



ОПТИМІЗАЦІЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЙ

О. В. Шевченко, к. е. н., с. н. с.,

завідувач сектору регіональних стратегій

Н. В. Бахур, головний консультант сектору регіональних стратегій

Є. В. Маляревський, головний консультант сектору досліджень

Центрального регіону в місті Дніпрі

центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень

А. Л. Дешко, головний консультант відділу економічної стратегії

центру економічних і соціальних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень

В аналітичній записці проаналізовано порядок формування та розподілу видатків бюджету на соціально-економічний розвиток окремих територій за 2018-2020 роки та заплановані видатки на 2021 рік, проведено порівняння із видатками Державного фонду регіонального розвитку. Запропоновано варіанти забезпечення ефективності розподілу окремих видів видатків бюджету на регіональний розвиток.

Висновки та рекомендації

З метою забезпечення прозорості розподілу субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (далі – Субвенції), її раціонального використання доцільно вжити низку заходів щодо коригування умов надання Субвенції та підвищення прозорості й спрямованості коштів на регіональний розвиток. Введення для спрямування коштів Субвенції, як додаткового критерію підтримання проєктів громадою в рамках партисипативних бюджетів, може оптимізувати розподіл Субвенції та знизити рівень суб'єктивного фактору, а також дозволить збільшити фінансування проєктів завдяки поєднаному фінансуванню.

З цією метою пропонується наступне:

1. Комітету Верховної Ради України з питань бюджету вжити заходів щодо

недопущення зменшення обсягу ДФРР на 2022 та наступні роки, встановленого абзацом другим частини першої статті 24-1 Бюджетного кодексу України (не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту ДБУ на відповідний бюджетний період) під час розгляду проєктів Державного бюджету на відповідні роки у Верховній Раді України.

2. Міністерству фінансів України:

- включити до складу комісії, що створюється для підготовки пропозицій щодо розподілу Субвенції відповідно до статті 35 «Закону України про Державний бюджет на 2021 р.», представників Міністерства розвитку громад та територій України та всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування;
- розробити пропозиції щодо зміни до ст. 24-1 Бюджетного кодексу України, в яких передбачити, що під час розгляду проєкту Державного бюджету України на відповідний рік у Верховній Раді України не допускається зменшення обсягу фінансування ДФРР нижче законодавчо визначеної норми.

3. Міністерству фінансів України разом з Міністерством розвитку громад та територій України:

- підготувати та внести в установленому порядку зміни до законодавства в частині функціонування бюджетів участі (Додаток 1), у т. ч. передбачити спрямування коштів Субвенції на проєкти, що відібрані в рамках бюджетів участі;
- розробити та затвердити положення, яке максимально деталізуватиме порядок розподілу Субвенції, із встановленням прозорих та чітких критеріїв розподілу та пропорцій надання коштів між регіонами, визначатиме критерії відбору проєктів бюджету участі, надаючи пріоритет тим проєктам, де застосовуються інноваційні підходи та засади смарт-спеціалізації. Для цього розробити зміни до Порядку та умов надання Субвенції, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2012 р. №106, стосовно наступного: забезпечення механізму розподілу субвенції на основі формули, яка враховує чисельність населення, рівень дотаційності бюджетів та інші показники, які характеризують рівень соціально-економічного розвитку територій в залежності від типів, які визначені в ДСРР-2027; надання коштів Субвенції на реалізацію бюджетів участі, що спрямовуватиметься на співфінансування проєктів, які обрані на місцевому рівні в рамках бюджетів участі для зменшення навантаження на місцеві бюджети (оскільки бюджети участі повністю фінансуються за кошти місцевих бюджетів); визначення чітких критеріїв розподілу Субвенції, з урахуванням потреб різних територій, визначених у ДСРР на 2021-2027 роки забезпечення обов'язкового співфінансування проєктів, на які виділяються Субвенції, з місцевих бюджетів з метою зацікавлення громад в ефективному використанні коштів Субвенції.

З метою поширення формування і реалізації бюджетів участі у громадах:

1. Кабінету Міністрів України рекомендувати органам місцевого

самоврядування:

- спростити процедуру подачі заявки на участь у конкурсі проєктів на громадський бюджет, водночас передбачити кілька етапів, зокрема на першому створити умови для швидкої та простої подачі заявок (наприклад, подавати тільки короткий зміст (концепцію) проєктів, без додаткових документів), а на подальших – у разі прийняття концепції – подавати детально розроблені проєкти;

- при розробці планів економічного розвитку території та стратегій розвитку регіонів необхідно планувати заздалегідь частку коштів та пріоритети для проєктів в рамках бюджетів участі;

- розробити методичні рекомендації щодо етапів передконкурсного супроводження проєктів;

- збільшувати частки бюджетів участі у бюджетах громад;

- спільно з обласними державними адміністраціями проводити кампанії для всебічного інформування мешканців громад про бюджет громади, що підвищить прозорість використання громадських коштів та сприятиме участі громадян у бюджетуванні; співпрацювати із вітчизняними та міжнародними організаціями, що мають досвід у підтримці запровадження бюджетів участі, організовувати проведення майстер-класів, хакатонів, тренінгів тощо з підготовки проєктів та здійснення їх супроводу;

- забезпечити планування виділення коштів для реалізації бюджетів участі під час підготовки проєктів прогнозів місцевих бюджетів.

2. Міністерству розвитку громад та територій України, Міністерству фінансів України спільно з Міністерством цифрової трансформації України:

- створити пілотну державну електронну платформу проєктів, де міститиметься інформація щодо планових проєктів та вже профінансованих за рахунок Субвенції, а також про стан їх реалізації для забезпечення доступу громадськості та контролю за використанням коштів Субвенції з метою подальшої інтеграції в єдину базу даних видатків бюджетів.

Обґрунтування

Практика надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (далі – Субвенція), що діє в Україні з 2005 року, довела свою невисоку ефективність у порівнянні з процедурою фінансування розвитку регіонів через Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР). Починаючи з 2013 р., Міністерство фінансів України під час підготовки проєктів Державного бюджету України (далі – ДБУ) не передбачає Субвенції, проте надалі за наполяганням народних депутатів її включають до ДБУ. В ухваленому ДБУ на 2021 рік така Субвенція повернута у розмірі 6 млрд грн. (в 3,5 рази більше у порівнянні з 2020 роком), при цьому на 4,86 млрд грн. були зменшені видатки на ДФРР. Внаслідок цього виникла унікальна ситуація, коли кошти Субвенції вперше перевищують кошти ДФРР одразу в 1,3 рази

(див. Додаток 3). А суттєве скорочення (практично удвічі) фінансування ДФРР у 2021 році від початково запланованого обсягу¹ негативно вплине на реалізацію комплексних стратегічних планів та вже розпочатих раніше проєктів. В додатках 2-4 наведено інформацію щодо порядку та умов надання субвенції².

З огляду на зазначене, виникають ризики суттєвого зниження ефективності дії механізму державної допомоги для розвитку регіонів, посилення ролі ручного управління коштами бюджету.

У системі формування та розподілу Субвенції спостерігається низка проблем, зокрема:

1. Розподіл коштів на реалізацію Субвенції має непрозорий (суперечливий) характер і політичну спрямованість, оскільки заявниками щодо розподілу цієї Субвенції можуть бути народні депутати та/або обласні державні адміністрації, а реалізація проєктів відбувається на окремих територіях (не всіх, а лише тих, за які вносять клопотання заявники)³; спостерігається використання Субвенції народними депутатами для передвиборчої агітації⁴; зустрічаються випадки зловживання розподілом Субвенції депутатами на користь «своїх» областей та лояльних регіонів. Відсутні чіткі критерії визначення розпорядника коштів. До 2020 р. розпорядником Субвенції було Міністерство фінансів, що викликало критику щодо недостатньої залученості представників профільного Міністерства розвитку громад та територій. В 2020 р. ситуацію було виправлено, і розпорядником стало Міністерство розвитку громад та територій, проте у 2021 р. розпорядником Субвенції знову стає Міністерство фінансів. Відповідно до статті 35 Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік», Міністерство фінансів України утворює комісію, до складу якої входять члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету за рішенням цього комітету (чисельністю не менше 50 відсотків складу такої комісії). Міністерство фінансів України, на підставі рішення цієї комісії, подає Кабінету Міністрів України для затвердження пропозиції щодо розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій.

2. Низькі результативність та ефективність використання коштів, відсутність моніторингу та недостатній контроль за виконанням проєктів соціально-

¹ Видатки на ДФРР у 2019 р. передбачалися у сумі 7,17 млрд грн, з яких було виділено 5,49 млрд грн, на 2020 р передбачено у сумі – 4,9 млрд грн та за 11 міс.2020 р. виділено 2,96 млрд грн, на 2021 р. в першому варіанті бюджету пропонувалось збільшення фінансування ДФРР до 9,36 млрд. грн., у затверженому Державному бюджеті на 2021 рік – 4,5 млрд. грн.

² У 2021 р. більша частина субвенції буде фінансуватись зі спеціального фонду ДБУ (за рахунок надходжень від плати за ліцензії на провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор і за ліцензії на випуск та проведення лотерей). У додатку 2 подано порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. У додатку 3 подано характеристику розподілу окремих видатків на розвиток територіальних громад та видатки на соціально-економічний розвиток регіонів у 2020 році. У додатку 4 подано інформацію щодо виділення субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій.

³ Наказ Мінрегіону від 13.04.2020 № 90 «Про утворення Комісії для розгляду пропозицій та підготовки рекомендацій щодо розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій між місцевими бюджетами та за об'єктами (заходами)». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0090914-20#Text>

⁴ За свідченням громадянської мережі «ОПОРА» під час процесу місцевих виборів 2020 р. окремі депутати систематично зараховували виділення таких субвенцій до своїх особистих заслуг. Протягом вересня 2020 р. лише на Волині було зафіксовано 13 випадків самопіару народних депутатів на бюджетних коштах. При цьому така реклама здійснювалась не лише через засоби масової інформації, а й через офіційні сайти органів місцевого самоврядування.

економічного розвитку, що фінансуються за рахунок коштів Субвенції. Порядок та умови надання Субвенції з ДБУ місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 06.02.2012 №106. Їх недоліками можна визначити: постійні зміни порядку розподілу коштів, надто спрощені критерії розподілу коштів між регіонами; нерівномірний розподіл Субвенції за регіонами⁵; відсутність вимог щодо співфінансування проєктів за рахунок коштів місцевих бюджетів. Станом на 01.12.2020 р. залишки коштів вказаної Субвенції на рахунках місцевих бюджетів склали 774,37 млн грн., близько 2,76 млн грн. було повернуто до Державного бюджету, касові видатки склали 863,47 млн грн

Спроба забезпечити певну прозорість у розподілі коштів Субвенції між регіонами здійснена згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 19.02.2020 №160. Однак, постановою Кабінету Міністрів України №411 від 27.05.2020 виключено низку умов та критеріїв надання Субвенції, які забезпечували обґрунтування надання коштів на основі аналізу соціально-економічного розвитку регіонів, що змістило баланс критеріїв в бік посилення суб'єктивного фактору впливу на розподіл Субвенції. Тобто, можна виділити такі вади у розподілі Субвенції, як недостатня обґрунтованість розподілу та недотримання принципів справедливості і неупередженості щодо надання Субвенції.

3. Відсутність можливостей для повноцінного фінансування проєктів, що вже пройшли конкурсний відбір. 13 листопада 2020 р. відбулось засідання Комісії для розгляду пропозицій та підготовки рекомендацій щодо розподілу Субвенції⁶, на якому було рекомендовано виключити проєкти, які неможливо реалізувати у поточному році, та зменшити фінансування по тих проєктах, де наявна економія коштів за результатами проведення тендерних процедур та виконаних робіт. За рахунок вивільнених коштів у розмірі 38,5 млн грн. було рекомендовано профінансувати проєкти та заходи, які будуть завершені у 2020 році. Відповідні пропозиції висвітлені в розпорядженні Кабінету Міністрів України від 09.12.2020 №1554-р.

До наведених вище проблем слід додати й низку вад управління коштами Субвенції на місцевому рівні, зокрема: невідповідність частини відібраних для фінансування об'єктів встановленим вимогам; відсутність належного контролю за виконанням запланованих робіт і використанням бюджетних коштів в окремих регіонах; планування напрямів спрямування коштів Субвенції в умовах недостатньої обґрунтованості розрахунків; неінклюзивність процедури – відсутність критеріїв обрання проєктів, що пропонуються жителями громад і відсутність фахівців у громадах для надання консультацій і супроводу перспективних проєктів.

⁵ <https://voxukraine.org/uk/subventsiya-na-sotsialno-ekonomichnij-rozvitok-2020-politichnij-rozpodil-zalishivsya-v-menshih-obsyagah/>

⁶ Про розподіл у 2020 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Постанова КМУ від 08.07.2020 № 891. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/891-2020-%D1%80#Text>

З урахуванням цього, більшість експертів пропонує взагалі відмовитись від Субвенції на користь допомоги регіонам з ДФРР. АМУ пропонувала 30% коштів ДФРР спрямувати бюджетам сільських, селищних, міських територіальних громад пропорційно до їх площі та кількості сільського населення для децентралізації розподілу коштів ДФРР,⁷ що є свідченням актуальності проблеми знаходження оптимальної моделі державної підтримки регіонального розвитку на основі поєднання необхідності вирівнювання диспропорції регіонального розвитку з потребами додаткового фінансування місцевого розвитку.

Одним із «м'якших» варіантів вирішення проблеми може бути зміна у 2021 році законодавства щодо умов надання Субвенції у напрямку забезпечення прозорості та формалізації критеріїв її використання.

Дієвим важелем балансування проти політичного лобювання може бути повернення встановлення обов'язкового мінімального рівня співфінансування з місцевих бюджетів, що має зменшити суб'єктивність розподілу коштів Субвенції.

Ефективним інструментом соціально-економічного розвитку територій, який може фінансуватися коштами Субвенції й стати додатковим джерелом фінансування місцевих потреб, є використання бюджетів участі (громадських бюджетів), в Україні вже є позитивні приклади серед громад¹. Наразі такі проєкти фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

⁷ Сайт Асоціації Міст України. URL : <https://www.auc.org.ua/novyna/amu-zvernulasya-do-minregionu-shchodo-spryamuvannya-30-koshtiv-dfir-byudzheta-gromad>

Додаток 1

Основні завдання та параметри для запровадження функціонування бюджетів участі, із залученням коштів субвенції для здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій

1. Розробка законодавчих засад щодо запровадження бюджетів участі (Закон України «Про бюджети участі», внесення змін до Бюджетного кодексу України, підзаконних актів щодо типових положень, методичних рекомендацій з оцінки проєктів, можливості співфінансування бюджетів різних рівнів, пріоритетних напрямів фінансування, функціонування електронних баз). При цьому передбачити, що з Державного бюджету може забезпечуватися додаткова підтримка реалізації відібраних на місцевому рівні проєктів в рамках бюджетів участі відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку.

2. Внесення змін до Порядку та умов надання Субвенції, із визначенням чітких критеріїв розподілу коштів на основі диференційованого підходу за типами територій та критеріями щодо рівня розвитку відповідних територій та відбору проєктів. Пропонується при цьому зафіксувати, що Субвенція спрямовується на дофінансування реалізації проєктів бюджетів участі, при цьому основна частка коштів для проєктів в рамках бюджетів участі має фінансуватися за рахунок відповідних місцевих бюджетів.

3. До критеріїв відбору проєктів віднести: наявність актуальної містобудівної документації на місцевому рівні; обов'язковість врахування показника чисельності населення. Передбачити, що перевага, в пергу чергу, надається фінансуванню розвитку громад, які за рівнем дотаційності бюджетів мають найвищі показники в регіоні.

4. Забезпечити диференційований підхід при розробці умов розподілу Субвенції між різними територіями, за типами, які визначено в ДСРР-2027 (зокрема, агломерації, великі/середні/малі міста, монофункціональні міста, сільські території у несприятливих умовах, гірські території Українських Карпат, зони впливу міжнародних транспортних коридорів, прикордонні території у несприятливих умовах). Такий підхід має забезпечити градацію обсягів розподілу субвенції за названими типами територій.

5. Передбачити, що проєкти, які не було завершено у поточному році, продовжуватимуть фінансуватися у наступному році, за рахунок залишків коштів на рахунках місцевих бюджетів.

Додаток 2

Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій

(затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2012 р. № 106 зі змінами)

Субвенція спрямовується на:

- реалізацію проєктів будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) комунальної власності (за винятком адміністративних будинків);
- здійснення заходів Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020-2022 роки (за винятком поточних видатків);
- здійснення екологічних та природоохоронних заходів;
- придбання медичного обладнання та комунального транспорту, зокрема спеціального призначення;
- розв'язання проблем окремих адміністративно-територіальних одиниць (малих міст, шахтарських та гірських населених пунктів);
- погашення бюджетної заборгованості місцевих бюджетів, що виникла під час здійснення видатків місцевими бюджетами за рахунок коштів, отриманих з державного бюджету за програмою «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій»;
- здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів;
- реалізацію проєктів з енергоефективності та енергозбереження;
- реалізацію проєктів водопостачання та водовідведення, а також тепlopостачання (мереж тепlopостачання), (за наявності схеми тепlopостачання населеного пункту);
- здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2;
- завершення проєктів будівництва із строком реалізації від одного до трьох років, впровадження яких розпочато у попередні роки за рахунок субвенції, у разі їх відповідності цьому Порядку та умовам.

Критерії розподілу субвенції ідентичні критеріям з розподілу коштів на проєкти, що фінансуються за кошти ДФРР: 80 відсотків коштів – з урахуванням чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні.

Умовами надання субвенції є:

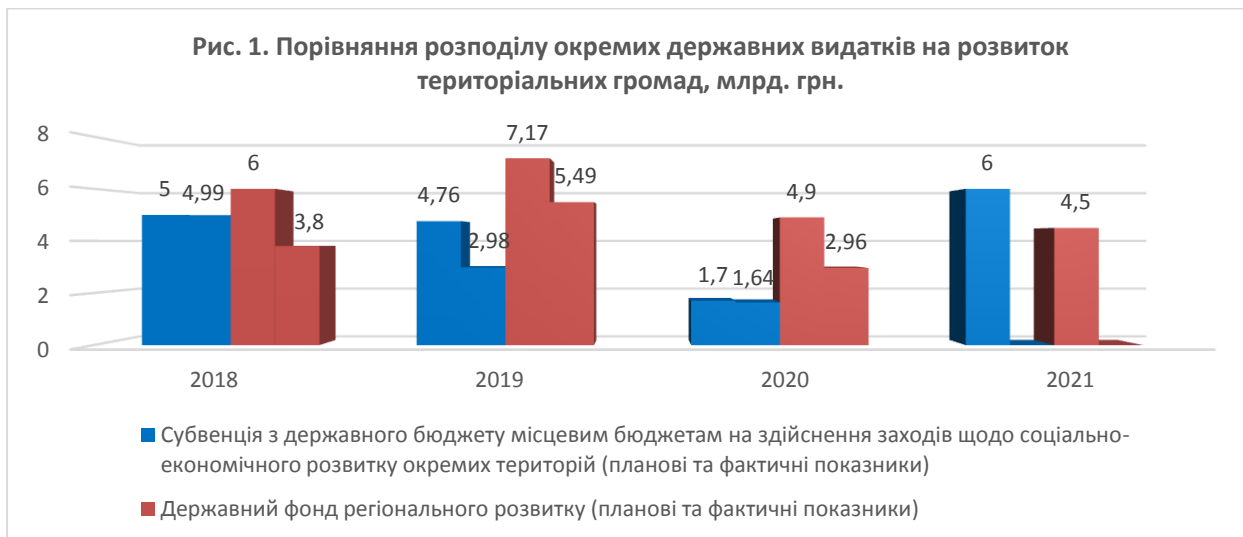
- спрямування субвенції на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної форми власності;

відповідність проєктів і заходів пріоритетам, визначеним у регіональних

- стратегіях розвитку та планах соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- наявність затверджених проєктів будівництва та результатів проведення їх експертизи відповідно до Порядку затвердження проєктів будівництва і проведення їх експертизи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2011 р. №560 (Офіційний вісник України, 2011 р., №41, ст. 1674);
- завершення реалізації проєктів у поточному році

Додаток 3

Розподіл видатків на субвенцію місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій та на Державний фонд регіонального розвитку



(за даними Державної казначейської служби України, за 2020 р. фактичні дані наведено станом за січень-листопад, URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>)

Рис. 2. Видатки на соціально-економічний розвиток окремих регіонів у 2020р., млн. грн.



Додаток 4

Інформація щодо виділення субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій

Упродовж останніх шести років із Державного бюджету України окремим місцевим бюджетам було перерозподілено сумарно майже 20 млрд грн. на соціально-економічний розвиток окремих територій (див. табл. 1).

Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій регламентуються Постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2012 р. №106 (зі змінами).

У 2020 році субвенція спрямовується в першу чергу на здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, та реалізацію проєктів будівництва, спрямованих на забезпечення підвищення якості надання послуг у галузі освіти, охорони здоров'я та спорту. За даними Казначейства, станом на 01.12.2020 касові видатки з державного бюджету для реалізації Субвенції склали 1,64 млрд грн. Зокрема, відповідно до територіального розподілу розпису державного бюджету, 2 жовтня 2020 року, Державним казначейством України перераховано місцевим бюджетам кошти субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у сумі 740,6 млн гривень, а 17 грудня 2020 року – 72,9 млн гривень, що складає близько 0,8 млрд грн. Загальний обсяг субвенції на 2020 рік становить 1,7 млрд грн. У 2020 році було розподілено близько 1,68 млрд грн. на понад 1150 проєктів⁸.

Таблиця 1.

Обсяги субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у 2014-2020 рр.^{*}

Рік	Обсяг, млрд. грн.(план)	Обсяг, млрд. грн. (факт)
2014	0,5	0,2
2015	0,8	0,7
2016	3,3	2,8
2017	6,2	6,2
2018	5,0	5,0
2019	4,7	3,0
2020	1,7	1,64**

^{*}Сформовано за даними порталу Децентралізація дає можливість.

URL:<https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> та річної звітності про виконання Державного бюджету України у 2014-2020 рр.

** - дані станом на 01.12.2020

⁸Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-rozpodiliv-subvenciyu-na-socekonomrozvitok-okremih-teritorij-na-2020-rik>