

№ 0089 від 15.03.2021

Міністерство фінансів України
Міністру фінансів України
Марченку Сергію Михайловичу

*Пропозиції до Бюджетної декларації
на 2022-2024 р.р.*

Шановний Сергію Михайловичу!

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад» відповідно до статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, пункту 3 частини другої статті 14, частини першої статті 19, частини першої статті 20 Закону України “Про асоціації органів місцевого самоврядування”, статті 67 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, пункту 2¹ частини першої статті 4, пункту першого частини першої статті 19 Бюджетного кодексу України, враховуючи інтереси місцевого самоврядування, весь спектр проблемних питань, які з моменту старту децентралізації щороку накопичуються у сфері місцевих фінансів та бюджетів територіальних громад, напрацювала пропозиції до Бюджетної декларації на 2022-2024р.р. і надсилає їх для врахування під час формування проекту Державного бюджету України на 2022 рік.

Трансформаційні процеси, які відбулися в минулому році в контексті зміни зокрема адміністративно-територіального устрою, і відповідно – бюджетної системи України, яка базується на його основі, а також заходів, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19), внесли суттєві корективи і в конфігурацію бюджетів територіальних громад загалом, і в їх дохідну та видаткову частини зокрема.

Окрім цього, з моменту початку децентралізаційних процесів на рівні держави було прийнято цілий ряд рішень, які призвели до послаблення фінансової спроможності територіальних громад:

- ✓ місцевому самоврядуванню, починаючи з 2017 року передано цілий ряд додаткових делегованих повноважень без закріплення необхідних фінансових ресурсів для їх здійснення;
- ✓ перелік повноважень суттєво доповнився також повноваженнями, які раніше здійснювалися за рахунок бюджетних коштів районних бюджетів;
- ✓ окремі повноваження, які до децентралізації здійснювалися державними органами, і по своїй суті і змісту є державними (мова зокрема йде про пільги з послуг зв'язку, інші передбачені законодавством пільги) на законодавчому рівні були фактично віднесені до власних повноважень, оскільки видатки на їх

здійснення у відповідності до статті 91 Бюджетного кодексу України формуються за рахунок місцевих податків та зборів;

✓ в період пандемії на законодавчому рівні на певний податковий період було відмінено нарахування та сплату земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, інфраструктурної субвенції тощо, без передбачення жодних компенсацій у державному бюджеті бюджетам територіальних громад;

✓ з фонду COVID-2019, який був утворений в державному бюджеті минулого року, і ресурсна база якого була сформована в тому числі і за рахунок інфраструктурної субвенції, громади так і не отримали фінансової підтримки з боку держави під час боротьби з пандемією, в той час як з бюджетів територіальних громад цілеспрямовано виділялися значні кошти на охорону здоров'я, яка передусім є функцією держави.

Враховуючи всі перелічені вище чинники, ґрунтовно дослідивши проблемні аспекти бюджетів територіальних громад, проаналізувавши складові їх частини (доходи, видатки, загальний і спеціальний фонди, бюджети розвитку тощо), Всеукраїнська Асоціація ОТГ вбачає за доцільне під час формування Бюджетної декларації на 2022-2024 роки врахувати ключові для місцевого самоврядування позиції, спрямовані на зміцнення ресурсної бази територіальних громад:

1.

Ш

ОДО ПОДАТКУ НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ:

✓ *в частині внесення змін до Податкового кодексу України.* Питання зарахування податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) за місцем проживання платників податку (або ж на початковому етапі – хоча б за місцем здійснення підприємницької діяльності платників даного виду податку (розміщення їх виробничих потужностей), а не реєстрації юридичних осіб чи їх філій) є уже визрілим і надактуальним внаслідок зміни адміністративно-територіального устрою в країні, укрупнення громад, зміни конфігурації бюджетної системи України, міжбюджетних відносин загалом, і має гостро стати на порядок денний органів державної влади під час формування державної бюджетної політики на наступний бюджетний період.

При цьому слід зазначити, що майже в усіх європейських країнах ПДФО зараховується саме за місцем проживання платників податків.

Українська практика в цьому контексті кардинально відрізняється від європейської. Проблема полягає ще і в тому, що на сьогодні поширеною в Україні є двояка практика необ'єктивного зарахування ПДФО до бюджетів територіальних громад.

В першому випадку, який більше стосується територіальних громад, наближених за місцем географічного розташування до міст-обласних центрів та міст обласного значення, жителі прилеглих сільських та селищних територіальних громад працюють саме у містах, і відповідно сплачують ПДФО до бюджетів цих міських територіальних громад, на території яких вони і працюють. При цьому, і вони і члени їх родин постійно мешкають у сільських (селищних) територіальних громадах, в яких власне і отримують левову частку послуг в закладах освіти, охорони здоров'я, культури, дозвілля і ін.

В другому випадку на територіях територіальних громад успішно працюють підприємства, які працевлаштовують місцевих жителів до себе на роботу. Всі важливі суспільні послуги (освітні, культурні, медичні, побутові та ін.) згадані жителі отримують безпосередньо в цих же громадах, однак ПДФО щодо таких працівників податковими агентами часто утримується і перераховується за місцем реєстрації юридичних осіб. Як аргумент для несплати даного податку такі платники наводять неоднозначне трактування положень підпункту 168.4.3 п. 168.4 ст.168 Податкового кодексу України.

Зважаючи, що ПДФО є основним бюджетоутворюючим податком, за рахунок якого власне і забезпечується належне функціонування закладів освіти, охорони здоров'я, культури, здійснення капітального ремонту об'єктів житлового господарства, благоустрою тощо, кожен випадок призводить до суттєвих втрат фінансових ресурсів передусім бюджетів територіальних громад сіл, селищ та невеликих міст. У той чи інший спосіб дана проблема торкається переважної більшості громад, і які, в результаті абсолютно справедливо вимагають відповідних змін саме на законодавчому рівні, зокрема внесення необхідних змін до Податкового кодексу України.

✓ *в частині внесення змін до Бюджетного кодексу України* і збільшення до **80%** зарахування надходжень від ПДФО до бюджетів територіальних громад, оскільки 60 відсотків ПДФО, які нині зараховуються до таких бюджетів, є уже недостатнім джерелом здійснення тих видатків, які визначаються функціями держави, і передаються до виконання місцевому самоврядуванню на основі принципу субсидіарності.

На старті децентралізації 60% ПДФО являвся цілком обґрунтованим відсотком, оскільки об'єктивно співвідносився з тим обсягом видатків, який спрямовувався на виконання переданих державою органам місцевого самоврядування повноважень (з врахуванням того, що на виконання повноважень у освітній галузі та галузі охорони здоров'я вперше було передбачено освітню та медичну субвенції).

Станом на теперішній час ситуація змінилася у зв'язку з тим, що після старту децентралізації, держава продовжила передавати повноваження для виконання місцевому самоврядуванню, не переглядаючи при цьому структуру джерельної бази доходів бюджетів місцевого самоврядування.

Як неодноразово зауважувала Всеукраїнська Асоціація ОТГ, важливим аспектом є ще і той, що до початку децентралізації на здійснення переданих органам місцевого самоврядування повноважень, що виконувалися на районному рівні та рівні місцевого самоврядування, до відповідних бюджетів зараховувалося 50 відсотків ПДФО (до районних бюджетів) та 25 відсотків ПДФО (до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення). Тобто, є всі підстави стверджувати, що до децентралізації на виконання делегованих повноважень, на рівні району (зведеного бюджету району) закріплювалося 75 відсотків ПДФО. Нині на виконання значно ширшого спектру повноважень органів територіальних громад до їх бюджетів зараховується лише 60 відсотків ПДФО.

Слід також врахувати, що за рахунок доходів загального фонду бюджетів територіальних громад здійснюється суттєвий обсяг видатків у сфері освіти,

оскільки освітня субвенція не охоплює усі видатки на цю галузь і спрямовується лише на оплату праці педагогічних працівників, а всі інші видатки на функціонування цієї галузі громади забезпечують бюджетними коштами за рахунок доходів загального фонду бюджетів територіальних громад (оплата праці з нарахуваннями обслуговуючого персоналу, підвезення учнів, оплата комунальних послуг тощо). Слід враховувати, що за рахунок тих же доходів загального фонду бюджетів територіальних громад здійснюються усі видатки на дошкільну та позашкільну освіту.

Значний обсяг бюджетних коштів органам територіальних громад доводиться спрямовувати на галузь охорони здоров'я, оскільки коштів, що перераховуються Національною службою здоров'я України медичним закладам за договорами про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій також не вистачає.

За результатами реформ у медичній сфері за рахунок коштів бюджетів територіальних громад здійснюватиметься співфінансування оплати медичних послуг, що надаються в рамках програми державних гарантій медичного обслуговування населення, для покриття вартості комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам, а також місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам.

З цього року на порядок денний гостро постали ще і питання стосовно вторинної медичної допомоги.

Всі інші видатки, передбачені статтею 89 Бюджетного кодексу України, зокрема на соціальний захист та соціальне забезпечення, сфери культури, фізкультури та спорту, фактично у повній мірі здійснюються за рахунок доходів загального фонду бюджетів територіальних громад, як і видатки згідно статті 91 Бюджетного кодексу України (включаючи пільги з послуг зв'язку, інші передбачені законодавством пільги).

Вищевикладене вимагає ґрунтовного аналізу дохідної та видаткової частин бюджетів територіальних громад з боку органів державної влади, що формують державну політику у сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, і невідкладного внесення змін до Бюджетного кодексу України в даному контексті.

Підсумовуючи висвітлення проблематики щодо ПДФО, Всеукраїнська Асоціація ОТГ підкреслює, що неодноразово ініціювала та підтримала цілий ряд законодавчих ініціатив, предметом яких виступало дане питання, і на даному етапі готова до подальшого діалогу з метою пошуку конструктивного і об'єктивного рішення для всіх сторін.

2. ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Ще питання напряму дотичне до попереднього, оскільки діюча система вирівнювання передбачає фактично вирівнювання по дохідній частині місцевих бюджетів, а точніше – по надходженнях до таких бюджетів від ПДФО (враховуючи ще такі параметри як чисельність населення та індекс податкоспроможності відповідного бюджету), і в результаті передбачає 80% суми, необхідної для

досягнення значення відповідного індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9.

Всеукраїнська Асоціація ОТГ уже виходила з пропозиціями компромісного варіанту удосконалення механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів територіальних громад, спираючись на положення проекту Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення системи горизонтального вирівнювання та покращення фінансової спроможності місцевих бюджетів” (реєстр. № 3175 від 05.03.2020 р.). Позиція залишається незмінною, при цьому Асоціація ОТГ готова до подальшого пошуку інших варіантів, прийнятних для місцевого самоврядування.

3. ЩОДО ІНФРАСТРУКТУРНОЇ СУБВЕНЦІЇ. Всеукраїнська Асоціація ОТГ наполягає на передбаченні в Державному бюджеті України наступного бюджетного періоду даного виду субвенції за рахунок непрозорої та необ’єктивної субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, яка із року в рік передбачається в державному бюджеті, і є несправедливою та упередженою для переважної більшості територіальних громад України.

Однозначна позиція Всеукраїнської Асоціації ОТГ полягає в необхідності відновлення практики надання на постійній основі з державного бюджету бюджетам територіальних громад інфраструктурної субвенції із застосуванням формульного підходу до рівня кожного бюджету територіальної громади, як виду міжбюджетного трансферту, який довів свою ефективність.

За 4 роки існування інфраструктурної субвенції за рахунок її коштів було реалізовано більше 5000 проектів.

Всеукраїнська Асоціація ОТГ звертає увагу, що на базі Міністерства розвитку громад та територій України в 2020 році була створена робоча група, представлена зокрема і представником Асоціації ОТГ, яка провела ґрунтовну роботу з огляду витрат державного бюджету у сфері регіонального розвитку в частині підтримки формування інфраструктури об’єднаних територіальних громад, за результатами роботи напрацювала однозначні висновки, які вказують на беззаперечну ефективність даної субвенції в усіх аспектах, починаючи від позитивного ефекту для місцевого самоврядування від даного виду трансферту, його наявності в держбюджеті, зрозумілості, прозорого розподілу, закінчуючи ефективним використанням коштів субвенції.

Всеукраїнська Асоціація ОТГ неодноразово доводила, що на даний час в Україні усі територіальні громади сіл, селищ та міст (мова передусім йде про ті міста, які створені на базі міст районного значення) потребують фінансової підтримки держави, оскільки інфраструктура, яку вони отримують/отримали у свою власність потребує суттєвих фінансових вливань для приведення її до належного стану з метою раціонального використання в цілях надання ефективних послуг територіальним громадам. Окрім цього, дану інфраструктуру, ні в якому разі, не можна порівнювати з інфраструктурою скажімо міст обласного значення, яка формувалася та оновлювалася десятиліттями.

Не зовсім прийнятною Асоціація ОТГ вбачає ідею щодо перерозподілу коштів на вищезазначену мету через ДФРР, оскільки це лише ускладнить процес

отримання коштів, вимагатиме написання проектів та проходження відповідної процедури відбору, в той час як спрямування коштів бюджетам територіальних громад з державного бюджету у вигляді субвенції є набагато простішим, а основне – прозорішим механізмом.

Безперечно, як один із важливих джерел формування фінансового ресурсу для розвитку інфраструктури територіальних громад Асоціація ОТГ розглядає і спрямування частини коштів ДФРР на розвиток інфраструктури громад. Це звісно дозволить розширити джерельну базу на означену мету.

Однак, остаточна позиція Всеукраїнської Асоціації ОТГ полягає в тому, що наявність частки видатків у ДФРР на розвиток інфраструктури територіальних громад з її безпосереднім спрямуванням бюджетам таких громад не повинна виключати наявність у державному бюджеті інфраструктурної субвенції.

4. ЩОДО ДОДАТКОВОЇ ДОТАЦІЇ НА ЗДІЙСНЕННЯ ПЕРЕДАНИХ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ВИДАТКІВ З УТРИМАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ ТА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Всеукраїнська Асоціація ОТГ просить в наступному бюджетному періоді зберегти даний вид дотації в Державному бюджеті України, відновивши при цьому на законодавчому рівні існуючий в 2017 році механізм її розподілу, у відповідності до якого, дотація передбачалася кожному місцевому бюджету, що мав прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, і одночасно передбачався резерв коштів для обласного бюджету. Асоціація ОТГ не погоджується з чинним механізмом розподілу дотації, вважає його недосконалим та несправедливим. На цю особливість вказує зокрема проведений аналіз показників додаткової дотації між місцевими бюджетами України на 2021 рік, погоджених розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про погодження розподілу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я між місцевими бюджетами у 2021 році” від 8 лютого 2021 р. № 98-р, який вказує на те, що станом на вказаний у розпорядженні час із 1438 бюджетів територіальних громад, додаткову дотацію на стадії затвердження бюджету не отримали 425 територіальних громад або 29,6% від їх загальної кількості, і всього лише 31 % (1,8 млрд. грн.) перерозподілено бюджетам сільських, селищних, міських територіальних громад.

Саме тому існуючий механізм розподілу додаткової дотації потребує суттєвого уточнення в частині саме розподілу даної дотації за формульним принципом безпосередньо під час прийняття Закону України “Про державний бюджет України на 2021 року”.

5. ЩОДО АКЦИЗНОГО ПОДАТКУ ТА ІНШИХ МОЖЛИВИХ ДЖЕРЕЛ НАПОВНЕННЯ БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Всеукраїнська Асоціація ОТГ просить зберегти в загальному фонді бюджетів територіальних громад акцизний податок з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального в наступному бюджетному періоді.

Також доречним на даному етапі було б зарахування до доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад 50 відсотків надходжень від адміністративних штрафів за перевищення встановлених обмежень

швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху, а також 50 відсотків рентної плати за користування надрами, і відповідно внесення необхідних змін до частини першої статті 64 Бюджетного кодексу України.

Зазначені позиції дозволять покращити джерельну базу бюджетів територіальних громад, необхідну для здійснення повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування.

Необхідним є скасування пільг, встановлених державою щодо місцевих податків, та недопущення встановлення нових, зокрема скасування пільги, передбаченої п.4 статті 284 ПКУ щодо справляння у розмірі 25% плати за землю за земельні ділянки, надані гірничодобувним підприємствам для видобування корисних копалин та розробки родовищ корисних копалин, продовження не застосовування пільги для земельних ділянок залізничного транспорту, відновлення проведення індексації нормативної грошової оцінки землі та встановлення коефіцієнту індексації на рівні реального індексу інфляції.

6. ЩОДО ПРІОРИТЕТНИХ ПИТАНЬ У СФЕРАХ ОСВІТИ, ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я, СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ:

✓ в галузі “Освіта”, окрім необхідності збільшення обсягу освітньої субвенції (перегляду критеріїв її розподілу), надважливим залишається питання передбачення в державному бюджеті бюджетам територіальних громад коштів на забезпечення пожежної безпеки у закладах освіти.

Всеукраїнська Асоціація ОТГ звертає увагу, що за даними Державної служби з надзвичайних ситуацій у 29 тис. 175 закладах освіти проведено позапланові перевірки стану техногенної та пожежної безпеки. В ході перевірки виявлено ряд порушень, зокрема, відсутність або несправність автоматичних систем протипожежного захисту, виявлено також потребу в заміні або ремонті системи електропостачання та дообладнання первинними засобами пожежогасіння. До адміністративного суду подано 2 тис. 449 позовних заяв на призупинення експлуатації об'єктів, діяльність яких створює загрозу життю та здоров'ю людей.

За власним дослідженням Асоціації ОТГ щодо забезпечення протипожежної безпеки у закладах освіти України, участь в якому взяли 239 громад, 71% закладів освіти не відповідають вимогам протипожежної безпеки та знаходяться під загрозою закриття або призупинення діяльності.

Асоціація ОТГ звертає увагу, що у переважній більшості громад власні надходження не дозволяють покрити необхідні видатки. Ситуація значно ускладнюється зниженням надходжень до місцевих бюджетів через економічний стан, спричинений пандемією. Попри всі прагнення керівників органів місцевого самоврядування вирішити проблеми з протипожежної та техногенної безпеки в закладах освіти у переважній більшості випадків це є неможливим силами засновників закладів.

Саме тому, з метою попередження масового призупинення діяльності закладів освіти по всій країні в Державному бюджеті України слід передбачити субвенцію на забезпечення пожежної безпеки у закладах освіти.

в галузі “Охорона здоров'я”, окрім необхідності збільшення розміру капітаційної ставки, на базі якої встановлюється тариф на медичні послуги з

надання первинної медичної допомоги, включення до тарифу витрат на комунальні послуги, нагальною постає проблема забезпечення вимог щодо інклюзивності будівель медичних закладів з метою доступності всіх місць надання медичних послуг, передусім у медичних закладах, переданих у власність територіальним громадам у поточному році. Органи місцевого самоврядування відповідно до встановлених норм в обов'язковому порядку мають забезпечити в таких закладах пандуси та підйомники, відповідні двері, сходи всередині приміщень тощо, що зумовить суттєве додаткове фінансове навантаження на бюджети територіальних громад всієї країни.

Враховуючи обмежену ресурсну базу бюджетів територіальних громад, Всеукраїнська Асоціація ОТГ вбачає за доцільне привернути особливу увагу до цієї проблематики, і на цю мету передбачити в Державному бюджеті України відповідну субвенцію.

✓ в галузі “Соціальний захист та соціальне забезпечення” в Державному бюджеті України передбачити бюджетам територіальних громад субвенцію на пільгове перевезення окремих категорій громадян, оскільки це є функцією держави, і не може бути передано до виконання органам місцевого самоврядування без забезпечення на законодавчому рівні необхідним фінансовим ресурсом.

7. ЩОДО ДОРОЖНЬОГО ФОНДУ. Станом на теперішній час 35% від загального обсягу коштів державного дорожнього фонду перерозподіляється у вигляді субвенції на дороги загального користування місцевого значення та вулиці і дороги комунальної власності у населених пунктах.

Основними проблемами перерозподілу коштів субвенції станом на даному етапі є:

відсутність порядку та умов надання субвенції, який би чітко визначав механізм надання субвенції з державного бюджету бюджетам територіальних громад, встановлював чіткий формульний розподіл між державним бюджетом та місцевими бюджетами;

недосконалість методики визначення обсягу фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, затвердженої спільним наказом Мінінфраструктури і Мінфіну від 21.09.2012 №573/1019;

не дотримання на рівні облдержадміністрацій в переважній більшості регіонів нормативно-правових положень щодо спрямування 20 відсотків субвенції на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;

відсутність кореляції між здійсненням децентралізації в сфері освіти та охорони здоров'я та відновленням доріг, які забезпечують під'їзд до шкіл та медичних закладів.

Загалом діючий механізм розподілу коштів державного дорожнього фонду піддається серйозній критиці з боку представників органів територіальних громад в контексті передусім суб'єктивного, неефективного та несправедливого розподілу коштів цього фонду.

Враховуючи вищевикладене, необхідним є перегляд як критеріїв розподілу коштів між напрямками спрямування бюджетних коштів фонду, так і безпосередньо розподілу коштів субвенції на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції,

ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах.

8. ЩОДО НЕОБХІДНОСТІ ЧІТКОГО РОЗМЕЖУВАННЯ ВЛАСНИХ ТА ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ ЗДІЙСНЕННЯ ОБ'ЄКТИВНОЮ ДОХІДНОЮ БАЗОЮ

Позиція Всеукраїнської Асоціації ОТГ щодо даного питання однозначна, і полягає у визначенні на законодавчому рівні чіткого переліку власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та забезпеченні об'єктивного фінансового ресурсу для здійснення таких повноважень.

Всеукраїнська Асоціація ОТГ розраховує на конструктивний діалог з усіх перелічених вище питань з дотриманням вимог національного законодавства щодо взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування під час бюджетного процесу, принципів бюджетної системи України та гендерних підходів у бюджетному процесі як на державному, так і на регіональному рівнях.

З повагою

**Голова Асоціації ОТГ
Корінний**



Олександр