



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 8 листопада 2016 року № 23-3

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд і надання пільг з послуг зв'язку окремим категоріям громадян у 2015 році та аналізу фінансового забезпечення реалізації їх прав на зазначені пільги у 2016 році

Відповідно до ст. 98 Конституції України, ст. ст. 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд і надання пільг з послуг зв'язку окремим категоріям громадян у 2015 році та аналізу фінансового забезпечення реалізації їх прав на зазначені пільги у 2016 році. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Спрямування у 2015 році Мінфіном – головним розпорядником субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплати електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот), на компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального і на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян (далі – субвенція) і використання на місцях її коштів у сумі 1,7 млрд грн дало можливість, в основному, реалізувати право цих громадян на отримання пільг, встановлених чинним законодавством.

Водночас витрачання коштів субвенції на забезпечення проїзду пільговиків громадським транспортом (1,3 млрд грн) шляхом компенсації відповідним підприємствам вартості наданих ними послуг з перевезення є

непрозорим, несправедливим і таким, що не забезпечує належну результативність цих бюджетних видатків.

Головними причинами цього є прогалини в законодавстві та відсутність адресного обліку і звітності щодо громадян пільгових категорій, фактично перевезених громадським транспортом, науково обґрунтованих норм і нормативів надання громадянам пільг з перевезення, умовність визначення потреби в коштах субвенції, розподіл на місцях її коштів у ручному режимі, а також неврахування Мінфіном, Мінсоцполітики та Мінінфраструктури рекомендацій Рахункової палати з цих питань за результатами попереднього аудиту.

Як наслідок, витрати, що здійснювалися місцевими органами влади за рахунок субвенції на відшкодування перевізникам вартості проїзду пільговиків громадським транспортом, не були адресними, достатньо обґрунтованими і здійснювалися за умовними обрахунками надавачів обсягів пільг, достовірність яких неможливо проконтролювати.

Водночас за недостатності бюджетних асигнувань органи місцевої влади не мають можливості профінансувати обраховану перевізниками компенсацію, що призводить до скарг на адресу центральних органів влади стосовно погіршення фінансового стану, а також до відмови громадянам у пільговому перевезенні.

2. Нормативно-правове забезпечення окремих питань, пов'язаних із використанням субвенції у 2015 році на компенсацію вартості пільгового проїзду та послуг зв'язку, було суперечливим і недосконалим.

2.1. Відсутність законодавчо встановленого механізму планування та спрямування коштів державного бюджету на компенсацію за пільговий проїзд громадян, виходячи з адресного обліку фактичного обсягу наданих послуг згідно з даними Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, призвела до запровадження місцевими органами влади власних методик і порядків визначення умовно-розрахункового обсягу перевезень пільгових категорій громадян.

Незважаючи на те, що Рахункова палата вже наголошувала на незаконності застосування для визначення коефіцієнта платних і безплатних пасажирів Інструкції про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах, затвердженої наказом Мінстату від 27.05.96 № 150, цей документ використовувався, зокрема, КП «Київпаstrans» при розрахунках потреби в коштах субвенції на 2015 і 2016 роки. Власні методики розрахунку потреби в коштах субвенції та обсягів компенсації витрат застосовували КП «Київський метрополітен» і КП «Одесаміськелектротранс».

2.2. Державні соціальні стандарти і нормативи (норми) щодо пільгового проїзду та надання пільг з послуг зв'язку громадянам окремих категорій, які є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі, формування на їх підставі бюджетів усіх рівнів і міжбюджетних відносин, забезпечення адресності спрямування коштів субвенції, не затверджені всупереч вимогам п. 10 прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України і ст.ст. 5 та 10 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії».

2.3. Право на безоплатний проїзд пенсіонерів за віком (найбільша за чисельністю категорія пільговиків – понад 9 млн осіб) встановлено постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.1993 № 354 «Про безплатний проїзд пенсіонерів на транспорті загального користування», а не законом України, як це передбачає стаття 19 Закону України від 05.10.2000 № 2017-III «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії».

3. Кабінетом Міністрів України не затверджено окремого нормативного акта, що визначав би порядок надання компенсації перевізникам, які здійснюють пільгове перевезення пасажирів, у тому числі за регульованими тарифами, та відшкодування збитків від безплатних перевезень пільгових категорій громадян відповідно до вимог ст. 7 Закону України „Про транспорт”. Також Урядом не затверджено окремого порядку та умов надання субвенції відповідно до вимог ч. 2 ст. 97 Бюджетного кодексу.

Порядок та умови надання субвенції визначаються Порядком перерахування деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг, субсидій та компенсацій, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2005 № 20 (далі – Порядок № 20), і Порядком фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256 (далі – Порядок № 256).

4. Планування Міністерством фінансів України потреби в коштах субвенції на 2015 рік здійснювалось, виходячи з даних попередніх років (фактично на рівні видатків 2014 року), не враховувалося зростання у 2014 році порівняно з 2013 роком вартості перевезень на 41 відс., підвищення абонентської плати за користування стаціонарним телефоном на 27 відсотків. У результаті затверджені обсяги субвенції протягом 2015 року Уряд збільшив 22 регіонам на 70 млн гривень.

Мінфіном як головним розпорядником коштів субвенції не забезпечено у 2015 році виконання показників бюджетної програми з надання субвенції: при затверджених обсягах у сумі 1987,8 млн грн профінансовано 1735,2 млн грн, показник виконання – 87,2 відсотка.

Причина недофінансування – неповне проведення взаєморозрахунків шляхом застосування Порядку № 20, згідно з яким для одержання коштів субвенції за надані послуги надавачі таких послуг повинні мати заборгованість за отримані енергоносії. Недофінансування субвенції обласним бюджетам (252,6 млн грн) пов'язане з неможливістю здійснення надавачами послуг, у яких була відсутня така заборгованість, розрахунків на цю суму, та є неефективним управлінням коштами державного бюджету.

5. Відсутність адресного обліку з перевезень пільгових категорій громадян у міському і приміському транспорті, а відтак – обґрунтованих розрахунків потреби в коштах субвенції створює умови для розподілу її на місцях у ручному режимі, створює ризики корупційних правопорушень.

Пропозиції підприємств - надавачів транспортних послуг м. Одеса, надані ними за результатами обрахунку потреби в коштах субвенції, враховані

департаментом праці та соціальної політики Одеської міської ради при її розподілі лише частково, у середньому на 60 відс. (зокрема, по КП «Одесміськелектротранс» – на 38 відс., філії Укрзалізниці – на 83 відсотки). У повному обсязі враховано пропозицію єдиного автоперевізника – ПАТ «Північтранс».

Виходячи з фактичного обсягу отриманих у 2015 році коштів субвенції, показник компенсаційних виплат підприємствам - надавачам послуг з пільгового перевезення на одного пільговика на рік суттєво коливався в розрізі адміністративно-територіальних одиниць, зокрема у Хмельницькій області – від 8,70 грн по Віньковецькому району до 609,80 грн по м. Хмельницький, або у 70 разів.

6. Недофінансування субвенції у 2015 році та інші недоліки в управлінні її коштами спричинили значні обсяги кредиторської заборгованості місцевих бюджетів за субвенцією станом на 01.01.2016, які потребують погашення. Однак у Державній казначейській службі України відсутні такі дані (за інформацією Казначейства, причина – відсутність субвенції у Законі України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»).

Водночас надання такої інформації Казначейству розпорядниками коштів державного бюджету на місцях передбачено п. 9 Порядку № 256, а також Порядком складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, затвердженим наказом Мінфіну від 24.01.2012 № 44 (далі – Порядок № 44).

За даними казначейської звітності про бюджетну заборгованість місцевих бюджетів з надання пільг з послуг зв'язку, компенсаційних виплат на пільговий проїзд (з урахуванням відповідних пільг, наданих згідно з рішеннями місцевих органів влади), кредиторська заборгованість станом на 01.01.2016 була 191,3 млн грн, а на 01.10.2016 – 194,9 млн гривень. Аудит засвідчив наявність станом на 01.01.2016 кредиторської заборгованості у низці областей за взятими за субвенцією у 2015 році зобов'язаннями, зокрема, по Хмельницькій області – в сумі 8,5 млн грн, Волинській області – 4,6 млн гривень.

Через невизначеність з реальними обсягами кредиторської заборгованості за субвенцією, що утворилася за видатками 2015 року станом на 01.01.2016, необхідно провести її верифікацію.

За даними ПАТ «Укрзаліниця» і ПАТ «Укртелеком», у 2015 році за рахунок коштів субвенції не забезпечено відшкодування значних сум видатків їх підприємствам - надавачам послуг, які ведуть облік по кожному пільговику. На підприємствах ПАТ «Укрзаліниця» заборгованість місцевих бюджетів за пільгові перевезення громадян станом на 01.01.2016 була 316,0 млн грн, а на підприємствах ПАТ «Укртелеком» за надані пільговикам послуги зв'язку – 47,0 млн гривень.

7. Неналежною була організація внутрішнього контролю окремими розпорядниками коштів субвенції за її використанням.

Як наслідок, під час аудиту встановлено факти недотримання термінів розрахунків із надавачами послуг з пільгового проїзду, а також нормативних документів, що регламентують складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.

Департамент соціальної політики Київської міської державної адміністрації (директор Ю.В. Крикунов), головний розпорядник коштів субвенції, здійснював у 2015 році розрахунки з окремими надавачами послуг пільгового проїзду з перевищенням від 9 до 21 дня п'ятиденного терміну з моменту надходження коштів субвенції (передбачений п. 8 Порядку № 256).

Управлінням праці та соціального захисту населення Хмельницької міської ради (начальник Воронецький С.І.) всупереч вимогам ст. 22 Бюджетного кодексу України та Порядку № 44 не включався до зведеної бюджетної звітності розпорядника бюджетних коштів обсяг вартості послуг, наданих пільговикам у 2015 році Хмельницьким комунальним підприємством «Електротранс», визначений для відшкодування у межах бюджетних призначень. Як наслідок, занижено показники звітності про використання бюджетних коштів у 2015 році на загальну суму 10,7 млн гривень.

8. Міністерство фінансів України не передбачило в проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік», відповідно, в Законі України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» не затверджено видатки за субвенцією, що призвело, зокрема, до відсутності джерела погашення кредиторської заборгованості за взятими зобов'язаннями за субвенцією станом на 01.01.2016.

Згідно з пояснювальною запискою Мінфіну до проекту бюджету, така ситуація була пов'язана з очікуваним внесенням змін до законодавства, зокрема, щодо надання зазначених пільг за рішенням органу місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету. Однак ці зміни до законодавства так і не були внесені, а питання фінансування компенсації втрат надавачам послуг з перевезення і зв'язку, пільги на які визначені законодавчими актами України, за відсутності джерела з державного бюджету фактично у 2016 році перекладені на місцеві бюджети.

Верховною Радою України 18.02.2016 прийнято Закон України «Про внесення змін до додатків № 3 та № 7 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» щодо фінансового забезпечення компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян та інших передбачених законодавством пільг» (за рахунок перерозподілу призначень за субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій). Проте Президент України цей Закон не підтримав (у зв'язку із ризиками недофінансування субвенції на надання пільг та житлових субсидій), і у березні 2016 року він був відхилений.

За таких умов місцеві бюджети у 2016 році змушені компенсувати втрати перевізників з пільгового перевезення громадян громадським транспортом і надавачам послуг зв'язку за рахунок власних доходів, але у багатьох з них недостатньо для цього фінансового ресурсу.

За звітними даними Казначейства, в місцевих бюджетах на 2016 рік затверджено видатки на компенсаційні виплати за пільговий проїзд і надання послуг зв'язку окремим категоріям громадян (з урахуванням пільг, наданих рішеннями місцевих органів влади) у сумі 1166,1 млн грн, фактично станом на 01.10.2016 профінансовано 700,8 млн грн (60 відсотків).

9. Недофінансування з державного бюджету місцевих бюджетів за субвенцією у 2015 році, відсутність субвенції у 2016 році і недостатність власних коштів у місцевих бюджетах для компенсації призводять до обмеження маршрутів руху для пільговиків і, як наслідок – зростання кількості звернень до Уряду, центральних і місцевих органів влади про порушення прав громадян на відповідні пільги, погіршення фінансового стану відповідних підприємств, невивплати їх працівникам заробітної плати.

У Хмельницькій області через відсутність коштів субвенції у 2016 році не укладено договорів з перевізниками щодо пільгового проїзду на міжміських маршрутах у 10 територіально-адміністративних одиницях. Не можуть скористатися цим правом на районному і міському рівні 65 тис. мешканців двох міст і восьми районів області.

У 2015 році до Луцької міської ради надійшло 46 звернень щодо перевезення, у тому числі 36 скарг про відмову в пільговому перевезенні та 4 – про ненадання пільг з оплати телефонного зв'язку.

Часткова (не в повному обсязі) компенсація втрат Луцького підприємства електротранспорту від пільгового перевезення у 2015 році окремих категорій громадян призвела до зростання дебіторської заборгованості більш ніж у 20 разів. Відсутність у державному бюджеті субвенції на 2016 рік, призвела до «вимивання» власних обігових коштів підприємства, погіршення технічного стану рухомого складу.

Постійне невідшкодування в повному обсязі вартості пільгового проїзду окремих категорій громадян призвело до того, що фінансовий стан КП «Київпастрас» і КП «Київський метрополітен» у 2015 році погіршився. Як наслідок, створено ризики неякісного та небезпечного обслуговування пасажирів, працівникам підприємств несвоєчасно виплачувалась заробітна плата.

10. Проектом Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» видатки за субвенцією також не передбачені. Як наслідок, можуть виникнути проблеми з реалізацією визначених законодавчими актами України прав окремих категорій громадян на пільговий проїзд та отримання послуг зв'язку, а також не буде погашена кредиторська заборгованість за коштами субвенції, що обліковується в місцевих бюджетах станом на 01.01.2016.

Урядом одночасно з проектом бюджету на 2017 рік внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України від 15.09.2016 № 5131 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», яким, зокрема, передбачене виключення субвенції з переліку субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян з переліку державних програм соціального захисту, а також передбачено, що до видатків місцевих бюджетів, які можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, належить надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг окремим категоріям громадян. Водночас у висновку Комітету Верховної Ради України з питань бюджету до законопроекту про держбюджет, зокрема, зазначено, що Урядом не запропоновано змін до іншого законодавства щодо виключного права органів

місцевого самоврядування на надання таких пільг, що не узгоджується з ч. 3 ст. 142 Конституції України, згідно з якою витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Постановою Верховної Ради України «Про висновки та пропозиції до проекту Закону України про Державний бюджет України на 2017 рік», прийнятою 20.10.2016, схвалено висновки і пропозиції до зазначеного законопроекту, якими, зокрема, пропонується Уряду внести пропозиції щодо «врегулювання питання фінансового забезпечення компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян та надання громадянам пільг з послуг зв'язку за рахунок коштів державного бюджету або законодавчого унормування права органів місцевого самоврядування на надання таких пільг».

Діючий механізм відшкодування витрат підприємств, а не субсидіювання осіб, які мають право на пільги відповідно до законодавства, знижує відповідальність керівництва підприємств – надавачів послуг за покращення їх якості, не сприяє більш широкому охопленню послугами пільгових категорій населення, оптимізації витрат.

Планом пріоритетних дій Уряду на 2016 рік (розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р) передбачено запровадження у IV кварталі 2016 року монетизації окремих видів пільг, зокрема на проїзд, що є оптимальним шляхом вирішення цієї проблеми та інструментом оптимізації витрат державного бюджету на забезпечення надання пільг. Мінсоцполітики станом на 01.11.2016 підготовлено відповідний законопроект, який після завершення процедури узгодження планується подати на розгляд Уряду.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд і надання пільг з послуг зв'язку окремим категоріям громадян у 2015 році та аналізу фінансового забезпечення реалізації їх прав на зазначені пільги у 2016 році затвердити.

2. Відомості про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд і надання пільг з послуг зв'язку окремим категоріям громадян у 2015 році та аналізу фінансового забезпечення реалізації їх прав на зазначені пільги у 2016 році у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** та рекомендувати:

- доручити Міністерству фінансів України, Міністерству соціальної політики України та Державній аудиторській службі провести верифікацію кредиторської заборгованості за коштами субвенції перевізникам за надані послуги з пільгового проїзду та надання пільг з послуг зв'язку станом на 01.01.2016 і під час виконання державного бюджету передбачити джерело її погашення у 2017 році;

- вжити додаткових заходів щодо законодавчого запровадження і

реалізації адресного надання пільг шляхом їх монетизації, у тому числі на проїзд (План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р), з передбаченням в ході виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» відповідного джерела фінансування.

3. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати **Міністерству фінансів України** та рекомендувати в ході виконання державного бюджету у 2017 році в установленому порядку передбачити асигнування з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення кредиторської заборгованості за коштами субвенції станом на 01.01.2016 за результатами її верифікації.

4. Рішення Рахункової палати надіслати **Міністерству соціальної політики України** та рекомендувати вжити додаткових заходів щодо реалізації Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р, у частині адресного надання пільг (згідно з даними Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги) шляхом монетизації окремих їх видів, у тому числі на проїзд.

5. Рішення Рахункової палати за результатами аудиту надіслати **Київській міській та Хмельницькій обласній державним адміністраціям, Одеській та Луцькій міським радам** для відповідного реагування.

6. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

7. Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт та результати розгляду рішення об'єктами аудиту на веб-сайті Рахункової палати.

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

Т. в. п. Голови

О.С. Яременко