



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



ОСОБЛИВОСТІ СКЛАДАННЯ ПРОЄКТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА 2024 РІК

Цей матеріал був створений Проектом USAID «ГОВЕРЛА» та став можливим завдяки щирій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст цього матеріалу не обов'язково відображає погляди USAID чи Уряду США.

ЗМІСТ

1. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС 2024: ПРИНЦИПИ ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА	4
1.1. ОГЛЯД МАКРОЕКОНОМІЧНИХ ПОКАЗНИКІВ ТА СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ	4
1.2. БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ ГРОМАД У КООРДИНАТАХ СТРАТЕГІЧНИХ ЦІЛЕЙ ДЕРЖАВИ	7
1.3. ПРИНЦИПИ ТА СПЕЦІАЛЬНІ ВИМОГИ ДО СКЛАДАННЯ ПРОЄКТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	10
2. ОСОБЛИВОСТІ СКЛАДАННЯ ПРОЄКТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА 2024 РІК	13
2.1. ОЦІНКА ОСНОВНИХ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	13
2.2. ОСНОВНІ ПРОГНОЗНІ ТРАНСФЕРТИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	18
2.3. БЮДЖЕТНІ ПИТАННЯ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ПОСИЛЕНОЇ УВАГИ ПРИ СКЛАДАННІ ПРОЄКТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА 2024 РІК	20
3. ОСНОВНІ ВИСНОВКИ	23

ВСТУП

Процес формування місцевих бюджетів на 2024 рік розпочався у важких умовах повномасштабного воєнного вторгнення та правового режиму воєнного стану, що продовжуються в Україні. Негативні наслідки цих подій зумовлюють загострення проблем сталого та збалансованого розвитку територіальних громад.

Отже, в діяльності місцевого самоврядування виникають специфічні вимоги та обмеження економічного та фіскального змісту.

Лише послідовна та адаптована до несприятливих зовнішніх умов система планування місцевих бюджетів здатна забезпечити результативність бюджетного регулювання, створити умови для відновлення прийнятної динаміки фінансово-бюджетних показників на місцевому рівні.

Найявні виклики зумовлюють необхідність надзвичайно зваженого підходу до визначення напрямів використання бюджетного ресурсу. Організація бюджетного планування має відбуватися на засадах єдності підходів, відповідальності, інформаційної прозорості та ефективності. У цей складний для України час це дасть змогу забезпечити повсюдну реалізацію повноважень місцевого самоврядування на шляху досягнення стратегічних і програмних цілей стабілізації, відновлення та розвитку.

1. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС 2024: ПРИНЦИПИ ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

1.1. ОГЛЯД МАКРОЕКОНОМІЧНИХ ПОКАЗНИКІВ ТА СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ

Відповідно до статті 34 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) з метою складання проєкту Державного бюджету України на 2024 рік Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) довело головним розпорядникам коштів державного бюджету інструкції з підготовки бюджетних запитів (лист від 07.08.2023 № 04110-08-2/21527 (далі – Лист від 07.08.2023)) і граничні показники видатків та надання кредитів з державного бюджету на 2024–2026 роки (далі – граничні показники). Інструкції можуть запроваджувати фінансові обмеження, організаційні й інші вимоги, яких зобов'язані дотримуватися всі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів.

Також відповідно до частини першої статті 75 БКУ з метою організації складання проєктів місцевих бюджетів МФУ довело обласним державним адміністраціям та виконавчим органам Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації) особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік (лист від 16.08.2023 № 05110-08-6/22354 (далі – Лист від 16.08.2023)).

Лист від 07.08.2023 акцентує увагу на декількох засадничих позиціях, зокрема:

- воєнний стан у країні, введений через повномасштабну збройну агресію російської федерації проти України, є ключовим викликом для бюджетної системи держави;
- від учасників бюджетного процесу вимагається надзвичайно зважений підхід до визначення напрямів використання бюджетного ресурсу;
- прийняття раціональних управлінських рішень у бюджетному процесі дасть змогу посилити українське військо у протистоянні агресору та виконати соціальні зобов'язання держави;
- бюджет – це дзеркало пріоритетів держави. Тому він має відображати питання, що забезпечать ефективність механізмів і прозорість цілей витрачання коштів, сформує довіру і позитивні очікування в суспільстві.

З практичної точки зору, при плануванні дохідної частини місцевих бюджетів, а також під час підготовки бюджетних запитів на 2024 рік у частині податкових і неподаткових надходжень та інших доходів доцільно керуватися основними прогностичними показниками економічного і соціального розвитку України, які доведено листом Міністерства економіки України (далі – Мінекономіки) від 29.06.2023 № 3011-05/31540-03 (табл. 1).

Слід зазначити, що з метою відновлення боргової стійкості та згідно з домовленостями з міжнародними партнерами передбачено поступове зниження дефіциту державного бюджету з 27,0% ВВП, запланованого на 2023 рік, до 20,8% ВВП – у 2024 році, 11,4% ВВП – у 2025 році, 7,0% ВВП – у 2026 році, що призведе до зменшення надходжень державного та місцевих бюджетів.

Водночас, незважаючи на певну стабілізацію економічної ситуації в поточному році, ступінь невизначеності щодо основних прогностичних макропоказників залишається високою. З огляду на збереження високого ступеня невизначеності щодо змін у безпековому середовищі, внутрішніх та зовнішніх умов функціонування економіки, основні прогностичні макропоказники надалі можуть бути уточнені.

Табл. 1.

Основні макропоказники економічного і соціального розвитку України

Показник	Прогноз		
	2024	2025	2026
Валовий внутрішній продукт:			
номінальний, млрд грн	7 824,8	9 209,4	10 654,0
% до попереднього року	105,0	107,0	107,5
Індекс споживчих цін:			
грудень до грудня попереднього року, %	110,8	107,0	105,8
Індекс цін виробників промислової продукції:			
грудень до грудня попереднього року, %	112,5	108,6	107,1
Середньомісячна зарплата працівників, брутто:			
номінальна, грн	21 852	25 645	29 625
номінальна, скоригована на індекс споживчих цін, % до попереднього року	106,0	106,9	108,8
<i>Припущення прогнозу</i>			
Обмінний курс гривні до долара США (в середньому за рік)	41,4	44,5	43,0

У середньостроковій перспективі відновлення ВВП стримуватимуть безпекові фактори та міграційні процеси. Але загалом, враховуючи значну адаптивність економічних агентів до нових умов функціонування та поступове відновлення, яке вже спостерігається, очікується висхідна позитивна динаміка економічного розвитку: зростання ВВП на 2,8% у поточному році, на 5% у 2024 році із пришвидшенням економічної динаміки до 7% у 2025 році та 7,5% у 2026 році. Зазначена динаміка відбуватиметься на фоні уповільнення інфляційних процесів з 14,7% у поточному році до 5,8% у 2026 році.

З урахуванням вагомості соціальних, фінансових та макроекономічних ризиків у системі безпекових ризиків держави планування показників місцевих бюджетів має бути зосереджене на забезпеченості збалансованості та стійкості.

При підготовці бюджетних запитів особливу увагу слід звернути на підвищення соціальних стандартів у 2024 році (табл. 2).

Табл. 2.
Соціальні стандарти на 2024 рік

Показники	2024 рік прогноз	2025 рік прогноз	2026 рік прогноз
Розмір мінімальної заробітної плати	з 1 січня 2024 року – 7 100 грн, з 1 липня 2024 року – 8 000 грн	з 1 січня 2025 року – 8 370 грн	з 1 січня 2026 року – 8 956 грн
Посадовий оклад працівника І тарифного розряду Єдиної тарифної сітки	з 1 січня 2024 року – 3 195 грн, з 1 липня 2024 року – 3 600 грн	з 1 січня 2025 року – 3 766 грн	з 1 січня 2026 року – 4 030 грн
Прожитковий мінімум	на одну особу в розрахунку на місяць – 2 920 грн, для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років – 2 563 грн; дітей віком від 6 до 18 років – 3 196 грн; працездатних осіб – 3 028 грн; осіб, які втратили працездатність, – 2 361 грн	на одну особу в розрахунку на місяць – 3 183 грн, для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років – 2 794 грн; дітей віком від 6 до 18 років – 3 484 грн; працездатних осіб – 3 301 грн; осіб, які втратили працездатність, – 2 573 грн	на одну особу в розрахунку на місяць – 3 431 грн, для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років – 3 012 грн; дітей віком від 6 до 18 років – 3 756 грн; працездатних осіб – 3 558 грн; осіб, які втратили працездатність, – 2 774 грн

У 2024 році рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» зберігатиметься на рівні 2023 року та становитиме для основних соціальних і демографічних груп населення у відсотковому співвідношенні до прожиткового мінімуму: для працездатних осіб – 45%; для осіб, які втратили працездатність, та осіб з інвалідністю – 100%; для дітей – 130% відповідного прожиткового мінімуму.

Видатки на оплату праці працівників бюджетної сфери обраховано з урахуванням прогнозного розміру посадового окладу працівника І тарифного розряду ЄТС та розміру мінімальної заробітної плати. Індексацію грошових доходів має бути здійснено в межах фонду оплати праці на 2024 рік (Закон України від 03.07.1991 № 1282-ХІІ «Про індексацію грошових доходів населення»).

Обчислення індексу споживчих цін для індексації грошових доходів населення має здійснюватися наростаючим підсумком, починаючи з 01.01.2024. Керівникам бюджетних установ під час складання бюджетних запитів забезпечити виконання вимог частини першої статті 51 БКУ.

На цьому етапі розвитку воєнних дій на території України неможливо чітко визначити наслідки російської агресії та її негативний вплив на економіку країни, що знижує реалістичність прогнозів економічного і соціального розвитку та бюджетних показників на середньостроковий період як країни загалом, так і окремих регіонів та громад.

1.2. БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ ГРОМАД У КООРДИНАТАХ СТРАТЕГІЧНИХ ЦІЛЕЙ ДЕРЖАВИ

У бюджетному процесі поточного 2023 року триває визначення стратегічних цілей державної політики, які стануть підґрунтям для формування бюджетних показників на плановий 2024 рік та середньострокову перспективу – 2025–2026 роки. Адже Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179, та низка інших актів втратили свою актуальність.

При формуванні проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік, а також бюджетних запитів на 2024–2026 роки необхідно формувати цілі відповідно до цілей та пріоритетів, визначених прогнозними і програмними документами економічного та соціального розвитку, а також враховувати інші стратегічні рішення, прийняття яких викликано воєнним часом. Насамперед увагу доцільно звернути на врахування положень:

- Української доктрини;
- Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (виступ Президента України у парламенті 28.12.2022);
- Формули миру, що представлена Президентом України;
- Плану України в рамках програм підтримки Європейського Союзу «Український фонд» на 2024–2027 роки;
- Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року.

Основними пріоритетами бюджетної політики згідно з проєктом Української доктрини на 2024 рік та середньостроковою перспективою є:

- Філософія перемоги: першочергове фінансування сектору безпеки та оборони; посилення обороноздатності держави для відсічі збройної агресії РФ.
- Глобальність української безпеки: реформування оборонно-промислового комплексу; виробництво сучасних видів озброєння, зокрема морських дронів і безпілотників.
- Політика героїв: система підтримки військових та їхніх сімей; ментальна та фізична реабілітація ветеранів, їх інтеграція в суспільне та економічне життя.
- Політика справедливості: підвищення ефективності використання державних коштів; компенсація збитків постраждалих через війну; соціальна підтримка громадян; відновлення зруйнованого майна та інфраструктури.
- Трансформація за 10 років: стимулювання економічної діяльності та підтримка бізнесу; створення умов для повернення українців – нові робочі місця, якісна освіта, сучасна медицина тощо.

Слід зазначити, що 19.06.2023 було підписано і надіслано Міжнародному валютному фонду Лист про наміри Уряду України та Національного банку України для першого перегляду оновленого пакета заходів економічної та фінансової політики 4-річної програми в рамках Механізму розширеного фінансування (Extended Fund Facility – EFF) (далі – Програма EFF), метою якої є відновлення фіскальної та боргової стійкості з одночасним сприянням довгостроковому зростанню в контексті післявоєнної відбудови та на шляху України до вступу в ЄС.

Відповідно до Програми EFF українська сторона взяла на себе зобов'язання щодо виконання низки заходів, зокрема в 2023 році не допускати зростання непрофільних категорій видатків з огляду на те, що пріоритетом спрямування коштів визначено ведення бойових дій; визначати джерела повного фінансування будь-яких нових ініціатив, які збільшують поточні видатки (або за рахунок нових ресурсів, або через компенсаційні фіскальні заходи); здійснювати суворий контроль за зобов'язаннями та подальший нагляд за виконанням бюджету головними розпорядниками коштів державного бюджету; не допускати нарощення бюджетної заборгованості в поточному і наступних бюджетних періодах. У середньостроковій перспективі стелі видатків повинні враховувати потреби воєнного часу, але мають бути орієнтовані на пріоритетні напрями. Насамперед передбачати мережу соціального захисту, відновлення та відбудову, а в післявоєнний час, за умов поступового скорочення видатків на оборону, зазначені ресурси можуть бути спрямовані на видатки, пов'язані з відновленням та відбудовою, на розвиток мережі соціального забезпечення для задоволення післявоєнних потреб суспільства та його вразливих верств.

Також на виконання Меморандуму з МВФ у 2023 році разом із проектом Державного бюджету України на 2024 рік буде представлено показники державного бюджету на 2025–2026 роки, що сприятиме передбачуваності бюджетної системи та стане підґрунтям для відновлення застосування середньострокового бюджетного планування.

У липні 2023 року Верховна Рада України прийняла Закон України від 27.07.2023 № 3278 ІХ «Про внесення змін до БКУ щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості». Цим Законом виконано зобов'язання Уряду України за чотирма структурними маяками Меморандуму з МВФ, він, зокрема, передбачає відновлення з 01.01.2024 дії норм БКУ щодо складання Бюджетної декларації як документа середньострокового бюджетного планування. Також планується змінами до БКУ відновити норми статті 75¹ у частині складання у 2024 році прогнозу місцевого бюджету як документа середньострокового бюджетного планування.

У цьому зв'язку зазначаємо, що Прогнози місцевих бюджетів на 2024–2026 роки, включаючи Пропозиції головних розпорядників тощо, в 2023 році не формуються, оскільки норма про відновлення прогнозування місцевих бюджетів вступить у силу лише у 2024 році.

Але, незважаючи на те, що розділом VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України наразі призупинено дію статті 75¹ БКУ, короткострокові пріоритети бюджетної політики все ж будуть на шляху досягнення стратегічних цілей держави. Бюджетні запити на 2024–2026 роки складаються на основі наведених (табл. 1, табл. 2) прогнозних показників економічного і

соціального розвитку та з урахуванням концентрації ресурсів на першочергових діях та заходах, які необхідно вжити для виконання покладених функцій, зокрема для подолання наслідків війни.

МФУ також акцентує увагу на концептуальних позиціях:

- необхідність визначення головними розпорядниками коштів державного і місцевих бюджетів (далі – головні розпорядники) стратегічних цілей відновлення та розвитку;
- подальший курс на формування та реалізацію політик на середньостроковий період з урахуванням реалій воєнного стану та завдань післявоєнного відновлення;
- по кожній галузі головні розпорядники коштів місцевих бюджетів мають гармонізувати пріоритети з відповідними галузевими пріоритетами головних розпорядників коштів державного бюджету, а саме: необхідно врахувати в програмах соціально-економічного розвитку територіальної громади на відповідний період заходи і завдання, спрямовані на досягнення стратегічних цілей держави, зафіксованих у відповідних стратегічних документах державного рівня;
- необхідно гармонізувати місцеві цільові програми з вказаними програмами соціально-економічного розвитку територіальної громади.

Починаючи з 2024 року, система бюджетного планування буде зорієнтована на середньострокове бюджетне планування. Тому важливими напрямками гармонізації стратегічного планування, економічного програмування та програмно-цільового бюджетування є таке:

- у бюджетному процесі 2023 року, після визначення стратегічних цілей державної політики, які стануть базою для формування показників державного бюджету на 2024–2026 роки, органам місцевого самоврядування необхідно привести стратегічні цілі, зафіксовані в місцевих стратегіях, програмах і бюджетах, у відповідність до державних, які у свою чергу мають бути враховані головними розпорядниками місцевих бюджетів під час складання бюджетних запитів на 2024–2026 роки. Тобто слід актуалізувати документи стратегічного планування та економічного програмування;
- під час формування проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік слід звернути особливу увагу на те, щоб, по-перше, фінансовий ресурс місцевих бюджетів був передбачений на цілі та пріоритети, визначені прогностичними та програмними документами економічного та соціального розвитку, а також враховував інші рішення, прийняття яких викликано воєнним часом. По-друге, фінансовий ресурс місцевих бюджетів має використовуватися раціонально та ефективно для забезпечення життєдіяльності громади;
- з метою забезпечення належного управління бюджетними коштами й отримання дієвих результатів у досягненні цілей державної політики головні розпорядники коштів мають розробити плани діяльності на середньостроковий період, зокрема заходи щодо реалізації інвестиційних проєктів.

Під час складання цих планів має бути враховано домовленості з міжнародними партнерами, пов'язані, між іншим, з відновленням регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України, і які мають закласти підвалини співпраці з відбудови країни на середньостроковий період. Плани діяльності головних розпорядників є основою для здійснення розподілу граничних показників та розрахунку показників, які включатимуться в бюджетний запит.

Отже, враховуючи принцип узгодженості місцевих бюджетів з державним, на місцевому рівні також варто врахувати дотримання узгодженості відповідних планів діяльності на середньостроковий період.

З метою підвищення якості та ефективності місцевих бюджетів підходи до визначення цілей державної політики (пункт 3 розділу V Інструкції з підготовки пропозицій до Бюджетної декларації, затвердженої наказом Мініфіну від 21.07.2022 № 207) можуть бути застосовані під час визначення цілей місцевої політики, а саме:

- охоплювати всю діяльність головного розпорядника;
- бути спрямовані на досягнення певного результату;
- бути оцінені за допомогою показників досягнення цілей;
- давати розуміння кінцевого результату діяльності головного розпорядника у відповідній сфері або чітко визначати напрям руху змін, спрямованих на покращення ситуації або вирішення проблем у сфері діяльності.

1.3. ПРИНЦИПИ ТА СПЕЦІАЛЬНІ ВИМОГИ ДО СКЛАДАННЯ ПРОЄКТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Особливо важливими в умовах воєнного стану під час планування місцевих бюджетів є принципи:

- цільового використання бюджетних коштів відповідно до визначених першочергових потреб громади;
- ефективності та результативності, що дасть можливість раціонального витрачання коштів для забезпечення життєдіяльності громад;
- публічності та прозорості. Відкритість цілей витрачання бюджетних коштів дає можливість сформуванню довіри і позитивні очікування в суспільстві.

Слід зауважити на необхідності неухильного дотримання законодавства, зокрема статті 7 БКУ, щодо принципів бюджетної системи, де першим визначено принцип єдності бюджетної системи України.

Нагальним питанням бюджетного планування є **недопущення розпорядниками коштів усіх рівнів формального підходу під час складання бюджетного запиту.**

Головним розпорядникам коштів державного та місцевих бюджетів необхідно врахувати гендерні аспекти під час розрахунку показників і формування характеристик бюджетних програм (наказ Мініфіну від 02.01.2019 № 1). Особливого значення гендерно орієнтований підхід набуває сьогодні, коли в умовах війни становище жінок і чоловіків та/або їх груп за ознаками віку, проживання, професійної підготовки тощо різко погіршилось. Його відповідальне застосування забезпечує максимально раціональний розподіл фінансового ресурсу. Гендерний аналіз дозволяє виявити реальні проблеми (розриви, прояви дискримінації) та врахувати їх під час планування бюджетних показників щодо обсягу та якості публічних послуг, як з погляду надавачів, так і отримувачів цих послуг.

Нагадуємо, що відповідно до частини сьомої статті 22 БКУ розпорядники бюджетних коштів, в оперативному управлінні або господарському віданні яких знаходяться об'єкти, щодо яких здійснюється закупівля енергосервісу, мають право брати довгострокові зобов'язання за

енергосервісом на підставі істотних умов договору енергосервісу, затверджених центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива (щодо об'єктів державної власності), Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою (щодо об'єктів комунальної власності). У зв'язку із зазначеним **розпорядники бюджетних коштів, в оперативному управлінні або господарському віданні яких знаходяться об'єкти, щодо яких здійснюється закупівля енергосервісу, надають інформацію про фактично укладені договори та інформацію про проєкти договорів, які планується укласти у 2024–2026 роках.**

Мінфін звертає особливу увагу на те, що головні розпорядники коштів державного бюджету під час подання бюджетних запитів на 2024–2026 роки обов'язково повинні надати інформацію щодо обсягів міжбюджетних трансфертів (субвенцій/дотацій), які надаватимуться з державного бюджету місцевим бюджетам і враховані в орієнтованих граничних показниках, та розподіл обсягів міжбюджетних трансфертів (субвенцій/дотацій) між місцевими бюджетами на 2024–2026 роки. Зауважимо, що відповідно до частини восьмої статті 75 БКУ Мінфіном до органів місцевого самоврядування буде доведено розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методика їх визначення, організаційно-методологічні вимоги та інші показники щодо складання проєктів місцевих бюджетів.

Щодо технічної частини нагадуємо, що бюджетні запити, складені з використанням АІС «Місцеві бюджети» (АІС LOGICA), надсилаються електронною поштою на адресу: budget@minfin.gov.ua (відповідного фінансового органу).

Також під час складання бюджетних запитів в автоматизованій системі ведення місцевого бюджету (АІС «Місцеві бюджети»/АІС LOGICA) та заповнення відповідних форм головні розпорядники керуються Інструкціями з підготовки бюджетних запитів, виданих місцевими фінансовими органами.

Пам'ятаємо, що бюджетні запити подаються до відповідного фінансового органу в електронній або паперовій формі.

Звертаємо увагу, що бюджетний запит у паперовій формі подається у разі, якщо у головного розпорядника відсутня система електронного документообігу, інтегрована до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади, або спеціальний вебмодуль цієї системи, або у випадку, якщо бюджетний запит містить інформацію з обмеженим доступом, вимогу щодо захисту якої встановлено законом.

Відповідно до затверджених законодавством норм головний розпорядник повинен забезпечити відповідність бюджетного запиту, складеного в АІС «Місцевий бюджет» (АІС LOGICA), бюджетному запиту, поданому до місцевого фінансового органу. Нагадуємо, що інформація до бюджетного запиту в електронній формі подається у форматах RTF, DOC(X), XLS(X), PDF (з текстовим змістом, нескановане зображення).

2. ОСОБЛИВОСТІ СКЛАДАННЯ ПРОЄКТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА 2024 РІК

2.1. ОЦІНКА ОСНОВНИХ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Мінфін у Листі від 16.08.2023 наголошує на тому, що під час планування дохідної частини місцевих бюджетів на 2024 рік у частині податкових і неподаткових надходжень та інших доходів доцільно керуватися:

1) основними прогнозними макропоказниками на 2023–2026 роки, які надіслано листом Мінекономіки від 29.06.2023 № 3011-05/31540-03 (дані наведені в табл. 1).

Ще раз звертаємо увагу, що основні прогнозні макропоказники надалі можуть зазнавати відповідних змін.

2) нормами Бюджетного і Податкового законодавства України, рішеннями органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів.

Показники дохідної частини місцевих бюджетів на 2024 рік розроблені на базі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України, які враховують дію правового режиму воєнного стану, та із застосуванням чинних норм податкового законодавства.

При прогнозуванні дохідної частини місцевих бюджетів на 2024 рік Мінфіном враховано:

- наявні статистичні показники, які використовуються при розрахунку прогнозних надходжень податків та зборів, зокрема за 2022 рік, очікувані макропоказники Мінекономіки на 2023 рік та прогнозні на 2024 рік;
- фактичне виконання дохідної частини бюджету;
- застосування нормативу зарахування податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів відповідно до норм Бюджетного кодексу України (без урахування податку на доходи фізичних осіб від грошового забезпечення військовослужбовців);
- періоди дії воєнного стану.

Загалом показник доходів місцевих бюджетів на 2024 рік (рис. 1) обраховано в сумі **464,7 млрд грн**, зокрема:

загальний фонд – **443,4 млрд грн**;

спеціальний фонд – **21,3 млрд грн**.

Як ми можемо побачити на рис. 1, прогнозні показники доходів місцевих бюджетів на 2024 рік, у порівнянні до плану зі змінами на 2023 рік, **зменшено на 36,8 млрд грн, або на 7,3%** (до очікуваних на 36,5 млрд грн, або на 7,3%), зокрема по:

загальному фонду – зменшується **на 34,8 млрд грн, або на 7,3%** (до очікуваних на 36,3 млрд грн, або на 7,6%);

спеціальному фонду – зменшується **на 2,1 млрд грн, або на 8,8%** (до очікуваних на 0,2 млрд грн, або на 0,9%).

Оскільки основним джерелом надходжень загального фонду є **податок на доходи фізичних осіб** (далі – ПДФО), який становить **60,9%** від показника доходів загального фонду 2024 року, слід зазначений податок розглянути окремо більш детально.

Показники надходжень до місцевих бюджетів за 2023-2024 роки

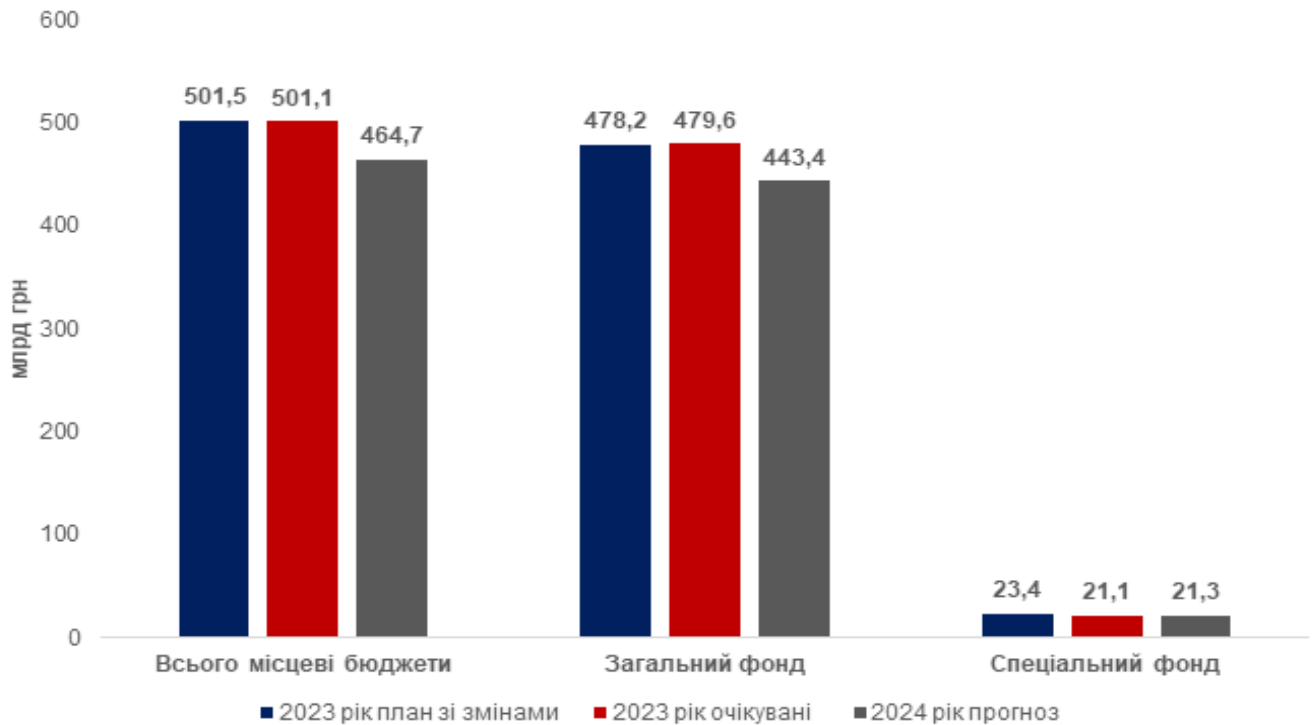


Рис. 1. Показники надходжень до місцевих бюджетів за 2023–2024 роки

Очікувані надходження ПДФО та податку на прибуток підприємств було розраховано з огляду на фактичні надходження цих податків за січень–липень 2023 року та очікувані надходження за серпень–грудень, обраховані на підставі середньомісячного надходження податків за січень–липень 2023 року.

Враховані в бюджеті **показники ПДФО на 2024 рік до місцевих бюджетів становлять 270,1 млрд грн** (рис. 2).

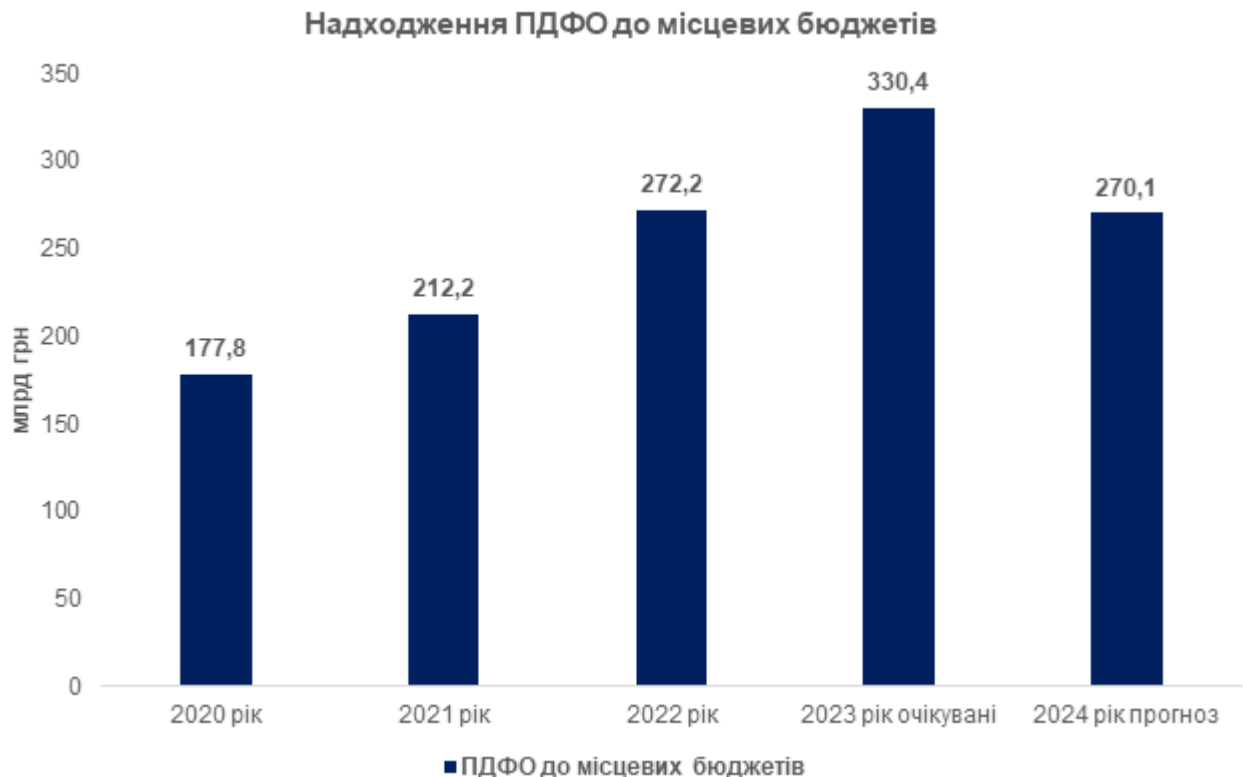


Рис. 2. Надходження податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів

Факторами впливу на спад надходжень ПДФО у 2024 році, який становить **-18,2%** до очікуваного показника 2023 року, є застосування нормативу розподілу податку відповідно до норм бюджетного законодавства (**без урахування ПДФО від грошового забезпечення військовослужбовців**) із урахуванням поступового зростання ділової активності суб'єктів господарювання, виходячи з можливостей в періоди дії воєнного стану та ліквідації наслідків збройної агресії проти України.

Слід зазначити, що для розрахунку вищенаведених прогнозних показників Мінфіну використовувалося програмне середовище Eviews 10, що базується на використанні залежностей, які виявлені методами регресійного аналізу, між фактичними надходженнями податку та середньою заробітною платою штатних працівників, кількістю працюючих, ставкою податку, а також з урахуванням змін в обліку статистичних показників заробітної плати штатних працівників.

Другими за значущістю наповнення доходної частини місцевих бюджетів є надходження від **сплати місцевих податків та зборів**. Найвагоміші серед них – це складові податку на майно (плата за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), а також єдиний податок.

Прогнозний показник **податку на майно (плата за землю)** до місцевих бюджетів на **2024 рік** становить **37 383,2 млн грн**, порівняно з очікуваним показником на 2023 рік, **збільшується на 4 791,0 млн грн**, або на **14,7%**. Розрахунок **податку на майно**, зокрема **плати за землю** на

2024 рік, було проведено в розрізі юридичних та фізичних осіб за видами земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, а також із врахуванням індексації нормативно грошової оцінки земельних ділянок, зокрема сільськогосподарських угідь (ріллі, багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ та перелогів).

Розрахунок показника суми **податку на майно (податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки)** на **2024 рік** проведено в розрізі об'єктів житлової та комерційної нерухомості, юридичних та фізичних осіб, а також з урахуванням площі об'єктів і становить **6 792,3 млн грн**. Також зазначаємо, що прогнозний розрахунок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, розраховано із врахуванням підпункту 69.22 пункту 69 підрозділу 10 розділу XX Податкового кодексу України, який визначає порядок сплати такого податку в умовах воєнного стану.

Прогнозна сума **єдиного податку** на **2024 рік** становить **72 791,3 млн грн** і збільшується порівняно з очікуваним показником у 2023 році на **10 901,8 млн грн**, або на **17,6%**.

При розрахунку прогнозу суми **єдиного податку** на 2024 рік було враховано, що особи, які перейшли на сплату єдиного податку за ставкою 2%, втрачають з 1 серпня 2023 року право на використання податкових пільг і вважаються такими, що застосовують систему оподаткування, на якій вони перебували до обрання спеціальної спрощеної системи оподаткування.

Також під час складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік суттєвий вплив на формування доходної частини бюджету може мати розрахунок рентної плати за видобування корисних копалин.

Слід нагадати, що, починаючи з 2019 року, рентна плата за видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату) зараховується у пропорціях:

70% – до доходів державного бюджету;

30% – до доходів місцевих бюджетів.

Крім того, до місцевих бюджетів у **повному обсязі** зараховується рентна плата за видобування корисних копалин місцевого значення та рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (вуглеводні) зараховується, починаючи з 2018 року в таких пропорціях:

95% – до доходів державного бюджету;

5% – до доходів місцевих бюджетів.

Отже, показник рентної плати за користування надрами до місцевих бюджетів на 2024 рік прогнозно має становити **4 116,8 млн грн**, порівняно з очікуваним показником на 2023 рік, тобто збільшується на **170,4 млн грн**, або на **4,3%**. Прогнозний показник рентної плати за користування надрами з видобутку природного газу, нафти та газового конденсату на **2024 рік** становить

2 396,6 млн грн, порівняно з очікуваним показником на 2023 рік, **зменшується на 50,8 млн грн** або на **2,1%**.

Окремо слід звернути увагу, що при складанні прогнозних показників місцевих бюджетів на 2024 рік Мінфіном було здійснено **прогнозування показників дохідної частини** (без урахування міжбюджетних трансфертів) **місцевих бюджетів на 2025–2026 роки** на основі прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України та із застосуванням чинних норм бюджетного та податкового законодавства, динаміки бази оподаткування, ефективності податкового адміністрування, аналізу виконання бюджету в попередніх і поточному бюджетних періодах.

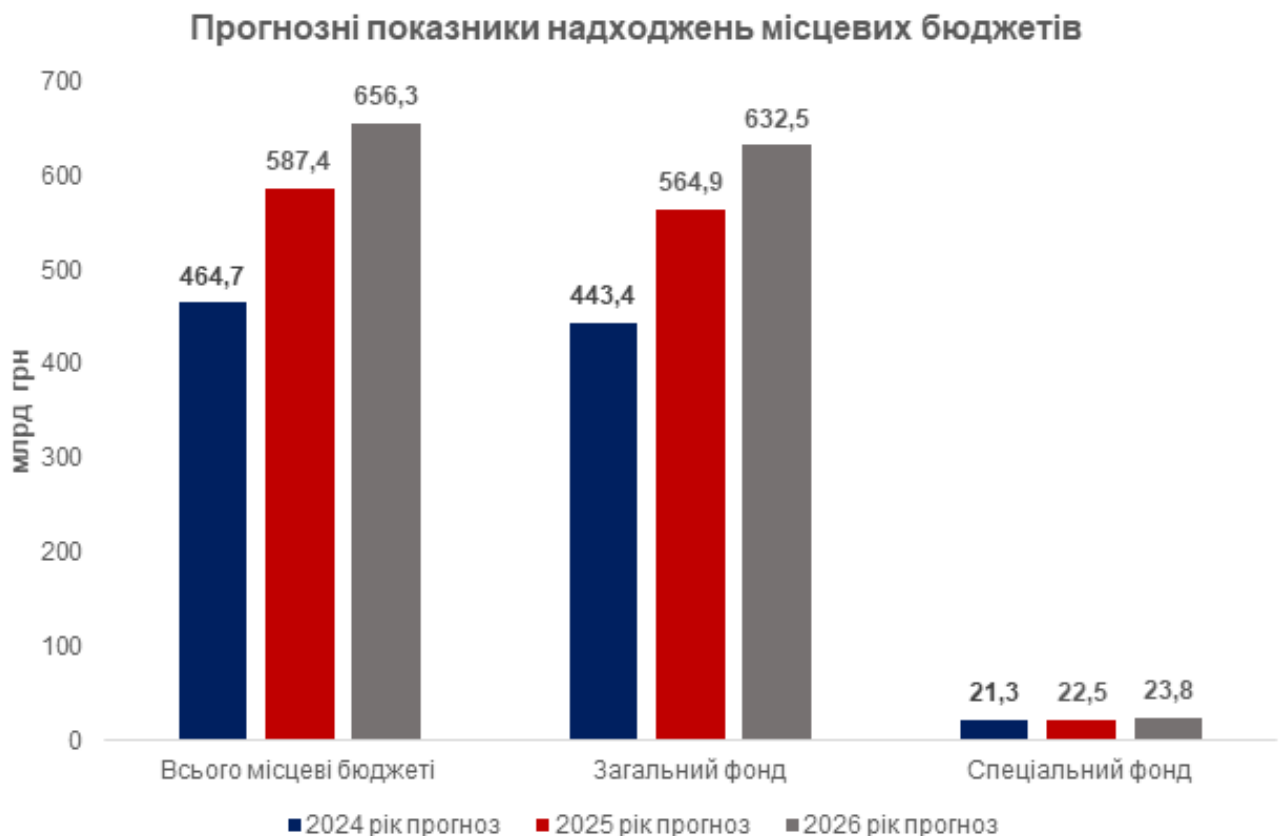


Рис. 3. Прогнозні показники надходження доходів місцевих бюджетів на 2024–2025 роки

Як ми можемо бачити з аналізу діаграми (рис. 3), прогнозні показники надходжень доходів місцевих бюджетів мають таку тенденцію:

Загалом показник доходів місцевих бюджетів спрогнозовано:
на **2025 рік** у сумі **587,4 млрд грн**, зокрема:

- загальний фонд – 564,9 млрд грн;
- спеціальний фонд – 22,5 млрд грн.

Прогнозний показник на **2025 рік**, порівняно з прогнозним показником на **2024 рік** (464,7 млрд грн), збільшено на **122,7 млрд грн**, або на **26,4%**;

на **2026 рік** у сумі **656,3 млрд грн**, зокрема:

- загальний фонд – 632,5 млрд грн;
- спеціальний фонд – 23,8 млрд грн.

Прогнозний показник на **2026 рік**, порівняно з прогнозним показником на **2025 рік**, збільшено на **68,9 млрд грн**, або на **11,7%**.

Мінфін наголошує на тому, що **прогнозні показники дохідної частини місцевих бюджетів на 2024–2026 роки є неостаточними та можуть змінитись**.

2.2. ОСНОВНІ ПРОГНОЗНІ ТРАНСФЕРТИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

За інформацією, наведеною Мінфіном, у проєкті Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» буде передбачено обсяги міжбюджетних трансфертів для **1 582 місцевих бюджетів**, а саме:

- 24 обласних бюджетів та бюджету міста Києва;
- 119 районних бюджетів;
- 1 438 бюджетів територіальних громад.

Як зазначено Мінфіном, їх обсяг на **2024–2026 роки і розподіл між місцевими бюджетами** буде надіслано додатково після отримання бюджетних запитів від головних розпорядників коштів державного бюджету разом з аналітичними даними та розрахунками з обґрунтуваннями особливостей міжбюджетних відносин на 2024–2026 роки на адреси департаментів фінансів обласних та Київської міської державних адміністрацій.

Розглянемо основні прогнозні трансферти місцевих бюджетів на 2024 рік, які, на нашу думку, будуть мати основний вплив на місцеві бюджети територіальних громад у 2024 році.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів на 2024 рік здійснено з урахуванням положень статей 98 та 99 БКУ, а саме для:

- 24 обласних бюджетів окремо за очікуваним надходженням податку на прибуток підприємств у 2023 році та за очікуваним надходженням у 2023 році податку на доходи фізичних осіб;
- 1 438 бюджетів територіальних громад за очікуваним надходженням у 2023 році податку на доходи фізичних осіб.

Розрахунок здійснено з урахуванням параметрів, наведених у табл. 3.

Наведені очікувані надходження податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств розраховано з огляду на фактичні надходження цих податків за січень–липень 2023 року та очікувані надходження за серпень–грудень, обраховані на підставі середньомісячного надходження податків за січень–липень 2023 року.

Мінфін наголошує на тому, що за результатами надходження ПДФО та податку на прибуток підприємств за січень–серпень 2023 року **горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів на 2024 рік буде уточнено**. У зв'язку з цим розрахунок горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів на 2024 рік буде надіслано на адреси

департаментів фінансів обласних військових адміністрацій після здійснення остаточного розрахунку.

Табл. 3

Параметри, використані для розрахунку горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів на 2024 рік

Показник *	Звітна дата	Суб'єкт надання інформації	Значення
Чисельність наявного населення	Станом на 01.01.2022	Державна служба статистики України	34,5 млн осіб
Кількість зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб з урахуванням кількості внутрішньо переміщених осіб, що вибули з адміністративно-територіальної одиниці	Станом на 25.07.2023	Міністерство соціальної політики України	47,5 тис. осіб
Очікувані надходження у 2023 році податку на доходи фізичних осіб (без урахування податку на доходи фізичних осіб від оподаткування доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу), що зараховується до обласних бюджетів	За 2023 рік	Міністерство фінансів України	31 118,1 млн грн
Очікувані надходження у 2023 році податку на прибуток підприємств, що зараховується до обласних бюджетів	За 2023 рік	Міністерство фінансів України	5 203,4 млн грн
Очікувані надходження у 2023 році 60% податку на доходи фізичних осіб (без урахування податку на доходи фізичних осіб від оподаткування доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу), що зараховується до бюджетів територіальних громад	За 2023 рік	Міністерство фінансів України	124 436,0 млн грн

* **без урахування** показників по бюджету міста Києва та населених пунктів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження

Задля підвищення якості надання освітніх послуг, подолання втрат і освітніх розривів **розподіл**

освітньої субвенції на 2024 рік буде здійснюватися з урахуванням комплексних напрацювань Міністерства освіти і науки України щодо удосконалення Формули розподілу освітньої субвенції з урахуванням трансформації та формування оптимальної мережі закладів загальної середньої освіти, внутрішніх і зовнішніх міграційних процесів учнів та вчителів; запровадження алгоритму розрахунку освітньої субвенції в умовах дистанційної (очної, змішаної) форми здобуття освіти; удосконалення критеріїв розподілу субвенції для приватних шкіл і на оплату простою педагогічних працівників; удосконалення верифікації контингенту учнів, поданого до системи ПАК «АІКОМ». Також у граничних показниках видатків та надання кредитів з державного бюджету враховано видатки субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами на проведення психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять в інклюзивних класах (групах) закладів освіти, розподіл яких запропоновано здійснювати Міністерством освіти і науки України за рівнями підтримки в освітньому процесі згідно з індивідуальними потребами дитини з особливими освітніми потребами.

Пропонується **продовжити у 2024 році** для підтримки органів місцевого самоврядування **надання додаткової дотації на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування** на деокупованих, окупованих та інших територіях, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною агресією російської федерації, у сумі **23,9 млрд грн**.

Важливим є те, що Мінфін пропонує **у 2024 році** як виняток з положень абзацу п'ятого частини третьої статті 98 та абзацу п'ятого частини третьої статті 99 БКУ: **реверсна дотація** в орієнтованому обсязі **13 816,6 млн грн** до державного бюджету **не перераховуватиметься**. Зазначені кошти є додатковим ресурсом для місцевих бюджетів територіальних громад.

2.3. БЮДЖЕТНІ ПИТАННЯ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ПОСИЛЕНОЇ УВАГИ ПРИ СКЛАДАННІ ПРОЄКТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА 2024 РІК

Описані раніше зовнішні чинники здатні спричинити негативний вплив на державний та місцевий економічний розвиток і в такий спосіб посилити проблематику в прогнозуванні основних макропоказників економічного і соціального розвитку України.

Особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік, викладені в Листі від 16.08.2023, привертають значну увагу до бюджетних питань, які будуть перебувати під найбільшим впливом цих чинників. До таких відносимо питання щодо:

- податку на доходи фізичних осіб;
- горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів;
- розподілу освітньої субвенції.

Відповідно до Листа від 16.08.2023 ПДФО від оподаткування доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу, у 2024 році **зараховуватиметься до державного бюджету, що призведе, як зазначалося вище, до спаду на -18,2% надходжень податку на доходи фізичних осіб у 2024 році** до очікуваного показника 2023 року і має становити **270,1 млрд грн**. Оскільки ПДФО є основним джерелом надходжень загального фонду і в 2024 році повинен становити **60,9%** від показника доходу загального фонду, то, виходячи

з наведених даних, це може спричинити суттєву втрату дохідної частини місцевих бюджетів територіальних громад. У короткостроковій перспективі компенсувати такий фінансовий ресурс для територіальних громад буде досить проблематично.

Водночас основна мета бюджетного вирівнювання – перерозподіл фінансових ресурсів на користь тих місцевих органів влади, які мають дисбаланс, з метою його усунення. Відповідно до вимог статей 98-100 та пункту 24 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» БКУ, в Україні діє система бюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій України залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому горизонтальне вирівнювання для бюджетів місцевого самоврядування здійснюється лише за податком на доходи фізичних осіб.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності здійснюється по місцевих бюджетах, що мають взаємовідносини з державним бюджетом. При здійсненні вирівнювання враховується значення індексу податкоспроможності відповідного місцевого бюджету. Бюджетним Кодексом передбачено, що у разі, якщо значення індексу:

в межах **від 0,9 до 1,1 – вирівнювання не здійснюється;**

менше 0,9 – відповідні місцеві бюджети отримують базову дотацію (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9), для підвищення рівня їх забезпеченості;

вище 1,1 – передається до державного бюджету реверсна дотація (50% суми, що перевищує значення індексу 1,1), яка є джерелом фінансування базової дотації.

Поза сумнівом, система горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів покликана частково компенсувати втрати місцевих бюджетів територіальних громад від недоотримання податку на доходи фізичних осіб. Але при цьому дані, наведені в табл. 2, з об'єктивних причин не повною мірою враховують і відображають реальну статистичну картину: зокрема, чисельність населення, кількість зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб (ВПО) з урахуванням кількості ВПО, що вибули з адміністративно-територіальної одиниці. Як наслідок – обсяги горизонтального вирівнювання, обраховані за неактуалізованими статистичними даними, не в змозі значною мірою компенсувати втрати від недонадходження ПДФО до місцевих бюджетів.

Тому, як на державному рівні, так і самим територіальним громадам слід терміново шукати ефективні рішення, що будуть направлені на стимулювання місцевого економічного розвитку та на формування джерел такої компенсації через посилення базового економічного ресурсу громад.

Освітня субвенція, розподіл якої на 2024 рік буде здійснюватися за удосконаленою формулою розподілу з урахуванням трансформації та формуванням оптимальної мережі закладів загальної середньої освіти, а також внутрішніх і зовнішніх міграційних процесів, які мають безпосередній вплив на учнів та вчителів.

Тому територіальним громадам, які не оптимізували або не завершили процес оптимізації закладів освіти, слід врахувати таку вимогу та ініціювати або прискорити ці процеси.

3. ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

Ключові виклики складання проєктів місцевих бюджетів територіальних громад на 2024 рік, полягають у такому:

- висока ймовірність похибки при розрахунку макроекономічних прогнозних показників;
- втрата прийнятної динаміки місцевого економічного розвитку;
- втрати або зменшення (дестабілізація) джерел надходжень до бюджетів у частині податків і зборів, як наслідок – дефіцит фінансового ресурсу для повного забезпечення реалізації функцій місцевого самоврядування;
- неузгодженість (негармонізований стан) стратегічних, програмних та бюджетних документів на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- системні ризики бюджетного процесу в умовах прогнозної невизначеності.

Задля їх подолання короткострокові пріоритети та задачі бюджетної політики мають базуватися на ефективному механізмі гармонізації документів стратегічного планування, економічного програмування та програмно-цільового бюджетування.

Процес планування показників місцевих бюджетів – 2024 має бути зосереджений на забезпеченні:

- економічного відновлення, збалансованості бюджетних позицій та стійкості соціально-демографічних показників;
- обґрунтованості, доцільності та послідовності при прийнятті всіх без винятку управлінських рішень у місцевому економічному розвитку та в бюджетному процесі.

Користуючись нагодою, акцентуємо увагу громад на тому, що місцеві податки і збори встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства та є обов'язковими до сплати в межах адміністративно-територіальних одиниць, а також зараховуються безпосередньо до їхніх місцевих бюджетів. Отже, територіальні громади мають прямий вплив на надходження від місцевих податків і зборів.

Невідкладне відновлення місцевого економічного розвитку, наслідком якого є збільшення економічних ресурсів громади, а отже, ріст генерації власних доходів місцевих бюджетів, надасть можливість територіальним громадам гідно подолати виклики, які сьогодні постали.

Цей матеріал був створений Проєктом USAID «ГОВЕРЛА» та став можливим завдяки щирій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст цього матеріалу не обов'язково відображає погляди USAID чи Уряду США.