

НАПОВНЕННЯ БЮДЖЕТІВ РОЗВИТКУ ГРОМАД В УМОВАХ СПОВІЛЬНЕННЯ ПРИРОСТУ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Є. В. Малярєвський, головний консультант сектору досліджень Центрального регіону в місті Дніпрі центру регіональних досліджень НІСД

В аналітичній записці розглянуто проблеми наповнення бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Аргументується необхідність удосконалення механізму наповнення бюджетів розвитку за умови їх збереження як інструмента стратегічного розвитку територій. Запропоновано шляхи збільшення обсягів надходжень бюджетів розвитку територіальних громад.

Обґрунтування

Бюджети розвитку місцевих бюджетів (далі – БР) є вагомим засобом впливу на соціально-економічний розвиток територіальних громад (далі – ТГ). Через БР забезпечується виконання положень регіональних стратегій розвитку на майбутній період і реалізуються стратегічні напрями розвитку територій.

Унаслідок бюджетної децентралізації БР громад значно зросли. У 2014 р. їхній сумарний обсяг становив 11,1 млрд грн, у 2018 р. – у 6,6 разу більше – понад 73 млрд грн¹. З урахуванням індексу інфляції за цей період зростання в постійних цінах 2014 р. становило 2,5 разу². Сумарне збільшення обсягів БР відбувалося на тлі значної диференціації їх наповнення для різних ТГ, що пов'язано з різним базовим економічним потенціалом ТГ та є показником збільшення розриву щодо спроможності громад здійснювати та в перспективі збільшувати видатки розвитку. Для дотаційних громад джерела наповнення БР є вкрай обмеженими. У 2019 р. 71,3 %

¹ Максимчук О. С. Бюджети розвитку територіальних громад в умовах фінансової децентралізації : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Тернопіль, 2019. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/bitstream/316497/36966/1/disertacija.pdf>

² Калькулятор інфляції. URL: <https://cutt.ly/ITXJ9fS>

громад отримували базову дотацію з державного бюджету, 16,5 % – перераховували реверсну дотацію³.

Причина диференціації бюджетів ТГ за обсягами наповнення БР полягає у структурі джерел надходжень БР, визначених Бюджетним кодексом України (далі – БКУ). Так, якщо до 2015 р. на закріплені джерела надходжень, передусім на єдиний податок, припадало понад 80 % сумарних надходжень до БР, то нині понад 90 % надходжень забезпечує профіцит загального фонду місцевих бюджетів. Це свідчить про те, що для багатьох громад інші джерела, встановлені ст. 71 БКУ, не відіграють суттєву роль у забезпеченні фінансування розвитку (Дод., рис. 6). Вилучення у 2015 р. єдиного податку з джерел БР та його закріплення за загальним фондом дозволило загалом збалансувати місцеві бюджети та зрештою забезпечило зростання сумарних надходжень до БР завдяки обмеженій кількості ТГ із високою фінансовою стійкістю. Водночас більшість ТГ залишилися із символічними БР⁴, які не дозволяють ефективно впроваджувати стратегії розвитку.

Через домінування у структурі джерел формування БР коштів загального фонду було **знецінено саму початкову ідею БР** як цілісного плану формування джерел наповнення і витрачання власного або залученого ресурсу громади і подальший розвиток економічного потенціалу ТГ із спрямуванням спеціально визначених доходів бюджету (закріплених джерел) виключно на інвестиційний розвиток. Сучасне наповнення БР переважно за рахунок профіциту загального фонду фактично **означає фінансування розвитку за залишковим принципом**, знижує ефективність та ускладнює довгострокове планування капітальних вкладень, унеможлиблює його прогнозованість..

На наповнення бюджетів розвитку наразі додатково негативно впливають такі чинники.

1. Уплив коронавірусної інфекції COVID-19.

У 2020 р. через пандемію COVID-19 значно знизилися темпи приросту надходжень до місцевих бюджетів⁵. План доходів місцевих бюджетів було недовиконано вперше щонайменше за останні 5 років (рівень невиконання – 1,8 %)⁶.

³ Розраховано на основі оцінки фінансових показників бюджетів 806 ОТГ за 2019 рік. Див.: Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12192>

⁴ Наприклад, у Львівській області в 2021 р. лише 4 ТГ із 73 мають видатки розвитку в розмірі понад 20 % від загального обсягу видатків. При цьому заплановані сумарні видатки БР ТГ Львівської області становлять 9,7 % від загального обсягу видатків (майже 3 млрд грн), а частка видатків БР у 31 територіальній громаді зі 73 створених складає не більше ніж 1 % від загального обсягу видатків. Аналогічна ситуація у Дніпропетровській області: лише 4 ТГ із 84 мають видатки розвитку в розмірі понад 20 % від загального обсягу видатків.

⁵ Порівняно із зіставними темпами приросту надходжень за січень-грудень 2019 р.

⁶ Загальні доходи місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів знизилися майже на 89 млрд грн і становили 84,1 % від обсягів 2019 р. Відповідно, меншим було виконання видатків – 84,5 % від обсягів

Обсяг коштів, які було передано місцевими бюджетами України із загального фонду до бюджету розвитку (спеціального фонду), скоротився майже на 10 млрд грн і став меншим, ніж у 2018 р. Співвідношення між цією сумою та сумарним обсягом власних доходів загального фонду місцевих бюджетів стало найнижчим за останні п'ять років (за сумарного збільшення обсягу власних доходів місцевих бюджетів – Дод., рис. 1).

2. Продовження тенденції зниження темпів приросту надходжень.

Зниження темпів приросту надходжень до загального фонду місцевих бюджетів спостерігалось й на початку 2021 р. Протягом січня-лютого вони були в 3,5 разу меншими порівняно з відповідним періодом 2020 р⁷. На сьогодні динаміка приросту надходжень до загального фонду місцевих бюджетів є позитивною: у січні-жовтні 2021 р. проти січня-жовтня 2020 р. приріст склав 20,6 % (у зіставних умовах). Проте такі дані швидше свідчать про відновлення економіки після пандемії коронавірусу, ніж про активізацію темпів її зростання чи стабілізацію ситуації.

3. Зміна структури закріплених джерел.

З 2021 р. обсяги надходження коштів до БР зменшуються у зв'язку зі зміною структури закріплених джерел. З першого січня скасована⁸ пайова участь у розвитку інфраструктури населеного пункту. На надходження з цього джерела у 2018 році припадало 2,1 % сумарного наповнення БР (для порівняння: це джерело за обсягами співставне із коштами, що надходять від продажу земельних ділянок – 2,0 %, комунального майна – 1,0 % сумарного наповнення БР)⁹.

4. Диференціація громад за розміром видатків БР.

Не зменшується диференціація громад за розміром видатків БР. У 2020 р. порівняно із 2019 р. збільшився відсоток громад, що мають нижчі за середні в країні показники частки капітальних видатків у загальному обсязі видатків та їх рівня із

2019 р. Див.: Як виконувалися місцеві бюджети у 2020 році – експертний аналіз. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13249>

⁷ Інформація Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetiv>

⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні : Закон України від 20.09.2019 р. № 132-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132-20>

Законом виключено ст. 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», що регламентувала порядок залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі в розвитку інфраструктури населеного пункту.

⁹ Максимчук О. С. Бюджети розвитку територіальних громад в умовах фінансової децентралізації : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Тернопіль, 2019. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/bitstream/316497/36966/1/disertacija.pdf>

розрахунку на одного жителя¹⁰ (Дод., рис. 2). Також спостерігаються значні відмінності в розподілі загальних видатків бюджетів на видатки споживання та видатки розвитку. Зокрема, надмірне домінування перших у частини громад, неперіоритетність розвитку інвестиційного та інноваційного складників (Дод., рис. 4 – найбільш спроможні ТГ Дніпропетровської області). Кореляція між розміром БР та власними доходами ТГ загалом існує, з окремими винятками (Дод., рис. 5).

5. Скорочення видатків розвитку.

Як і в ситуації з державним бюджетом, передусім скорочуються видатки, що спрямовуються на розвиток (Дод., рис. 3). Зменшення обсягів видатків БР подеколи є непропорційно глибшим порівняно зі зменшенням обсягів власних доходів загальних фондів місцевих бюджетів. Це свідчить про те, що в умовах економічної кризи окремі ТГ вважають недоцільним вкладення коштів у розвиток, надаючи перевагу поточним витратам споживання. Невирішеною проблемою є і недостатня ефективність БР, оскільки не всі їхні видатки мають характер стратегічних і часто не виконують своєї інвестиційної функції. Значна частина видатків БР спрямовується на підтримання в робочому стані об'єктів житлово-комунального господарства та соціально-культурної сфери. Співвідношення між коштами БР на виконання суспільно важливих довгострокових інвестиційних проєктів та капітальними видатками на забезпечення нормального функціонування установ може бути визнано одним із критеріїв ефективності БР¹¹.

6. Гальмування темпів розроблення стратегій місцевого розвитку.

У зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою країни, браком фахівців зі стратегічного та бюджетного планування на місцях гальмуються темпи розроблення стратегій місцевого розвитку, що ускладнює планування місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом¹² та, відповідно, впливає на інвестиційну спрямованість БР. Станом на вересень 2021 р. затверджено стратегії розвитку лише у 500 з наявних 1 469 ТГ¹³.

Таким чином, можна стверджувати, що чинна модель наповнення БР громад є недосконалою, залишає без коштів на розвиток малозабезпечені громади і не сприяє

¹⁰ Розраховано на основі оцінки фінансових показників бюджетів 872 ТГ за 2020 рік. Див.: З якими фінансовими показниками закінчили 2020 рік об'єднані громади – рейтинг. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13333>

¹¹ Згідно із чинним БКУ до видатків БР можна віднести всі капітальні видатки. Якщо серед останніх частка капітальних видатків, спрямованих на створення нових об'єктів або здійснення інвестиційних проєктів, переважає, це свідчить про більш ефективне використання громадою інструмента БР.

¹² Стратегії місцевого розвитку є базовим документом визначення напрямів розвитку громад, відповідно до них здійснюється балансування загальних видатків місцевих бюджетів між видатками споживання та розвитку.

¹³ Понад 500 громад в Україні розробили та затвердили власні стратегії розвитку. Урядовий портал. 2021. 21 верес. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ponad-500-gromad-v-ukrayini-rozrobili-ta-zatverdili-vlasni-strategiyi-rozvitku>

зменшенню диференціації бюджетів ТГ за обсягами наповнення БР. Це особливо унаочнилося під час економічної кризи, викликаної пандемією коронавірусу.

За таких умов більшого значення набуває державна підтримка місцевих бюджетів. У 2021 р., порівняно із попереднім роком, у 3,5 разу збільшено обсяги субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на вжиття заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій та в 1,5 разу – кошти ДФРР¹⁴. Сумарний обсяг фінансування субвенції та коштів ДФРР складає 10,5 млрд грн. У проєкті Державного бюджету на 2022 р., схваленому Верховною Радою України в першому читанні, цю суму збільшено до 11,2 млрд грн.

У короткостроковій перспективі потребує уваги процес спрямування частини державної фінансової допомоги на забезпечення розвитку малозабезпечених громад. У середньостроковій перспективі актуальним є пошук механізмів, що сприятимуть залученню додаткових джерел фінансування місцевих бюджетів. Доцільним є перегляд механізму наповнення БР.

Під час підготовки проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» розглядалася можливість ліквідації бюджетів розвитку місцевих бюджетів¹⁵. Такий варіант аргументувався як логічне продовження реформи децентралізації – держава скасовує свій контроль над напрямками видатків місцевих бюджетів і повністю віддає ці права місцевій владі¹⁶. Проте ліквідація бюджетів розвитку має значний ризик для капітальних видатків місцевих бюджетів і видатків, спрямованих на розширене відтворення. В умовах переведення всіх закріплених джерел надходжень БР до загального фонду бюджету та відсутності механізму стимулювання видатків розвитку за рахунок окремого цільового фонду у вигляді БР існує значна ймовірність перенесення акценту видатків місцевих бюджетів на поточне споживання.

Бюджети розвитку місцевих бюджетів мають бути збережені як інструмент стратегічного розвитку територій. Водночас механізм їх наповнення потребує змін після системного вивчення можливостей подолання диспропорцій їх наповнення.

¹⁴ Детальніше фінансування ДФРР розглянуто в аналітичній записці НІСД. *Див.:* Удосконалення функціонування Державного фонду регіонального розвитку. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/udoskonalennya-funkcionuvannya-derzhavnogo-fondu-regionalnogo>

¹⁵ Проєкт Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України від 15.09.2021 р. № 6062. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72776

¹⁶ У пояснювальній записці до Законопроєкту № 6062 скасування БР частково пояснюється необхідністю розширення переліку джерел формування доходів загального і спеціального фонду місцевих бюджетів. Одночасно у висновку від Головного науково-експертного управління ВР акцентовано увагу на недостатню обґрунтованість такого рішення, насамперед у частині наслідків зміни структури видатків, передусім для капітальних видатків.

Висновки та рекомендації

Економічна криза, спричинена епідемією коронавірусу, загальне скорочення темпів приросту надходжень до місцевих бюджетів загострили проблеми, пов'язані з наповненням бюджетів розвитку територіальних громад. Збільшити обсяги наповнення бюджетів розвитку змогли лише громади з профіцитом за загальним фондом місцевих бюджетів – переважно міста обласного значення та громади, на території яких розташовані великі підприємства. Інші громади, особливо у сільській місцевості, мають украй обмежені фінанси для власного розвитку, що викликає **питання щодо ефективності місцевих бюджетів розвитку як інструмента місцевого розвитку.**

Необхідним є перегляд механізму наповнення бюджетів розвитку у середньостроковій перспективі. Для цього пропонується таке.

1. Президії Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентові України за участю представників асоціацій органів місцевого самоврядування розглянути питання щодо:

- удосконалення механізму розподілу міжбюджетних трансфертів, що можуть спрямовуватися на розвиток, зокрема: визначення пріоритетів, пов'язаних із суспільно значущими проектами і стратегічними цілями розвитку; забезпечення пропорційного розподілу коштів субвенцій, зважаючи на соціально-економічне становище регіонів і громад¹⁷;
- розширення переліку законодавчо закріплених джерел наповнення бюджетів розвитку;
- розширення джерел наповнення місцевих бюджетів, що справлятиме безпосередній вплив на їхні бюджети розвитку¹⁸;
- визначення в Бюджетному кодексі України мінімального рівня бюджетів розвитку в розмірі фіксованої частки загального фонду власних доходів місцевих бюджетів¹⁹ для заохочення малозабезпечених громад до спрямування коштів на цілі розвитку.

2. Міністерству фінансів України:

2.1. Провести та оприлюднити розрахунки щодо ймовірного впливу:

- удосконалення механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів у спосіб збільшення нижньої межі індексу

¹⁷ Детальніше див.: Оптимізація видатків бюджету на соціально-економічний розвиток окремих територій : аналіт. зап. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/optimizaciya-vidatkiv-byudzhetu-na-socialno-ekonomichniy>

¹⁸ Відповідно до Бюджетного кодексу, профіцит загального фонду місцевих бюджетів після виконання низки фінансових зобов'язань громад повністю спрямовується до бюджету розвитку.

¹⁹ Така норма передбачалась у 2014 р. на початковому етапі реформи децентралізації, зокрема проектом Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин) № 5078 від 15.09.2014.

податкоспроможності з 0,9 до 1,0 та збільшення рівня базової дотації з 80 % до 100 % для допомоги низькоспроможним місцевим бюджетам – на збалансованість Державного бюджету України на наступні бюджетні періоди;

- повернення частки єдиного податку (10-20 % із перспективою збільшення до 50 % у подальшому) до закріплених джерел наповнення бюджетів розвитку – на збалансованість місцевих бюджетів;

2.2. Розрахувати та оприлюднити прийнятні межі змін, запропонованих у п. 2.1, з обов'язковим визначенням вартісної величини такого впливу на державний бюджет України.

3. Міністерству фінансів України, Державній казначейській службі України забезпечити збирання, опрацювання та оприлюднення, зокрема на сайті ДКСУ, у статистичних збірниках «Бюджет України» та на сайті Openbudget.gov.ua, звітності щодо формування та виконання бюджетів розвитку для територіальних громад і регіонів з метою забезпечення ефективного аналізу розбудови бюджетів розвитку.

Додаток

Окремі показники місцевих бюджетів

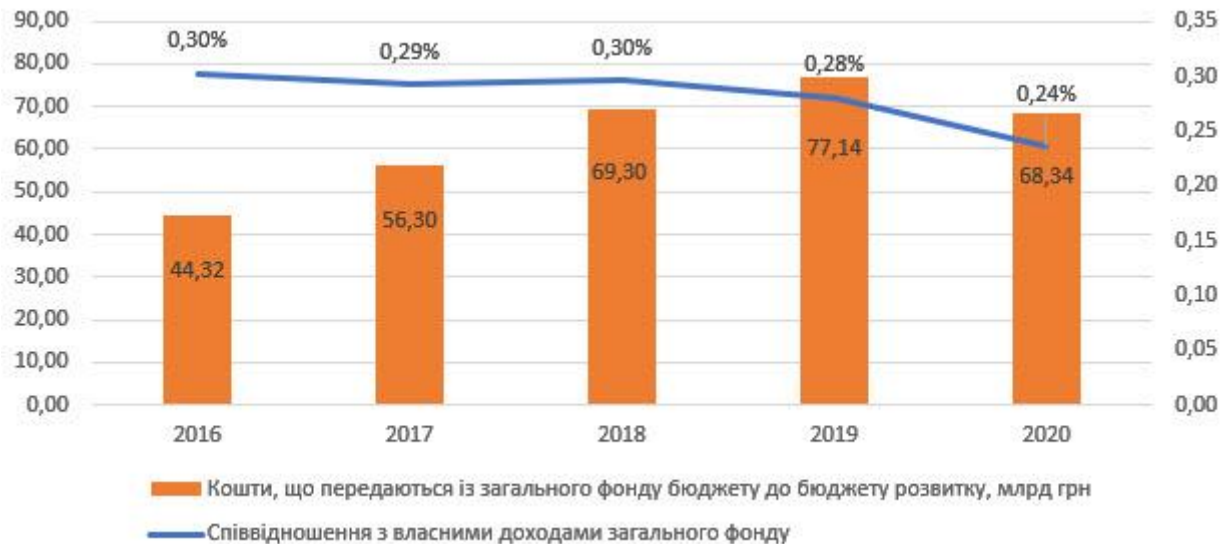


Рис. 1. Зміна обсягу коштів, що передаються із загального фонду місцевих бюджетів до бюджету розвитку

Джерело: складено за даними Державної казначейської служби України.

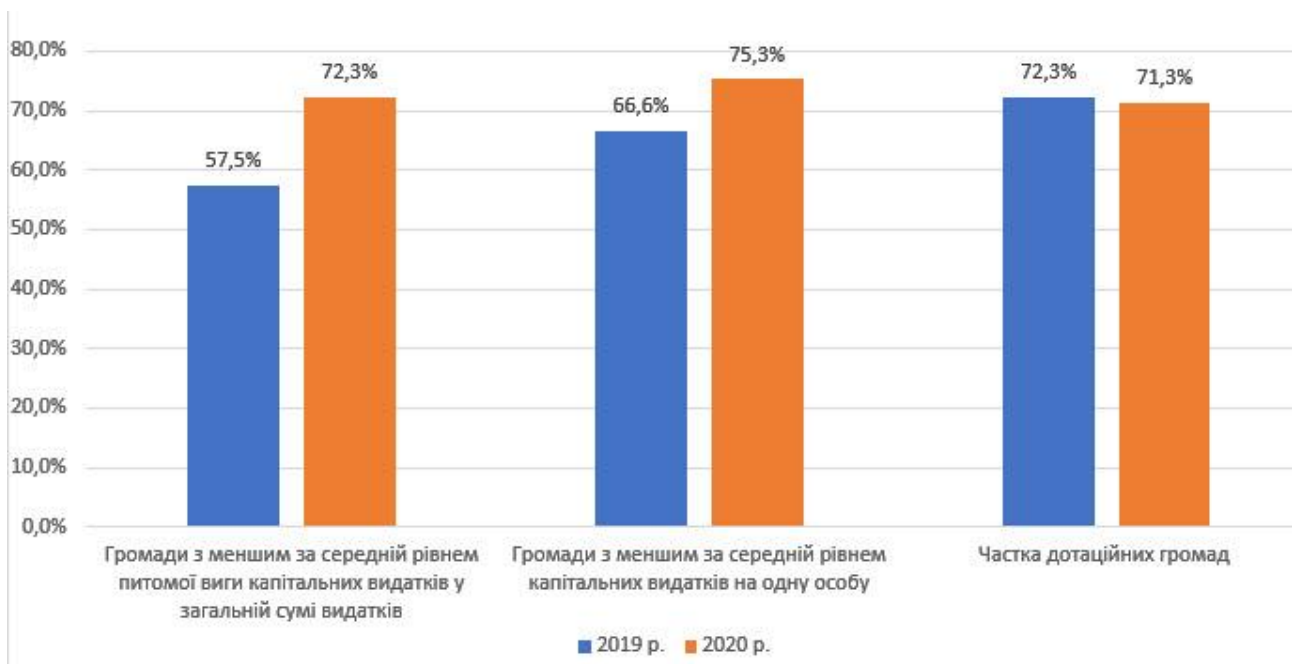


Рис. 2. Зміна питомої ваги громад із витратами, нижчими ніж середні, на капітальні видатки та частки дотаційних громад

Джерело: складено за даними Моніторингу децентралізації сайту «Децентралізація в Україні».

Динаміка змін бюджетів розвитку окремих громад, млн грн

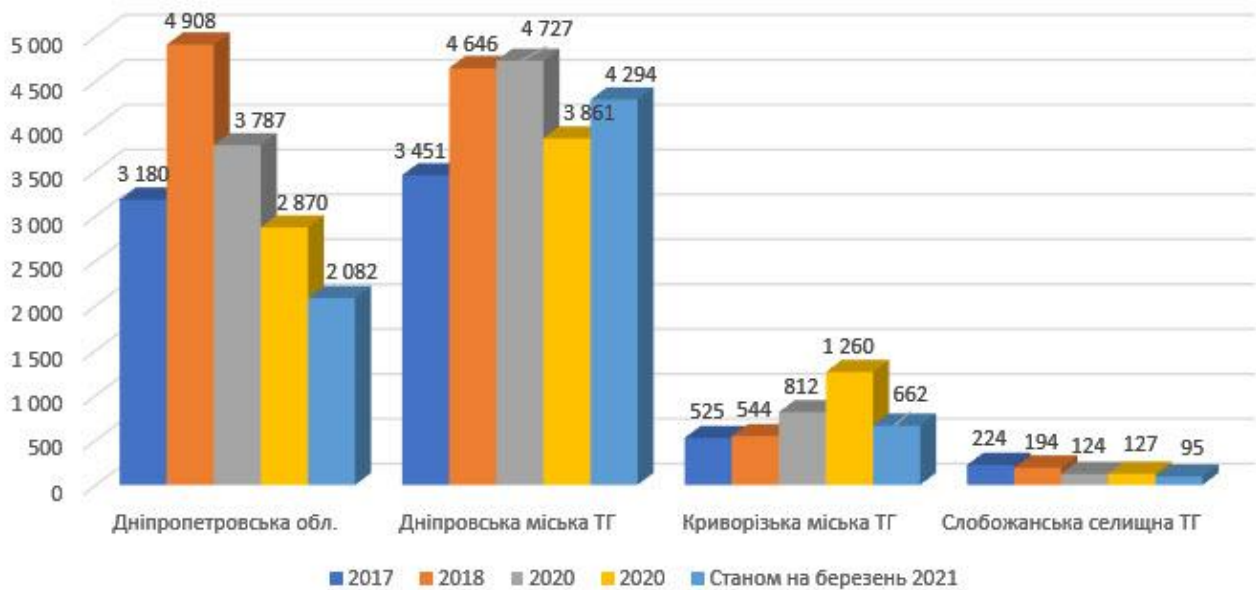


Рис. 3. Зміни видатків бюджетів розвитку за 2017-2021 рр. на прикладі чотирьох спроможних громад Дніпропетровської області²⁰
Джерело: складено за даними аналізу бюджетів громад.

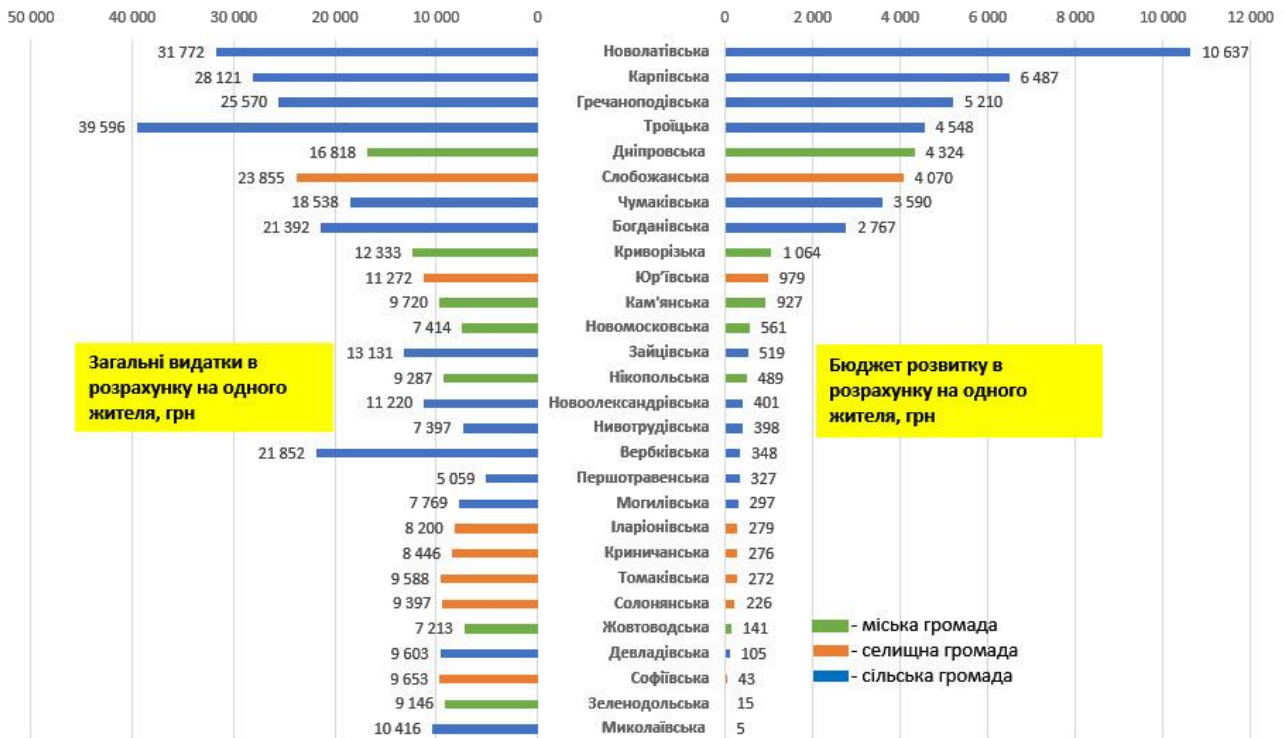


Рис. 4. Рейтинг найбільш спроможних громад Дніпропетровської області за розміром бюджету розвитку в розрахунку на одного жителя та зіставлення із загальними видатками з розрахунку на одного жителя
Джерело: складено за даними аналізу бюджетів громад станом на березень 2021 р.

²⁰ Дніпропетровська та Криворізька ТГ формально стали ТГ лише з 2020 р.

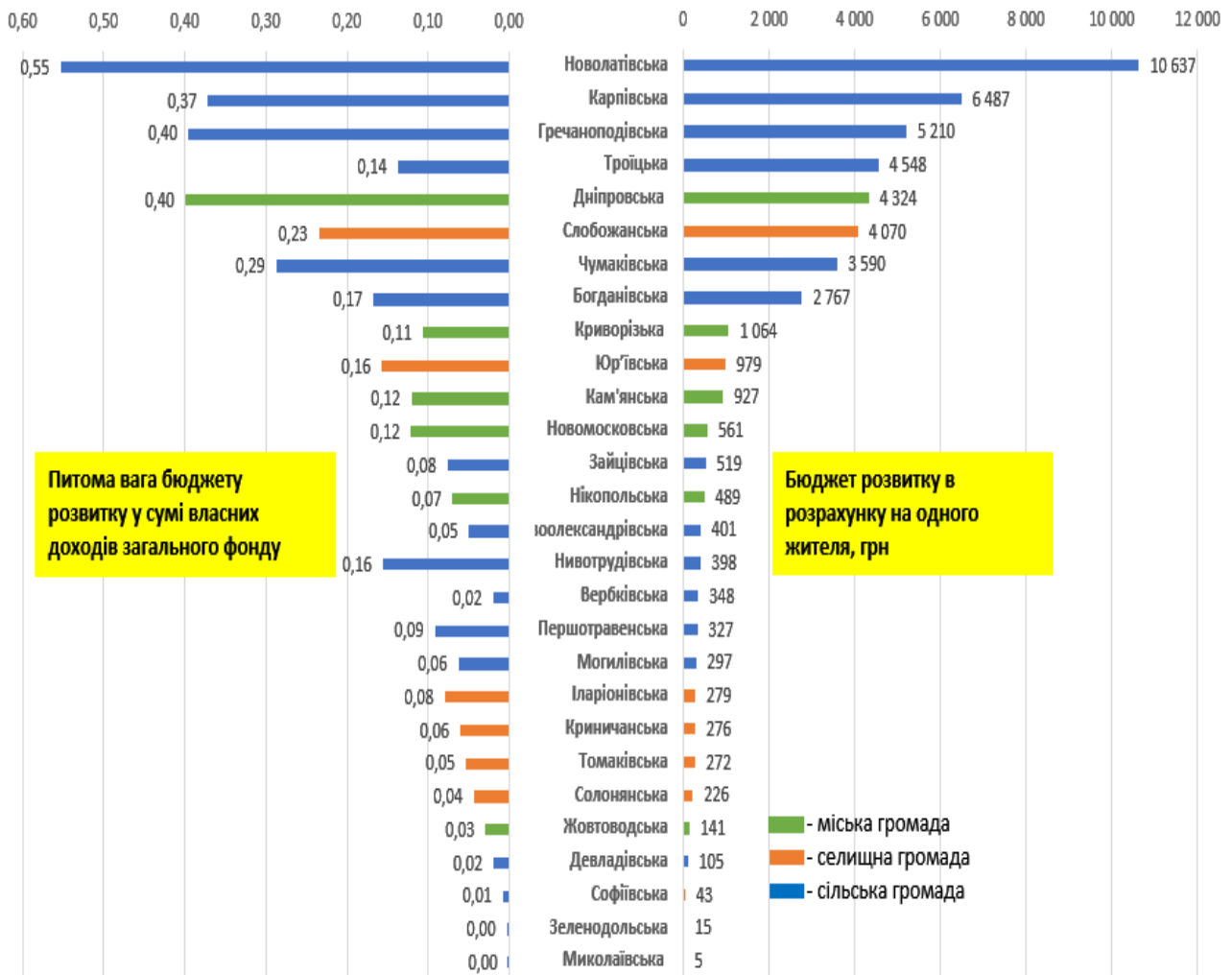
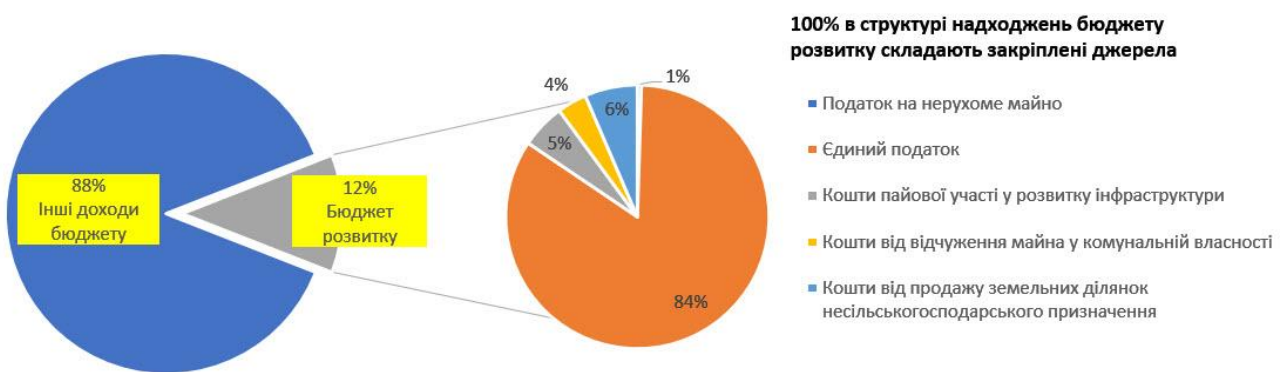


Рис. 5. Рейтинг найбільш спроможних громад Дніпропетровської області за розміром бюджету розвитку в розрахунку на одного жителя та співставлення із часткою бюджету розвитку у власних доходах бюджетів

Джерело: складено за даними аналізу бюджетів громад станом на березень 2021 р.

Структура бюджету розвитку м. Одеси в 2014 р.



Структура бюджету розвитку м. Одеси в 2021 р.

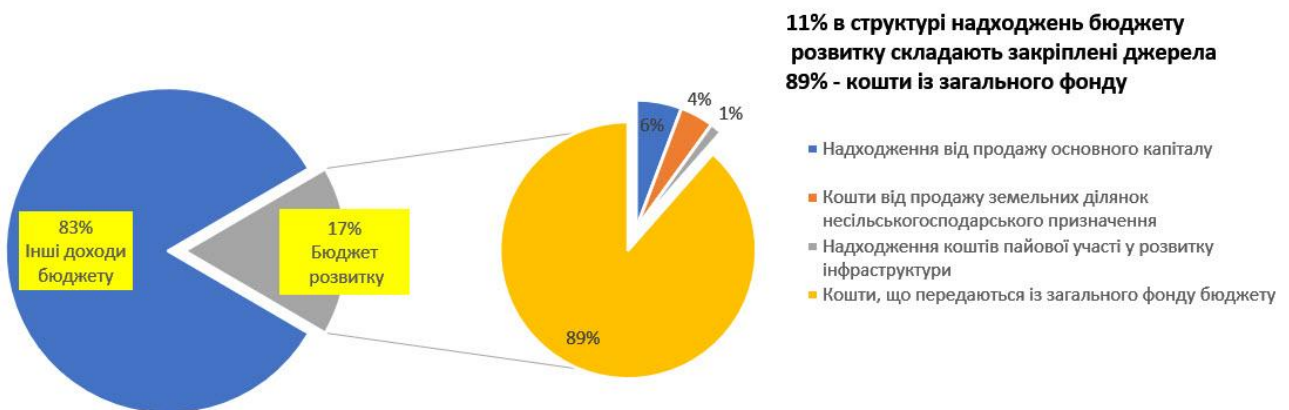


Рис. 6. Структура доходів бюджету розвитку м. Одеси в 2014 р. та 2021 р.
 Джерело: складено за даними аналізу бюджетів м. Одеси.