

Аналіз проекту Держбюджету на 2017 рік

в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин

16 вересня 2016 року Верховна Рада на своєму офіційному сайті оприлюднила проект Державного бюджету на 2017 рік (№5000), затверджений та поданий до Парламенту Кабінетом Міністрів 15 вересня та пов'язані з ним законопроекти «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (№5130), «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (№5131). Комплексний аналіз цих законодавчих змін дозволяє виділити наступні ключові моменти для місцевого самоврядування.

Щодо законопроекту №5000

По-перше, на рівень місцевих бюджетів передано усі видатки (крім видатків на оплату праці педагогічних працівників) по загальноосвітніх закладах. Органи місцевого самоврядування вимушені будуть за власний рахунок фінансувати всіх інших працівників, що забезпечують навчальний процес. Відповідно до вибіркового аналізу АМУ питома вага непедагогічного персоналу по освітнім закладам складає 25%. Це додатково **обтяжить місцеві бюджети на 9,2 млрд. гривень**.

По-друге, при передачі видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я та освіти на фінансування з місцевих бюджетів, обласним та районним бюджетам передано значний компенсаційний фінансовий ресурс (**14,9 млрд. грн.**) у вигляді додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я. При цьому, обласним бюджетам передбачено **5,9 млрд. грн.** (при прогнозній потребі – 3,0 млрд. грн.), а районним бюджетам – **9,0 млрд. грн.** (при прогнозній потребі – 5,7 млрд. грн.). Бюджетам міст обласного значення, міста Києва та об'єднаних територіальних громад жодного фінансового ресурсу не передбачено. Це ставить керівників об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення (очільників органів місцевого самоврядування базового рівня) в значну залежність від обласної та районної влади. Таке рішення щодо централізації ресурсів на сфері, 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 на нівець всі докладені зусилля по децентралізації.

По-третьє, у проекті Державного бюджету України на 2017 рік передбачена передача на фінансування з міських бюджетів **25 державних закладів охорони здоров'я, всіх санаторіїв для дітей та підлітків і для хворих на туберкульоз** без жодного ресурсного збалансування, що суперечить статті 142 Конституції України. Ці заклади відносяться до спеціалізованої медичної допомоги. Утримання зазначених санаторіїв у 2016 році становило 0,3 млрд. гривень. Рішення щодо передачі закладів спеціалізованої медичної допомоги на базовий рівень не відповідає принципам субсидіарності і суперечить Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

По-четверте, 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 2,5 рази тарифів на електроенергію для зовнішнього освітлення населених пунктів. Це призведе до



Земля та майно



Кадри та організація роботи



Освіта



Охорона здоров'я



Сталий економічний розвиток



Соціальний захист



Адміністративні послуги



ЖКГ



Об'єднання громад

Галузева децентралізація: Місцеві фінанси

www.auc.org.ua

додаткових втрат органів місцевого самоврядування на суму понад **1,2 млрд. грн.** (постанова НКРЕКП №3141 від 28.12.2015 коефіцієнт збільшено з 0,25 до 0,6 з 01.03.2016).

По-п'яте, не передбачено субвенцію на пільгове перевезення окремих категорій громадян, що фактично позбавить пенсіонерів, дітей війни, учасників війни, ветеранів праці тощо державних гарантій на безкоштовний проїзд. Додаткове навантаження складе **2,2 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 призведе до порушення стабільної і передбачуваної системи прав громадян та гарантій їх реалізації, знизить відповідальність держави перед громадянами за виконання своїх соціальних зобов'язань. Враховуючи, що не всі місцеві ради зможуть у своїх бюджетах запланувати зазначені кошти, адже навіть в фінансово спроможних громад обсяг передбачених коштів з місцевих бюджетів є недостатнім гарантовані державою пільги фактично надаватимуться виходячи з фінансової спроможності того чи іншого місцевого бюджету, що порушує основні засади справедливого і неупередженого розподілу.

По-шосте, не передбачено субвенції на погашення заборгованості з різниці в тарифах минулих років. А це додаткове навантаження на місцеві бюджети у вигляді **7,3 млрд. грн.** За даними Мінрегіону 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-сьоме, відсутня компенсація на покриття пені та штрафів накладених НАК «Нафтогазом» на комунальні підприємства, внаслідок чого заблоковано рахунки 89 підприємств. Обсяги таких штрафних санкцій за інформацією НАК «Нафтогаз України» становить **12,0 млрд. грн., з них у 2016 році вже підтверджено рішенням судів 4,6 млрд. грн.** Такі штрафні санкції виникли не звини органів місцевого самоврядування, а внаслідок того, що держава не передбачала місцевим бюджетам вищенаведеної субвенції в 2013-2015 роках.

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, що значно менше запланованого на 2017 рік збору на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження (423,1 млн. грн.). Тобто виникає ситуація коли за рахунок надходжень зазначеного збору місцеві бюджети фактично не отримують в повному обсязі кошти на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення.

По-дев'яте, визначено нереалістичне джерело наповнення ДФРР та інфраструктурної субвенції для ОТГ – конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного правопорушення (п. 10 ст. 11, п.17-18 ст. 14). Інших джерел наповнення не передбачено.



Земля та майно



Кадри та організація роботи



Освіта



Охорона здоров'я



Сталый економічний розвиток



Соціальний захист



Адміністративні послуги



ЖКГ



Об'єднання громад

По-десяте, прями міжбюджетні відносини передбачені лише для 172 ОТГ (159 минулорічні), тобто лише для 13 з тих 25 в яких вже відбулись перші вибори цього року (23 вересня 2016 року ЦВК додатково призначили перші вибори у 41 ОТГ на 11 грудня 2016 року).

Додаткові навантаження на місцеві бюджети у 2017 році (пропозиції Уряду)	Обсяг ресурсу, млрд. грн.
Видатки на оплату праці не педагогічного персоналу	9,2
Видатки на утримання санаторіїв	0,3
Підвищення тарифів на зовнішнє освітлення (коеф. 0,6)	1,2
Пільгові перевезення	2,2
Заборгованість по різниці в тарифах минулих років	7,3
Пені та штрафи комунальних підприємств	12,0
Разом	32,2

Щодо законопроекту №5130

Продовження терміну невиплати пенсії працівникам органів місцевого самоврядування у період служби в органах місцевого самоврядування до 31.12.2017 несе ризику масового звільнення посадових осіб місцевого самоврядування.

Щодо законопроекту №5131

По-перше, передача всіх видатків галузі освіти, крім оплати праці педагогічного персоналу, на рівень місцевих бюджетів призведе до погіршення освітніх послуг. Оскільки не кожен орган місцевого самоврядування буде здатен утримувати в належному стані приміщення, забезпечувати необхідним інвентарем, сплачувати комунальні послуги, виникне ситуація при якій якість навчального процесу на тій чи іншій території буде залежати від фінансової спроможності відповідного бюджету, що не узгоджується із статтею 53 Конституції України.

По-друге, враховуючи що за рахунок освітньої субвенції пропонується здійснювати видатки на оплату праці виключно педагогічного персоналу (ч.1 ст. 103²), органи місцевого самоврядування змушені будуть фінансувати за власний рахунок всіх інших працівників (лаборанти, бібліотекарі, психологи, кухарі, технічний персонал тощо). Відповідно до вибіркового аналізу АМУ питома вага непедагогічного персоналу по освітнім закладам складає 25%. 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.

По-третьє, 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.



Галузева децентралізація: Місцеві фінанси

www.auc.org.ua

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-четверте, вилучення з державних програм соціального захисту та перенесення на місцевий рівень компенсаційних виплат та соціальних пільг (зміни до статей 91, 102 Бюджетного кодексу) є прямим порушенням конституційних принципів та звуженням пільг та гарантій населенню з боку держави. Так, пільги щодо проїзду в громадському транспорті та пільги, що надаються за професійною ознакою (міліціонери, шахтарі, чорнобильці тощо) гарантовані державою відповідними законами, а їх пропонується передати на фінансування з місцевих бюджетів без належних компенсаторів.

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

По-п'яте, передача видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв в галузі освіти та охорони здоров'я на місцевий рівень здійснена без жодних компенсаторів та передачі стабільних джерел надходжень для міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, в той час як для районного та обласного рівня передбачено значний ресурс, який не відповідає обсягу їх повноважень. Лівова частка публічних послуг надається саме в населених пунктах органами місцевого самоврядування базового рівня, а не районними та обласними радами. Це призведе 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 всі поточні видатки відповідних бюджетних установ. Теперішні пропозиції Мінфіну передбачають, що зазначені субвенції будуть покривати лише заробітною платою, а норматив ПДФО так і залишається на рівні 60%.

По-шосте, змінами до статей 103² та 103⁴ вилучено норми щодо права органів місцевого самоврядування спрямовувати залишки по освітній та медичній субвенції на здійснення заходів з оптимізації мережі та капітальні видатки відповідних закладів. Це позбавляє стимулів органи місцевого самоврядування проводити заходи оптимізації, адже залишки коштів все одно заберуть. Крім цього, зекономлені в 2016 році кошти місцева влада не зможе використати на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів.

Висновок: запропоновані Урядом зміни в фінансовому забезпеченні територіальних громад на 2017 рік нівелюють всі минулорічні досягнення бюджетної децентралізації, оскільки передбачають додаткове навантаження на місцеві бюджети в обсязі 32,2 млрд. грн.

Підготовлено Центром аналізу та розробки законодавства

Асоціації міст України



Земля та майно



Кадри
та організація роботи



Освіта



Охорона
здоров'я



Сталий економічний
розвиток



Соціальний
захист



Адміністративні
послуги



ЖКГ



Об'єднання
громад