



Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів

Київ - 2017

Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів

Методологія розроблена групою експертів Громадського Партнерства “За прозорі місцеві бюджети!” в співпраці з Асоціацією міст України та науковцями Національної академії державного управління при Президентові України.

Громадське Партнерство “За прозорі місцеві бюджети!” та Фонд Східна Європа висловлюють щирі вдячність всім експертам, які працювали над розробкою методології, а також всім експертам, які додатково нас консультували в ході розробки методології!

Розробники методології:

Бобиренко Віктор, експерт громадського партнерства “За прозорі місцеві бюджети!”

Бойко Анатолій, експерт громадського партнерства “За прозорі місцеві бюджети!”

Болтовська Людмила, департамент економічного розвитку Одеської міської ради, начальник відділу моніторингу виконання міських програм

Борщ Григорій, к.держ.упр. НАДУ при Президентові України

Голинська Олеся, к.держ.упр. ОРІДУ НАДУ при Президентові України

Гринчук Наталія, к. економічних наук НАДУ при Президентові України

Літвінов Олексій, к.держ.упр., експерт громадського партнерства “За прозорі місцеві бюджети!”

Ліхачов Роман, експерт громадського партнерства “За прозорі місцеві бюджети!”

Матвієнко Анастасія, експерт громадського партнерства “За прозорі місцеві бюджети!”

Онищук Ігор, аналітик з питань бюджету Асоціації міст України

Орлов Микола, експерт громадського партнерства “За прозорі місцеві бюджети!”

Методологія розроблена під загальною редакцією канд. наук. держ. управління Голинської О.В. та експерта Громадського Партнерства “За прозорі місцеві бюджети!” Матвієнко А.О.



ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ
ПРЕДСТАВНИЦТВО В УКРАЇНІ



Фонд Східна Європа



Фундація польсько-української
співпраці ПАУСІ



ГРОМАДСЬКЕ
ПАРТНЕРСТВО
ЗА ПРОЗОРІ
МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ!



Одеська обласна організація
КОМІТЕТ ВИБОРЦІВ УКРАЇНИ



Розробка методології відбувалась в рамках проекту “Розробка концепції Методології оцінки прозорості місцевих бюджетів”, що виконується Громадським Партнерством “За прозорі місцеві бюджети!” в співпраці з Асоціацією міст України через Одеську обласну організацію ВГО “Комітет виборців України”. Підтримка проекту здійснена в рамках програми “Публічні бюджети від А до Я: Інформування, активізація та залучення громадянського суспільства”, що реалізується Фондом Східна Європа та Фундацією польсько-української співпраці ПАУСІ за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Точка зору, відображена у цій публікації, є винятковою відповідальністю Громадського Партнерства “За прозорі місцеві бюджети!” та Фонду Східна Європа і може не співпадати з точкою зору Європейського Союзу.

Зміст

Вступ.....	4
1. Міжнародні документи та стандарти бюджетної прозорості.....	7
2. Добрі практики в сфері прозорості місцевих бюджетів та залучення громадськості до бюджетного процесу.....	17
3. Національна нормативно-правова база	22
4. Аналіз бюджетів у аспекті їх організаційно-інституційного механізму	25
5. Міжнародний досвід оцінки прозорості бюджетів.....	29
6. Вітчизняні аналоги оцінки прозорості бюджетів.....	34
7. Опис методології оцінки прозорості місцевих бюджетів	42
8. Результати застосування методології оцінки прозорості місцевих бюджетів	46
9. Структура оцінювання прозорості місцевих бюджетів	49
Додатки	56

Вступ

Розробка Методології оцінки прозорості місцевих бюджетів (надалі – Методологія) є одним з компонентів проекту "Публічні бюджети від А до Я: інформування, активізація та залучення громадянського суспільства", що реалізується Фондом Східна Європа (ФСЕ) та Фондацією польсько-української співпраці ПАУСІ за фінансової підтримки Європейського Союзу. Метою проекту, який розпочався в вересні 2016 р., є залучення широких кіл громадськості, ЗМІ, організацій громадянського суспільства до процесів моніторингу публічних фінансів та формування державного та місцевих бюджетів.

Метою створення Методології є допомога органам місцевого самоврядування в запровадженні рішень та практик бюджетної прозорості та залучення громадян до участі в бюджетних процесах на місцевому рівні, що, у свою чергу, сприятиме підвищенню підзвітності органів місцевого самоврядування.

Завданнями Методології є:

- демонстрація рівня прозорості місцевих бюджетних процесів та залучення громадян до формування місцевого бюджету та моніторингу його використання;
- встановлення чітких індикаторів, що слугуватимуть дорожньою картою підвищення прозорості бюджетних процесів на місцевому рівні;
- надання доступу місцевим громадам до технічної та експертної допомоги для впровадження практик у відповідності до критеріїв Методології оцінки;
- спрощення доступу організаціям громадянського суспільства та активним громадянам до моніторингу управління публічними фінансами.

Актуальність Методології підкреслена, зокрема, в тексті Угоди про коаліцію депутатських фракцій "Європейська Україна" та Порядком денним асоціації між Україною та ЄС. Зокрема, положення розділу 4. "Економічне співробітництво", передбачає імплементацію Стратегії розвитку управління державними фінансами та відповідного Плану дій, ухваленого Урядом України за спільної підтримки ЄС та ОЕСР (SIGMA), однією з засад якої є підвищення відкритості та прозорості використання бюджетів.

Ключовим елементом, на якому базується теоретичний підхід до створення Методології є її принципи, визначені як: прозорість, відкритість, порівнянність (що полягає у можливостях для рейтингування), універсальність, простота, адаптивність, технічність, достовірність.

Виходячи з цих принципів, до переліку суб'єктів Методології належить таке коло осіб:

- » стейкхолдери (зацікавлені сторони): органи місцевого самоврядування та їх посадові та службові особи, органи державного управління та державні службовці, організації громадянського суспільства, аудитори (Державна аудиторська служба та незалежні приватні аудитори), Центральні органи виконавчої влади;
- » користувачі результатів: органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, депутати, органи державного управління та державні службовці, організації громадянського суспільства, аудитори (Державна аудиторська служба та незалежні приватні аудитори), Центральні органи виконавчої влади, міжнародні донорські організації, міжнародні фінансові інституції, інвестори;
- » зважаючи на сферу застосування Методології, яка представляє собою всі без виключення

місцеві бюджети, виконавцями положень Методології є організації громадянського суспільства та органи місцевого самоврядування.

Основою інструментарію Методології є критерії оцінки прозорості, які мають значний потенціал для подальшого вдосконалення. При їх розробці враховано можливості використання всіма органами місцевого самоврядування для періодичної самооцінки нормативно-правового забезпечення бюджетної прозорості та практик їх застосування в своїх громадах. Особливу увагу при розробці критеріїв приділено інтеграції з можливостями сучасних ІТ-рішень: E-data, Prozorro, практик візуалізації місцевого бюджету, залучення громадян на різних стадіях бюджетного процесу тощо. Методологія успішно долає недоліки, що притаманні іншим досить добрим вітчизняним практикам сфери прозорості місцевих бюджетів. Так:

- » у порівнянні з мапуванням та візуалізацією витрат в реальному часі: розглядає не лише планові витрати та об'єкти, вона розглядає їх стан на всіх чотирьох стадіях бюджетного процесу, а також дає реальну можливість порівняти відмінності від норм по термінах та окремих процедурах;
- » у порівнянні з візуалізацією бюджетів: Методологія не потребує додаткової праці фахових експертів, графічних дизайнерів, кольорового друку та інших технічних принад – критерії можна аналізувати за допомогою внесення даних у елементарну таблицю в Excel.
- » у порівнянні з учасницьким аудитом, гендерно-орієнтованим бюджетуванням та оприлюдненням інформації в машиночитному форматі: користувачам не потрібні ні спеціальні знання, ні навчання, ні значна кількість часу. Основна частина критеріїв побудована у режимі "так – ні", тому більшість з них можна відслідкувати досить швидко;
- » у порівнянні з он-лайн інструментами консультування: немає потреби у постійному консультанті на онлайн лінії, як і не потрібні додаткові софт - розробки платформи;
- » у порівнянні з Паспортом (сертифікатом) доброчесного (відкритого, прозорого) урядування (бюджету): Методологія не потребує масштабування у межах країни - порівняльний аналіз можна робити по декількох громадах, по декількох розпорядниках всередині однієї громади тощо;
- » у порівнянні з Бюджетом участі (громадським бюджетом, партисипативним): тут немає практичного сенсу у фальшування даних та фікції, не потрібне голосування, а тому мова не йде про складнощі в організації застосування Методики.

Отже, у порівнянні з відповідними тематичними платформами, запропонована Методологія є *найбільш комплексною, комбінаторною, та водночас деталізованою, адаптивною та мобільною.*

Зокрема:

- » придатна як для внутрішнього (шляхом самооцінки) так і для зовнішнього (від професійного до сфери нефахового) застосування;
- » однаково демонстративна як на горизонтальному (оцінка може показати як прозорість бюджетного процесу загалом, так і його окремих стадії, процедури, складової тощо), так і на вертикальному (незалежно від виду місцевого бюджету та його структури – головний розпорядник, село, місто, ОТГ, район, область) рівнях.
- » незамінна для цілей поглибленого тривимірного порівняльного аналізу.

Часовий аналіз дає можливість порівняти прозорість окремих бюджетних процедур всередині одного суб'єкту; просторовий – результати по окремих суб'єктах: областях, містах, ОТГ, їх розпорядниках; третій порівняльний вимір можна провести, поєднавши результати двох попередніх у будь-якій комбінації.

Окремий акцент слід зробити на найбільш характерній особливості Методології, яка передбачає довгострокову, пролонговану в часі перспективу її застосування. Ця особливість полягає у наявності інновативного компоненту.

Критерії прозорості, визначені у Методології не замкнені вимогами сьогоденного законодавства, вони окреслені значно вище нинішнього нормативного горизонту. Значна частина показників виходить за межі наявних обов'язкових процедур – ці показники демонструють значне випередження діючих стандартів.

Отож, на перших порах по більшості місцевих бюджетах, вірогідно, буде низький результат оцінки прозорості, адже мало хто з них просунувся далі нормативних вимог, які є лише "нульовим рівнем відліку".

Цього не треба боятися. З плином часу інновативні позиції, включені до Методології самі по собі стануть відправними для майбутніх "точок змін" вітчизняного законодавства. Саме їх потенціал здатен породжувати динаміку руху вперед у питаннях демократизації бюджетного процесу.

Так, наприклад, оприлюднення бюджетних запитів та результати оцінки бюджетних програм на рівні місцевих бюджетів сьогодні жорстко не вимагаються, але в майбутньому їх публікація є кроком до повної відкритості влади та можливості реальної демонстрації принципу "бюджетний ресурс за тільки за соціальний результат", передбаченої Стратегією розвитку державних фінансів до 2020 року через повне запровадження програмно-цільового методу. Інший приклад: сьогодні законодавство не вимагає громадського обговорення бюджету на стадії його планування. Натомість інновативні критерії, запропоновані Методикою описують та деталізують цей процес, адже саме обговорення Проекту бюджету (а не звіту за фактом його виконання, як це робиться зараз) є реальним та цінним засобом впливу громади на показники майбутнього бюджету.

Запропонована Методологія не має аналогів у вітчизняній оціночній практиці та фактично виступає інструментом просування "ідеальної картини" прозорості місцевих бюджетів у майбутньому.

1. Міжнародні документи та стандарти бюджетної прозорості

У розділі обґрунтовано ідею розробки Методології оцінки прозорості місцевих бюджетів України як логічну екстраполяцію у вітчизняне поле визнаних у світі прав людини і громадянина на місцевий рівень публічного управління, а підходи до оцінювання бюджетної прозорості – на рівень місцевих бюджетів України. Методологія органічно продовжує загальносвітову тенденцію прагнення до підвищення прозорості і підзвітності використання публічних коштів і пропонує конкретний і дієвий інструмент реалізації такого прагнення.

Правові підвалини до забезпечення бюджетної прозорості закладаються такими фундаментальними документами, як Загальна декларація прав людини¹ і Хартія Європейського союзу з прав людини². Згідно зі статтею 19 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів. Згідно із статтею 21 цього документу, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників.

Право на свободу інформації підтверджується також ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права³, ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁴ та ст. 11 Хартії Європейського союзу з прав людини. Обґрунтування необхідності розкриття інформації в усіх сферах державного управління та забезпечення доступу до офіційних документів міститься у документі “Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації”⁵ (так звані Йоганнесбурзькі принципи 1995 р.) та Рекомендаціях⁶ (2002 р.) і Конвенції Ради Європи⁷ (2008 р.) “Про доступ до офіційних документів”.

Одним із важливих європейських актів, де зазначено право громадян на участь в управлінні державними справами як одного з демократичних принципів, які поділяються всіма державами - членами Ради Європи, є Європейська хартія місцевого самоврядування⁸ (1985, ратифікована Україною у 1997). З положень цієї Хартії випливає і право громадян на участь в ухваленні рішень щодо місцевих бюджетів. Таким чином, громадянам гарантується право отримувати інформацію про державний та місцеві бюджети та брати участь у їх формуванні (що передбачає управління своєю країною).

Втім, оскільки демократія – це насамперед визначеність процедур при невизначеності результатів⁹, у демократичних суспільствах забезпечується у першу чергу прозорість визначених процедур, оскільки прозорість процедур автоматично результуватиметься й у прозорості результатів.

¹<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ukr>

²http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_524

³http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043

⁴http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004

⁵<http://khpg.org/index.php?id=944255597>

⁶http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a33

⁷http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=DD394411BA1FD129A5209C55F2D68391?art_id=49046

⁸http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036

⁹Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market*. Cambridge University Press. pp. 10-14

Реалізація зазначених базових прав та прозорості бюджетних процедур гарантується дотриманням основних міжнародних стандартів та нормативних документів щодо бюджетної та фінансової прозорості. Перелік цих документів узагальнено у Додатку 1, а їх ієрархію можна представити у наступному вигляді:



Рис.1. Ієрархія міжнародних стандартів та документів

Деякі з цих документів є офіційними міжнародними стандартами (наприклад, Кодекс фінансової прозорості МВФ) або є частиною міжнародного права для певних країн (наприклад, принципи ОЕСР з питань бюджетного управління); інші – це авторитетні настанови, де-факто стандарти або міжнародно визнані інструменти оцінки.

Розглянемо більш детально основні положення міжнародних документів з бюджетної прозорості.

GIFT High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability (2012) – Принципи високого рівня щодо фінансової прозорості, участі та підзвітності, Глобальна ініціатива з фінансової прозорості (GIFT)

Принципи високого рівня щодо фінансової прозорості, участі та підзвітності Глобальної ініціативи з фінансової прозорості (GIFT) ООН розкривають концепцію фінансової прозорості і рекомендують країнам-учасницям ООН "інтенсифікувати зусилля по збільшенню прозорості, участі та підзвітності у бюджетно-податковій сфері". Зафіксовано, що:

- "кожен має право запитувати, отримувати і поширювати інформацію про бюджетно-податкову політику. З метою сприяння гарантування цього права у національних правових системах повинна бути встановлена чітка презумпція загальнодоступності бюджетно-фінансової інформації без будь-якої дискримінації",
- "громадськості повинна надаватися якісна фінансова і нефінансова інформація про попередню, поточну і прогнозовану діяльність у бюджетно-податковій сфері, про її ефективність, бюджетні ризики і державні активи і пасиви. Фінансова інформація в бюджетах, звітах про виконання бюджету, фінансових звітах і Національних рахунках має бути викладена урядом відповідно до міжнародно визнаних стандартів, одноманітно в різних видах звітності або містити роз'яснення та узгодження розбіжностей. Достовірність фінансових даних та інформації повинна бути підтверджена",

- "громадяни повинні мати право, а також вони і всі недержавні суб'єкти повинні мати реальну можливість безпосередньої участі у публічних обговореннях та дискусіях з питань формування та здійснення бюджетно-податкової політики".

Прийняті принципи акцентують увагу також на доступі до інформації про сектор державних фінансів та управлінні фінансовою політикою. Зокрема, принципи наголошують, що уряди повинні:

- "... доводити до відома громадськості чітко сформульовані і вимірювані цілі загальної бюджетно-податкової політики, регулярно звітувати про прогрес у їх досягненні і пояснювати причини відхилення від планів";
- "... повідомляти про поставлені цілі і завдання, а також про результати використання ввірених їм ресурсів, і вживати заходів щодо оцінки та розкриття очікуваних і фактичних соціальних, економічних і екологічних результатів";
- "... дати чітке визначення державного сектора й ідентифікувати його для цілей звітності, прозорості та підзвітності, а фінансові відносини уряду з приватним сектором повинні здійснюватися відкрито, при дотриманні очевидно сформульованих правил і процедур".

IMFFiscalTransparencyCode(2014) – Кодекс прозорості бюджету, МВФ

Кодекс фінансової прозорості, розроблений МВФ, є міжнародним стандартом розкриття інформації про публічні фінанси. Він визначає фінансову прозорість як повноту, чіткість, достовірність, своєчасність і актуальність державної фінансової звітності та відкритість для громадськості процесу прийняття рішень у сфері фінансової політики. У межах цього тлумачення:

- під повнотою розуміється достатність інформації у звітах для прийняття її користувачами ефективних рішень;
- під чіткістю – легкість, з якою користувачі можуть розібратися в інформації, наданій у звітах;
- під достовірністю – ступінь, у якому звіти відображають фактичний стан у секторі державних фінансів;
- під своєчасністю – часовий розрив, із яким поширюються звіти;
- під актуальністю (періодичністю) – регулярність, із котрою звіти публікуються;
- під відкритістю – легкість, із якою громадськість здатна розуміти, впливати й притягати до відповідальності уряд за його рішення у сфері фінансової політики.

Кодекс визначає фінансову прозорість через низку принципів, але не містить нормативних стандартів і чітких критеріїв її оцінки. Принципи Кодексу згруповані за чотирма напрямками діяльності:

1. фінансова звітність;
2. фінансове прогнозування та бюджетування;
3. аналіз та управління фінансовими ризиками;
4. управління ресурсними надходженнями.

Втілення визначених принципів оцінюється за допомогою матриці практик, а кожен індикатор у її межах – у контексті відповідності чинних практик бюджетної звітності "базовій", "належній" ("добрій") або "передовій" практиці. Ця відповідність визначається на підставі характеристик звітів і якості наведених у них даних.

У 2014 р. прийнято нову редакцію Кодексу, спрямовану на підвищення рівня розроблення та реалізації політики підзвітності у використанні державних коштів, посилення стандартів фінансової звітності з урахуванням уроків недавньої економічної кризи. Ці зміни покликані надати органам державного управління, громадянам і бізнесу повніше уявлення про стан державних фінансів.

IMF Manual on Fiscal Transparency (2007) – Керівництво щодо забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері, МВФ

Керівництво щодо забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері містить конкретні рекомендації щодо впровадження Кодексу фінансової прозорості. Воно детально роз'яснює принципи та практики Кодексу та спирається на досвід країн-членів, щоб проілюструвати низку практичних підходів. До складу цього керівництва входить також Кодекс кращих практик забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері, який базується на чотирьох фундаментальних елементах:

1. **чіткість функцій і обов'язків** - включає два основних принципи практики, що стосуються чіткого розмежування державної і комерційної діяльності та чіткої правової основи, яка регламентує управління бюджетно-податковою сферою;
2. **відкритість бюджетного процесу** - охоплює основні принципи практики щодо прозорості підготовки бюджету, його виконання та моніторингу;
3. **доступність інформації для громадськості** - підкреслює важливість публікації вичерпної податково-бюджетної інформації. Цей фундаментальний елемент передбачає більш повний перелік вимог до інформації, яку можна знайти або в бюджетній документації, або в інших фінансових звітах, й охоплює ряд елементів практики, головним чином пов'язаних з наданням відповідної інформації;
4. **гарантії достовірності** - пов'язаний з якістю податково-бюджетних даних і необхідністю незалежної перевірки податково-бюджетної інформації.

Кодекс кращих практик забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері є одним з 12 фінансових стандартів, визнаних міжнародним співтовариством, по яких готуються Доповіді про дотримання стандартів і кодексів¹⁰ (Reports on the Observance of Standards and Codes, ROSCs). Окрім питань прозорості у бюджетно-податковій сфері, МВФ розробив стандарти, що стосуються даних, а також прозорості грошово-кредитної і фінансової політики, оскільки ці сфери тісно пов'язані між собою, а іноді перетинаються.

МВФ також встановив добровільні стандарти для поширення економічних та фінансових даних¹¹. Спеціальний стандарт поширення інформації (SDDS, Special Data Dissemination Standard) був створений у 1996 році для спрямування членів, які мають або можуть домагатися доступу до міжнародних ринків капіталу, надаючи громадськості свої економічні та фінансові дані. Загальна система розподілу інформації (GDDS, General Data Dissemination System) була створена в 1997 році для країн-членів з менш розвиненими статистичними системами як основа для оцінки їх потреб у вдосконаленні даних та встановленні пріоритетів. У 2012 році SDDS Plus був створений як вищий рівень Ініціатив стандартів даних МВФ, щоб допомогти подолати прогалини даних, виявлені під час світової фінансової кризи. У 2015 році покращена GDDS (e-GDDS, the enhanced GDDS) замінила GDDS. Більше 97 відсотків країн-членів МВФ беруть участь у програмах e-GDDS, SDDS або SDDS Plus. Україна дотримується вимог SDDS.

OECD Recommendation on Budgetary Governance (2015) – Рекомендація Ради ОЕСР з питань бюджетного управління

За визначенням ОЕСР, бюджетне управління – це процес формування річного бюджету, нагляд за його виконанням та забезпечення його відповідності суспільним цілям. Рекомендація ОЕСР з питань бюджетного управління визначає десять принципів, які надають стислий огляд передових практик у повному спектрі бюджетної діяльності та спрямовані на надання практичних вказівок

¹⁰<http://www.imf.org/external/standards/scnew.htm>

¹¹<http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/45/Standards-for-Data-Dissemination>

щодо розробки, впровадження та вдосконалення бюджетних систем, які мають позитивний вплив на життя громадян:

1. Управління бюджетами в межах чітких, надійних та передбачуваних обмежень для фінансової політики.
2. Чітке узгодження бюджетів із середньостроковими стратегічними пріоритетами уряду.
3. Розробка рамок розрахунку рентабельності капіталовкладень, щоб задовольнити національні потреби у розвитку економічно ефективним та послідовним способом.
4. Гарантування, що бюджетні документи та дані є відкритими, прозорими та доступними.
5. Забезпечення проведення всебічних, учасницьких (партисипативних) та реалістичних дебатів щодо вибору бюджету.
6. Надання всебічного, точного та достовірного звіту про державні фінанси.
7. Активне планування, управління та контроль виконання бюджету.
8. Гарантування, що продуктивність, оцінювання співвідношення ціни та якості є невід'ємними частинами бюджетного процесу.
9. Визначення, оцінювання та передбачливе управління довгостроковою сталістю та іншими фінансовими ризиками.
10. Сприяння цілісності та якості бюджетних прогнозів, фінансових планів та бюджетного впровадження через ретельні гарантії якості, включаючи незалежний аудит.

Рекомендація також підкреслює важливість бюджетних принципів для інших аспектів належного державного управління, включаючи цілісність, відкриті дані, досягнення стратегічних цілей та заохочення довіри між громадянами та урядом.

OECD Best Practices for Budget Transparency (2002) – Крайні практики прозорості бюджету, ОЕСР

Крайні практики бюджетної прозорості розроблені ОЕСР як довідковий інструмент, який уряди повинні використовувати для підвищення ступеню прозорості бюджету своїх країн. Документ складається з трьох частин. У частині I наведено головні бюджетні документи, що їх має складати уряд, разом з описом змісту цих документів. У частині II пропонується характеристика конкретного обов'язкового розкриття відомостей у згаданих звітах, включаючи дані про фінансову та нефінансову ефективність бюджету. Частина III містить характеристику практичних підходів до забезпечення якості, достовірності та цілісності звітів. Крайні практики прозорості бюджету враховують досвід держав-членів у сфері реалізації кожного напрямку бюджетного процесу. Варто підкреслити, що Крайні практики у жодному разі не є заміником офіційного державного "стандарту" прозорості бюджету.

Крайні практики бюджетної прозорості ОЕСР переважно стосуються питань, пов'язаних із суспільною інформацією про бюджетний процес – в основному на державному рівні. Предметом особливої уваги при цьому є три моменти:

- публікація інформації про всі етапи бюджетного процесу і зв'язок фінансових показників бюджету з інформацією про цілі і завдання поточного бюджету;
- врахування у бюджетній інформації також і тих проблем, які не є очевидними у бюджеті, але які є суттєвими для фінансів держави;
- гарантування громадянам доступу до професійних, незалежних оцінок якості бюджетних даних.

ОЕСР рекомендує, щоб у ході бюджетного процесу були опубліковані звіти, що відображають:

- закладені у бюджет припущення, його цілі та пріоритети;
- виконання бюджету впродовж цілого року (місячні і піврічні звіти);

- річне виконання бюджету;
- результати бюджету за період повноважень влади;
- довгострокові фінансові прогнози.

Також ОЕСР звертає увагу на публікування, поряд з бюджетними даними, інформації про дані, які безпосередньо не знаходять відображення в бюджеті, проте суттєво впливають на фінансовий стан держави. Ця інформація повинна включати такі дані:

- макроекономічні показники, що закладені в бюджеті, та відхилення прогнозів від фактичних показників;
- надані пільги і податкові звільнення та їх вплив на бюджет;
- кредиторська та дебіторська заборгованість держави;
- державне майно;
- зобов'язання пенсійної системи;
- “умовні зобов'язання” (contingent liabilities), що є результатом наданих державою гарантій та зобов'язань, та таких, що виникли в результаті позовів щодо держави.

ОЕСР звертає також увагу на обов'язкове оприлюднення принципів, відповідно до яких готуються звітні дані. Рекомендується одночасно створити систему внутрішнього контролю звітів та встановити індивідуальну відповідальність виконавців за правильність опублікованих звітів. ОЕСР, врешті, рекомендує, щоб звіти про виконання бюджету підлягали оцінці Вищою аудиторською установою, і щоб Міністерство фінансів полегшувало доступ до бюджетних даних однаково як громадянам, так і неурядовим організаціям.

OECD Budget Transparency Toolkit (2017) – Інструментарій прозорості бюджету ОЕСР, ОЕСР

Інструментарій прозорості бюджету ОЕСР надає доступ до різних глобальних інституцій з бюджетної та фінансової прозорості, офіційних інструментів, стандартів та керівних матеріалів.

Інструментарій ділиться на дві частини: міжнародні стандарти та інструкції щодо бюджетної та фінансової прозорості та застосування бюджетної прозорості у різних сферах - керівництво ОЕСР з наступних питань:

- Прозорість бюджетної інформації від уряду
- Парламентський контроль та залучення
- Незалежний нагляд і контроль
- Відкритість та залучення громадян
- Сприяння доброчесності приватного сектору.

WB BOOST Initiative (2010) – Ініціатива BOOST, Світовий банк

Ініціатива BOOST – це спільні зусилля, розпочаті у 2010 році для полегшення доступу до бюджетної інформації та сприяння ефективному використанню більш досконалих процесів прийняття рішень, прозорості та підзвітності. BOOST (усі великі літери) не є аббревіатурою. Це назва інструменту аналізу даних, розробленого Світовим банком з метою покращення своїх спроможностей збирати та аналізувати фінансові мікродані та підвищення якості своїх технічних консультацій у сфері державних видатків. Більш детально про цей інструмент див. Kheyfets та ін. (2011)¹².

¹²Kheyfets, Igor, Massimo Mastruzzi, Dino Merotto, and Lars Sondergaard. 2011. “A New Data Tool to BOOST Public Spending Efficiency.” Europe and Central Asia (ECA) Knowledge Brief Vol. 43 (September 2011). World Bank: Washington DC. - Доступний також онлайн за посиланням: <http://go.worldbank.org/S14MC5Z9Lo>

Привабливість BOOST-підходу, який сьогодні застосовується у 40 країнах світу, полягає у тому, що він надає зручні для користувачів платформи, де легко знайти усі дані про витрати (часто разом із нефінансовими показниками), і дослідники, державні чиновники та звичайні громадяни можуть використовувати їх для вивчення тенденцій розподілу державних ресурсів, аналізу потенційних джерел неефективності та бути краще поінформованими про те, як уряди фінансують надання публічних послуг.

Хоча зміст кожного BOOST залежить від країни, наприклад, деякі міністерства фінансів мають ІТ-системи, які реєструють детальну інформацію про витрати кожного постачальника державних послуг, тоді як інші можуть лише об'єднувати дані на районному рівні - у всіх BOOST є деякі загальні риси. Кожна база даних, яка поширюється на цьому сайті, як правило, містить інформацію про затверджений бюджет, бюджет із внесеними змінами та фактичні суми витрат, розбиті за:

- рівнями публічного управління (центральний або місцевий);
- адміністративними одиницями (як правило, міністерствами, управліннями, агенціями, університетами, лікарнями або школами);
- субнаціональними розпорядниками бюджетів (таких як райони, муніципалітети, міста та села);
- економічними класифікаціями (заробітна плата, товари та послуги, капітальні витрати тощо);
- функціональними класифікаціями (галузь та підгалузь);
- класифікаціями програм (якщо країна використовує програмно-цільове бюджетування);
- джерелами фінансування (доходи бюджету, внутрішні або зовнішні позики тощо).

BOOST також може слугувати потужним інструментом для створення відкритих бюджетів – шляхом надання бюджетної інформації основним користувачам у постійній та зрозумілій структурі. Це забезпечує ключовий ресурс для посилення підзвітності, незалежно від того, чи використовується він виконавчою владою для покращення якості та чіткості планування і підготовки бюджету, чи законодавчою владою або суб'єктами громадянського суспільства, які більше зацікавлені у тому, щоб забезпечити відповідальність виконавчої влади за виконання бюджету та надання послуг.

IBP Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?(2010) – *Посібник з прозорості урядових бюджетних звітів: чому бюджетні звіти важливі, і що вони мають включати? МБП (Міжнародне бюджетне партнерство)*

Посібник "Керівництво з прозорості урядових бюджетних звітів: чому бюджетні звіти важливі, і що вони мають включати?" розроблений МБП для підтримки урядів у їх зусиллях, спрямованих на задоволення міжнародних стандартів добрих практик щодо прозорості бюджету, шляхом надання в одному джерелі керівництва щодо того, які звіти та документи вони повинні розробляти надавати впродовж всього бюджетного процесу, яка інформація має міститися у цих звітах, і посилання на відповідні типові документи різних країн. Посібник охоплює передбюджетну доповідь, бюджетну пропозицію виконавчого органу, бюджет громадян (громадський бюджет), затверджений бюджет, поточні бюджетні звіти протягом року, піврічний бюджетний звіт, річний бюджетний звіт та аудиторський бюджетний звіт.

IBP Citizen Budget Guide (2012) – *Сила зробити це простим: настанова для уряду щодо розробки громадських бюджетів, МБП (Міжнародне бюджетне партнерство)*

Посібник "Сила зробити це простим: настанова для уряду щодо розробки громадських бюджетів", розроблений МБП, призначений допомогти урядам, що шукають практичні рекомендації, як

зробити їх системи державних фінансів більш прозорими. Ця публікація є логічним продовженням "Керівництва з прозорості урядових бюджетних звітів: чому бюджетні звіти важливі, і що вони мають включати?" (2010 р.) та "Посібника з прозорості державних фінансів: за рамками основного бюджету" (2011 р.). Настанова доповнює ці керівництва, зосередивши увагу саме на бюджетах громадян та пропонуючи корисні поради урядам, зацікавленим у їх розробці.

Дуже важливим у прозорості фінансів є забезпечення прямого доступу громадян до бюджетної інформації. Доступ означає не просто фізичний доступ до документів, а їх доступність. Адже недостатньо просто розмістити десь технічні документи – громадяни повинні отримувати доступну інформацію, тобто зроблену на мові та у форматах, які зможуть зрозуміти люди без спеціальної фахової підготовки. Саме на досягнення цієї мети і спрямована розробка громадських бюджетів як зрозумілої форми презентації бюджетних документів, і зазначений посібник пропонує детальний покроковий алгоритм створення громадського бюджету.

Крім зазначених, існує також низка міжнародних документів, спрямованих на запобігання проявам корупції (наприклад, розроблені і затверджені ООН, країнами G20, ОБСЄ та інші, посилення на деякі з них подано у додатку 1), проте вони дещо виходять за межі даного розгляду, оскільки більше спрямовані на запобігання зловживанням чиновників, а метою даного аналізу є створення і забезпечення сприятливих умов для реалізації громадянами своїх базових прав і відстоювання особистих свобод та інтересів.

Історичний генезис міжнародних документів та стандартів бюджетної прозорості

Незважаючи на глибокі історичні корені, фіскальну прозорість почали активно обговорювати в міжнародних політичних дискусіях тільки після азійської фінансової кризи 1997 року. Міжнародний валютний фонд опублікував Кодекс належної практики із забезпечення фіскальної прозорості у 1998 році, а ОЕСР свої Крайні практики прозорості бюджету у 2002 році. 2006 року Міжнародне бюджетне партнерство почало публікувати Індекс відкритості бюджету, оцінюючи країни за показниками відкритості державних фінансів. Впродовж 2006-2015 років дедалі більше міжнародних і громадянських організацій почали впроваджувати ініціативи зі сприяння прозорості в управлінні державними фінансами. Найбільш суттєві віхи розвитку міжнародних документів та стандартів бюджетної прозорості систематизовано у аблиці 1:

Таблиця 1

Рік	Міжнародний документ / стандарт щодо бюджетної прозорості
1998	IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency and accompanying Manual on Fiscal Transparency – Кодекс належної практики із забезпечення фіскальної прозорості МВФ та супровідне Керівництво з фіскальної прозорості МВФ
1999	Початок публікації МВФ фіскальних ROSCs (Reports on the Observance of Standards and Codes – Звітів про дотримання стандартів та кодексів фіскальної прозорості)
2002	OECD Best Practices for Budget Transparency – Крайні практики прозорості бюджету ОЕСР
2006	Початок розрахунку Міжнародним бюджетним партнерством Індeksu відкритості бюджету (Open Budget Index)
2007	Перегляд МВФ свого Кодексу належної практики із забезпечення фіскальної прозорості та супровідного Керівництва з фіскальної прозорості і розширення їх додатковим посібником Guide on Resource Revenue Transparency – про прозорість доходів від ресурсів
	Принципи доброго врядування Ради Європи

Рік	Міжнародний документ / стандарт щодо бюджетної прозорості
2010	IBP Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? – Посібник з прозорості урядових бюджетних звітів: чому бюджетні звіти важливі, і що вони мають включати? МБП (Міжнародне бюджетне партнерство)
	World Bank, the BOOST initiative – Ініціатива Світового банку BOOST
2012	GIFT High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability – Принципи високого рівня щодо фінансової прозорості, участі та підзвітності, Глобальна ініціатива з фінансової прозорості (GIFT)
2012	IBP The Power Of Making It Simple: A Government Guide To Developing Citizens Budgets – Сила зробити це простим: настанова для уряду щодо розробки громадських бюджетів, МБП (Міжнародне бюджетне партнерство)
2013	International Open Data Charter http://opendatacharter.net/(2013) – Міжнародна Хартія відкритих даних (2013)
2014	IMF Fiscal Transparency Code – Кодекс фінансової прозорості МВФ. Запровадження інструменту FTEs (Fiscal Transparency Evaluations– Оцінки фінансової прозорості МВФ), що замінив фінансовий модуль у складі ROSCs.
	IMF Government Finance Statistics Manual – Керівництво з управління державними фінансами, МВФ
	OECD, Recommendation of the Council on Digital Government Strategies – Рекомендація Ради ОЕСР щодо стратегій цифрового уряду, ОЕСР
	OECD Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions – Рекомендація Ради ОЕСР про принципи незалежних фінансових установ, ОЕСР
	Угода про асоціацію між Україною та ЄС
	Інструментарій оцінювання системи місцевих фінансів Ради Європи
2015	OECD Recommendation of the Council on Budgetary Governance – Рекомендація Ради ОЕСР з питань бюджетного управління
	Commonwealth Parliamentary Association, Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures – Рекомендовані контрольні показники (бенчмарки) для демократичних законодавчих органів, Парламентська асоціація Британської Співдружності
	GIFT Principles of Public Participation in Fiscal Policy – Принципи участі громадськості у фінансовій політиці, Глобальна ініціатива з фінансової прозорості (GIFT)
	G20 Anti-corruption Open Data Principles – Антикорупційні принципи відкритих даних країн G20
	G20 Guiding Principles on Integrity in Public Procurement – Керівні принципи доброчесності у державних закупівлях країн G20
	OECD Recommendation of the Council on Public Procurement – Рекомендація Ради ОЕСР з питань державних закупівель, ОЕСР
2016	PEFA Framework for assessing public financial management – Структура оцінювання державного фінансового менеджменту, PEFA
	The EITI Standard 2016 – Стандарт EITI 2016, Ініціатива прозорості видобувних галузей (EITI або ІПВГ)
	G20 Anti-Corruption Action Plan 2017-18 – Пландій країн G20 по боротьбі з корупцією на 2017-18, G20
	IPSASB International Public Sector Accounting Standards – Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку у державному секторі, Міжнародна рада стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору (МСБОДС)
2017	IBP Guide to the Open Budget Questionnaire – Посібник з опитувальника відкритого бюджету, МБП (Міжнародне бюджетне партнерство)
	OECD Budget Transparency Toolkit – Інструментарій прозорості бюджету ОЕСР

На завершення варто зауважити, що, незважаючи на наявність багатьох стандартів оцінки прозорості бюджету та велике різноманіття досліджень в різних країнах, міжнародні стандарти прозорості використовуються переважно для зведеного державного бюджету, який включає державний та місцеві бюджети. Загальноприйняті стандарти для оцінювання суб-національних і місцевих бюджетів технічно складно розробити у зв'язку з різними системами взаємодії державних та місцевих органів влади, реалізованими у різних країнах. Наразі не використовуються окремі стандарти для оцінки прозорості місцевих бюджетів. Оцінка прозорості місцевих бюджетів зазвичай проводиться у формі кейсів для окремих країн, які використовують методики міжнародних організацій та індексу відкритості бюджету.

Крім того, цінності та ідеї демократії мають реалізуватися у Методології в тому, що її змістом буде не оцінювання прозорості місцевих бюджетів України як документів, а оцінювання процесів планування, розробки, затвердження та аудиту виконання місцевих бюджетів як дій, що забезпечать у підсумку і прозорість самих документів.

Міжнародні документи не накладають жорстких обмежень на розробку країнами власних інструментів оцінювання прозорості місцевих бюджетів, але бачиться доцільним забезпечити гармонізацію розроблюваної Методології щонайменше з загальними Принципами високого рівня щодо фіскальної прозорості, участі та підзвітності Глобальної ініціативи з фіскальної прозорості (GIFT) та Кодексом прозорості бюджету МВФ, Рекомендаціями Ради ОЕСР з питань бюджетного управління та Міжнародними стандартами бухгалтерського обліку у державному секторі.

Також бачиться доцільним забезпечити сумісність Методології з підходами до збору й обробки бюджетної інформації, застосовуваними МВФ та Світовим банком (ініціатива BOOST, відкриті дані, документи у машиночитному форматі тощо), що дозволить органічно вбудувати Методологію у систему інструментів забезпечення прозорості і підзвітності використання публічних коштів в Україні, а також використовувати розроблений інструмент та отримані за його допомогою результати в інших оцінках та дослідженнях.

2. Добрі практики в сфері прозорості місцевих бюджетів та залучення громадськості до бюджетного процесу

У розділі проаналізовано кращі практики місцевого самоврядування в сфері прозорості і залученості до бюджетного процесу. Кожна практика коротко представлена по суті, описана і наведено зразки міст, де вона застосовується; визначено переваги та недоліки.

2.1. Добрі практики, які зовсім не реалізуються в Україні, або мають дуже низький рівень їх запровадження.

Але ми переконані, що Україні це потрібно!

» Пооб'єктне оприлюднення видатків

Що: публічне оприлюднення інформації про витрати бюджетних коштів на кожен об'єкт фінансування.

Мета: інформування громадськості про витрати бюджетних коштів. Результат: можливість мешканцям бачити на що витрачаються кошти бюджету, при бажанні оцінити рівень витрат.

Де реалізується:

Польща, наприклад місто Гора (Gora): http://www.gora.com.pl/print_content.php?dsid=79bc58ac1e-c8ffb476ae7d3735a3da7e&cms_id=9798&ctr=c&tr=cl&lang=pl

Україна, наприклад місто Здолбунів, Рівненська область (частково, після активного тиску експертів громадського середовища та депутатів). Приклад від експертів, як висвітлювати пооб'єктні видатки:

<http://zdolbunivcity.net/budivnytstvo-transportnoji-rozvyazky-hto-scho-i-za-skilky/>

В Червонограді Львівської області фінансове управління щотижня оприлюднює інформацію про надходження до бюджету коштів в розрізі джерел та витрати пооб'єктно <http://www.chervono-grad-city.gov.ua/mnow.php>

Переваги практики: зрозуміла пересічному мешканцю інформація, вимагає лише затрат часу.

Недоліки практики: не виявлено.

» Мапування та аналогічні техніки візуалізації витрат в реальному часі

Що: автоматичне нанесення на мапу як планових, так і фактичних показників видатків бюджету розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Мета: можливість для здійснення візуального контролю громадянами: проведення робіт по ремонту будинків та інфраструктури, капітальному будівництву, озелененню та закупівлі обладнання в соціально значимих об'єктах (лікарнях, школах, садочках).

Результат: скласти думку, про справедливість розподілу ресурсів за територіальним принципом та в розподілі об'єктів за сферами, таким чином реалізується можливість до проведення попереднього контролю – до того, моменту, як гроші були витрачені.

Крім того: дозволяє зняти ряд корупційних ризиків, таких як:

- Підписання фіктивних актів прийому-передачі робіт;
- Приймання робіт неналежної якості;
- Територіального дисбалансу розподілу ресурсів в межах громади та інших.

Де реалізується:

Україна: місто Львів, Вінниця, Дніпро, Рівне (гуманітарна сфера), <http://infolight.org.ua/content/finansuvannya-kapitalnyh-vydatkiv-komunalnyh-zakladiv-osvity-mrivne-interaktyvna-karta>

Польща: місто Свіднік <http://zdolbunivcity.net/evrointehratsiya-polscha-sajt-mistsevoji-rady-dlya-lyudej/>

Переваги практики: "Все і в одному місці".

Недоліки практики: Поки що присутні лише планові витрати і об'єкти, потрібно додатково нанесення витрат, додати можливість порівняти відмінності від планових показників по сумах, термінам.

» Візуалізація бюджетів

Що: унаочнення, створення умов для візуального спостереження за бюджетними коштами, як правило на етапах затвердження та використання. Можуть використовуватися елементи графіки, інфографіки, інтерактивного мапування тощо.

Мета: зобразити бюджетну інформацію у зрозумілий пересічним громадянам спосіб.

Результат: зрозуміла бюджетна інформація сприяє більшій обізнаності населення у фінансових питаннях громади та мотивує до активнішої участі, залученості до бюджетних процесів.

Де реалізується: Польща (Сітковка-Новіни, Свіднік), Британія, США, Кенія, Україна (Чернівці, Бердянськ, Львів, Здолбунів (ініціатива НГО).

Переваги практики: зрозуміло, компактно.

Недоліки практики: потребує додаткової праці графічних дизайнерів, виокремлення самого важливого, кольоровий друк.

» Учасницький аудит (Citizen Participatory Audit)

Що: це аудит, який об'єднує громадянські організації (ОГС), громадян та аудиторів Комісії з аудиту (Державної аудиторської служби-укр) як одну аудиторську групу.

Мета: посилити участь громадян у процесі державного аудиту з метою підвищення прозорості, ефективності та ефективності використання державних ресурсів.

Результат: залучення громадян до контролю за використанням коштів, співпраця контролюючих органів та громадян, збільшення фінансової дисципліни органів влади.

Де реалізується: Камбоджа, Філіппіни, Ангола, Індонезія.

Переваги практики: можливість повною мірою здійснити контроль витрат громадянами.

Недоліки практики: потрібні спеціальні знання, наявність значної частини вільного часу.

» Онлайн інструменти консультування щодо питань бюджету.

Що: консультування у дистанційний спосіб громадян щодо питань бюджетної політики.

Мета: краще зрозуміти пріоритети жителів міста у його розвитку, ефективному розподілі коштів, покращенні надання певних сервісів та послуг.

Результат: формування партнерських стосунків влади й громадян, мешканці бачать можливість впливу на прийняття важливих для міста рішень, а місцева влада – підтримку своїх дій.

Де реалізується:

Британія (інфо хаб онлайн "Будь почутим" - <https://www.birminghambeheard.org.uk/economy/bcc-budget-consultation-2017/>), через який мешканці міста зможуть повідомити свої думки й пропозиції щодо різноманітних важливих для міста питань, зокрема розподілу бюджетних коштів, будівництва, переробки сміття чи соціального обслуговування.

Ще одним інструментом є портал "Бірмінгем говорить", де мешканці можуть залишати свої думки та ідеї з розвитку міста, а також оцінити ідеї, подані іншими громадянами. Зокрема й пропозиції до бюджету.

Подібна система працює й у місті Манчестер. Сторінка з інформацією про бюджет Манчестера на офіційному сайті міста зустрічає мешканців гаслом "Наш бюджет – на основі того, що ви сказали". Тут, зокрема, детально розписані результати консультацій з мешканцями та пріоритети розвитку міста, сформовані на основі цих консультацій (<http://www.manchester.gov.uk/budget>).

Місто Дербі (Британія) теж має окремий розділ (кабінет) для проведення консультацій "Твоє місто тобі і говорити"

Переваги практики: можливість залучення додаткової частини потенційно активних громадян, які мають знання і бажання, але менше мають часу для оффлайн зустрічей.

Недоліки практики: потреба постійного консультанта на онлайн лінії, додаткові софт розробки платформи онлайн консультування.

» Гендерно-орієнтоване бюджетування

Що: ефективний інструмент, який сприяє розробленню справедливих і ефективних бюджетів, спрямованих на задоволення реальних потреб чоловіків і жінок, груп осіб з відмінними та особливими потребами.

Мета: планування бюджетних коштів з врахуванням особливостей та потреб конкретних гендерних груп осіб.

Результат: раціональне використання коштів з максимальним врахуванням гендерних потреб.

Де реалізується: Житомирська, Запорізька, Тернопільська області. Ісландія, Швеція, Норвегія
Переваги практики: оптимізація витрат.

Недоліки практики: потрібно спеціальне навчання для застосування.

» Паспорт (сертифікат) доброчесного (відкритого, прозорого) урядування (бюджету)

Що: інструмент вимірювання рівня прихильності органу місцевого самоврядування принципам прозорості, підзвітності та сумлінності за допомогою набору показників.

Мета: рейтингування, визначення переліку муніципалітетів, які сповідують прозору, відкриту політику врядування в т.ч у бюджетній сфері.

Результат: отримання муніципалітетом Сертифікату (паспорту, таблички), яка свідчить про відкритість і прозорість роботи ОМС, що відкриває додаткові можливості для громади (залучення фінансування, державні гранти, міжнародна підтримка, сигнал інвесторам про сприятливий клімат).

Де реалізується: Польща, Киргистан, в Україні є приклади оцінки, рейтингування за різними критеріями (Ейдос, Трансперенсі Інтернешнл, Партнерство "За прозорі місцеві бюджети", Опора), однак за різними методологіями і без постоеціонних наслідків, окрім медійних та внутрішньоапаратних для ОМС.

Переваги практики: підвищення іміджу доброчесного врядування.

Недоліки практики: потребує масштабування в межах країни.

2.2. Добрі практики, що реалізуються в Україні та мають позитивну динаміку застосування:

» Відведення окремого розділу, присвяченого всім питанням бюджету на веб-сайті ОМС

Що: оприлюднення повної бюджетної інформації на окремому розділі сайту громади.

Мета: полегшення пошуку необхідної інформації про бюджет.

Результат: підвищення ефективності роботи із бюджетною інформацією, збільшення довіри до влади.

Де реалізується: Україна - Львів, Нетішин; Канада – Thunderbay, США- Портланд (фантастичний цілий сайт для теми бюджет та фінанси <https://www.portlandoregon.gov/cbo/60863>).

Переваги практики: зручно для пошуку інформації.

Недоліки практики: значні затрати часу.

» Бюджет участі (громадський бюджет, партисипативний)

Що: інструмент прямої демократії, за допомогою якого мешканці міста залучаються до розподілу частини міського бюджету. Мешканці міста, депутати, представники органів місцевого самоврядування, члени громадських організацій обговорюють пріоритети розвитку громади. Після консультацій та обговорень у громади формується бачення, які ідеї слід реалізувати першочергово. У бюджеті громади щороку передбачаються гроші на реалізацію громадських проектів – у відсотках від власних доходів.

Мета: реалізовувати власні соціальні проекти за бюджетні кошти.

Результат: реалізовані проекти завдяки ініціативності автора, соціальній важливості для громади, яка підтримала проект.

Де реалізується: Першопрохідцями стали три міста – Черкаси, Полтава та Чернігів. Згодом долучились Суми, Луцьк, Івано-Франківськ, Запоріжжя, Львів, Вінниця та Чернівці, Рівне, Тернопіль та інші.

Переваги практики: значна залученість громадян, можливість реалізації задумів.

Недоліки практики: фіктивні проекти, непрозорий відбір переможців, складнощі в організації голосування.

» **Оприлюднення бюджетної інформації в машиночитному форматі (Budget Open Data)**

Що: інформація, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання.

Мета: відкриті дані потрібні містам для реалізації цілої низки потреб. Щоб:

- покращувати якість прийняття управлінських рішень;
- надавати можливість громадянам бути залученим до життя міста, до комунікації з владою;
- громада могла практично використовувати дані міст за допомогою спеціальних застосунків;
- приваблювати інвесторів;
- розвивався IT-бізнес.

Результат: можливість швидко зчитувати великі обсяги інформації, аналізувати, створювати інтерактивні карти комунального майна міста.

Де реалізується: лідерами серед міст є: Львів, Вінниця, Дніпро, Луцьк, Одеса, Харків, Полтава. Польща (Гданськ).

Переваги практики: зручно машинам і аналітикам.

Недоліки практики: потребує спеціального навчання.

» **Практики підвищення прозорості функціонування комунальних підприємств (наглядові ради, плани розвитку та звіти по ним)**

Що: створення умов для відкритої і прозорої діяльності комунальних підприємств.

Мета: зменшення потенційних корупційних ризиків, підвищення якості роботи та ефективного використання бюджетних коштів.

Результат: ефективне використання бюджетних коштів.

Де реалізується: Україна - Чернівці, Білоберізька ОТГ.

Переваги практики: можливість охопити фінансовим моніторингом витрати КП через які йде великий % бюджетних коштів.

Недоліки практики: консерватизм КП, влади, відсутність покарання за невиконання.

3. Національна нормативно-правова база

У розділі наведено оглядовий опис вітчизняної нормативно-правової бази щодо підвищення прозорості управління бюджетами в Україні. Це є основою забезпечення сталого розвитку та гарантованого виконання соціальних зобов'язань перед громадянами.

Метою прийняття низки нормативних актів про прозорість бюджету є побудова сучасної та справедливої податково-бюджетної системи, що забезпечує рівність усіх платників податків та одержувачів бюджетних послуг перед законом, слугує зміцненню економічного потенціалу та ефективності засобів державного регулювання економіки. Чинне законодавство України передбачає низку нормативних актів, які зобов'язують органи місцевого самоврядування бути підзвітними перед своєю територіальною громадою щодо прозорості використання бюджетних коштів.

Термін "прозорість бюджетного процесу", перш за все, означає доступність інформації про бюджет та про його показники результативності кожному громадянину, як на стадії виконання так і на стадії їх планування. Завдяки прозорості та відкритості забезпечується зворотній зв'язок між органом державного управління та громадянами, завдяки чому підвищується рівень ефективності управління бюджетним процесом з одного боку та ступінь довіри громадян до органів влади з іншого. Саме з цією метою були прийняті нормативно-правові акти щодо прозорості бюджету в Україні.

До складу бюджетного законодавства, які визначають його прозорість, входять:

- Конституція України
- Бюджетний та Податковий кодекси України
- Закони України
- ряд нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного Кодексу та інших законів України;
- рішення місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, зокрема, рішення про місцевий бюджет.

Складовою бюджетного законодавства, яке визначає його прозорість, слід вважати Податковий кодекс України, адже, якщо Бюджетний кодекс регулює питання, що стосуються витрачання суспільних коштів, то Податковий кодекс описує джерела та порядок наповнення коштів бюджетів, прозорість наповнення відповідного бюджету є важливою складовою для кожної громади. До бюджетного законодавства також варто додати низку підзаконних актів, які важливі для місцевих бюджетів.

З набуттям чинності Закону України "Про доступ до публічної інформації", а також нового Закону "Про внесення змін до Закону України "Про інформацію" є можливість проаналізувати дійсний стан пасивного і активного доступу до публічної інформації в регіоні.

Успішне функціонування економіки будь-якої країни тісно пов'язане з оптимальним забезпеченням формування та виконання бюджету. Від якісного здійснення бюджетного процесу залежить дієвість бюджетної політики, яка повинна позитивно впливати на економічну та фінансову стабільність держави, її соціальний рівень життя. У зв'язку із чим в Україні була прийнята низка нормативно-правових актів щодо прозорості бюджету.

Конституція України ст. 95 встановлює, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Одним із основних принципів прозорості бюджетної системи України, як визначено у ст. 7 Бюджетного кодексу України, є принцип публічності та прозорості, котрий зокрема полягає в інформуванні громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролі за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

У ст. 28 Бюджетного Кодексу визначено, що центральний орган виконавчої влади, відповідальний за формування державної бюджетної політики, забезпечує оприлюднення:

1. проекту закону про Державний бюджет України;
2. закону про Державний бюджет України з додатками, які є його невід'ємною частиною;
3. інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками місяця, кварталу та року;
4. інформації про виконання зведеного бюджету України;
5. іншої інформації про виконання Державного бюджету України.

Закон України “Про доступ до публічної інформації” визначає порядок здійснення та забезпечення права кожної особи на доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес, що є у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Стаття 6 вказаного Закону України встановлює критерії публічної інформації з обмеженим доступом та встановлює, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. При дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

Серед інших нормативних актів, що регулюють питання доступності інформації про бюджет можна назвати Закони України: “Про інформацію”, “Про державну таємницю”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, Указ Президента “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” та ін. Водночас не регламентовано механізмів розкриття бюджетної інформації та інформації фондового, банківського, страхового й інвестиційного ринків тією мірою, яка б забезпечувала захист національних інтересів і давала можливість гарантувати прозорість процесів, що становлять невід'ємну складову демократичного суспільства.

Стаття 75 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлює, що органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

Прозорість використання публічних коштів має велике значення для довіри населення до керівництва громади.

Інформація, що оприлюднюється, готується розпорядниками та одержувачами коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, органами Пенсійного фонду, підприємствами, а також фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування та подається ними для оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів.

Відповідальність за недостовірність і неповноту інформації, оприлюдненої згідно з цим Законом, несуть керівники розпорядників та одержувачів коштів державного і місцевих бюджетів, підприємств, органів Пенсійного фонду, а також фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Відомості, що оприлюднюються згідно з цим Законом, повинні бути повними, правдивими, точними та реально відображати фактичні дані станом на відповідну дату або за відповідний період часу. З метою здійснення такого оприлюднення Закон № 183 "Про відкритість використання публічних коштів" передбачив створення єдиного веб-порталу використання публічних коштів Є-Data, на якому відбувається розміщення інформації і через який здійснюється відкритий доступ до неї.

Є-Data — це офіційний державний інформаційний портал у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація про використання публічних коштів згідно з Законом "Про відкритість використання публічних коштів" та реалізується концепція "Прозорого бюджету". Доступ до інформації, оприлюдненої на єдиному веб-порталі використання публічних коштів, є вільним та безоплатним (ч. 2 ст. 2 Закону № 183 "Про відкритість використання публічних коштів").

Порядок оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2015 р. № 676.

Порядок адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2015 р. № 694.

Важливою вадою бюджетного процесу в Україні, що виникає на стадії прийняття і виконання, є його недостатня прозорість. У 2015 році перший крок щодо підвищення відкритості, прозорості та публічності бюджетного процесу було здійснено шляхом прийняття Закону України "Про відкритість використання публічних коштів". Однак, введення цього закону в дію відкладалося. Крім того, замість прозорості виникла парадоксальна ситуація: відповідно до змін Бюджетного кодексу, виключно Міністерство фінансів України зобов'язується публікувати інформацію від місячних до річних показників виконання бюджету. З січня 2015 р. Державне казначейство України припинило розміщення на своєму офіційному сайті відповідну інформацію, а Міністерство фінансів України публікує такі дані із запізненням, що не дозволяє оперативно оцінювати поточний стан публічних фінансів. Відсутність інформації щодо відповідності планових показників фактичним, не дає можливості оцінити ефективність бюджетного планування та виконання бюджету.

Отже, система нормативно-правового забезпечення прозорості управління фінансами територіальних громад представлена правовими актами як центральних органів державної влади, так і документами органів місцевого самоврядування. Втім варто зазначити, що система правового регулювання прозорості є недосконалою. Причиною цього є дуже широкий спектр учасників цього процесу, а також багатогранність процесу управління місцевими фінансами.

4. Аналіз бюджетів у аспекті їх організаційно-інституційного механізму

У розділі наведено загальні засади аналізу місцевих бюджетів з огляду на їх організаційно-інституційний механізм. Значна увага приділена організаційній структурі розпорядників. Розглянуто аспекти, що дозволяють "бачити" бюджет з метою подальшої оцінки його прозорості та відкритості.

Для підбору критеріїв для якісної оцінки прозорості місцевих бюджетів, насамперед слід визначитись із структурою їх механізмів. Так, в забезпеченні функціонування механізмів управління місцевими бюджетами вирішальну роль відіграють організаційний та інституційний механізми. Процес функціонування місцевих бюджетів напряду залежить від специфічного механізму управління місцевими бюджетами (він є однією з двох частин бюджетного механізму), та в свою чергу базується в основному на інструментах організаційно-інституційного механізму, який визначає елементи правового, економічного та механізму організації міжбюджетних відносин. В умовах бюджетного процесу, що досить інтенсивно змінюється останнім часом, ми можемо констатувати факт появи нового, найбільш сучасного та такого що відповідає європейським практикам, механізму програмно-цільового управління місцевими бюджетами. До його складу, насамперед, входять інструменти власне програмно-цільового методу, моніторингу та оцінки результативності, а також процедури демократичних погоджень (або як їх прийнято називати - демократизаційні інструменти) (рис.2).

У відповідності зі структурою механізмів, *бюджет* – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (ст.2,ч.1, п.1 Бюджетного кодексу України).

Зведений бюджет України складається з Державного бюджету та місцевих бюджетів. Для державного бюджету усі інші бюджети – місцеві. Але ж ми розуміємо, що місцеві бюджети – це і бюджети областей, міст обласного значення, Об'єднаних територіальних громад (ОТГ), районів, сіл та селищ.

Зважаючи на відсутність ознаки повсюдності місцевого самоврядування в Україні, в бюджетних процедурах на місцевому рівні, фактично, діють два стандарти. Міста і села керують бюджетним процесом згідно Закону "Про місцеве самоврядування". Люди обирають раду. Рада формує виконком. Сама складає бюджет і сама його виконує (самоврядується).

Натомість, обласні та районні адміністрації, які є органами державної влади, готують і подають до відповідних рад бюджетні пропозиції. Рада їх голосує (фактично – погоджує). А потім органи державної виконавчої влади розпоряджаються бюджетними коштами. А рада може лише контролювати видатки.

Зазначимо, що ОТГ прирівняні у міжбюджетних стосунках до міст обласного значення. І вони мають прями міжбюджетні стосунки з державним бюджетом.

Державна політика щодо місцевих бюджетів полягає базується на тому, що кожен бюджет є автономним (самостійним). Тобто, розпорядники коштів державного бюджету не несуть відповідальності за боргові зобов'язання місцевого бюджету – і навпаки, кожен бюджет має власні джерела доходів і не несе відповідальності за інші бюджети (ст. 7 Бюджетного кодексу).

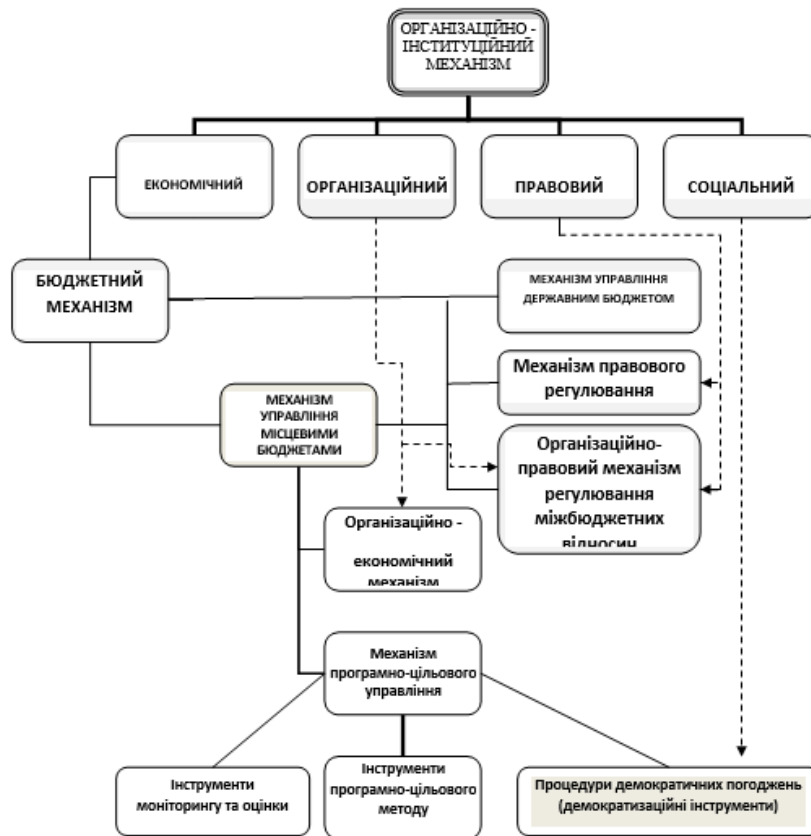


Рис. 2. Структура та взаємовпливи механізмів державного управління бюджетами

Бюджети не підпорядковуються один одному, але у тій чи іншій мірі залежать один від одного. Основним бюджетом є Державний бюджет України, який передає частину коштів до місцевих бюджетів. Державний бюджет має іншу структуру доходів, ніж місцеві бюджети.

Наведемо **основні види доходів державного бюджету**:

1. Податок на додану вартість (ПДВ). Його сплачують усі громадяни кожного дня, відраховуючи 20% у магазинах, аптеках, транспорті, закладах культури тощо. ПДВ – це 40% державного бюджету;
2. Акцизний податок. Це понад 15%;
3. Рентна плата за надра, яка складає 7% бюджету;
4. Податок на прибуток підприємств складає 8%.

Величезне значення у зведеному бюджеті України має податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). Це податок, який розщеплюється: 60% податку залишається у місті обласного значення та в ОТГ, 15% податку йде до обласного бюджету, 25% перерозподіляється до державного бюджету.

Місцеві бюджети досить різні за рівнями та наповненням. Проте, якщо ми говоримо про **бюджети міст обласного підпорядкування та ОТГ**, слід зазначити, що **дохідна частина у них складає два види надходжень**:

1. Власні і закріплені доходи;
2. Дотації та субвенції.

У **бюджетах міст та ОТГ** є п'ять основних “каналів”, з яких вони отримують кошти (власні і закріплені доходи):

1. Податок на доходи фізичних осіб, або скорочено ПДФО, становить 18% від доходу кожної фізичної особи отриманого у місті;

2. Акцизний податок, з кожної проданої на території міста у роздрібній торгівлі одиниці підакцизного товару;
3. Земельний податок, плата за користування землею що знаходиться на балансі міста;
4. Орендна плата, плата за використання приміщень, які знаходяться у комунальній власності міста;
5. Єдиний податок, від доходу підприємців на території міста.

Разом ці податки становлять 95-99% всіх податкових надходжень бюджетів міст та ОТГ. Усі інші податки, на зразок туристичного чи екологічного приносять порівняно незначні прибутки.

Іншим за природою джерелом надходжень до місцевих бюджетів є **міжбюджетні трансферти - дотації та субвенції**.

Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого; (ст. 2., ч. 1, п. 34 Бюджетного кодексу України). У т.ч.:

- субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції; (ст. 2., ч. 1, п. 48 Бюджетного кодексу України);
- дотації – міжбюджетні трансферти без цільового призначення.

У чому тут різниця? Відмінність субвенції від дотації у тому, що дотація – це просто безповоротна передача коштів від одного бюджету іншому (приклад: додаток № 6 Державного бюджету) і може бути направлена як від державного бюджету до місцевого (базова дотація), так і від місцевого бюджету міста до державного (реверсна дотація). Натомість, субвенція – це трансферт із цільовим призначенням, на конкретні цілі, вона може бути як вертикальною (між рівнями бюджетів), так і горизонтальною (між бюджетами одного рівня).

Великим корупційним чинником є непрозорий розподіл так званих субвенцій на виконання місцевих програм соціально-економічного розвитку та розподіл коштів за конкурсом Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Так, хоча за останніми роками конкурс проектів ДФРР став більш відкритим, та комісії, які працюють в областях і проводять первинний відбір проектів, на дві третини складаються з депутатів обласних рад та чиновників адміністрацій, тому корупційна складова конкурсу на місцях все ще залишається значною. Крім того, субвенції на виконання програм соціально-економічного розвитку являють собою по факту так звані "депутатські кошти". Вони розподіляються розпорядженнями Кабінету міністрів України за поданням депутатів. Деякі експерти вбачають у цьому політичну корупцію. При розподілі цих субвенцій можуть бути і прямі корупційні схеми: коли гроші заводяться під "свої" фірми. Питолма вага зазначених субвенцій настільки значна, що її не можна не враховувати при аналізі міжбюджетних відносин.

Доходну частину бюджетів міст та ОТГ, перш за все, формує ПДФО. Водночас, найбільше коштів не доотримують бюджети саме по цьому податку. Справно і чесно цей податок платять лише бюджетні установи. Взяли із бюджету – віддали до бюджету. Комерційні підприємства ж часто офіційно платять лише мінімальну зарплату, решту доплачують у конвертах. Для ґрунтовного бюджетного аналізу слід через запити з'ясовувати у податковій службі та/або фінансових управліннях про надходження ПДФО, робити аналіз та вибірково перевіряти. Або використовувати інсайдерську інформацію про два види виплат – офіційні і тіньові.

Земельний податок. Як правило корупційна складова тут – голосування пільг для установ, підприємств і організацій. На цьому міські бюджети втрачають десятки мільйонів гривень. Для аналізу цієї складової бюджету необхідно мати список усіх пільговиків, що сплачують податок на землю.

Комунальне майно. Так само, необхідно мати списки підприємств і організацій, що орендують комунальне майно, які вони мають пільги, тощо.

Для якісного аналізу **видаткової частини місцевого бюджету** необхідно знати особливості діяльності розпорядників бюджетних коштів. На місцевому рівні – це регіональні органи державної влади (обласні та районні державні адміністрації, ради та їх структурні підрозділи) та органи місцевого самоврядування – міста обласного підпорядкування, села, селища та об'єднані територіальні громади (ОТГ). Головний розпорядник коштів формує мережу розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів. Наприклад, якщо у вашому місті проведена децентралізація системи освіти, то у вас Головним розпорядником коштів у системі освіти буде управління/департамент освіти. У свою чергу муніципальні школи та садочки будуть розпорядниками коштів нижчого рівня. А громадська організація, що проводить влітку наметові табори виступає одержувачем бюджетних коштів (тобто, одержувач не є бюджетною установою, але в частині бюджетних видатків безпосередньо підпорядковується головному розпоряднику).

Головний розпорядник є ключовою фігурою в бюджетному процесі, він формує перелік бюджетних програм, затверджує штатні розписи і кошториси розпорядників нижчого рівня, плани використання бюджетних коштів одержувачами бюджетних коштів тощо.

Щодо демократизаційних інструментів. Розпорядники коштів нижчого рівня законом не зобов'язані оприлюднювати свої бюджети. Головний розпорядник коштів може передати бюджетні асигнування мережі установ і організацій. І без спеціальних знань та спеціальної інформації фактично неможливо з відкритих джерел дізнатися, куди саме йдуть кошти. А установ досить багато - у середньому обласному центрі мережа комунальних підприємств, установ та закладів налічує кілька сотень. Тут треба розуміти, що сьогодні усі розпорядники коштів використовують програмно-цільовий метод. Тобто, для здійснення фінансування у галузі, наприклад, молодіжної політики, треба мати відповідну бюджетну програму. Під кожен бюджетну програму розробляється паспорт, який повинен (згідно ст. 28 Бюджетного кодексу України) оприлюднюватись – саме в паспорті можна дізнатися всі дані про мережу бюджетних установ та про показники її діяльності.

Але тут є цікавий парадокс Бюджетного кодексу. Згідно ч.6 ст. 20, самі ж розробники (розпорядники) бюджетних програм і оцінюють ефективність цих програм. Тобто, оцінка ефективності, фактично, сьогодні зводиться лише до самооцінки. Натомість місцеві бюджети потребують саме зовнішньої оцінки ефективності видатків, одним із засобів якої є дана Методика.

Підсумовуючи зазначимо, що для оцінки прозорості усіх етапів підготовки, впровадження та реалізації бюджетного процесу необхідно критично аналізувати місцеві бюджети та міжбюджетні відносини. Це дозволить також в подальшому впливати на бюджетну політику на місцевому та центральному рівнях.

5. Міжнародний досвід оцінки прозорості бюджетів

Розділ присвячено методологіям оцінювання прозорості бюджету національного та суб-національного рівнів, розроблених на основі визнаних практик менеджменту публічних фінансів, що їх має сьогодні в розпорядженні світова спільнота, яка спеціалізується на питаннях управління державними фінансами. Зміст цих методологій викладено в міжнародних документах щодо прозорості публічних фінансів.

5.1. Оцінки прозорості бюджетів національного рівня

Оцінки відрізняються між собою за визначенням прозорості, суб'єктів, які здійснюють оцінку, способів збору інформації та методів здійснення оцінювання. Окрім того, міжнародні оцінки прозорості бюджету різняться за періодичністю проведення оцінювання та ролі в оцінюванні урядів та державних установ, практики управління бюджетом є предметом оцінювання.

5.1.1. "Оцінювання фінансової прозорості" Міжнародним валютним фондом (IMF)

Міжнародний валютний фонд проводить оцінювання прозорості на основі власного Кодексу фінансової прозорості. Підхід до визначення фінансової прозорості Міжнародним валютним фондом розкривається в рамках чотирьох основних елементів - "стовпів", визначених в Кодексі Фінансової прозорості¹³.

Стовп перший – фінансова звітність, який передбачає, що забезпечується повна, релевантна, своєчасна і достовірна інформація щодо фінансового становища Уряду. Оцінці підлягає широта охоплення звітуванням, частота та часові рамки, якість, а також доброчесність.

Стовп другий – фінансова звітність та бюджетування, який передбачає, що забезпечується чіткі визначення урядових бюджетних завдань та напрямків політики, разом з повним, своєчасним та надійним прогнозуванням еволюції публічних фінансів. Оцінкою охоплюється повнота, впорядкованість, орієнтованість політики та достовірність.

Стовп третій – аналіз фінансових ризиків та управління, що передбачає забезпечення розкриття, аналіз та управління ризиками для публічних фінансів, а також ефективну координацію в прийнятті рішень в рамках публічного сектору. Оцінюється аналіз ризиків та їх розкриття, управління ризиками, а також фінансова координація.

Стовп четвертий передбачає – управління доходами від ресурсів, що передбачає забезпечення прозорих рамок власності, контрактів, оподаткування та використання природних ресурсів. Оцінкою охоплюється регулювання власності, контрактів та фінансовий режим, фінансове звітування, прогнозування та бюджетування, а також аналіз ризиків та управління.

Оцінка фінансової прозорості МВФ є інструментом діагностики, за результатом якої країни отримують комплексну оцінку їх практик фінансової прозорості у відповідності до встановлених

¹³Fiscal Transparency Code IMF (2014) // <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>

Кодексом стандартів, аналіз слабких сторін та визначення пріоритетів для реформ у сфері, який підкріплюється послідовним планом дій по їх впровадженню.

Оцінка МВФ проводиться у відповідь на офіційний запит країн, які отримують для заповнення стандартний опитувальник та повертають його Фонду. Далі Місія Фонду здійснює безпосереднє вивчення практик бюджетної прозорості та їх відповідності Кодексу в самій країні, яка проходить оцінку, проводить зустріч з урядовцями, представниками державних установ, а також іншими стейкхолдерами. Проект звіту за результатами здійснення оцінки, перед оприлюдненням, обговорюється з країною, яка проходить оцінку, а також проходить внутрішній огляд в МВФ.

5.1.2. "Оцінка державних видатків та фінансової звітності" (ДВФЗ/PIFA)

Оцінка державних видатків та фінансової звітності (PublicExpenditureandFinancialAccountability) – методологія оцінки системи управління державними фінансами.

Започаткована в 2011 році Європейською комісією, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та Урядами Франції, Норвегії, Швейцарії та Об'єднаного королівства Великобританії з метою гармонізації оцінок систем управління державними фінансами, які проводились організаціями, які й започаткували ДВФЗ. Секретаріат програми здійснює свою діяльність як частина Світового банку¹⁴.

Методологія ДВФЗ визначає 94 характеристики в рамках 31 ключового компоненту управління державними фінансами та 7 широких сфер діяльності, та представляє доказовий аналіз системи управління державними фінансами в конкретний проміжок часу. Метою проведення оцінки ДВФЗ є підвищення можливості оцінки стану управління державними фінансами та розробка практичної послідовності дій щодо реформування та розвитку системи управління державними фінансами¹⁵.

Потреба в здійсненні оцінки ДВФЗ відбувається через діалог між головними урядовими посадовими особами та іншими стейкхолдерами, включаючи партнерів з розвитку. Діалог може бути частиною підтримки в розвитку, або частиною підготовки до бюджетної підтримки партнерами.

Виділяється три моделі проведення оцінки ДВФЗ:

1. самооцінка урядом з умовою незалежної перевірки достовірності;
2. спільна оцінка урядом та іншими стейкхолдерами (партнерами з розвитку, внутрішньої академічною спільнотою, організаціями громадянського суспільства);
3. зовнішня оцінка, яка здійснюється зовнішнім неурядовим стейкхолдером за управління партнера з розвитку за технічної та логістичної підтримки уряду¹⁶.

Визначення прозорості, яке прийняте в ДВФЗ відповідає спеціалізації оцінки на системі управління державними фінансами. Друга сфера оцінки ДВФЗ визначається к "Прозорість державних фінансів". В рамках сфери оцінюється до якого ступеню бюджетна та рахункова класифікація відповідає міжнародним стандартам, повнота інформації, яка надається в річній бюджетній документації, ступінь підзвітності щодо видатків та доходів, які не відображаються в урядовій звітності, інформація щодо надання послуг (чи проводяться аудити або оцінки надання послуг, а також чи збирається інформація та чи є звітність одиниць надання послуг щодо отриманих ресурсів). На сам кінець в рамках оцінки "прозорості" оцінюється доступ громадськості до фіскальної інформації

¹⁴PEFA History // <https://pefa.org/content/history>

¹⁵ PEFA About // <https://pefa.org/what-pefa>

¹⁶PEFA Handbook Volume I: The PEFA Assessment process – Planning, Managing and Using PEFAOctober 18, 2016 // https://pefa.org/sites/default/files/16_10_18PEFA%20Handbook%20Volume%20I%20-%20Assessment%20Process_edited%20%28final%29.pdf

– повнота фінансової інформації, конкретні елементи якої визначені критичними для доступу громадськості: це п'ять основних визнаних міжнародною спільнотою бюджетних документів (документація щодо проекту річного бюджету, ухвалений бюджет, звіти щодо виконання бюджету протягом року, річний звіт про виконання бюджету та звіт з результатами аудиторської перевірки виконання бюджету) та ще чотири додаткових документи – проект напрямків бюджетної політики на наступний рік, звіти зовнішніх аудитів, резюме проекту бюджету (спрощене та чітке резюме проекту бюджету – "бюджет для громадян"), а також макроекономічний прогноз¹⁷.

5.1.3. "Індекс прозорості бюджету" та "Вимірювання відкритості бюджету" Міжнародним бюджетним партнерством

Міжнародне бюджетне партнерство (International Budget Partnership, IBP) – партнерство організацій громадянського суспільства з усього світу, які "використовують аналіз бюджету та адвокацію, як інструмент покращення ефективного врядування та зменшення бідності". З 2006 року Партнерство проводить незалежне Дослідження Відкритості Бюджетів (Open Budget Survey) та на його основі складає Індекс відкритості бюджетів (Open Budget Index). Дослідження проводиться з періодичністю 1 раз на два роки.

Дослідження Відкритості Бюджетів оцінює три компоненти: доступність для громадськості бюджетної інформації, можливості для участі громадськості в бюджетному процесі та сили ключових формальних наглядових закладів. Автори звертають увагу на те, що дослідження охоплює лише бюджетний процес на національному рівні та оцінює скоріше те, що відбувається на практиці, ані ж те, що закріплено в законах¹⁸. Основною для складання критеріїв, за якими оцінюється відкритість бюджетів, стали світові добрі практики, визначені багатосторонніми міжнародними організаціями, та відображеними у відповідних документах: Кодексі добрих практик фінансової прозорості (МВФ), Кращих практиках фінансової прозорості (ОЕСР) та ін.

Результати дослідження прозорості бюджетів здійснюються по ініціативі партнерства на регулярній основі опитувальника з 140 питань (станом на 2015 р., оцінювання 2017 року проводиться за оновленим опитувальником), за заповнення якого в кожній країні відповідають національні організації громадянського суспільства, або представники академічної спільноти, включені до процесів просування прозорості бюджетів в своїх країнах.

103 запитання з опитувальника є основною для складання Індексу відкритості бюджету, який представляє агреговану оцінку "своєчасності та повноти доступної для громадськості бюджетної інформації по восьми ключовим бюджетним документам"¹⁹. Питання, присвячені участі громадськості в бюджетному процесі, а також питання нагляду, не є складовою Індексу. Індекс, як вже згадувалось, є агрегованою оцінкою, яка є простим середнім між оцінками по кожному з питань-критеріїв оцінки, питання застосовані без вагових коефіцієнтів. Шкала оцінювання по кожному критерію варіюється від 0 до 100, та має чотири виміри, які репрезентують повну відповідність практикам відкритості, часткову відповідність, мінімальні показники відповідності стандартам відкритості та повну невідповідність.

Основним методом збору інформації для оцінювання є вивчення документів, законів, інтерв'ю з відповідальними посадовцями, законодавцями, або експертами з питань бюджетного процесу в залежності від критерію (метод збору інформації також визначається заздалегідь, що гарантує

¹⁷ PEFA 2016 Handbook Volume II: PEFA Assessment Fieldguide August 30, 2016// https://pefa.org/sites/default/files/16_o8_30%20Fieldguide_8.pdf

¹⁸ Open Budget Survey 2015: Methodology // <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/research-resources/methodology/>

¹⁹ Open Budget Survey 2015: Methodology// <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/research-resources/methodology/>

єдиний підхід до оцінювання в різних країнах).

Оцінки, які надають організації, що здійснюють оцінювання, підкріплюються відповідними підтвердженнями (цитатами, документами і т.п.) та проходять попередню експерту оцінку перед оприлюдненням фінальних результатів. ІВР також звертають увагу, що з 2015 року запровадили практики ознайомлення урядів країн з проектами результатів своєї оцінки, проте зазначає, що далеко не всі уряди відповідають на пропозицію ознайомитись зі звітом та надати свої коментарі по ньому.

5.2. Оцінки прозорості бюджетів суб-національного рівня

На відміну від оцінки прозорості бюджетів національного рівня, прозорість публічних бюджетів на суб-національному рівні не може бути узагальнена до такого рівня, аби проводити крос-національні дослідження, які дозволятимуть порівняння один між одним. Найвагоміше пояснення складнощів узагальнення такого рівня полягає в значних відмінностях між системами взаємовідносин між бюджетами різних рівнів в різних країнах, що походить від різниці в адміністративних системах країн, а відповідно тягне за собою значну кількість варіацій. Саме тому, дослідження прозорості бюджетів суб-національного рівня важко піддаються і систематизації. Тим не менш, міжнародною професійною спільнотою здійснюються спроби вироблення уніфікованих на міжнародному рівні підходів до прозорості бюджетів на суб-національному рівні, перш за все, виходячи з можливості застосування більшості визнаних добрих практик прозорості бюджету і для суб-національних оцінок.

1. Відомо про чисельні застосування методології ДВФЗ для оцінки систем публічних фінансів суб-національного рівня. Зокрема, посібник із застосування третьої версії методології ДВФЗ на суб-національному рівні, надає коментарі до інтерпретації показників індикаторів Прозорості бюджету. Наприклад, в поясненнях щодо забезпечення доступності для громадськості основних бюджетних документів на суб-національному рівні, в залежності від системи управління публічними фінансами зазначається, що чотири базових елементи застосовні на місцевому рівні (річний проект бюджету, ухвалений бюджет, звіти про виконання бюджету протягом року та річний звіт після аудиторської перевірки), хоча деякі додаткові можуть і не застосовуватись (наприклад, середньо-строковий прогноз в разі, якщо такі відомості включаються в бюджетну документацію національного рівня). На суб-національному рівні можливе застосування 2 типів оцінки: індивідуальна або порівняльна для декількох суб-національних "урядів"²⁰. Станом на червень 2017 року було проведено 455 оцінок ДВФЗ суб-національного рівня, як для адміністративних одиниць найнижчого рівня (міста, муніципалітети), так і для регіонального рівня²¹.
2. Міжнародне бюджетне партнерство ініціювало 2 раунди пілотних оцінювань прозорості бюджетів суб-національного рівня: в 2011 році в 10 країнах та в 2013 році в 3 країнах. Проте, на відміну від застосування оцінювання ДВФЗ на суб-національному рівні, Партнерство ставило перед партнерами в країнах, де проводились пілотні оцінювання, завдання не копіювати існуючу методологію Оцінки прозорості бюджету та складання Індексу прозорості бюджету. Партнер в кожній країні розробляв власну методологію, а відповідно, в результаті Партнерство отримало 10 різних пілотних прикладів оцінки суб-національної прозорості бюджету. 10 пілотних досліджень було проведено в 2011 році в Аргентині, Бразилії, Болівії, Хорватії, Еквадорі, Індії, Індонезії, Малі, Монголії та Перу, та в 2013 році в Бразилії, Індонезії та Танзанії. В пілотах досліджувалась прозорість бюджету як місцевого рівня, так і регіонального. За результатами проведення пілотних досліджень Партнерство розробило опитувальних

²⁰Supplementary guidance for subnational PEFA assessments, March 2016 // <https://pefa.org/sites/default/files/SNG%20PEFA%20guide%20revised%2016-03-10%20edited.pdf>

²¹PEFA. Assessment Data and Reports // https://pefa.org/assessments/listing?f0%5Bo%5D=field_assessment_type%3ASubnational

та методологію оцінювання прозорості бюджетів суб-національного рівня, для "допомоги організаціям громадянського суспільства в проведенні досліджень прозорості бюджетів суб-національного рівня"²², які надалі можуть адаптуватись до потреб оцінки прозорості бюджетів суб-національного рівня в конкретній країні та для бюджетів конкретного рівня.

Розроблена Партнерством методологія фокусується на прозорості бюджету та наявності каналів для участі громадян в бюджетному процесі. Запропонована Партнерством методологія не направлена на оцінювання якості або достовірності інформації, а також не має на меті спроби вивчити доречність бюджетних рішень, ефективність розподілу ресурсів²³.

Досвід Міжнародного бюджетного партнерства в рамках завдань з розробки методології оцінки прозорості бюджетів місцевого рівня в Україні є надзвичайно цінним, оскільки надає уявлення про основні концептуальні вихідні припущення щодо прозорості місцевих бюджетів, які узагальнюють кращі світові практики та визнані стандарти.

Окрім того, цінність методології оцінки прозорості бюджетів суб-національного рівня полягає і в схожих вихідних позиціях з Громадським партнерством за прозорі місцеві бюджети в Україні, яке ставить собі за мету оцінити прозорість бюджетної інформації та рішень на місцевому рівні та забезпечення можливостей для громадської участі, проте не має амбіцій щодо оцінки якості менеджменту публічних фінансів на місцевому рівні.

Фокус Міжнародного бюджетного партнерства зосереджено на 4-х основних бюджетних документах: проекті бюджету виконавчого органу, прийнятому бюджеті річному звіті про виконання бюджету, а також звіту зовнішнього фінансового аудиту. "Пропонується оцінювати доступність документів, вчасність їх оприлюднення, механізми їх поширення, тип інформації, яку вони містять, включаючи інформацію про міжбюджетні трансферти, якість каналів, які пропонуються для громадського впливу на бюджетний процес, включаючи наявність "Бюджету для громадян" та якості його змісту. З метою поглиблення розуміння інформації, яка охоплює надання послуг на місцевому рівні та закупівель, доступність інформації щодо цих процесів також підлягає оцінці"²⁴. Зазначений концептуальний підхід приймається й за відправну точку в розробці Громадським Партнерством "За прозорі місцеві бюджети" методології оцінки прозорості місцевих бюджетів в Україні.

²²Subnational Budget Transparency // <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/subnational-work/>

²³International Budget Partnership: Subnational Open Budget Survey Methodology // http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Methodology_final020514.pdf

²⁴International Budget Partnership: Subnational Open Budget Survey Methodology // http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Methodology_final020514.pdf

6. Вітчизняні аналоги оцінки прозорості бюджетів

У розділі визначено передумови для забезпечення прозорості бюджетного процесу в Україні, зокрема через імплементацію одного з основних принципів бюджетної системи - принципу публічності та прозорості. На його основі відбувається інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за їх виконанням.

Сьогодні місцевий рівень бюджетів залишається більш інформаційно закритим, ніж державний. Відтак, питання прозорості бюджетного процесу потрапило до кола інтересів низки аналітичних центрів та громадських організацій. Дослідження проведені аналітичними центрами були зосереджені на прозорості та відкритості як Державного бюджету так і місцевих бюджетів. Аналіз відкритих джерел дозволив встановити, що аналогічні дослідження проводилися на загальнодержавному та регіональному рівнях. Проте, жодне з досліджень не охоплювало 100% органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

Кожен аналітичний центр та громадська організація розробляли власну методологію проведення дослідження відкритості бюджетів, у деяких випадках опис методології, яка була використана дослідниками не оприлюднювався, оприлюднювалися лише результати оцінки. Як і будь-якому науковому дослідженню, під час оцінки відкритості бюджету, основна увага приділяється розробці адекватної, оптимальної та логічної методології. Основним завданням розробки методології є визначення структури дослідження, підходів, прийомів які будуть використовувалися, гіпотези, яка буде перевірятися, сукупності методів, які будуть застосовані для проведення дослідження. Також, під час розробки методології важливо обрати лише ті методи, які будуть давати максимально коректні результати відповідно до завдання дослідження. При цьому варто урахувувати вартість проведення дослідження й відповідно обґрунтованість використання кожного з обраних методів. В умовах обмеженості ресурсів, необґрунтоване використання ресурсомістких методів призводить до зайвого витрачання ресурсів, затримки зі збором та обробкою отриманої інформації, отриманням кінцевого результату, що зазвичай зводить нанівець будь усі позитиви від проведення глибокого але тривалого дослідження. Результати дослідження мають бути отримані та оприлюднені вчасно.

Брак інформації про методологію проведення оцінки прозорості бюджету не дозволяє оцінити повноту оцінки, логічність підходів та об'єктивність зроблених висновків. Тому в межах даної роботи, основну увагу приділено оприлюдненим методологічним підходам і лише оглядово оцінка проведена за неоприлюдненою методологією. Наприклад, вже на етапі розробки методології дослідження виникають суперечки щодо використання та розуміння термінів, відповідно у методології наводяться визначення основних термінів, які використовуються у дослідженні.

Так, для оцінки прозорості бюджету важливим є розуміння терміну "прозорий". У тлумачному словнику української мови наведено декілька визначень слова прозорий. Серед наведених визначень лише 2 відповідають об'єкту нашого дослідження (бюджету), зокрема це:

1. Доступний для сприймання; зрозумілий, ясний, дохідливий;
2. Якого легко розгадати, збагнути; явний, неприхований.

Таким чином, якщо під час використання наведеного терміну ми вірно його розуміємо, це убереже нас від використання інших термінів, які можуть ввести в оману як дослідників так і споживачів

аналітичного продукту, наприклад, термін "відкритий бюджет" має інший сенс ніж термін "прозорий бюджет", "громадський бюджет", "бюджет участі".

Зрозуміло, що перевагою будь-якої публічної оцінки має бути оприлюднена методологія, яка дозволяє, за потреби, перевірити вірогідність отриманих дослідниками даних, зрозуміти логіку дослідження та більш обґрунтовано трактувати результати дослідження. На жаль, не всі аналітичні центри оприлюднюють власні методології, що свідчить про "непрозорість" дослідження у сфері прозорості бюджету.

Відтак, у подальшому ми розглянемо різні підходи, які були використані дослідниками в Україні під час оцінки прозорості бюджету відзначаючи спільні риси і підходи і відокремлюючи, ті що відрізняються від інших. Нижче ми проаналізуємо та виокремимо переваги та недоліки існуючих методик, що дозволить сформулювати вимоги та рекомендації для подальшого.

6.1. Спеціалізовані: Прозорість бюджетів регіонів та їхніх регіональних центрів в Україні <http://budgets.icps.com.ua/> та ПУД

Серед спеціалізованих ресурсів, які присвячені питанням оцінки відкритості бюджету та бюджетного процесу варто відзначити ресурс **"Прозорість бюджетів регіонів та їхніх регіональних центрів в Україні"** (<http://budgets.icps.com.ua/>). Даний ресурс розроблений та реалізується Інститутом економічних і соціальних реформ в Словаччині (INEKO), в партнерстві з Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД, Україна) за фінансової підтримки Офіційної допомоги з метою розвитку Словацької Республіки – SlovakAid. Основною метою зазначеного проекту є сприяння покращенню фінансового здоров'я регіонів, міст і населених пунктів. Відповідно до оприлюдненої розробниками інформації, вони використовують гіпотезу, згідно з якою прозорість, фінансова стійкість і формування регіональних конкурентних переваг є базовими принципами для ефективного функціонування місцевих органів влади в довгостроковій перспективі.

На власному ресурсі розробники зазначають, що ресурс містить "більше, ніж 29 000 даних щодо більше, ніж 48 муніципалітетів".

Для досягнення визначеної мети розробники поставили перед собою такі завдання:

- збір та публікація статистичного масиву даних про фінансове здоров'я всіх областей та їх адміністративних центрів;
- створення постійно діючої платформи для публікації даних в зручному для користувача вигляді (в тому числі за допомогою графіків і фільтрів) на нашому сайті;
- аналіз фінансової стабільності 24 областей України та їх адміністративних центрів
- рекомендації для законодавчих змін і впровадження санкцій, щоб покращити відповідність критеріям;
- презентація результатів проекту для широкої громадськості та представникам державних органів.
-

За задумом розробників *результати проекту* будуть в першу чергу спрямовані на:

- громадськість - після отримання додаткової інформації, громадяни і засоби масової інформації будуть мати можливість вимагати більш відповідальної поведінки від своїх мерів та голів органів місцевої влади;
- ради областей та міст - мери та керівництво органів місцевого самоврядування отримають оцінку свого управління;
- міністерство фінансів - чиновники зможуть оцінити, які данні необхідно зібрати в регіонах, як покращити умови для забезпечення фінансової стійкості.

Для вирішення поставлених завдань розробники обрали такі *види діяльності*:

- визначення індикаторів фінансової стабільності;
- розробка веб-сторінки, яка дозволить проводити оцінку фінансового здоров'я областей та міст. Дизайн сторінки передбачає можливість їх фільтрування та впорядкування за визначеними критеріями;
- збір статистичних даних про фінансове здоров'я органів місцевого самоврядування в рамках Закону України "Про доступ до публічної інформації";
- візуалізація отриманих даних на веб-сторінці проекту;
- розрахунок фінансових показників та публікація їх на веб-сторінці проекту;
- розробка рекомендацій для підвищення фінансової стійкості міст та областей;
- угода про регулярне оновлення бази даних – ("ми спробуємо домовитися про щорічне розкриття необхідної інформації з Міністерством фінансів, що дозволить забезпечити стійкість та довгостроковість проекту".

До переваг ресурсу "Прозорість бюджетів регіонів та їхніх регіональних центрів в Україні"

(<http://budgets.icps.com.ua/>) можна віднести:

- велику кількість показників оцінки та даних (як зазначають розробники: "більше, ніж 29000 даних");
- велику кількість об'єктів оцінки - значний обсяг адміністративно-територіальних одиниць, що дозволяє порівняти різні міста (як зазначають розробники: "щодо більше, ніж 48 муніципалітетів");
- багаторівневість – наявність даних про бюджети областей та про бюджети міст;
- ретроспективність – наявність даних з 2010 по 2015 рр.;
- універсальність - можливість самостійно формувати власні рейтинги на основі самостійного обрання критеріїв для порівняння та об'єктів для порівняння.

До недоліків ресурсу "Прозорість бюджетів регіонів та їхніх регіональних центрів в Україні"

(<http://budgets.icps.com.ua/>) слід віднести:

- закритість – загальна методологія оцінки відсутня у відкритому доступі, відсутня інформація про сукупність методів, які використані для оцінки, перелік усіх показників та критеріїв оцінки також не оприлюднені (наприклад, показник "Базовий баланс на одного жителя" містить пояснення у самому показнику "Базовий баланс на одного жителя розраховується як номінальний базовий баланс (загальні доходи за вирахуванням загальних видатків), поділений на загальну чисельність населення. Це, як правило, подібно до прибутку на одного жителя, оскільки номінальний базовий баланс є аналогічним номінальному прибутку / збитку", що не зовсім вірно з методологічної точки зору та з точки зору користування);
- перервність – дані оцінки не оновлюються з 2015 р., що унеможливує використання даного ресурсу для проведення поточного аналізу;
- відсутність оприлюднених рекомендацій та аналізу їх виконання органами влади та впливу виконаних рекомендацій на показники оцінки.

Інший відомий в Україні комплексний **"Індекс прозорості-участі-добросовісності місцевих бюджетів"**, який використовується Громадським Партнерством "За прозорі місцеві бюджети", яке координується Одеською обласною організацією ВГО "Комітет виборців України". Розробником комплексного індексу прозорості бюджету "Публічність. Участь. Добросовісність" є Фондація "Відкрите суспільство", а виконавцями дослідження 17 інститутів громадянського суспільства - членів Громадського Партнерства "За прозорі місцеві бюджети".

Індекс прозорості, участі та доброчесності соціально-економічної та бюджетної політики на місцевому рівні – це оцінка рівня прозорості, забезпечення участі громадян та доброчесності органів місцевого самоврядування (ОМС) в процесі складання, розгляду, затвердження, виконання та звітування щодо соціально-економічної та бюджетної політики. Розробники індексу ПУД переконані, що цей індекс дає змогу оцінювати та порівнювати різні місцеві бюджети України з точки зору їх наближення до максимальних значень показників прозорості, участі та доброчесності та фіксувати кращі практики, які успішно функціонують, не будучи ще законодавчо закріпленими.

Частково в публікаціях про результати оцінки з використанням індексу ПУД наводяться визначення термінів які використовуються. Сам індекс складається з 205 показників систематизованих у 5 окремих розділів які охоплюють 4 основні стадії бюджетного процесу: 1. планування, 2. складання, розгляд та затвердження, 3. виконання, 4. звітування, а також окремий розділ у якому аналізуються стратегічні документи місцевого розвитку. Хоча автори індексу зазначають, що у них 205 критеріїв. При цьому навіть підходи до оцінки автори називають критеріями. Згідно з підходом авторів індексу, вони окремо оцінюють процеси, стадії та документи соціально-економічної та бюджетної політики.

Розробники даного індексу у розробленій методології навели власні визначення з критеріїв Індексу: прозорість, участь, доброчесність. Також авторами індексу розроблена шкала для оцінки, відповідно до якої кожен критерій Індексу ПУД оцінюються за бальною шкалою: 1 бал – найвище значення, забезпечено виконання критерію; 0,5 балів – проміжне, посереднє значення, забезпечено часткове виконання критерію; 0 балів – найнижче значення, не забезпечено виконання критерію.

Для рейтингування міст, процесів та етапів соціально-економічної та бюджетної політики використовується інтервальна шкала із застосуванням кроку у 20% задоволення критеріїв індексу Прозорість. Участь. Доброчесність: 0 – 20% – незадовільний (чи відсутній); 20 – 40% – мінімальний; 40 – 60% – обмежений; 60 – 80% – суттєвий; 80 – 100% – високий.

До переваг "Індексу прозорості-участі-доброчесності місцевих бюджетів" (<http://probudget.org.ua>) можна віднести:

- велику кількість показників оцінки (205 показників);
- значну кількість об'єктів оцінки – наявність майже 20 адміністративно-територіальних одиниць дозволяє порівняти різні міста;
- ретроспективність – наявність даних з 2014 по 2017 рр.;
- документальність – переважна більшість показників підтверджені відповідними документами, або дані отримані на підставі певних документів;
- комплексність – охоплює весь бюджетний процес від планування і розробки до звітування;
- відкритість - загальна методологія оцінки знаходиться у відкритому доступі, оприлюднена інформація про сукупність методів, які використані для оцінки, перелік усіх показників та критеріїв оцінки також оприлюднені;
- апробація - наявність оприлюднених рекомендацій та аналізу їх виконання органами влади та впливу виконаних рекомендацій на показники оцінки.

До недоліків ресурсу "Індексу прозорості-участі-доброчесності місцевих бюджетів" (<http://probudget.org.ua>) слід віднести:

- невелику кількість об'єктів оцінки, що унеможливлює використання даного ресурсу для проведення порівняльного аналізу між різними адміністративно-територіальними одиницями;
- відсутність можливості створення на базі існуючих оцінок власних рейтингів користувачами ресурсу;

- великий обсяг показників з однаковою вагою балів (не виокремлені основні та додаткові показники – усі мають однакову вагу у балах);
- необґрунтовану бальну шкалу 1/0,5/0 балів;
- необґрунтовану інтервальну шкалу із застосуванням кроку у 20% задоволення критеріїв індексу ПУД (особливо для 40 – 60% – обмежений та 60 – 80% – суттєвий);
- значний обсяг інформації який необхідно запитувати в органах влади (надсилання понад 80 публічних запитів).

6.2. Загальні індекси та рейтинги по прозорості діяльності органів місцевого самоврядування

Найбільш новітнім серед відомих рейтингів є **рейтинг прозорості міст #TransparentCities**.

Рейтинг прозорості 100 найбільших міст України розроблено в межах проекту "Розбудова прозорості в містах України", який реалізується Transparency International Україна за підтримки Фонду демократії ООН.

Методологія рейтингування прозорості міст України Transparency International Україна базується на власному наборі критеріїв, шкалі балів. Дана методологія складається з 90 критеріїв (показників) об'єднаних у 13 розділів.

- Інформація про роботу органів місцевого самоврядування (10 балів);
- Доступ та участь (10балів);
- Закупівлі (7балів);
- Житлова політика (7балів);
- Бюджетний процес (8балів);
- Фінансова та матеріальна допомога, гранти (8балів);
- Соціальні послуги (4балів);
- Кадрові питання (5балів);
- Професійна етика та конфлікт інтересів (6балів);
- Землекористування та будівельна політика (10балів);
- Комунальні підприємства (10балів);
- Комунальне майно (8балів);
- Освіта (7балів).

Сукупна кількість балів, яку може отримати об'єкт рейтингування дорівнює 100. Методологією передбачено, що існує 6 джерел інформації, які використовуються для нарахування балів:

- аналітичний висновок команди дослідників (A);
- перевірка відповідності стандартам, які передбачені Постановою Кабінету Міністрів України №835 від 21.10.2015 р. про набори відкритих даних (D);
- аналіз веб-сайту (в дослідженні чітко відображається наявність чи відсутність відповідної інформації на офіційному або іншому спеціальному інтернет-ресурсі міської ради)(W);
- відповідь на інформаційний запит (I);
- інтернет-статистика (T);
- скарги громадян, рішення суду, відомості в авторитетних засобах масової інформації, публічні документи від громадських організацій та депутатів місцевих рад (S).

Кожному джерелу інформації привласнено окрему літеру. Дані літери наводяться щодо кожного критерію рейтингу, що дозволяє зрозуміти на підставі яких даних був отриманий конкретний бал.

Автори даного рейтингу розробили шкалу для оцінки, відповідно до якої кожен критерій рейтингу оцінюється за бальною шкалою: 2 бали — максимальна сума балів; 0 балів — найменше можливе нарахування. Однак, у методиці до кожного критерію наводиться окрема шкала у якій деталізується і пояснюється за яких умов нараховуються бали. Відповідно до методології рейтингу можуть нараховуватися: 2 бали; 1 бал; 0,5 бали; 0 балів.

До переваг "Рейтингу прозорості міст України Transparency International Україна" (transparentcities.in.ua) можна віднести:

- значна кількість показників оцінки (100 показників);
- велика кількість об'єктів оцінки – 100 різних міст;
- документальність – переважна більшість показників підтверджені відповідними документами, або дані отримані на підставі певних документів;
- відкритість - загальна методологія оцінки знаходиться у відкритому доступі, однак не оприлюднена інформація про сукупність методів, які використані для оцінки, а також усі джерела інформації;
- деталізація – по кожному критерію чітко визначені параметри за якими нараховуються бали;
- комплексність – охоплює основну діяльність органів місцевого самоврядування.

До недоліків ресурсу "Рейтингу прозорості міст України Transparency International Україна" (transparentcities.in.ua) слід віднести:

- відсутність можливості створення на базі існуючих оцінок власних рейтингів користувачами ресурсу;
- великий обсяг показників з однаковою вагою балів (не виокремлені основні та додаткові показники – майже усі мають однакову вагу у балах, лише 9 мають 2 бали усі інші по 1);
- необґрунтовано застосування 2 бальної шкали 2/1/0,5/0 балів;
- відсутність інтервальної шкали для результатів оцінки;
- значний обсяг інформації який необхідно запитувати в органах влади ;
- певний суб'єктивізм рейтингу пов'язаний із використанням аналітичних висновків команди дослідників, а також відсутність критеріїв відбору команди дослідників, вимог до фаху та досвіду, який би міг забезпечити об'єктивність;
- відсутня інформація про період проведення оцінки, а також не зазначено дату актуалізації даних;
- відсутність ретроспективності дослідження;
- відсутність фокусу, оцінка охоплює основну діяльність органу місцевого самоврядування, проте не сконцентрована на жодному з видів діяльності, наприклад, бюджетний процес представлено фрагментарно;
- апробація - наявність оприлюднених рекомендацій та аналізу їх виконання органами влади та впливу виконаних рекомендацій на показники оцінки;
- у методології відсутня інформація про періодичність проведення оцінки та процедуру оновлення або актуалізації рейтингу;
- відсутні пояснення та методологія проведення перевірки відповідності стандартам, які передбачені Постановою Кабінету Міністрів України №835 від 21.10.2015 р. про набори відкритих даних;
- відсутні пояснення та методологія проведення аналізу веб-сайту, а також критеріїв відбору таких сайтів, або їх переліку;
- відсутні пояснення та методологія проведення оцінки інтернет-статистики;
- відсутні пояснення та методологія проведення оцінки відповідей на інформаційні запити;
- відсутні пояснення та методологія проведення оцінки скарги громадян, рішень судів,

відомостей в авторитетних засобах масової інформації, публічних документів від громадських організацій та депутатів місцевих рад.

В Україні також є відомим **Індекс публічності місцевого самоврядування**, який вимірюється Громадянською мережею ОПОРА. Дане дослідження базується на спеціально розробленій методології, і має презентувати рівень відкритості, прозорості та підзвітності місцевого самоврядування, а саме – міського голови, виконавчих органів та депутатів – трьох основних об'єктів вимірювання.

Методологія формування Індексу публічності місцевого самоврядування є відкритою:

<http://publicityindex.org/metodologiya/>

Індекс публічності місцевого самоврядування є практичним інструментом, що дозволяє всесторонньо оцінити та порівняти між собою рівень прозорості, відкритості та підзвітності муніципальних інституцій у їхній взаємодії з мешканцями. Розробники індексу вважають, що вимірювання Індексу публічності націлене на те, щоб зрозуміти наскільки публічно приймаються рішення і втілюється в життя політика муніципалітету, і яким є внесок основних суб'єктів місцевого самоврядування – міського голови, виконавчих органів і депутатів – в цей процес. Оцінювання здійснюється за 100-бальною шкалою.

Основними об'єктами, які підлягають оцінюванню в рамках Індексу публічності, є міський голова (як головна посадова особа), виконавчі органи ради (органи уповноважені здійснювати виконавчі та розпорядчі функції) та депутати міської ради (як представницький орган місцевого самоврядування). Публічність кожного з цих трьох об'єктів оцінювалася окремо за 100-бальною шкалою. А загальний Індекс публічності – це зважена сума значень цих трьох оцінок. Вага об'єктів вимірювання визначалася з огляду на обсяг повноважень та політичних можливостей органів та посадових осіб місцевого самоврядування в сфері забезпечення публічності.

Розробники Індексу публічності місцевого самоврядування відзначають такі *його переваги*:

- містить цілісну систему індикаторів, які дозволяють будь-кому на регулярній основі оцінювати й порівнювати якість врядування органів та посадових осіб місцевого самоврядування в розрізі їх публічності;
- виконує профілактичну функцію щодо запобігання корупційним зловживанням та порушенню прав мешканців на свободу інформації;
- покликаний популяризувати та просувати культуру відкритості серед органів та посадових осіб місцевого самоврядування і підвищувати обізнаність громадян щодо їхніх прав та можливостей;
- вимірювання індексу слугує платформою для мобілізації зацікавленої громадськості та координації зусиль неурядових організацій в справі підвищення публічності діяльності державних та муніципальних інституцій;
- дані, отримані в ході вимірювання індексу, використовуються в якості доказової бази для вироблення рекомендацій щодо удосконалення практики врядування на місцевому рівні.

Під публічністю місцевого самоврядування, авторами розуміється комплекс управлінських та політичних заходів, до яких вдаються органи та посадові особи місцевого самоврядування, з метою забезпечення максимально відкритих і приязних взаємовідносин з громадянами та підвищення рівня загальної довіри до муніципальних інституцій.

У методології Індексу публічності місцевого самоврядування поняття публічності було розділено на три сукупних компонентних показники – прозорість, відкритість, підзвітність – для кожного з об'єктів моніторингу (міський голова, виконавчі органи і депутати). Сукупні показники ґрунтуються на 210 оперативних питаннях, які охоплюють широкий спектр функцій та політик органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, забезпечення доступу до публічної інформації, оприлюднення податкових декларацій, прозорість кадрової політики, оприлюднення генерального

плану та цільових програм, прозорість бюджетного процесу, оприлюднення нормативно-правових актів, проведення прийомів громадян, доступ до приміщень муніципалітету, відкритість засідань колегіальних органів муніципалітету, функціонування механізмів громадської участі, процедуру звітування, відкритість виконавчого комітету, наповнюваність контентом офіційного веб-сайту, відкритість земельних торгів, прозорість регуляторної політики муніципалітету, доступність адміністративних послуг тощо. Для зручності моніторингу та порівняння усі оперативні питання були згруповані у 13 параметрів, які в свою чергу охоплюють 23 індикатори.

У методології Індексу публічності місцевого самоврядування також зазначено, що вимірювання ґрунтується на аналізі первинних емпіричних даних, зібраних учасниками моніторингової команди шляхом:

- подання та опрацювання відповідей на інформаційні запити;
- аналізу контенту офіційних веб-сайтів та друкованих видань муніципалітетів;
- моніторингових візитів в муніципалітети, проведення експериментів і безпосереднього спостереження за роботою органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- аналізу нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

В ході вимірювання учасниками було подано в різній формі більше 400 запитів на отримання публічної інформації і здійснено більше 200 моніторингових візитів. Наразі є інформація за 2013, 2014, 2015 та 2016 роки.

До найбільш новітніх рейтингів можна віднести **Є-data рейтинг** та **Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі PROZORRO (index.dozorro.org)**.

Методологія **Є-data рейтингу** є закритою на даний час.

Аналізуючи результати рейтингування Є-data рейтинг можна зробити висновок, що основними параметрами, які використовуються для формування рейтингу є відсоток реєстрації розпорядників на порталі Є-data, кількість внесених такими розпорядниками документів на портал Є-data, відсоток наповнення кабінетів розпорядників на порталі Є-data. Є-data рейтинг передбачає 5 груп: з показниками від 0 до 0,2; від 0,2 до 0,4; від 0,4 до 0,6; від 0,6 до 0,85; від 0,85 до 1. Підходи до обґрунтування зазначених 5 груп відсутні у публічному доступі.

До переваг Є-data рейтингу можна віднести його максимальну автоматизованість, візуалізацію на мапі України, високий рівень охоплення органів місцевого самоврядування.

Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі PROZORRO (index.dozorro.org) також є новим інструментом запровадженим у 2017 р. Даний індекс лише частково відображає відкритість місцевих бюджетів, бо зосереджений виключно на аналізуванні практик проведення публічних закупівель.

Сам індекс містить 4 набори оцінок у таких категоріях:

- прозорість;
- доступність;
- якість процедур;
- заохочення конкурентності.

Методика індексу є відкритою http://index.dozorro.org/static/documents/dozorro_methodology.pdf

Однак межах нашого дослідження вона не є ключовою, бо зосереджена виключно на одному етапі бюджетного процесу – етапі виконання. Такий підхід свідчить про те, що оновлена методологія, яка розробляється у Партнерстві "За прозорі місцеві бюджети" може бути узагальнюючою та використовувати результати більш деталізованих індексів та рейтингів, акцентованих на певну стадію бюджетного процесу.

Порівняльна таблиця наявності показників у різних індексах та рейтингах наведена у Додатках.

7. Опис методології оцінки прозорості місцевих бюджетів

Розділ представляє загальний опис параметрів методології оцінки прозорості місцевих бюджетів. Зокрема, визначено проблемне поле, мету, завдання оцінки, засоби їх реалізації. Прогнозовано вірогідні ризики запровадження оцінки прозорості місцевих бюджетів, запропоновано шляхи та способи їх нівелювання.

Ознаками ефективної політики та якісного урядування є реальна публічна підзвітність та підконтрольність діяльності органів місцевого самоврядування інтересам мешканців територіальних громад. Однак, незважаючи на чинне бюджетне законодавство, на сьогодні є недостатніми можливості для реалізації права громадськості на інформацію про бюджет і врахування точки зору громадськості під час прийняття рішень щодо використання бюджетних коштів, оскільки:

- не всі органи місцевого самоврядування розміщують у відкритому доступі проекти фінансових рішень;
- здебільшого інформація з питань бюджету, яка розміщується на загальнодоступних ресурсах Інтернету, має вузькоспеціалізовану спрямованість та, як правило, має статистичний характер;
- звіти про виконання бюджету та бюджетних програм не зрозумілі для громадськості;
- інформація для оцінки ефективності виконання бюджету є обмеженою;
- громадськість бере участь у бюджетному процесі недостатньо активно та не впливає на формування та виконання місцевого бюджету;

Як наслідок, мешканці громади не знають, на що йдуть сплачені ними податки і в кінцевому результаті громадяни не можуть оцінити якість та вартість суспільних послуг, що надаються за бюджетні кошти, а також закуплених за кошти бюджету товарів та робіт.

Зважаючи на викладене, на даному етапі розвитку бюджетного процесу в Україні вкрай необхідним є підвищення рівня прозорості та публічності бюджетного процесу, що дасть змогу захищати інтереси суспільства, зменшити вірогідність зловживань, вчинення корупційних діянь і передбачає відкритість управління бюджетними коштами на всіх етапах бюджетного процесу.

Визначений українським законодавством порядок складання, розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів вимагає застосування певного інструментарію для вимірювання прозорості та публічності бюджетного процесу. Тому для подальшого удосконалення бюджетних процедур доцільним є впровадження даної Методології оцінки прозорості місцевих бюджетів.

Метою оцінки є створення ефективної системи моніторингу забезпечення доступу громадськості до бюджетного процесу та інформування громадян з питань складання, розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів як на рівні окремої громади так і по Україні загалом.

Зазначене забезпечить актуальність, достовірність та унікальність інформації, комфортність використання аналітичних даних, простоту та зрозумілість поданої інформації, логічність та продуманість, можливість порівняння динаміки, можливість зворотного зв'язку та експертного обговорення. Зазначене сприятиме ефективному і результативному управлінню бюджетними коштами.

Дана оцінка дозволить забезпечити:

- » Відкритість - можливість для громадян та громадських організацій брати участь в роботі місцевої ради, її постійних комісій, а також виконавчих органів місцевого самоврядування. Постійний діалог з питань вироблення бюджетної політики на місцевому рівні.
- » Прозорість - умови, що дозволяють громаді бачити реальну картину та особливості функціонування місцевого самоврядування у бюджетній сфері. Процес оприлюднення ОМС вичерпної, актуальної та достовірної інформації про ініціативи, цілі, завдання, рішення, стан, результати та наслідки виконання рішень з питань місцевого бюджету та місцевих фінансів
- » Підзвітність - обов'язок органів місцевого самоврядування систематично інформувати громадськість про результати та ефективність своєї роботи, використання громадських ресурсів та бюджетних коштів. Процес звітування ОМС перед громадою про результати своєї діяльності.
- » Підконтрольність - систему відносин між ОМС та громадськістю, в яких остання має право перевіряти діяльність ОМС з питань дотримання прав та свобод, надання суспільних послуг, використання ресурсів громади та бюджетних коштів. Процес створення та дотримання ОМС умов, необхідних для здійснення громадського контролю.

Основними завданнями оцінки є:

- запровадження дієвої системи оцінки прозорості місцевих бюджетів з метою збору, оброблення та співставлення даних стосовно управління бюджетними коштами на кожній стадії бюджетного процесу;
- створення умов для більш широкої участі громадськості в бюджетному процесі;
- підвищення відповідальності місцевого самоврядування щодо належного інформувати громадськості про стан виконання місцевого бюджету,
- підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів завдяки проведенню порівняльного аналізу доцільності та ефективності видатків шляхом співставлення показників та індикаторів відповідних місцевих бюджетів;
- висвітлення пріоритетів діяльності місцевої влади та ефективності використання бюджетних коштів для їх досягнення;
- задоволення прав громадськості на отримання інформації про використання публічних коштів;
- забезпечення зацікавлених сторін інструментами контролю використання бюджетних коштів;
- створення умов для прозорого діалогу влади з громадськістю в ході управління публічними коштами, у тому числі в рамках бюджетного процесу;
- створення умов для залучення громадян та інститутів громадянського суспільства до процесу контролю ефективності та цільового використання публічних коштів;
- підвищення рівня управлінської підзвітності та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні;
- розробка рекомендацій за результатами рейтингу для кожного муніципалітету.
- Для виконання завдань передбачається здійснення наступних заходів:
- детальний аналіз показників місцевих бюджетів на всіх стадіях бюджетного процесу;
- встановлення критеріїв оцінки прозорості бюджетного процесу на основі Індикації;
- апробація та тестування Методології на основі аналізу прозорості бюджетного процесу в 5-10 пілотних містах;
- заохочення громад до користування Методологією;
- сприяння проведенню громадської експертизи законодавчих і нормативних актів з питань бюджету;

- удосконалення зворотного зв'язку з громадськістю з питань прозорості використання бюджетних коштів;

Досягнення мети планується шляхом:

- » орієнтування місцевих органів влади на більш прозоріше використання бюджетних коштів та використання в своїй діяльності критеріїв оцінки своєї діяльності;
- » залучення громадськості до участі в бюджетному процесі;
- » пропаганди використання інноваційних методик оцінки відкритості бюджетного процесу на всіх стадіях бюджетного процесу та на всіх рівнях місцевих бюджетів;
- » вжиття заходів щодо підвищення прозорості бюджетного процесу за участі як органів державної влади та місцевого самоврядування, так і представників громадськості та всіх зацікавлених сторін.

Завданням довгострокового характеру (стратегічним завданням) є створення комплексної системи аналізу причин та умов, які призводять до зниження прозорості місцевих бюджетів з метою їх усунення.

Інноваційність оцінки полягає в розробці унікальної всеохоплюючої аналітичної системи прозорості місцевих бюджетів на основі комплексних індикаторів на кожній стадії. Так, уперше:

1. створено концептуальну модель оцінки прозорості місцевих бюджетів на всіх стадіях бюджетного процесу;
2. розроблено комплексні критерії та індексидля порівняльного аналізу стану прозорості місцевих бюджетів;
3. запропоновано концептуально новий підхід до формування аналітичної платформи оцінки прозорості місцевих бюджетів на основі "Показника участі" на кожній стадії бюджетного процесу.

Ризики запровадження оцінки прозорості місцевих бюджетів можуть полягати в наступному.

- недостатня координація діяльності зацікавлених сторін в частині повного і своєчасного забезпечення громадян та інститутів громадянського суспільства інформацією з питань бюджету;
- зниження якості управління на рівні органів місцевого самоврядування внаслідок недостатнього рівня компетенції службовців місцевого самоврядування, неможливість забезпечити підвищення їх кваліфікації з питань підвищення прозорості використання бюджетних коштів;
- відсутність фахової підготовки персоналу органів місцевого самоврядування в частині здійснення комунікацій з інститутами громадянського суспільства;
- небажання органів місцевого самоврядування відкривати дані щодо бюджету окрім тих, що чітко передбачені законодавством.

За умов успішного подолання цих ризиків очікувані результати оцінки дадуть наступне:

- » Підвищення рівня прозорості та підзвітності місцевих бюджетів на кожному рівні та на кожній стадії бюджетного процесу.
- » Оприлюднення необхідної інформації про бюджет в зручному та зрозумілому для громадян вигляді.
- » Підвищення зацікавленості громадян та громадських організацій щодо місцевого бюджету на кожному етапі бюджетного процесу, а також можливості впливати на рішення щодо використання бюджетних коштів.

- » Здійснення постійного моніторингу та оцінки діяльності органів місцевого самоврядування в бюджетній сфері.
- » Здійснення місцевим самоврядуванням за власною ініціативою, на постійній основі оприлюднення інформацію про місцевий бюджет, програм та проектів, що стосуються місцевого розвитку.
- » Проведення громадянами оцінки результатів та наслідків виконання рішень щодо використання бюджетних коштів.
- » Підвищення рівня доступності, своєчасності, повноти та зрозумілості інформації про бюджетні кошти та участі громадськості у бюджетному процесі.
- » Підвищення бюджетної грамотності, обізнаності громадян про бюджетний процес.
- » Посилення контролю громадськості за складенням, виконанням і звітуванням про публічні кошти.
- » Зменшення вірогідності зловживань та вчинення корупційних дій на всіх етапах планування та використання публічних коштів.

8. Результати застосування методології оцінки прозорості місцевих бюджетів

У розділі описано найбільш важливий результат Методології – Індекс прозорості місцевого бюджету, визначені його концепція та можливості. Цей Індекс є одночасно як результатом оцінки, так і предметом подальшого глибинного аналізу, виступаючи об'єктивним розрахунковим результатом ступеню прозорості бюджету. Він також визначає перспективи та соціально-політичний ефект запровадження Методології.

Основною можливістю, що її надає інструментарій розробленої Методології є порівняльний аналіз місцевої бюджетної політики, який дозволяє комплексно оцінити її прозорість на всіх окремих процедурах, всіх стадіях бюджетного процесу, а також на всіх рівнях місцевих бюджетів.

Основним результатом застосування даної Методології є обрахований за досить простими правилами Індекс прозорості місцевого бюджету (надалі – Індекс). Він представляє собою досягнення кінцевої мети, яка полягає у покращенні практик забезпечення прозорості бюджетної політики місцевих органів влади, а також у потужному впливі на позитивну динаміку залучення громадськості до її формування.

Окремі складові Індексу містять потенціал для прийняття управлінських рішень щодо зростання загального результату прозорості. А інновативна складова показує не лише випередження норм та стандартів, а й є відправною точкою для їх удосконалення шляхом ініціювання змін до вітчизняного законодавства у сфері демократизації бюджетного процесу. Індекс є основою подальшого порівняльного аналізу за горизонтальним та вертикальним векторами.

До основних можливостей Індексу, що відкривають широкі перспективи його застосування, слід віднести наступне:

1. Індекс має практичну сутність – є досить простим у розумінні та у використанні, в першу чергу, для людей, які не мають спеціальних навичок та фахової підготовки.
2. Сам Індекс та правила його розрахунку мають циклічний характер, тобто, не є одноразовими. Зважаючи на їх інновативний компонент, представлений рядом відповідних критеріїв, розрахунок може повторюватись щомісячно, щоквартально, щорічно, адже ці критерії значно випереджають вимоги діючого сьогодні законодавства. При цьому не виключена можливість як удосконалення самих критеріїв, так і коригування їх ваг у загальному індексі, виходячи із вірогідних ситуативних вимог часу.
3. Методологія відкрита новациям – адже постійно з'являються нові вимоги, методики, технології практики; інтенсивно запроваджуються секторальні реформи, впевнено крокує до свого наступного етапу реформа бюджетної децентралізації – все це може знайти відображення у запропонованому проектному продукті. Адже Індекс об'єктивізований через просту для розуміння та застосування математичну модель, при чому вона сама є адаптивною та чутливою до змін.
4. Об'єктивізм Методології також підкреслено мінімізацією людського чинника. Індекс має можливість інтегруватись із такими платформами як E-data, Prozorro та ін., тобто, деякі критерії можуть бути цілком автоматичними (наприклад, кількість зареєстрованих у E-data розпорядників, кількість та обсяг закупівельних пропозицій тощо).

Водночас слід додати, що, не зважаючи на виняткову цінність одержаних результатів, немає сенсу запроваджувати Індекс невідкладно і відразу ж, скажімо, у перший рік існування Методології.

По-перше, 2018 бюджетний рік буде своєрідним "фіналом" нинішнього етапу бюджетної децентралізації та початком переходу до її наступного етапу, основною рисою якого є поступовий перехід на середньострокове бюджетне прогнозування, засноване на опціях програмно-цільового методу; при цьому громади продовжують процес добровільного об'єднання та нерівномірного переходу на прямі відносини з Держбюджетом, здійснюють форматування мережі розпорядників. Відтак, бюджетний процес у цьому році, вірогідно, носитиме неусталений, нерівномірний характер, а отже, Індекс не покаже об'єктивних порівнянних параметрів за всіма адміністративно-територіальними одиницями та за усіма стадіями.

По-друге, виходячи із повної технологічної придатності та об'єктивності Індeksu, перед нами відкриваються широкі можливості для розробки повномасштабного програмного забезпечення у частині автоматичного розрахунку Індeksu, інтегрованого у інші супутні он-лайн платформи та засоби технічного забезпечення. Відтак, напрямком подальших перспектив розвитку одержаного результату є пролонгація роботи над Методологією, яка повинна бути максимально наближеною до формату якісного технічного завдання.

Продовжуючи розгляд можливостей Методології, слід зупинитися на тому, що у підвищенні прозорості бюджетного процесу сьогодні зацікавлена, у першу чергу, громадськість. І, загальна спрямованість подібних розробок сприяє реалізації багатьох завдань сучасного громадянського суспільства, зокрема:

- надає можливість кожному члену громади, представникам громадських формувань та їх об'єднань оцінювати й аналізувати бюджет та його результативні показники; бачити, на які цілі й наскільки ефективно направляються видатки. Кожен з таких людей повинен розуміти бюджет як кошти, одержані від платників податків, яким є він сам, а отже, в бюджеті є частка його власного заробітку і він перший зацікавлений знати, на що витрачаються його гроші;
- створює умови для громадського обговорення бюджету;
- надає змогу врахувати точку зору громадян в бюджетних рішеннях;
- підвищує відповідальність органів місцевого самоврядування за розроблення, прийняття та виконання бюджету, а також за ефективність його витрачання;
- посилює громадській контроль над місцевими фінансами;
- зменшує вірогідність зловживань і вчинення корупційних дій з бюджетними коштами;
- сприяє інвестиційній привабливості території, посилюючи довіру до місцевої влади через прогнозованість її бюджетної політики;
- підвищує обізнаність та свідомість громадянського суспільства, що саме по собі посилює його цивілізаційний потенціал;
- збільшує довіру населення й громадських інститутів до місцевої влади.

А зважаючи на те, що бюджетні подробиці багато років були "таємницею за семи печатками", і влада традиційно неохоче ділиться ними, значення Індeksu по окремій території, району, регіону покажуть рівень зацікавленості місцевої влади в співпраці з громадськістю. Тобто, ці значення стануть індикатором реалістичності одного з основних політичних лозунгів про відкритість влади. Досі, на жаль, він часто залишається лише популістською декларацією.

Одночасно, стремління органів місцевого самоврядування досягти максимальних значень критеріїв прозорості місцевих бюджетів стимулюватиме їх до вжиття корисних заходів, таких як:

- » дотримання вимог законодавства;
- » усунення слабких місць, які гальмують відкритий бюджетний процес;

- » досягнення згоди щодо бюджетних пріоритетів із мешканцями громади;
- » прийняття розпорядчих документів із запровадження прозорості бюджету (положення про бюджетні слухання, дорадчі комітети тощо);
- » залучення громадян до безпосередньої комунікації та регулярного діалогу з питань вироблення бюджетної політики.

Говорячи про такі результати використання Методології, слід визнати, крім усього, і потенціал її значного соціально-політичного ефекту.

9. Структура оцінювання прозорості місцевих бюджетів

Оцінювання прозорості місцевого бюджету відбувається на основі заповнення опитувальника – переліку закритих запитань, які дозволяють визначити відповідність критеріям прозорості місцевого бюджету.

Перелік запитань, представлених в опитувальнику, не ставить на меті оцінювання якості управління публічними фінансами на місцевому рівні, проте спрямовано на оцінювання максимальної відкритості бюджетного процесу та бюджетної інформації для широких верств населення, а також зусилля органів місцевого самоврядування по спрощенню шляхів доступу громадян до бюджетної інформації, участі в бюджетному процесі, а також забезпеченню зрозумілості таких процесів.

Опитувальник структуровано за етапами бюджетного процесу, а також за параметрами прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні.

Для складання переліку критеріїв оцінювання обрано **34 показники забезпечення прозорості місцевих бюджетів. Набір показників прозорості відповідає параметрам відкритості інформації, забезпечення прозорості рішень, а також використання інновативних практик** (кращих практик забезпечення прозорості бюджетів, включаючи використання сучасних інформаційно-комунікативних технологій для забезпечення як прозорості інформації, так і участі громадян в бюджетному процесі).

Критерії для оцінювання представляють собою перелік питань, сформульованих виходячи з чинного українського законодавства, а також відомих добрих практик забезпечення прозорості бюджетного процесу, які відповідають 34 показникам забезпечення прозорості місцевих бюджетів.

Під відкритістю інформації в опитувальнику розуміється проактивне забезпечення органом місцевого самоврядування доступності всієї інформації про місцевий бюджет, доступу до бюджетних документів та рішень щодо бюджету. Джерелом для забезпечення перманентного доступу до бюджетної інформації визнаються веб-сайти органів місцевого самоврядування та додаткові платформи до них.

Під прозорістю рішень розуміється забезпечення максимально відкритого процесу прийняття всіх рішень, а також обговорень які їм передують, в тому числі, з максимально широким забезпеченням як можливостей для участі громадськості в бюджетному процесі, так і реальних практик залучення громадян. Практики залучення громадян розглядаються в широкому контексті, де можлива участь як експертних груп, які не є суб'єктами прийняття бюджетних рішень, так і участь пересічних громадян, які не мають спеціалізованих та технічних знань щодо бюджетного процесу. Форми залучення громадян розглядаються в аспекти "глибини залучення": інформування – як форма пасивної односторонньої комунікації органу місцевого самоврядування з громадянами без отримання зворотнього зв'язку щодо предмету комунікації (наприклад, практики інформування про обговорення проекту бюджету на засіданні спеціалізованої постійної депутатської комісії); практики консультування – які передбачають двосторонню комунікації органу місцевого самоврядування з отриманням зворотнього зв'язку щодо предмету комунікації з громадянами, а також реалізація активних форм громадської участі, що передбачає делегування частини повноважень органу місцевого самоврядування громадянам (напр. "бюджети участі").

Опитувальник для оцінки прозорості місцевих бюджетів сконструйований за принципом відповідності критеріїв оцінювання етапам бюджетного процесу.

В рамках кожного етапу бюджетного процесу оцінюється відкритість інформації, прозорість прийняття рішень та застосування інновативних практик для забезпечення прозорості бюджету.

Показники відкритості інформації охоплюють наявність певного документу, його оприлюднення на офіційному веб-сайті органу місцевого самоврядування, своєчасність оприлюднення відповідного документу, рішення або повідомлення та повнота оприлюдненого документу (забезпечення доступності всієї інформації, яка є в розпорядженні органу місцевого самоврядування що конкретного документу або рішення).

Показники прозорості рішень охоплюють наявність нормативно-правових актів, які передбачають чіткі процедури порядку залучення громадян до визначених елементів бюджетного процесу, практичне застосування таких практик, вчасне практичне застосування (що передбачає реалізацію залучення громадян саме в той час, коли результати такого залучення мають сенс, а зворотній зв'язок може бути якісно опрацьований), та, на сам кінець, забезпечення підзвітності процесу (оприлюднення документів чи інформації, які підтверджують практичну реалізацію, опрацювання результатів залучення громадськості, спосіб, в який будуть використані результати залучення громадськості).

Показники використання інновативних практик в бюджетному процесі охоплюють як забезпечення відкритості бюджетних документів та рішень, так і забезпечення громадської участі в бюджетному процесі. Це критерії – які демонструють високий рівень відданості ідеї прозорості бюджету, використання ІКТ та збільшення доступності та зрозумілості бюджетного процесу для широких верств населення, проте. В переважній більшості інновативні практики не закріплені спеціалізованим законодавством України, хоча й не суперечать правам громадян, передбаченим Конституцією, Законами "Про місцеве самоврядування", "Про доступ до публічної інформації", Бюджетному Кодексу та іншим законам та підзаконним актам, які регулюють бюджетний процес та діяльність органів місцевого самоврядування. В той самий час, інновативні практики впливають з міжнародних угод, рекомендацій та відомих кращих практик забезпечення прозорості бюджетного процесу.

Розрахунок оцінки прозорості місцевих бюджетів та індексу прозорості

1. Кожен з показників прозорості передбачає як мінімум одне закрите запитання, переважна більшість яких передбачає дві можливі відповіді: "Так" або "Ні". Відповідно, при відповіді "Так" за критерій присвоюється 1 бал, а при відповіді "Ні" - 0 балів.

В певних випадках, коли на запитання, окрім відповідей "Так" або "Ні", можлива ще відповідь "Частково" - оцінка є десятковим представленням долі повної відповідності критерію, представленому в запитанні (наприклад, якщо з 10 передбачених законодавством додатків до бюджетного документу оприлюднено лише 8, що є 8/10-ми від повної відповідності, або 0,8 бала).

Загалом, опитування складається зі 139 запитань до критеріїв прозорості, відповідно сума позитивних відповідей на запитання і представляє собою суму балів: за показниками прозорості; параметрами прозорості та етапами бюджетного процесу.

Загальна структура оцінки прозорості місцевих бюджетів

№	Етап бюджетного процесу	Показник прозорості місцевого бюджету	Параметр прозорості місцевого бюджету	Сума максимальних балів за показником
1	Складання проектів бюджету	Прогноз доходів та видатків на плановий та наступні за плановим два бюджетні роки	Відкритість інформації	3
2		Стратегія розвитку громади		2
3		Програма соціально-економічного розвитку		4
4		Збір пропозицій від громадян під час складання бюджету на наступний рік	Прозорість рішень	4
5		Залучення багатосторонніх дорадчих органів до процесу розробки бюджету на наступний рік.		5
6		Консультації щодо проекту рішення про місцеві податки та збори		4
7		Розділ бюджет на сайті	Інновативні практики	16
8	Розгляд проекту бюджету та прийняття	Проект рішення про місцевий бюджет	Відкритість інформації	4
9		Бюджетні запити		4
10		Рішення про бюджет		3
11		Паспорти бюджетних програм		3
12		Обговорення проекту бюджету на засіданні бюджетної комісії	Прозорість рішень	5
13		Консультації з громадськістю щодо проекту рішення про бюджет на наступний рік (бюджетні слухання)		4
14		Прийняття рішення про місцевий бюджет на наступний рік		5
15		"Бюджет для громадян"	Інновативні практики	6
16		Онлайн-інструменти консультування та візуалізації.		1
17	Виконання бюджету, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет	Зміни до бюджету	Відкритість інформації	7
18		Єдиний веб-портал використання публічних коштів (E-Data)		2
19		Закупівлі		3
20		Титульні списки капітальних видатків		2
21		Діяльність комунальних підприємств		9
22		Бюджет участі	Прозорість рішень	7
23		Ефективність комунальних підприємств	Інновативні практики	3
24		Добросесність використання системи закупівель Prozorro		2
25		Онлайн-інструменти в реалізації бюджету участі		2
26		Відкриті дані про капітальні видатки та їх візуалізації		2
27	Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього	Квартальні звіти про виконання бюджету	Відкритість інформації	5
28		Річний звіт про виконання бюджету		5
29		Звіти про виконання паспортів бюджетних програм		3
30		Звіт про виконання Програми соціально-економічного розвитку		3
31		Публічний звіт голови про виконання бюджету за рік	Прозорість рішень	3
32		Оприлюднення звітів про використання коштів місцевого бюджету в машиночитному форматі	Інновативні практики	2
33		Звіти за результатами оцінки ефективності виконання бюджетних програм		3
34		Залучення громадян до оцінки виконання бюджету ("учасницький аудит")		3

Індекс прозорості місцевого бюджету

2. Оцінка прозорості місцевого бюджету є сумою зважених оцінок по кожному параметру прозорості місцевого бюджету.

Незважена оцінка по кожному параметру прозорості є простою сумою балів, набраних об'єктом оцінювання за кожним з трьох параметрів прозорості в рамках чотирьох етапів бюджетного процесу.

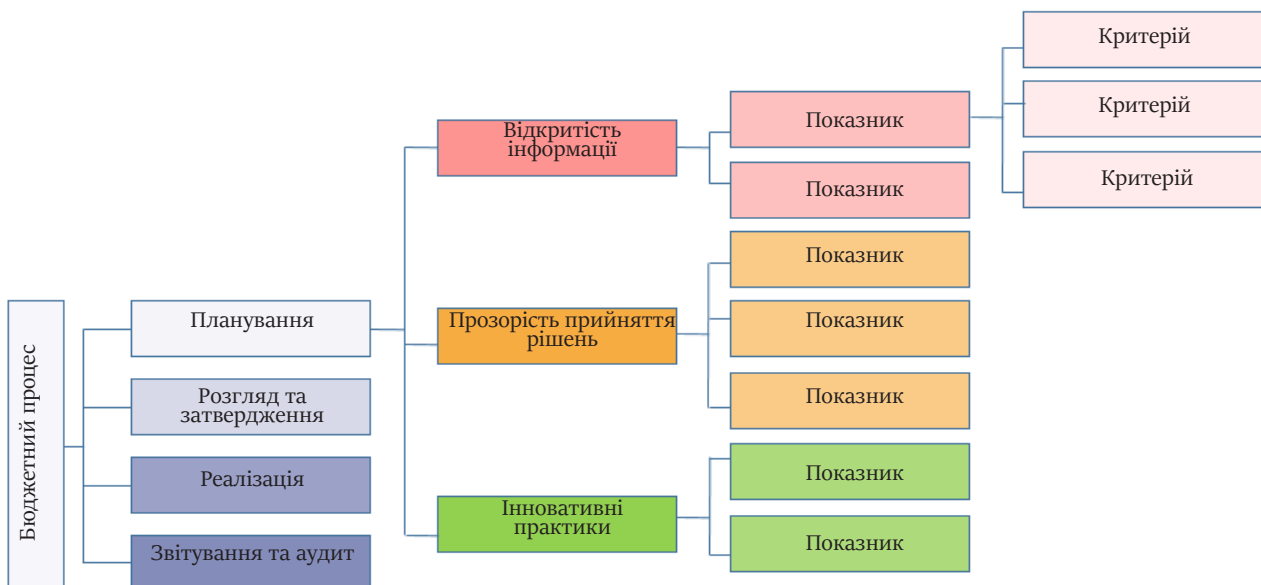
Зважена оцінка за параметром є долею незваженої максимальної суми балів за параметром в загальній сумі незважених балів, помноженою на 100.

$$\text{Зважена оцінка по параметру прозорості місцевого бюджету} = \frac{\text{Сума незважених балів за параметр/загальну суму незважених балів по всіх параметрах} \cdot 100}{100}$$

Параметри прозорості місцевих бюджетів

Параметр	Максимальна незважена сума балів за параметром	Максимальна зважена оцінка за параметром
Відкритість інформації	62	44
Прозорість рішень	37	27
Інновативні практики	40	29
Загалом	139	100

Структура оцінювання



3. **Індекс прозорості місцевого бюджету** – це проста сума зважених оцінок, отриманих місцевим бюджетом, який проходить оцінювання, по кожному параметру оцінювання.

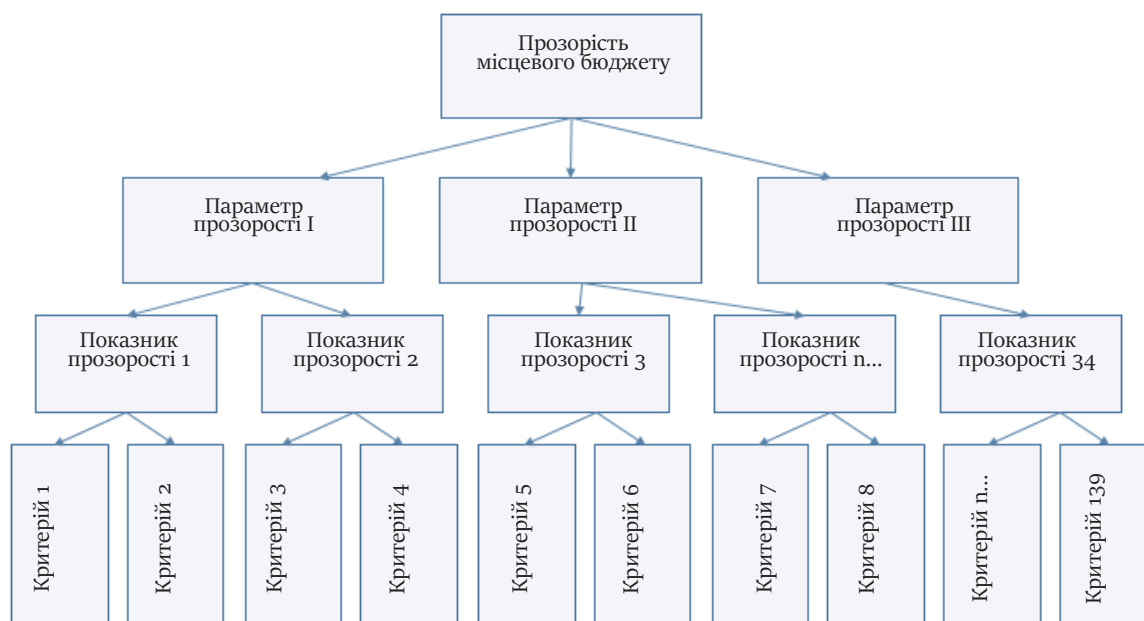
Максимальна зважена оцінка прозорості місцевого бюджету дорівнює 100 балів, що є сумою максимальних зважених оцінок по всім показникам, без десяткових знаків.

Відповідно, чим ближча загальна оцінка до максимально можливих 100 балів, тим прозорішим є місцевий бюджет.

$$\begin{aligned} \text{Індекс прозорості місцевого бюджету} = & \\ & \text{Зважена оцінка}_{\text{параметр відкритості інформації}} \\ & + \\ & \text{Зважена оцінка}_{\text{параметр прозорості рішень}} \\ & + \\ & \text{Зважена оцінка}_{\text{параметр інновативних практик}} \end{aligned}$$

З метою порівняння між собою рівня прозорості місцевих бюджетів, всі місцеві бюджети, які проходять оцінювання, складають загальний **Рейтинг прозорості місцевих бюджетів**, де місцевий бюджет з найнижчим індексом прозорості посідає найнижче, а з найвищим – найвище місце.

Структура оцінювання



4. **Застосування трьох параметрів оцінювання** ("відкритість інформації", "прозорість рішень", "інновативні практики") дозволяє групувати показники міст за окремими параметрами та порівнювати їх між собою, де за кожним параметром оцінка представляє собою суму всіх зважених оцінок за показниками, які входять до одного з трьох параметрів прозорості.

Наприклад, можна буде з'ясувати, який з місцевих бюджетів є найкращим в забезпеченні запровадження та реалізації "інновативних практик". При цьому в загальному рейтингу прозорості індекс прозорості може бути і не найвищим.

5. Аналогічним чином, проведення оцінювання в рамках чотирьох етапів бюджетного процесу дозволяє оцінити прозорість кожного окремого етапу та здійснювати порівняння між місцевими бюджетами, які пройшли оцінювання, за етапами. Максимальна оцінка по кожному етапу бюджетного процесу є сумою зважених оцінок по всім критеріям, яка входять до відповідного етапу.

Зважена оцінка по кожній стадії бюджетного процесу за аналогією з параметрами прозорості представляє собою співвідношення суми незважених балів, отриманих бюджетом, який проходить оцінювання в рамках кожної стадії бюджетного процесу до загальної суми незважених балів помноженою на 100.

Сума зважених оцінок за кожним етапом також дорівнює 100б.

$$\text{Зважена оцінка по етапу бюджетного процесу} = \frac{\text{Сума незважених балів за етап/загальну суму незважених балів по всім етапам} \cdot 100}{\text{Сума незважених балів по всім етапам}}$$

Етапи бюджетного процесу

Етап бюджетного процесу	Максимальна незважена сума балів	Максимальна зважена оцінка
Складання проектів бюджету	38	28
Розгляд проекту бюджету та прийняття рішення про місцевий бюджет	35	25
Виконання бюджету, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет	40	28
Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього	27	19
Всього	139	100

Інтерпретація отриманих результатів оцінювання прозорості місцевого бюджету

Максимальна оцінка, яку місцевий бюджет може отримати за результатами складання Індексу прозорості місцевого бюджету становить 100 балів, що означає що місцевий бюджет задовольняє всім визначеним критеріям відкритості інформації про бюджет, прозорості бюджетних рішень та активності застосування інновативних практик в місцевому бюджетному процесі.

Для інтерпретації результатів складання Індексу прозорості місцевого бюджету використовується шкала чотирьох-ступенева шкала груп рівня прозорості місцевих бюджетів.

Рівень прозорості місцевого бюджету	Кількість балів за Індексом прозорості місцевого бюджету
Непрозорий місцевий бюджет	0-16
Задовільний рівень прозорості бюджету	17-48
Високий рівень прозорості бюджету	49-71
Інновативний рівень прозорості бюджету	71-100

Непрозорий місцевий бюджет. Виходячи з переліку критеріїв, які використовуються для оцінки прозорості місцевих бюджетів 16 балів місцевий бюджет може набрати лише, якщо оприлюднює рішення про бюджет та зміни до нього, проекти рішень про бюджет та зміни до нього, рішення про затвердження квартальних та річного звіту про виконання бюджету, а також проекти рішень квартальних звітів. Якщо місцевий бюджет набирає менше 16 і менше балів, це означає, що місцева рада навіть не дотримується базових вимог Закону України "Про доступ до публічної інформації" в частині оприлюднення проектів своїх рішень та прийнятих рішень, відповідно такому органу місцевого самоврядування не може бути присвоєно навіть мінімального рівня прозорості.

Задовільний рівень прозорості – означає, що орган місцевого самоврядування виконує всі, або більшість вимог в частині оприлюднення інформації та рішень про бюджет, а також використовує деякі елементи залучення громадян до прийняття бюджетних рішень, або, навіть деякі елементи інновативних практик в бюджетному процесі.

Високий рівень прозорості бюджету – свідчить про те, що орган місцевого самоврядування задовольняє всім або більшості критеріїв відкритості бюджетної інформації та прозорості бюджетних рішень. Такий орган місцевого самоврядування також може використовувати певні інновативні практики в бюджетному процесі. Показник високого рівня прозорості бюджетного процесу свідчить про те, що орган місцевого самоврядування відповідає всім вимогам чинного законодавства.

Інновативний рівень прозорості бюджету – свідчить про те, що місцевий бюджет випереджає національний рівень інституціоналізації норм прозорості місцевих бюджетів (на рівні закріплення в законодавстві, чи в практиці органів місцевого самоврядування) та активно впроваджує у себе в громаді кращі практики забезпечення прозорості місцевого бюджету, які відповідають визначеним міжнародною спільнотою громадянсько-політичним Правам Людини та закріпленим в Конституції України та базових законах.

Додатки

Додаток 1. Опитувальник для оцінювання прозорості місцевих бюджетів

Показник 1. Прогноз доходів та видатків на плановий та наступний за плановим два бюджетні роки

- Чи має міська рада прогноз доходів та видатків на плановий та наступні за плановим два бюджетних роки?
- Чи прогноз оприлюднено на сайті міської ради?
- Чи проект прогнозу оприлюднено за 20 днів до розгляду з метою затвердження?

Показник 2. Стратегія розвитку громади

- Чи є в громади затверджена радою Стратегія розвитку?
- Чи стратегія розвитку громади оприлюднена на сайті омс?

Показник 3. Програма соціально-економічного розвитку громади

- Чи ПСЕР затверджена рішенням ради?
- Чи вчасно ПСЕР затверджена (до 25 грудня, року, що передує плановому)?
- Чи ПСЕР оприлюднена на офіційному сайті ОМС?
- Чи ПСЕР оприлюднена в повному обсязі (містить всі додатки)?

Показник 4. Збір пропозицій від громадян під час складання бюджету

- Чи затверджено органом місцевого самоврядування НПА, який передбачає процедури збору пропозицій від громадян під час складання бюджету на наступний рік?
- Чи здійснювались заходи по збору пропозицій від громадян під час складання бюджету на наступний рік в поточному році, що оцінюється?
- Чи заходи по збору пропозицій від громадян під час складання бюджету на наступний рік проведено в період з 15 липня по 15 жовтня року, який передує року, на який планується бюджет?
- Чи оприлюднено звіт про отримані пропозиції від громадськості під час складання бюджету на наступний рік, а також про враховані та не враховані пропозиції та обґрунтування таких рішень?

Показник 5. Залучення багатосторонніх дорадчих органів до процесу розробки бюджету на наступний рік

- Чи в омс є багатостороння робоча група, до якої входять представники різних зацікавлених сторін (представники виконавчих органів омс, депутати, представники ОГС, науковці, бізнес)?
- Чи є документ, який передбачає процедури роботи такого дорадчого органу?
- Чи робоча група була залучена до процесу планування бюджету на наступний рік?
- Чи робоча група була залучена до процесу планування бюджету в період з 15 липня до моменту подання проекту бюджету на розгляд депутатських комісій?
- Чи оприлюднено звіт про враховані та невраховані пропозиції з обґрунтуванням підстав для неврахування пропозицій, отриманих від робочої групи, до складу якої входять представники різних зацікавлених сторін?

Показник 6. Консультації щодо проекту рішення про місцеві податки та збори

- Чи є документ, який передбачає процедури та порядок проведення консультацій з громадськістю з цього питання, або загальний документ щодо місцевих податків та зборів з компонентом громадських консультацій?
- Чи проводились консультації з громадськістю щодо проекту рішення про місцеві податки та збори на наступний рік?
- Чи проведено консультації з громадськістю про місцеві податки та збори в період з 1 січня до 1 липня року, який передує тому, на який відбувається планування?
- Чи оприлюднено звіт про враховані та невраховані пропозиції з обґрунтуванням підстав для неврахування отриманих пропозицій щодо проекту рішення про місцеві податки та збори на наступний рік?

Показник 7. Розділ "Про бюджет" на сайті місцевої ради

- Чи є на офіційному сайті омс окремий розділ, присвячений питанням місцевого бюджету?
- Чи розділ містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів з кодами ЄДРПОУ?
- Чи розділ містить посилання на розпорядників бюджетних коштів на порталі E-Data?
- Чи в розділі оприлюднено рішення ради (військово-цивільної адміністрації) про затвердження бюджету з усіма додатками?
- Чи в розділі оприлюднено рішення про внесення змін до бюджету?
- Чи в розділі оприлюднено Програму соціально-економічного розвитку громади?
- Чи в розділі оприлюднено актуальний бюджет з урахуванням усіх змін, що були внесені в нього протягом року?
- Чи в розділі оприлюднено кошторис на утримання органу місцевого самоврядування?
- Чи в розділі оприлюднено паспорти бюджетних програм разом з наказом або розпорядженням про їх затвердження?
- Чи в розділі оприлюднено звіти про виконання паспортів бюджетних програм?
- Чи в розділі оприлюднено титульний перелік капітальних видатків?
- Чи в розділі є посилання на інтерактивну онлайн платформу пооб'єктної візуалізації капітальних видатків?
- Чи в розділі оприлюднено "бюджет для громадян"?
- Чи в розділі оприлюднено актуалізовані паспорти бюджетних програм разом з наказом або розпорядженням про їх затвердження?
- Чи в розділі оприлюднено посилання на портал відкритих даних (свій або державний), де бюджетні данні оприлюднені у машиночитних форматах?
- Чи в розділі є посилання на всю інформацію щодо бюджету участі, в разі, якщо такий реалізується в громадах?

Показник 8. Проект рішення про місцевий бюджет

- Чи проект рішення про місцевий бюджет на наступний рік оприлюднено на офіційному сайті?
- Чи проект рішення про місцевий бюджет на наступний рік містить всі додатки?
- Чи проект рішення про місцевий бюджет оприлюднено за 20 днів до розгляду на сесії міської ради?
- Чи проект рішення про місцевий бюджет на наступний рік оприлюднено з пояснювальною запискою?

Показник 9. Бюджетні запити

- Чи оприлюднено на сайті бюджетні запити головних розпорядників бюджетних коштів?
- Чи оприлюднено бюджетні запити всіх головних розпорядників бюджетних коштів?
- Чи оприлюднено всі форми бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів?
- Чи оприлюднено бюджетні запити не пізніше, ніж за 2 тижні до засідання депутатської комісії (орієнтовно, до 1 вересня року, який передує року, на який складається бюджет)?

Показник 10. Рішення про бюджет

- Чи оприлюднено рішення про затвердження бюджету на наступний рік?
- Чи бюджет на рік оприлюднено в повному обсязі (всі додатки)?
- Чи рішення про затвердження бюджету з всіма додатками оприлюднено вчасно?

Показник 11. Паспорти бюджетних програм

- Чи оприлюднені паспорти бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів?
- Чи паспорти бюджетних програм всіх головних розпорядників бюджетних коштів оприлюднені?
- Чи паспорти бюджетних програм оприлюднено вчасно?

Показник 12. Обговорення проекту бюджету на засіданні бюджетної комісії

- Чи проект бюджету обговорювався на засіданні бюджетної комісії?
- Чи проведення засідання бюджетної комісії, на якому відбувалось обговорення проекту рішення про бюджет, було анонсовано?
- Чи оприлюднено протокол засідання бюджетної комісії, на якому відбувалось обговорення проекту рішення про бюджет?
- Чи оприлюднено стенограму або аудіо/відеозапис засідання комісії, на якому відбувалось обговорення проекту рішення про бюджет?
- Чи було забезпечено безперешкодний доступ для громадян до засідання бюджетної комісії?

Показник 13. Консультації з громадськістю щодо проекту рішення про бюджет на наступний рік ("бюджетні слухання")

- Чи закріплені відповідним НПА процедури консультацій з громадськістю щодо попереднього проекту рішення про бюджет?
- Чи проводились протягом року, який передує року, на який приймається бюджет, консультації з громадськістю щодо проекту рішень про бюджет?
- Чи "бюджетні слухання" проведено заздалегідь, до оприлюднення остаточного проекту рішення про бюджет на наступний рік, який виноситься на розгляд сесії?
- Чи оприлюднено звіт з інформацією про враховані та невраховані пропозиції громадян до проекту рішення про бюджет, отриманих в рамках "бюджетних слухань" та обґрунтуванням підстав для врахування/неврахування отриманих пропозицій?

Показник 14. Прийняття рішення про місцевий бюджет

- Чи пленарне засідання сесії, на якій розглядався проект рішення про бюджет, була заздалегідь анонсована?
- Чи пленарне засідання сесії, на якій розглядався проект рішення про бюджет, відбулось не пізніше, ніж 25 грудня?
- Чи оприлюднено протокол пленарного засідання сесії, на якій було прийнято рішення про бюджет?
- Чи оприлюднено стенограму (або аудіо/відео-запис) пленарного засідання сесії, на якій було

прийнято рішення про бюджет?

- Чи громадянам було забезпечено безперешкодний доступ до пленарного засідання сесії, на якій розглядався проект рішення про бюджет?

Показник 15. "Бюджет для громадян"

- Чи омс розробляє "бюджет для громадян"
- Чи "бюджет для громадян" містить текстові пояснення про головні напрямки бюджетної політики на наступний рік, викладені спрощеною, не технічною мовою?
- Чи "бюджет для громадян" містить графічну частину?
- Чи "бюджет для громадян" містить інформацію для здійснення зворотнього зв'язку (до кого звертатись з додатковими запитаннями, коментарями, тощо)?
- Чи "бюджет для громадян" оприлюднюється своєчасно (не пізніше, ніж кінець року перед тим, на який приймається бюджет)?
- Чи омс використовує інтерактивні онлайн платформи для візуалізації бюджету?

Показник 16. Онлайн інструменти консультування та візуалізації

- Чи омс використовує онлайн-інструменти для отримання коментарів від громадян щодо проекту рішення про бюджет?

Показник 17. Зміни до рішення про бюджет

- Чи оприлюднено всі проекти рішень про внесення змін до бюджету?
- Чи проекти рішень про зміни до рішення про бюджет оприлюднено в повному обсязі (з усіма додатками)?
- Чи проекти рішень про зміни до рішення про бюджет оприлюднено вчасно?
- Чи всі рішення про бюджет оприлюднено в розділі про бюджет (на одній сторінці)?
- Чи всі рішення про внесення змін до бюджету оприлюднено в повному обсязі (з усіма додатками)?
- Чи всі рішення про внесення змін до бюджету оприлюднено вчасно?
- Чи оприлюднено актуальну версію бюджету з урахуванням всіх внесених змін?

Показник 18. Єдиний веб-портал використання публічних коштів (E-Data)

- Показник реєстрації головних розпорядників бюджетних коштів на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів E-Data
- Показник наповнення кабінетів головних розпорядників бюджетних коштів на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів

Показник 19. Закупівлі

- Чи ОМС оприлюднило річний план закупівель?
- Чи річний план закупівель оприлюднено в машиночитному форматі?
- Чи ОМС оприлюднило зміни до річного плану закупівель?

Показник 20. Титульні списки капітальних видатків

- Чи затверджено титульний список капітальних видатків?
- Чи оприлюднено титульний список капітальних видатків?

Показник 21. Діяльність комунальних підприємств

- Чи на сайті ОМС є окремий підрозділ, відведений для інформування про діяльність КП?
- Чи оприлюднено повний перелік всіх комунальних підприємств?
- Чи оприлюднено повну інформацію про всі КП міста: назва, сфера діяльності, керівник, контактні відомості, ЄДРПОУ?
- Чи оприлюднено фінансові плани всіх КП у вигляді Excel таблиці, або в іншому форматі електронних таблиць?
- Чи оприлюднено звіти про виконання фінансових планів всіх КП?
- Чи оприлюднено реєстр укладених комунальними підприємствами договорів щодо робіт та послуг, профінансованих з коштів місцевого бюджету?
- Чи оприлюднено в машиночитному форматі перелік КП?
- Чи оприлюднено в машиночитному форматі звітність КП?
- Чи оприлюднено в машиночитному форматі реєстр боргових зобов'язань КП?

Показник 22. Бюджет участі

- Чи реалізує ОМС бюджет участі?
- Чи процедури та порядок реалізації бюджету участі закріплені окремим НПА?
- Чи оприлюднено склад ради (або іншого органу), який, згідно затверджених процедур, затверджує рішення про допуск до конкурсу громадських проектів?
- Чи оприлюднено протоколи засідань конкурсної ради (або іншого органу), які затверджують рішення про допуск проектів до конкурсу?
- Чи оприлюднено перелік проектів, які перемогли за результатами голосування громадян?
- Чи в розділі є звіт про реалізацію бюджету участі за результатами попереднього бюджетного року (або передбачене складання та оприлюднення такого звіту, в разі, якщо бюджет участі реалізується вперше)?
- Чи громадяни мають можливість голосувати за громадські проекти очно?

Показник 23. Ефективність комунальних підприємств

- Чи діють при КП наглядові ради?
- Чи мають КП плани розвитку?
- Чи наявні звіти про виконання планів розвитку КП?

Показник 24. Добросовісність використання системи закупівель Prozorro

- Показник допорогових закупівель, які здійснюються через систему Prozorro?
- Показник конкурентності торгів, які розпорядники омс здійснюють через систему Prozorro

Показник 25. Онлайн-інструменти в реалізації бюджету участі

- Чи є окремий розділ на сайті омс, або окремий сайт, присвячений питанням реалізації бюджету участі в громаді?
- Чи громадяни мають можливість голосувати за громадські проекти онлайн?

Показник 26. Відкриті дані про капітальні видатки та їх візуалізації

- Чи титульний список капітальних видатків оприлюднено в машиночитному форматі?
- Чи використовується інтерактивна онлайн платформа пооб'єктного оприлюднення інформації про капітальні видатки?

Показник 27. Квартальні звіти про виконання бюджету

- Чи оприлюднено всі проекти рішень про затвердження квартального звіту про виконання бюджету?
- Чи проекти рішень про затвердження квартальних звітів про виконання бюджету оприлюднено в повному обсязі (з усіма додатками)?
- Чи проекти рішень про затвердження квартальних звітів про виконання бюджету оприлюднено вчасно?
- Чи оприлюднені рішення про затвердження квартальних звітів про виконання бюджету?
- Чи всі рішення про затвердження квартальних звітів про виконання бюджету оприлюднено в повному обсязі (з усіма додатками)?

Показник 28. Річний звіт про виконання бюджету

- Чи проект рішення про затвердження річного звіту про виконання бюджету оприлюднено?
- Чи проект рішення про затвердження річного звіту про виконання бюджету оприлюднено в повному обсязі (з усіма додатками)?
- Чи проект рішення про затвердження річного звіту про виконання бюджету оприлюднено вчасно?
- Чи оприлюднено рішення про затвердження річного звіту про виконання бюджету?
- Чи рішення про затвердження річного звіту оприлюднено в повному обсязі (з усіма додатками)?

Показник 29. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм

- Чи звіти про виконання паспортів бюджетних програм оприлюднені?
- Чи звіти про виконання паспортів бюджетних програм оприлюднені в повному обсязі (всі бюджетні програми)?
- Чи звіти про виконання паспортів бюджетних програм оприлюднені вчасно (з оприлюдненням річного звіту про виконання бюджету)?

Показник 30. Звіт про виконання Програми соціально-економічного розвитку

- Чи оприлюднено звіт про виконання ПСЕР?
- Чи звіт про виконання ПСЕР оприлюднено в повному обсязі (з усіма додатками)?
- Чи звіт про виконання ПСЕР оприлюднено вчасно?

Показник 31. Публічний звіт голови про виконання бюджету за рік

- Чи відбулось публічне представлення інформації про виконання місцевого бюджету?
- Чи анонс з часом та місцем проведення заходу з публічного представлення звіту про виконання бюджету був оприлюднений заздалегідь на офіційному сайті ради?
- Чи публічне представлення інформації про виконання місцевого бюджету відбулось не пізніше, ніж 20 березня року, наступного за звітним?

Показник 32. Оприлюднення звітів про використання коштів місцевого бюджету в машиночитному форматі

- Чи оприлюднюються квартальні звіти про витрачання коштів місцевих бюджетів в машиночитних форматах
- Чи оприлюднюється річний звіт про витрачання коштів місцевих бюджетів в машиночитному форматі?

Показник 33. Звіти за результатами оцінки ефективності виконання бюджетних програм

- Чи оприлюднено звіти з оцінки ефективності бюджетних програм?
- Чи оприлюднено звіти з оцінки ефективності всіх бюджетних програм?
- Чи оцінку ефективності бюджетних програм оприлюднено не пізніше, ніж через 35 днів після термінів річної звітності?

Показник 34. Залучення громадян до оцінки виконання бюджету ("учасницький аудит")

- Чи практикується залучення громадськості до оцінки виконання бюджету (т.з. учасницький аудит)?
- Чи результати оцінки громадськістю виконання бюджету оприлюднені?
- Чи оприлюднено звіт омс за результатами вивчення результатів оцінки громадськістю виконання бюджету?

Додаток 2. Словник термінів

№	Термін	Визначення
1	Актуальний бюджет	Останній за поточною датою прийнятий нормативно-правовий акт місцевої ради, що видається в установленому порядку в формі рішення внесення змін до рішення про місцевий бюджет на поточний рік. Має містити як текстову частину з описом внесених змін до доходної та видаткової частини місцевого бюджету, так і весь перелік додатків, які відображають змінені показники. Рішення про внесення змін ухвалюється місцевою радою на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання (більше, ніж на 15%) доходної частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального та спеціального фондів (крім власних надходжень бюджетних установ) відповідного бюджету. Рішення про внесення змін також можуть бути ухвалені в разі необхідності перерозподілу бюджетних призначень між головними розпорядниками бюджетних коштів (за наявності відповідного обґрунтування) та в ряді інших випадках, передбачених законодавством. Джерело: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page8?text=%E1%FE%E4%E6%E5%F2%ED%E8%E9+%E7%E0%EF%E8%F2 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran885#n885
2	Бюджет для громадян (CitizensBudget)	Масив, що розробляється з метою презентувати ключову фінансову інформацію широкій громадськості. Бюджет для громадян зазвичай подається доступною мовою та включає візуальні елементи для покращення розуміння неспеціалістами. Найбільш поширеною є розробка Бюджетів для громадян для проекту бюджету або для річного звіту про виконання бюджету, проте кожен ключовий документ в рамках бюджетного циклу може та повинен бути презентований в спосіб, який дозволяє громадськості його зрозуміти. Бюджети для громадян різняться за фокусом, змістом та довжиною. Коли розробляється бюджет для громадян, необхідно проводити консультації з громадянським суспільством та громадськістю аби ідентифікувати інформацію, яка буде найбільш корисною для відображення. Тим не менш, Бюджети для громадян повинні містити інформацію про: економічні прогнози на яких базується бюджет, пояснення щодо джерел надходження бюджетних коштів, як бюджетні кошти будуть витрачені та чому, пояснення щодо значних зменшень и збільшень в надходженнях або витратах, а також детальну контактну інформацію. Джерело: Citizens Budgets.International Budget Partnership // http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/
3	Бюджет розвитку	1) Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів. Кошти бюджету розвитку щодо здійснення заходів на будівництво, реконструкцію і реставрацію об'єктів виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури розподіляються за об'єктами за рішенням відповідної місцевої ради при затвердженні місцевих бюджетів та при внесенні змін до них. За об'єктами, строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, визначаються індикативні прогнозні показники бюджету розвитку у складі прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди та враховуються при затвердженні місцевих бюджетів протягом усього строку впровадження таких об'єктів. 2) Доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази Джерело: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page8 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80

№	Термін	Визначення
4	Бюджет участі	Процес прийняття рішень, через який громадяни обговорюють та обмірковують розподіл публічних ресурсів. Програми бюджетів участі впроваджуються на вимогу урядів, громадян, неурядових організацій, організацій громадянського суспільства для того, щоб надати можливість громадянам грати безпосередню роль в вирішенні питань щодо того, як та на що будуть витрачені ресурси. Джерело: Shah, Anwar. 2007. Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC : World Bank. © World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6640 License: CC BY 3.0 IGO
5	Бюджетна комісія	Одна із постійних комісій, створених місцевою радою з метою реалізації повноважень у здійсненні державної регуляторної політики в галузі бюджету, фінансів та економічної діяльності. Порядок організації роботи бюджетної комісії визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується тією ж радою. Бюджетна комісія у питаннях, які належать до її відання, та в порядку, визначеному законом, має право отримувати від керівників установ та організацій необхідні матеріали і документи. Бюджету комісію очолює її голова. До основних функцій бюджетної комісії належать: попередній розгляд та обговорення проекту бюджету, внесення змін до рішення про бюджет, погодження Програми соціально-економічного розвитку та внесення змін до неї. Як правило, бюджетна комісія здійснює аналіз виконання місцевого бюджету, розглядає звіт про його виконання, пропозиції з питань фінансування, оподаткування, узагальнює і вносить їх на розгляд ради; проводить спільні з іншими постійними комісіями, виконкомом, засідання щодо питань бюджету, фінансів та економічної діяльності. Джерело: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15/page2?text=%EA%EE%EC%B3%F1%B3 http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page4?n-reg=280%2F97-%E2%F0&find=4&text=%EA%EE%EC%B3%F1%B3&x=9&y=10
6	Бюджетний запит	Документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди. Він є обов'язковим для всіх без виключення розпорядників бюджетних коштів. Готується для кожної бюджетної програми окремо за трьома основними (типовими, визначеними Мінфіном) формами на основі Інструкції місцевого фінансового органу. Документ містить розрахунки як ресурсної, так і результатної частин цієї програми. Бюджетний запит є обов'язковим документом, виключно на його основі формується Проект рішення про місцевий бюджет. Місцеві фінансові органи аналіз бюджетного запиту з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу та перед поданням проекту бюджету на розгляд виконкому ради, керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення запиту до Проекту. Порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання, а також включення до них недостовірних даних законодавством є бюджетним правопорушенням. Своєчасність, достовірність та зміст бюджетного запиту по всій своїй мережі забезпечують головні розпорядники коштів місцевого бюджету. Джерело: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1491747571933690 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page8?text=%E1%FE%E4%E6%E5%F2%ED%E8%E9+%E7%E0%EF%E8%F2 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page11?text=%E1%FE%E4%E6%E5%F2%ED%E8%E9+%E7%E0%EF%E8%F2

№	Термін	Визначення
7	Бюджетні слухання	Різновид громадських слухань, що присвячені обговоренню бюджетних питань. Вітчизняне законодавство не визначає бюджетні слухання як обов'язкові. Воно зобов'язує місцеву владу лише забезпечити доступність інформації про бюджет і лише на стадії звіту про його виконання – шляхом публікації вже прийнятих рішень та кварталних звітів про їх виконання. Передбачено, що головні розпорядники місцевих бюджетів здійснюють їх публічне представлення не пізніше 15 березня року, що настає за звітним. Разом з інформацією про бюджет публікуються оголошення про час та місце проведення публічного представлення такої інформації. Що стосується дійсно дієвих процесів публічного впливу, які проходять на стадії планування бюджету (тобто, ще до його прийняття), то відповідні норми поки існують лише в частині оприлюднення проекту Державного бюджету. Бюджетні слухання стосовно обговорення проектів місцевих бюджетів проходять у порядку окремої ініціативи органів місцевого самоврядування. Виходячи з цього, бюджетні слухання з обговорення проекту місцевого бюджету є інноваційним елементом бюджетного процесу. Їх процедура та порядок, як правило, визначається Положенням, затвердженим сесією відповідної ради, чи іншим розпорядчим документом. Джерело: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page3?text=%F1%EB%F3%F5%E0%ED
8	Головні розпорядники бюджетних коштів	Бюджетні установи в особі їх керівників, які отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень. Головні розпорядник бюджетних коштів визначаються рішеннями про місцеві бюджети. За відповідними бюджетними призначеннями ними можуть виступати: місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників. Якщо згідно із законом місцевою радою не створено виконавчий орган, функції головного розпорядника коштів відповідного місцевого бюджету виконує голова такої місцевої ради. Джерело: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran458#n458
9	Загально-державні податки та збори	Податки та збори, що встановлені Податковим кодексом України і є обов'язковими до сплати на усій території України. До загальнодержавних податків належать: податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб; податок на додану вартість; акцизний податок; екологічний податок; рентна плата; мито. Джерело: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17
10	Збір пропозицій до бюджету від громадян	Орган місцевого самоврядування на етапі складання бюджету, з метою збільшення розуміння з боку громадян бюджетного процесу та повноважень органу місцевого самоврядування в розпорядженні коштами місцевого бюджету може на етапі складання проекту бюджету передбачити регулярний збір пропозицій від громадян до майбутнього проекту бюджету. Принциповою відмінністю такого способу консультування з громадянами на відміну від "бюджетних" (громадських) слухань є те, що громадяни залучаються до бюджетного процесу ще на етапі складання проекту бюджету. На "бюджетні слухання" виноситься вже готовий попередній варіант проекту бюджету на наступний рік. Такий документ має визначати відповідальних за збір пропозицій від громадян, роз'яснення щодо видів видатків, до яких громадяни можуть подавати свої пропозиції, спосіб подання пропозицій (поштою, особисто за вказаною адресою або до тимчасових мобільних пунктів збору таких пропозицій в разі використання такого способу, електронним листом з вказанням адреси, онлайн через спеціальні веб-платформи), строки збору пропозицій, які орган місцевого самоврядування бере на себе зобов'язання щодо подальшого розгляду та врахування пропозицій, які надійдуть від громадян, а також як орган місцевого самоврядування відзвітує про результати збору пропозицій від громадян та свої рішення щодо врахування чи неврахування отриманих пропозицій.
11	Комунальне підприємство	Суб'єкт господарювання, що утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління. Джерело: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15/page4

№	Термін	Визначення
12	Кошторис бюджетної установи	1) Основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень. Форма кошторису затверджена Мініном. 2) Кошторис містить розподіл доходів та видатків за повною економічною класифікацією та має такі складові частини: а) загальний фонд, який містить обсяг надходжень із загального фонду бюджету та розподіл видатків на виконання основних функцій або розподіл надання кредитів з бюджету за класифікацією кредитування бюджету; б) спеціальний фонд, який містить обсяг надходжень із спеціального фонду бюджету на конкретну мету та їх розподіл на здійснення відповідних видатків згідно із законодавством, а також на реалізацію пріоритетних заходів, пов'язаних з виконанням установою функцій. Кожна бюджетна установа складає та затверджує індивідуальний кошторис. Головний розпорядник складає зведення показників індивідуальних кошторисів по своїй мережі, що представляє собою зведений кошторис. Зведені кошториси не затверджуються. Кошториси не складаються за бюджетними програмами, призначення за якими встановлюються рішенням про затвердження місцевого бюджету у частині міжбюджетних трансфертів та резервного фонду місцевих бюджетів. Джерело: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1491747571933690 http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%0Do%BF
13	Машиночитні дані (Machine readable data)	Дані у форматі, який може бути автоматично прочитаний та оброблений комп'ютером, наприклад, як CSV, JSON, XML, etc. Машиночитні дані повинні бути структуровані. Нецифровий матеріал (наприклад, надруковані або написані "від руки" документи) за своєю нецифровою природою не є машиночитними. Але, навіть цифровий матеріал може бути не машиночитним. Наприклад, якщо розглянути PDF документ, який містить таблиці даних, безумовно цифровий, але не є машиночитним, оскільки комп'ютер не зможе отримати доступ до таблиць, навіть якщо вони дуже добре читаються людиною. Еквіваленти ж електронних таблиць будуть машиночитними. В якості іншого прикладу – скани (фотографії) тексту, які також не є машиночитними (хоча й читаються людиною), але еквівалент тексту в такому форматі як простий ASCII текстовий файл, може бути прочитаний та оброблений машиною. Конкретний машиночитний формат може відрізнятися в залежності від типу дати, наприклад, машиночитний формат для географічних даних відрізняється від машиночитного формату для табличних даних. Джерело: Open Data Handbook. Glossary. Machine readable // http://opendatahandbook.org/glossary/en/terms/machine-readable/
14	Місцеві податки та збори	Податки і збори, встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок рішеннями сільських, селищних, міських рад, у межах їх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад. До місцевих податків належать: податок на майно; єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір. Рішення про встановлення місцевих податків та зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передуює плановому бюджетному періоду. В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим. У разі якщо сільська, селищна, міська рада не прийняла рішення про встановлення відповідних місцевих податків і зборів, що є обов'язковими згідно з нормами Податкового кодексу України, такі податки до прийняття рішення справляються виходячи з норм Податкового кодексу України із застосуванням їх мінімальних ставок, а плата за землю справляється із застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня року, попереднього бюджетного періоду. Джерело: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17
15	Наглядова рада комунального підприємства	Колегіальний орган управління комунальним підприємством, що утворюється за рішенням суб'єкта управління, обирає, контролює та спрямовує діяльність керівника комунального підприємства, приймає рішення про проведення зовнішнього незалежного аудиту, розглядає питання господарської заінтересованості, вирішує інші питання які визначила місцева рада.

№	Термін	Визначення
16	Онлайн консультації з громадянами щодо проекту бюджету	Забезпечення можливостей для громадян надавати свій відгук, зазначати свої пріоритети та надавати альтернативні пропозиції до запропонованого проекту місцевого бюджету через спеціальні інтернет платформи та онлайн-інструменти.
17	Онлайн платформи візуалізації бюджетів	1) Інтерактивний інструмент візуалізації (унаочнення) бюджету, який перетворює таблиці, які складають міські бюджети, на зрозумілу інфографіку, доступну для жителів на веб-сайті міста. Використовуючи інтерактивний інструмент візуалізації бюджету, жителі можуть дослідити, куди йдуть їх податкові гроші, і побачити, яка частина міського бюджету присвячена різним сферам. 2) Простий та зручний формат представлення складної таблично-цифрової інформації про бюджет у формі малюнків, графіків, інфографіки, інтерактивних мап (карт).
18	Оцінка ефективності бюджетних програм	Аналітично-управлінська функція, що реалізується на всіх стадіях бюджетного процесу. Вона передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджету. Оцінка робиться на підставі порівняльного аналізу результативних показників бюджетних програм (за визначеною Мінфіном індексною методикою), а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про їх виконання. Загальний індекс ефективності бюджетної програми представляє собою суму трьох індексів, розрахованих на основі показників відповідних ефективності та якості. Результати оцінки ефективності бюджетних програм, у тому числі висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття рішень про внесення змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм. Джерело: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page2?text=%EE%F6%B3%ED%EA%E0+%E5%F4%E5%EA%F2%E8%E2%ED%EE%F1%F2%B3
19	Паспорт бюджетної програми	Документ, що визначає мету, завдання використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про місцевий бюджет. Паспорти формують головні розпорядники коштів місцевого бюджету на кожен бюджетну програму окремо. Вони затверджуються спільним наказом головного розпорядника та місцевого фінансового органу або розпорядчим документом у розрізі кодів програмної класифікації. Паспорт подається до органів Державної казначейської служби, він є елементом документообігу, організованого за програмно-цільовим методом, слугуючи одним із основних інструментів виконання бюджетної програми та оцінки її ефективності. Джерело: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1491747571933690
20	План розвитку комунального підприємства	Документ, що затверджується відповідною місцевою радою, визначає мету, принципи, пріоритетні завдання та основні напрями розвитку комунального підприємства, а також містить план основних заходів комунального підприємства.
21	Пояснювальна записка	Документ, що подається разом з проектом рішення про місцевий бюджет та містить інформацію про соціально-економічний стан, прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, оцінку доходів місцевого бюджету з урахуванням втрат доходів місцевого бюджету, пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин, інформацію щодо погашення місцевого боргу, обсягів та умов місцевих запозичень. Джерело: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page8

№	Термін	Визначення
22	Прогноз місцевого бюджету	Документ, що його складають та попередньо схвалюють виконавчі органи місцевих рад. Він розробляється на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм. Прогноз місцевого бюджету подається до місцевих рад разом з проектом рішення про бюджет, уточнюється на підставі схваленого Кабінетом Міністрів України прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. Прогноз місцевого бюджету включає індикативні прогнозні показники за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування, індикативні прогнозні показники місцевого боргу та гарантованого територіальною громадою міста боргу, а також індикативні прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних проектів. За такими програмами, якщо вони визначені рішенням про місцевий бюджет, виконавчий орган місцевої ради вживає заходів щодо пріоритетності передбачення бюджетних коштів на наступний бюджетний період у проекті рішення про місцевий бюджет для продовження таких інвестиційних проектів з урахуванням необхідності поетапного їх завершення та введення в дію відповідних об'єктів. Джерело: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page3?text=%EF%F0%EE%E3%ED%EE%E7+%EC%B3%F1%F6%E5%E2%EE%E3%EE+%E1%FE%E4%E6%E5%F2%F3
23	Результативні показники бюджетних програм	1) Показники, на підставі яких здійснюється оцінка й аналіз ефективності використання бюджетних коштів, передбачених на виконання бюджетної програми (підпрограми), для досягнення мети бюджетної програми (підпрограми) та реалізації її завдань. Результативні показники включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми (підпрограми), характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми (підпрограми). Результативні показники формуються окремого для кожного завдання бюджетної програми (підпрограми) та підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю. 2) Це особлива складова бюджетної програми, яка характеризує хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми. Результативні показники використовуються для проведення оцінки ефективності бюджетної програми, у тому числі ефективності надання послуг, гарантованих державою, інших послуг, що надаються фізичним та юридичним особам органами державної влади, органами місцевого самоврядування та підприємствами (установами, організаціями), яким держава делегувала право надання відповідних послуг. Результативні показники поділяються на групи: затрат, продукту, ефективності якості. Головні розпорядники у встановленому законодавством порядку оприлюднюють результативні показники бюджетних програм у складі паспортів бюджетних програм, звітів про їх виконання, бюджетних запитів на єдиному веб-порталі використання публічних коштів та власних веб-сайтах. Джерело: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14
24	Стратегія розвитку громади	1) Робота групи, складеної з представників основних верств територіальної громади, над визначенням: - майбутнього образу (бачення) громади, яким його хоче бачити сама територіальна громада; - головних (стратегічних) цілей, досягнення яких забезпечить набуття громадою визначеного образу; - планів дій, тобто логічних послідовних заходів, спрямованих на досягнення цих цілей з використанням спеціальних процедур. Загалом, на відміну від звичного з радянських часів планування "від досягнутого", тобто "від минулого", стратегічне планування розвитку громади є плануванням "до майбутнього". 2) Системна технологія обґрунтування та ухвалення найважливіших рішень, щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених із територіальною громадою дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку. Джерело: https://auc.org.ua/sites/default/files/library/mod5web.pdf http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/mup_konf_2015/pdf/14.pdf

Додаток 3. Основні міжнародні стандарти та нормативні документи щодо бюджетної та фінансової прозорості

Міжнародний стандарт, норма, рекомендація – усталене скорочення	Повне посилання на відповідний документ
Загальні принципи забезпечення бюджетної прозорості	
GIFT High Level Principles	GIFT (2012), High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability– Принципи високого рівня щодо фінансової прозорості, участі та підзвітності, Глобальна ініціатива з фінансової прозорості (GIFT) (2012) http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-Expanded_High_Level_Principles-11May2013.pdf http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-RUS.pdf
Офіційні стандарти / правові інструменти	
IBP Open Budget Survey	IBP (2017), Guide to the Open Budget Questionnaire – Посібник з опитувальника відкритого бюджету, МБП (Міжнародне бюджетне партнерство) (2017) http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf
OECD Best Practices	OECD (2002), Best Practices for Budget Transparency – Кращі практики прозорості бюджету, ОЕСР(2002) http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf http://www.oecd.org/gov/budgeting/1905274.pdf
OECD Budget Transparency Toolkit	OECD (2017), OECD Budget Transparency Toolkit– Інструментарій прозорості бюджету ОЕСР, ОЕСР (2017) http://www.oecd.org/governance/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf
PEFA	PEFA (2016), Framework for assessing public financial management – Структура оцінювання державного фінансового менеджменту, PEFA (2016) https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework_English.pdf
Інші ключові міжнародні рекомендації, інструменти та фахові / технічні стандарти	
CPA Benchmarks	Commonwealth Parliamentary Association (2015), Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures – Рекомендовані контрольні показники (бенчмарки) для демократичних законодавчих органів, Парламентська асоціація Британської Співдружності (2015) http://www.cpahq.org/cpahq/Main/Document_Library/Benchmarks_for_Democratic_Legislatures/Recommended_Benchmarks_for_Democratic_Legislatures.aspx
EITI	EITI (2016), The EITI Standard 2016 – Стандарт EITI 2016, Ініціатива прозорості видобувних галузей (EITI або ІПВГ) (2016) https://eiti.org/sites/default/files/documents/english-eiti-standard_o.pdf https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_standard_2016_ukrainian.pdf
GIFT Public Participation	GIFT (2015), Principles of Public Participation in Fiscal Policy – Принципи участі громадськості у фінансній політиці, Глобальна ініціатива з фінансової прозорості (GIFT) (2015) http://fiscaltransparency.net/PP_Approved_in_General_13Dec15.pdf
G20 Anti-Corruption Action Plan	G20 (2016) G20 Anti-Corruption Action Plan 2017-18– Пландій країн G20 по боротьбі з корупцією на 2017-18, G20 (2016) http://www.mofa.go.jp/files/000185882.pdf
G20 Open Data	G20 (2015), G20 Anti-corruption Open Data Principles– Антикорупційні принципи відкритих даних країн G20, G20 (2015) http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf

Міжнародний стандарт, норма, рекомендація – усталене скорочення	Повне посилання на відповідний документ
G20 Public Procurement Integrity	G20 (2015) Guiding Principles on Integrity in Public Procurement – Керівні принципи доброчесності у державних закупівлях країн G20, G20 (2015) http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/02/G20-PRINCIPLES-FOR-PROMOTING-INTEGRITY-IN-PUBLIC-PROCUREMENT.pdf
IBP Citizen Budget Guide	IBP (2012) The Power Of Making It Simple: A Government Guide To Developing Citizens Budgets– Сила зробити це простим: настанова для уряду щодо розробки громадських бюджетів, МБП (Міжнародне бюджетне партнерство)(2012) http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf
IBP Government Budget Transparency	IBP (2010) Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?–Посібник з прозорості урядових бюджетних звітів: чому бюджетні звіти важливі, і що вони мають включати?МБП (Міжнародне бюджетне партнерство)(2010) http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf
IMF Manual on Fiscal Transparency	IMF (2007) Manual on Fiscal Transparency –Керівництво щодо забезпечення фінансової прозорості, МВФ (2007) http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf
IMF GFSM	IMF (2014), Government Finance Statistics Manual –Керівництво з управління державними фінансами, МВФ (2014) https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf
IPSAS	IPSASB (2016), International Public Sector Accounting Standards–Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку у державному секторі, Міжнародна рада стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору (МСБОДС)(2016) https://www.ifac.org/publications-resources/2016-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements
ISSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions, The International Standards of Supreme Audit Institutions– Міжнародна організація вищих органів фінансового контролю, Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю http://www.intosai.org/
Open Data Charter	International Open Data Charter http://opendatacharter.net/ (2013) – Міжнародна Хартія відкритих даних (2013)
OECD Digital Government	OECD (2014), Recommendation of the Council on Digital Government Strategies – Рекомендація Ради ОЕСР щодо стратегій цифрового уряду, ОЕСР (2014) http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf
OECD IFI Principles	OECD (2014) Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions–Рекомендація Ради ОЕСР про принципи незалежних фінансових установ, ОЕСР (2014) https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf
OECD Public Procurement	OECD (2015), OECD Recommendation of the Council on Public Procurement–Рекомендація Ради ОЕСР з питань державних закупівель, ОЕСР (2015) http://www.oecd.org/corruption/recommendation-on-public-procurement.htm
WB BOOST initiative	World Bank (2010), the BOOST initiative – Ініціатива Світового банку BOOST, Світовий банк(2010) http://wbi.worldbank.org/boost/boost-initiative
Європейські стандарти та підходи до забезпечення бюджетної прозорості	
Принципи доброго врядування Ради Європи(2007): відкритість і прозорість; етична поведінка; раціональне управління фінансами. http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/GG-informational-material.pdf	
Інструментарій оцінювання системи місцевих фінансів (2014): облікові картки для оцінювання місцевих бюджетів, які мають бути адаптовані до національних особливостей http://www.slg-coe.org.ua/manual-on-local-finance-benchmarking-in-ukrainian-towns/	

Міжнародний стандарт,
норма, рекомендація –
усталене скорочення

Повне посилання на відповідний документ

Угода про асоціацію між Україною та ЄС (2014): стаття 346: співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямовується на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності.

http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page10#n2222

Додаток 4. Порівняльна таблиця наявності показників у різних індексах та рейтингах

Показник	Назва рейтингу (індексу)				
	Прозорість бюджетів регіонів та їхніх регіональних центрів в Україні (http://budgets.icps.com.ua/)	Індекс прозорості-участі-добросовісності місцевих бюджетів (http://probudget.org.ua)	Рейтинг прозорості 100 найбільших міст України#TransparentCities	Індекс публічності місцевого самоврядування, який вимірюється Громадянською мережею ОПОРА	Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі PRO-ZORRO (index.dozor.org)
1. Кількість індикаторів	+	+	+	+	+
2. Кількість об'єктів оцінки	+	+	+	+	+
3. Багаторівневість	+	+	+	+	+
4. Універсальність	+	+	+	-	+
5. Ретроспективність	+	+	-	+	-
6. Відкритість методики	+	+	+	+	-
7. Безперервність	-	+	-	+	-
8. Наявність рекомендацій	-	+	-	-	+
9. Контроль за врахуванням рекомендацій	-	+	-	-	
10. Автоматизація	+	-	-	-	+
11. Багатоваріантність порівнянь об'єктів та вільний вибір параметрів для порівняння	+	-	-	-	-
12. Без необхідності проведення візитів	-	+	-	-	+
13. Чіткий фокус на бюджетну тематику	-	+	-	-	-
14. Визначення принципів	+	+	+	+	-
15. Обґрунтованість шкали оцінок	+	+	+	+	-
16. Обґрунтованість балів	+	+	+	+	-
17. Наявність вагових коефіцієнтів	-	-	-	+	-
18. Необхідність надсилання запитів	+	+	+	+	-
19. Використання відкритих джерел інформації	+	+	+	+	+

Для нотаток

