



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
Тел/факс: (+38 044) 4862878, 4862841, 4862812, 4863070, 4862883
E-mail: info@auc.org.ua www.auc.org.ua

№ 5-575
від 26 вересня 2017 року

Голові Комітету Верховної Ради України
з питань бюджету
Павелку А.В.

Шановний Андрію Васильовичу!

На розгляді в Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету знаходяться подані 15.09.2016 року Урядом законопроекти: «Про Державний бюджет України на 2018 рік» (№7000), «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (№7116). Комплексний аналіз цих законодавчих ініціатив дозволяє виокремити наступні негативні наслідки для місцевого самоврядування у разі їх ухвалення.

Щодо законопроекту №7000

По-перше, в державному бюджеті на наступний рік у частині міжбюджетних відносин із складу субвенції на оплату житлово-комунальних послуг виключено оплату пільг та залишено фінансування з державного бюджету тільки субсидій. Тобто на рівень місцевих бюджетів передається оплата пільг населенню за житлово-комунальні послуги, що порушує принцип субсидіарності, може значно розбалансувати місцеві бюджети в наступному році, і в кінцевому результаті призводить до невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо надання громадянам України певних соціальних пільг, компенсацій і гарантій, які встановлені законами України.

Органи місцевого самоврядування вимушені будуть за власний рахунок фінансувати пільгові категорії громадян, перелік яких визначений державою, та відволікати власні кошти, що могли б бути спрямовані на розвиток власної інфраструктури. Це додатково обтяжить місцеві бюджети на 7 млрд. гривень.

По-друге, враховуючи значні щорічні навантаження на місцеві бюджети, Кабінет Міністрів України передбачив додаткову дотацію на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, але без рівного та справедливого підходу до її розподілу. Так, у розрахунок включено тільки обласні бюджети, з подальшим перерозподілом коштів обласними державними адміністраціями на власний розсуд, що в першу чергу порушує децентралізаційні принципи (громади для того й об'єднувалися, щоб мати прями міжбюджетні відносини з державним

бюджетом), руйнує цілі бюджетної реформи (Уряд обіцяв побудову двохрівневої бюджетної системи), закладає корупційні ризики (ОДА визначатимуть розподіл коштів самостійно без будь-яких погоджень, рекомендацій чи порядків, встановлених Кабміном).

Це ставить об'єднані територіальні громади та міста обласного значення (органи місцевого самоврядування базового рівня) в значну залежність від обласної влади. Таке рішення щодо централізації ресурсів щодо сфер, за які відповідають органи місцевого самоврядування базового рівня, призведе до гальмування процесу об'єднання громад та означатиме «відкат назад» децентралізаційної реформи, може покласти початок негативним тенденціям перенесення повноважень на вищий рівень, звести нанівець усі докладені зусилля з децентралізації.

По-третє, у проекті Державного бюджету України на 2018 рік передбачена передача на фінансування з місцевих бюджетів ВНЗ I-II рівнів акредитації (технікуми, коледжі, училища). Мінфіном було обіцяно, що передача відбудеться виключно на обласний рівень, але в законопроекті зазначено «місцеві» бюджети. Враховуючи тези Прем'єр-міністра України на засіданні Уряду, сподіваємось, що такі заклади фінансуватимуться виключно за рахунок коштів обласних бюджетів.

По-четверте, коштів, передбачених місцевим бюджетам за рахунок освітньої та медичної субвенцій, суттєво не достатньо для повного забезпечення повноважень, делегованих державою. Так, обсяг освітньої субвенції складає 61,2 млрд. грн (ріст 16,5%), у той час коли Кабінет Міністрів України заклав збільшення заробітних плат педагогічних працівників на 25%. Обсяг медичної субвенції на 4,5 млрд. грн менше рівня минулого року, що зумовлено медичною реформою і запланованим фінансуванням первинної медичної допомоги національним оператором виключно медичним установам за надані послуги.

Окрім того, запровадження нового підходу до фінансового забезпечення первинної медичної допомоги з 1 січня 2018 року передбачено законопроектами за реєстр. №№6327 та 6604, які ще не прийняті Парламентом. Враховуючи зазначене, запропоновані зміни щодо фінансування первинної медичної допомоги є передчасними, що може призвести до недофінансування в 2018 році комунальних закладів охорони здоров'я, які надають первинну медичну допомогу.

Разом із цим, у разі схвалення парламентом першого етапу медичної реформи виділених коштів на вторинну і третинну медичну допомогу катастрофічно не вистачатиме. Вже зараз обсяг недофінансування медичної галузі з державного бюджету складає більше 30%. Заборгованість із виплати заробітної плати – 2,8 млрд. грн. Враховуючи зменшений обсяг медичної субвенції, ОМС стикнуться з гострим дефіцитом коштів на соціально-значущій галузі (обсяг недофінансування освітньої субвенції – 4,5 млрд. грн., медичної субвенції – 7,0 млрд. грн.). Як наслідок, це призведе до того, що органи місцевого самоврядування знову дофінансовуватимуть за рахунок власних коштів потребу в коштах на зарплати вчителів, медиків та утримання зазначених галузей у відносно належному стані.

По-п'яте, не передбачено механізм покриття втрат місцевих бюджетів внаслідок прийняття рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, щодо підвищення у тарифів на електроенергію для зовнішнього освітлення населених пунктів.

По-шосте, не передбачено субвенцію на пільгове перевезення окремих категорій громадян. Складається враження, що держава просто забула про пільговиків, перекинувши їх утримання на місцеві бюджети. Нагадаємо, що останнім часом катастрофічно зростає заборгованість перед перевізниками та надавачами послуг. Так, Укрзалізниця заявила про скасування окремих зупинок, а Укртелеком направив численні звернення в судові інстанції та пригрозив припинення надання послуг. Це фактично майже повністю позбавить пенсіонерів, дітей війни, учасників війни, ветеранів праці тощо державних гарантій на безкоштовний проїзд та інші послуги. Додаткове навантаження на місцеві бюджети щоб забезпечити гарантовані державою послуг складе **2,5 млрд. грн.** Слід зазначити, що право на пільговий проїзд закріплено державою, а не органами місцевого самоврядування.

Переведення визначеного соціального забезпечення на рівень органів місцевого самоврядування призвело до порушення стабільної і передбачуваної системи прав громадян та гарантій їх реалізації, знизило відповідальність держави перед громадянами за виконання своїх соціальних зобов'язань. Звісно, що не всі місцеві ради зможуть у своїх бюджетах запланувати зазначені кошти, адже навіть у фінансово спроможних громад обсяг передбачених коштів із місцевих бюджетів є недостатнім.

Гарантовані державою пільги фактично надаватимуться, виходячи з фінансової спроможності того чи іншого місцевого бюджету, що порушує основні принципи Бюджетного кодексу щодо справедливого і неупередженого розподілу.

По-сьоме, не передбачено субвенції на погашення заборгованості з різниці в тарифах минулих років. Держава не розраховувалась за борги, що виникли в 2013-2015 роки через економічно необґрунтовані тарифи встановлені національним регулятором. У комунальних підприємств відсутні ресурси для покриття таких витрат. Це призводить того, що вони вимушені спрямовувати свої обігові кошти на погашення боргів, які виникли не з їх вини. В свою чергу, органи місцевого самоврядування з метою недопущення зупинки надання комунальних послуг громадянам змушені за рахунок місцевих бюджетів гасити такі борги.

По-восьме, обсяг субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження передбачено в розмірі 137,5 млн. грн (ріст 0%, тобто на рівні минулого року), що значно менше запланованого на 2018 рік збору на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження (**392 млн. грн.**). Тобто виникає ситуація, коли за рахунок надходжень зазначеного збору місцеві бюджети фактично не отримують у повному обсязі кошти на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення. Фактично відбувається невиконання вимог Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», згідно з яким зазначені кошти повинні спрямовуватися виключно на передбачені Законом цілі.

По-дев'яте, в законопроекті не передбачене врегулювання питання середньострокових позик. Кабінет Міністрів України намагається врегулювати дану проблему шляхом прийняття відповідної постанови, що є неправомірним, оскільки відповідно до норм Бюджетного кодексу (п. 21 Прикінцевих та перехідних положень) дане питання повинно бути врегульовано законодавчо.

Тому доцільним є передбачення списання такої заборгованості за рахунок вільного залишку коштів державного бюджету на 01.01.2018.

По-десяте, «Субвенція загального фонду на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань», «Субвенція загального фонду на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії», «Субвенція загального фонду на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги» (разом - 1,2 млрд грн) передбачені також лише на рівень обласних бюджетів, що спричиняє упереджений та необ'єктивний розподіл коштів на медичну галузь, змушує органи місцевого самоврядування базового рівня «випрошувати» зазначені кошти та врегульовувати соціальне невдоволення населення через брак передбачених коштів.

По-одинадцять, обсяг Стабілізаційної дотації передбачений лише в обсязі 1,7 млрд грн, що значно нижче минулого року. В той час коли і таких коштів не вистачає на врегулювання невідкладних проблемних питань у процесі виконання місцевих бюджетів протягом бюджетного періоду.

По-дванадцять, місцеві бюджети недоотримують значні кошти земельного податку через несплату Міноборони зазначеного податку та надання пільги суб'єктам космічної діяльності та літакобудування, надані державою. Доцільно зобов'язати Міноборони неухильно сплачувати земельний податок або передбачити у проекті Державного бюджету України на 2018 рік кошти місцевим бюджетам на компенсацію сплати земельного податку Міністерством оборони України. А також скасувати пільги зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування, надані державою, або збільшити обсяг відповідної субвенції з державного бюджету.

Щодо законопроекту №7116

По-перше, крім передачі на рівень місцевих бюджетів фінансування оплати пільг населенню за житлово-комунальні послуги Уряд пропонує здійснити погашення заборгованості з таких послуг, що утворилася за минулі роки за рахунок коштів місцевих бюджетів. Це призведе до значного погіршення стану виплати пільг за вказані послуги, зростання заборгованості за значного зниження рівня фінансової спроможності місцевих бюджетів. Станом на 01.09.2017 заборгованість складає 8 млрд. грн., а з початком опалювального сезону така заборгованість зросте в рази.

По-друге, законопроектом передбачається внести зміни до ст. 69 Бюджетного кодексу України щодо зарахування до місцевих бюджетів частини плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску лотерей, окрім бюджетів міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад. При цьому не визначено бюджети, до яких може зараховуватись зазначена плата за пункти розповсюдження лотерей, розташовані на території міст обласного значення чи об'єднаних територіальних громад, що порушує цілі децентралізаційної реформи та суперечить підходам щодо справедливого розподілу фінансового ресурсу. Необхідним є включення даного джерела надходжень до доходів бюджетів міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад.

По-третє, не врегульованим залишається питання фінансування освіти та охорони здоров'я, оскільки за рахунок освітньої субвенції, як і в 2017 році, видатки пропонується здійснювати виключно на оплату праці педагогічного персоналу (ч.1 ст. 103²), органи місцевого самоврядування змушені будуть фінансувати за власний рахунок всіх інших працівників (лаборанти, бібліотекарі, кухарі, технічний персонал тощо).

Оскільки коштів на це з держбюджету не передбачається, їх фінансування залежатиме від фінансової спроможності конкретного місцевого бюджету. У разі відсутності таких коштів органи місцевого самоврядування вимушені будуть проводити скорочення та звільнення.

Крім того, Мінфіном не підтримана норма Асоціації міст України щодо надання можливості спрямовувати кошти залишку освітньої субвенції на інші видатки у разі повного забезпечення видатків на оплату праці та відсутності заборгованості.

Фінансування комунальних послуг та енергоносіїв у галузі охорони здоров'я за рахунок коштів місцевого рівня призводить до невідповідності між функціями і повноваженнями місцевого самоврядування та ресурсами, необхідними для їх виконання.

Необхідно звернути увагу на те, що у грудні 2014 року змінами до Бюджетного кодексу для міських бюджетів було зменшено норматив зарахування ПДФО з 75% до 60%. Для компенсації таких змін, було передбачено, що освітня та медична субвенції покривають усі поточні видатки відповідних бюджетних установ. Теперішні пропозиції Мінфіну передбачають передачу ще додаткових повноважень, а норматив ПДФО так і залишається на рівні 60%.

По-четверте, залишення фінансування професійно-технічної освіти на рівні міст-обласних центрів та не врегулювання проблеми оптимального розмежування повноважень (управління та передача майна) в цій галузі призведе до виникнення критичної ситуацій із фінансовим забезпеченням її здобуття у професійно-технічних навчальних закладах.

Слід звернути увагу на те, що у закладах професійно-технічної освіти навчаються не лише мешканці міст-обласних центрів, а як правило мешканці всієї області. Тобто органи місцевого самоврядування міст наділяються не властивими їм повноваженнями: надання за власні кошти освітніх послуг жителям області, а в окремих випадках і з інших регіонів.

По-п'яте, щорічне вилучення з державних програм щодо соціального захисту населення та перенесення пільг на місцевий рівень без компенсаційних ресурсів (зміни до статей 91, 102 Бюджетного кодексу) є прямим порушенням конституційних принципів та звуженням пільг та гарантій населенню з боку держави.

Це призведе до зниження соціальних можливостей та соціальної захищеності громадян. Держава фактично своїми діями унеможливає реалізацію в повній мірі своїх гарантованих соціальних зобов'язань, оскільки місцеві громади, на які згідно з запропонованими змінами до бюджетного законодавства покладено повноваження здійснення виплат окремих пільг та компенсацій, фінансово неспроможні їх виконати.

По-шосте, законопроект пропонується збільшити відсоток вилучення коштів із місцевих бюджетів, які передаються до державного бюджету у вигляді реверсної дотації з 50 до 80 відсотків, що призведе до необґрунтованого

зменшення фінансового ресурсу місцевих бюджетів, які мають рівень надходжень податку на доходи з фізичних осіб на одного мешканця вище 1,1.

По-сьоме, у зв'язку зі зміною з 1 січня 2017 року механізму зарахування акцизного податку з пального до місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування недоотримують значні кошти. В окремих бюджетах обсяг надходжень зазначеного податку складає до 80% надходжень загального фонду.

Виходячи з вищенаведеного, пропонуємо:

1. Здійснити перерозподіл додаткової дотації на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я (16,5 млрд. грн.), включивши в розрахунки бюджети об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення, тобто передбачивши зазначену дотацію всім бюджетам, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом пропорційно розподілу освітньої та медичної субвенцій.

2. Передбачити розподіл спеціальних субвенцій медичної галузі (1,2 млрд грн) всім бюджетам, що мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

3. Збільшити обсяги освітньої субвенції на суму 4,5 млрд. грн. для забезпечення належного фінансування видатків на оплату праці педагогічного персоналу. Закріпити в законопроекті № 7116 норми щодо фінансування видатків на заробітну плату працівників закладів освіти та охорони здоров'я виключно за рахунок субвенцій з державного бюджету, доповнивши статті 103² та 103⁴ Бюджетного кодексу України абзацом наступного змісту: «Видатки на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників навчальних закладів, визначених пунктом 1 цієї статті здійснюється виключно за рахунок коштів освітньої субвенції». При цьому, нормами статей 103² та 103⁴ Бюджетного кодексу України дозволити право органів місцевого самоврядування спрямовувати залишки коштів по освітній та медичній субвенції на здійснення заходів з оптимізації мережі та капітальні видатки відповідних закладів.

4. Списати заборгованість місцевих бюджетів за середньостроковими позиками та безвідсотковими позичками, що надавалися місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку у 2009-2014 роках за рахунок вільного залишку коштів Державного бюджету України, що утворився на початок 2018 року.

5. Закріпити гарантовані державою соціальні пільги за державними програмами соціального захисту шляхом передбачення відповідних субвенцій. Статті 91 та 102 Бюджетного кодексу викласти в редакції Бюджетного кодексу 2015 року (дотримання норм започаткованих бюджетною реформою).

6. Врегулювати проблему пільгового перевезення окремих категорій громадян шляхом прийняття нормативно-правових актів щодо переходу на адресну грошову допомогу в цій сфері або ж виділити субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам у розмірі не менше 2,5 млрд. гривень.

7. Зберегти механізм надання пільг та субсидій за житлово-комунальні послуги за рахунок субвенції з державного бюджету, включити в склад відповідної субвенції і пільги на оплату населенням житлово-комунальних послуг.

8. Врегулювати проблему заборгованості з різниці в тарифах одним із варіантів шляхом списання зазначеної заборгованості та нарахованих штрафних санкцій.

9. Збільшити обсяг субвенції на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, до 392 млн. грн., оскільки виникає ситуація, коли за рахунок надходжень зазначеного збору місцеві бюджети фактично не отримують у повному обсязі кошти на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення.
10. Збільшити норматив зарахування ПДФО для міст обласного значення, ОТГ та м. Києва до рівня 65%
11. Передбачити прямі міжбюджетні відносини з усіма об'єднаними територіальними громадами, в яких відбулися перші вибори у 2017 році.
12. Збільшити обсяг додаткової дотації з державного бюджету на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування до 400 млн. грн., а також зобов'язати Міноборони неухильно сплачувати земельний податок або передбачити у проекті Державного бюджету України на 2018 рік кошти місцевим бюджетам на компенсацію сплати земельного податку Міністерством оборони України.
13. Збільшити обсяг стабілізаційної дотації до 2 млрд. грн. (забезпечення врегулювання оперативних проблемних питань місцевих бюджетів).
14. Збільшити відсоток зарахування екологічного податку до бюджетів місцевого самоврядування до рівня 55%.
15. Передбачити зарахування частини розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, яку встановлює Кабінет Міністрів України, що сплачується ліцензіатами до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів за місцем розташування відповідного пункту розповсюдження державної лотереї.
16. Зберегти існуючий мотиваційний механізм горизонтального вирівнювання, не допустивши зміни відсотка вилучення реверсної дотації з 50% до 80%.
17. Передбачити фінансування ПТУ виключно за рахунок коштів обласних бюджетів.
18. Підвищити частку відрахувань акцизного податку з виробленого та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування з 13,44% до 17,66% у зв'язку із недоотриманням значної суми коштів місцевими бюджетами у 2017 році.

Правки та пропозиції відповідно до Регламенту ВРУ додаються.

Додаток: на 21 арк. в 1 прим.

Виконавчий директор Асоціації



О.В. Слобожан