



ЩОДО ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД

С. В. Ковалівська керівник центру

Д. С. Барінова, завідувач сектору досліджень Східного регіону в місті Харкові

В. В. Нестеренко, головний консультант сектору досліджень Східного регіону в місті Харкові
 центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень

В аналітичній записці розглянуто ризики та проблеми поточного етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади щодо економічного підґрунтя формування нового адміністративно-територіального устрою України. На основі аналізу фінансових показників діяльності об'єднаних територіальних громад визначено основні причини їх низької спроможності, що можуть призвести до поглиблення диспропорційності у подальшому розвитку територій, та надано відповідні рекомендації.

Висновки та рекомендації

На поточному етапі реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (далі – реформа) **фактична низька фінансова спроможність частини територіальних громад** (далі – ТГ), які склали основу нового адміністративно-територіального устрою України (далі – АТУ), **може призвести до диспропорційності у подальшому регіональному розвитку, зниження якості виконання повноважень та рівня надання публічних послуг населенню.**

Запровадження ефективної системи оцінки спроможності ТГ, оновлення системи бюджетного вирівнювання, впровадження ефективних заходів державної регіональної політики створить основу для підвищення спроможності ТГ та дозволить уникнути ризиків неспроможності якісного виконання повноважень ТГ з низьким рівнем власних доходів, поглиблення диспропорційності розвитку ТГ, скорочення доходів ТГ, які вже мають збалансовані бюджети.

З метою вирішення зазначеної проблеми та запобігання наведеним ризикам пропонується запровадити нові, науково-обґрунтовані підходи до оцінки

економічних засад діяльності ТГ як фінансової основи базового рівня АТУ, які доцільно застосовувати в процесі вироблення та реалізації державної політики місцевого та регіонального розвитку.

Для цього **рекомендується** Кабінету Міністрів України внести в установленому порядку зміни до Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки¹ в частині доповнення розділу 3 «Створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування» наступними заходами:

«Мінрегіону, Мінфіну: розроблення та подання в установленому порядку пакету проектів нормативно-правових актів² щодо запровадження оцінки рівня фінансової спроможності ТГ. Зокрема пропонується унормувати: критерії ефективності діяльності ТГ на основі показників фінансової спроможності, за якими здійснюється така оцінка, в т.ч. щодо дотаційності, при невиконанні яких вона визнається фінансово неспроможною та отримує певний час (2-3 роки) на доведення показників до необхідного рівня і або демонструє позитивну динаміку зміни відповідних показників, або визнається неспроможною; процедуру проведення такої оцінки та отримання за її результатами рекомендацій щодо підвищення спроможності ТГ; процедуру приєднання ТГ до суміжної, фінансово спроможної ТГ або застосування механізмів державної підтримки з урахуванням основних принципів місцевого самоврядування, визначених Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

Мінфіну, Мінрегіону: розроблення та подання в установленому порядку пропозицій щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України стосовно удосконалення системи горизонтального бюджетного вирівнювання (на основі системного аналізу показників бюджетної та фінансової діяльності суб'єктів місцевого самоврядування базового рівня) з метою перетворення її на інструмент стимулювання розвитку територій, що отримують як базову, так і реверсну дотації;

облдержадміністраціям, ТГ: забезпечення коригування регіональних та місцевих стратегій розвитку до 2027 року, орієнтоване на підвищення спроможності ТГ, які мають високу дотаційність та низьку фінансову спроможність, у т.ч. шляхом внесення показників фінансової спроможності громад як обов'язкових ключових показників ефективності (КРІ), з метою досягнення збалансованого розвитку територій та подолання диспропорційності регіонального та місцевого розвитку».

Обґрунтування

¹Розпорядження КМУ від 23 січня 2019 р. № 77-р «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80>

²Мається на увазі закріплення в чинних законах України («Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетний кодекс України тощо), при прийнятті законодавства про адміністративно-територіальний устрій та у відповідних підзаконних актах, які визначають умови, критерії та порядки створення, функціонування та оцінки діяльності ТГ, в яких пропонується унормувати поняття «фінансова спроможність ТГ».

В процесі реалізації добровільного етапу реформи виникли суперечності, пов'язані з невідповідністю низки створених об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) вимогам щодо їх фінансової спроможності. У «змаганні» облдержадміністрацій за місця в рейтингу щодо кількості об'єднаних громад³ непоодинокими були ситуації, коли рішення приймалися без належної оцінки у новостворених ОТГ основних показників спроможності. У затверджених Кабінетом Міністрів України перспективних планах формування територій громад областей, на основі яких були затверджені адміністративні центри та території ТГ, що склали основу нового, схваленого Верховною Радою України⁴ АТУ, відбулося фактичне приєднання 120 раніше створених, малочисельних, добровільно об'єднаних у 2015-2019 роках громад з різних областей України до більш спроможних. В більшості випадків ці громади було переформовано без належного фінансово-економічного обґрунтування та попереднього узгодження з мешканцями громад, що викликало незадоволення населення відповідних ОТГ⁵ та спровокувало загострення ситуації в деяких регіонах, збільшення недовіри до влади.

Серед основних характерних ознак та причин низької фінансової спроможності частини ОТГ слід виокремити наступні.

1. Дотаційність бюджетів громад. Аналіз результатів фінансової діяльності 806 ОТГ, які перейшли на прямі взаємовідносини з Державним бюджетом України станом на 1 січня 2019 року, показав наявність значної частки громад, які отримують високу базову дотацію. Зокрема проаналізовано показники базової та реверсної дотації досліджуваних ОТГ у складі їх власних надходжень, які фактично є індикаторами рівня розвитку громад та їх фінансового стану (див. рис. 1 та табл. 1 в Додатку). Виявлено, що 10,7 % (86 ОТГ) від загальної кількості досліджуваних ОТГ були повністю збалансовані, 17,0 % (137 ОТГ) – мали реверсну дотацію та сприяли вирівнюванню диспропорцій розвитку територій, а 72,3 % (583 ОТГ) – отримували базову дотацію, тобто реалізація їх повноважень більшою мірою залежала від фінансування з Державного бюджету. Серед досліджуваних 806 ОТГ: 28,4 % (229 ОТГ) мали частку базової дотації у власних надходженнях в розмірі до 10 %, 20,5 % (165 ОТГ) – від 10 до 20 % та 23,5 % (189 ОТГ) – понад 20 % відповідно, при цьому частка базової дотації у власних надходженнях окремих громад сягала до 63,5 %.

³ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info

⁴ Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807 «Про утворення та ліквідацію районів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>

⁵ У Новотроїцькому районі протестують проти об'єднання в одну ОТГ. URL: <https://medianova.com.ua/u-novotroyitskomu-rayoni-protestyuyut-proti-obyednannya-v-odnu-otg-video/?fbclid=IwAR299ucG6dsNWnYqJebirWGzMHbJWocTRP8ISoD0nWihTaxMERDXt2i9Y38>

У Зеленського прогнозують "серйозний скандал" навколо перспективних планів ОТГ. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/05/14/7251688/>

Жителі Дорошівців пікетують облдержадміністрацію через перспективний план. URL: <https://suspilne.media/33892-zitelidorosivciv-piketuyut-oblderzadministraciu-cerez-perspektivnij-plan/>

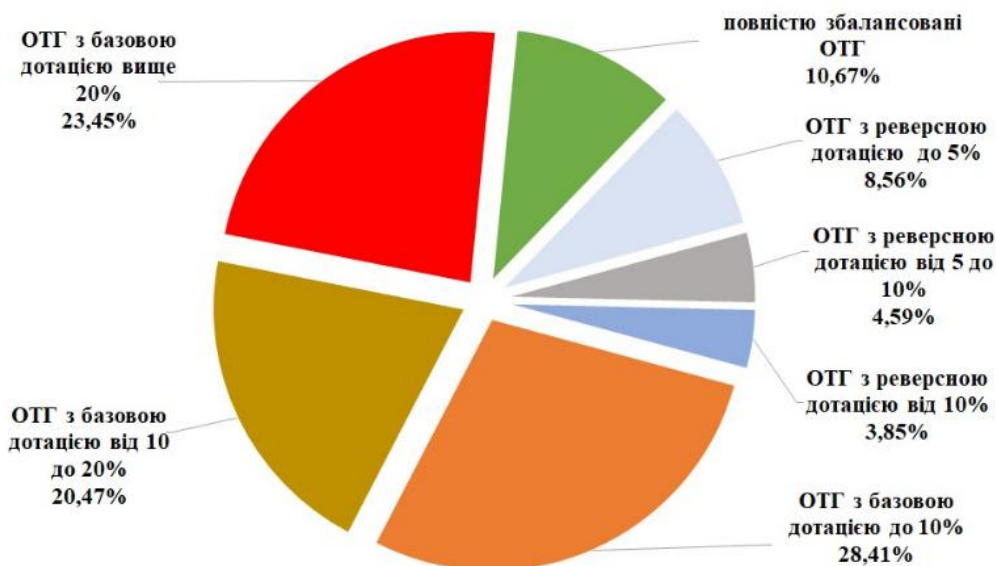


Рисунок 1. Структура ОТГ за збалансованістю їх бюджетів (станом на 01.01.2019)

Особливої уваги потребують громади, які мають частку базової дотації у власних надходженнях вище 20 % з огляду на підходи у бюджетному вирівнюванні, які не задовольняють потреб дотаційних громад у повній мірі. Відповідно до статті 99 Бюджетного кодексу України місцеві бюджети отримують базову дотацію, якщо рівень індексу податкоспроможності є нижчим значення 0,9 від середнього показника по Україні, при цьому її розмір складає 80 % від суми, необхідної для досягнення значення індексу 0,9, тобто все одно є недостатнім для повного задоволення потреб громад. Таким чином, в зону ризику як щодо можливості надання якісних публічних послуг мешканцям, так і щодо забезпечення місцевого економічного розвитку на даних територіях вже потрапили 23,5 % ОТГ (189 з 806 досліджуваних)⁶.

Серед чинників, які впливають на високу дотаційність ТГ, слід виділити недостатню чисельність населення, що постійно проживає на їх території. Укрупнення громад, як добровільним, так і адміністративним шляхом, може забезпечити позитивний ефект для підвищення їх спроможності, що підтверджується експертами^{7 8} та практикою реалізації реформи. Так, зі 189 проаналізованих ОТГ з базовою дотацією понад 20 % від обсягу власних надходжень 60 % – мають чисельність населення менше 7 тис. осіб (див. табл. 2 в Додатку). Відповідно до змін, внесених до Методики формування спроможних територіальних громад⁹ у 2020 році, цей критерій (чисельність населення вище 7 тис. осіб) оцінюється найвищим балом та по суті є рекомендованою межею,

⁶ Поріг в 20% визначено емпірично, у т.ч. з огляду на експертні думки. Для аналізу використано показники виконання бюджетів ОТГ, які перейшли на прямі взаємовідносини з Державним бюджетом України станом на 01.01.2019 у розрізі областей. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12277>

⁷ 20 лідерів ОТГ та що є визначальним критерієм для сталого розвитку громад, - дослідження спроможності громад від Яніни Казюк. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/5981>

⁸ Експерт назвав кількість населення та площу території ідеальної об'єднаної громади. URL: https://espresso.tv/news/2018/02/18/ekspert_nazvav_kilkist_naselennya_ta_ploschu_terytoriyi_idealnoyi_obyednanoyi_gromady

⁹ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8.04.2020 № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>

дотримання якої має забезпечити спроможність ТГ в майбутньому. Відповідно, значна кількість ТГ з чисельністю населення менше цієї межі в певній мірі пояснює їх високу дотаційність. Разом з тим, 35 % із проаналізованих ОТГ з високою базовою дотацією мають чисельність населення від 7 до 15 тис. осіб, що свідчить про недостатність показника чисельності населення як основного критерія визначення або забезпечення спроможності ТГ.

2. Система бюджетного вирівнювання не стимулює до розвитку. Існуюча система горизонтального бюджетного вирівнювання при наявності великої кількості ОТГ з низьким рівнем надходжень від ПДФО на одного жителя та високим рівнем базової дотації призводить до збільшення вилучення коштів з бюджетів більш спроможних громад, але через пониження рівня надходжень від ПДФО на одного жителя в середньому по країні негативно впливає на можливості щодо розвитку всіх ТГ. Значний обсяг реверсної дотації і вилучення з бюджету громади 50 % доходів, що перевищують показник 1,1 індексу податкоспроможності, як це передбачено у Бюджетному кодексі України, може вказувати не стільки на високий рівень розвитку даної ТГ, скільки на занижений середній по країні рівень доходів на одну особу, а також можливу неефективність формування конфігурації певної ТГ, суміжність з громадами, які мають велику базову дотацію і могли би збалансувати бюджет в рамках додаткового об'єднання.

3. Стратегічне планування не націлене на підвищення фінансової спроможності територій. Як правило, при підготовці як місцевих, так і регіональних стратегій розвитку показники дотаційності ТГ не аналізуються, а завдання щодо збалансування місцевих бюджетів не визначаються як пріоритетні. Цілі та завдання місцевих стратегій розвитку, у своїй більшості, спрямовані на задоволення соціальних потреб жителів і не вирішують проблем стратегічного розвитку громад та регіонів, при розробці стратегій приділяється недостатня увага визначенню та ефективному використанню «розумної» спеціалізації територій та потенціалу людського капіталу, що мають стати основою для підвищення фінансової спроможності громад. Важливого значення в контексті подолання диспропорційності регіонального та місцевого розвитку набуває повсюдне введення в систему стратегічного планування розвитку регіонів та громад завдання щодо підвищення показників фінансової спроможності ТГ як обов'язкового ключового показника ефективності (KPI).

Зазначене обґрунтовує необхідність корегування існуючих підходів до бюджетного вирівнювання та розробки документів стратегічного планування розвитку територій ТГ, а також продовження роботи щодо оптимізації конфігурацій базового рівня АТУ. Останнє пропонується здійснювати через процеси подальшого добровільного об'єднання або приєднання ТГ адміністративним шляхом до інших, більш спроможних ТГ у разі визнання громади неспроможною та передбачити для цього в законодавстві **процедуру оцінки рівня фактичної спроможності ТГ,**

умови та наслідки щодо виконання за результатами даної оцінки рекомендацій з метою підвищення спроможності ТГ, механізми залучення фахівців з економічних питань та стратегічного планування до розробки та реалізації рекомендацій з підвищення спроможності та виходу ТГ з кризи.

Серед рекомендованих для оцінки показників спроможності ТГ доцільно визначити: частку базової дотації у загальному обсязі власних надходжень до бюджету та динаміку її змін; обсяг надходжень ПДФО, інших податків та зборів до бюджету в розрахунку на одну особу; обсяг видатків бюджету на утримання апарату органів місцевого самоврядування в розрахунку на одну особу; обсяг капітальних видатків бюджету в розрахунку на одну особу; динаміку залучення інвестицій та створення нових робочих місць; кількість зареєстрованих підприємств всіх форм власності за відповідний період. При цьому доречно не спиратися на чисельність населення як на основний показник попередньої оцінки рівня спроможності спроможних ТГ, як це передбачено Методикою формування спроможних територіальних громад, а аналізувати фактичний рівень спроможності ТГ за комплексом наведених показників з визначеними критеріями їх допустимості.

**Аналіз рівня дотаційності бюджетів ОТГ у розрізі областей України
на основі результатів їх діяльності за 2019 рік**

№ з\п	Назва області	Кількість ОТГ в області, од.*	ОТГ, що мають реверсну дотацію, од.				Макс. частка реверсної дотації в бюджеті ОТГ області, %	Кількість збалансованих ОТГ області, од.	ОТГ, що мають базову дотацію, од.			Частка ОТГ з базовою дотацією більше 20% ¹ , %	Макс. частка базової дотації в бюджеті ОТГ області, %	Покриття територій області ОТГ, %	Частка населення ОТГ від населення області, %
			Всього	до 5 %	від 5 до 10 %	> 10 %			до 10%	від 10 до 20%	> 20%				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	Волинська	50	8	2	4	2	22,8	2	7	7	26	52,0	62,6	58,59	58,0
2	Івано-Франківська	30	1	0	0	1	13,7	1	3	0	25	83,4	59,9	29,06	52,0
3	Чернівецька	33	0	0	0	0	0	1	4	4	24	72,7	55,9	47,92	39,0
4	Львівська	40	3	2	0	1	17,4	2	5	9	21	52,5	56,4	23,28	14,0
5	Тернопільська	49	4	2	1	1	12,2	3	9	13	20	40,8	49,0	49,2	64,0
6	Рівненська	32	3	1	1	1	13,2	1	4	9	15	46,9	63,5	39,28	30,0

¹ від власних надходжень у загальній кількості ОТГ області

№ з/п	Назва області	Кількість ОТГ в області, од.*	ОТГ, що мають реверсну дотацію, од.				Макс. частка реверсної дотації в бюджеті ОТГ області, %	Кількість збалансованих ОТГ області, од.	ОТГ, що мають базову дотацію, од.			Частка ОТГ з базовою дотацією більше 20% ¹ , %	Макс. частка базової дотації в бюджеті ОТГ області, %	Покриття територій області ОТГ, %	Частка населення ОТГ від населення області, %
			Всього	до 5 %	від 5 до 10 %	> 10 %			до 10%	від 10 до 20%	> 20%				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
7	Житомирська	53	8	4	2	2	18,1	7	10	18	10	18,9	36,0	65,6	67,0
8	Хмельницька	45	6	4	2	0	8,5	1	14	16	8	17,8	40,4	61,25	45,0
9	Херсонська	28	1	0	1	0	8,3	1	12	8	6	21,4	40,3	33,96	26,0
10	Одеська	28	3	3	0	0	4,8	2	9	8	6	21,4	36,3	34,69	15,0
11	Дніпропетровська	62	11	4	1	6	24,6	10	26	10	5	8,1	34,0	66,61	28,0
12	Вінницька	37	10	7	3	0	9,5	4	10	9	4	10,8	35,5	21,01	48,0
13	Запорізька	44	2	1	1	0	6	4	24	10	4	9,1	33,5	68,83	30,0
14	Луганська	9	1	1	0	0	0,6	0	2	2	4	44,4	44,3	26,37	5,0
15	Сумська	30	9	6	2	1	12,3	7	7	4	3	10,0	21,8	43,54	70,0
16	Миколаївська	29	5	3	1	1	23,2	4	11	7	2	6,9	37,8	51,22	28,0
17	Донецька	10	6	4	2	0	7,8	0	0	2	2	20,0	45,5	19,74	5,0
18	Черкаська	54	10	5	3	2	21,7	8	22	12	2	3,7	28,3	40,8	28,0
19	Полтавська	45	16	4	7	5	31,1	9	16	3	1	2,2	27,4	34,96	29,0
20	Закарпатська	6	2	2	0	0	1,1	1	1	1	1	16,7	48,9	13,21	22,0
21	Чернігівська	39	9	6	0	3	19,1	10	13	7	0	0,0	19,7	64,55	50,0
22	Кіровоградська	20	11	5	3	3	23,2	4	4	1	0	0,0	19,7	24,61	17,0
23	Харківська	17	3	1	1	1	18	3	7	4	0	0,0	19,6	24,16	14,0
24	Київська	16	5	2	2	1	19,1	1	9	1	0	0,0	13,0	18,62	18,0
	Всього:	806	136	69	37	31		86	229	165	189				
	Частка у загальній кількості ОТГ,		17,0	8,6	4,6	3,9		10,7	28,4	20,5	23,5				

№ з\п	Назва області	Кількість ОТГ в області, од.*	ОТГ, що мають реверсну дотацію, од.				Макс. частка реверсної дотації в бюджеті ОТГ області, %	Кількість збалансованих ОТГ області, од.	ОТГ, що мають базову дотацію, од.			Частка ОТГ з базовою дотацією більше 20% ¹ , %	Макс. частка базової дотації в бюджеті ОТГ області, %	Покриття територій області ОТГ, %	Частка населення ОТГ від населення області, %
			Всього	до 5 %	від 5 до 10 %	> 10 %			до 10%	від 10 до 20%	> 20%				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	%														

*аналізуються ОТГ, які перейшли на прями взаємовідносини з Державним бюджетом України станом на 01.01.2019

 - I група областей- більше 15 ОТГ в області з часткою базової дотації понад 20% від власних надходжень;

 - II група областей - від 5 до 10 ОТГ в області з часткою базової дотації понад 20% від власних надходжень;

 - III група областей- менше 5 ОТГ в області з часткою базової дотації понад 20% від власних надходжень.

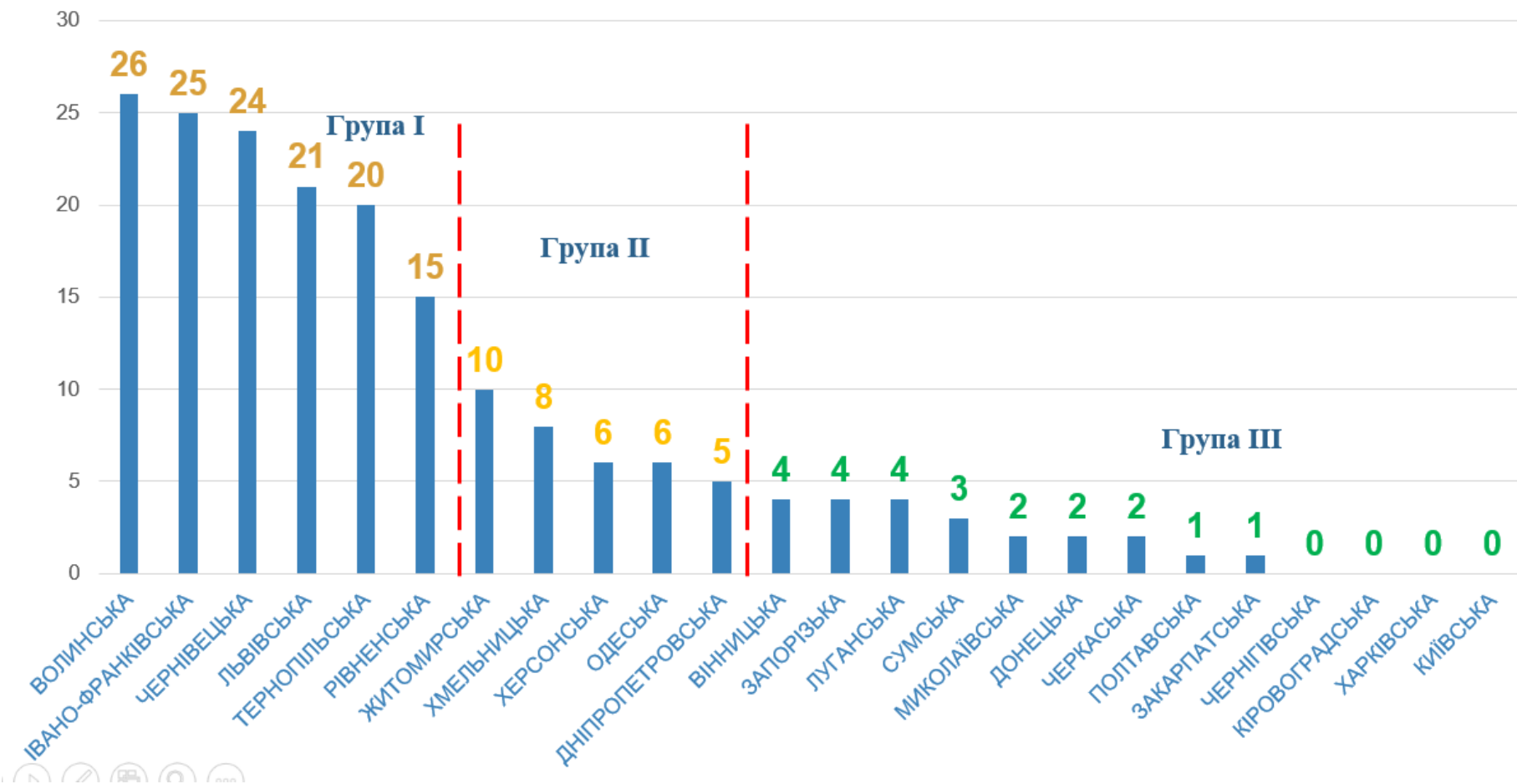


Рисунок 1. Групування областей за кількістю ОТГ з часткою базової дотації понад 20% від власних надходжень до бюджету, од.

**Співставлення кількості ОТГ з часткою базової дотації понад 20% від власних надходжень
та чисельністю жителів ОТГ у розрізі областей України**

№ з/п	Назва області	Загальна кількість ОТГ в області, од.	ОТГ з базовою дотацією >20% від власних надходжень до бюджету		Кількість ОТГ в залежності від чисельності жителів, од.:				
			Кількість, од.	Частка в загальній кількості ОТГ області, %	< 3 тис.	від 3 до 5 тис.	від 5 до 7 тис.	від 7 до 15 тис.	понад 15 тис.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Волинська	50	26	52,0	1	9	6	9	1
2	Івано-Франківська	30	25	83,4	1	2	8	11	3
3	Чернівецька	33	24	72,7	1	6	5	11	1
4	Львівська	40	21	52,5	5	4	3	9	0
5	Тернопільська	49	20	40,8	5	6	1	6	2
6	Рівненська	32	15	46,9	2	4	6	3	0
7	Житомирська	53	10	18,9	2	4	1	2	1
8	Хмельницька	45	8	17,8	0	3	3	2	0
9	Херсонська	28	6	21,4	0	2	2	2	0
10	Одеська	28	6	21,4	1	0	0	5	0
11	Дніпропетровська	62	5	8,1	0	2	2	1	0
12	Вінницька	37	4	10,8	0	2	2	0	0
13	Запорізька	44	4	9,1	0	2	0	2	0
14	Луганська	9	4	44,4	1	0	3	1	1
15	Сумська	30	3	10,0	0	1	2	0	0
16	Миколаївська	29	2	6,9	0	0	1	1	0
17	Донецька	10	2	20,0	0	0	0	2	0
18	Черкаська	54	2	3,7	0	1	1	0	0

№ з/п	Назва області	Загальна кількість ОТГ в області, од.	ОТГ з базовою дотацією >20% від власних надходжень до бюджету		Кількість ОТГ в залежності від чисельності жителів, од.:				
			Кількість, од.	Частка в загальній кількості ОТГ області, %	< 3 тис.	від 3 до 5 тис.	від 5 до 7 тис.	від 7 до 15 тис.	понад 15 тис.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
19	Полтавська	45	1	2,2	0	1	0	0	0
20	Закарпатська	6	1	16,7	0	0	0	1	0
21	Чернігівська	39	0	0,0	0	0	0	0	0
22	Кіровоградська	20	0	0,0	0	0	0	0	0
23	Харківська	17	0	0,0	0	0	0	0	0
24	Київська	16	0	0,0	0	0	0	0	0
Всього:		806	189		19	49	46	66	9
Частка ОТГ з базовою дотацією понад 20% по категоріях у загальній кількості ОТГ, %					10,1	25,9	24,3	34,9	4,8

- I група областей – більше 15 ОТГ в області з часткою базової дотації понад 20% від власних надходжень;
- II група областей – від 5 до 10 ОТГ в області з часткою базової дотації понад 20% від власних надходжень;
- III група областей – менше 5 ОТГ в області з часткою базової дотації понад 20% від власних надходжень.