коштів видається бюджетний циркуляр, з поданням запитів на початку листопада. Календар для бюджету 2019 року наводиться нижче у таблиці 3.10. Оскільки розпорядники коштів мали шість тижнів для підготовки своїх запитів, присвоюється оцінка В.

| Таблиця 3.10 Календар р бюджету 2019 року | Перелік заходів | Відповідальні виконавці | Строки дотримання законодавчих вимог (дд.мм.рррр) | Фактичне подання (дд.мм.рррр) |
|--|---|------------------------------------|---|--|
| 1 | Розробка і схвалення «Інструкції з підготовки бюджетних запитів для проєкту бюджету м. Хмельницького на 2019 рік» | Фінансове управління | 06.10.2018 | 10.09.2018 |
| 2 | Підготовка інформаційних запитів до Головного управління Державної фіскальної служби у Хмельницькій області і виконавчих органів міської ради щодо формування показників надходжень до міського бюджету у 2019 році за відповідними джерелами доходів | Фінансове управління | 06.10.2018 | 12.09.2018 |
| 3 | Публікація і надання інструкції з підготовки бюджетних запитів до проєкту бюджету м. Хмельницького на 2019 рік головним розпорядникам | Фінансове управління | 06.10.2018 | 03.10.2018 |

| | | | | |
|---|---|--|------------|------------|
| | бюджетних коштів (Бюджетний циркуляр) | | | |
| 4 | Організація розробки бюджетних запитів до проекту міського бюджету на 2019 рік і їх подання до Фінансового управління | Головні розпорядники коштів | 25.10.2018 | 25.10.2018 |
| 5 | Підготовка Головним управлінням Державної фіскальної служби у Хмельницькій обл. та виконавчими органами Міської ради пропозицій щодо прогнозних показників дохідної частини міського бюджету щодо відповідних джерел надходжень і подання до Фінансового управління для включення до проекту міського бюджету на 2019 рік | Головне управління Державної фіскальної служби у Хмельницькій області, виконавчі органи Міської ради | 25.10.2018 | 19.10.2018 |
| 6 | Підготовка і подання до Фінансового управління інформації про соціально-економічний стан міста і прогноз його розвитку на 2019 рік | Управління економіки | 01.11.2018 | 26.10.2018 |
| 7 | Аналіз бюджетних запитів до проекту міського бюджету на 2019 рік, поданих головними | Фінансове управління | 01.11.2018 | 1.11.2018 |

| | | | | |
|----|--|---|------------|------------|
| | розпорядниками коштів | | | |
| 8 | Розгляд і обговорення пропозицій головних розпорядників коштів до проекту міського бюджету на 2019 рік за участі громадськості | Фінансове управління, головні розпорядники коштів | 07.11.2018 | 6.11.2018 |
| 9 | Проведення узгоджувальних зустрічей з головними розпорядниками коштів щодо відповідності бюджетних запитів до вимог бюджетного законодавства та їх включення до пропозицій до проекту міського бюджету на 2019 рік | Фінансове управління, головні розпорядники коштів | 10.11.2018 | 9.11.2018 |
| 10 | Підготовка проекту рішення про бюджету міста Хмельницького на 2019 рік з додатками до нього | Фінансове управління | 15.11.2018 | 14.11.2018 |
| 11 | Публікація проекту рішення про бюджет міста Хмельницького на 2019 рік на сайті Міської ради | Фінансове управління | 16.11.2018 | 16.11.2018 |
| 12 | Презентація і громадське обговорення проекту бюджету міста Хмельницького на 2019 рік | Фінансове управління | 27.11.2018 | 16.11.2018 |

| | | | | |
|----|--|---|------------|------------|
| 13 | Розгляд Міською радою, Виконавчим комітетом проекту бюджету міста Хмельницького на 2019 рік | Виконавчий комітет Міської ради | 30.11.2018 | 20.11.2018 |
| 14 | Розгляд проекту рішення «Про бюджет міста Хмельницького на 2019 рік» постійним (бюджетним) комітетом Міської ради | Постійний (бюджетний) комітет Міської ради | 10.12.2018 | 22.11.2018 |
| 15 | Розгляд проекту рішення «Про бюджет міста Хмельницького на 2019 рік» сесією Міської ради | Міська рада | 12.12.2018 | 14.12.2018 |
| 16 | Публікація рішення сесії Міської ради «Про бюджет міста Хмельницького на 2019 рік» на сайті Міської ради та у газеті «Проскурів» | Фінансове управління, редакція газети «Проскурів» | 22.12.2018 | 17.12.2018 |

PI-17.2 Настанови з підготовки бюджету

Бюджетний циркуляр містить стелі для кожного розпорядника коштів, які встановлюються міським головою, як керівником міської адміністрації. Оцінка: А

PI-17.3 Подання бюджету Раді

Бюджетні пропозиції подавалися Виконавчим комітетом Раді до кінця листопада для кожного із трьох останніх бюджетів. Датами були 28 листопада 2016, 23 листопада 2017 і 29 листопада 2018 року відповідно для бюджетів 2017, 2018 і 2019 років.

Score: C

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|-------|-------------------|--------|----------------------|
| PI-17 | Процес підготовки | B | Метод агрегації (M2) |

| | бюджету (М2) | | |
|---------|--|---|---|
| PI-17.1 | Бюджетний календар | В | Існує добре налагоджений бюджетний календар, який дає розпорядникам коштів не менше місяця для підготовки своїх заявок. |
| PI-17.2 | Настанови з підготовки бюджету | А | Бюджетний циркуляр містить стелі видатків для кожного розпорядника коштів, які встановлює міський голова як керівник міської адміністрації. |
| PI-17.3 | Подання бюджету законодавчому органіві | С | Для останніх трьох бюджетів проект бюджету подавався Раді принаймні за місяць до кінця року. |

PI-18 Контроль бюджетів з боку законодавчого органу

Цей показник оцінює характер і масштаби законодавчого контролю за річним бюджетом. Він розглядає ступінь ретельного вивчення, обговорення та схвалення річного бюджету законодавчим органом, включно зі ступенем відповідного налагодження і дотримання процедур контролю законодавчим органом. Показник також оцінює існування правил щодо внесення змін до бюджету протягом року без попереднього схвалення Радою. Показник охоплює тільки операції муніципального бюджету і найостанніший бюджетний цикл, тобто, бюджет на 2019 фінансовий рік (за винятком параметра 18.3, який охоплює останні три бюджетних цикли). Він має такі чотири параметри і використовує метод М1 (WL) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 18.1. Обсяг і межі контролю бюджету;
- Параметр 18.2. Процедури контролю бюджету у законодавчому органі;
- Параметр 18.3. Своєчасність ухвалення бюджету;
- Параметр 18.4. Правила коригування бюджету виконавчим органом.

PI-18.1 Обсяг і межі контролю бюджету

Голова постійного (бюджетного) комітету Ради, який проводить попередній розгляд бюджетних пропозицій кожного року, повідомив, що аналіз Радою охоплює деталі доходів і видатків, але загальна фіскальна стратегія не розглядається. Оцінка: С

PI-18.2 Процедури контролю бюджету Радою

Процедури Ради щодо розгляду бюджету є добре налагодженими, як це визначається у її регламенті. Адміністрація консулює Раду у жовтні кожного року щодо загального характеру бюджету на наступний рік; це включає детальне обговорення у постійному (бюджетному) комітеті Ради. Після цього, як вказується у вищенаведеній таблиці 3.10, основні елементи бюджету підлягають громадському обговоренню, перш ніж пропозиції будуть остаточно доопрацьовані; підготовані слайди PowerPoint для презентації завчасно публікуються на сайті міста наприкінці листопада. І, нарешті,

пропозиції розглядаються постійним (бюджетним) комітетом перед обговоренням на пленарній сесії Ради. Оцінка: А

PI-18.3 Своєчасність ухвалення бюджету

Як показано на таблиці 3.11, Рада затверджувала бюджет до кінця року для останніх трьох бюджетів. Оцінка: А

Таблиця 0.11. Схвалення бюджету Радою

| Бюджетний рік | Дата схвалення бюджету Радою |
|----------------------|-------------------------------------|
| 2017 | 29 грудня 2016 |
| 2018 | 27 грудня 2017 |
| 2019 | 14 грудня 2018 |

Джерело: м. Хмельницький

PI-18.4 Правила коригування бюджету виконавчим органом

Бюджетний кодекс (стаття 23) встановлює чіткі межі стосовно змін, які можуть вноситися до ухваленого бюджету без подальшого звернення до Ради. Будь-яке загальне зменшення або збільшення бюджету вимагає схвалення переглянутого бюджету Радою. Перерозподіли асигнувань можуть здійснюватися Міським головою, крім тих перерозподіл яких забороняється, в межах загальної суми, за умови схвалення Бюджетним комітетом Ради. Отже, Виконавчий комітет не має повноважень щодо зміни бюджету без залучення ключових членів Ради. Зменшення видатків не може застосовуватися для підвищення оплати праці міських службовців. Інвестиційні видатки можуть збільшуватися у межах загальної затвердженої суми, але не можуть зменшуватися для надання коштів на поточні видатки. Цих обмежень дотримуються у всіх випадках. Оцінка: А

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|-----------|---|---------------|---|
| PI-18 | Контроль бюджетів з боку законодавчого органу | С+ | Метод агрегації (M1) |
| PI-18.1 | Обсяг і межі контролю бюджету | С | Контроль з боку Ради обмежується деталями доходів і видатків протягом наступного бюджетного року. |
| PI-18.2 | Процедури контролю бюджету у Раді | А | Процедури Ради добре налагоджені і передбачають як проведення громадських консультацій, так і |

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|-----------|--|---------------|--|
| | | | розгляд профільним комітетом. |
| PI-18.3 | Своєчасність ухвалення бюджету | A | Останні три бюджети були схвалені до кінця року, якого вони стосуються. |
| PI-18.4 | Правила коригування бюджету виконавчим органом | A | Бюджетний кодекс встановлює обмеження на обсяг змін, які можуть вноситися без схвалення Ради, які завжди дотримуються. |

3.6 Компонент 5. Передбачуваність і контроль виконання бюджету

PI-19 Адміністрування доходів

Цей показник оцінює процедури, які використовуються для збирання та моніторингу доходів субнаціонального органу влади. Він має такі чотири параметри і використовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 19.1. Права та обов'язки щодо заходів залучення доходів (оцінюється станом на момент оцінки);
- Параметр 19.2. Управління ризиками щодо надходжень (оцінюється станом на момент оцінки);
- Параметр 19.3. Аудит і розслідування, пов'язані з надходженнями (оцінюється на досвіді 2018 і подальших років);
- Параметр 19.4. Моніторинг заборгованості за надходженнями (оцінюється на досвіді 2018 і подальших років).

Склад власних доходів субнаціональних органів влади в Україні описується у главі 2 вище, а докладна інформація про доходи міста Хмельницького подана у вищенаведеному п. PI-3. Оскільки місто бере певну часткову участь у визначенні податкових ставок і платників податків лише по відношенню до менш ніж третини його податкових доходів, і не несе безпосередньої відповідальності за збирання податків і встановлення основних ставок податків, цей PI загалом оцінюється як «незастосовний». Незважаючи на це, нижче подається опис адміністрування податків у місті Хмельницькому.

PI-19.1 Права та обов'язки щодо заходів залучення доходів

Усі податкові доходи збираються місцевим відділенням Державної фіскальної служби (ДФС), яка входить до складу центрального уряду. Крім основних податків – податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств, податку на додану вартість, мит і акцизів – ДФС також відповідає за збирання єдиного податку та усіх податків на нерухомість і землю. Проте місто відіграє ключову роль у визначенні суб'єктів, які повинні сплачувати єдиний податок (та у деяких випадках встановлює ставки податку), і встановленні ставок податків на землю та нерухомість. Місто отримує 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб, сплачуваного особами, які працюють у місті, і 100 відсотків єдиного податку, сплачуваного підприємцями на його території, а також усі надходження від податків на нерухомість і землю. Інформація про оцінку податкових зобов'язань окремих платників податків є загальнодоступною на вебсайтах та у місцевому відділенні податкової служби. Адміністративні апеляції можуть подаватися в рамках системи ДФС, але незалежного механізму розгляду апеляцій, крім адміністративного суду, немає. Проте, оскільки часткова участь міста у визначенні податкових ставок і виявленні платників податків охоплює лише одну третину його сумарних податкових доходів і менше 15 відсотків загальних доходів, цей параметр є «незастосовним».

PI-19.2 Управління ризиками щодо надходжень

Налічується 18 700 платників єдиного податку, який є вигіднішим для відповідних категорій платників за податок на доходи фізичних осіб. У той же час, є значне число людей поза податковою системою. Завдяки утриманню ставки єдиного податку на низькому рівні (тільки половина максимальної суми, що стягується у деяких випадках), місто змогло залучити додатково 200 платників до податкової системи протягом останніх двох років. Таким чином, пріоритету було надано зменшенню обсягів тіньової економіки, а не максимальному нарощуванню цього потоку доходів у короткостроковій перспективі.

З огляду на високі ризики, пов'язані з єдиним податком, приблизно 15 відсотків з 85 працівників місцевого відділення ДФС займаються його збиранням. Податки на нерухомість і землю були запроваджені лише нещодавно і ставки є низькими; за наявною інформацією, реєстри є далеко неповними. Біля 25 відсотків працівників ДФС займаються оподаткуванням компаній і 10 відсотків – діяльністю із примусового стягнення. Проте, оскільки ці механізми знаходяться поза контролем міста, оцінка є «незастосовною».

PI-19.3 Аудит і розслідування, пов'язані з надходженнями

Ведеться ретельний нагляд за платниками єдиного податку, із загрозою переведення їх на іншу систему оподаткування у разі неплатежів. ДФС надсилає нагадування у разі прострочення платежів і 200-300 платників податків на рік піддаються санкціям. Проте, загальна діяльність із покращення податкової відповідності знаходиться у сфері відповідальності центрального уряду, а не окремого міста. Оцінка: н/з

PI-19.4 Моніторинг заборгованості за надходженнями

Як вже зазначалося у п. 19.2 вище, ведеться ретельний моніторинг платежів єдиного податку. Податки на землю і нерухомість є порівняно недавніми і ще не підлягають такому самому ступеню контролю. У нижченаведеній таблиці 3.12 зведено дані про збирання і заборгованість за тими податками, де є значна участь міста (див. PI-3 вище).

Таблиця 3.12 Суми надходжень і заборгованості щодо міських податків у 2016-2018 роках (млн. грн.)

| Тип доходів | Надходження 2016 | Заборгованість на кінець 2016 | Надходження 2017 | Заборгованість на кінець 2017 | Надходження 2018 | Заборгованість на кінець 2018 |
|----------------|------------------|-------------------------------|------------------|-------------------------------|------------------|-------------------------------|
| Єдиний податок | 145,5 | 1,1 | 204,5 | 1,9 | 250,1 | 2,7 |
| Податок | 133,1 | 17,4 | 141,0 | 17,1 | 148,9 | 19,1 |

| | | | | | | |
|--------------------------------|-------|------|-------|------|-------|------|
| на землю | | | | | | |
| Податок на нерухомість | 6,6 | 0,9 | 11,7 | 3,7 | 18,8 | 6,6 |
| Інші податки | 1,4 | 0,6 | 2,6 | 0,7 | 4,5 | 1,5 |
| Разом | 286,6 | 20,0 | 359,8 | 23,4 | 422,3 | 29,9 |
| Заборгованість як % надходжень | | 7,0% | | 6,9% | | 7,1% |

Джерело: ДФС

Показник заборгованості залишався на рівні значно меншому за 10 відсотків від надходжень протягом періоду 2016-2018 років. Хоча докладної інформації про строк заборгованості і немає, той факт, що заборгованість як відсоток надходжень зростає лише незначно, у той час, як надходження швидко зростають, свідчить про те, що ДФС порівняно успішно стягує непогашену заборгованість. Проте, оскільки збирання і примусове стягнення податків знаходиться поза сферою відповідальності міста, оцінка є «незастосовною».

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|---|--------|--|
| PI-19 | Адміністрування доходів | н/з | метод агрегації (M2) |
| PI-19.1 | Права та обов'язки щодо заходів залучення доходів | н/з | Надання інформації не входять до сфери обов'язків міста. |
| PI-19.2 | Управління ризиками щодо надходжень | н/з | Управління ризиками щодо надходжень не входять до прямих обов'язків міста. |
| PI-19.3 | Аудит і розслідування, пов'язані з надходженнями | н/з | За аудит і розслідування несе відповідальність національний, а не місцевий рівень влади. |
| PI-19.4 | Моніторинг заборгованості за надходженнями | н/з | Заборгованість станом на кінець 2018 року була значно нижчою за 10 відсотків від обсягу надходжень, але управління надходженнями не входить до обов'язків міста. |

PI-20 Облік надходжень

Цей показник призначений для оцінки процедур обліку та звітування про збір доходів, консолідацію зібраних доходів і звірку рахунків податкових надходжень. Він охоплює як податкові, так і неподаткові доходи, які збираються містом. Показник має такі три параметри і застосовує метод M1 (WL) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 20.1. Інформація про збір доходів;
- Параметр 20.2. Переказ зібраних доходів;
- Параметр 20.3. Звірка обліку надходжень.

PI-20.1 Інформація про збір доходів

Інформація про збір доходів доступна від Казначейства в реальному часі. Усі податкові доходи збирає ДФС, а частка міста сплачується безпосередньо на його рахунок у Казначействі відповідно до отримуваних сум. Щомісячні звіти надаються ДФС Фінансовому управлінню з поясненням деталей збору податків. Місто отримує щомісячний зведений звіт, який охоплює як податкові доходи, так і суми трансфертів центрального уряду, які разом складають майже 90 відсотків доходів міста. Усі неподаткові доходи, які збирає місто, сплачуються безпосередньо на його казначейський рахунок і включаються до щомісячних звітів, які готує Фінансове управління. Оцінка: А

PI-20.2 Переказ зібраних доходів

Усі доходи – податкові і неподаткові – відразу сплачуються у Казначейство. Оцінка: А

PI-20.3 Звірка обліку надходжень

План рахунків гарантує, що уся інформація про надходження збирається у момент їх отримання і сплати Казначейству. Відбувається повна щомісячна звірка між рахунками міста і Казначейства. Системи ДФС забезпечують оновлення рахунків окремих платників податків одночасно з отриманням надходжень, таким чином, що принаймні щомісяця є повна звірка податкової бази, зборів і переказів Казначейству.

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|-----------------------------|--------|--|
| PI-20 | Облік надходжень | А | Метод агрегації (M1) |
| PI-20.1 | Інформація про збір доходів | А | Інформація про отримання податкових та інших доходів доступна в реальному часі від Казначейства і зведений щомісячний звіт готується Фінансовим управлінням. |
| PI-20.2 | Переказ зібраних доходів | А | Усі доходи сплачуються Казначейству відразу після їх отримання. |
| PI-20.3 | Звірка обліку | А | Існує повна щомісячна звірка податкової |

| | | | |
|--|------------|--|--|
| | надходжень | | бази, зборів і платежів Казначейству, а системи ДФС забезпечують постійне оновлення рахунків окремих платників податків одночасно з отриманням надходжень. |
|--|------------|--|--|

PI-21 Передбачуваність розподілу коштів протягом року

Цей показник оцінює ступінь спроможності міста прогнозувати готівкові зобов'язання та вимоги, і надавати достовірну інформацію бюджетним підрозділам про наявність коштів для надання послуг. Він містить такі чотири параметри і використовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 21.1. Консолідація касових залишків (станом на момент оцінки);
- Параметр 21.2. Прогнозування і моніторинг готівкових коштів (останні 12 місяців бюджетного циклу);
- Параметр 21.3. Інформація про граничні рівні зобов'язань (останні 12 місяців бюджетного циклу);
- Параметр 21.4. Значущість коригувань бюджету протягом року (останні 12 місяців бюджетного циклу).

PI-21.1 Консолідація касових залишків

Усі касові залишки знаходяться на рахунку міста у Казначействі і консолідується щоденно. Оцінка: А

PI-21.2 Прогнозування і моніторинг готівкових коштів

Прогноз руху готівкових коштів проводиться на початку року і оновлюється щокварталу з урахуванням фактичного притоку і відтоку коштів. Місто має достатні фінансові резерви і не потребує оновлення прогнозу з коротшими інтервалами. Оцінка: В

PI-21.3 Інформація про граничні рівні зобов'язань

Місто вважає, що його фінансові резерви (див. параграф 11 глави 2) є достатніми для того, щоб розпорядники коштів виділяли свої бюджетні асигнування у будь-який час протягом року. Частка резервів як відсоток від річних видатків склала 2,7 відсотків станом на кінець 2018 року, зменшившись з 7 відсотків станом на кінець 2016 року. Місто відзначає, що воно не має будь-якої заборгованості за видатками.

Score: А

PI-21.4 Значущість коригувань бюджету протягом року

У 2018 році було п'ять змін до бюджету, схвалених Радою за повної прозорості. Основними елементами були зміни сум трансфертів від центрального уряду, але зміни

такою затвердили перерозподіли коштів, раніше затвердженим постійним (бюджетним) комітетом Ради. Оцінка: С

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|---|--------|--|
| PI-21 | Передбачуваність розподілу коштів протягом року | B+ | Метод агрегації (M2) |
| PI-21.1 | Консолідація касових залишків | A | Усі касові залишки знаходяться у Казначействі і консоліднуються щоденно. |
| PI-21.2 | Прогнозування і моніторинг готівкових коштів | B | Прогноз руху готівкових коштів готується на початку року і оновлюється щокварталу. |
| PI-21.3 | Інформація про граничні рівні зобов'язань | A | Розпорядники коштів можуть виділяти усі свої бюджетні асигнування у будь-який час протягом року. |
| PI-21.4 | Значущість коригувань бюджету протягом року | C | У 2018 році було п'ять переглядів бюджету, схвалених Радою. |

PI-22 Заборгованість за видатками

Цей показник оцінює обсяг заборгованості, ступінь вирішення та взяття під контроль системної проблеми з цього питання. Він має такі два параметри і використовує метод M1 (WL) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 22.1. Існуюча заборгованість за видатками (останні три повних фінансових роки);
- Параметр 22.2. Моніторинг заборгованості за видатками (станом на момент оцінки).

PI-22.1 Існуюча заборгованість за видатками

Відповідно до Наказу Міністерства фінансів № 372 від квітня 2014 року, жоден рахунок не може залишатися несплаченим довше 30 днів після належної дати оплати. Щомісячні звіти розпорядників коштів до Фінансового управління повинні показувати суми несплачених рахунків, включно з тими, що не є простроченими. Зведені щомісячні звіти Казначейству включають непогашені суми. Фінансове управління підтвердило, що місто не мало жодної заборгованості за видатками протягом періоду 2016-2018 років. Оцінка: А

PI-22.2 Моніторинг заборгованості за видатками

Рахунки реєструються у Казначействі одночасно з їх отриманням від міста, і у разі відсутності бюджетних асигнувань і коштів для їх оплати будуть підніматися питання. Щомісячні надходження від користувачів бюджету дозволяють відстежувати несплачені рахунки. Дотримання користувачами бюджету цих процедури перевіряється у ході інспекцій Управлінням внутрішнього контролю, яке підпорядковується Керуючому справами міської адміністрації. Оцінка: А

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|--|--------|---|
| PI-22 | Заборгованість за видатками | А | Метод агрегації (M1) |
| PI-22.1 | Існуюча заборгованість за видатками | А | Заборгованість за видатками відсутня. |
| PI-22.2 | Моніторинг заборгованості за видатками | А | Системи міста і Казначейства дозволяють відстежувати несплачені рахунки і виявляти будь-яку заборгованість. |

PI-23 Механізми контролю фонду заробітної плати

Цей показник стосується фонду заробітної плати лише державних службовців: як він управляється, яким чином регулюються зміни і як досягається узгодження з управлінням кадровим обліком. Заробітна платня тимчасових працівників і дискреційні виплати, які не є частиною фонду заробітної плати, включаються до оцінки механізмів внутрішнього контролю, не пов'язаних із заробітною платою (PI-25). Цей показник має такі чотири параметри і застосовує метод M1 (WL) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 23.1. Інтеграція даних щодо заробітної плати та кадрового обліку (станом на момент оцінки);
- Параметр 23.2. Управління змінами у фонді заробітної плати (станом на момент оцінки);
- Параметр 23.3. Внутрішній контроль за фондом заробітної плати (станом на момент оцінки);
- Параметр 23.4 Аудит фонду заробітної плати (останні три повних фінансових роки).

PI-23.1 Інтеграція даних щодо заробітної плати та кадрового обліку

Кадровий облік у Хмельницькому є децентралізованим і керівники закладів (школи, лікарні) відповідають за найм працівників, управління кадрами та фонд заробітної плати. Центральний уряд визначає загальну тарифну сітку заробітної плати, відповідно до якої встановлюється оплата працівників, проте місто може здійснювати додаткові виплати; так, учителі у середньому отримують приблизно на 30 відсотків на рік більше,

ніж мінімальна оплата за тарифною сіткою. Організаційна структура і штатний розклад кожного департаменту затверджуються Міським головою і публікуються на сайті міста. Жоден працівник не може бути прийнятий на роботу якщо його посади немає у переліку затверджених посад. Автоматичного зв'язку між даними кадрового обліку і фонду заробітної плати немає, але зміни до фонду заробітної плати вносяться лише після отримання Фінансовим управлінням повідомлення про схвалені зміни персоналу від керівників міських департаментів і закладів. Платіжні відомості постійно оновлюються і готуються двічі на місяць на основі інструкцій, підготованих менеджерами з питань кадрів і затверджених керівниками департаментів, а після цього перевіряються керівником Фінансового управління у порівнянні з платіжними даними попереднього місяця для забезпечення того, щоб було повне пояснення будь-яких значних змін. Оцінка: В

PI-23.2 Управління змінами у фонді заробітної плати s

Формування платіжних відомостей кожні два тижні на основі інструкцій від кожного департаменту або установи гарантує докладну відповідність даних кадрового обліку та платіжних відомостей. Фінансове управління підтвердило відсутність будь-яких значних випадків необхідності проведення ретроактивного коригування заробітної платні.

Оцінка: А

PI-23.3 Внутрішній контроль за фондом заробітної плати

Зміни штатного розкладу здійснюються лише за розпорядженням Міського голови. Доступ до даних кадрів і платіжних відомостей є обмеженим і зміни щодо персоналу і фонду заробітної плати вимагають схвалення і перевірки керівниками департаментів і фіксуються в електронній формі і на папері. Завжди є чіткий слід аудиту. Оцінка: А

PI-23.4 Аудит фонду заробітної плати

Свідчень про проблеми з управлінням фондом заробітної плати немає у звітах контрольних служб і Державної аудиторської служби. Аудити закладів освіти у 2018 і культури у 2019, проведені ДАС, включали перевірки зайнятості та оплати персоналу і не вказували на жодні системні проблеми. Оцінка: С

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|--|--------|---|
| PI-23 | Механізми контролю фонду заробітної плати (M1) | C+ | Метод агрегації (M1) |
| PI-23.1 | Інтеграція даних щодо заробітної плати та | В | Прямого зв'язку між даними кадрового обліку і заробітної плати немає, проте |

| | | | |
|---------|--|---|--|
| | кадрового обліку | | дані щодо заробітної плати змінюються лише після схвалення керівником відповідального департаменту. |
| PI-23.2 | Управління змінами у фонді заробітної плати | A | Платіжні відомості постійно оновлюються і необхідність проводити ретроактивне коригування виникає рідко. |
| PI-23.3 | Внутрішній контроль за фондом заробітної плати | A | Існують ефективні механізми контролю змін даних щодо кадрового обліку та заробітної плати, які завжди залишають чіткий слід аудиту. |
| PI-23.4 | Аудит фонду заробітної плати | C | Протягом періоду 2016-2018 років не проводилися аудити, які конкретно спрямовані на фонд заробітної плати, але нещодавні аудити галузей освіти та культури передбачали перевірку фондів заробітної плати відповідних закладів. |

PI-24 Закупівлі

Цей показник аналізує ключові аспекти управління закупівлями. Він зосереджується на прозорості механізмів, робить наголос на відкритих і змагальних процедурах, моніторингу результатів закупівель і доступові до механізмів оскарження та відшкодування збитків. Показник охоплює тільки операції муніципальних закупівель за останній повний фінансовий рік, тобто фінансовий рік 2018. Показник має такі чотири параметри і застосовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 24.1. Моніторинг закупівель
- Параметр 24.2. Методи закупівель
- Параметр 24.3. Доступ громадськості до інформації про закупівлі
- Параметр 24.4. Урегулювання скарг щодо закупівель

Закупівлі врегульовуються Законом про державні закупівлі 2015 року, зі змінами 2019. Цілями є забезпечення справедливих, змагальних і прозорих процедур, які гарантуватимуть оптимальну вартість у державних інтересах. Усі закупівлі вище порогів у 200 тис. грн. (товари і послуги) і 1,5 млн. грн. (роботи) повинні оголошуватися на державній електронній платформі ProZorro, причому контракти укладаються шляхом проведення електронних аукціонів, де це є можливим. Зміни 2019 року запроваджують також участь контрактів на суму вище 50 тис. грн. в електронних аукціонах на ProZorro. Контракти на суму, що є меншою за цей поріг, повинні публікуватися, але вони не підлягають автоматично конкурсним процедурам. Відповідальність за забезпечення відповідності до вимог закону несе закупівельний орган, але Державна аудиторська служба використовує електронні інструменти для моніторингу роботи платформи.

PI-24.1 Моніторинг закупівель

Закупівлі у Хмельницькому здійснюються кожним окремим закладом, який має статус юридичної особи і фінансується з міського бюджету. Кожен такий заклад повинен публікувати дані про предмет закупівель, вартість контракту та особу підрядника. Повні дані про плани закупівель і фактичні контракти збираються і публікуються на сайті міста. Загальна сума закупівель загалом відповідає сукупним видаткам на товари, послуги і капітальні інвестиції, що враховувалися у PI-2, без договірних платежів комунальним підприємствам. Оцінка: А

PI-24.2 Методи закупівель

Відкриті торги є основним методом закупівель на платформі ProZorro, проте дозволяються і менш конкурентні методи за цілого ряду обставин, а також для контрактів нижче граничної вартості. У таблицях 3.13 і 3.14 подано інформацію, що надана містом для цілей цього оцінювання.

Таблиця 3.13 Закупівлі, вище і нижче порога вартості у 2017-2018рр. (млн. грн.)

| | 2017 | | 2018 | |
|--------------|-------|----------|-------|----------|
| | Число | Вартість | Число | Вартість |
| Нижче порога | 347 | 404,8 | 484 | 485,3 |
| Вище порога | 23 | 833,5 | 19 | 793,9 |
| Разом | 370 | 1 238,3 | 503 | 1 279,2 |

Джерело: м. Хмельницький, Фінансове управління

Таблиця 3.14 Застосування конкурсних процедур у 2017-2018рр. (млн. грн.)

| Категорія | 2017 | | | | 2018 | | | |
|---------------------|-----------|----------|-------------|----------|-----------|----------|-------------|----------|
| | Конкурсні | | Неконкурсні | | Конкурсні | | Неконкурсні | |
| | Число | Вартість | Число | Вартість | Число | Вартість | Число | Вартість |
| Товари | 16 | 247,7 | 284 | 406,9 | 13 | 154,2 | 421 | 312,2 |
| Послуги | 0 | 0 | 4 | 48,0 | 0 | 0 | 1 | 2,2 |
| Роботи | 4 | 392,7 | 62 | 142,9 | 3 | 403,0 | 65 | 407,6 |
| Разом | 20 | 640,4 | 350 | 597,8 | 16 | 557,2 | 487 | 722,0 |
| Відсоток конкурсних | | 51,7% | | | | 43,6% | | |

| Категорія | 2017 | | | | 2018 | | | |
|-----------|-----------|----------|-------------|----------|-----------|----------|-------------|----------|
| | Конкурсні | | Неконкурсні | | Конкурсні | | Неконкурсні | |
| | Число | Вартість | Число | Вартість | Число | Вартість | Число | Вартість |
| процедур | | | | | | | | |

Джерело: м. Хмельницький, Фінансове управління

Як видно з таблиці 3.13, більшість контрактів за вартістю на закупівлю товарів уклалися без конкурсу протягом обох років, і більшість контрактів на роботи за вартістю у 2018 році також уклалися без конкурсу. Оскільки менше 60 відсотків контрактів за загальною вартістю підлягали конкурсним процедурам, присвоюється оцінка D.

PI-24.3 Доступ громадськості до інформації про закупівлі

За цим параметром аналізується рівень доступу громадськості до повної, достовірної і своєчасної інформації про закупівлі на міському рівні. Він охоплює лише закупівлі, які здійснюються самим містом, і виключає закупівлі комунальних підприємств. Оцінка за цим параметром залежить від того, скільки із вказаних елементів є доступними для громадськості:

1. Законодавчо-нормативна база закупівель: Доступна на вебсайті ProZorro (<https://prozorro.gov.ua/>), на вебсайті Міністерства економіки і на вебсайті міста (<https://khm.gov.ua/uk/content/publicna-informaciya>).
2. Плани міських закупівель: Публікуються на вебсайті міста (<https://khm.gov.ua/uk/content/richni-planu-zakupivel>)
3. Можливості участі у торгах: Інформація про можливості участі у торгах публікується на ProZorro для контрактів вартістю вище певного порога або тих, які підлягають конкурсним процедурам торгів, хоча й знаходяться нижче відповідного порога.
4. Присудження контрактів: У тих випадках, коли публікувалися оголошення про торги, інформація про присудження контрактів публікується на сайті ProZorro.
5. Дані про врегулювання скарг з питань закупівель: Результати публікуються на сайті Антимонопольного комітету України, який приймає рішення за скаргами.
6. Річна статистика закупівель: Місто не публікує річної статистики про закупівлі.

Оскільки повністю виконуються чотири критерії, оцінка - B.

PI-24.4 Урегулювання скарг щодо закупівель

Оцінка за цим параметром залежить від того, скільки критеріїв із нижченаведених задовольняються при розгляді скарг у процесі державних закупівель:

1. Скарги щодо закупівель розглядаються органом, не залученим до операцій закупівель чи до процесу, який провадить до прийняття рішень щодо присудження контрактів: Антимонопольний комітет (АМК) задовольняє цьому критерію.

2. Скарги щодо закупівель розглядаються органом, який не стягує плату, що блокує доступ відповідним сторонам: цілком можливо, що плата у розмірі 5000 грн. (біля 200 дол. США) для контрактів на товари і послуги і 15 000 грн. (біля 600 дол. США) для контрактів на виконання робіт може знеохотити дрібних виконавців до подання скарг, хоча суми не є значними для більших контрактів.
3. Скарги щодо закупівель розглядаються органом, який дотримується процесів подання і врегулювання скарг, які ясно визначаються і є доступними громадськості: процедури АМК задовольняють цьому критерію.
4. Скарги щодо закупівель розглядаються органом, який має повноваження щодо призупинення процесу закупівель: подання скарги через ProZorro призупиняє закупівлю до прийняття рішення Антимонопольним комітетом, отже, цей критерій задовольняється.
5. Скарги щодо закупівель розглядаються органом, який приймає рішення протягом періоду часу, вказаного у правилах/регламентах: АМК приймає рішення протягом 15 робочих днів, отже, цей критерій задовольняється.
6. Скарги щодо закупівель розглядаються органом, який видає рішення, що є обов'язковими до виконання усіма сторонами (не виключаючи подальшого звернення до органу вищого рівня): рішення АМК є обов'язковими до виконання для усіх сторін, отже, цей критерій задовольняється.

Оскільки система відповідає першому критерію і чотирьом із п'яти інших, оцінка – В.

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|--|--------|---|
| PI-24 | Закупівлі | В | Метод агрегації (M2) |
| PI-24.1 | Моніторинг закупівель | А | Збирається повна інформація про плани закупівель і присудження контрактів. |
| PI-24.2 | Методи закупівель | D | Менше 60% контрактів за вартістю підлягали конкурсним процедурам |
| PI-24.3 | Доступ громадськості до інформації про закупівлі | В | Повністю задовольняються чотири з критеріїв. |
| PI-24.4 | Урегулювання скарг щодо закупівель | В | Задовольняються п'ять із шести критеріїв, але рівень зборів може знеохочувати деякі дрібніші підприємства до подання скарг. |

PI-25 Внутрішні механізми контролю видатків, не пов'язаних із заробітною платою

Цей показник оцінює ефективність загальних внутрішніх механізмів контролю видатків, не пов'язаних із заробітною платою. Конкретні механізми контролю видатків на оплату праці у державному секторі розглядаються у PI-23. Цей показник має такі три параметри, що визначаються на момент оцінки, і застосовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 25.1. Розподіл обов'язків
- Параметр 25.2. Ефективність механізмів контролю зобов'язань за видатками
- Параметр 25.3. Відповідність правилам і процедурам здійснення платежів

Місто здійснює цілий ряд заходів внутрішнього контролю, наприклад, за споживанням енергії, харчових продуктів і лікарських засобів комунальними закладами. Перевірки відповідності платежів проводяться у деяких випадках Відділом внутрішнього контролю Управління організаційно-інформаційної роботи і контролю.

PI-25.1 Розподіл обов'язків

Вимога встановлення ефективного внутрішнього контролю за бюджетними видатками базується на статті 26 Бюджетного кодексу. Наказ Міністерства фінансів №995 від вересня 2014 року вимагає від кожного розпорядника коштів встановлення механізмів контролю на основі принципів відповідальності і розподілу повноважень між керівництвом і персоналом. Розподіл обов'язків за різні аспекти процесу платежів між працівниками департаментів-розпорядників коштів і Фінансового управління гарантує, що ці функції є ефективно розділеними. Ці механізми підсилюються Постановою КМУ №1062 від грудня 2018 року, яка визначає практику внутрішнього контролю, включно з вимогою, щоб функції та обов'язки працівників вказувалися в посадових інструкціях, які чітко забезпечують належне розділення функцій. Різні посадові особи Фінансового управління відповідають за схвалення та облік, у той час як функції схвалення і збереження активів розділяються у департаментах-розпорядниках коштів. Всередині міської адміністрації, зобов'язання і платежі підлягають контролю відповідності з боку Відділу внутрішнього контролю Управління організаційно-інформаційної роботи та контролю, який підпорядкований безпосередньо Керуючому справами Виконавчого комітету. Оцінка: А

PI-25.2 Ефективність механізмів контролю зобов'язань за видатками

Спеціальних механізмів контролю зобов'язань немає, але це не спричинило труднощів, оскільки місто має достатні кошти, щоб дає можливість розпорядникам коштів брати зобов'язання у будь-який час, за умови, що вони знаходяться в межах їхніх загальних бюджетних асигнувань. Оцінка: D

PI-25.3 Відповідність правилам і процедурам здійснення платежів

Платежі здійснюються шляхом платіжних доручень, які готуються у формі, встановленій Наказом Міністерства фінансів №938 від серпня 2012 року. Для проведення платежу Казначейством вимагаються два (електронних) підписи, разом з первинним документом, який пояснює підстави платежу. Платіж проводиться лише після того, як Казначейство упевниться, що він покривається бюджетним асигнуванням і що кошти є в наявності. Ці процедури, які не можуть бути скасовані, гарантують що всі (90 відсотків відповідно до тесту матеріальності) платежі відповідають належним платіжним процедурам. Крім контролю, який автоматично застосовується Казначейством для

гарантування дотримання мінімальних вимог, операції також підлягають перевірці з боку Відділу внутрішнього контролю (див. 25.1 вище). Оцінка: А

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|---|--------|---|
| PI-25 | Внутрішні механізми контролю видатків, не пов'язаних із заробітною платою | В | Метод агрегації М2. |
| PI-25.1 | Розподіл обов'язків | А | Розділення функцій між департаментами-розпорядниками коштів і всередині них і Фінансовим управлінням гарантує належний розподіл обов'язків. |
| PI-25.2 | Ефективність механізмів контролю зобов'язань за видатками | Д | Відсутність спеціального механізму контролю зобов'язань не спричинила труднощів. |
| PI-25.3 | Відповідність правилам і процедурам здійснення платежів | А | Усі платежі відповідають стандартним платіжним процедурам. |

PI-26 Внутрішній аудит

Цей показник оцінює стандарти і процедури, що застосовуються у функції внутрішнього аудиту. Він охоплює усі структури міста. Показник має чотири параметри і застосовує метод М1 (WL) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 26.1. Сфера охоплення внутрішнього аудиту (станом на момент оцінки);
- Параметр 26.2. Характер аудитів і застосовувані стандарти (станом на момент оцінки);
- Параметр 26.3. Діяльність з внутрішнього аудиту та звітування за її результатами (останні 12 місяців бюджетного циклу);
- Параметр 26.4. Реагування на внутрішні аудити (звіти про аудити за останні 3 роки).

PI-26.1 Сфера охоплення внутрішнього аудиту

Діяльність спеціалістів з питань внутрішнього аудиту на сьогодні спрямована на аналіз потенціалу підвищення ефективності роботи комунальних підприємств міста. Внутрішнього аудиту, як такого, немає. Оцінка: D

PI-26.2 Характер аудиту і застосовувані стандарти

На сьогодні діяльність з внутрішнього аудиту не виконується, тому цей параметр є незастосовним.

PI-26.3 Діяльність з внутрішнього аудиту та звітування за її результатами

За відсутності внутрішнього аудиту, цей параметр також визначається як н/з.

PI-26.4 Реагування на внутрішній аудит

Внутрішнього аудиту, який би вимагав реагування, немає. Оцінка: н/з

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|-----------|---|---------------|--|
| PI-26 | Внутрішній аудит | D | Метод агрегації M1 |
| PI-26.1 | Сфера охоплення внутрішнього аудиту | D | На сьогодні функція внутрішнього аудиту не працює. |
| PI-26.2 | Характер аудитів і застосовувані стандарти | н/з | Аудити не проводяться. |
| PI-26.3 | Діяльність з внутрішнього аудиту та звітування за її результатами | н/з | Аудити не проводяться |
| PI-26.4 | Реагування на внутрішній аудит | н/з | Висновків або рекомендацій, які вимагають реагування, немає. |

3.7 Компонент 6. Облік і звітність

PI-27 Коректність фінансових даних

Цей показник оцінює регулярність звірки казначейських банківських рахунків, проміжних рахунків та авансових рахунків і те, як існуючі процеси підтримують коректність фінансових даних. Він складається із чотирьох параметрів і застосовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 27.1. Звірка банківських рахунків (станом на момент оцінки і за попередні 12 місяців)
- Параметр 27.2. Проміжні рахунки (станом на момент оцінки і за попередні 12 місяців)
- Параметр 27.3. Авансові рахунки (станом на момент оцінки і за попередні 12 місяців)
- Параметр 27.4. Процеси підтвердження коректності фінансових даних (станом на момент оцінки)

PI-27.1 Звірка банківських рахунків

Усі операції міського бюджету – доходи і видатки – проводяться через Казначейство, яке забезпечує щоденну звірку обігу та залишків на рахунках. Проводиться щоденна звірка між даними міста і Казначейства. Оцінка: А

PI-27.2 Проміжні рахунки

Для уникнення необхідності використовувати проміжні рахунки збирається достатня інформація про усі надходження. Оцінка: н/з

PI-27.3 Авансові рахунки

Аванси працівникам врегульовуються протягом місяця. Аванси підрядникам врегульовуються на кожному етапі контракту і звірка за непогашеними сумами проводиться наприкінці року.

Оцінка: С

PI-27.4 Процеси підтвердження коректності фінансових даних

Документація Казначейства зберігається в автоматизованій системі обліку і звітності («Е-Казначейство»). Доступ є обмеженим надійними паролями і можливості змінити документи немає без реєстрації у системі. Внесення змін до документів є обмеженим і фіксується, і залишає слід аудиту, проте немає окремого підрозділу, який би відповідав за верифікацію цілісності даних. Оцінка: В

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|---|--------|---|
| PI-27 | Коректність фінансових даних | B+ | Метод агрегації M2 |
| PI-27.1 | Звірка банківських рахунків | A | Проводяться щоденні звірки між даними міста і Казначейства. |
| PI-27.2 | Проміжні рахунки | A | Проміжні рахунки не використовуються. |
| PI-27.3 | Авансові рахунки | C | Аванси підрядникам врегульовуються на кожному етапі контракту, а звірка за непогашеними сумами проводиться наприкінці року. |
| PI-27.4 | Процеси підтвердження коректності даних | B | Немає сумнівів щодо коректності даних, проте немає спеціального підрозділу, щоб це забезпечувати. |

PI-28 Звіти про виконання бюджету, що подаються протягом року

Цей показник оцінює повноту, точність і своєчасність інформації про виконання бюджету. Звіти про виконання бюджету, що подаються протягом року, повинні узгоджуватися з обсягом охоплення та класифікацією бюджету, щоб дати змогу проводити моніторинг результатів виконання бюджету і, за необхідності, своєчасно вживати коригувальні заходи. Цей показник складається із трьох параметрів, що оцінюються на базі останніх 12 місяців бюджетного циклу, і застосовує метод M1 (WL) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 28.1 Сфера охоплення та порівнянність звітів
- Параметр 28.2 Своєчасність звітів про виконання бюджету, що подаються протягом року
- Параметр 28.3 Точність звітів про виконання бюджету, що подаються протягом року

PI-28.1 Сфера охоплення та порівнянність звітів

Звіти про виконання бюджету, що подаються протягом року і публікуються на сайті міста, виводяться з даних Казначейства, і дають змогу провести порівняння з початковим бюджетом, з розбивкою лише за програмною та економічною класифікаціями. Хоча План рахунків забезпечує фіксацію всіх деталей кожної операції за всіма класифікаціями Казначейством з тим, щоб звіти могли бути створені за будь-якою класифікацією, звітів за адміністративною класифікацією немає.

Оцінка: D

PI-28.2 Своєчасність звітів про виконання бюджету, що подаються протягом року

Щомісячні звіти про доходи і видатки подаються протягом двох тижнів після кінця місяця відповідно до двох різних класифікацій. Додаткова інформація про джерела коштів і балансові звіти готуються щокварталу. Оцінка: А

PI-28.3 Точність звітів про виконання бюджету, що подаються протягом року

Щодо точності звітів немає сумнівів, проте немає охоплення зобов'язань. На щомісячній основі надаються детальні порівняння з початковим бюджетом за всіма класифікаціями. Зобов'язання не оцінюються у порівнянні з наявними бюджетними асигнуваннями при підписанні контрактів. Звіти про фактичні доходи і видатки генеруються автоматично з системи Казначейства, через яку проходять усі операції за доходами і видатками. Часткові аудити не знайшли доказів розходжень між звітами про виконання бюджету, що подаються протягом року, і подальшими звітами про виконання бюджету. Оцінка: В

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|---|--------|--|
| PI-28 | Звіти про виконання бюджету, що подаються протягом року | D+ | Метод агрегації M1 |
| PI-28.1 | Сфера охоплення та порівнянність звітів | D | Звіти, що подаються протягом року, можуть порівнюватися з початковим бюджетом за економічною і програмною класифікаціями, але адміністративна класифікація не подається. |
| PI-28.2 | Своєчасність звітів, що подаються протягом року | A | Звіти подаються протягом двох тижнів після кінця місяця. |
| PI-28.3 | Точність звітів про виконання бюджету, що подаються протягом року | B | Звіти є точними, але зобов'язання не відображаються. |

PI-29 Річна фінансова звітність

Цей показник оцінює повноту, своєчасність і узгодженість фінансових звітів із загальноприйнятими принципами і стандартами бухгалтерського обліку. Це є необхідним для забезпечення підзвітності та прозорості системи УДФ. Він має такі три параметри і використовує метод M1 (WL) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 29.1 Повнота річних фінансових звітів (за останній повний фінансовий рік);

- Параметр 29.2 Подання звітів на зовнішній аудит (останній річний звіт поданий на аудит);
- Параметр 29.3 Стандарти обліку (фінансові звіти за останні три роки).

PI-29.1 Повнота річних звітів (M1)

Бюджетний кодекс (статті 58-61 і 80) вимагає надання повної інформації про доходи, видатки, фінансові активи, борг і гарантії, а також звіту про рух грошових коштів. Проте матеріальні активи не включаються. Велика частина даних (доходи і видатки) генеруються з системи Казначейства, але фінансові звіти також охоплюють дебіторську і кредиторську заборгованість, використання коштів бюджетних резервів (якщо є) і доходи у неготівковій формі. Фінансові звіти базуються на звітності про виконання бюджету і дані є безпосередньо порівнюваними з бюджетними оцінками за економічною і програмною класифікаціями, проте адміністративна розбивка відсутня.

Оцінка: D

PI-29.2 Подання звітів на зовнішній аудит

Річні фінансові звіти міста (не перевірені аудитом) повинні подаватися до Хмельницької області до 1 квітня кожного року. У 2018 році Хмельницький виконав цю вимогу. Проте, оскільки фінансові звіти не пройшли повного аудиту Державною аудиторською службою (ДАС), яка є частиною центрального уряду, чи будь-яким іншим аудитором, присвоюється оцінка D.

PI-29.3 Стандарти бухгалтерського обліку

Фінансові звіти готуються відповідно до національних регуляторних актів, які дають змогу проводити узгоджені порівняння між окремими роками, хоча вони й не узгоджуються з Міжнародними стандартами обліку у державному секторі (IPSAS). Порівняння з початковим бюджетом є можливим за усіма класифікаціями. Для субнаціональних органів влади настанови Секретаріату PEFA передбачають, що оцінка А виставляється якщо звіти повністю відповідають національним стандартам, як це і є у випадку Хмельницького. Оцінка: А

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|----------------------------------|--------|--|
| PI-29 | Річні фінансові звіти | D+ | Метод агрегації M1 |
| PI-29.1 | Повнота річних фінансових звітів | D | Звіти містять інформацію про доходи, видатки, фінансові активи, борг і гарантії, але не охоплюють матеріальних активів, але немає адміністративної розбивки. |

| | | | |
|---------|-----------------------------------|---|---|
| PI-29.2 | Подання звітів на зовнішній аудит | D | Звіти доступні до 1 квітня наступного року, але не проходили аудит. |
| PI-29.3 | Стандарти обліку | A | Звіти повністю відповідають національним стандартам, які дають можливість проводити узгоджені порівняння між окремими роками. |

3.8 Компонент 7. Зовнішній контроль і аудит

PI-30 Зовнішній аудит

Цей показник аналізує характеристики зовнішнього аудиту. Він має чотири параметри, охоплює усі операції місцевої влади і застосовує метод M1 (WL) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 30.1 Сфера охоплення і стандарти аудиту (останні три повних фінансових роки);
- Параметр 30.2 Подання аудиторських звітів законодавчому органу (останні три повних фінансових роки);
- Параметр 30.3 Контроль після зовнішнього аудиту (останні три повних фінансових роки);
- Параметр 30.4 Незалежність вищого органу аудиту (станом на момент оцінки).

PI-30.1 Обсяг охоплення і стандарти аудиту

Річні фінансові звіти субнаціональних органів влади в Україні не підлягають аудиту зовнішнім аудитором центрального уряду (Рахункова палата, яка звітує національному Парламенту про видатки центрального уряду). Хоча повноваження Рахункової палати буде дещо розширені після внесення змін до закону у листопаді 2018 року. Замість цього, фінансові звіти СОВ можуть підлягати аудиту Державної аудиторської служби (ДАС) центрального уряду. Аудит фінансової звітності Хмельницького не проводився з 2015 року, хоча й були часткові аудити кожного року, які охоплювали річні капітальні видатки, і проводився комплексний аудит видатків галузі освіти у 2018 році і культури (2019). Ці аудити не досягли 50-відсоткового охоплення видатків протягом трирічного періоду 2016-2018 років, тому оцінка за цим параметром – D.

PI-30.2 Подання звітів Міській раді

Здається, що аудиторські звіти не подавалися Раді. Законодавчої вимоги щодо цього в Україні немає. Відповідальність за здійснення заходів реагування на аудити ДАС несуть відповідні розпорядники коштів.

Оцінка: D

PI-30.3 Контроль після зовнішнього аудиту

Міська адміністрація дає офіційну відповідь на аудиторські звіти Державної аудиторської служби (ДАС). ДАС, як орган підпорядкований Кабінету міністрів, має певні повноваження щодо примусових заходів при контролі за виконанням своїх рекомендацій, і відповідно було проведено виправлення фінансової документації освітніх установ (2018) та установ культури (2019) після аудитів ДАС. Проте, оскільки цей показник розглядає звіти аудиту річних фінансових звітів, виставляється оцінка «н/з».

PI-30.4 Незалежність вищого органу аудиту

Вищий орган аудиту (Рахункова палата України – РПУ) є дуже залежним від уряду щодо своїх ресурсів; його бюджетні запити об'єднуються з запитами інших секторів у загальному бюджетному процесі. Доступ до електронних баз даних і автоматизованих систем управління обмежується членами правління РПУ, що сильно обмежує його здатність застосовувати підхід аудиту на основі ризиків. Оцінка: D

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|-----------|--|---------------|--|
| PI-30 | Зовнішній аудит | D | Метод агрегації M1 |
| PI-30.1 | Обсяг охоплення і стандарти аудиту | D | У 2016-2018 менше 50 відсотків підлягало аудиту. |
| PI-30.2 | Подання аудиторських звітів законодавчому органі | D | Рада не розглядала жодних аудиторських звітів. |
| PI-30.3 | Контроль після зовнішнього аудиту | н/з | Міська адміністрація дає офіційну відповідь на аудиторські звіти. |
| PI-30.4 | Незалежність вищого органу аудиту | D | Вищий орган аудиту країни є дуже залежним від уряду щодо штату і ресурсів, а його доступ до електронних баз даних і АСУ є обмеженим. |

PI-31 Вивчення аудиторських звітів законодавчим органом

Цей показник розглядає вивчення законодавчим органом перевірених аудитом фінансових звітів муніципалітету, включно з інституційними одиницями, тією мірою, якою (а) від них вимагається законодавством подавати аудиторські звіти Раді або (б) їх материнська або контролююча установа повинна давати відповідь на запитання і здійснювати заходи від їхнього імені. Показник має чотири параметри, які оцінюються за останні три повних фінансових роки, і застосовує метод M2 (AV) для агрегації оцінок параметрів:

- Параметр 31.1 Своєчасність вивчення аудиторських звітів;
- Параметр 31.2 Слухання про результати аудитів;
- Параметр 31.3 Рекомендації законодавчого органу щодо аудиту;
- Параметр 31.4 Прозорість розгляду аудиторських звітів законодавчим органом.

PI-31.1 Своєчасність вивчення аудиторських звітів

Аудиторські звіти ДАС не розглядалися Радою Оцінка: D

PI-31.2 Слухання про результати аудитів

Слухання не проводилися. Оцінка: н/з

PI-31.3 Рекомендації законодавчого органу щодо аудиту

Рекомендацій не було. Оцінка: н/з

PI-31.4 Прозорість розгляду аудиторських звітів законодавчим органом

Розгляду не було. Оцінка: н/з

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|---------|---|--------|--|
| PI-31 | Вивчення аудиторських звітів Радою | D | Метод агрегації M2 |
| PI-31.1 | Своєчасність вивчення аудиторських звітів | D | Вивчення аудиторських звітів не відбувалося. |
| PI-31.2 | Слухання про результати аудитів | н/з | Не було слухань Радою. |
| PI-31.3 | Рекомендації Ради щодо аудиту | н/з | Рекомендації Радою не подавалися. |
| PI-31.4 | Прозорість вивчення аудиторських звітів Радою | н/з | Вивчення аудиторських звітів не було. |

Глава 4 Висновки аналізу систем УДФ

4.1 Комплексний аналіз ефективності УДФ

Результати оцінок кожного показника підсумовуються за кожним із семи компонентів системи вимірювання ефективності УДФ.

4.1.1 Надійність бюджету

Фактичні доходи і видатки значно перевищували початкові бюджети протягом періоду 2016-2018 років. На це впливали два головних фактори: по-перше, положення Бюджетного кодексу, що дозволяють перерозподіляти невикористані кошти одного року у наступному році лише після підготовки звіту про виконання бюджету за попередній рік, означали, що фактичний результат буде завжди, ймовірно, перевищувати початковий бюджет. По-друге, центральний уряд розподіляв значні додаткові кошти на соціальне забезпечення (протягом перших двох років) і на інвестиції (протягом усіх трьох років) лише після схвалення початкового бюджету. Хмельницький планував бюджет обережно, тому у жодному випадку не було ризику непосильного дефіциту. Загальні зміни функціональної структури видатків були помірними, проте зростання видатків на інвестиції протягом року означало, що були значні коливання економічної структури видатків. Більшість елементів надходжень - трансферти від центрального уряду, податкові доходи, що повністю контролюються центральним урядом, і доходи з джерел, принаймні, під частковим контролем міста – значно перевищували бюджет протягом усього цього періоду, у той час, як структура доходів (PI-3.2) продемонструвала значні відхилення.

4.1.2 Прозорість державних фінансів

Система Казначейства, через яку виконуються та обліковуються бюджети усіх рівнів уряду, містить усю інформацію, необхідну для проведення можливих узгоджених порівнянь між бюджетом і результатом його виконання шляхом звернення до адміністративної, економічної, функціональної і програмної класифікацій (PI-4), хоча адміністративний розподіл і не публікується у звітах про виконання. Бюджетна документація містить необхідну інформацію про доходи і видатки за різними класифікаціями (PI-5), хоча загальний баланс і вплив нових рішень могли би бути представлені ясніше. Стаття 28 Бюджетного кодексу вимагає забезпечення доступу громадськості до інформації про бюджетні пропозиції, затверджені бюджети та звіти про виконання бюджету, і ці вимоги Хмельницький загалом виконує (PI-9). Усі видатки і доходи контрольованих містом установ (школи, лікарні, заклади культури і спорту) включені до бюджетів і звітів про виконання, включно з платежами користувачів послуг і заходами, які фінансуються за їх рахунок (PI-6). Почала публікуватися деяка інформація про плановані продукти програм і фактичні результати, проте ще немає узгодженої звітності про результати порівняно з плановими показниками, вказаними у бюджетній документації (PI-8).

4.1.3 Управління активами та зобов'язаннями

Місто є власником широкої мережі різних підприємств, від яких воно отримує регулярні звіти, а також публікується зведений річний звіт про їх фінансові результати. Проте немає постійної практики аудиторської перевірки річних звітів. Хмельницький немає інвестицій, які фінансуються в рамках державно-приватного партнерства (ДПП), або будь-яких інших умовних зобов'язань (PI-10). Державні інвестиції плануються в рамках міського Плану дій із впровадження Стратегії розвитку міста на період 2017-2020 років, який встановлює критерії для відбору проєктів. Публікуються щорічні звіти про хід виконання цієї стратегії. Проте до цього часу планування інвестицій та звітування за ними не базується на системі середньострокового бюджетування (PI-11). Проводиться докладний моніторинг фінансових результатів комунальних підприємств і ведуться реєстри будівель і об'єктів інфраструктури, що знаходяться у власності міста. Відчуження активів відбувається шляхом прозорих процедур (PI-12). Запозичення перебувають під виключним контролем Фінансового управління. Місто поки що залучило одну порівняно невелику позику, тому наразі немає питання щодо потреби у стратегії управління боргом (PI-13).

4.1.4 Фіскальна стратегія та бюджетування на основі політики

Хмельницький тільки починає запроваджувати середньострокове фіскальне планування, тому отримує низькі оцінки за показниками PI 14-16. Підготовка річного бюджету та його схвалення Міською радою відповідають затвердженим процедурам і бюджет затверджується до початку року, якого він стосується, хоча у розпорядників коштів є лише обмежений час для підготовки їхніх подань, а у Ради є менше місяця на розгляд пропозицій. (PI-17-18).

4.1.5 Передбачуваність і контроль виконання бюджету

Місто залежить від центрального уряду (Мінфіну та Державної фіскальної служби (ДФС)) в отриманні більшості своїх надходжень. Лише невелика частина коштів, отриманих від оплат користувачами послуг або продажу чи оренди майнових об'єктів, знаходиться під безпосереднім контролем міста. Податкові зобов'язання є зрозумілими і широко оприлюднюються; збір видається добре організованим, з урахуванням ризиків, і є успішним в уникненні значної податкової заборгованості (PI-19). Облік надходжень не представляє жодних проблем (PI-20). Видатки виконуються через місцеве відділення національної системи казначейства, де місто має достатні фінансові резерви, які дозволяють розпорядникам коштів зобов'язувати свої бюджетні асигнування у будь-який момент протягом року, одночасно уникаючи виникнення заборгованості за видатками (PI 21-22). Управління кадрами і фонд заробітної плати є децентралізованими на рівень розпорядників коштів та установ, але підлягають ретельному наглядові на вищому рівні, включно з наглядом з боку керівника Фінансового управління. Хоча механізми контролю і працюють, аудит фонду заробітної плати є досить обмеженим щодо обсягу охоплення (PI-23). Відповідальність за закупівлі делегується усім окремим розпорядникам коштів бюджету міста; значно

менше 60 відсотків контрактів за вартістю підлягали конкурсним процедурам (PI-24). Брак середньострокової перспективи щодо виділення інвестиційних коштів центральним урядом може бути фактором, який змушує місто укладати багато контрактів без конкурсу з тим, щоб уникнути затримок, які є неминучими у разі проведення відкритих торгів. Внутрішній фінансовий контроль з боку як національної, так і міської інспекції забезпечує належне розділення обов'язків і платежі не проводяться у разі недотримання належних процедур і неподання коректної документації. Проте немає окремої реєстрації та контролю над зобов'язаннями (PI-25). Внутрішній аудит ще не запроваджений (PI-26).

4.1.6 Облік і звітність

Форми обліку і звітності встановлюються Мінфіном відповідно до Бюджетного кодексу. Проводиться щоденна звірка банківських рахунків між містом і Казначейством. Авансові платежі проводяться у відповідності з умовами контрактів і збирається досить інформації про доходи, щоб уникнути потреби у проміжних рахунках. Немає причин сумніватися у коректності даних (PI-27). Готується щомісячна, квартальна і річна звітність про надходження і видатки на основі даних Казначейства. Звіти, що подаються протягом року і річні звіти є доступними за програмною, функціональною та економічною класифікаціями, але не за адміністративною класифікацією, а місячні і квартальні звіти готуються протягом двох тижнів після кінця місяця, а річні звіти – до кінця лютого наступного року. Проте немає окремої реєстрації чи звітності за зобов'язаннями. (PI-28). Річні фінансові звіти дають повну інформацію про доходи і видатки, борг і гарантії, фінансові активи і акт звірки, проте вони не охоплюють матеріальних активів. Можна проводити узгоджене порівняння між роками, хоча форма звітів і не повністю відповідає Міжнародним стандартам обліку у державному секторі (IPSAS) (PI-29).

4.1.7 Зовнішній контроль і аудит

Операції міста підлягають аудиту з боку Державної аудиторської служби (ДАС) центрального уряду, проте обсяг охопленням аудитом є обмеженим. Аудити можуть перевіряти відповідність до регуляторних актів, точність фінансових звітів та ефективність операцій. Рахункова палата, яка доповідає Парламентові про діяльність центрального уряду, не уповноважена проводити аудит річних фінансових звітів СОВ і не проводила аудит жодних аспектів діяльності міста. Міська адміністрація реагує на результати і рекомендації аудиту, проте Рада не залучалася до розгляду аудиторських звітів і висновків, які з них випливають. Не схоже, щоб аудити ДАС мали якийсь значний вплив на операції міста протягом періоду 2016-2018 років. (PI 30-31).

4.2 Ефективність системи внутрішнього контролю

Система внутрішнього контролю повинна забезпечувати досягнення чотирьох цілей: (i) виконання операцій організованим, етичним, економічним, ефективним і результативним способом; (ii) виконання зобов'язань щодо підзвітності; (iii)

відповідність до вимог застосованих правових і нормативних актів; і (iv) збереження ресурсів від втрати, зловживань і шкоди. Аналіз ефективності системи внутрішнього контролю розглядає п'ять компонентів внутрішнього контролю: (1) середовище контролю; (2) оцінка ризиків; (3) заходи контролю; (iv) інформація і комунікація; та (5) моніторинг. У Додатку 2 наводяться конкретні спостереження, що стосуються ефективності механізмів внутрішнього контролю.

Середовище контролю залежить від нормативно-правової бази і того, як вона застосовується на практиці. Глава 17 Бюджетного кодексу визначає відповідальними за забезпечення відповідності з бюджетним законодавством на рівні субнаціональних органів влади місцеві ради, які відповідають за створення належних організацій, Державній казначейській службі (ДКС), що відповідає за забезпечення відповідності із законодавством щодо операцій з доходами і видатками, і Державній аудиторській службі (ДАС), яка контролює ефективність використання коштів за їх цільовим призначенням, коректність обліку та звітності, а також роботу внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Крім діяльності ДКС і ДАС, ефективність діяльності міста у виконанні його дуже важливих обов'язків буде залежати від доброчесності керівництва і персоналу, стилю керівництва організацією, організаційної структури, управління людськими ресурсами та рівня професіоналізму працівників. Як вказується у Додатку 2, Міський голова задає тон в організації міської влади і запроваджує стратегію мінімізації ризиків нанесення шкоди наданню послуг високої якості. Місто забезпечує, щоб його працівники мали належні кваліфікації і призначення здійснювалися за результатами проведення прозорих конкурсних процедур (див. главу 2, табл. 2.10). Деякі перевірки відповідності проводяться Управлінням організаційно-інформаційної роботи, яке підпорядковане Керуючому справами Виконавчого комітету, а не Фінансовим управлінням (PI-25). Загалом, було зрозумілим, що є значний потенціал для покращення діяльності та охоплення внутрішнім і зовнішнім аудитом.

Головними ризиками для Хмельницького є те, що потоки його надходжень (більшість із яких є поза контролем міста) виявляються недостатніми для того, щоб підтримувати належний рівень послуг, що місто буде нездатним наймати та утримувати персонал, необхідний для надання цих послуг, і що його інвестиції та закупівлі не будуть забезпечувати оптимальної вартості на витрачені кошти. Здається, місто виявилось порівняно успішним в утриманні необхідного персоналу і розбудові потрібної інфраструктури. Відсутність будь-якого регуляторного моніторингу і висока частка контрактів, які надавалися без конкуренції, вказує на ризик того, що закупівлі не забезпечують отримання оптимальної вартості. Необхідно розглянути можливості для розширення обсягу доходів, за якими місто зможе здійснювати більш повний контроль.

Механізми внутрішнього контролю міської адміністрації, здається, працюють задовільно, за винятком забезпечення конкуренції у проведенні закупівель та функціонування внутрішнього аудиту. Як уже зазначалося, зовнішній аудит можна було б покращити (PI-30).

Вебсайт міста подає великий обсяг інформації про міські фінанси і послуги, які надаються містом. Публікується деяка інформація про плановані рівні послуг і ступінь їх досягнення, проте вона поки що не є послідовною і комплексною. Існує значний

потенціал надання інформації про розвиток державних послуг в рамках середньострокового фіскального і бюджетного планування.

4.3 Сильні і слабкі сторони УДФ

4.3.1 Загальна фінансова дисципліна

Хоча оцінки за показниками HLG-1 та PI 1-3 є переважно порівняно низькими, Хмельницький уникнув непосильного зобов'язання щодо видатків, одночасно утримавши суспільні послуги на задовільному рівні. Із зменшенням рівнів інфляції протягом періоду 2016-2018 років, були ознаки того, що фактичні результати виконання менше відрізнялися від початкових бюджетів.

4.3.2 Стратегічний розподіл ресурсів

Впродовж періоду 2016-2018 років місто змогло зберегти свою привабливість для кваліфікованих учителів, одночасно покращивши об'єкти дошкільної освіти, культури і спорту. Планування державних інвестицій відповідає загальному стратегічному плану розвитку міста. Видається, що загальний розподіл ресурсів підтримував розвиток основних державних послуг, хоча це й не було досягнуто в рамках середньострокового фіскального планування. Впровадження ефективного середньострокового фіскального планування, включно з гарантуванням фінансування від центрального уряду на інвестиції, пропонує перспективи покращення в результаті удосконалення стратегічного розподілу ресурсів і оптимізації вартості на витрачені кошти у ході виконання проєктів.

4.3.3 Ефективне використання ресурсів для надання послуг

Було започатковано встановлення показників ефективності надання державних послуг і звітування про результати надання. Проте процес мусить бути більш послідовним у трактуванні цілей і подальших результатів, і має бути повністю інтегрованим до системи середньострокового фіскального планування. Мета підвищення економічної ефективності має бути продемонстрована показниками продукту та якості порівняно із кількістю і вартістю вкладених ресурсів. Аудити ефективності та інші незалежні аналізи ефективності діяльності можуть допомогти підвищити ефективність надання послуг.

Глава 5 Процес реформування урядового УДФ

5.1 Підхід до реформи УДФ

Після кризи 2014 року уряд України здійснив радикальні кроки задля відновлення державних фінансів до сталої позиції через підвищення цін на енергоносії та раціоналізацію соціального забезпечення. Були зроблені початкові кроки до запровадження середньострокового фіскального планування, більшої прозорості закупівель і більш ефективних заходів протидії корупції. Децентралізація влади і повноважень на нижчі рівні уряду була важливим елементом покращення ефективності та результативності уряду. Зокрема, найменші одиниці місцевого самоврядування (громади) заохочувалися законом 2015 року до добровільного об'єднання з тим, щоб сформувати більші одиниці з більшими повноваженням і прямим фінансуванням від центрального уряду.

Подальший імпульс цей процес отримав після парламентських виборів 2016 року завдяки формулюванню Стратегії реформування УДФ і Плану дій на період 2017-2020 років. Головними елементами були поновлені зусилля із розробки стратегічного планування і середньострокового фіскального планування, підвищення ефективності ресурсів, які виділяються на державні інвестиції, удосконалення податкового законодавства та забезпечення його виконання, а також покращення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у всій системі центрального уряду і місцевої влади. Мали бути здійснені подальші кроки щодо збільшення повноважень та сфери відповідальності субнаціональних органів влади, з одночасним забезпеченням наявності у них необхідних фінансових ресурсів через перерозподіл податків, які збираються на центральному рівні, і збільшення їх спроможності здійснювати запозичення. З метою реалізації цих реформ у 2018 році були внесені зміни до Бюджетного і Податкового кодексів. Проте неясно, чи загальний ефект перерозподілу податкових надходжень підвищив спроможність СОВ надавати послуги, за які вони несуть відповідальність.

5.2 Нещодавні і постійні заходи реформування

Було досягнуто деякого поступу в реалізації Плану дій, хоча багато які зі змін зіткнулися з опором груп інтересів, на які це впливало. Консультаційний звіт МВФ підготований восени 2017 року (опублікований у листопаді 2019) подавав ряд рекомендацій щодо прояснення сфери відповідальності за надання різних послуг, спрощення процесів бюджетування субнаціональних органів влади, раціоналізації розподілу податкових доходів та покращення координації бюджетної політики між різними рівнями уряду. Були реформовані організація і фінансування послуг охорони здоров'я, результатом чого стало виділення фінансування безпосередньо з центру закладам охорони здоров'я на основі лікування ними пацієнтів, а не передача через субнаціональні органи влади і на основі нормативів, які стосуються розміру об'єктів або числа зайнятого персоналу. Мінфіном були ініційовані консультації щодо бюджетних асигнувань з представниками субнаціональних органів влади. Проте поступ був

обмеженим у підсиленні реальної автономії субнаціональних органів влади, які залишаються дуже залежними від досить непередбачуваних рівнів фінансування від центрального уряду.

5.3 Інституційні міркування

Ця оцінка PEFA та інші паралельні оцінки на рівні центрального уряду та на рівнях області, району та об'єднаної територіальної громади призначаються для використання при підготовці переглянутого плану дій щодо реформування системи УДФ, який буде підтримуватися партнерами з розвитку України. Той факт, що робота з реформування УДФ продовжилася, незважаючи на вибори літом 2019 нового президента і нового парламенту, зі значною зміною його складу, є доброю ознакою для майбутнього прогресу, хоча все ще потрібно пройти довгий шлях, перш ніж середньострокове фіскальне планування почне ефективно працювати по всій країні і перш ніж більш дієві механізми внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту будуть міцно укорінені на всій території країни. Місто Хмельницький виявило значну відкритість і прозорість у своєму підході до УДФ і його адміністрація повинна бути добре підготовлена для реалізації подальших покращень системи УДФ, наприклад, щодо середньострокового фіскального планування та діяльності внутрішнього аудиту, за умови, що вона зможе мобілізувати необхідні ресурси.

Додаток 1. Підсумок показників ефективності

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|--------------|--|-----------|---|
| HLG-1 | Передбачуваність трансфертів від органу влади вищого рівня (M1) | D+ | |
| HLG-1.1 | Різниця між плановими і фактичними трансфертами | A | Фактичні трансферти значно перевищували початковий бюджет протягом усіх трьох років 2016-2018 |
| HLG-1.2 | Відхилення складу умовних грантів | D | Відхилення цільових трансфертів перевищувало 10 відсотків у двох із трьох останніх років. |
| HLG-1.3 | Своєчасність трансфертів від центрального уряду протягом року | A | Майже усі трансферти були отримані у відповідності із встановленим графіком. |
| PI-1 | Виконання сукупних видатків бюджету (M1) | D | Фактичні видатки перевищували початковий бюджет на більш ніж 15 відсотків у двох із трьох років 2016-2018. |
| PI-2 | Дотримання структури видатків бюджету (M1) | D+ | Метод агрегації M1 |

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|--------|---|------------|---|
| PI-2.1 | Дотримання функціональної структури видатків | C | Відхилення структури було меншим за 15 відсотків впродовж усіх трьох років 2016-2018. |
| PI-2.2 | Структура видатків за економічною класифікацією | D | Відхилення структури перевищувало 15 відсотків у двох із трьох років 2016-2018. |
| PI-2.3 | Видатки з резервів на покриття непередбачених витрат | A | Видатки з резервів на непередбачені витрати не здійснювалося протягом періоду 2016-2018 років. |
| PI-3 | Виконання доходів бюджету | D+ | Метод агрегації M2 |
| PI-3.1 | Виконання сукупних доходів | D | Фактичні доходи перевищили 116% від бюджету у двох із трьох років 2016-2018. |
| PI-3.2 | Дотримання структури доходів | C | Відхилення структури було меншим за 15 відсотків у двох із трьох років 2016-2018. |
| PI-4 | Бюджетна класифікація (M1) | D | Формування бюджету ґрунтується на адміністративній, економічній та програмній класифікаціях, але звіти про виконання не готуються для адміністративної класифікації. |
| PI-5 | Бюджетна документація (M1) | C | Надаються три із чотирьох базових елементів. |
| PI-6 | Операції, що не відображаються у фінансовій звітності (M2) | A | Метод агрегації M2 |
| PI-6.1 | Видатки, що не відображаються у фінансовій звітності | A | Усі видатки, включно з тими, що фінансуються за рахунок стягнення плати з користувачів, включаються до фінансової звітності. |
| PI-6.2 | Доходи, що не відображаються у фінансовій звітності | A | Усі доходи, включно з платежами користувачів послуг, включаються до фінансової звітності. |
| PI-6.3 | Фінансова звітність позабюджетних установ | н/з | Позабюджетних установ немає. |
| PI-7 | Трансферти органам влади нижчого рівня (M2) | н/з | Оскільки м. Хмельницький не має підпорядкованих органів влади, цей показник є «незастосовним». |
| PI-8 | Інформація про результати надання послуг | C+ | Метод агрегації M2 |

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|--------------|---|-----------|--|
| PI-8.1 | Плани надання послуг | B | У бюджетній документації надається інформація про види діяльності кожного департаменту, проте немає послідовного визначення цілей і показників ефективності. |
| PI-8.2 | Досягнуті результати надання послуг | C | Готуються річні звіти про виконання бюджетних програм, але вони не корелюють з представленням програм у бюджетній документації. |
| PI-8.3 | Ресурси, отримані надавачами послуг | A | Готуються річні звіти про доходи і видатки кожного закладу освіти та охорони здоров'я, проте вони не публікуються. |
| PI-8.4 | Оцінювання результатів надання послуг | D | Оцінювання внутрішніми чи зовнішніми аудиторями, чи іншими незалежними органами, не проводилося. |
| PI-9 | Доступ громадськості до фіскальної інформації (M1) | A | Надаються усі чотири базових елементи плюс три інших. |
| PI-10 | Звітування про фіскальні ризики | C | Метод агрегації M2 |
| PI-10.1 | Моніторинг державних корпорацій | C | Комунальними підприємствами регулярно готуються фінансові звіти та укладається зведений річний звіт, але звіти не проходять незалежної аудиторської перевірки. |
| PI-10.2 | Моніторинг підпорядкованих органів влади | н/з | Підпорядкованих органів влади немає. |
| PI-10.3 | Умовні зобов'язання та інші фіскальні ризики | н/з | Місто не має явних умовних зобов'язань крім тих, які охоплюються п. 10.1. |
| PI-11 | Управління державними інвестиціями | B+ | Метод агрегації M2 |
| PI-11.2 | Економічний аналіз інвестиційних пропозицій | A | Рішення щодо значних проєктів ґрунтуються на їх внеску у соціально-економічний розвиток міста. Показники ефективності встановлюються для кожного проєкту на основі аналізу витрат і результатів. |
| PI-11.2 | Відбір інвестиційних проєктів | A | Міською радою визначається пріоритетність усіх проєктів державних інвестицій відповідно до критеріїв, визначених Планом дій міста на 2017-2020 роки. |

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|--------------|---|-----------|---|
| PI-11.3 | Формування витрат інвестиційних проєктів | C | Річні бюджетні припущення показують видатки на інвестиційні проєкти протягом бюджетного року, а також витрати до завершення кожного проєкту. |
| PI-11.4 | Моніторинг інвестиційних проєктів | A | Комітет, призначений Міським головою, здійснює докладний моніторинг виконання проєктів. Готуються квартальні і річні звіти про хід виконання інвестиційних проєктів, а також публікується зведений річний звіт. |
| PI-12 | Управління державними активами | B+ | Метод агрегації M2 |
| PI-12.1 | Управління фінансовими активами | B | Публікується річний звіт про результати діяльності комунальних підприємств міста, які оцінюються за їх початковою вартістю. |
| PI-12.2 | Управління нефінансовими активами | B | Ведуться реєстри земельних ділянок і будівель, які знаходяться у власності департаментів послуг міста, також публікується інформація про їх вік і використання. |
| PI-12.3 | Прозорість відчуження активів | A | В наявності прозорі процедури відчуження активів, причому відчуження у кожному випадку вимагає схвалення Ради. |
| PI-13 | Управління боргом | A | Метод агрегації M2 |
| PI-13.1 | Облік і звітування про борг і гарантії | A | Облік боргових зобов'язань є повним і точним; оновлюється та звіряється щомісяця. |
| PI-13.2 | Схвалення боргових зобов'язань і гарантій | A | За управління боргом виключну відповідальність несе Фінансове управління, яке звітується перед Радою. |
| PI-13.3 | Стратегія управління боргом | н/з | Місто має лише одну невелику непогашену позику. |
| PI-14 | Макроекономічне та фіскальне прогнозування | D | Метод агрегації M2 |
| PI-14.1 | Макроекономічні прогнози | н/з | Незастосовні на рівні COB. |
| PI-14.2 | Фіскальні прогнози | D | Середньострокові фіскальні прогнози не виконувалися. |

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|--------------|---|-----------|---|
| PI-14.3 | Аналіз макрофіскальної чутливості | н/з | Оцінка впливу альтернативних макроекономічних припущень не проводилася. |
| PI-15 | Фіскальна стратегія | D | Метод агрегації M2 |
| PI-15.1 | Фіскальний вплив стратегічних пропозицій | D | Річні бюджети не містяться пояснення впливу змін політики щодо доходів і видатків. |
| PI-15.2 | Затвердження фіскальної стратегії | н/з | Фіскальну стратегію не затверджено |
| PI-15.3 | Звітування про кінцеві фіскальні результати | н/з | Звіти про поступ реалізації фіскальної стратегії не готувалися. |
| PI-16 | Середньострокова перспектива у бюджетуванні видатків | D+ | Метод агрегації M2 |
| PI-16.1 | Середньострокові оцінки видатків | D | Середньострокові оцінки видатків не готувалися. |
| PI-16.2 | Стелі середньострокових видатків | D | Не було запитання щодо встановлення стелі середньострокових видатків. |
| PI-16.3 | Узгодження стратегічних планів і середньострокових бюджетів | C | Деякі елементи стратегічного плану міста відображаються у річних оцінках видатків. |
| PI-16.4 | Узгодженість бюджетів з оцінками попереднього року | н/з | Немає середньострокових оцінок, які б могли служити базою для порівняння. |
| PI-17 | Процес підготовки бюджету | B | Метод агрегації M2 |
| PI-17.1 | Бюджетний календар | B | Існує добре налагоджений бюджетний календар, який дає розпорядникам коштів місяць для підготовки їхніх запитів. |
| PI-17.2 | Настанови з підготовки бюджету | A | Бюджетний циркуляр містить стелі видатків для кожного розпорядника коштів, які встановлює міський голова від імені міської адміністрації. |
| PI-17.3 | Подання бюджету Раді | C | Для останніх трьох бюджетів проєкт бюджету подавався Раді принаймні за місяць до кінця року. |
| PI-18 | Контроль бюджетів з боку законодавчого органу | C+ | Метод агрегації M1 |

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|--------------|---|------------|--|
| PI-18.1 | Обсяг і межі контролю бюджету | C | Контроль з боку Ради обмежується деталями доходів і видатків протягом наступного бюджетного року. |
| PI-18.2 | Процедури контролю бюджету у Раді | A | Процедури Ради добре налагоджені і передбачають як проведення громадських консультацій, так і розгляд спеціалізованим комітетом. |
| PI-18.3 | Своєчасність ухвалення бюджету | A | Останні три бюджети були схвалені до початку року, якого вони стосуються. |
| PI-18.4 | Правила коригування бюджету виконавчим органом | A | Бюджетний кодекс встановлює обмеження на обсяг змін, які можуть вноситися без схвалення Ради, які завжди дотримуються. |
| PI-19 | Адміністрування доходів | н/з | Метод агрегації M2 |
| PI-19.1 | Права та обов'язки щодо заходів залучення доходів | н/з | Хоча платники податків мають вільний доступ до інформації про податкові зобов'язання, це не входить до обов'язків міста. |
| PI-19.2 | Управління ризиками щодо надходжень | н/з | Ці функції знаходяться поза сферою відповідальності міста. |
| PI-19.3 | Аудит і розслідування, пов'язані з надходженнями | н/з | За аудит і розслідування несе відповідальність національний, а не місцевий рівень влади. |
| PI-19.4 | Моніторинг заборгованості за надходженнями | н/з | Ці функції знаходяться поза сферою відповідальності міста. |
| PI-20 | Облік надходжень | | Метод агрегації M1 |
| PI-20.1 | Інформація про збір доходів | A | Інформація про отримання доходів доступна в реальному часі від Казначейства і зведений щомісячний звіт надається Фінансовому управлінню. |
| PI-20.2 | Переказ зібраних доходів | A | Усі доходи відразу після отримання сплачуються Казначейству. |
| PI-20.3 | Звірка обліку надходжень | A | Існує повна щомісячна звірка податкової бази, зборів і платежів Казначейству, а системи ДФС забезпечують постійне оновлення рахунків окремих платників податків одночасно з отриманням надходжень. |

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|--------------|--|-----------|---|
| PI-21 | Передбачуваність розподілу коштів протягом року | A | Метод агрегації M2 |
| PI-21.1 | Консолідація касових залишків | A | Усі касові залишки знаходяться у Казначействі і консоліднуються щоденно. |
| PI-21.2 | Прогнозування і моніторинг готівкових коштів | B | Прогноз руху готівкових коштів готується на початку року і оновлюється щокварталу. |
| PI-21.3 | Інформація про граничні рівні зобов'язань | A | Розпорядники коштів можуть виділяти усі свої бюджетні асигнування у будь-який час протягом року. |
| PI-21.4 | Значущість коригувань бюджету протягом року | A | У 2018 році було два перегляди бюджету, схвалені Радою. |
| PI-22 | Заборгованість за видатками | A | Метод агрегації M1 |
| PI-22.1 | Існуюча заборгованість за видатками | A | Заборгованості за видатками не було протягом 2016-2018 років. |
| PI-22.2 | Моніторинг заборгованості за видатками | A | Система Казначейства і місячні звіти розпорядників бюджету дозволяють відстежувати несплачені рахунки. |
| PI-23 | Механізми контролю фонду заробітної плати | C+ | Метод агрегації M1 |
| PI-23.1 | Інтеграція даних щодо заробітної плати та кадрового обліку | B | Прямого зв'язку між даними кадрового обліку і заробітної плати немає, проте дані щодо заробітної плати змінюються лише після схвалення керівником відповідального департаменту. |
| PI-23.2 | Управління змінами у фонді заробітної плати | A | Платіжні відомості постійно оновлюються і необхідність проводити ретроактивне коригування виникає рідко. |
| PI-23.3 | Внутрішній контроль за фондом заробітної плати | A | Існують ефективні механізми контролю змін даних щодо кадрового обліку та заробітної плати, які завжди залишають слід для аудиту. |

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|--------------|--|----------|---|
| PI-23.4 | Аудит фонду заробітної плати | C | Протягом періоду 2016-2018 років не проводилися аудити, які спеціально спрямовані на фонд заробітної плати, але нещодавні аудити галузей освіти та культури передбачали перевірку фондів заробітної плати відповідних закладів. |
| PI-24 | PI-24 Закупівлі | B | Метод агрегації M2 |
| PI-24.1 | Моніторинг закупівель | A | Збирається повна інформація про плани закупівель та укладені контракти. |
| PI-24.2 | Методи закупівель | D | Менше 60 відсотків контрактів за вартістю підлягали конкурсним процедурам. |
| PI-24.3 | Доступ громадськості до інформації про закупівлі | B | Більшість критеріїв задовольняються, але статистика закупівель не публікується. |
| PI-24.4 | Урегулювання скарг щодо закупівель | B | Усі інші критерії задовольняються, але рівень оплати може знеохочувати до подання деяких скарг. |
| PI-25 | Внутрішні механізми контролю видатків, не пов'язаних із заробітною платою | B | Метод агрегації M2 |
| PI-25.1 | Розподіл обов'язків | A | Розділення функцій між розпорядниками коштів і Фінансовим управлінням і всередині них забезпечує належне розділення обов'язків. |
| PI-25.2 | Ефективність механізмів контролю зобов'язань за видатками | D | Відсутність спеціального механізму контролю зобов'язань не спричинила труднощів. |
| PI-25.3 | Відповідність правилам і процедурам здійснення платежів | A | Усі платежі відповідають стандартним платіжним процедурам. |
| PI-26 | Внутрішній аудит | D | Метод агрегації M1 |
| PI-26.1 | Сфера охоплення внутрішнього аудиту | D | На сьогодні внутрішні аудити не проводяться |
| PI-26.2 | Характер аудитів і застосовувані стандарти | н/з | Аудити не проводяться. |
| PI-26.3 | Проведення аудитів і звітування | н/з | Аудити не проводяться. |

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|--------------|---|-----------|--|
| PI-26.4 | Реагування на внутрішні аудити | н/з | Висновків або рекомендацій, які вимагають реагування, немає. |
| PI-27 | Коректність фінансових даних | B+ | Метод агрегації M2 |
| PI-27.1 | Звірка банківських рахунків | A | Проводяться щоденні звірки між даними міста і Казначейства. |
| PI-27.2 | Проміжні рахунки | н/з | Проміжні рахунки не використовуються. |
| PI-27.3 | Авансові рахунки | C | Аванси підрядникам врегульовуються на кожному етапі контракту, а звірка за непогашеними сумами проводиться наприкінці кожного року. |
| PI-27.4 | Процеси підтвердження коректності фінансових даних | B | Немає сумнівів щодо коректності даних, проте немає спеціального підрозділу, щоб це забезпечувати. |
| PI-28 | Звіти про виконання бюджету, що подаються протягом року (M1) | D+ | Метод агрегації M1 |
| PI-28.1 | Сфера охоплення та порівнянність звітів | D | Звіти, що подаються протягом року, можуть прямо порівнюватися з початковим бюджетом за економічною і програмною класифікацією, але не за адміністративною класифікацією. |
| PI-28.2 | Своєчасність звітів, що подаються протягом року | A | Звіти подаються протягом двох тижнів після кінця місяця. |
| PI-28.3 | Точність звітів про виконання бюджету, що подаються протягом року | B | Звіти є точними, але зобов'язання не відображаються. |
| PI-29 | Річна фінансова звітність | D+ | Метод агрегації M1 |
| PI-29.1 | Повнота річних фінансових звітів | D | Звіти містять інформацію про доходи, видатки, фінансові активи, борг і гарантії, але не охоплюють матеріальних активів і немає даних за адміністративною класифікацією. |
| PI-29.2 | Подання звітів на зовнішній аудит | D | Звіти доступні для аудиту до 1 квітня наступного року, але на аудит не подавалися. |

| PI | Показник/Параметр | Оцінка | Обґрунтування оцінки |
|--------------|--|----------|---|
| PI-29.3 | Стандарти обліку | A | Звіти повністю відповідають національним стандартам, які дають можливість проводити коректні порівняння між окремими роками. |
| PI-30 | Зовнішній аудит | D | Метод агрегації M1 |
| PI-30.1 | Обсяг охоплення і стандарти аудиту | D | У 2016-2018 охоплення аудитом було менше 50 відсотків. |
| PI-30.2 | Подання звітів законодавчому органу | D | Рада не розглядала жодних аудиторських звітів. |
| PI-30.3 | Контроль після зовнішнього аудиту | н/з | Аудити річних фінансових звітів не проводилися. |
| PI-30.4 | Незалежність вищого органу аудиту | D | Державна аудиторська служба, що проводить аудит СОВ, не є незалежною від уряду. Ресурси, доступні для Рахункової палати України (РПУ), значною мірою залежать від контролю уряду і лише обмежене число її працівників мають доступ до систем АСУ уряду. |
| PI-31 | Вивчення аудиторських звітів законодавчим органом | D | Метод агрегації M2 |
| PI-31.1 | Своєчасність вивчення аудиторських звітів | D | Рада не розглядала жодних аудиторських звітів. |
| PI-31.2 | Слухання про результати аудитів | н/з | Не було результатів, які б розглядалися Радою. |
| PI-31.3 | Рекомендації законодавчого органу щодо аудиту | н/з | Рекомендації Радою не подавалися. |
| PI-31.4 | Прозорість вивчення аудиторських звітів законодавчим органом | н/з | Вивчення аудиторських звітів не було. |

Додаток 2. Підсумок спостережень щодо системи внутрішнього контролю

| Компоненти та елементи внутрішнього контролю | Підсумок спостережень |
|--|--|
| 1. Середовище контролю | |
| 1.1 Особиста і професійна доброчесність і етичні цінності керівництва і персоналу, включно з підтримуючим ставленням до внутрішнього контролю постійно у всій організації. | Ставлення організації до внутрішнього контролю сильно залежить від лідерства Міського голови. Поточна відсутність дієвого внутрішнього аудиту є серйозним недоліком. (PI-26) |
| 1.2 Прихильність до компетентності | Місто наймає працівників з належними професійними кваліфікаціями. |
| 1.3 Особистий приклад керівництва | Міський голова забезпечує чітке лідерство в адміністрації. |
| 1.4 Організаційна структура | Керівники міських департаментів звітуються через заступників міського голови (див. організаційну схему у кінці глави 2). Функції економічного розвитку і внутрішнього контролю відділені від Фінансового управління. |
| 1.5 Політика і практика управління людськими ресурсами | Призначення здійснюються шляхом прозорих конкурсів або переведенням працівників з інших СОВ. Призначення у міській адміністрації або закладах культури затверджуються Міським головою; вчителі призначаються керівниками відповідних шкіл (PI-23). |
| 2. Оцінка ризиків | |
| 2.1 Виявлення ризиків | Місто визнає ризики понесення збитків його підприємствами, проте схеми закупівель являють собою значний ризик неотримання оптимальної вартості на витрачені кошти (PI 10 і 24). |
| 2.2 Аналіз ризиків | Здається, увага аналізу ризиків не приділялася |
| 2.3 Оцінювання ризиків | Ризики не оцінювалися. |
| 2.4 Аналіз схильності до ризику | Місту не загрожують серйозні ризики у зв'язку з його географічним положенням, і його доходи загалом були достатніми для здійснення необхідних видатків. |

| Компоненти та елементи внутрішнього контролю | Підсумок спостережень |
|---|--|
| 2.5 Реагування на ризики | Особлива увага приділяється результатам фінансової діяльності міських підприємств (PI 10.1 і 12.1). |
| 3. Заходи контролю | |
| 3.1 Процедури авторизації та схвалення | Система казначейства буде здійснювати платежі тільки коли платіжні доручення розпорядників коштів відповідають бюджетному асигнуванню, зареєстрованому під контролем Фінансового управління (PI-25.3). Проте окремих механізмів контролю над зобов'язаннями немає (PI-25.2). |
| 3.2 Розділення обов'язків | Розподіл функцій між розпорядниками коштів і Фінансовим управлінням та всередині них забезпечує належне розділення обов'язків (PI-25.1). |
| 3.3 Механізми контролю за доступом до коштів і документації | У міській адміністрації існує жорсткий ієрархічний контроль і залучення системи казначейства до усіх операцій обмежує можливості для шахрайства і помилок (PI-25.3). |
| 3.4 Верифікації | Система казначейства повинна забезпечувати проведення платежів тільки після виконання усіх необхідних процедур і пред'явлення необхідної документації. (25.3). |
| 3.5 Звірки | Рахунки міста і Казначейства звіряються щодня і детальна інформація про окремі суми доходів звіряється щомісяця між даними збирання доходів і банківськими даними (PI-27.1). |
| 3.6 Огляди операційних показників | В наявності є деяка звітність про операційні показники, хоча вона має бути більш тісно інтегрованою до бюджетних процесів (PI-8). |
| 3.7 Аналізи операцій, процесів і заходів | Деякі аналізи проводилися Державною аудиторською службою, проте сфера охоплення є обмеженою (PI-30.1). Служби інспекції центрального уряду і міста проводять деякі перевірки відповідності операцій нормам (PI-25). На сьогодні внутрішній аудит не діє (PI-26). |
| 3.8 Нагляд | Нагляд належним чином забезпечується в рамках організаційної структури міста. Чисельність персоналу є адекватною. |

| Компоненти та елементи внутрішнього контролю | Підсумок спостережень |
|--|---|
| 4. Інформація і комунікація | Велика частина інформації про міські заходи і фінанси, включно з заходами і фінансами підприємств, публікується на вебсайті міста (PI 5 і 9). |
| 5. Моніторинг | |
| 5.1 Постійний моніторинг | В наявності є детальна щомісячна фінансова звітність, яка охоплює всі операції міста. Проводиться докладний моніторинг поступу реалізації інвестиційних проєктів і публікується річний звіт (PI-28.1, PI-11.4). |
| 5.2 Оцінювання | Хоча й публікується деяка інформація про операційні показники, незалежні оцінювання не проводилися (PI-8.4). |
| 5.3 Реагування керівництва | Міською адміністрацією даються належні відповіді на висновки та рекомендації аудиту (PI-30.3). |

Додаток ЗА. Перелік використаних документів

I. Аналітичні документи

Бюджетний кодекс України

Податковий кодекс України

Господарський кодекс України

Цивільний кодекс України

World Bank Public Finance Review 2017 (Аналіз державних фінансів Світового банку)

World Bank Economic Update, November 2017 (Новини економіки Світового банку, листопад 2017)

IMF Article IV Report cr17/83 (Стаття IV звіту МВФ)

IMF Standby Request Report cr19/03 (Звіт про запити на надання резервних кредитів МВФ)

IMF Consultancy Report Fiscal Decentralisation (2017) cr19/351 (Консультаційний звіт МВФ про фіскальну децентралізацію)

IMF Consultancy Report Public Investment Management Assessment (2017) cr19/356 (Консультаційний звіт МВФ про оцінку управління державними інвестиціями)

Реформа системи охорони здоров'я, Міністерство охорони здоров'я України (2018)

II. Закони та оперативна документація

Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями бюджетної політики» (2016 - 2019)

Закони «Про Державний бюджет України» (2016 - 2019)

Закони «Про внесення змін до Державного бюджету України» (2016 - 2019)

Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за видатками»

Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів»

Наказ Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію»

Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження складових програмної класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів»

Рішення Хмельницької міської ради (2016-2019)

- «Про бюджет міста Хмельницького»;
- «Про внесення змін до бюджету міста Хмельницького»;
- «Про затвердження звіту про виконання міського бюджету»;
- «Про місцеві податки і збори»;
- «Про затвердження міських цільових програм (26 рішень)

Рішення Виконавчого комітету Хмельницької міської ради (2016-2019)

- Про перерозподіл бюджетних асигнувань;
- Про розподіл коштів цільового фонду Хмельницької міської ради

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю головними розпорядниками бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року, №1001»

Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах»

Фінансові звіти комунальних підприємств, заснованих Хмельницькою міською радою

- Форма №1
- Форма №2

Рішення Міської ради «Про План роботи Хмельницької міської ради» (2016-2018)

Рішення Міської ради «Про затвердження Порядку інформування про діяльність комунальних підприємств, заснованих Хмельницькою міською радою»

Рішення міської ради «Про затвердження інвестиційних програм міських комунальних підприємств» (2016 - 2019)

Рішення Міської ради «Про затвердження Плану дій зі сталого енергетичного розвитку міста Хмельницького на 2016-2025 роки»

Рішення Виконавчого комітету Хмельницької міської ради (2016 - 2019):

- Про затвердження Плану роботи виконавчих органів Міської ради
 - Закон України «Про державні закупівлі»
 - Закон України «Про доступ до публічної інформації»
 - Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг»
 - «Про затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель у разі здійснення закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах 2 та 3 частини 1 статті 2 ЗУ "Про публічні закупівлі"»
 - Звіт про виконання заходів Програми соціально-економічного розвитку міста на 2016 рік;
 - Звіт про виконання заходів Програми соціально-економічного розвитку міста на 2018 рік;
 - Звіт про виконання заходів Програми соціально-економічного розвитку міста на 2019 рік;
 - Звіт щодо здійснення державної регуляторної політики Хмельницькою міською радою та її виконавчим комітетом (2016 - 2019)
 - Рішення Міської ради «Про застосування системи електронних закупівель ProZorro»
 - Рішення Міської ради «Про затвердження грантової угоди з NEFCO щодо фінансування інвестиційного проєкту»

- Рішення Міської ради «Про затвердження проєктів регіонального розвитку» (2016 - 2019)
- Закон України «Про освіту»
- Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»
- Закон України «Про культуру»
- Закон України «Про відкритість використання публічних коштів»
- Процедури виконавчих органів Хмельницької міської ради щодо адміністративного планування та прийняття рішень;
- Програма розвитку освіти міста Хмельницького на 2017-2021;
- Рішення Міської ради «Про переведення дошкільних навчальних закладів на самостійне ведення бухгалтерського обліку та фінансової звітності»
- Рішення Міської ради «Про затвердження Положення про Департамент освіти та науки виконавчого комітету Хмельницької міської ради»

Додаток ЗВ. Список осіб, з якими були проведені інтерв'ю

| | ІМ'Я | ПОСАДА | УСТАНОВА |
|----|--------------------------------------|---|--|
| | Міністерство фінансів України | | |
| 1. | Олена Мачульна | Заст. директора Департаменту місцевих бюджетів, начальник Управління планування місцевих бюджетів | |
| 2. | Олексій Жак | Генеральний директор Директорату стратегічного планування та європейської інтеграції | |
| | Місто Хмельницький | | |
| 1 | Андрій Бондаренко | Заступник міського голови | Хмельницька міська рада |
| 2 | Леся Герасимчук | Голова постійного (Бюджетного) комітету | Хмельницька міська рада |
| 3 | Сергій Яремчук | Начальник управління | Фінансове управління |
| 4 | Поліна Мот | Заст. начальника управління | Фінансове управління |
| 5 | Оксана Новодон | Начальник управління | Управління економіки |
| 6 | Едвард Тришневський | Завідувач відділу | Відділ планування діяльності та стратегічного розвитку підприємств міста |
| 7 | Василь Новачок | Начальник управління | Управління житлово-комунального господарства |
| 8 | Світлана Губай | В.о. начальника департаменту | Департамент освіти та науки |
| 9 | Лідія Стародуб | Завідувач відділу, Головний бухгалтер | Відділ бухгалтерського обліку, планування та звітності |
| 10 | Ігор Костецький | Завідувач відділу | Відділ кадрової роботи та з питань служби в органах місцевого самоврядування |
| 11 | Олександр Чорієвич | Директор департаменту | Земельні ресурси |
| 12 | Лариса Жук | Державна фіскальна служба | |

Додаток ЗС. Джерела інформації для кожного показника ефективності

- НЛГ-1 і РІ-1 - 3: 2013-2015 Бюджетна документація міста Хмельницького і дані про фактичні видатки з центральної системи казначейства Міністерства фінансів
- РІ-4: Бюджетна документація та звіти про виконання бюджету за 2016-2018 роки міста Хмельницького
- РІ-5: Документація, надана міською владою Хмельницького, вебсайт м. Хмельницького (вставити посилання), дискусії з міськими посадовими особами
- РІ-6: Дискусії з міськими посадовими особами
- РІ-7: Не застосовується
- РІ-8: Бюджетна документація та обговорення з посадовими особами Хмельницького
- РІ-9: Документація, надана міськими посадовими особами, вебсайт Хмельницького
- РІ-10: Дискусії з міськими посадовцями, фінансові звіти підприємств міста
- РІ-11: Дискусії з міськими посадовцями
- РІ-12: Зведені фінансові звіти міста Хмельницького
- РІ-13: Дискусії з посадовими особами міста
- РІ-14: Документація, надана посадовими особами міста
- РІ-15: Дискусії з посадовими особами міста
- РІ-16: Дискусії з посадовими особами міста
- РІ-17: Дискусії з посадовими особами міста, Інструкції з підготовки річного бюджету Міністерства фінансів
- РІ-18: Дискусії з Головою Бюджетного комітету Міської ради
- РІ-19: Дискусії з посадовими особами міста і Державної фіскальної служби, зведені фінансові звіти міста Хмельницького за 2017 і 2018 рік (Параметр 4)
- РІ-20: Дискусії з посадовими особами міста
- РІ-21: Система казначейства Міністерства фінансів, дискусії з посадовими особами міста
- РІ-22: Документація, надана містом Хмельницьким
- РІ-23: Дискусії з посадовими особами міста
- РІ-24: Дані, надані посадовими особами міста
- РІ-25: Закон про фінансове управління та контроль, дискусії з посадовими особами міста
- РІ-26: Дискусії з посадовими особами міста
- РІ-27: Закон про управління бюджетною системою, система казначейства Мінфіну, дискусії з посадовими особами міста
- РІ-28: Документація, надана посадовими особами міста
- РІ-29: 2018 Звіт про виконання бюджету, дискусії з посадовими особами міста
- РІ-30: Дискусії з посадовими особами Хмельницького
- РІ-31: Дискусії з посадовими особами Хмельницького

Додаток 4. Розрахунки показників HLG-1 і PI 1-3 (усі дані отримані від Фінансового управління м. Хмельницького)

HLG-1 Трансферти від органу влади вищого рівня

Розрахунки для показників HLG-1.1 і 1.2

Річні дані за 2016 рік, млн. грн.

| Гранти від органу влади вищого рівня | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток | |
|---|--------------|--------------|---------------------|------------|----------------------|-----------------------------------|--------|
| Цільові гранти на соціальний захист населення | 407,7 | 547,0 | 495,4 | 51,6 | 51,6 | 10,4% | |
| Цільовий грант на освіту | 216,7 | 217,4 | 263,4 | -45,9 | 45,9 | 17,4% | |
| Цільовий грант на охорону здоров'я | 172,4 | 173,6 | 209,5 | -35,8 | 35,8 | 17,1% | |
| Інші гранти | 0,6 | 30,9 | 0,8 | 30,1 | 30,1 | 3841,2% | |
| Разом | 797,4 | 969,0 | 969,0 | 0,0 | 163,5 | | |
| | | | | | | <i>Відхилення показника HLG-1</i> | 121,5% |
| | | | | | | <i>Структура показника HLG-2</i> | 16,9% |

Річні дані за 2017 рік, млн. грн.

| Гранти від органу влади вищого рівня | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток |
|---|----------------|----------------|---------------------|------------|----------------------|-----------------------------------|
| Цільові гранти на соціальний захист населення | 610,5 | 731,2 | 714,9 | 16,3 | 16,3 | 2,3% |
| Цільовий грант на освіту | 287,2 | 287,2 | 336,3 | -49,1 | 49,1 | 14,6% |
| Цільовий грант на охорону здоров'я | 220,5 | 227,0 | 258,2 | -31,2 | 31,2 | 12,1% |
| Інші гранти | 0,6 | 64,7 | 0,7 | 64,0 | 64,0 | 8804,0% |
| | | | | | | |
| Разом | 1 118,8 | 1 310,1 | 1 310,1 | 0,0 | 160,5 | |
| | | | | | | |
| | | | | | | <i>Відхилення показника HLG-1</i> |
| | | | | | | <i>117,1%</i> |
| | | | | | | <i>Структура показника HLG-2</i> |
| | | | | | | <i>12,3%</i> |

Річні дані за 2018 рік, млн. грн.

| Гранти від органу влади вищого рівня | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток |
|---|----------------|----------------|---------------------|------------|----------------------|-----------------------------------|
| Цільові гранти на соціальний захист населення | 868,6 | 761,1 | 882,9 | -121,8 | 121,8 | 13,8% |
| Цільовий грант на освіту | 304,7 | 307,6 | 309,7 | -2,1 | 2,1 | 0,7% |
| Цільовий грант на охорону здоров'я | 210,2 | 210,2 | 213,6 | -3,5 | 3,5 | 1,6% |
| Інші гранти | 22,2 | 149,8 | 22,5 | 127,3 | 127,3 | 565,0% |
| | | | | | | |
| Разом | 1 405,6 | 1 428,8 | 1 428,8 | 0,0 | 254,6 | |
| | | | | | | |
| | | | | | | <i>Відхилення показника HLG-1</i> |
| | | | | | | <i>101,6%</i> |
| | | | | | | <i>Структура показника HLG-2</i> |
| | | | | | | <i>17,8%</i> |

HLG-1.3 Своєчасність отримання трансфертів від органу влади вищого рівня

Квартальні дані за 2016 рік, млн. грн.

| Назва | 2016 Бюджет | 2016 Фактично | I кв. Бюджет | I кв. Фактично | II кв. Бюджет | II кв. Фактично | III кв. Бюджет | III кв. Фактично | IV кв. Бюджет | IV кв. Фактично |
|---|----------------|------------------|-----------------|-------------------|------------------|--------------------|-------------------|---------------------|------------------|--------------------|
| Державні податки | 486,4 | 612,9 | 101,0 | 127,8 | 120,8 | 155,1 | 122,6 | 157,5 | 141,9 | 172,4 |
| Податок на доходи фізичних осіб | 395,0 | 488,2 | 79,0 | 104,6 | 97,8 | 123,3 | 98,9 | 121,4 | 119,4 | 138,8 |
| Внутрішні податки на товари і послуги | 90,1 | 129,0 | 21,9 | 26,6 | 22,4 | 32,2 | 23,5 | 36,6 | 22,3 | 33,6 |
| Інші податки | 1,3 | -4,2 | 0,2 | -3,4 | 0,6 | -0,4 | 0,2 | -0,5 | 0,3 | 0,0 |
| Гранти від органу влади вищого рівня | 797,4 | 969,0 | 199,4 | 225,0 | 199,3 | 240,7 | 199,4 | 187,9 | 199,3 | 315,4 |
| Цільові гранти на соціальний захист населення | 407,7 | 547,0 | 101,9 | 136,4 | 101,9 | 116,2 | 101,9 | 96,4 | 101,9 | 198,1 |
| Цільовий грант на освіту | 216,7 | 217,4 | 54,2 | 47,6 | 54,2 | 75,1 | 54,2 | 41,8 | 54,2 | 52,8 |
| Цільовий грант на охорону здоров'я | 172,4 | 173,6 | 43,1 | 40,8 | 43,1 | 43,0 | 43,1 | 43,8 | 43,1 | 46,1 |
| Інші гранти | 0,6 | 30,9 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 6,4 | 0,2 | 5,9 | 0,1 | 18,5 |
| Разом | 1 283,8 | 1 581,9 | 300,4 | 352,8 | 320,1 | 395,9 | 322,1 | 345,4 | 341,2 | 487,8 |
| Державні податки, % | | 126% | | 127% | | 128% | | 128% | | 121% |
| Податок на доходи фізичних осіб | | 124% | | 133% | | 126% | | 123% | | 116% |
| Внутрішні податки на товари і послуги | | 143% | | 122% | | 144% | | 156% | | 151% |
| Інші податки | | -334% | | -2036% | | -65% | | -185% | | -2% |
| Гранти від органу влади вищого рівня,% | | 122% | | 113% | | 121% | | 94% | | 158% |
| Цільові гранти на соціальний захист населення | | 134% | | 134% | | 114% | | 95% | | 194% |
| Цільовий грант на освіту | | 100% | | 88% | | 139% | | 77% | | 98% |
| Цільовий грант на | | 101% | | 95% | | 100% | | 102% | | 107% |

| | | | | | | | | | | |
|------------------|--|-------------|--|-------------|--|-------------|--|-------------|--|-------------|
| охорону здоров'я | | | | | | | | | | |
| Інші гранти | | 4789% | | 76% | | 5716% | | 2799% | | 16562% |
| Разом, % | | 123% | | 117% | | 124% | | 107% | | 143% |

Квартальні дані за 2017 рік, млн. грн.

| Назва | 2017 Бюджет | 2017 Фактично | I кв. Бюджет | I кв. Фактично | II кв. Бюджет | II кв. Фактично | III кв. Бюджет | III кв. Фактично | IV кв. Бюджет | IV кв. Фактично |
|---|----------------|------------------|-----------------|-------------------|------------------|--------------------|-------------------|---------------------|------------------|--------------------|
| Державні податки | 738,7 | 865,4 | 155,1 | 189,4 | 164,9 | 278,8 | 175,6 | 134,9 | 243,1 | 262,3 |
| Податок на доходи фізичних осіб | 595,0 | 717,0 | 131,1 | 152,6 | 143,8 | 239,6 | 153,9 | 120,1 | 166,2 | 204,8 |
| Внутрішні податки на товари і послуги | 142,5 | 148,5 | 23,8 | 36,0 | 20,8 | 40,7 | 21,3 | 14,6 | 76,6 | 57,1 |
| Інші податки | 1,2 | 0,0 | 0,2 | 0,7 | 0,3 | -1,4 | 0,4 | 0,2 | 0,3 | 0,4 |
| Гранти від органу влади вищого рівня | 1 118,8 | 1 310,1 | 347,1 | 408,0 | 288,5 | 405,6 | 219,5 | 197,3 | 263,7 | 299,1 |
| Цільові гранти на соціальний захист населення | 610,5 | 731,2 | 225,5 | 286,2 | 122,7 | 200,2 | 121,4 | 105,6 | 141,0 | 139,1 |
| Цільовий грант на освіту | 287,2 | 287,2 | 66,3 | 66,3 | 110,6 | 122,1 | 42,8 | 31,3 | 67,5 | 67,5 |
| Цільовий грант на охорону здоров'я | 220,5 | 227,0 | 55,1 | 55,1 | 55,1 | 74,4 | 55,1 | 37,8 | 55,1 | 59,6 |
| Інші гранти | 0,6 | 64,7 | 0,2 | 0,4 | 0,1 | 8,9 | 0,2 | 22,6 | 0,1 | 32,9 |
| Разом | 1 857,5 | 2 175,5 | 502,2 | 597,4 | 453,4 | 684,4 | 395,1 | 332,2 | 506,8 | 561,5 |
| Державні податки, % | | 117% | | 122% | | 169% | | 77% | | 108% |
| Податок на доходи фізичних осіб | | 121% | | 116% | | 167% | | 78% | | 123% |
| Внутрішні податки на товари і послуги | | 104% | | 151% | | 195% | | 69% | | 75% |
| Інші податки | | -2% | | 321% | | -485% | | 61% | | 118% |
| Гранти від органу влади вищого рівня,% | | 117% | | 118% | | 141% | | 90% | | 113% |
| Цільові гранти на соціальний захист населення | | 120% | | 127% | | 163% | | 87% | | 99% |
| Цільовий грант на освіту | | 100% | | 100% | | 110% | | 73% | | 100% |

| | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|--|-------------|--|-------------|--|-------------|--|------------|--|-------------|
| Цільовий грант на охорону здоров'я | | 103% | | 100% | | 135% | | 69% | | 108% |
| Інші гранти | | 10426% | | 177% | | 8773% | | 10783% | | 32598% |
| Разом, % | | 117% | | 119% | | 151% | | 84% | | 111% |

Квартальні дані за 2018 рік, млн. грн.

| Назва | 2018 Бюджет | 2018 Фактично | I кв. Бюджет | I кв. Фактично | II кв. Бюджет | II кв. Фактично | III кв. Бюджет | III кв. Фактично | IV кв. Бюджет | IV кв. Фактично |
|---|----------------|------------------|-----------------|-------------------|------------------|--------------------|-------------------|---------------------|------------------|--------------------|
| Державні податки | 934,9 | 1 074,0 | 199,0 | 234,9 | 236,1 | 270,2 | 248,5 | 268,5 | 251,3 | 300,3 |
| Податок на доходи фізичних осіб | 785,3 | 921,5 | 168,1 | 202,5 | 202,8 | 232,0 | 206,4 | 227,4 | 207,9 | 259,7 |
| Внутрішні податки на товари і послуги | 148,6 | 149,7 | 30,8 | 32,3 | 33,1 | 36,9 | 41,8 | 40,7 | 43,0 | 39,8 |
| Інші податки | 1,1 | 2,7 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 1,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,9 |
| Гранти від органу влади вищого рівня | 1 405,6 | 1 428,8 | 407,3 | 406,6 | 318,8 | 406,0 | 272,2 | 238,6 | 407,2 | 377,6 |
| Цільові гранти на соціальний захист населення | 868,6 | 761,1 | 273,1 | 270,5 | 184,6 | 214,0 | 137,9 | 107,4 | 273,0 | 169,2 |
| Цільовий грант на освіту | 304,7 | 307,6 | 76,2 | 70,4 | 76,2 | 117,3 | 76,2 | 45,4 | 76,2 | 74,6 |
| Цільовий грант на охорону здоров'я | 210,2 | 210,2 | 52,5 | 61,3 | 52,5 | 61,3 | 52,5 | 43,8 | 52,5 | 43,8 |
| Інші гранти | 22,2 | 149,8 | 5,6 | 4,4 | 5,5 | 13,3 | 5,6 | 42,0 | 5,5 | 90,1 |
| Разом | 2 340,5 | 2 502,7 | 606,4 | 641,5 | 554,9 | 676,2 | 520,7 | 507,1 | 658,5 | 677,9 |
| Державні податки, % | | 115% | | 118% | | 114% | | 108% | | 120% |
| Податок на доходи фізичних осіб | | 117% | | 120% | | 114% | | 110% | | 125% |
| Внутрішні податки на товари і послуги | | 101% | | 105% | | 112% | | 97% | | 93% |
| Інші податки | | 258% | | 69% | | 570% | | 156% | | 240% |
| Гранти від органу влади вищого рівня,% | | 102% | | 100% | | 127% | | 88% | | 93% |
| Цільові гранти на соціальний захист населення | | 88% | | 99% | | 116% | | 78% | | 62% |

| | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|--|-------------|--|-------------|--|-------------|--|------------|--|-------------|
| Цільовий грант на освіту | | 101% | | 92% | | 154% | | 60% | | 98% |
| Цільовий грант на охорону здоров'я | | 100% | | 117% | | 117% | | 83% | | 83% |
| Інші гранти | | 676% | | 79% | | 242% | | 753% | | 1637% |
| Разом, % | | 107% | | 106% | | 122% | | 97% | | 103% |

PI-1 and PI-2.1 Виконання видатків і дотримання функціональної структури видатків

Дані за функціональною класифікацією за 2016 рік, млн. грн.

| Функціональна рубрика | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток |
|---|---------|----------|---------------------|------------|----------------------|----------|
| Адміністрація | 49,3 | 55,8 | 63,2 | -7,4 | 7,4 | 11,8% |
| Економічна діяльність (будівництво; транспорт, дороги, телекомунікації; інші послуги, що стосуються економічної діяльності) | 226,8 | 317,5 | 290,7 | 26,8 | 26,8 | 9,2% |
| Охорона здоров'я | 231,5 | 282,5 | 296,7 | -14,2 | 14,2 | 4,8% |
| Культура | 43,2 | 50,1 | 55,4 | -5,3 | 5,3 | 9,5% |
| Фізичний розвиток і спорт | 12,0 | 15,9 | 15,3 | 0,5 | 0,5 | 3,3% |
| Освіта | 519,2 | 573,1 | 665,5 | -92,5 | 92,5 | 13,9% |
| Соціальне забезпечення | 437,2 | 585,4 | 560,4 | 25,0 | 25,0 | 4,5% |
| Житлово-комунальне господарство | 52,2 | 131,9 | 66,9 | 65,0 | 65,0 | 97,2% |
| Довкілля | 0,0 | 0,7 | 0,0 | 0,7 | 0,7 | |
| Міжбюджетні трансферти | 20,2 | 24,8 | 25,9 | -1,0 | 1,0 | 3,9% |
| (= сума решти) | 2,9 | 6,1 | 3,8 | 2,4 | 2,4 | 62,7% |
| розподілені видатки | 1 594,5 | 2 043,9 | 2 043,9 | 0,0 | 240,7 | |
| відсотки | 0,0 | 0,0 | | | | |
| Резерв на непередбачені витрати | 11,7 | 0,0 | | | | |
| разом видатків | 1 606,2 | 2 043,9 | | | | |
| aggregate outturn (PI-1) | | | | | | 127,2% |
| composition (PI-2) variance | | | | | | 11,8% |
| contingency share of budget | | | | | | 0,0% |

Дані за функціональною класифікацією за 2017 рік, млн. грн.

| Функціональна рубрика | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток |
|--|----------------|----------------|------------------------|------------|-------------------------|----------|
| Адміністрація | 84,7 | 102,6 | 100,8 | 1,9 | 1,9 | 1,8% |
| Економічна діяльність (будівництво; транспорт, дороги, телекомунікації; інші послуги, що стосуються економічної діяльності) | 207,0 | 350,3 | 246,1 | 104,2 | 104,2 | 42,3% |
| Охорона здоров'я | 310,4 | 350,3 | 369,0 | -18,8 | 18,8 | 5,1% |
| Культура | 72,7 | 70,4 | 86,5 | -16,0 | 16,0 | 18,6% |
| Фізичний розвиток і спорт | 27,0 | 33,4 | 32,1 | 1,3 | 1,3 | 4,1% |
| Освіта | 800,7 | 821,0 | 952,0 | -131,0 | 131,0 | 13,8% |
| Соціальне забезпечення | 694,0 | 873,0 | 825,1 | 47,8 | 47,8 | 5,8% |
| Житлово-комунальне господарство | 133,1 | 162,8 | 158,3 | 4,5 | 4,5 | 2,8% |
| Довкілля | 0,8 | 1,0 | 1,0 | 0,1 | 0,1 | 5,5% |
| Міжбюджетні трансферти | 18,2 | 27,2 | 21,6 | 5,6 | 5,6 | 26,0% |
| (= сума решти) | 7,6 | 9,6 | 9,1 | 0,5 | 0,5 | 5,6% |
| розподілені видатки | 2 356,3 | 2 801,7 | 2 801,7 | 0,0 | 331,6 | |
| відсотки | 0,0 | 0,0 | | | | |
| Резерв на непередбачені витрати | 2,3 | 0,0 | | | | |
| разом видатків | <u>2 358,5</u> | <u>2 801,7</u> | | | | |
| сукупний результат (PI-1) | | | | | | 118,8% |
| відхилення структури (PI-2) | | | | | | 11,8% |
| частка резерву в бюджеті | | | | | | 0,0% |

Дані за функціональною класифікацією за 2018 рік, млн. грн.

| Функціональна рубрика | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток |
|---|----------------|----------------|---------------------|------------|----------------------|----------|
| Адміністрація | 114,0 | 127,5 | 125,2 | 2,3 | 2,3 | 1,8% |
| Економічна діяльність (будівництво; транспорт, дороги, телекомунікації; інші послуги, що стосуються економічної діяльності) | 218,4 | 393,9 | 239,8 | 154,1 | 154,1 | 64,2% |
| Охорона здоров'я | 360,2 | 409,4 | 395,7 | 13,8 | 13,8 | 3,5% |
| Культура | 33,1 | 37,4 | 36,3 | 1,1 | 1,1 | 3,1% |
| Фізичний розвиток і спорт | 32,0 | 37,5 | 35,1 | 2,4 | 2,4 | 6,7% |
| Освіта | 1 004,5 | 1 048,9 | 1 103,2 | -54,3 | 54,3 | 4,9% |
| Соціальне забезпечення | 986,5 | 911,8 | 1 083,5 | -171,7 | 171,7 | 15,8% |
| Житлово-комунальне господарство | 144,4 | 196,3 | 158,5 | 37,8 | 37,8 | 23,8% |
| Довкілля | 0,6 | 0,9 | 0,6 | 0,3 | 0,3 | 51,5% |
| Міжбюджетні трансферти | 28,3 | 40,2 | 31,0 | 9,2 | 9,2 | 29,6% |
| (= сума решти) | 3,9 | 9,4 | 4,2 | 5,1 | 5,1 | 120,5% |
| розподілені видатки | 2 925,7 | 3 213,3 | 3 213,3 | 0,0 | 452,1 | |
| відсотки | 3,0 | 0,2 | | | | |
| Резерв на непередбачені витрати | 1,9 | 0,0 | | | | |
| разом видатків | <u>2 930,6</u> | <u>3 213,5</u> | | | | |
| сукупний результат (PI-1) | | | | | | 109,7% |
| відхилення структури (PI-2) | | | | | | 14,1% |
| частка резерву в бюджеті | | | | | | 0,0% |

PI-2.2 Структура видатків за економічною класифікацією

Дані за економічними категоріями за 2016 рік, млн. грн.

| Економічна категорія | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток |
|-----------------------|----------------|----------------|---------------------|------------|----------------------|----------|
| Оплата праці | 629,5 | 633,1 | 806,9 | -173,8 | 173,8 | 21,5% |
| Товари і послуги | 338,4 | 448,7 | 433,8 | 14,9 | 14,9 | 3,4% |
| Соціальні виплати | 428,3 | 585,3 | 549,0 | 36,3 | 36,3 | 6,6% |
| Інші поточні видатки | 21,4 | 22,9 | 27,4 | -4,5 | 4,5 | 16,4% |
| Капітальні інвестиції | 177,0 | 353,9 | 226,8 | 127,1 | 127,1 | 56,0% |
| Разом видатків | 1 594,5 | 2 043,9 | 2 043,9 | 0,0 | 356,7 | |
| відхилення структури | | | | | | 17,4% |

Дані за економічними категоріями за 2017 рік, млн. грн.

| Економічна категорія | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток |
|-----------------------|----------------|----------------|---------------------|------------|----------------------|----------|
| Оплата праці | 941,5 | 749,7 | 1 119,5 | -369,8 | 369,8 | 33,0% |
| Товари і послуги | 468,7 | 778,1 | 557,4 | 220,7 | 220,7 | 39,6% |
| Соціальні виплати | 646,7 | 771,5 | 769,0 | 2,5 | 2,5 | 0,3% |
| Інші поточні видатки | 19,7 | 22,6 | 23,5 | -0,9 | 0,9 | 3,7% |
| Капітальні інвестиції | 279,5 | 479,8 | 332,4 | 147,5 | 147,5 | 44,4% |
| Разом видатків | 2 356,3 | 2 801,7 | 2 801,7 | 0,0 | 741,4 | |
| відхилення структури | | | | | | 26,5% |

Дані за економічними категоріями за 2018 рік, млн. грн.

| Економічна категорія | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток |
|-----------------------|----------------|----------------|------------------------|------------|-------------------------|----------|
| Оплата праці | 899,9 | 938,6 | 988,4 | -49,8 | 49,8 | 5,0% |
| Товари і послуги | 845,0 | 933,7 | 928,1 | 5,6 | 5,6 | 0,6% |
| Соціальні виплати | 908,8 | 825,8 | 998,1 | -172,3 | 172,3 | 17,3% |
| Інші поточні видатки | 29,9 | 34,2 | 32,8 | 1,4 | 1,4 | 4,3% |
| Капітальні інвестиції | 242,1 | 481,1 | 265,9 | 215,2 | 215,2 | 80,9% |
| Разом видатків | <u>2 925,7</u> | <u>3 213,3</u> | 3 213,3 | 0,0 | 444,3 | |
| відхилення структури | | | | | | 13,8% |

PI-3 Виконання доходів бюджету

Дані про доходи (з державними податками) за 2016 рік, млн. грн.

| Види доходів | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток |
|---------------------------------------|--------------|----------------|------------------------|------------|-------------------------|----------|
| Державні податки | | | | | | |
| Податок на доходи фізичних осіб | 395,0 | 488,2 | 533,3 | -45,1 | 45,1 | 8,5% |
| Внутрішні податки на товари і послуги | 90,1 | 129,0 | 121,6 | 7,3 | 7,3 | 6,0% |
| Інші державні податки | 1,3 | -4,2 | 1,7 | -6,0 | 6,0 | 347,4% |
| Місцеві податки і збори | | | | | | |
| Податок на нерухомість | 5,1 | 6,6 | 6,9 | -0,3 | 0,3 | 4,5% |
| Податок на землю | 91,8 | 133,1 | 123,9 | 9,2 | 9,2 | 7,4% |
| Єдиний податок | 101,8 | 145,5 | 137,4 | 8,1 | 8,1 | 5,9% |
| Інші місцеві податки і збори | 3,7 | 1,4 | 5,0 | -3,7 | 3,7 | 72,9% |
| Гранти | | | | | | |
| Гранти від інших органів влади | 0,0 | 3,7 | 0,0 | 3,7 | 3,7 | |
| Інші доходи | | | | | | |
| Дохід від власності | 13,2 | 26,1 | 17,9 | 8,2 | 8,2 | 46,0% |
| Продаж товарів і послуг | 86,6 | 84,8 | 116,9 | -32,1 | 32,1 | 27,4% |
| Штрафи, пені, конфіскації | 0,8 | 1,6 | 1,1 | 0,4 | 0,4 | 39,0% |
| Сума решти | 19,3 | 76,3 | 26,0 | 50,2 | 50,2 | 192,9% |
| Разом доходів | 808,8 | 1 091,9 | 1 091,9 | 0,0 | 174,2 | |
| загальне відхилення | | | | | | 135,0% |
| відхилення структури | | | | | | 16,0% |

Дані про доходи (без державних податків) за 2016 рік, млн. грн.

| Види доходів | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток |
|--------------------------------|--------------|--------------|---------------------|------------|----------------------|----------|
| Місцеві податки і збори | | | | | | |
| Податок на нерухомість | 5,1 | 6,6 | 7,6 | -1,0 | 1,0 | 13,2% |
| Земельний податок | 91,8 | 133,1 | 136,4 | -3,3 | 3,3 | 2,4% |
| Єдиний податок | 101,8 | 145,5 | 151,3 | -5,8 | 5,8 | 3,8% |
| Інші місцеві податки і збори | 3,7 | 1,4 | 5,6 | -4,2 | 4,2 | 75,4% |
| Гранти | | | | | | |
| Гранти від інших органів влади | 0,0 | 3,7 | 0,0 | 3,7 | 3,7 | |
| Інші доходи | | | | | | |
| Дохід від власності | 13,2 | 26,1 | 19,7 | 6,4 | 6,4 | 32,6% |
| Продаж товарів і послуг | 86,6 | 84,8 | 128,6 | -43,8 | 43,8 | 34,1% |
| Штрафи, пені, конфіскації | 0,8 | 1,6 | 1,3 | 0,3 | 0,3 | 26,3% |
| Сума решти | 19,3 | 76,3 | 28,7 | 47,6 | 47,6 | 166,1% |
| Разом доходів | 322,4 | 479,0 | 479,0 | 0,0 | 116,1 | |
| загальне відхилення | | | | | | 148,6% |
| відхилення структури | | | | | | 24,2% |

Дані про доходи (з державними податками) за 2017 рік, млн. грн.

| Види доходів | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток |
|---------------------------------------|----------------|----------------|------------------------|---------------|-------------------------|----------|
| Державні податки | | | | | | |
| Податок на доходи фізичних осіб | 595,0 | 717,0 | 803,3 | -86,3 | 86,3 | 10,7% |
| Внутрішні податки на товари і послуги | 142,5 | 148,5 | 192,3 | -43,9 | 43,9 | 22,8% |
| Інші державні податки | 1,2 | 0,0 | 1,6 | -1,7 | 1,7 | 101,7% |
| Місцеві податки і збори | | | | | | |
| Податок на нерухомість | 7,3 | 12,7 | 8,7 | 4,0 | 4,0 | 45,5% |
| Земельний податок | 130,0 | 141,0 | 156,0 | -15,0 | 15,0 | 9,6% |
| Єдиний податок | 161,4 | 204,5 | 193,7 | 10,8 | 10,8 | 5,6% |
| Інші місцеві податки і збори | 1,4 | 2,6 | 1,6 | 1,0 | 1,0 | 60,8% |
| Гранти | | | | | | |
| Гранти від інших органів влади | 0,0 | 2,5 | 0,0 | 2,5 | 2,5 | |
| Інші доходи | | | | | | |
| Дохід від власності | 26,2 | 40,4 | 31,4 | 8,9 | 8,9 | 28,4% |
| Продаж товарів і послуг | 101,9 | 110,1 | 122,2 | -12,1 | 12,1 | 9,9% |
| Штрафи, пені, конфіскації | 1,4 | 1,4 | 1,7 | -0,3 | 0,3 | 18,6% |
| Сума решти | 59,7 | 92,6 | 71,6 | 21,0 | 21,0 | 29,3% |
| Разом доходів | 1 227,9 | 1 473,2 | 1 584,2 | -111,0 | 207,5 | |
| загальне відхилення | | | | | | 120,0% |
| відхилення структури | | | | | | 13,1% |

Дані про доходи (без державних податків) за 2017 рік, млн. грн.

| Види доходів | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток |
|--------------------------------|-------------------------|--------------|------------------------|------------|-------------------------|----------|
| | Місцеві податки і збори | | | | | |
| Податок на нерухомість | 7,3 | 12,7 | 9,0 | 3,7 | 3,7 | 40,5% |
| Земельний податок | 130,0 | 141,0 | 161,5 | -20,5 | 20,5 | 12,7% |
| Єдиний податок | 161,4 | 204,5 | 200,5 | 3,9 | 3,9 | 2,0% |
| Інші місцеві податки і збори | 1,4 | 2,6 | 1,7 | 0,9 | 0,9 | 55,3% |
| | Гранти | | | | | |
| Гранти від інших органів влади | 0,0 | 2,5 | 0,0 | 2,5 | 2,5 | |
| | Інші доходи | | | | | |
| Дохід від власності | 26,2 | 40,4 | 32,6 | 7,8 | 7,8 | 24,0% |
| Продаж товарів і послуг | 101,9 | 110,1 | 126,6 | -16,4 | 16,4 | 13,0% |
| Штрафи, пені, конфіскації | 1,4 | 1,4 | 1,8 | -0,4 | 0,4 | 21,4% |
| Сума решти | 59,7 | 92,6 | 74,1 | 18,4 | 18,4 | 24,9% |
| Разом доходів | 489,2 | 607,8 | 607,8 | 0,0 | 74,7 | |
| загальне відхилення | | | | | | 124,2% |
| відхилення структури | | | | | | 12,3% |

Дані про доходи (з державними податками) за 2018 рік, млн. грн.

| Види доходів | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток |
|---------------------------------------|----------------|----------------|---------------------|---------------|----------------------|----------|
| Державні податки | | | | | | |
| Податок на доходи фізичних осіб | 785,3 | 921,5 | 1 060,2 | -138,7 | 138,7 | 13,1% |
| Внутрішні податки на товари і послуги | 148,6 | 149,7 | 200,6 | -50,9 | 50,9 | 25,4% |
| Інші державні податки | 1,1 | 2,7 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 91,1% |
| Місцеві податки і збори | | | | | | |
| Податок на нерухомість | 13,8 | 18,8 | 15,9 | 2,9 | 2,9 | 18,5% |
| Земельний податок | 148,0 | 148,9 | 169,9 | -21,0 | 21,0 | 12,3% |
| Єдиний податок | 222,6 | 250,1 | 255,4 | -5,3 | 5,3 | 2,1% |
| Інші місцеві податки і збори | 2,7 | 4,5 | 3,1 | 1,5 | 1,5 | 47,5% |
| Гранти | | | | | | |
| Гранти від інших органів влади | 0,0 | 5,4 | 0,0 | 5,4 | 5,4 | |
| Інші доходи | | | | | | |
| Дохід від власності | 31,4 | 34,1 | 36,1 | -2,0 | 2,0 | 5,4% |
| Продаж товарів і послуг | 131,5 | 133,3 | 151,0 | -17,7 | 17,7 | 11,7% |
| Штрафи, пені, конфіскації | 1,2 | 2,6 | 1,4 | 1,2 | 1,2 | 90,2% |
| Сума решти | 30,6 | 69,1 | 35,1 | 34,0 | 34,0 | 96,9% |
| Разом доходів | 1 516,7 | 1 740,9 | 1 930,0 | -189,2 | 281,9 | |
| загальне відхилення | | | | | | 114,8% |
| відхилення структури | | | | | | 14,6% |

Дані про доходи (без державних податків) за 2018 рік, млн. грн.

| Види доходів | бюджет | фактично | скоригований бюджет | відхилення | абсолютне відхилення | відсоток |
|--------------------------------|-------------------------|--------------|---------------------|------------|----------------------|----------|
| | Місцеві податки і збори | | | | | |
| Податок на нерухомість | 13,8 | 18,8 | 15,8 | 2,9 | 2,9 | 18,6% |
| Земельний податок | 148,0 | 148,9 | 169,7 | -20,7 | 20,7 | 12,2% |
| Єдиний податок | 222,6 | 250,1 | 255,1 | -5,0 | 5,0 | 1,9% |
| Інші місцеві податки і збори | 2,7 | 4,5 | 3,1 | 1,5 | 1,5 | 47,6% |
| | Гранти | | | | | |
| Гранти від інших органів влади | 0,0 | 5,4 | 0,0 | 5,4 | 5,4 | |
| | Інші доходи | | | | | |
| Дохід від власності | 31,4 | 34,1 | 36,0 | -1,9 | 1,9 | 5,3% |
| Продаж товарів і послуг | 131,5 | 133,3 | 150,8 | -17,5 | 17,5 | 11,6% |
| Штрафи, пені, конфіскації | 1,2 | 2,6 | 1,4 | 1,2 | 1,2 | 90,5% |
| Сума решти | 30,6 | 69,1 | 35,1 | 34,0 | 34,0 | 97,1% |
| Разом доходів | 581,8 | 666,9 | 666,9 | 0,0 | 90,3 | |
| загальне відхилення | | | | | | 114,6% |
| відхилення структури | | | | | | 13,5% |

Додаток 5. Інформація про систему контролю якості

| Склад Наглядової групи | |
|-------------------------------------|---|
| Міністерство фінансів | Геннадій Пліс, Заступник міністра (Голова) Олексій Жак, Генеральний директор, Direktorat стратегічного планування та європейської інтеграції |
| Міністерство регіонального розвитку | Сергій Шаршов, Директор Департаменту з питань розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади |
| Місто Хмельницький | Андрій Бондаренко, Заступник міського голови |
| Асоціація міст України | Олександр Слобжан, Виконавчий директор |
| SECO/Посольство Швейцарії | Ілона Постемська, Посольство Швейцарії |
| Світовий банк | Ірина Щербина, Старший спеціаліст з питань державного сектора |
| Представництво ЄС | Олександра Яновська, Радник з питань УДФ |
| Logica | Мілош Маркович, Ключовий експерт |

| Склад Групи оцінки | |
|---|---|
| Міжнародний експерт з питань УДФ – Керівник групи | Джон Віггінс (Сполучене Королівство) |
| Місцевий експерт з питань УДФ | В'ячеслав Зубенко, Директор Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) |
| Місцевий експерт з питань УДФ | Олеся Голинська |

| Рецензія Концептуальної записки Наглядовою групою і рецензентами | | |
|---|---------------------------|---------------------------|
| Проект Концептуальної записки розповсюджено 1-го листопада 2019 року, переглянуто 9-го грудня 2019 року | | |
| Рецензент | Дата отримання коментарів | Дата відповіді оцінювачів |
| Світовий банк | 10 листопада 2019 | 6 грудня 2019 |
| Секретаріат PEFA | 15 листопада 2019 | 6 грудня 2019 |
| Logica | 5 грудня 2019 | 6 грудня 2019 |
| Концептуальну записку остаточно схвалено Наглядовою групою 20 січня 2020 року. | | |

| Експертне рецензування проєкту звіту | | |
|---|----------------------------------|----------------------------------|
| Проект звіту розісланий 30 березня 2020 року | | |
| Жодних коментарів не отримано від експертів-рецензентів з Міністерства фінансів, Міністерства регіонального розвитку та Представництва Європейського Союзу. | | |
| Рецензент | Дата отримання коментарів | Дата відповіді оцінювачів |
| Місто Хмельницький | 6 березня 2020 року | 23 березня 2020 року |
| Секретаріат PEFA | 21 квітня 2020 року | 21 липня 2020 року |
| Світовий банк | 16 квітня 2020 року | 27 квітня 2020 року |
| GIZ | 20 квітня 2020 року | 22 квітня 2020 року |
| Logica | 20 квітня 2020 року | 29 квітня 2020 року |
| Асоціація міст України | 28 квітня 2020 року | 12 травня 2020 року |

Державні видатки і фінансова підзвітність (PEFA)

м. Вашингтон, 23 жовтня 2020 року

УСІМ, КОГО ЦЕ СТОСУЄТЬСЯ

Звіт PEFA для міста Хмельницького (Україна) – Перевірка PEFA Check

Секретаріат PEFA підтверджує, що Звіт оцінки державних видатків і фінансової підзвітності (PEFA) субнаціонального органу влади - міста Хмельницького був проаналізований Секретаріатом. Високий рівень відповідності до методології PEFA був продемонстрований індексами відповідності кінцевого звіту, який перевищує 85% порогу вимог забезпечення якості. Відповідність до індексів параметрів і показників складає, відповідно, 93 відсотки і 86,6 відсотків, а охоплення звіту – приблизно 97,3 відсотки. Перевірка PEFA Check не здійснювалася, оскільки (i) концептуальна записка не була надана Секретаріатові до початку процесу оцінки; і (ii) кінцеву версію концептуальної записки не було надано усім рецензентам, принаймні, не було надано Секретаріатові PEFA, як того вимагають настанови щодо перевірки PEFA Check.

З повагою,

/підпис/

Срінівас Гуразада

Керівник Секретаріату PEFA