

ВПЛИВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ

Анотація

В аналітичній записці проаналізовано вплив фінансової децентралізації на результати соціально-економічного розвитку регіонів. Здійснено оцінку отриманих результатів за підсумками виконання місцевих бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад у I півріччі 2016 року. Проаналізовано основні ризики для фінансової децентралізації у 2017 році та запропоновано практичні рекомендації, спрямовані на розв'язання проблемних питань.

ВПЛИВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ

Аналіз та оцінка результатів фінансової децентралізації

На сучасному етапі Україна, відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, продовжує спрямовувати свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу з розвитку місцевої і регіональної демократії. І саме децентралізація є на сьогоднішній день однією з найуспішніших реформ, яка ефективно впроваджується в країні¹. Вона охопила різні сфери: освіта, охорона здоров'я, містобудування, державна реєстрація, надання адміністративних послуг, соціальна сфера, сфера земельних відносин та ін. Основою даної реформи стала фінансова децентралізація, яка в даному аспекті передбачає процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності між центральним та місцевими рівнями управління, в результаті чого відбувається не тільки підвищення ефективності управління бюджетними коштами на місцях, а й

¹Децентралізація – одна з найбільш прогресуючих реформ: Національна Рада реформ представила звіт за 9 місяців 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3599>.

зменшення впливу центру на розвиток регіонів і регіональної економіки². В цілому фінансова децентралізація покликана зміцнити спроможність територіальних громад та підвищити рівень соціально-економічного розвитку регіонів.

Фінансова децентралізація розпочалася шляхом прийняття в 2015 році змін до Бюджетного і Податкового кодексів України та низки важливих законів, зокрема щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення, запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності тощо. Зазначені законодавчі акти надали можливість органам місцевої влади розробити та схвалити в регіонах Перспективні плани формування спроможних територіальних громад відповідних областей та подати їх на затвердження Уряду.

В результаті у 2015 році 794 сільських, селищних та міських рад, до складу яких входять 2015 населених пунктів, добровільно об'єдналися у 159 територіальних громад (далі – ОТГ). Найбільша кількість ОТГ була створена в Тернопільській (26) та у Хмельницькій (22) областях. Загальна площа всіх ОТГ склала 35807 км², що займає 6 % від площі України (без урахування м. Києва та Автономної Республіки Крим). Всі ОТГ, у яких 25 жовтня 2015 року відбулися вибори, у 2016 році вийшли на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом³.

Станом на липень поточного року в Україні було створено 172 ОТГ. На 25 жовтня 2016 року створено додатково 209 громад. ЦВК призначила перші

²Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. – 2006: Монографія / За ред. О.С. Власюка. – К.: НІСД, 2006. – С.399.

³ Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Перше півріччя 2016 року: фінансово-аналітичні матеріали [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Monitoring_OTG.pdf.

вибори у 41 ОТГ на 11 грудня 2016 року, та у 143 ОТГ – на 18 грудня 2016 року⁴.

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік», місцевим бюджетам перших створених ОТГ було визначено обсяги міжбюджетних трансфертів, зокрема, загальна сума базової дотації становила 285 млн грн, реверсної дотації – 65 млн грн, освітньої субвенції – 1616 млн грн, медичної субвенції – 844,2 млн грн. Базову дотацію у 2016 році отримують 125 громад, а бюджети 34 громад є фінансово самостійними від державного бюджету, із них 23 бюджети затверджено з реверсною дотацією, 11 бюджетів сформовано без базової та реверсної дотацій.

Поряд із збільшенням обсягу власних капітальних видатків, вагомим чинником забезпечення розвитку місцевих бюджетів стали кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), які спрямовуються протягом 2015-2016 років на виконання регіональних інвестиційних програм і проектів, у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад, створення інфраструктури індустриальних та інноваційних парків. Із Державного фонду регіонального розвитку в 2015 році Урядом виділено 2,9 млрд грн, з яких профінансовано 876 проектів. У 2016 році Держбюджетом передбачено 3 млрд грн для ДФРР, 1 млрд – субвенція для розвитку інфраструктури ОТГ та 1,94 млрд – субвенція для соціально-економічного розвитку окремих територій⁵.

У проекті Закону «Про Державний бюджет України на 2017 рік» на реалізацію програм і проектів ДФРР закладено 8 млрд грн. Законопроектом такі кошти планується залучати із загального фонду (3 млрд), а також зі спеціального (5 млрд) за рахунок конфіскованого майна. Втім, як показала статистика 2016 року, реалізація конфіскованого майна склала всього 78,4 тис. грн із запланованих 7,7 млрд грн. У випадку, якщо на реалізацію програм і проектів ДФРР до загального фонду буде закладено 1 % від

⁴ В Україні вже створили 209 громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newsru.ua/ukraine/25oct2016/209gromad.html>.

⁵ Мінрегіон ініціює збільшення частки ДФРР у Держбюджеті до 1,5% [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=249131372&cat_id=244276429.

запланованого доходу, гарантована сума складе 6,5 млрд грн, а інші 1,5 млрд грн можна буде передбачити спеціальним фондом⁶.

Значним стимулом для ОТГ 2016 році стала можливість отримання субвенції на формування інфраструктури цих громад. Слід зазначити, що перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, отримати фінансову підтримку у вигляді даної субвенції відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України та ст. 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» можуть лише громади, межі яких повністю відповідають межах, визначеним перспективним планом формування територій. Значною проблемою на сьогоднішній день є те, що переважна більшість ОТГ, утворених в Україні в 2016 році, не відповідають затвердженому перспективному плану. Така тенденція стосується кожної з областей. Це означає, що за відсутності механізму визнання їх спроможними такі громади можуть не вийти у 2017 році на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, не отримати кошти на виконання делегованих повноважень з утримання установ освіти та охорони здоров'я і не отримати фінансової підтримки у вигляді субвенції на формування інфраструктури.

Необхідно звернути увагу також на наявність ризиків неосвоєння у повній мірі коштів даної субвенції для ОТГ в 2016 році через визначення порядку її надання з державного бюджету лише в березні 2016 року. Разом з цим, механізм збереження залишків коштів субвенції на рахунках відповідних місцевих бюджетів, з можливістю використання у наступному бюджетному періоді, на сьогоднішній день відсутній. До того ж, дана субвенція взагалі не була включена до Бюджетного кодексу як освітня та медична субвенції.

Слід зазначити, що вже отриманий досвід діяльності ОТГ показує, що в умовах децентралізації розвиток громад багато в чому залежить від голови ОТГ та від мешканців, які підтримують цього голову. І саме головне – від

⁶ Асоціація внесла пропозиції до Бюджету 2017: кошти на ДФРП під загрозою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://km-oblrada.gov.ua/asociaciya-vnesla-propozici%D1%97-do-byudzhetu-2017-koshti-na-dfrr-pid-zagrozoju/>

повноважень, які отримує ОТГ. Нові можливості, які для громад та для місцевих бюджетів відкрила фінансова децентралізація, а саме розвиток інфраструктури, надання власних послуг, підвищення рівня медичних й освітніх послуг, належний рівень соціального захисту, планування територій та інше, в свою чергу, поступово будуть впливати загалом на результати місцевих бюджетів і на показники соціально-економічного розвитку територій, на яких створено ОТГ⁷.

⁷ Результат фінансової децентралізації: за січень-вересень місцеві бюджети зросли на 34,2 млрд грн порівняно з минулим роком, - Геннадій Зубко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249397542.

*Динаміка соціально-економічного розвитку регіонів України
у I-му півріччі 2016 року*

За результатами першого півріччя 2016 року позитивна динаміка порівняно з аналогічним періодом 2015 року спостерігалася майже за всіма показниками соціально-економічного розвитку регіонів. В багатьох регіонах України в 2016 році було подолано минулорічну негативну динаміку цього розвитку.

Збільшення обсягів промислової продукції спостерігалось у 18 регіонах України (в середньому по Україні – на 2,0 %). Збільшення обсягів будівельної продукції спостерігалось у 16 регіонах України (в середньому по Україні – на 9,1 %). Подолано минулорічну негативну динаміку по обсягам промислової продукції у 16 регіонах, а по обсягам будівельної продукції – у 12 регіонах. Збільшення обсягів надходження капітальних інвестицій спостерігалось у 22 регіонах (в середньому по Україні – на 9,6 %). Обсяги прямих іноземних інвестицій збільшилися у 18 регіонах (в середньому по Україні – на 5,4 %). Подолано минулорічну негативну динаміку у 18 регіонах України, як по обсягам надходження капітальних інвестицій, так і по обсягу прямих іноземних інвестицій. Заробітна плата виросла у всіх регіонах України в середньому на 6,1 %⁸.

Що стосується виконання плану доходів місцевих бюджетів та бюджетів ОТГ за I півріччя 2016 року, то проведений аналіз показує, що за цей період до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 65,8 млрд грн, що на 44,6 % або на 20,3 млрд грн більше, ніж за аналогічний період 2015 року. Найбільше зросли доходи місцевих бюджетів Закарпатської – 56,5 %, Львівської – 54,07 %, Херсонської та Одеської областей – 53,7 % (табл. 1).

⁸ Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів за січень-червень 2016 року, підготовлений Департаментом регіонального розвитку Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/rejtingova-otsinka-za-sichen-cherven-2016-roku-prezentatsiyi-materiali/>.

Значним також став темп зростання фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) у цей період у порівнянні з січнем-червнем 2015 року, що склав 148,7% на суму 35,0 млрд. грн., темп зростання плати за землю складає 160,7% на суму 10,7 млрд. грн. При цьому, у 23 та 5 регіонах відповідно темп зростання був вище середнього по Україні.

Таблиця 1. Довідка про виконання місцевих бюджетів за доходами станом на 01.07.2016 (без урахування міжбюджетних трансфертів)

№ п/п	Назва території	Загальний фонд		% зростання
		станом на 01.07.2015	станом на 01.07.2016	
1	Закарпатська	801534372,0	1254367172,1	156,50
2	Львівська	2387284912,1	3678164995,3	154,07
3	Херсонська	760089781,3	1168968118,5	153,79
4	Одеська	2646873118,7	4069385384,5	153,74
5	Сумська	1012016053,4	1554309244,5	153,59
6	Миколаївська	1090554284,3	1661385515,5	152,34
7	Чернігівська	924439897,2	1407522573,1	152,26
8	Чернівецька	562060328,0	848850507,1	151,02
9	Запорізька	2256730396,2	3394633166,6	150,42
10	Кіровоградська	870615796,4	1308638798,6	150,31
11	м.Київ	7574789031,9	11361974668,8	150,00
12	Рівненська	841597829,9	1261745449,5	149,92
13	Хмельницька	1028748833,4	1539880154,6	149,68
14	Житомирська	1064520550,7	1589323135,1	149,30
15	Київська	2320306835,1	3461092963,5	149,17
16	Черкаська	1164713669,6	1732420233,5	148,74
17	Волинська	784294613,6	1152928576,2	147,00
18	Тернопільська	639757824,9	936083775,3	146,32
19	Харківська	3069180768,1	4465695396,0	145,50
20	Вінницька	1355478347,1	1966128681,4	145,05
21	Полтавська	1848343796,0	2652969683,7	143,53
22	Івано-Франківська	1031111229,1	1372456955,0	133,10
23	Дніпропетровська	5720651315,6	7239698345,3	126,55
24	Донецька	2895605294,0	3618028506,9	124,95
25	Луганська	895897989,0	1109632442,4	123,86
Всього		45547196867,4	65806284442,8	144,48

Джерело: за даними Державного казначейства України⁹.

Внаслідок фінансової децентралізації значний фінансовий ресурс отримали бюджети міст обласного значення. Наприклад, дохідна частина бюджетів міст Запорізької області у 2016 році у порівнянні з 2015 роком зросла на 135,8 %, а з 2014 роком – на 179,8 %. Усі бюджети міст

⁹ Довідка про виконання місцевих бюджетів за доходами станом на 01.07.2016 р. (без урахування міжбюджетних трансфертів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=23596&page=0.

перевиконали затверджений обсяг доходів за 8 місяців поточного року й додатково отримали майже 280,0 млн грн. Дохідна частина бюджетів міст Львівської області за 8 місяців поточного року зросла на 156,9 %, додаткові надходження склали 1034,2 млн грн¹⁰. Зростання обсягів наповнення доходної частини бюджетів міст дає можливість не лише забезпечити поточне утримання установ бюджетної сфери, а і спрямувати значні кошти до бюджету розвитку. Наприклад, бюджет розвитку міста Запоріжжя у 2014 році становив близько 300,0 млн грн, а у поточному році перевищив 1,0 млрд гривень. Це дає можливість покращити матеріально-технічне становище установ соціальної сфери, об'єктів житлово-комунального господарства та розвивати інфраструктуру обласного центру¹¹.

За січень-вересень 2016 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 103,9 млрд грн, що складає 99,4 % від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Приріст надходжень до загального фонду проти січня – вересня минулого року (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 49,0 %, або + 34,2 млрд грн. Темп зростання фактичних надходжень ПДФО відносно січня-вересня 2015 року становить 149,2 % на суму 55,5 млрд грн, плати за землю – 162,3 % на суму 17,4 млрд грн¹².

Значною мірою фінансова децентралізація торкнулася формування доходів загального фонду бюджетів ОТГ (врегульовано ч. 4 ст. 67 Бюджетного кодексу України). Такі бюджети виходять на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, зокрема доходи формуються відповідно до ст. 64 та 69 Бюджетного кодексу України, а видатки – ст. 89 та 91 Кодексу. Додатково до закріплених доходів бюджети

¹⁰ Інформація про стан виконання окремих показників місцевих бюджетів Львівської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://loda.gov.ua/informaciya_pro_stan_vykonannya_okremyh_pokaznykiv_miscevyh_byudzhetiv_oblasti

¹¹ Офіційний звіт Департаменту фінансів Запорізької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/article/558/vikonannya-mistsevih-bjudzhetiv-oblasti.html>.

¹² Інформація щодо стану виконання місцевих бюджетів за січень-вересень 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetiv-za-rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>.

ОТГ отримують до загального фонду 60 % ПДФО, який сплачується на території громади.

У I півріччя 2016 року надходження доходів загального фонду бюджетів 159 ОТГ (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) зросли майже в 7 разів порівняно з аналогічним періодом 2015 року, їх обсяг сягає 3093 млн грн. Надходження власних доходів ОТГ зросли більше ніж у 3 рази – з 418 млн грн до 1324 млн грн. У порівнянні з початком 2016 року, залишки коштів загального фонду місцевих бюджетів ОТГ (без субвенцій) збільшилися на 405 млн грн, або зросли в 2 рази та станом на 01 липня 2016 року склали 748 млн грн, у тому числі на депозитних рахунках в банках знаходиться 112 млн грн¹³. Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на 1 жителя у середньому по Україні з 288 грн до 955 грн. (табл. 2).

Таблиця 2. Відсоток зростання та рейтинги регіонів стосовно доходів загального фонду створених ОТГ за I-е півр. 2016 року

Місце у рейтингу		Загальний фонд ОТГ, грн.		% зростання	Місце у рейтингу		Фактичні надходження доходів грн/на 1 особу		% зростання
		станом на 01.07.2015	станом на 01.07.2016				станом на 01.07.2015	станом на 01.07.2016	
1	Миколаївська	500 000,00	9 600 000,00	1 920,00	1	Миколаївська	137,00	1 247,00	910,2
2	Івано-Франківська	3 500 000,00	58 000 000,00	1 657,14	2	Дніпропетровська	383,00	1 855,00	484,3
3	Рівненська	4700000,00	56 000 000,00	1 191,49	3	Черкаська	257,00	1 112,00	432,7
4	Херсонська	600 000,00	7 000 000,00	1 166,67	4	Чернігівська	369,00	1 373,00	372,1
5	Тернопільська	41 000 000,00	435 000 000,00	1 060,98	5	Кіровоградська	264,00	964,00	365,2
6	Чернівецька	15 000 000,00	148 000 000,00	986,67	6	Київська	230,00	832,00	361,7
7	Житомирська	12 000 000,00	117 000 000,00	975,00	7	Тернопільська	173,00	601,00	347,4
8	Волинська	6 000 000,00	58 000 000,00	966,67	8	Луганська	256,00	885,00	345,7
9	Черкаська	4 300 000,00	40 000 000,00	930,23	9	Житомирська	234,00	788,00	336,8
10	Чернігівська	8 000 000,00	73 700 000,00	921,25	10	Закарпатська	260,00	857,00	329,6
11	Хмельницька	67 700 000,00	610 000 000,00	901,03	11	Волинська	200,00	658,00	329,0
12	Львівська	14 550 000,00	131 000 000,00	900,34	12	Запорізька	276,00	866,00	313,8
13	Київська	2 400 000,00	21 000 000,00	875,00	13	Хмельницька	253,00	793,00	313,4
14	Закарпатська	9 500 000,00	78 000 000,00	821,05	14	Одеська	288,00	887,00	308,0
15	Запорізька	10 300 000,00	84 000 000,00	815,53	15	Рівненська	180,00	547,00	303,9
16	Одеська	25 000 000,00	192 000 000,00	768,00	16	Львівська	180,00	530,00	294,4
17	Луганська	6 500 000,00	47 000 000,00	723,08	17	Вінницька	375,00	1 054,00	281,1
18	Кіровоградська	6 700 000,00	47 000 000,00	701,49	18	Херсонська	205,00	564,00	275,1
19	Дніпропетровська	64 000 000,00	448 000 000,00	700,00	19	Чернівецька	190,00	506,00	266,3
20	Вінницька	8 200 000,00	54 000 000,00	658,54	20	Донецька	708,00	1 818,00	256,8
21	Сумська	2 800 000,00	14 800 000,00	528,57	21	Івано-Франківська	123,00	315,00	256,1
22	Полтавська	79 350 000,00	238 000 000,00	299,94	22	Сумська	516,00	1 031,00	199,8
23	Донецька	79 000 000,00	133 000 000,00	168,35	23	Полтавська	1 684,00	1 578,00	93,7
24	м.Київ				24	м.Київ			
25	Харківська				25	Харківська			
	Україна						288,00	955,00	331,6

Джерело: за даними Мінрегіонбуду України¹⁴.

¹³ Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Перше півріччя 2016 року: фінансово-аналітичні матеріали [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Monitoriing_OTG.pdf.

¹⁴ Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Перше півріччя 2016 року: фінансово-аналітичні матеріали [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Monitoriing_OTG.pdf.

За I півріччя 2016 року фактичні надходження ПДФО в ОТГ становлять 719 млн грн, або 54 % в обсязі власних доходів. Наступним за вагомістю податком є плата за землю – 238 млн грн (18 %), надходження акцизного податку становлять 167 млн грн (13 %), єдиного податку – 146 млн грн (11 %).

Виходячи із фінансових ресурсів, ОТГ вже на початку бюджетного року змогли запланувати у відповідних бюджетах кошти на здійснення видатків розвитку (капітальні видатки) у загальній сумі 149 млн грн, у тому числі на ремонт доріг, будівництво, благоустрій територій та житлово-комунальне господарство – 93 млн грн, ремонт та реконструкцію закладів соціально-культурної сфери – 31 млн грн¹⁵.

Бюджетно-фінансова децентралізація як одна зі складових процесу управління здатна не тільки зберегти свій статус каналу перерозподілу коштів від бюджетів одного рівня до іншого, а і набути ознак регулюючого механізму, що повинен реально впливати на регіональний розвиток – формувати фінансову самодостатність територіальних громад, оптимізувати процеси перерозподілу бюджетних ресурсів між територіями, активізувати місцевий економічний розвиток, забезпечувати населення територіальних громад суспільними послугами на законодавчо визначеному рівні, вирішувати соціальні проблеми¹⁶. І ці процеси в цілому в країні відбуваються, але результати поки що прораховуються лише на рівні зростання основних показників розвитку територій.

Разом з тим, проведений аналіз *зростання обсягу надходжень до загального фонду місцевих бюджетів та кількості створених ОТГ у відповідних регіонах (за результатами I-го півріччя 2016 року) поки що не дозволяє зробити висновок про значний вплив фінансової децентралізації в частині створення ОТГ на розвиток регіонів*. Так, Закарпатська область

¹⁵ Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Перше півріччя 2016 року: фінансово-аналітичні матеріали [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Monitoring_OTG.pdf.

¹⁶ Шевченко О.В. Бюджетно-фінансова децентралізація у контексті підвищення ефективності управління регіонами /О. В. Шевченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/monitor/april08/9.htm>.

займає 1-е місце за темпом зростання загального фонду місцевих бюджетів, має на своїй території всього 2 ОТГ (16 місце у рейтингу) і займає лише 10 місце у рейтингу зростання доходів на 1 особу ОТГ. Одночасно Тернопільська область, яка займає 1-е місце за кількістю створених ОТГ, 7-е місце за відсотком зростання загального фонду місцевих бюджетів ОТГ та 5-е місце у рейтингу зростання доходів на 1 особу ОТГ, займає всього 18-е місце за темпами зростання загального фонду місцевих бюджетів регіону (табл. 3). По іншим регіонам також відсутній прямий зв'язок між темпом зростання загального фонду місцевих бюджетів та кількістю створених ОТГ і зростання в цих ОТГ доходів на одну особу. Для визначення впливу діяльності створених ОТГ на соціально-економічний розвиток регіонів необхідно провести даний аналіз за результатами року.

Ризики фінансової децентралізації в 2017 році

Слід зазначити, що 2017 рік готує загрози для успішного продовження реформи децентралізації та закріпленні тих позитивних результатів, яких було досягнуто в 2015-2016 роках.

Основною підставою для чергової зміни бюджетного законодавства став значний обсяг фінансових ресурсів, які акумулювали місцеві бюджети. На депозитних рахунках органів місцевого самоврядування в Україні на сьогоднішній день знаходиться близько 10 млрд гривень. У Верховній Раді України зареєстровано ряд законопроектів, які у разі прийняття, потягнуть за собою суттєве зменшення доходів загального фонду місцевих бюджетів. Також існує ризик того, що доходи, які надходитимуть в загальний фонд місцевих бюджетів, не будуть відповідати обсягу тих повноважень, які планується передати для виконання органам місцевого самоврядування у 2017 році.

Таблиця 3. Рейтинги регіонів України по зростанню загального фонду місцевих бюджетів у 1 півр. 2016 року та створення і фінансування ОТГ

Місце регіону у рейтингу по зростанню ЗФ місцевого бюджету	Назва території	Загальний фонд місцевих бюджетів, грн.		%	Кількість ОТГ в регіоні		Місце регіону у рейтингу по % зростання ЗФ ОТГ	Місце регіону у рейтингу по % зростання доходів на 1 особу ОТГ
		станом на 01.07.2015	станом на 01.07.2016		зростання	місце у рейтингу		
1	Закарпатська	801534372,0	1254367172,1	156,50	16	2	15	10
2	Львівська	2387284912,1	3678164995,3	154,07	3	15	12	16
3	Херсонська	760089781,3	1168968118,5	153,79	20	1	4	18
4	Одеська	2646873118,7	4069385384,5	153,74	8	8	16	14
5	Сумська	1012016053,4	1554309244,5	153,59	21	1	21	22
6	Миколаївська	1090554284,3	1661385515,5	152,34	22	1	1	1
7	Чернігівська	924439897,2	1407522573,1	152,26	10	5	10	4
8	Чернівецька	562060328,0	848850507,1	151,02	6	10	6	19
9	Запорізька	2256730396,2	3394633166,6	150,42	9	6	15	12
10	Кіровоградська	870615796,4	1308638798,6	150,31	17	2	18	5
11	м.Київ	7574789031,9	11361974668,8	150,00	24	0	24	24
12	Рівненська	841597829,9	1261745449,5	149,92	11	5	3	15
13	Хмельницька	1028748833,4	1539880154,6	149,68	2	22	11	13
14	Житомирська	1064520550,7	1589323135,1	149,30	7	9	7	9
15	Київська	2320306835,1	3461092963,5	149,17	23	1	13	6
16	Черкаська	1164713669,6	1732420233,5	148,74	13	3	9	3
17	Волинська	784294613,6	1152928576,2	147,00	12	5	8	11
18	Тернопільська	639757824,9	936083775,3	146,32	1	26	5	7
19	Харківська	3069180768,9	4465695396,0	145,50	25	0	25	25
20	Вінницька	1355478347,1	1966128681,4	145,05	18	2	20	17
21	Полтавська	1848343796,0	2652969683,7	143,53	5	12	22	23
22	Івано-Франківська	1031111229,1	1372456955,0	133,10	14	3	2	21
23	Дніпропетровська	5720651315,6	7239698345,3	126,55	4	15	19	2
24	Донецька	2895605294,0	3618028506,9	124,95	15	3	23	20
25	Луганська	895897989,0	1109632442,4	123,86	19	2	17	8
	Всього	45547196867,4	65806284442,8	144,48		159		

Джерело: за даними Державного казначейства України¹⁷ та Мінрегіонбуду України¹⁸.

Законопроект № 5206 «Про внесення зміни до Бюджетного кодексу України щодо зміцнення фінансового стану місцевих бюджетів» передбачає перерозподіл надходження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю нафтопродуктів, скрапленого газу, речовин, що використовуються як компоненти моторних палив, палива моторного альтернативного шляхом вилучення 50 відсотків його надходжень з бюджетів міст, сіл, селищ та ОТГ на користь обласного бюджету¹⁹.

¹⁷ Довідка про виконання місцевих бюджетів за доходами станом на 01.07.2016 р. (без урахування міжбюджетних трансфертів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=23596&page=0.

¹⁸ Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Перше півріччя 2016 року: фінансово-аналітичні матеріали [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Monitoring_OTG.pdf.

¹⁹ Проект Закону «Про внесення зміни до Бюджетного кодексу України щодо зміцнення фінансового стану місцевих бюджетів» № 5206 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60153.

Враховуючи те, що надходження місцевого акцизу до бюджетів базового рівня стало одним з впливових чинників для збільшення їх доходів та успішного проведення бюджетної децентралізації, прийняття законопроекту № 5206 «Про внесення зміни до Бюджетного кодексу України щодо зміцнення фінансового стану місцевих бюджетів» може понизити ступінь довіри громад до стабільності намірів влади щодо реформування та поставити під загрозу подальше ефективне впровадження децентралізації в Україні.

Необхідно зазначити, що доходи загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів у 2016 році значно збільшилися саме за рахунок включення до них акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (місцевий акциз). Але надання додаткових джерел доходів цих бюджетів не кореспондувалося наданням відповідних повноважень. З одного боку, це підвищило рівень довіри до Уряду та Верховної Ради у чітких намірах проводити реформу децентралізації у всіх аспектах. З іншого боку, це стало однією з основних причин небажання деяких сільських, селищних та міських рад утворювати ОТГ, оскільки крім того, що ОТГ отримує суттєвий додатковий фінансовий ресурс (у вигляді 60 % податку на доходи фізичних осіб, освітню та медичну субвенції), вона також отримує і широкі повноваження, які потребують значних витрат.

Законопроектом № 5131 «Про внесення зміни до Бюджетного кодексу України» пропонується за рахунок освітньої субвенції здійснювати видатки лише на оплату праці педагогічного персоналу²⁰. Фактично всі інші видатки пропонується передати на рівень місцевих бюджетів. У разі прийняття даного законопроекту в цій частині існує високий ризик погіршення рівня освітніх послуг, які надаються на тій чи іншій території, адже не кожен

²⁰ Проект Закону «Про внесення зміни до Бюджетного кодексу України» № 5131 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60034.

місцевий бюджет надалі зможе фінансувати у повній мірі всі ті видатки, які фінансуються сьогодні.

До того ж, у даному законопроекті передбачено зміни до статей 103-2 та 103-4, відповідно до яких вилучаються положення 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 органи місцевого самоврядування проводити заходи оптимізації, адже залишки коштів все одно будуть передані до Державного бюджету. Крім цього, зекономлені в 2016 році кошти місцева влада не зможе використати на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів²¹.

Таким чином, зменшення дохідної частини місцевих бюджетів базового рівня та покладання на органи місцевого самоврядування додаткового навантаження по видаткам, що передбачається проектом бюджету-2017, може знівелювати всі успіхи реформи децентралізації у всіх сферах, яких було досягнуто в 2015-2016 роках.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Ефективне впровадження реформи децентралізації та утворення ОТГ має підвищити рівень соціально-економічного розвитку регіонів. Регіони, які успішно впроваджують цю реформу, мають стати більш конкурентоздатними. Разом з цим, аналіз зростання обсягу надходжень до загального фонду місцевих бюджетів та кількості створених ОТГ у відповідних регіонах (за результатами I-го півріччя 2016 року) поки що не дозволяє зробити висновок про значний вплив фінансової децентралізації в частині створення ОТГ на розвиток регіонів.

Виходячи з цього, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Міністерству економічного розвитку і торгівлі України необхідно за результатами 2016 року провести

²¹ Аналіз проекту Держбюджету на 2017 рік в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://auc.org.ua/sites/default/files/analitika_po_db2017_.docx.pdf.

пофакторний аналіз впливу результатів діяльності створених ОТГ на соціально-економічний розвиток регіонів України з метою подальшого удосконалення існуючої системи стимулювання розвитку як громад, так і регіонів.

2. Більшість об'єднаних територіальних громад, які утворилися в Україні у 2016 році, не відповідають конфігураціям, які затверджені перспективними планами формування територій громад областей. Процес же внесення змін до перспективного плану є досить складним і найчастіше гальмується на етапі схвалення цих змін обласними радами на місцях. В результаті такі територіальні громади не можуть розраховувати на фінансову підтримку держави та перейти на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. Залишення ж без фінансової підтримки таких громад, які об'єдналися не у відповідності до перспективних планів формування територій громад областей, може суттєво ускладнити впровадження реформи децентралізації в 2017 році.

Для вирішення даної проблеми Кабінету Міністрів України необхідно забезпечити можливість отримання фінансової підтримки держави та переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України усім ОТГ, в яких вже відбулися або відбудуться вибори в 2016 році, незалежно від того, чи відповідають вони перспективним планам формування територій громад в областях. Зокрема, необхідно підготувати зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», якими уповноважити Кабінет Міністрів України визнавати спроможними ОТГ, в яких відбулися вибори в 2016 році, та вносити відповідні зміни до затверджених перспективних планів формування територій громад в областях без дотримання порядку, визначеного ч. 3 ст. 11 цього Закону.

3. Для забезпечення збереження та використання у наступному бюджетному періоді залишків субвенції на формування інфраструктури ОТГ, які громади не встигли використати у поточному році, Міністерству фінансів

України необхідно підготувати зміни до Бюджетного кодексу України щодо доповнення його статтею «Субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад», в якій визначити, що залишки коштів за субвенцією на формування інфраструктури на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції.

Відділ регіональної політики
(К.Г. Юрченко)