



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 20 грудня 2016 року № 27-7

м. Київ

Про результати аудиту формування та використання міжбюджетних трансфертів, наданих з Державного бюджету України місцевим бюджетам Харківської області

Відповідно до ст. 98 Конституції України, ст. ст. 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту формування та використання міжбюджетних трансфертів, наданих з Державного бюджету України місцевим бюджетам Харківської області.

За результатом розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Харківська обласна державна адміністрація, органи місцевої влади у цілому забезпечили використання міжбюджетних трансфертів, одержаних з державного бюджету у 2015 році та за 9 місяців 2016 року. У результаті забезпечено умови для функціонування відповідних установ і надання громадянам послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення (на ці напрями спрямовано 94 відс. трансфертів від їх загального обсягу).

Перші результати бюджетної децентралізації на прикладі Харківської області засвідчили, що запровадження реформи дало змогу забезпечити збільшення ресурсу місцевих бюджетів області, змінити структуру їх видатків. Водночас взятий курс на бюджетну децентралізацію ще не підкріплений відповідним законодавчим забезпеченням: за місцевими бюджетами не закріплено достатнього обсягу фінансового ресурсу відповідно до переданих повноважень держави, не затверджено стандартів і нормативів визначення обсягів трансфертів, відсутній чіткий розподіл повноважень та відповідальності на різних рівнях. Як наслідок, місцеві бюджети Харківської області мають високий рівень залежності від трансфертів з державного бюджету.

У 2015 році порівняно з 2014 роком доходи місцевих бюджетів Харківської області зросли на 30,6 відс. (з 14,1 до 18,4 млрд гривень).

З профінансованих у 2015 році обсягів трансфертів у сумі 10,6 млрд грн фактично використано 10,3 млрд грн (97 відс.), у тому числі коштів медичної субвенції – 3,1 млрд грн, освітньої субвенції – 2,3 млрд гривень. На видатки соціального захисту та соціального забезпечення спрямовано 4,3 млрд грн (99 відс. від отриманого з державного бюджету на цю мету ресурсу).

За 9 місяців 2016 року з отриманих коштів освітньої, медичної субвенцій і субвенції на соціальний захист використано 8,2 млрд грн (99 відс. відкритих асигнувань).

Загалом обсяг трансфертів з державного бюджету у 2015 році порівняно з 2014 роком збільшився на 3,0 млрд грн, а планові показники на 2016 рік передбачені на 1,0 млрд грн більше, ніж у 2015 році. При цьому частка міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів області проти 2014 року збільшилася у 2015 році на 3 відс. пункти і становила 57 відсотків.

Найбільш залежними від трансфертів, що мають цільовий характер і рішення про визначення обсягів яких приймаються центральними органами виконавчої влади, є обласний і районні бюджети (стан централізації видатків – 66–79 відсотків).

2. Нормативно-правове забезпечення управління міжбюджетними трансфертами є неповним, містить неузгодженості та правові прогалини, що знижує об'єктивність визначення в державному бюджеті їх обсягів і ускладнює оцінювання відповідності обсягу наданих міжбюджетних трансфертів обсягу переданих державою місцевому самоврядуванню повноважень.

2.1. На сьогодні не затверджені державні соціальні стандарти і нормативи (в описовому та вартісному вигляді), що згідно з вимогами ч. 3 ст. 94 Бюджетного кодексу України є умовою для розрахунку обсягів медичної та освітньої субвенцій. Мінімальне і максимальне значення таких нормативів з урахуванням обсягів фінансових ресурсів також не затверджене.

Як наслідок, неможливо об'єктивно спланувати і оцінити достатність коштів і повноту забезпечення потреби фінансовим ресурсом, який спрямовується на галузь охорони здоров'я та освіти.

2.2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" поділяє повноваження органів місцевого самоврядування на власні та делеговані. Водночас у Бюджетному кодексі України, що розподіляє видатки між різними видами місцевих бюджетів, поділ видатків на власні та делеговані відсутній. Через таку неузгодженість на даний час немає чіткого розподілу функціональних і відповідних видаткових повноважень (для їх бюджетного фінансування) центральних та місцевих органів влади.

3. Методика визначення Мінфіном обсягів базової та реверсної дотацій, медичної та освітньої субвенцій, яка ґрунтується на офіційних даних звітності Держстату про чисельність наявного населення, не враховує внутрішньо переміщених до Харківської області осіб з Донецької та Луганської областей. Як наслідок, місцеві бюджети Харківської області у 2015 і 2016 роках недоодержали значного обсягу міжбюджетних трансфертів.

За даними Департаменту соціального захисту населення Харківської обласної державної адміністрації, станом на 01.01.2015 на обліку перебувало 107,35 тис. осіб, на 01.01.2016 – 209,8 тис. осіб, які були внутрішньо переміщені до Харківської області з Донецької та Луганської областей.

В обласному бюджеті, за розрахунком Мінфіну, реверсна дотація на 2016 рік визначена в сумі 12,2 млн гривень. У разі врахування в розрахунку 187,7 тис. внутрішньо переміщених осіб (станом на 28.08.2015) реверсна дотація для обласного бюджету мала б не визначатися. Аналогічна ситуація із розрахунком реверсної та базової дотацій по інших місцевих бюджетах області (районних і бюджетах міст обласного значення). У разі врахування в розрахунках кількості внутрішньо переміщених осіб загальна сума реверсної дотації по області зменшилася б на 129,6 млн гривень.

При розрахунку Мінфіном обсягів освітньої субвенції для Харківської області на 2016 рік не передбачені видатки на навчання в загальноосвітніх навчальних закладах 5901 учня, переміщеного з районів тимчасово окупованих територій Луганської та Донецької областей. З урахуванням таких учнів видатки освітньої субвенції на 2016 рік повинні були збільшитися на 60,1 млн гривень.

Якщо б Мінфін врахував у розрахунку медичної субвенції кількість внутрішньо переміщених осіб, її обсяг для місцевих бюджетів Харківської області у 2016 році мав би бути більшим на 139,9 млн гривень. Частково цей недолік виправлено шляхом перерозподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету між місцевими бюджетами, який проведено відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 520-р. У результаті для місцевих бюджетів Харківської області обсяг медичної субвенції для обслуговування громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, збільшено на 68,7 млн гривень.

4. Розпорядниками освітньої та медичної субвенцій у Харківській області допущено окремі порушення і недоліки в управлінні коштами міжбюджетних трансфертів, внаслідок чого знижено продуктивність їх використання.

4.1. У цілому розпорядниками коштів у сфері охорони здоров'я з недотриманням вимог законодавства в частині ліцензійних умов діяльності, оплати праці, штатних нормативів, заходів економного використання коштів тощо у 2015 році використано **69,9 тис. грн**, у звітному періоді 2016 року – **52,3 тис. гривень**. Встановлено факти непродуктивного використання

бюджетних коштів – **72,9 тис. грн** і **3,5 тис. грн** відповідно. Також виявлено резерви коштів для зменшення дефіциту медичної субвенції в області.

Зокрема, КЗОЗ "Центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф" (Забашта В.Ф.) орендує 72 приміщення (будівлі) загальною площею 18,8 тис. м кв., у яких розміщені відділення екстреної (невідкладної) медичної допомоги та центральний диспетчерський пункт, третина з яких, за розрахунками аудиторів, фактично не використовується. Вжиття заходів спеціалістами управління охорони здоров'я Харківської обласної державної адміністрації спільно з фахівцями КЗОЗ "Центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф" щодо об'єднання 3 і 5 підстанцій центру забезпечить економію бюджетних коштів на їх утримання в сумі 200,0 тис. грн на рік.

У медичних закладах Харківської області кількість ліжок у стаціонарах перевищує затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1024 "Про затвердження нормативу забезпечення стаціонарними лікарняними ліжками у розрахунку на 10 тис. населення" норматив на 15 одиниць. Проведена управлінням охорони здоров'я Харківської облдержадміністрації оптимізація 1058 ліжок стаціонарних закладів дала змогу вже зекономити 2539,2 тис. грн бюджетних коштів і спрямувати їх на невідкладні потреби галузі. Отже, подальша оптимізація ліжкового фонду є реальним резервом для зменшення дефіциту фінансування медичної галузі в області.

4.2. Розпорядниками коштів у сфері освіти з недотриманням вимог законодавства щодо умов оплати праці, штатних нормативів, вимог до фахової освіти використано у 2015 році – **87,4 тис. грн**, у звітному періоді 2016 року – **28,0 тис. гривень**.

У навчальних закладах Харківського району педагогами працюють 29 осіб, які не мають відповідної фахової освіти, що є порушенням ст. 54 Закону України "Про освіту" і ст. 24 Закону України "Про загальну середню освіту". Загальна сума видатків на оплату праці цих педагогів становила за 2015 рік – 946,2 тис. грн, за 8 місяців 2016 року – 795,2 тис. гривень.

Під час контрольного заходу та за його результатами об'єктами контролю вжито низку заходів щодо усунення допущених порушень і недоліків. Зокрема, Харківським обласним клінічним центром урології та нефрології ім. В. І. Шаповала утримано з працівників зайво нараховану заробітну плату в сумі 8,6 тис. грн; розроблено механізм оплати послуг з надання медичної допомоги іноземним громадянам. Відділом освіти Харківської районної державної адміністрації розпочато претензійну роботу з постачальником автобусів щодо стягнення пені в сумі 9,2 тис. грн за прострочення терміну поставки; утримано зайво виплачену допомогу на оздоровлення в сумі 1,5 тис. гривень. Департаментом науки і освіти Харківської обласної державної адміністрації скорочено дві штатні одиниці вахтерів комунального закладу "Харківський спеціальний навчально-виховний комплекс ім. В.Г. Короленка Харківської обласної ради", тобто кількість посад цієї категорії приведено у відповідність.

5. У цілому результати аудиту на прикладі Харківської області засвідчили значну централізацію на законодавчому рівні повноважень щодо формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

У 2015 році порівняно з 2014 роком спостерігалось зростання фінансової самостійності (незалежності від дотацій) місцевих бюджетів Харківської області, однак рівень централізації в управлінні коштами підвищився з 54 відс. у 2014 році до **57 відс.** у 2015 році (за планом на 2016 рік – 55 відсотків). **Найбільш залежними від трансфертів у 2015 році були обласний бюджет – на 66,4 відс.** (у 2014 році – 67,0 відс.) і **районні бюджети – 79,3 відс.** (80,0 відсотка). Внаслідок проведеної децентралізації ресурсна база збільшилася однаково на рівні районних бюджетів, бюджетів сіл і селищ, хоча з районних бюджетів фінансується по області майже 90 відс. обсягів видатків району, утримується мережа бюджетних установ, у тому числі освіти та охорони здоров'я.

Впровадження бюджетної реформи дало можливість у **2015 році** забезпечити надходження до місцевих бюджетів області **747,2 млн грн додатково** закріплених доходів: акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів; 10 відс. податку на прибуток підприємств; плати за надання адміністративних послуг; податку на нерухоме майно об'єктів нежитлової нерухомості; транспортного податку. На 2016 рік заплановано отримати 911,9 млн грн таких доходів, тобто на 22 відс. більше порівняно з 2015 роком.

Проте за окремими доходами, частина яких до 2015 року була закріплена за місцевими бюджетами Харківської області (податок на доходи фізичних осіб, крім податку з доходу у вигляді процентів, рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення), **до державного бюджету надійшло 1262,1 млн грн** (на 2016 рік заплановано 1688,1 млн грн таких надходжень).

Враховуючи зазначене, розширення дохідної бази місцевих бюджетів одночасно з передачею до державного бюджету певної частки доходів, які раніше зараховувалися до місцевих бюджетів, не забезпечило збільшення у 2015 році порівняно з 2014 роком надходжень (без урахування трансфертів) до місцевих бюджетів Харківської області (фактично чистий приріст доходів мав від'ємне значення і становив 514,9 млн гривень).

Інфляційні процеси, що відбулися в країні протягом 2015 року (індекс інфляції у грудні 2015 року до грудня 2014 року становив 43,3 відс.), фактично поглинули приріст доходів місцевих бюджетів. Як наслідок, відчутних змін у фінансуванні основних галузей Харківської області не відбулося. Так, видатки на охорону здоров'я з розрахунку на 1 мешканця Харківської області зросли у 2015 році порівняно з 2014 роком з 1,0 тис. грн до 1,3 тис. грн (на 30 відсотків). На 2016 рік порівняно з 2015 роком збільшення таких видатків має становити 8 відс. (зростання до 1,4 тис. гривень). При цьому в структурі видатків на освіту та охорону здоров'я частка видатків на оплату праці з нарахуваннями й оплату комунальних послуг та енергоносіїв становить 73 відс. і 85 відс. відповідно.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту формування та використання міжбюджетних трансфертів, наданих з Державного бюджету України місцевим бюджетам Харківської області затвердити.

2. Про результати аудиту поінформувати **Верховну Раду України**.

3. Відомості про результати аудиту формування та використання міжбюджетних трансфертів, наданих з Державного бюджету України місцевим бюджетам Харківської області у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** і рекомендувати доручити центральним органам виконавчої влади прискорити роботу із затвердження в описовому та вартісному вигляді соціальних нормативів за кожним із делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю, визначення мінімального і максимального значення таких нормативів з урахуванням обсягів фінансових ресурсів.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту формування та використання міжбюджетних трансфертів, наданих з Державного бюджету України місцевим бюджетам Харківської області надіслати **Харківській обласній державній адміністрації** та рекомендувати вжити заходів щодо:

- продовження роботи з приведення ліжкового фонду області у відповідність із нормативами, встановленими постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1024 "Про затвердження нормативу забезпечення стаціонарними лікарняними ліжками у розрахунку на 10 тис. населення";

- подальшої оптимізації та раціонального використання приміщень відділеннями екстреної (невідкладної) медичної допомоги та центральним диспетчерським пунктом КЗОЗ "Центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф";

- проведення атестації осіб, які не мають відповідної фахової освіти та працюють педагогами в навчальних закладах Харківського району.

5. Інформацію про результати аудиту надіслати **Міністерству фінансів України** та рекомендувати:

- підготувати у встановленому порядку зміни до Бюджетного кодексу України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" в частині чіткого розподілу функціональних і видаткових повноважень (щодо їх бюджетного фінансування) центральних та місцевих органів влади; визначення змісту поняття та складових частин першочергових і гарантованих послуг; визначення поняття "загальнодержавні витрати" та функцій головних розпорядників коштів щодо таких витрат;

- визначити механізм урахування при розрахунку обсягів базової та реверсної дотацій кількості осіб, внутрішньо переміщених до Харківської області з Донецької та Луганської областей.

6. Інформацію про результати аудиту надіслати **Міністерству освіти і науки України** та рекомендувати:

- надати пропозиції Кабінету Міністрів України щодо необхідності проведення державної політики з оптимізації професійно-технічних навчальних закладів з урахуванням зміни напрямів підготовки робітничих кадрів з державного на регіональне замовлення;

- визначити механізм врахування при розрахунку обсягів освітньої субвенції кількості учнів, внутрішньо переміщених до Харківської області з Донецької та Луганської областей.

7. Інформацію про результати аудиту надіслати **Міністерству охорони здоров'я України** та рекомендувати визначити механізм врахування при розрахунку обсягів медичної субвенції кількості осіб, внутрішньо переміщених до Харківської області з Донецької та Луганської областей.

8. Оприлюднити рішення Рахункової палати та результати його розгляду об'єктами контролю на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Самуся Г.Ю.

Т. в. п. Голови

О.С. Яременко