

№ 0287 від 20.09.2019

Голові Комітету з питань бюджету  
Верховної Ради України  
Арістову Ю.Ю.

*Про проект  
Держбюджету на 2020 рік*

### ***Шановний Юрію Юрійовичу!***

Засвідчуємо Вам свою повагу від імені членів Асоціації об'єднаних територіальних громад! Асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад» є об'єднанням нового українського самоврядування, яке формується в об'єднаних громадах і кардинально відрізняється від самоврядування у ще не реформованих містах, селищах та селах.

На сьогодні Асоціація ОТГ об'єднує у своєму складі 445 членів та створена для поширення найкращих практик сучасного та інноваційного управління громадами, захисту їх законних прав та інтересів, а також покликана забезпечити практичне впровадження реформ та позитивних змін в кожній громаді. Усе це завдяки постійному діалогу та співпраці органів місцевого самоврядування з усіма зацікавленими сторонами, що сприяють проведенню реформи місцевого самоврядування, децентралізації та секторальних реформ.

Асоціація об'єднаних територіальних громад висловлює готовність до співпраці та діалогу в процесі роботи Комітету та пропонує долучати представників Асоціації ОТГ до заходів з розробки, розгляду та узгодження законопроектів, які стосуються бюджетних питань, податкових та їх реформування.

Асоціацією напрацьовані пропозиції до проекту державного бюджету на 2020 рік (законопроект за №2000 від 15.09.12019 року), врахування яких, забезпечило б відповідне функціонування об'єднаних територіальних громад у 2020 році.

***1. Щодо обсягів та розподілу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я.***

Проектом Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" передбачається надання з державного бюджету місцевим бюджетам додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з

утримання закладів освіти та охорони здоров'я у сумі 7,9 млрд грн, що на 7,0 млрд грн менше порівняно з 2019 роком, тобто складає лише 53% від цього річної суми (14,9 млрд грн).

Зменшення майже у 2 рази суми додаткової дотації безсумнівно призведе до недостатності коштів у місцевих бюджетах на утримання установ освіти і охорони здоров'я, та, відповідно, закриття значної кількості з них.

**З метою уникнення негативних наслідків у частині фінансового забезпечення установ освіти та охорони здоров'я пропонуємо збільшити запланований обсяг додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я на 2020 рік до 12,0 млрд грн.**

Крім цього, потребує вдосконалення механізм розподілу коштів додаткової дотації між місцевими бюджетами в межах областей. Розрахунок додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я здійснюється відповідно до статті 103<sup>б</sup> Бюджетного кодексу України.

Частиною 5 статті 103<sup>б</sup> Бюджетного кодексу України передбачено, що розподіл додаткової дотації здійснюється між місцевими бюджетами у порядку, визначеному обласними державними адміністраціями, за погодженням з Кабінетом Міністрів України та затверджується рішенням про обласний бюджет.

Аналіз формування місцевих бюджетів на 2018 та 2019 роки підтверджує відсутність уніфікованого та об'єктивного підходу до розподілу додаткової дотації обласними державними адміністраціями між місцевими бюджетами в межах областей. Зокрема, значна частка додаткової дотації акумулювалася в обласних бюджетах та суттєво різнилася між різними областями (від 20% у Київській області до 74% у Дніпропетровській області), що свідчить про суб'єктивний підхід та, у багатьох випадках, призводило до нерівномірного розподілу дотації і недостатності коштів у місцевих бюджетах на утримання установ освіти і охорони здоров'я.

Аналіз розподілу додаткової дотації між місцевими бюджетами України у 2019 році вказує, що в цілому по Україні:

на частку обласних бюджетів припадає 6 6710,8 млн грн або 44,8% від загальної суми додаткової дотації;

районним бюджетам спрямовано 4 940,3 млн грн (33,1% від загальної суми додаткової дотації);

бюджетам міст обласного значення спрямовано 739,3 млн грн (5,0% від загальної суми додаткової дотації);

бюджетам об'єднаних територіальних громад спрямовано 2 014,0 млн грн (13,5% від загальної суми додаткової дотації);

нерозподілений обсяг коштів додаткової дотації (обліковується по 10-ти обласних бюджетах) становить 535,5 млн грн (3,6% від загальної суми додаткової дотації).

З 782 бюджетів об'єднаних територіальних громад (без урахування міст обласного значення, у яких відбулося приєднання територіальних громад), які у 2019 році мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом,

додаткову дотацію на стадії затвердження бюджету не отримали 106 ОТГ або 13,6% від загальної кількості. При цьому лише у 16 областях кошти додаткової дотації розподілені між усіма існуючими у відповідній області бюджетами ОТГ. Водночас, у Черкаській області лише одній об'єднаній громаді із 53-х наявних передбачено надання додаткової дотації.

Згідно Бюджетного кодексу додаткова дотація повинна спрямовуватися на делеговані державою повноваження у сфері фінансування освіти і охорони здоров'я, але бюджети ОТГ, які не отримали ці кошти на фінансування делегованих їм державою повноважень, змушені відволікати власні ресурси або обмежувати фінансування таких закладів. Погодження розподілу додаткової дотації Кабінетом Міністрів України не призвело до забезпечення формування об'єктивного та обґрунтованого механізму розподілу додаткової дотації між місцевими бюджетами в середині областей.

У зв'язку з цим пропонуємо на законодавчому рівні закріпити формульний підхід до розподілу коштів додаткової дотації між обласним бюджетом та місцевими бюджетами відповідної області. Зокрема, зобов'язати обласні державні адміністрації здійснювати розподіл отриманої з державного бюджету додаткової дотації у таких пропорціях:

не більше 40% – залишається в обласному бюджеті;

не менше 60% – розподіляється між місцевими бюджетами області.

Розподіл додаткової дотації між місцевими бюджетами області (без урахування суми, визначеної для обласного бюджету) пропонуємо здійснювати з урахування таких параметрів:

1) кількість населення станом на 1 січня року, що передує плановому;

2) надходження доходів відповідного місцевого бюджету області, визначених пунктом 1 частини першої статті 64 Бюджетного кодексу, за відповідний звітний період року, що передує плановому;

3) приведений індекс відносної податкостроможності відповідного місцевого бюджету області;

4) кількість учнів закладів загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти.

Для проведення об'єктивного розподілу коштів додаткової дотації та з метою врахування територіальних особливостей мережі та контингенту споживачів послуг пропонується у формульному розрахунку врахувати обсяги освітньої та медичної субвенції. З урахуванням цього, розподіл обсягу додаткової дотації між місцевими бюджетами здійснюватиметься таким чином:

10 відсотків обсягу – пропорційно до питомої ваги кількості наявного населення області станом на 1 січня року, що передує плановому;

40 відсотків обсягу – пропорційно до питомої ваги приведенного індексу відносної податкостроможності;

50 відсотків обсягу – пропорційно до питомої ваги кількості учнів закладів загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти.

Запропонований механізм розподілу додаткової дотації забезпечить об'єктивний та неупереджений розподіл бюджетних коштів між усіма місцевими бюджетами відповідної області.

**2. Скасування з 2020 року надходжень до місцевих бюджетів акцизного податку з виробленого в Україні пального та акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального.**

У 2018 році частину акцизного податку з пального (13,44%) отримували 460 ОТГ, у тому числі питома вага частини акцизного податку в доходах загального фонду (без трансфертів з державного бюджету) складала:

- в 11 ОТГ – від 40 до 60%;
- в 20 ОТГ – від 20 до 40%;
- в 76 ОТГ – від 10 до 20%;
- в 111 ОТГ – від 5 до 10%.

У 2019 році прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом мають 806 ОТГ (у тому числі 24 міста обласного значення, у яких відбулося приєднання територіальних громад). Із цієї кількості частину акцизного податку з пального (13,44%) отримують 560 ОТГ або 69,5% від загальної кількості.

За підсумками січня - липня 2019 року питома вага частини акцизного податку в доходах загального фонду (без трансфертів з державного бюджету) ОТГ складала:

- в 5 ОТГ – від 40 до 60%;
- в 21 ОТГ – від 20 до 40%;
- в 47 ОТГ – від 10 до 20%;
- в 114 ОТГ – від 5 до 10%.

**З метою недопущення зменшення фінансової спроможності територіальних громад та забезпечення належного фінансування першочергових видатків пропонуємо розглянути можливості щодо отримання в подальшому місцевими бюджетами доходів від акцизного податку з пального. А саме: продовження діючого механізму відрахування до місцевих бюджетів 13,44% від акцизного податку з виробленого та ввезеного пального з поетапним зменшенням у 2020 та 2021 роках частки коштів, що перераховується до місцевих бюджетів. Це дасть змогу забезпечити більш тривалу адаптацію місцевих до втрати джерела надходжень. Зокрема, пропонується внести зміни до Бюджетного кодексу України та до Закону № 1762 від 17.11.2016 «Про внесення змін до Закону України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі»:**

Пункт 41 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу доповнити і викласти в такій редакції:

«Установити, що акцизний податок з вироблених в Україні пального і транспортних засобів, акцизний податок з ввезених на митну територію України пального і транспортних засобів та ввізне мито на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них, як виняток з положень пунктів 1-3 частини третьої статті 29 цього Кодексу, зараховуються до спеціального фонду державного бюджету у 2018 році у розмірі 50 відсотків, у 2019 році - у розмірі 75 відсотків, у 2020 році - у розмірі 85 відсотків, у 2021 році - у розмірі 90 відсотків, з 2022 року - 100 відсотків».

Пункт 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України від № 1762 від 17.11.2016 року «Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі» викласти в наступній редакції:

«Установити, що надходження, визначені пунктами 1-3 частини третьої статті 3 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України», зараховуються до спеціального фонду Державного бюджету України в такому розмірі:

- у 2018 році - 50 відсотків;
- у 2019 році - 75 відсотків;
- з 2020 року - 85 відсотків;
- з 2021 року - 90 відсотків;
- з 2022 року - 100 відсотків.»

**3. Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій.**

Впродовж останніх п'яти років склалась негативна практика виділення окремої субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій та розподілу її у несправедливий спосіб депутатами Верховної Ради без жодного критерію. Тому Асоціація об'єднаних територіальних громад виступає проти виділення такої окремої бюджетної програми, а кошти, які щорічно передбачаються в державному бюджету краще було б розподілити між об'єднаними територіальними громадами через механізм збільшення субвенції з державного бюджету на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад та через Державний фонд регіонального розвитку.

**4. Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад.**

Асоціація ОТГ наполягає на виділенні субвенції з державного бюджету на формування інфраструктури ОТГ в 2020 році не менше 5 млрд грн. З кожним роком кількість об'єднаних територіальних громад збільшується і, на ряду з цим, зменшується розмір фінансової підтримки в розрахунку на 1 ОТГ.

№ з/п	рік	Сума субвенції	Кількість ОТГ	В розрахунку на 1 мешканця, грн/мешканця	В розрахунку на 1 ОТГ, млн грн/ОТГ
1	2016	1 млрд грн	159	1107 грн	6,3 млн грн
2	2017	1,5 млрд грн	366	764 грн	4,1 млн грн
3	2018	1,9 млрд грн	665	536 грн	2,86 млн грн
4	2019	2,1 млрд грн	806	495 грн	2,6 млн грн

Наполягаємо на необхідності рівноцінної фінансової підтримки для всіх новостворених об'єднаних громад. З метою об'єктивного підходу просимо передбачити відповідну субвенцію на наступний бюджетний період в обсязі не меншому ніж у 2016 році у розрахунку на 1 сільського жителя об'єднаних територіальних громад (1107 грн.).

**5. Галузь «Освіта».** Виникли виклики щодо фінансування галузі освіти в зв'язку із постановою Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 року №822 «Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки» (далі Постанова №822). Метою постанови є започаткування виконання положень ч.2. ст.61 ЗУ

«Про освіту» та ч.2. ст.36 ЗУ «Про наукову і науково-технічну діяльність». Реалізація на практиці Постанови № 822 передбачає встановлення найменшого розміру посадового окладу (ставки заробітної плати) педагогічного працівника з 2020 року на рівні 2,5 прожиткових мінімумів для працездатних осіб на 1 січня поточного звітнього року. У подальшому: з 2021-го – на рівні 3,0; з 2022-го – 3,5, з 2023 року – 4,0 прожиткових мінімумів для працездатних осіб станом на 1 січня відповідного звітнього року.

Проведені розрахунки вказують, що витрати на фінансування галузі освіта у 2020 році зростуть в 1,8 рази з місцевого бюджету, а потреба в освітній субвенції зросте в 1,59 рази. В цілому, як свідчать розрахунки Міністерства освіти і науки України, у 2020 році необхідно додатково передбачити близько 20 млрд. грн., з них місцевих бюджетів близько 5 млрд гривень. Таким чином, без компенсаційних джерел їх покриття, виконання положень Постанови №822 міськими, сільськими, селищними радами територіальних громад неможливе.

Від імені об'єднаних територіальних громад, Асоціація звертається до Вас з проханням передбачити в Державному бюджеті України на 2020 рік компенсаторні виплати об'єднаним територіальним громадам для реалізації положень Постанови №822.

**6. Галузь «Охорона здоров'я».** Асоціацією проведено аналіз впровадження реформи первинного рівня медицини в ОТГ та визначено найбільш актуальні питання для подальшого вирішення, зокрема потребує:

- нагального збільшення розміру капітаційної ставки на 2020 рік не менше ніж 480 грн., що забезпечить виконання делегованих держаних повноважень у сфері охорони здоров'я з належним фінансуванням;
- розмежування додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків для утримання закладів охорони здоров'я та встановлення чітких критеріїв розподілу;
- запровадження сільського коефіцієнту для комунальних закладів охорони здоров'я первинного рівня, які розташовані у сільській місцевості (за прикладом гірського коефіцієнту);
- передача в адміністрування та фінансування НСЗУ безкоштовного та пільгового забезпечення медикаментами певних груп населення та інвалідів і дітей-інвалідів технічними та іншими засобами (за принципом програми «Доступні ліки») відповідно до постанов КМУ від 17.08.1998 № 1303 та від 13.12.2009 № 1301;
- надання державної підтримки матеріально-технічного забезпечення, у т. ч. автотранспортом та обладнанням для телемедицини закладів охорони здоров'я у т. ч. за рахунок коштів, що залишилися в рамках програми «Сільська медицина».

**7. Будівництво, реконструкція, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах за рахунок коштів державного дорожнього фонду.**

Проектом Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" передбачається спрямування 22 171,4 млн грн на будівництво, реконструкцію,

ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам).

Досвід розподілу коштів державного дорожнього фонду на обласному рівні у минулі роки свідчить про упередженість та несистемність здійснення такого розподілу, що призводить до неефективного використання коштів фонду.

Виходячи з викладеного, пропонуємо запровадити обов'язкове перерахування не менше 20% коштів державного дорожнього фонду, передбачених на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах до спеціального фонду місцевих бюджетів (районні бюджети, бюджети міст обласного значення та ОТГ) пропорційно до протяжності доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності.

Також Асоціація ОТГ виступає за розробку чітких критеріїв коштів дорожнього фонду.

**8. *Щодо відшкодування пільг, які встановлені державою.***

Законодавчо встановити з 2020 року та у наступних роках оплату з державного бюджету гарантованих державою пільг, зокрема пільг на проїзд та послуг зв'язку. Передбачити окрему субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам або скасувати дію постанов Кабінету Міністрів України, законів України щодо встановлення відповідних пільг.

**9. *Щодо скасування «нічного» тарифу і як наслідок – додаткове навантаження на бюджети об'єднаних територіальних громад.*** Передбачити компенсації місцевим бюджетам на покриття збитків, пов'язаних із зростанням вартості електричної енергії на зовнішнє освітлення населених пунктів в нічний час доби, можливо в вигляді окремої субвенції з державного бюджету.

**10. *Прямі міжбюджетні відносини.***

Перевести всі об'єднані територіальні громади, вибори в яких відбулися у 2019 році, на прямі міжбюджетні відносини. Визнати 28 об'єднаних територіальних громад (за додатком до законопроекту №2000 від 15.09.2019 року) спроможними та перевести у 2020 році на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Це призведе до зростання мотиваційної складової процесу об'єднання, прискорення та завершення реформи децентралізації.

*Сподіваємося, що пропозиції об'єднаних територіальних громад будуть враховані при формуванні проекту Державного бюджету на 2020 рік та забезпечать подальший процес децентралізації та розвитку нового місцевого самоврядування в Україні.*

**З великою повагою  
Голова Асоціації ОТГ,  
Новоукраїнський міський голова**



**О. О. Корінний**