

## Реформа бюджетної децентралізації в Україні: результати, ризики та перспективи

*Визначено систему ризиків бюджетної децентралізації в Україні. Узагальнено основні проблеми бюджетної децентралізації. Запропоновано напрями удосконалення механізмів бюджетного регулювання для забезпечення подальшої реалізації завдань реформи бюджетної децентралізації та досягнення її мети.*

*Ключові слова: бюджетна децентралізація, видатки, доходи, місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування.*

1 квітня 2014 р. уряд схвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Першим кроком реформи стала фінансова децентралізація. У грудні 2014 р. було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими:

- визначені строки затвердження місцевих бюджетів, незалежно від прийняття Державного бюджету (до 25 грудня), чим забезпечено принцип самостійності місцевих бюджетів;
- за місцевими бюджетами закріплено близько 50 джерел доходів і започатковано стимулювання податкоспроможності громад;
- змінена система бюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій на одного жителя<sup>1</sup>;
- за галузевими міністерствами закріпленій розподіл коштів освітньої та медичної субвенцій для передачі трансфертів органам місцевого самоврядування для виконання ними делегованих повноважень;
- видаткові повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування перерозподілені відповідно до принципу субсидіарності;
- запроваджене стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням, як для міст обласного значення<sup>2</sup>.

На сьогодні від реалізації реформи бюджетної децентралізації отримано низку вагомих позитивних результатів, що дає змогу констатувати її успішний перебіг. Фінансова децентралізація суттєво зміцнила ресурсну базу місцевих бюджетів і сформувала передумови добровільного об'єднання територіальних громад. Її основними досягненнями є:

© О. С. Власюк, 2017.

<sup>1</sup> Бюджетний кодекс України, статті 98 і 99. Зокрема, ст. 99 – Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, районних бюджетів, здійснюється з урахуванням таких параметрів: 1) чисельність населення; 2) надходження податку на доходи фізичних осіб, визначеного пунктом 1 частини першої статті 64 цього Кодексу, за останній звітний бюджетний період; 3) індекс податкоспроможності відповідного бюджету. Якщо значення індексу: у межах 0,9-1,1 – вирівнювання не здійснюється; менше 0,9 – надається базова дотація відповідному бюджету в обсязі 80% від суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9; понад 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного бюджету в обсязі 50% від суми, що перевищує значення такого індексу 1,1.

<sup>2</sup> Бюджетний кодекс України, стаття 64 – Для об'єднаних територіальних громад діють такі пропорції зарахування податків і зборів як для міст обласного значення, що значно збільшує їх ресурсне забезпечення ніж бюджетів міст районного значення, селищ і сіл (наприклад, зарахування ПДФО).

1. Аналіз виконання місцевих бюджетів свідчить про збільшення їх доходів уже на першому етапі реформи бюджетної децентралізації, (попри песимістичні настрої на стадії впровадження змін).

*Довідково.* Доходи місцевих бюджетів у 2015 р. (без урахування трансфертних ресурсів) склали 120,5 млрд грн, що на 19,4 млрд грн, або на 19,1% більше за відповідний показник 2014 р.

За підсумками 2016 р. до місцевих бюджетів надійшло 170,6 млрд грн доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів), що на 50,1 млрд грн більше за відповідний показник 2015 р.

Надходження *податку доходів з фізичних осіб* у 2016 р. склали 79,0 млрд грн (у 2015 р. – 53,6 млрд грн), а *надходження плати за землю* у 2016 р. склали 23,5 млрд грн (у 2015 р. – 14,5 млрд грн).

Успішним кроком у контексті бюджетної децентралізації стало *запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання у сфері роздрібної торгівлі підакцизних товарів за ставкою 5% від їх вартості*, надходження якого у 2016 р. склали 11,6 млрд грн (у 2015 р. – 7,7 млрд грн).

2. Збільшення доходів місцевих бюджетів дало змогу органам місцевого самоврядування отримати реальні ресурси для вирішення нагальних питань у сферах ЖКГ, розвитку інфраструктури, освіти, охорони здоров'я, культури, спорту.

*Довідково.* У 2016 р. отримали відповідні ресурси та видаткові повноваження та вийшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом 208 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). До кінця 2017 р. планується, що кількість об'єднаних територіальних громад збільшиться до 600.

За 2016 р. надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 159 ОТГ (з урахуванням трансфертів з Державного бюджету) склали 7,1 млрд грн, що більше майже у 7 разів, порівняно з надходженнями 2015 р. до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ.

При цьому власні надходження бюджетів ОТГ у 2016 р. зросли більше ніж у 3 рази, порівняно з 2015 р. – з 1 млрд грн до 3,3 млрд грн. Середній показник власних доходів об'єднаних громад із розрахунку на одного жителя ОТГ у 2016 р. збільшився до 2345 грн, що перевищує показник 2015 р. (700 грн) на 1645 грн.

У січні-квітні 2017 р. власні доходи місцевих бюджетів ОТГ уже зросли удвічі та склали 2,6 млрд грн, у тому числі надходження податку на доходи фізичних осіб склали 1,4 млрд грн. Враховуючи те, що нові 207 об'єднаних територіальних громад тільки у 2017 р. отримали 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб до своїх місцевих бюджетів, то їх власні ресурси, порівняно з аналогічним періодом 2016 р., зросли втричі та склали 1,3 млрд грн.

Видатки місцевих бюджетів за 2016 р., порівняно з минулим роком, збільшилися до 350,2 млрд грн (що на 70,3 млрд грн більше відповідного показника за 2015 р.), зокрема за такими основними напрямками:

– видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення у 2016 р. профінансовані у сумі 106,4 млрд грн, що на 33,8 млрд грн більше за показник 2015 р.;

– видатки на освіту збільшилися у 2016 р. до 94,6 млрд грн, що на 10,6 млрд грн більше за показник 2015 р.;

– видатки на охорону здоров'я склали у 2016 р. 63,0 млрд грн, що на 3,4 млрд грн більше за показник 2015 р.;

– видатки на економічну діяльність у 2016 р. склали 34,8 млрд грн, що на 15,7 млрд грн більше ніж у 2015 р.;

– видатки на житлово-комунальне господарство за підсумками 2016 р. склали 17,5 млрд грн, що на 1,8 млрд грн більше за показник 2015 р.

У 2015 р. для забезпечення бюджетної збалансованості в контексті реалізації реформи бюджетної децентралізації було запроваджено цільові субвенції: освітню та медичну. У 2016 р. освітня субвенція перерахована у сумі 44,5 млрд грн, а сума медичної субвенції склала 44,4 млрд грн (у 2015 р. місцевими бюджетами отримано 44,1 млрд грн освітньої субвенції та 46,2 млрд грн медичної субвенції. Крім того, місцевим бюджетам перераховано субвенцію на підготовку робітничих кадрів у сумі 5,6 млрд грн).

У 2017 р. додаткова дотація на утримання закладів освіти та медицини передбачена усім місцевим бюджетам, що мають прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом. Органи місцевого самоврядування мають право вільно розпоряджатися залишками коштів по освітній і медичній субвенції.

3. Завдяки новій системі бюджетного вирівнювання у 2016 р. 11,3% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими (у 2015 р. – 10,2 %), зросла кількість місцевих бюджетів-донорів: у 2016 р. їх частка складала – 16,2% (у 2015 р. – 15,2%, у 2014 р. – 3,7%), що дало змогу громадам забезпечити громадян більш якісними послугами. Слід зазначити, що нова система вирівнювання є стимулюючою, оскільки для вирівнювання спроможності інших територій (а не на користь Державного бюджету) вилучається лише 50% коштів бюджетів-донорів.

4. Кількість наданих позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку радикально зменшилася. За 2014-2016 рр. їх обсяг знизився у 58 разів, що свідчить про підвищення фінансової забезпеченості місцевих бюджетів.

5. Зросли обсяги інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів на реалізацію проектів регіонального розвитку. Поряд зі збільшенням обсягу капітальних видатків місцевих бюджетів, що мають на меті розвиток регіонів, важливим чинником його забезпечення є кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), які спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад). У 2016 р. на реалізацію проектів регіонального розвитку спрямовано коштів у сумі 2,7 млрд грн (у 2015 р. загальний обсяг профінансованих коштів склав 2,4 млрд грн).

*Довідково.* Загалом у 2016 р. на реалізацію реформи бюджетної децентралізації було виділено більше 6 млрд грн: 3 млрд грн з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), 1 млрд грн – субвенція на розвиток інфраструктури об'єднаних громад, додатково передбачено 1,94 млрд грн субвенції місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій та 0,95 млрд. грн коштів для капітальних видатків за програмою «Підтримка державних і регіональних інвестиційних проектів». Загальна кількість проектів, які вже отримують державну підтримку – 4014, до їх складу входять проекти різного спрямування: капітальний ремонт доріг, модернізація систем опалення шкіл і дитсадочків, будівництво спортивних майданчиків, облаштування стадіонів тощо.

Державний бюджет на 2017 р. передбачає збільшення коштів на соціально-економічний розвиток територій, зокрема з Фонду регіонального розвитку планується спрямувати на забезпечення реалізації регіональних проектів і програм близько 9 млрд грн, з яких понад 1 млрд грн буде спрямовано на підтримку об'єднаних територіальних громад.

Проте практика застосування нових механізмів бюджетного регулювання у 2015-2016 рр. засвідчила, що вони потребують певного удосконалення та узгодження для забезпечення ефективної реалізації завдань реформи та досягнення її цілей.

Зберігається і питання дефіциту фінансових ресурсів у місцевих бюджетах на виконання ними власних і делегованих повноважень. Забезпечення відповідності фінансового ресурсу реальним потребам місцевих бюджетів у здійсненні видатків на весь комплекс власних і делегованих державою повноважень потребує додаткових трансфертних коштів з Державного бюджету. За 2016 р. сума трансфертів у доходах місцевих бюджетів склала 195,4 млрд грн, що становить 53,4% загальної суми отриманих доходів (у 2015 р. сума офіційних трансфертів, що надійшли до місцевих бюджетів, становила 174,0 млрд грн, що склало 59,1% у загальній сумі отриманих доходів та на 43,4 млрд грн, або на 33,2%, більше ніж у 2014 р.).

Загалом слід відзначити такі проблеми бюджетної децентралізації у поточному році:

- *незбалансованість доходів і видатків місцевих бюджетів через відсутність джерел покриття переданих на місцевий рівень повноважень* (фінансування загальної середньої освіти, охорони здоров'я, ПТУ), що обумовлює порушення ст. 142 Конституції України, згідно з якою витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. Окрім того, стаття 85 П. 1 Бюджетного кодексу України визначає, що «Держава може передати Раді міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України. Водночас у 2016 р. органи місцевого самоврядування були змушені дофінансовувати за рахунок власних надходжень 12,2% гарантованих державою послуг у сфері делегованих повноважень. Ця проблема залишається і у 2017 р.;
- *відсутність соціальних стандартів і нормативів в описовому та вартісному вигляді по повноваженнях, закріплених і делегованих державою місцевому самоврядуванню*. Це зумовлює невідповідність нормативів бюджетної забезпеченості по галузях реальним потребам споживачів, спричиняючи дефіцит фінансового ресурсу на фінансування делегованих повноважень;
- *порушення принципу соціальної справедливості в частині оплати пільг, що ухвалюються Верховною Радою України (зокрема, оплата пільгового проїзду), фінансування яких відбувається за рахунок коштів місцевих бюджетів без надання їм відповідних компенсаторів*. У цьому плані потребує вирішення також питання погашення заборгованості Державного бюджету України перед підприємствами житлово-комунального господарства з різниці в тарифах і за надані споживачам пільги та субсидії. Так, протягом 2016 р. та у першому кварталі 2017 р. місцеві бюджети не в повному обсязі отримували субвенцію з Державного бюджету України на надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд і прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот (обсяг недофінансування станом на 1 квітня 2017 р. загалом по країні складав близько 31,5 млрд грн, і ця сума щомісяця зростає). Ця ситуація характерна як для малих міст, так і для великих. Зокрема, при потребі на 2017 р. міст-обласних центрів і міста Києва у субвенції в обсязі 25,8 млрд

- грн, у Державному бюджеті на цей рік затверджено лише 10,4 млрд грн і недофінансування станом на 1 квітня по цих містах становить 7,3 млрд грн);
- *ініціативи щодо скасування акцизного податку з роздрібною торгівлі підакцизними товарами.* Наприкінці 2016 р. було внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України, якими фактично відмінено акцизний податок на роздрібну торгівлю паливом (у 2017 р. місцевим бюджетам зараховується 13,44% від надходжень акцизу на паливо, але з 2018 р. таких надходжень до місцевих бюджетів не буде). Водночас має місце *Ініціатива щодо скасування акцизного податку з роздрібного продажу тютюнових виробів* (законопроект від 05.04.2016 №6286 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо скасування акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі тютюнових виробів і забезпечення збалансованості місцевих бюджетів внаслідок його скасування»), яка пропонує скасувати акцизний податок з роздрібного продажу тютюнових виробів як окремий вид податку. За експертними оцінками, можливі втрати місцевих бюджетів від скасування зазначеного джерела без надання відповідних компенсаторів можуть скласти 1,9 млрд грн (*надходження за 2016 р. за даними ДФС*);
  - *незавершеність процесу об'єднання територіальних громад обумовлює додаткове навантаження при збалансуванні бюджетної системи, а низький рівень якості підготовки регіональних програм і проектів зумовлює зниження ефективності використання коштів Державного фонду регіонального розвитку.*

Зазначені проблеми у сфері фінансової децентралізації вимагають термінового вирішення, а першочерговими кроками для їх розв'язання сьогодні мають стати:

1. *Розробка Міністерством фінансів України та профільними міністерствами і затвердження Верховною Радою державних соціальних стандартів.* Це можливо шляхом розробки та затвердження Методик розрахунку вартості соціальних послуг і їх складу для всіх галузей (освіти, охорони здоров'я і т. і.), що дасть змогу визначити склад і грошовий еквівалент послуги, що надається. Затвердження соціальних стандартів дасть змогу оптимізувати кількість і структуру бюджетних установ, а також забезпечити підвищення ефективності планування та використання бюджетних коштів бюджетів усіх рівнів.

2. *Забезпечення відповідності між фінансовим ресурсом місцевих бюджетів і делегованими їм повноваженнями* шляхом визначення механізму їх покриття. У 2017 р. таких повноважень передбачено передати на суму 26,8 млрд грн, що обумовлює необхідність залучення власних коштів місцевих бюджетів на їх виконання. За відсутності необхідного фінансового ресурсу це призведе до невиконання ними таких функцій.

3. *Забезпечення адресності соціальних пільг* шляхом розробки та затвердження Міністерством фінансів України та Міністерством соціальної політики відповідного механізму. Зокрема, мають бути визначені критерії надання соціальної пільги (основний дохід сім'ї, її майновий стан тощо), що дозволить забезпечити їх адресність і визначити обсяг. Потребує також узгодження механізму делегування певної низки пільг для фінансування на місцевому рівні при їх затвердженні на рівні Верховної Ради України<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Верховною Радою України прийнято законодавчі акти, якими встановлюються певні пільги визначеним категоріям громадян. Проте фінансового ресурсу в Державному бюджеті на ці видатки не передбачено. Таким чином, держава не може виконувати визначені ж нею зобов'язання. Є також практика передачі цих повноважень (надання пільг) на рівень місцевих бюджетів без визначення/передачі відповідного ресурсу. Таким чином, створюється конфлікт: держава задекларувала пільги, а місцева влада їх не надає, оскільки ресурс відсутній як на державному, так і на місцевому рівні.



4. Підвищення ефективності місцевих податків і зборів шляхом удосконалення Державною фіскальною службою України та Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України механізмів їх адміністрування та формування єдиної бази даних для забезпечення повної та прозорої системи обліку, що дасть змогу забезпечити ефективний фіскальний контроль.

5. *Забезпечення ефективності міжбюджетних відносин.* У цьому контексті сьогодні актуальними є питання удосконалення розподілу інфраструктурної субвенції. Наявна тут практика засвідчила незбалансованість її помісячного розподілу, наслідком чого стає неможливість ефективного управління цими видатками. Тому Мінфін спільно з Мінрегіонбудом мають розробити відповідні зміни до Бюджетного кодексу України, які врегулюють зазначені проблеми. Крім того, необхідно внести зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» в частині збільшення обсягів інфраструктурної субвенції з урахуванням збільшення кількості ОТГ. Важливою є також реалізація Міністерством фінансів України механізму поетапного переходу від триступеневої до двоступеневої бюджетної моделі взаємовідносин Державного бюджету з місцевими бюджетами<sup>4</sup> для забезпечення бюджетних відносин для бюджетів об'єднаних територіальних громад вже у 2017 р. та у подальшому. Очікується, що завершення об'єднання у ОТГ дасть змогу вибудувати цілісну та узгоджену за повноваженнями систему бюджетних відносин, що, своєю чергою, дозволить більш раціонально розподілити джерела доходів.

6. *Розв'язання питання щодо погашення заборгованості Державного бюджету з пільг і субсидій* перед місцевими бюджетами та достатнього забезпечення асигнуваннями видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення, що здійснюється за рахунок субвенції з Державного бюджету до місцевих бюджетів.

7. *Забезпечення реалізації секторальної децентралізації у сфері охорони здоров'я* шляхом розроблення Міністерством фінансів України спільно з Міністерством охорони здоров'я України механізму фінансування мережі закладів охорони здоров'я відповідно до положень Концепції реформи у сфері охорони здоров'я. Передусім тут слід визначити повноваження і відповідальність органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад, районів областей, що дасть змогу підвищити ефективність управління бюджетними коштами як в частині формування цільових субвенцій, так і в частині їх освоєння на місцях.

8. *Забезпечення реалізації секторальної децентралізації у сфері освіти* шляхом розроблення Міністерством фінансів України спільно з Міністерством освіти і науки України напрямів реалізації Концепції формування освітніх округів. Зокрема, має бути вдосконалена формула розрахунку відповідної цільової субвенції, оскільки за результатами виконання бюджетів у 2016 р. кошти, надані згідно з чинною методикою, не покривають потреби навіть для фінансування заробітної плати працівникам освітніх установ.

9. *Забезпечення ефективності управління бюджетними коштами* шляхом розроблення Міністерством фінансів України відповідних механізмів використання коштів місцевих бюджетів, які зосереджені на депозитних рахунках (станом на 01.11.2016 р. їх сума склала 32 млрд грн), з обов'язковістю їх використання місцевими громадами для розвитку власної інфраструктури

<sup>4</sup> Після об'єднання всіх громад скасується ланка районних бюджетів, а залишаться лише обласні бюджети та бюджети ОТГ.

Очевидно, що формування ОТГ дало змогу забезпечити місцеві бюджети додатковим фінансовим ресурсом, проте громади не поспішають проводити видатки на свої повноваження. Головна проблема полягає у тому, що на рівні громад відсутній персонал, здатний налагодити продуктивну роботу з новими повноваженнями, немає спеціалістів, які можуть здійснювати ефективне бюджетне планування та управління бюджетними коштами. Існують також випадки, коли необхідні видатки не здійснюються з суб'єктивних причин: через «небажання» нової місцевої влади виконувати повноваження, передані на місцевий рівень.

Для вирішення цієї проблеми необхідне запровадження системи просвітницьких заходів і стимулювання підвищення кваліфікації управлінців місцевого рівня. Вони мають навчитися результативно користуватися отриманим інструментарієм і виконувати делеговані повноваження. Тут не зайвими будуть донорська допомога та вивчення зарубіжного досвіду децентралізації.

Доцільно також внести зміни до Бюджетного кодексу України, якими визначити «рамкові» положення щодо використання бюджетних коштів на місцях та закріпити обов'язковість здійснення видаткових повноважень. Наприклад, у випадку невикористання коштів протягом певного періоду вони можуть бути вилучені на користь інших територіальних громад.

Отже, перший етап бюджетної децентралізації ми пройшли. Зміни, які уже відбуваються у фінансуванні місцевих бюджетів під впливом фінансової децентралізації формують підґрунтя подальшого розвитку ОТГ, що, своєю чергою, стимулюватиме розбудову української держави.

**Vlasyuk O. S. The Reform of budget decentralization in Ukraine: results, risks and perspectives.**

*The system of budget decentralization risks in Ukraine is defined. Major problems of budget decentralization are outlined as following: unbalance of local budgets' income and expenses due to the lack of sources to cover the liabilities transferred to the local budgets; absence of social standards and criteria on liabilities set and delegated by the state to local self-governing bodies in descriptive and value terms; violation of social justice principle in terms of repayment of privileges approved by Verhovna Rada of Ukraine; initiative on elimination of excise tax on retail trade in excisable goods; unfinished process of territorial communities combining stipulates additional burden in terms of budget system balancing. The ways to improve the mechanisms of budget regulation for maintenance of further accomplishment of budget decentralization reform's tasks and achievement of its goal are suggested. The major directions are: development of state social standards; maintenance of correspondence between local budgets' financial resources and the delegated liabilities; assurance of social privileges targeting; improvement of local taxes and fees efficiency; maintenance of inter-budgetary relations efficiency; solution of the issues on debt repayment of State Budget on Privileges and Subsidies; assurance of sectoral decentralization in the health care sphere; maintenance of sectoral decentralization in the educational sphere; provision of budget costs' efficient management.*

*Keywords: budget decentralization, expenses, income, local budgets, local self-governing bodies.*

*Власюк Олександр Степанович – доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України, перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України (e-mail: info-niss@niss.gov.ua).*

*Vlasyuk Oleksandr Stepanovych – Dr. Sci. (Econ.), Prof., Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Ukraine, First Deputy Director of the National Institute of Strategic Studies under the President of Ukraine.*

Надійшло 14.06.2017 р.