



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 288-09-59
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

23.05.2018 № 18-1086

На № _____ від _____

Прем'єр-міністру України
Гройсману В. Б.

Щодо результатів аналізу
формування та використання
міжбюджетних трансфертів

Шановний Володимире Борисовичу!

На засіданні Рахункової палати 24 квітня 2018 року було розглянуто та затверджено Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016-2017 роках, а також за підсумками його обговорення прийнято рішення.

Згідно з вимогами частини третьої статті 39 Закону України "Про Рахункову палату" надсилаємо відомості у формі рішення Рахункової палати (додається) і просимо поінформувати про вжиті за результатами його розгляду заходи.

Додаток: на 10 арк.

З повагою

Голова

В. В. Пацкан

Вик.: Чорна О.М.
тел. (044) 200-43-67

ДЕПАРТАМЕНТ ДОКУМЕНТООБІГУ ТА КОНТРОЛЮ
СЕКРЕТАРІАТУ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
№ 21606/0/1-18 від 29.05.2018

67

11:52:07



67
0201



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 24 квітня 2018 року № 11-1

м. Київ

Про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках

Відповідно до ст. 98 Конституції України, ст. ст. 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Державний бюджет України в частині надання трансфертів місцевим бюджетам у 2016 році виконано на 99,6 відс., у 2017 році – на 98 відсотків. Місцеві бюджети отримали ресурс у сумі 196 і 273 млрд грн відповідно. Загалом на місцевому рівні забезпечено освоєння близько 96 відс. отриманих коштів.

Із отриманих трансфертів 48 відс. коштів спрямовано на поточні видатки бюджетних установ (заробітна плата з нарахуваннями, медикаменти, продукти харчування тощо); 46 відс. – на надання населенню пільг, субсидій, допомог; 6 відс. – на капітальні видатки (ремонти, будівництво, придбання обладнання).

Реформа міжбюджетних відносин, започаткована Законом України від 28.12.2014 № 79 через внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), забезпечила розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок закріплення нових видів надходжень, зростання доходів місцевих бюджетів у два рази (з 232 млрд грн у 2014 році до 502 млрд грн у 2017 році), запровадження надання освітньої і медичної субвенцій, обсяги яких перевищують 50 млрд грн кожна, встановлення нової системи вирівнювання доходів місцевих бюджетів за податком на прибуток підприємств і податком на доходи фізичних осіб, перехід на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом 665 місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад, розширення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування. Зміна механізму вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів дала можливість зменшити диспропорції в їх доходах за податком на прибуток підприємств і податком на доходи фізичних осіб з 45 разів у 2014 році до 5 разів у 2017 році.

Водночас система міжбюджетних відносин у 2016–2017 роках характеризувалася загальною нестабільністю і відсутністю збалансованої системи дотацій та субвенцій, оскільки надання і використання міжбюджетних трансфертів відбувалося за відсутності чіткого розмежування функціональних і відповідних видаткових повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Як наслідок – неодноразовий перерозподіл видатків між місцевими бюджетами та державним бюджетом; зміна видів трансфертів і напрямів їх використання; непрогнозоване затвердження в держбюджеті посеред року нових субвенцій; запізніле затвердження порядків та умов використання низки трансфертів.

Ще однією системною проблемою бюджетного процесу та його ефективності, яка також впливає на освоєння бюджетних ресурсів, є надходження трансфертів до місцевих бюджетів, особливо на капітальні видатки, наприкінці бюджетного періоду. Так, у 2016 році 60 млрд грн (31 відс.), а у 2017 році 74,8 млрд грн (27 відс.) від загального обсягу трансфертів перераховано з державного до місцевих бюджетів у листопаді-грудні бюджетного року.

Такі недоліки призвели до необґрунтованого затвердження в держбюджеті обсягів окремих трансфертів, несправедливого розподілу їх коштів між місцевими бюджетами. Заплановані показники з перерахування з державного бюджету до місцевих бюджетів коштів за низкою бюджетних програм не виконано на 6,9 млрд гривень. Водночас у регіонах не освоєно 15,5 млрд грн виділених їм асигнувань за трансфертами, з яких 0,9 млрд грн повернено до державного бюджету як невикористані.

Таким чином, організаційно-структурна децентралізація поки що не забезпечила самостійності переважної більшості органів місцевого самоврядування, суттєво не підвищила їх відповідальності за ефективність використання коштів трансфертів з державного бюджету, не покращила в очікуваній мірі якість надання населенню суспільних послуг.

2. Нормативно-правове забезпечення управління міжбюджетними трансфертами було недосконалим і неповним, що знижувало рівень обґрунтованості планування та розподілу таких ресурсів.

2.1. Через відсутність законодавчо визначених чітких функцій держави, які передані на виконання органам місцевого самоврядування, видатки місцевих бюджетів з року в рік здійснюються непрогнозовано, управління фінансовими ресурсами здійснюється неефективно, а також створено передумови для невизначеності сфер фінансової відповідальності між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

На даний час Кодекс містить норми щодо здійснення за рахунок коштів місцевих бюджетів видатків, які визначаються функціями держави і можуть бути передані місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Однак Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" не містить чіткого і взаємовиключного переліку власних і делегованих органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування повноважень за галузями бюджетної сфери, а Кодекс взагалі не розмежовує видатків на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування і делегованих їм державою.

Як наслідок – постійний перерозподіл видатків місцевих бюджетів між тими, що покриваються за рахунок трансфертів, і тими, що не покриваються ними.

Наприклад, до 2014 року повноваження з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної та комунальної власності належали до функцій держави, на фінансування яких у державному бюджеті передбачалася дотація вирівнювання, у 2015 році надавалася субвенція на підготовку робітничих кадрів. З 2016 року з переліку трансфертів виключено субвенцію на підготовку робітничих кадрів.

За освітньою і медичною субвенцією у 2015 році було закріплено напрями покриття видатків місцевих бюджетів на оплату поточних видатків, а в 2016 році з цих напрямів виключено видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. У 2017 році напрями освітньої субвенції доповнено видатками на вищі навчальні заклади I-II рівня акредитації, а з напрямів субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту виключено видатки місцевих бюджетів на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг та пільгового проїзду громадським транспортом.

У результаті з 2015 року на місцеві бюджети покладено видатки на утримання закладів, установ, організацій і заходів освіти, культури, охорони здоров'я та фізичної культури і спорту, які до цього часу утримувалися за рахунок державного бюджету, з 2016 року – видатки на підготовку робітничих кадрів, обсяг фінансових ресурсів державного бюджету на які у 2015 році становив 6 млрд грн, видатки на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг і пільгового проїзду громадськими транспортом – 2 млрд грн; з 2017 року – видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв закладів освіти та охорони здоров'я в сумі близько 7 млрд гривень. Однак передача таких видатків усупереч вимогам частини першої ст. 85 Кодексу не супроводжувалася закріпленням за місцевими бюджетами відповідного обсягу загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також міжбюджетних трансфертів.

Одна з причин передачі місцевим бюджетам додаткових повноважень без відповідного ресурсу, що створює кризові ситуації у фінансуванні окремих галузей, – відсутність покладених на Мінфін завдань і фактичне нездійснення ним обрахунку прогнозних показників видатків місцевих бюджетів з метою визначення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування виконувати делеговані їм повноваження. За таких умов передбачені в держбюджеті на 2016 і 2017 роки стабілізаційна дотація та додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я стали своєрідним інструментом вирішення проблемних питань фінансування в ручному режимі.

2.2. У 2016–2017 роках одним із засобів для покриття видатків місцевих бюджетів на професійно-технічні навчальні заклади була стабілізаційна дотація, виділення якої зумовлено недостатністю коштів місцевих бюджетів для покриття відповідних видатків. Наприкінці 2017 року з державного бюджету виділено додаткову дотацію на здійснення переданих з держбюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я (оплату праці непедагогічних працівників і оплату комунальних послуг), які мають здійснюватися за рахунок власних доходів місцевих бюджетів.

Водночас у 2017 році 92 місцевим бюджетам, які перерахували до держбюджету реверсну дотацію на загальну суму 1,2 млрд грн, надано з держбюджету додаткову дотацію на суму 3,2 млрд гривень. Отже, додаткова дотація стала резервним джерелом для покриття дефіциту коштів місцевих бюджетів, що свідчить про недоліки в плануванні та забезпеченні фінансовим ресурсом реалізації функцій держави. Однак навіть виділення таких коштів не задовольняє в повному обсязі потребу бюджетних установ.

Поряд з цим за рішеннями голів місцевих рад на депозитних рахунках в установах банків протягом 2017 року було розміщено майже 24 млрд грн тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів. Зокрема, Дніпропетровська область – 4,1 млрд грн, Донецька область – 2,8 млрд грн, Вінницька область – 1,7 млрд грн, Волинська область – 1,6 млрд грн тощо.

2.3. Кодексом не встановлено чітких часових меж для затвердження Кабінетом Міністрів України порядків та умов надання нових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, що передбачені шляхом внесення змін до закону про держбюджет. Відсутність цієї норми призводить до тривалого затвердження таких порядків і умов з моменту передбачення субвенцій в держбюджеті шляхом внесення відповідних змін, а значить, створює передумови для неосвоєння бюджетних коштів у відповідному бюджетному періоді.

2.4. Бюджет м. Києва відповідно до норм ст.ст. 98 і 99 Кодексу не бере участі в горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності (до 2015 року з бюджету м. Києва вилучалися кошти до держбюджету). У разі включення бюджету м. Києва до горизонтального вирівнювання обсяги вилучення у 2017 році становили б близько 4 млрд гривень. Для порівняння: законом про держбюджет на 2017 рік реверсна дотація (тобто вилучення до державного бюджету з усіх місцевих бюджетів, крім бюджету м. Києва) затверджено і вилучено в загальному обсязі 3,9 млрд гривень.

У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо реформи міжбюджетних відносин), який прийнятий та набрав чинності з 2015 року, зазначено, що показники доходів столичного бюджету не враховуються під час здійснення фіскального вирівнювання; обсяг коштів, що перевищує середній показник надходжень за податками на одного жителя по Україні, не вилучається і може бути спрямований на фінансування видатків для виконання м. Києвом функцій столиці. Однак ні в Кодексі, ні в цьому Законі таку норму не відображено. Це, з одного боку, створює ризики невиконання вимог Закону України "Про столицю України – місто-герой Київ" щодо забезпечення фінансування створення належних умов для діяльності у місті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав, збереження та відновлення пам'яток історії, культури, архітектури, з іншого – виводить з-під зовнішнього державного фінансового контролю щонайменше 2 млрд гривень.

2.5. Кодекс не містить чітких норм щодо порядку визначення обсягів додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я у державному бюджеті та критеріїв визначення обсягів стабілізаційної дотації, що створює підстави для затвердження в законі про держбюджет відповідних додаткових дотацій у

необґрунтованих обсягах. Окремі методики та правила, на підставі яких згідно з принципом обґрунтованості бюджетної системи (п. 5 частини першої ст. 7 Кодексу) визначаються обсяги цих трансфертів, не затверджені.

Крім того, Кабінетом Міністрів України всупереч частині другій ст. 97 Кодексу не визначені критерії розподілу додаткових дотацій між місцевими бюджетами, що створює ризики несправедливого і упередженого розподілу трансфертів між територіальними громадами.

3. Недостатність контролю з боку керівництва Мінфіну за правильністю розрахунків його структурними підрозділами базової та реверсної дотацій призвела до необґрунтованого як визначення обсягів окремих трансфертів у державному бюджеті на 2016 і 2017 роки, так і розподілу їх між місцевими бюджетами.

3.1. У розрахунках податку на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податку на доходи фізичних осіб для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад департаментом місцевих бюджетів Мінфіну застосовано некоректні відомості щодо чисельності населення та надходжень податків тих населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. Зазначене призвело до затвердження в держбюджеті для обласних бюджетів на 2016 рік завищених на 38,2 млн грн обсягів надання базової дотації і вилучення з місцевих бюджетів (реверсна дотація) 70,8 млн грн; для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад – завищених на 58,1 млн грн обсягів базової дотації і заниження на 33 млн грн обсягів реверсної дотації. Це свідчить про неналежне планування Мінфіном відповідних видатків Державного бюджету України. Розрахунки дотацій на 2017 рік Мінфіном здійснено відповідно до об'єктивних параметрів.

3.2. При розрахунку обсягів базової і реверсної дотацій для бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад і районних бюджетів на 2016 і 2017 роки Мінфіном застосовано підхід до обрахунку середнього значення податку на доходи фізичних осіб на одного жителя (відношення загального обсягу податку за усіма зведеними бюджетами до загальної чисельності населення цих бюджетів по Україні), який не відповідає математичним правилам обрахунку середнього значення (розрахунок підсумку обсягів податку на доходи фізичних осіб на одного жителя за кожним бюджетом із подальшим діленням цього підсумку на кількість місцевих бюджетів). У результаті середнє значення податку на одного жителя при розрахунку дотацій на 2017 рік завищено на 236,3 грн (на 23 відсотки). Як наслідок, у держбюджеті на 2017 рік затверджено завищений обсяг базової дотації на 1035,5 млн грн, а обсяг реверсної дотації занижено на 520,5 млн гривень.

4. У цілому у 2016 році з 24 бюджетних програм заплановані показники перерахування трансфертів з державного до місцевих бюджетів не виконано за однією програмою, частково – за вісьма програмами. У 2017 році з 32 бюджетних програм частково не виконано план фінансування за 13-ма трансфертами.

Зокрема, у 2016 році взагалі не виконано плану з перерахування 350,0 млн грн для реалізації проектів у рамках Надзвичайної кредитної

програми для відновлення України. За інформацією Мінрегіону, кошти з державного бюджету місцевим бюджетам не спрямовувалися, оскільки в держбюджеті не планувалися видатки на оплату податків, мита й інших платежів, що мали сплачуватися позичальником при використанні кредитів відповідно до Фінансової угоди між Україною та Європейським інвестиційним банком (Проект „Надзвичайна кредитна програма для відновлення України”), ратифікованої Законом України від 22.04.2015 № 346-VII.

У 2016 і 2017 роках найбільші обсяги коштів не перераховано за субвенціями на здійснення державних програм соціального захисту (у 2016 році – 253,6 млн грн, або 0,3 відс., у 2017 році – 1242,1 млн грн, або 0,9 відс. від плану), що пов'язано з відсутністю потреби в них, а саме взятих фактичних зобов'язань місцевих бюджетів щодо надання пільг, житлових субсидій і допомоги окремим категоріям громадян. Крім того, в значних обсягах у 2017 році не виконано плану з перерахування субвенції на погашення різниці в тарифах (у сумі 1402,1 млн грн, або 44 відс. річного плану), що пов'язано з відсутністю договорів про організацію взаєморозрахунків на цю суму.

5. Місцевими органами влади забезпечено високий показник освоєння трансфертів на місцевому рівні (близько 96 відсотків). Однак внаслідок запровадження законом про держбюджет нових видів субвенцій на капітальні видатки у другій половині року, довготривалого затвердження Кабінетом Міністрів України порядків та умов надання субвенцій, а також невжиття належних заходів розпорядниками коштів щодо укладання договорів та контролю за їх виконанням, відміни або зволікання з проведенням закупівель та з інших причин частина коштів не була використана та повернена до державного бюджету.

Загалом у 2016 році використано 184,7 млрд грн трансфертів (97,6 відс.) від отриманих коштів, у 2017 році – 239,0 млрд грн (95,2 відсотка). До державного бюджету повернено як невикористані 559,1 і 338,8 млн грн відповідно. При цьому через наявність норм щодо збереження на рахунках місцевих бюджетів на кінець бюджетного періоду залишків невикористаних коштів окремих субвенцій станом на кінець 2017 року на відповідних рахунках зберігалось 11,6 млрд грн (до 5 відс. річного обсягу надходжень таких трансфертів). Основна частка такого залишку (70 відс.) припадала на освітню субвенцію та субвенцію на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості.

Водночас за результатами контрольних заходів, проведених у 2016–2017 роках з питань використання міжбюджетних трансфертів, виявлено порушень вимог законодавства при використанні субвенцій на загальну суму майже 2 млрд гривень.

Найтипівішими порушеннями при використанні субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту були безпідставне нарахування та виплата допомог, пільг, субсидій; у частині субвенцій капітального призначення – безпідставне (зайве) перерахування коштів за фактично непоставлений товар або невиконані роботи; щодо субвенцій на поточні видатки – непродуктивне використання коштів на закупівлю медикаментів, безпідставна виплата заробітної плати.

6. Результати аналізу структури доходів місцевих бюджетів у 2016 і 2017 роках загалом засвідчили їх залежність значною мірою від трансфертів з державного бюджету (на 53 і 54 відс. відповідно), що не співвідноситься із загальноєвропейськими тенденціями, які склалися в інших європейських країнах, та нормами Європейської хартії місцевого самоврядування в частині наділення органів місцевого самоврядування свободою проводити свою політику. В більшості країн Європи частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів не перевищує 50 відс. (Франція – 23 відс., Швеція – 37 відс., Польща – 29,2 відсотка).

У загальному обсязі трансфертів, що надходили до місцевих бюджетів України у 2016 і 2017 роках, 94 відс. становили цільові трансферти (субвенції). Частка дотацій, які не мають цільового призначення, була незначною (6 відсотків). У країнах Європи, що трансформуються (Польща, Латвія), дотації становлять близько 30 відс., а в країнах зі стабільною економікою (Німеччина, Франція, Швеція) – до 70 відс. від обсягу усіх трансфертів, одержаних з державного бюджету.

На сьогодні суттєва перевага у складі трансфертів субвенцій над дотаціями має об'єктивне пояснення: у перехідний трансформаційний період в умовах децентралізації та водночас незадовільного рівня бюджетної дисципліни на місцях більш затребуваною для держави є така форма трансферту, яка дозволяє здійснювати предметний державний фінансовий аудит з метою забезпечення досягнення цілей фінансування.

7. Результати проведеної реформи міжбюджетних відносин забезпечили у 2017 році ріст доходів місцевих бюджетів у два рази (з 232 млрд грн у 2014 році до 502 млрд грн у 2017 році) та спрямування з державного до місцевих бюджетів більше 90 відс. трансфертів, які мають цільовий характер.

Однак застосовані інструменти міжбюджетного регулювання є недосконалими, оскільки запроваджена з 2015 року система горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, яка полягає у приведенні доходів місцевих бюджетів з податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб до середнього по Україні значення, не забезпечує усунення значних відмінностей у дохідній спроможності місцевих бюджетів.

7.1. Зокрема, найменш фінансово забезпеченими як до реформи, так і після залишаються районні бюджети (у 2014 році дотаційними були більше 99 відс. від усіх районних бюджетів, у 2017 році – 82 відсотки). Відмінності між найбільшим і найменшим значеннями податку на доходи фізичних осіб за бюджетами міст обласного значення, бюджетами районів, об'єднаних територіальних громад у розрахунку на одного жителя після вирівнювання становлять майже п'ять порядків (найбільше значення такого податку – майже 4 тис. грн на одного жителя, найменше – 750 гривень).

7.2. Система горизонтального вирівнювання в нинішньому вигляді не стимулює повною мірою органи місцевого самоврядування до залучення додаткових надходжень і розширення бази оподаткування. Зокрема, зведення для розрахунку базової та реверсної дотацій в одну групу всіх місцевих бюджетів, що беруть участь у системі горизонтального фінансового вирівнювання (міст обласного значення, районних бюджетів і бюджетів

об'єднаних територіальних громад), призводить до надмірного вилучення з одних бюджетів податку на доходи фізичних осіб та необґрунтовано більшої підтримки інших. Зокрема, найбільше вилучення реверсної дотації здійснюється з міст обласного значення, оскільки вони мають високі порівняно з іншими бюджетами обсяги надходжень податку на доходи фізичних осіб. Загалом у 2016 і 2017 роках бюджетами міст перераховано до державного бюджету 72 відс. загального обсягу реверсної дотації.

7.3. Відсутність у Кодексі параметрів, що враховують реальні відмінності у податкоспроможності місцевих бюджетів (на даний час Кодекс передбачає вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за середнім значенням, тобто врахування в розрахунку надмірно забезпечених та малозабезпечених доходами бюджетів), створює необ'єктивні підходи до вирівнювання їх доходів. Зокрема, на даний час кількість бюджетів, які отримують базову дотацію (721 бюджет, або 74 відс.), переважає кількість бюджетів, які перераховують реверсну дотацію (150 бюджетів, або 15 відс.), і лише 102 бюджети, або 11 відс., мають достатній рівень доходів (вирівнювання щодо них не здійснюється).

Внесення змін до Кодексу в частині запровадження механізму вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів за медіанним значенням, замість нині діючого вирівнювання за середнім значенням, забезпечить об'єктивний розподіл фінансового ресурсу та більшу збалансованість місцевих бюджетів. Впровадження такого параметра в кожній з груп місцевих бюджетів забезпечить рівну кількість дотаційних бюджетів (386 бюджетів, або 40 відс.) і бюджетів з вилученням (403 бюджети, або 41 відс.), а також збільшення кількості бюджетів, щодо яких вирівнювання не здійснюється (184 бюджети, або 19 відсотків).

8. Об'єднання територіальних громад у 2016–2017 роках суттєво збільшило їх дохідну базу порівняно з бюджетами місцевих рад, що увійшли до складу громад. Проте незважаючи на закріплення додаткових джерел доходів і надання з державного бюджету медичної, освітньої субвенцій та субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення, виконання об'єднаними територіальними громадами (ОТГ) делегованих повноважень у відповідних сферах забезпечено неповною мірою.

Об'єдналися насамперед ті громади, на території яких розміщена потужна податкова база у вигляді податку на доходи фізичних осіб (великі підприємства – найбільші платники), розмір якої забезпечує достатній рівень податкоспроможності. Це призводить до зменшення обсягів надходжень податку на доходи фізичних осіб до районного бюджету, на території якого таке ОТГ утворено, та знижує зацікавленість в об'єднанні інших громад району, оскільки не забезпечує їм достатньої податкоспроможності.

Більшістю ОТГ, що були об'єктами аналізу, не організовано у 2016–2017 роках надання первинної медичної допомоги мешканцям громад у лікувальних закладах, нарахування і виплату державних допомог, пільг, субсидій за програмами державного соціального захисту населення у зв'язку з відсутністю відповідної мережі медичних закладів, органів соціального захисту, програмного і кадрового потенціалу (ці повноваження фактично передано районам). Зазначеному завадила також відсутність визначення на

законодавчому рівні типової інфраструктури об'єднаних територіальних громад і галузевих пріоритетів для спрямування коштів субвенції на формування та розвиток їх інфраструктури, а також інших коштів державного бюджету на капітальні видатки.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках затвердити.

2. Про результати аналізу поінформувати Верховну Раду України.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

1) при підготовці проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019–2021 роки в частині взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами включити такі положення:

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях за принципом субсидіарності;

- забезпечення об'єктивності перерозподілу ресурсу між місцевими бюджетами відповідних рівнів шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині запровадження горизонтального вирівнювання із застосуванням показника медіанного значення індексу податкоспроможності окремо за групами: бюджети міст обласного значення, бюджети об'єднаних територіальних громад, районні бюджети;

- подальше формування об'єднаних територіальних громад навколо адміністративно-територіальних центрів, які вже мають необхідну інфраструктуру з чітким визначенням пріоритетів для спрямування коштів субвенції на формування їх інфраструктури;

- визначення частки надходжень податку на доходи фізичних осіб до бюджету м. Києва, яка спрямовується на фінансування видатків для виконання м. Києвом специфічних функцій столиці;

- унормування терміну затвердження порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, що передбачені шляхом внесення змін до закону про держбюджет, і критеріїв розподілу додаткових дотацій між місцевими бюджетами.

2) при розробленні нової редакції Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" вказати в ньому чіткий і взаємовиключний перелік власних повноважень органів місцевого самоврядування та делегованих їм органами виконавчої влади;

3) підготувати та подати до Верховної Ради України законопроект щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині:

- встановлення терміну затвердження порядку та умов надання трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, що передбачені шляхом внесення змін до закону про держбюджет;

- визначення частки надходжень податку на доходи фізичних осіб до бюджету м. Києва, яка спрямовується на фінансування видатків для виконання м. Києвом специфічних функцій столиці;

- передбачення горизонтального вирівнювання із застосуванням показника медіанного значення індексу податкоспроможності окремо за групами: бюджети міст обласного значення, бюджети об'єднаних територіальних громад, районні бюджети;

4) затвердити на виконання норм частини другої ст. 97 Бюджетного кодексу України критерії розподілу додаткових дотацій між місцевими бюджетами;

5) внести зміни до Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375, і покласти на Міністерство фінансів України завдання щодо здійснення обрахунку прогнозних показників видатків місцевих бюджетів;

6) доручити Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України визначити потребу в об'єктах інфраструктури об'єднаних територіальних громад для виконання місцевими радами повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення та з урахуванням цього – пріоритети для спрямування коштів субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад;

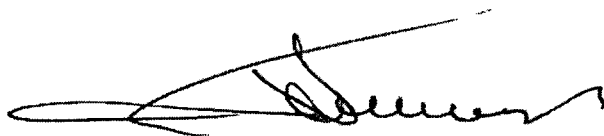
7) Міністерству освіти і науки України, Міністерству охорони здоров'я України, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерству соціальної політики України, облдержадміністраціям та Київській міській держадміністрації розглянути результати зазначеного аналізу, довести їх до відома структурних підрозділів у регіонах з метою вжиття належних заходів реагування на місцевому рівні.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках надіслати Міністерству фінансів України та рекомендувати забезпечити в межах повноважень підготовку та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України вищезазначених проектів нормативно-правових актів.

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

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Майснера А. В.

Голова



В. В. Пацкан