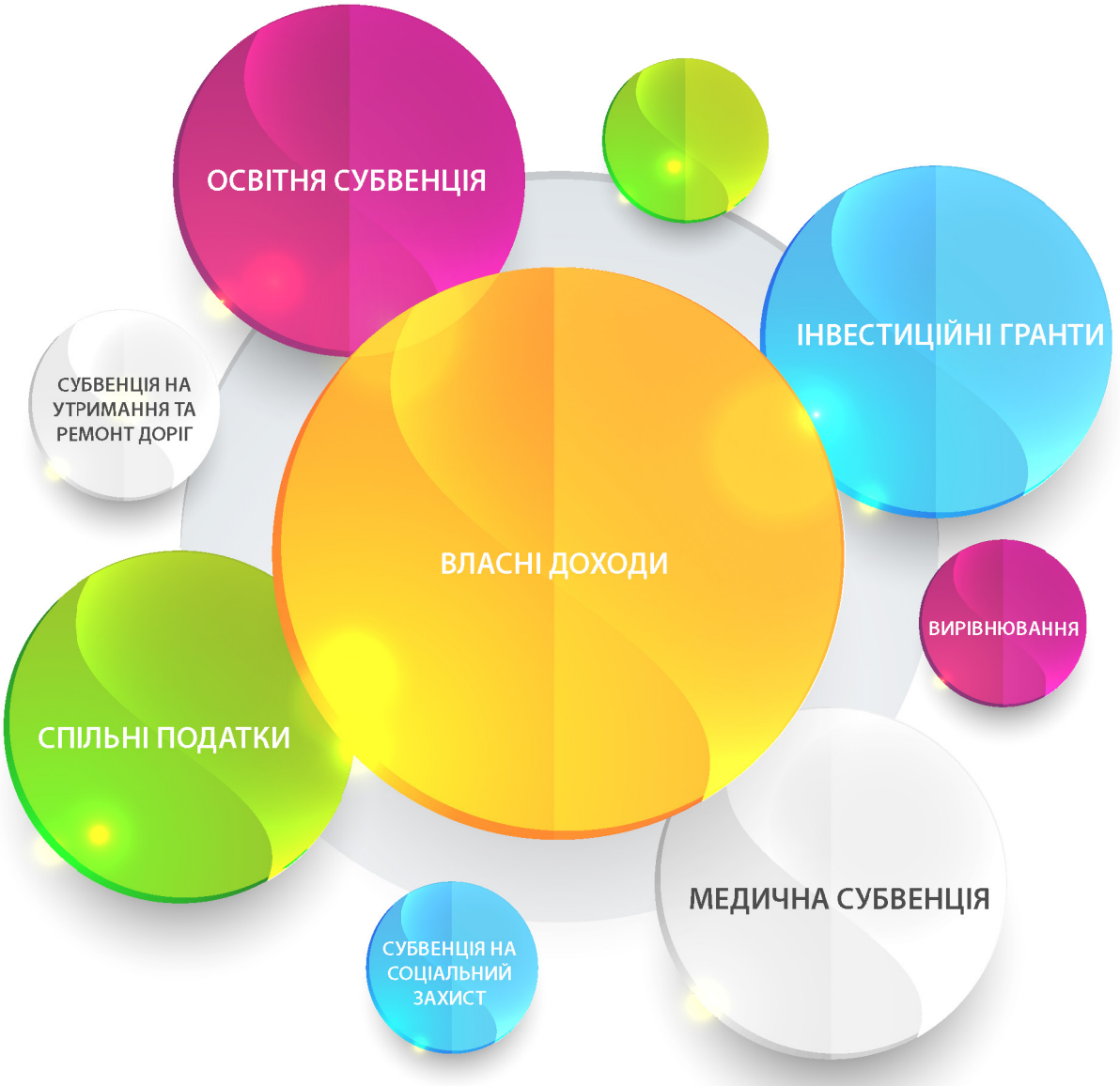
# РЕФОРМА ВРЯДУВАННЯ НА СУБНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ ТА ФІНАНСИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: 2014-2018





**КИЇВ**

**2019**


SKL International
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

Швеція Sverige

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Звіт

# Реформа врядування на субнаціональному рівні та фінанси органів місцевого самоврядування в Україні: 2014-2018 роки

Тоні Левітас (Tony Levitas)

Ясміна Джикіч (Jasmina Djikic)

SKL International/SIDA

Жовтень 2019 р.

# Резюме

У квітні 2014 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У цьому документі визначено три критичні слабкі сторони системи місцевого самоврядування в Україні: (1) неефективність дуже малих сільських громад, (2) нечіткий розподіл повноважень між рівнями врядування та (3) неоднозначний статус областей та районів як рівнів самоврядування. Для розв'язання цих проблем Концепція передбачала:

- об'єднання понад 12 000 громад у більші адміністративні одиниці – об'єднані територіальні громади (ОТГ) з наданням нових повноважень;
- чітке визначення повноважень і структур врядування в областях та районах, зменшивши їхнє значення у наданні повсякденних публічних послуг, зокрема у сфері освіти, та створення їх власних виконавчих органів;
- реформування системи внутрішніх фінансових відносин з метою забезпечення всіх рівнів місцевого самоврядування доходами, достатніми для здійснення ними нових повноважень щодо надання послуг.

У даному звіті аналізується функціонування ключових складових української системи внутрішніх фінансових відносин, у світлі чого оцінюється прогрес, досягнутий з 2014 року щодо виконання цілей та завдань уряду. Ми дійшли висновку, що Україна здійснила вагомі, але в деяких важливих аспектах все ще нечіткі кроки на шляху досягнення цілей, визначених у схваленій Урядом Концепції.

Щодо позитивних зрушень, нами виявлено таке:

- У процесі добровільного об'єднання утворено 936 ОТГ. Десять мільйонів мешканців (54% сільського населення та 26% загального населення країни) тепер проживають в об'єднаних територіальних громадах, які мають бути достатньо великими для забезпечення надання базових публічних послуг, у тому числі й найважливіше – щодо забезпечення функціонування віднесених до них шкіл[1].
- Частка загальних доходів держави, які передаються органам місцевого самоврядування, у період з 2014 по 2018 роки збільшилася з 34% до 41%, що робить Україну, принаймні в суто фінансових термінах, однією з найбільш децентралізованих країн Європи. За той самий період доходи органів місцевого самоврядування зросли з 441 до 569 млрд. грн. (29%) після коригування з огляду на інфляцію. Зростання як частки, так і реальної величини доходів місцевого самоврядування демонструє вражаючу рішучість центрального уряду щодо належного фінансування органів місцевого самоврядування в умовах економічної рецесії та війни.

[1] У звіті аналізуються фінанси 665 ОТГ, які функціонували як самостійні органи місцевого самоврядування у 2018 році. Частки населення розраховані без урахування мешканців, які проживають на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей. З даними про стан процесу об'єднання громад можна ознайомитися за посиланням: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/465/10.08.2019_ENG.pdf

- Реформи 2014 року щодо системи внутрішніх міжурядових фінансових відносин замінили складну та непрозору дотацію вирівнювання на окремі субвенції на освіту та охорону здоров'я і меншу, але чітко обчислювану дотацію вирівнювання. Субвенції допомогли внести ясність у повноваження у сферах освіти та охорони здоров'я, а нові більш ефективні та прозорі дотації вирівнювання стали запобіжниками проти появи надзвичайних фінансових розривів серед органів місцевого самоврядування.

- Реформи 2014 року також суттєво розширили повноваження міст обласного значення, громад та ОТГ щодо справляння податків, і в період з 2014 по 2018 роки їхні власні доходи зросли з 42 до 69 млрд. грн. (64%). Також існують чіткі свідчення того, що принаймні деякі органи місцевого самоврядування докладають більших зусиль для отримання власних доходів.

- У 2016 році Міністерство освіти і науки запровадило нову формулу розподілу освітньої субвенції. Ця формула передбачає фінансування педагогічних витрат шкільної освіти, і тим самим прояснює повноваження та відповідальність за освіту на місцевому рівні, визначивши утримання закладів "власною відповідальністю" органів місцевого самоврядування.

- У 2016 році було прийнято законодавство про створення системи охорони здоров'я на основі єдиного платника. У перспективі це має зменшити відповідальність органів місцевого самоврядування за фінансування медицини, а також внести ясність у їх відносини з лікарнями, іншими лікувальними закладами та лікарями. У 2018 Національна служба здоров'я України почала укладати контракти з надавачами послуг первинної ланки.

- Структури доходів та повноваження щодо надання послуг міст обласного значення та ОТГ стають дедалі більш подібними, що вказує на суттєвий прогрес у напрямку досягнення мети Концепції зробити їх основним, первинним рівнем місцевого самоврядування в Україні. Цей процес має пришвидшитися з ре-централізацією фінансування лікарень і запровадженням прямих виплат соціальної допомоги та субсидій малозабезпеченим домогосподарствам.

Серед скоріш негативних наслідків нами виявлено таке:

- Хоча процес об'єднання наразі видається незворотним, він все ще залишається відкритим, що створює невизначеності, які дорого коштують, та відкладає прийняття важливих рішень стосовно того, як має функціонувати як система.[2]

- Відносно невеликого прогресу досягнуто в реформуванні управлінських структур та функцій областей і районів. Видається, що ідея перетворити обласні органи влади на повноцінне місцеве самоврядування із власними виконавчими органами все ще залишається актуальною.

[2] Новий уряд Олексія Гончарука нещодавно оголосив про плани та очікування щодо завершення процесу об'єднання на початку 2020 року та проведення нових місцевих виборів по всій країні. https://en.hromadske.ua/posts/ukraines-pm-honcharuk-presents-his-government-program

- Теперішні плани щодо надання областям нових повноважень з нагляду за законністю та фінансовою доброчесністю рішень, які приймають міста обласного значення та ОТГ, водночас зберігаючи демократично обрані ради, залишають без відповіді два питання, які переслідували реформу місцевого самоврядування в Україні з часів здобуття незалежності, а саме: Чи мають області бути територіальними представництвами держави або демократично обраними регіональними владами? Також, які повноваження вони повинні мати відносно районів, міст обласного значення та ОТГ, які знаходяться «під» ними?

- Також незрозуміло, чи мають райони бути органами місцевого самоврядування або представництвами національного уряду на рівні округів, а також які функції мають залишатися на рівні районів, коли ОТГ візьмуть на себе повноваження у сфері освіти, а реформа охорони здоров'я з часом зменшить їх повноваження щодо фінансування регіональних лікарень. У цьому аспекті очевидні плани зробити райони одиницями державного адміністрування, створивши їх меншу кількість на основі госпітальних округів, має перспективу вирішити багато з цих питань.

- Нещодавнє зростання доходів органів місцевого самоврядування великою мірою відбулося за рахунок субвенцій, які в основному спрямовувалися областям і районам. Це ознаменувало зміну політики порівняно з 2015 та 2016 роками, коли більшість нових доходів спрямовувалися містам обласного значення та ОТГ. Концентрація нових доходів на рівні областей та районів позбавляє міста обласного значення та ОТГ нових коштів та збільшує їх залежність від областей та районів, що йде врозріз із визначеною в Концепції метою зробити міста обласного значення та ОТГ базовими одиницями місцевого самоврядування в Україні.

- У 2017 та 2018 роках уряд виділяв велику нову дотацію на утримання закладів освіти та охорони здоров'я (близько 16 млрд. грн. за два роки). Ця дотація була запроваджена через побоювання національного уряду, що нова формула розподілу освітньої субвенції залишить велику кількість органів місцевого самоврядування неспроможними фінансувати утримання шкіл. Це є зрозумілим як тимчасовий захід. Але чим довше зберігатиметься дотація на утримання закладів, тим складніше буде переконати органи місцевого самоврядування в тому, що вони повинні розглядати утримання шкіл як власну функцію.

- У 2017 році уряд істотно підвищив розмір прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати. Оскільки оклад працівників публічного сектору прив'язаний до прожиткового мінімуму або мінімальної заробітної плати, це підвищення збільшило операційні витрати органів місцевого самоврядування. Це також збільшило надходження органів місцевого самоврядування від одержуваної ними частки ПДФО. Але цього збільшення було недостатньо, щоб компенсувати зростання витрат на оплату праці, в результаті чого показники витрат на інвестиції знизилися проти 2016 року, особливо серед бідніших ОТГ та міст обласного значення.

- Хоча нова система вирівнювання є дуже значним досягненням, наразі вона потребує уточнення і кращого фінансування. Більше коштів необхідно вливати в цю систему, адже багато ОТГ просто не мають достатньої податкової бази для генерування надходжень у вигляді частки ПДФО, що є основою їхніх фінансів. Це не є чимось зовсім неочікуваним з огляду на те, що більшість ОТГ сформувалися шляхом об'єднання бідних сільських територій з найближчими до них малими містами.

- Система вирівнювання потребує коригування з таких причин: міста обласного значення вкладають в систему найбільше, при цьому одержують від системи найменше; райони, чиї функції скорочуються, практично нічого не сплачують, але одержують найбільше від системи; Київ не вносить нічого попри те, що це адміністративна-територіальна одиниця з найбільшим рівнем достатку в країні; наразі витрати уряду на цю систему є дуже малими (близько 2 млрд. грн.), якщо порівнювати з трансфертами (43 млрд. грн.), які останнім часом уряд виділяє областям та районам.

- Чинна система передачі частки надходжень від ПДФО органам місцевого самоврядування за місцем розташування (реєстрації) підприємства чи його підрозділу створює викривлені стимули для великих та малих міст відмовлятися від приєднання навколишніх територій при формуванні ОТГ, адже вони знають, що отримуватимуть ці надходження, навіть якщо працівники їхніх підприємств проживають в іншій адміністративно-територіальній одиниці.

## Рекомендації

- Уряд має визначити дату завершення процесу добровільного об'єднання громад та оголосити, що громади, які не сформували ОТГ, будуть об'єднані в адміністративному порядку.

- Уряд має більше хвилювати достатність масштабу об'єднаних територіальних громад для належного та раціонального управління шкільними мережами та відповідною інфраструктурою, ніж їх фінансова самодостатність. Якщо усі ОТГ можна зробити достатньо великими для ефективного забезпечення надання публічних послуг, багато, або навіть більшість з них зробити більшість з них фінансово самодостатніми неможливо, оскільки податкова база та зайнятість у більшості сільських територій України є просто надто слабкими.

- Якщо уряд матиме необхідну парламентську підтримку для прийняття змін до Конституції, необхідно якомога швидше вирішити, чи області та райони мають бути територіальними представництвами уряду або незалежними органами місцевого самоврядування. Але в будь-якому разі неоднозначному статусу областей та районів, який не полишає створювати проблеми для реформи місцевого самоврядування в Україні з часів здобуття незалежності, має бути покладено край.

- Система вирівнювання має бути переглянута й посилена. Не можна продовжувати здійснювати вирівнювання для районів, застосовуючи ті ж самі пороги, як і для міст обласного значення та ОТГ, і уряд має збільшити свій внесок у систему вирівнювання за

рахунок частини дискреційних коштів, які надаються областям і районам. Київ, як адміністративна-територіальна одиниця з найбільшим рівнем достатку в країні, також має робити внески в систему, а ідею про те, що метою об'єднання громад має бути створення фінансово самодостатніх ОТГ, слід полишити як практично нездійсненну.

- Також система вирівнювання має ґрунтуватися на всіх спільних податках, а не лише ПДФО, і уряду слід розглянути можливість запровадження низки прогресивних порогів для розрахунку розмірів реверсної дотації, яку сплачують більш заможні органи місцевого самоврядування, оскільки надто багато цих коштів сплачуються містами обласного значення з доволі помірним рівнем достатку.

- У невеликій кількості ОТГ надходження від ПДФО на душу населення в багато разів перевищує середній показник по країні – навіть порівняно з найзаможнішими містами. Ще одна невелика група ОТГ одержує надходження від оренди та земельних податків з юридичних осіб на такому рівні, що це робить їх одними з найзаможніших адміністративно-територіальних одиниць в країні. Ці ОТГ було утворено навколо особливо потужних промислових та/або аграрних комплексів, але за рахунок бідніших сусідніх територій. На завершальному етапі об'єднання громад уряд має зобов'язати громади з особливо високими надходженнями на душу населення від ПДФО або земельних активів об'єднатися з максимально можливою кількістю бідніших сусідніх громад.

- Уряд має вчинити кроки для зміни принципу сплати податку ПДФО – зі сплати за місцем роботи на сплату за місцем проживання працівника – як для уникнення викривлених стимулів у процесі об'єднання, так і для забезпечення того, що органи місцевого самоврядування, чиї мешканці їздять на роботу до іншої адміністративно-територіальної одиниці, мали достатні доходи для утримання шкіл та базової громадської інфраструктури.

- Необхідно докласти зусиль для пришвидшення процесу виплати трансфертів на соціальний захист безпосередньо малозабезпеченим домогосподарствам, замість того щоб області, міста обласного значення та райони перерозподіляли ці кошти збитковим підприємствам тепло-, водо- та енергопостачання.

- У подальшому, уряду слід коригувати величину освітньої субвенції при прийнятті рішень про підвищення розміру прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати.

# Зміст

Резюме ..... 2

I. Дані, що використовуються у звіті ..... 9

II. Історична довідка і контекст ..... 11

III. Огляд тенденцій щодо доходів органів місцевого самоврядування ..... 13

Графік 1: Доходи на субнаціональному рівні як відсоток загальних державних доходів і відсоток ВВП у період з 2012 по 2018 роки ..... 14

Графік 2: Місцеві доходи в номінальних одиницях: 2014-18 роки (млрд. грн.) ..... 15

Графік 3: Місцеві доходи в реальних грн.: 2014-18 роки (млрд. грн.) ..... 16

Таблиця 1: Доходи органів місцевого самоврядування на душу населення та показники росту у 2014-18 роках ..... 17

Графік 4: Дискреційні гранти у період з 2014 по 2018 роки (у млрд. грн. 2018 року) ..... 18

Таблиця 2: Розподіл дискреційних грантів у 2017 та 2018 роки (у млрд. грн. 2018 року) ..... 19

IV. Вирівнювання ..... 20

Графік 5: Надходження від ПДФО на душу населення в містах обласного значення, районах та ОТГ: 2016-18 роки (грн. 2018 року) ..... 22

Таблиця 3: Система вирівнювання у 2016-18 роках (млрд. грн. 2018 року) ..... 22

Таблиця 4: Наслідки вирівнювання на доходи на душу населення районів, ОТГ та міст обласного значення у 2018 році ..... 23

Графік 6: Видатки на душу населення за функціями: райони, ОТГ, міста обласного значення та місто Київ у 2016-18 роках (грн. 2018 року) ..... 24

V. Тенденції щодо власних доходів ..... 28

Графік 7: Структура місцевих доходів у 2018 році ..... 28

Графік 8: Доходи органів місцевого самоврядування на душу населення у 2018 році ..... 29

Графік 9: Власні доходи на душу населення за рівнями врядування у 2015-18 роках (грн. 2018 року) ..... 30

Таблиця 5: Зростання власних доходів на душу населення за рівнями врядування у 2016-18 роках (грн. 2018 року) ..... 30

Графік 10: Структура власних доходів на душу населення за рівнями врядування у 2016 та 2018 роках (грн. 2018 року) ..... 31

Графіки 11 і 12: Надходження від єдиного податку та інші власні надходження на душу населення проти надходжень від ПДФО на душу населення в містах обласного значення (2018) ..... 32

Графіки 13 і 14: Надходження від єдиного податку та інші власні надходження на душу населення проти надходжень від ПДФО на душу населення в ОТГ (2018) ..... 34

IV: Тенденції витрат на інвестиції та освіту ..... 36

Таблиця 6: Інвестиції Києва, міст обласного значення та ОТГ у 2016-18 роках (млрд. грн. 2019 року) ..... 36

Таблиця 7: Показники видатків для міст обласного значення у квінтилях за принципом відносного достатку у 2016 та 2018 роках ..... 38

Таблиця 8: Показники видатків для ОТГ у квінтилях за принципом відносного достатку у 2016 та 2018 роках....39
Графіки 15-17: Окремі показники витрат на освіту в місті Києві, інших містах обласного значення та ОТГ у 2016-2018 роки....40
VI. Висновки та рекомендації....41
Додаток 1....45
Графік 1. Субнаціональні доходи як % ВВП і % загальних державних доходів у 2016 році....45
Додаток 2: Методологічні аспекти роботи з даними....45
Кількість і чисельність населення в органах місцевого самоврядування....46
Зведення даних по органах місцевого самоврядування....47
Доходи....47
Видатки....49

# I. Дані, що використовуються у звіті

Представлений аналітичний документ ґрунтується на аналізі фінансів органів місцевого самоврядування за 2014-2018 роки, спираючись на дослідження попередніх двох років, та є спробою синтезувати найважливіші дані та результати за весь період.[3] Як і раніше, цей документ ґрунтується на даних про доходи та видатки органів місцевого самоврядування за категоріями і статтями, що використовуються в системі Державного казначейства України. [4]

Однак, представлені нами дані можуть виглядати незвично для українських аналітиків з таких причин: По-перше, якщо не вказано інше, всі дані були скориговані з огляду на інфляцію з використанням індексу споживчих цін Національного банку України.[5] Це зроблено для того, щоб дані були порівнюваними з року в рік, а також для виявлення реальних тенденцій у динаміці доходів та видатків органів місцевого самоврядування. Але це також означає, що наведені цифри за період до 2018 року суттєво відрізнятимуться від того, що пам'ятають читачі, а також що зростання доходів місцевого самоврядування з 2014 року було менш відчутним, ніж те, що можна побачити в номінальному вираженні. Насправді реальне зростання здебільшого відбулося у 2017 та 2018 роках.

Другою причиною того, що дані можуть виглядати незвично, є те, що ми об'єднали їх у категорії, які відрізняються від тих, які зазвичай використовуються в Україні. Найважливіше зазначити, що ми розглядаємо податки чи збори, частки надходжень від яких передаються органам місцевого самоврядування, але стосовно яких місцеве самоврядування не має повноважень встановлювати ставку або збирати податок, як "спільні податки"[6], а не "власні доходи". Це відповідає стандартній міжнародній практиці, але призводить до того, що органи місцевого самоврядування мають набагато менші "власні доходи", ніж те, що звикли бачити люди.

Наостанок, ми також не беремо до уваги передбачене українським бюджетним законодавством розділення доходів і видатків на кошти загального фонду, якими органи влади можуть вільно розпоряджатися, та кошти спеціального фонду, які можуть використовуватися лише на конкретно визначені цілі. Ми застосовуємо саме такий підхід через те, що законодавче визначення того, які саме доходи і видатки мають відноситися до кожного з цих фондів, часто змінюється, і врахування всіх цих змін потребуватиме надзвичайно великих часових ресурсів. Однак ігнорування спеціального фонду означає, що представлені нами можуть складати враження, що органи місцевого самоврядування мають більше повноважень у частині видатків, ніж це є насправді. У більш загальному сенсі ми не вважаємо це розділення особливо корисним для аналізу фінансів місцевого самоврядування, і хоча Уряду варто законодавчо конкретизувати спрямування деяких

[3] Див. Levitas & Djikic (2017) та Levitas & Djikic (2018).

[4] Для простішого аналізу дані необ'єднаних громад були консолідовані до рівня районів.

[5] Індекси споживчих цін: 2014 р. - 1.433; 2015 р. - 1.124; 2016 р. - 1.137; 2017 р. - 1.098; множники: 2014 р. - 2.011; 2015 р. - 1.4032; 2016 р. - 1.2484; 2017 р. - 1.098.

[6] Ми розглядаємо ПДФО, податок на прибуток підприємств, акцизний податок, екологічний податок та державні мита як спільні податки.

грантів та трансфертів, він не має займатися тим, щоб встановлювати вимоги до того, на які саме функції органи місцевого самоврядування повинні витрачати конкретні місцеві доходи.[7]

Також важливо зазначити, що "читання" даних ускладнено двома нещодавніми змінами правил, які стосуються бухгалтерського обліку в публічному секторі. У 2016 році було прийнято законодавство про створення нової системи охорони здоров'я на основі єдиного платника. У результаті нова Національна служба здоров'я України укладатиме договори про надання послуг з усіма надавачами медичних послуг, а лікарні, інші лікувальні заклади й лікарі одержуватимуть кошти відповідно до кількості громадян, яких вони обслуговують (у системі первинної медичної допомоги) або відповідно до кількості проведених процедур (у системі вторинної медичної допомоги). Це замінить чинну систему, за якою органи місцевого самоврядування одержують субвенції від державного бюджету на забезпечення функціонування лікарень та інших лікувальних закладів, що знаходяться у їхній власності та сфері управління. Таким чином, нова система обумовить ре-централізацію фінансових коштів на охорону здоров'я, а також відкриє цей сектор для приватних надавачів медичних послуг.

Однак на даний час органи місцевого самоврядування все ще несуть відповідальність за фінансування лікарень та інших лікувальних закладів, що знаходяться в їхній власності та сфері управління. Разом з цим, у 2017 році органи місцевого самоврядування повинні були обліковувати ці витрати як "придбання товарів і послуг", а не як заробітну плату та інші види витрат, як раніше. В результаті цього, витрати на оплату праці в сфері охорони здоров'я, які є дуже суттєвими витратами на місцевому рівні, у 2017 та 2018 роках виглядають такими, що різко скоротилися, хоча насправді це було не так.

Інша зміна у веденні обліку, що ускладнює інтерпретацію даних, стосується витрат на соціальний захист та житлово-комунальні послуги. Протягом багатьох років національний уряд виділяв органам місцевого самоврядування велику та змінювану кількість субвенцій і дотацій на підтримку цих функцій. У деяких випадках органи місцевого самоврядування передають ці трансферти малозабезпеченим домогосподарствам. Але в більшості ці кошти йдуть комунальним підприємствам для відшкодування втрат від обслуговування малозабезпечених домогосподарств.

Однак у 2017 році органи місцевого самоврядування були зобов'язані обліковувати всі трансферти на соціальний захист та житлово-комунальні послуги як "трансферти фізичним особам", що обумовлено погодженими з МВФ планами замінити субсидування житлово-комунальних послуг більш адресною допомогою малозабезпеченим домогосподарствам.[8] У результаті цього, чинні правила обліку серйозного занижують представлення обсягів трансферів комунальним підприємствам та завищують представлення обсягів трансфертів фізичним особам.

[7] Див. у Додатку 2 стислий огляд того, як спеціальний фонд змінився порівняно з 2014 роком і чому ми вважаємо, що від нього слід поступово відмовитися.

[8] Угода з МВФ: Лист про наміри; Меморандум щодо економічної та фінансової політики: https://www.imf.org/external/np/loi/2016/ukr/090116.pdf

Наостанок важливо зазначити, що у 2017 році уряд підвищив розмір мінімальної заробітної плати на 13%. Це відразу збільшило величину частки ПДФО, яка сплачується в місцеві бюджети, а також витрати органів місцевого самоврядування. Однак визначити реальний вплив цього підвищення важко, оскільки правила застосування мінімальної заробітної плати при розрахунку заробітної плати різних категорій працівників публічного сектору є надзвичайно складними, а також через те, що описані вище практики обліку не дозволяють побачити витрати на оплату праці в галузі охорони здоров'я.

## II. Історична довідка і контекст

У квітні 2014 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.[9] У Концепції визначені критичні проблеми системи місцевого самоврядування та заходи щодо їх розв'язання. Головним аргументом цього документу є те, що при середній чисельності населення 1500 мешканців 12 тисяч сільських громад просто є надто малими, щоб бути спроможними надавати базові публічні послуги. Тому не було неочікуваним передбачення об'єднання цих громад у більші адміністративно-територіальні одиниці (об'єднані територіальні громади або ОТГ).

Крім цього в Концепції також зазначається, що розмежування повноважень між виконавчими органами, які призначаються державою, та демократично обраними радами на рівні областей та районів є суперечливим та не дозволяє належне здійснення відповідних функцій та завдань. Таким чином, Концепція передбачає внесення змін до Конституції України, які б дозволили мати власні виконавчі органи на рівні областей і районів[10]. Більш того, пропонується зменшити роль цих рівнів урядування, передавши відповідальність за повсякденне надання публічних послуг містам обласного значення[11] та новоствореним ОТГ. У Концепції окреслено реформи, які дадуть органам місцевого самоврядування більш прозорий набір субвенцій та спільних податків, більш широкі повноваження щодо оподаткування та, передусім, більше доходів.

[9] Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квітня 2014 року №333-р.

[10] Багато зовнішніх спостерігачів не вважають райони та області справжнім рівнем місцевого самоврядування саме через те, що їх виконавчі органи призначаються державою. Замість цього їх би називали "субнаціональними органами влади" або навіть "територіальними представництвами уряду". Однак і в українському законодавстві, і в повсякденному мовленні ці органи називають місцевим самоврядуванням. Далі в тексті, великою мірою поступаючись концептуальною чіткістю, ми дотримуватимемося української практики та використовуватимемо термін "органи місцевого самоврядування", хоча насправді це має відноситися лише до міст обласного значення та ОТГ.

[11] У країні налічується 149 міських населених пунктів, які відповідно до законодавства визначені містами обласного значення. З середини 1990-х років міста обласного значення мають демократично обраних голів і ради. Але лише після Помаранчевої революції вони одержали повний контроль над призначенням та звільненням керівників усіх департаментів, у тому числі критично важливих департаментів з питань фінансів. Міста обласного значення також є політично потужними, вони добре організовані в Асоціацію міст України. Половина міст обласного значення налічує менше 50 тисяч мешканців, а 15 міст – менше 20 тисяч мешканців.

З квітня 2014 року Україна зробила суттєвий, хоча подекуди все ще крихкий прогрес у досягненні визначених у Концепції цілей. Починаючи з 2014 року, Парламент прийняв низку законів, які дозволяють, заохочують та створюють механізм добровільного об'єднання громад. На даний час завдяки цьому створено 936 ОТГ, і 10 млн. людей (26% загального населення та 54% сільського населення) наразі проживає в громадах, які мають демократичні структури врядування, а також функції та фінанси, подібні до функцій та фінансів міст обласного значення**.** При цьому важливо зауважити, що представлений нижче аналіз ґрунтується на даних про 655 ОТГ, які у 2018 році функціонували як самостійні органи місцевого самоврядування.

Наприкінці 2014 року уряд також кардинально змінив систему внутрішніх міжурядових фінансових

*З квітня 2014 року, Україна зробила суттєвий, хоча подекуди все ще крихкий прогрес у досягненні визначених у Концепції цілей. Починаючи з 2014 року, Парламент прийняв низку законів, які дозволяють, заохочують та створюють механізм добровільного об'єднання громад. Завдяки цьому створено 936 ОТГ, і 10 млн. людей (26% загального населення та 54% сільського населення) наразі проживає в громадах, які мають демократичні структури врядування, а також функції та фінанси, подібні до функцій та фінансів міст обласного значення.*

відносин. Велика, заплутана та непрозора дотація вирівнювання була замінена окремими субвенціями на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, а також меншою, але чітко обчислюваною дотацією вирівнювання.

Міста обласного значення, райони та ОТГ отримали 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), що генерується в межах їхньої юрисдикції, а також нову частку акцизного податку з реалізації підакцизних товарів у розмірі 5%[12]. Уперше міста обласного значення та ОТГ отримали обмежені повноваження встановлювати розмір ставки податку на нерухоме майно та фіксовані ставки єдиного податку, який фізичні особи – підприємці сплачують замість ПДФО.

Уряд також суттєво збільшив частку державних доходів, які спрямовуються органам місцевого самоврядування. Це демонструє рішучість уряду щодо впровадження реформи та є особливо вражаючим, оскільки країни, що знаходяться у стані війни, зазвичай вдаються до ре-централізації державних фінансів. Міністерство освіти і науки зробило важливі кроки для досягнення кращої узгодженості між розрахунками обсягів освітньої субвенції та витратами на шкільну освіту в сільських та міських громадах. Нове законодавство про систему охорони здоров'я на основі єдиного платника має знизити рівень відповідальності органів місцевого самоврядування за цю галузь та внести ясність у їхні відносини з лікарнями, іншими лікувальними закладами та лікарями.

[12] Спочатку органи місцевого самоврядування одержали право встановлювати додатковий збір у розмірі до 5% за продаж підакцизних товарів на своїй території. Але ця ставка стала фіксованою після того, як всі органи місцевого самоврядування встановили максимальну ставку.

*Уряд також суттєво збільшив частку державних доходів, які спрямовуються органам місцевого самоврядування. Це демонструє рішучість уряду щодо впровадження реформи та є особливо вражаючим, оскільки країни, що знаходяться у стані війни, зазвичай вдаються до ре-централізації державних фінансів.*

Крім цього, відсутність консенсусу серед депутатів парламенту унеможливила просування ключових елементів задекларованих у Концепції цілей. Хоча понад 50% громад об'єдналися, все ще немає законодавчо встановленого кінцевого строку завершення цього процесу, попри прописане в Концепції очікування, що зрештою ОТГ будуть повсюдними. Так само, колишній Уряд не запропонував змін до Конституції, які б внесли ясність щодо структур врядування в областях і районах.

*Хоча понад 50% громад об'єдналися, все ще немає законодавчо встановленого кінцевого строку завершення цього процесу, попри прописане в Концепції очікування, що зрештою ОТГ будуть повсюдними.*

Так само важливим є те, що передбачене в Концепції чітке визначення того, як основні обов'язки у сферах освіти, охорони здоров'я та соціального захисту мають бути розподілені між рівнями врядування, все ще знаходиться на стадії розроблення. Видається, що ніхто не може з впевненістю сказати, що робитимуть райони, коли всі громади на відповідній території району об'єднаються, а їхні базові функції перейдуть до ОТГ.

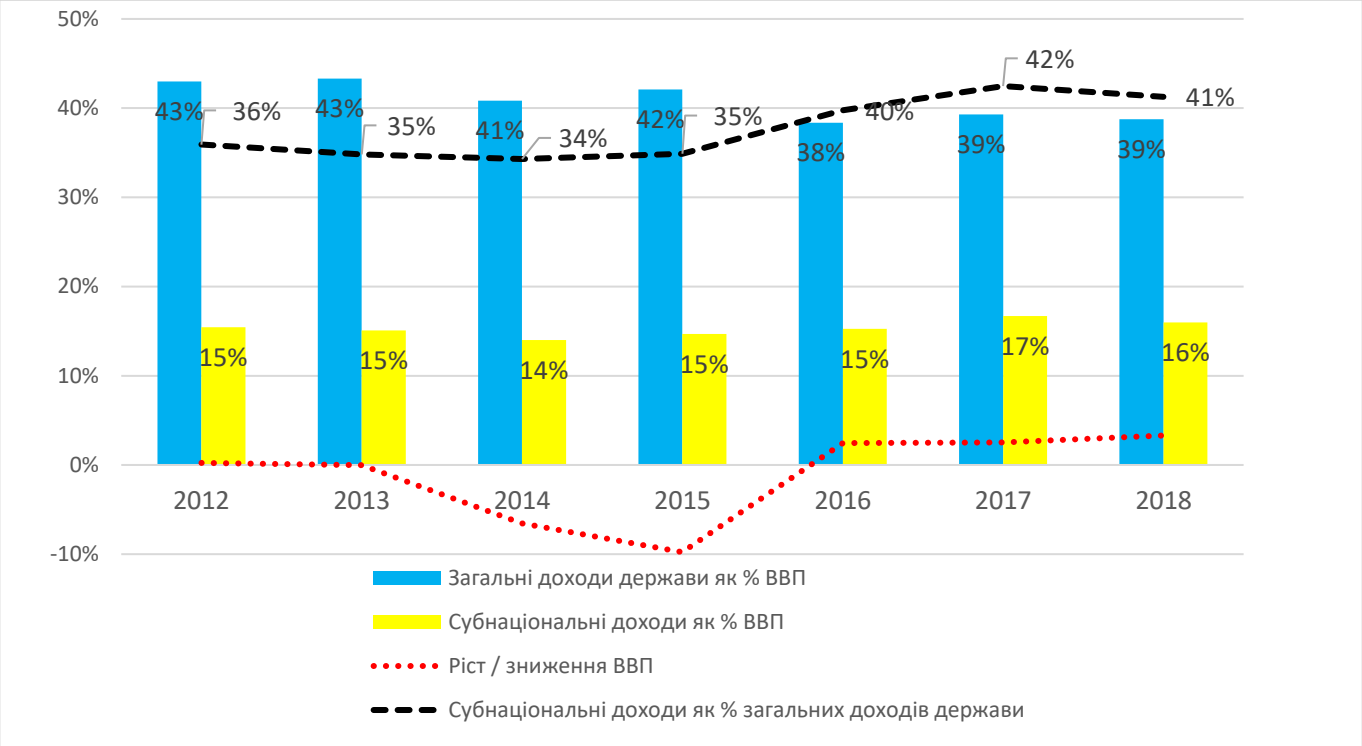
Крім цього проводяться важливі дебати стосовно того, як саме має впроваджуватися нова система охорони здоров'я на основі єдиного платника, а також існує невизначеність стосовно того, який рівень урядування має відповідати за професійно-технічну освіту. Наостанок, залишається невизначеною форма інституцій, які мають здійснювати нагляд за дотриманням законності органами місцевого самоврядування та їх фінансовою доброчесністю, і перед ким ці інституції мають звітувати - перед Парламентом, Урядом чи Президентом. Саме на тлі цих подій та зрушень ми представляємо наші найважливіші результати.

## III. Огляд тенденцій щодо доходів органів місцевого самоврядування

Одним за найбільш поширених індикаторів, які використовуються для оцінки децентралізації, є частка загальних доходів держави, яку одержують та витрачають органи місцевого самоврядування в країні: якщо місцеве врядування одержує малі доходи, їхня роль у врядуванні очевидно є обмеженою, і ступінь децентралізації можна охарактеризувати як мінімальний.

На графіку 1 нижче показані доходи органів місцевого самоврядування як відсоток загальних доходів держави і як відсоток ВВП з 2012 року. З наведених даних видно, що навіть у 2012 році органи місцевого самоврядування одержували близько 35% загальних доходів держави. При цьому, графік практично виглядав би так само, якщо його ліву частину продовжити назад у часі до 1991 року – здобуття Україною незалежності. Тобто, якщо враховувати лише доходи органів місцевого самоврядування, Україна вже доволі довгий час була однією з найбільш децентралізованих країн Європи.[13]

Графік 1: Доходи на субнаціональному рівні як відсоток загальних державних доходів і відсоток ВВП у період з 2012 по 2018 роки




Натомість це твердження не відповідає дійсності, і хоча надання органам місцевого самоврядування істотної частки загальних державних доходів може бути необхідною умовою для децентралізованого врядування, ця умова сама по собі не є достатньою. Або, якщо сформулювати інакше, проблеми України у сфері місцевого самоврядування ніколи не були суто, або навіть переважно фінансовими. Як зазначено в прийнятій у 2014 році Концепції, ці проблеми безпосередньо пов'язані з нечіткою структурою врядування в областях та районах, неефективністю дуже малих сільських громад та нечітким розподілом повноважень між усіма рівнями врядування.

Разом з цим, графік 1 все рівно є вражаючим, оскільки показує, що доходи органів місцевого самоврядування з 2014 року зросли і як частка ВВП (з 14% до 16%), і як частка загальних державних доходів (з 34% до 41%). Це є вражаючим з огляду на рецесію 2013-2015 років, загальне скорочення публічного сектору та, найважливіше, війну з Росією. Отже, Уряд залишився рішуче відданим справі

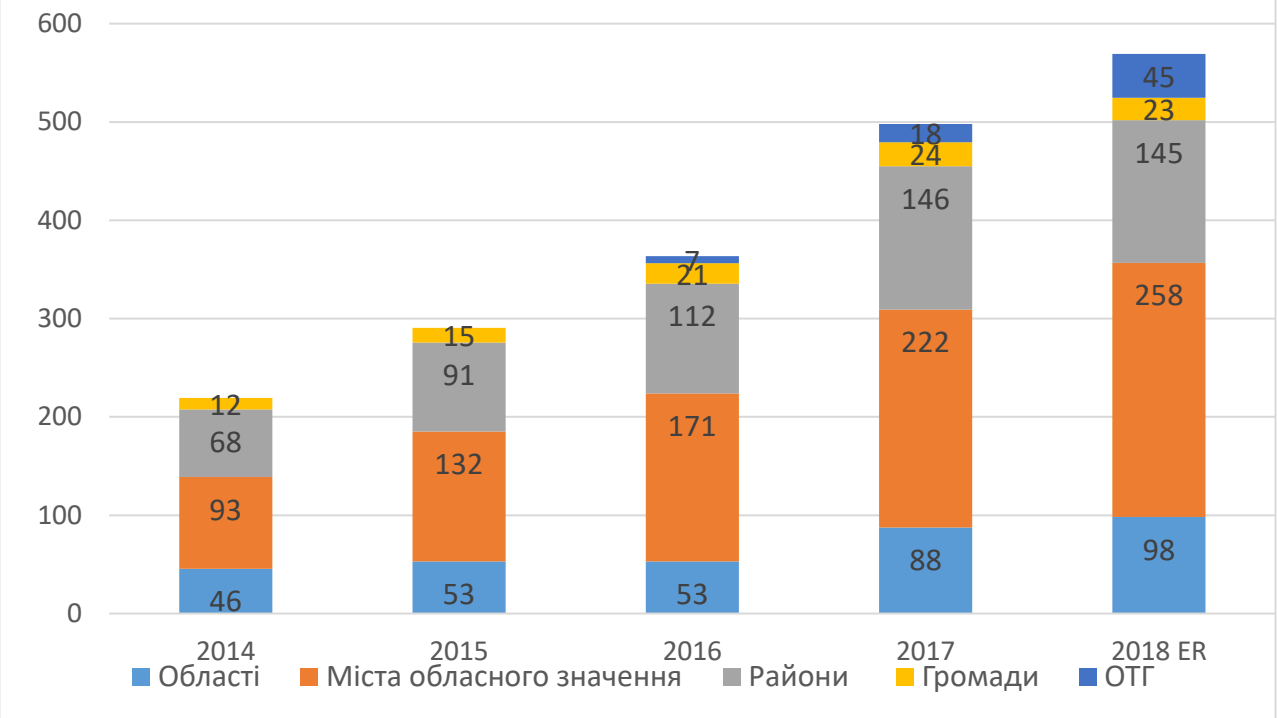
[13] Див. графік І у Додатку 1.

забезпечення органів місцевого самоврядування належним фінансуванням попри сили, що зазвичай спонукають до централізації державних доходів.

*Доходи органів місцевого самоврядування з 2014 року зросли і як частка ВВП (з 14% до 16%), і як частка загальних державних доходів (з 34% до 41%). Отже, Уряд залишився рішуче відданим справі забезпечення органів місцевого самоврядування попри сили, що зазвичай спонукають до централізації доходів.*

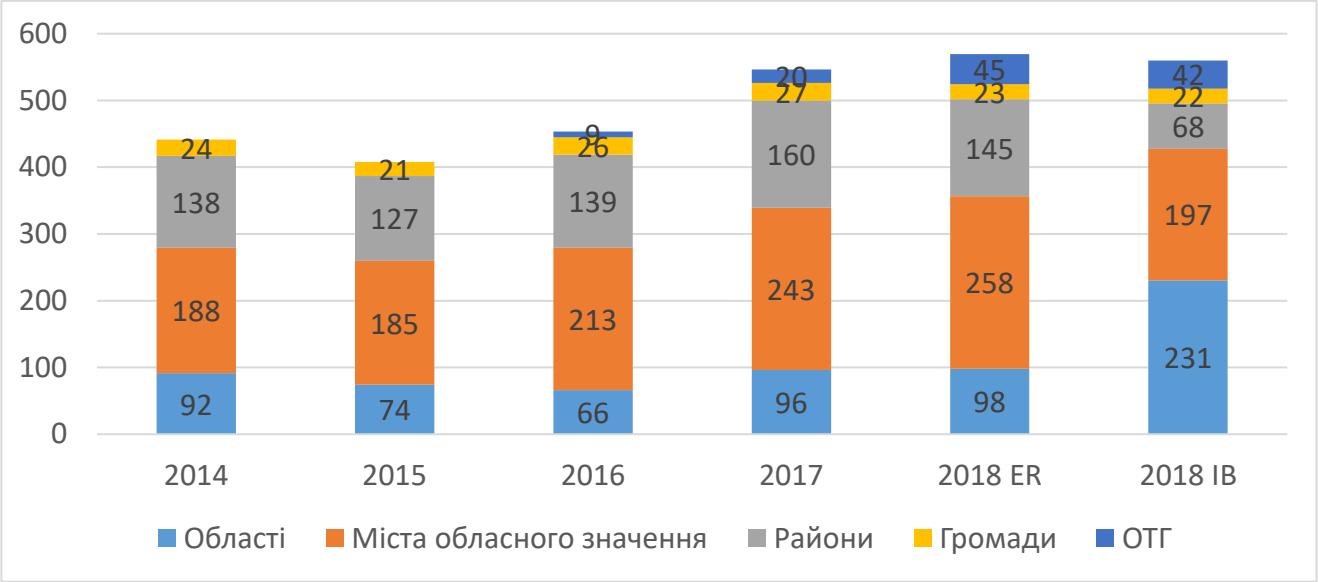
Наведений нижче графік 2 відображає загальні місцеві доходи за рівнями врядування у період з 2014 по 2018 роки в номінальних гривнях. Як показують дані, місцеві доходи суттєво зростали в номінальних термінах протягом усіх років після реформ 2014 року. Фактично, уряд презентував це номінальне зростання як свідчення свого прагнення та рішучості сприяти фінансовій спроможності місцевого самоврядування, і насправді ця рішучість була надзвичайною.

Графік 2: Місцеві доходи в номінальних одиницях: 2014-18 роки (млрд. грн.)




Але якою б надзвичайною ця рішучість не була, також важливо визнати, що після врахування інфляції зростання місцевих доходів виглядає набагато скромнішим, ніж те, що відображається в номінальних цифрах. Це видно з графіку 3 нижче, який представляє доходи органів місцевого самоврядування в цифрах, скоригованих з огляду на інфляцію. Дані показують, що реальні доходи дещо знизилися у 2015 році, у 2016 році відновилися до рівня 2014 року, а потім суттєво зросли на 20% у 2017 році та ще на 5% у 2018 році.

Графік 3: Місцеві доходи в реальних грн.: 2014-18 роки (млрд. грн.)




На графіку 3 доходи за 2018 рік представлені в двох колонках. Перша колонка відображає дані для "кінцевих одержувачів" державних доходів (ER), а друга – для "первинних бенефіціарів" (IB) цих доходів, тобто до того, як певна частина отриманих коштів була передана іншим рівням врядування. Зокрема з графіку видно, що області одержали на 132 млрд. грн. більше доходів як "первинні бенефіціари", ніж як "кінцеві одержувачі". Це означає, що області передали ці кошти іншим рівням врядування.[14]

Із зазначеного вище обсягу 120 млрд. грн. призначалися як соціальні виплати та житлові субсидії, які, як ми вже зазначали, мають бути трансфертами, що розраховуються за формулою та спрямовуються безпосередньо малозабезпеченим домогосподарствам. Але поки що це не так, і більшість з цих коштів зрештою перерозподіляються житлово-комунальним підприємствам, які мають дефіцит. Як області розподіляють ці кошти іншим рівням врядування, є незрозумілим. Так само неясно, чи то області, чи то кінцеві одержувачі цих коштів вирішують, котрі житлово-комунальні підприємства мають одержувати які субсидії. Що власне підкреслює графік 3, це те, що області контролюють розподіл понад 20% усіх доходів органів місцевого самоврядування, що надає їм суттєві – а також проблематичні – повноваження впливати на бюджети міст обласного значення, районів, громад та ОТГ.

Нижче в таблиці 1 представлено еволюцію доходів усіх рівнів місцевого самоврядування на душу населення з моменту запровадження реформ у 2014 році. Таблиця є важливою, оскільки свідчить про те, що зусилля уряду зробити міста та ОТГ найважливішим рівнем місцевого самоврядування в Україні не завжди реалізовувалися послідовно з року в рік. Наприклад, у 2015 та 2016 роках доходи областей на душу населення значно скоротилися, і цю тенденцію ми з самого початку визначали як

[14] Це був перший рік, коли дані Казначейства, які ми отримали, були організовані у такий спосіб, тому ще немає можливості проводити порівняння з попередніми роками.

таку, що відповідає цілі уряду щодо передачі повноважень і коштів містам обласного значення та ОТГ як "базовим самоврядним громадам" в Україні.[15]

Таблиця 1: Доходи органів місцевого самоврядування на душу населення та показники росту у 2014-18 роках

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | % 2015 / 2014 | % 2016 / 2015 | % 2017 / 2016 | % 2018 / 2017 | % 2018 / 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Області | 2,555 | 2,070 | 1,862 | 2,699 | 2,769 | -19% | -10% | 45% | 3% | 8% |
| Райони | 7,444 | 6,896 | 8,256 | 10,559 | 11,529 | -7% | 20% | 28% | 9% | 55% |
| Міста | 9,272 | 9,139 | 10,524 | 12,040 | 12,832 | -1% | 15% | 14% | 7% | 38% |
| ОТГ | | | 6,355 | 6,501 | 7,950 | | | 2% | 22% | 25% |
| Громади | 1,301 | 1,125 | 1,547 | 1,754 | 1,803 | -14% | 37% | 13% | 3% | 39% |

Натомість у 2017 році доходи областей та районів на душу населення зросли набагато стрімкіше, ніж доходи міст обласного значення, тоді як доходи ОТГ на душу населення переживали стагнацію. Це є вагомим свідченням того, що початкові зусилля посилити відносну потужність міст обласного значення та ОТГ певною мірою втратили початковий імпульс. Однак у 2018 році ОТГ показали найбільше зростання доходів на душу населення, що вказує принаймні на часткове виправлення попереднього відходу від наміченого курсу.

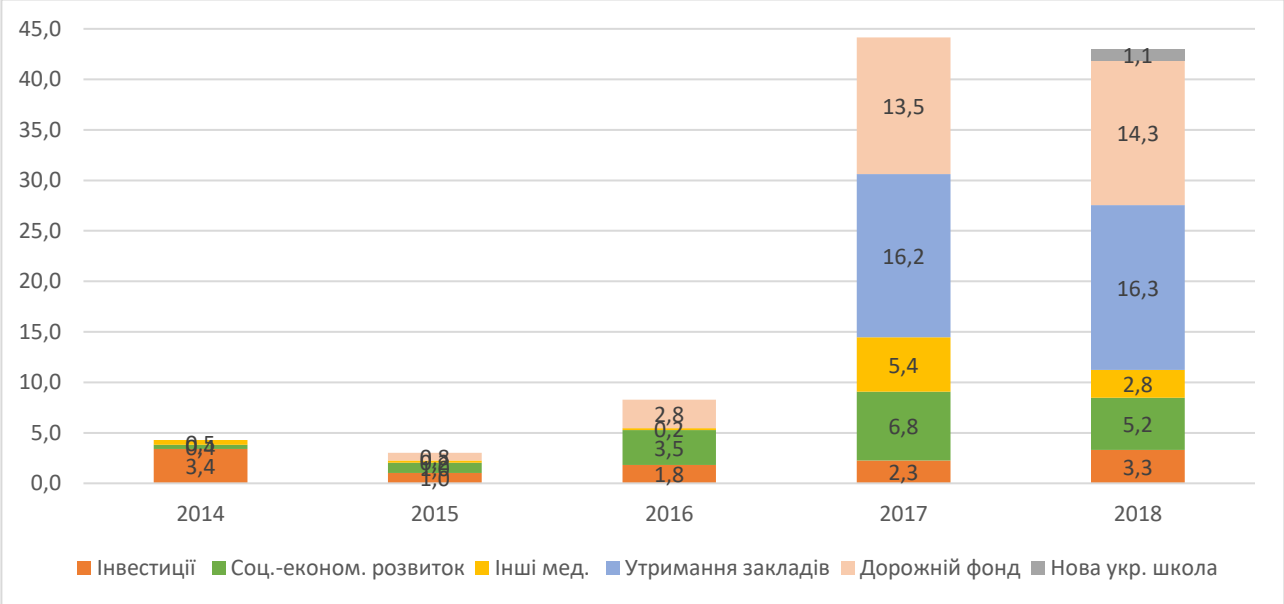
Тим не менш, можливо найбільш вражаючим є те, що райони, тобто той рівень урядування, який має зазнати найбільшого скорочення з утворенням ОТГ, залишається таким, що демонструє найбільше зростання доходів на душу населення з самого початку реформ. З огляду на це видається об'єктивним стверджувати, що фінансова політика національного уряду все ще не повністю узгоджується із задекларованими цілями структурних реформ. Тут варто виділити дві сфери фінансової політики – розподіл інвестиційних грантів та функціонування системи вирівнювання. Розглянемо ці два питання по черзі.

*У 2017 році доходи областей та районів на душу населення зросли набагато стрімкіше, ніж доходи міст обласного значення, тоді як доходи ОТГ на душу населення переживали стагнацію. Це є вагомим свідченням того, що початкові зусилля посилити відносну потужність міст обласного значення та ОТГ певною мірою втратили початковий імпульс. Однак у 2018 році ОТГ показали найбільше зростання доходів на душу населення, що вказує на часткове виправлення попереднього відходу від наміченого курсу.*

[15] Ми визначали цю зміну як свідчення рішучості намірів уряду щодо "муніципалізації та громадизації публічної влади". Див. Levitas & Djikic (2016).

У 2017 році Уряд радикально збільшив субвенції органам місцевого самоврядування. Нова субвенція в обсязі 16,2 млрд. грн. (у грн. 2018 року) була запроваджена на допомогу органам місцевого самоврядування в утриманні фізичної інфраструктури шкіл та медичних закладів.[16] Водночас, областям та місту Києву було дозволено залишати собі 50% митних зборів, зібраних понад запланованих показників на відповідних територіях та використовувати ці кошти на інвестиції в дорожню інфраструктуру. Це додало до системи внутрішніх міжурядових фінансових відносин ще 13,5 млрд. грн. (у грн. 2018 року). Наостанок, субвенції на цілі охорони здоров'я були розширені за рахунок нової дотації на придбання автомобілів швидкої медичної допомоги для сільської місцевості. Разом ці субвенції склали 35 млрд. грн., що становило близько 37% загального збільшення доходів органів місцевого самоврядування (93 млрд. грн.) у період з 2016 по 2017 роки.[17]

Графік 4: Дискреційні гранти у період з 2014 по 2018 роки (у млрд. грн. 2018 року)




Таке дуже суттєве влиття коштів за рахунок нових грантів, однак, диспропорційно спрямовувалося в області та райони. Це можна побачити з даних таблиці 2, де показано розподіл цих коштів між рівнями врядування у 2017 та 2018 роках. У 2017 році 80% всіх дискреційних грантів поступали в області та райони (56% та 24%) і лише 17% у міста обласного значення та ОТГ (10% та 7%). У 2018 році

[16] Міністерство освіти і науки запровадило дотацію на утримання закладів разом з переглядом формули розподілу освітньої субвенції. Нова формула передбачає покриття лише педагогічних витрат шкільної освіти, а фінансування утримання закладів освіти визначено як "власну функцію" органів місцевого самоврядування. У такому світлі, не повинно бути потреби в дотації на утримання закладів. Але уряд очевидно мав побоювання стосовно того, що багато органів місцевого самоврядування не будуть мати змогу фінансувати утримання своїх шкіл (та медичних закладів), і запровадив дотацію на утримання закладів для надання додаткових коштів тим, хто переживає певні труднощі.

[17] Інші 22% одержано від суттєвого збільшення коштів соціальних виплат та житлових субсидій. Більшість решти обумовлено збільшенням надходжень частки ПДФО до органів місцевого самоврядування частково завдяки економічному зростанню і частково завдяки підвищенню мінімальної заробітної плати у 2017 році. Див. Levitas & Djikic (2018).

ситуація дещо поліпшилася, оскільки загальний обсяг коштів, які спрямовувалися в області та райони, знизився до 74%, а частка, призначена для міст обласного значення та ОТГ, зросла до 25%.

Тим не менш, велика частина цих грантів, які спрямовувалися в області та райони, не відповідає задекларованій урядом меті зробити міста обласного значення та ОТГ фундаментальними одиницями місцевого самоврядування в Україні – з наданням областям повноваження розподіляти великі обсяги нових коштів ці гранти збільшили їх фінансовий вплив на інші рівні врядування. Ці гранти також суттєво зміцнили фінанси районів, але така політика видається дивною з огляду на те, що чисельність населення, яке обслуговують райони, зменшується з утворенням нових ОТГ, а також той факт, що нові кошти практично беззаперечно допомагали деяким районам чинити опір процесу об'єднання громад.

Таблиця 2: Розподіл дискреційних грантів у 2017 та 2018 роки (у млрд. грн. 2018 року)[18]

| | Громади | | ОТГ | | Міста | | Райони | | Області | | Усі | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Тип** | **2017** | **2018** | **2017** | **2018** | **2017** | **2018** | **2017** | **2018** | **2017** | **2018** | **2017** | **2018** |
| **Утримання закладів освіти та охорони здоров'я** | | | 1.2 | 2.1 | | 0.6 | 8.5 | 6.5 | 6.5 | 7.1 | 16.2 | 16.3 |
| **Інвестиції** | 0.1 | 0.2 | 1.6 | 1.9 | 0.5 | 1.9 | | 0.3 | | 9.9 | 2.3 | 14.3 |
| **Нова українська школа** | | | | 0.2 | | 0.4 | | 0.4 | | 0.1 | 0.0 | 1.1 |
| **Пов'язані з медициною** | | 0.1 | | 0.1 | 0.4 | 0.6 | 0.3 | 0.7 | 4.7 | 1.2 | 5.4 | 2.8 |
| **Дорожній фонд** | | | | | 1.1 | 0.2 | | | 12.4 | 3.0 | 13.5 | 3.3 |
| **Соціально-економічний розвиток** | 1.2 | 0.1 | 0.5 | 0.7 | 2.1 | 1.8 | 1.7 | 1.7 | 1.3 | 0.9 | 6.8 | 5.2 |
| **Загалом** | **1.3** | **0.4** | **3.3** | **5.1** | **4.2** | **5.5** | **10.4** | **9.6** | **24.9** | **22.4** | **44.1** | **43.0** |
| **% від загального обсягу** | **3%** | **1%** | **7%** | **12%** | **10%** | **13%** | **24%** | **22%** | **56%** | **52%** | **100%** | **100%** |

*Велика частина грантів, які спрямовувалися в області та райони, не відповідає задекларованій урядом меті зробити міста обласного значення та ОТГ фундаментальними одиницями місцевого самоврядування в Україні – з наданням областям повноваження розподіляти великі обсяги нових коштів, ці гранти збільшили їх фінансовий вплив на інші рівні врядування. Ці гранти також суттєво зміцнили фінанси районів, що практично беззаперечно допомагало деяким районам чинити опір процесу об'єднання громад.*

[18] У 2018 році уряд дозволив областям витрачати кошти від митних надходжень ще на інші інвестиції, крім доріг.

# IV. Вирівнювання

*Система вирівнювання 2014 року надає надмірне фінансування районам за рахунок міст обласного значення та ОТГ, водночас дозволяючи найзаможнішій адміністративно-територіальній одиниці в країні, місту Києву, взагалі не робити жодних внесків. Ця система нагадує те, що ми знаходимо в інших європейських країнах, де суттєвий відсоток національних податків, частіше за все податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств, передається місцевій владі за місцем походження.*

З різних причин система вирівнювання 2014 року надає надмірне фінансування районам за рахунок міст обласного значення та ОТГ, водночас дозволяючи найзаможнішій адміністративно-територіальній одиниці в країні, місту Києву, взагалі не робити жодних внесків. Ця система нагадує те, що ми знаходимо в інших європейських країнах, де суттєвий відсоток національних податків, частіше за все податку на доходи особи та податку на прибуток підприємств, передається місцевій владі за місцем походження.[19] В Україні цю систему називають базовими / реверсними дотаціями, і вона керується двома основними правилами.

Першим правилом є те, що органи місцевого самоврядування, чиї надходження від частки ПДФО у розрахунку на одного мешканця становлять менше 90% середнього національного показника цих надходжень, мають право на одержання базової дотації в розмірі, що дорівнює 80% різниці між величиною їх середнього показника на одного мешканця та порогом у 90%. Таким чином, якщо середній національний показник надходжень від ПДФО на одного мешканця становить 100 грн., орган місцевого самоврядування, в якому середній показник надходжень від цього податку на одного мешканця становить 70 грн., одержував би дотацію в розмірі, що дорівнює 80% різниці між величиною їх середнього показника на одного мешканця та порогом у 90% (16 грн.), помножену на кількість мешканців (90 – 70 = 20; 20 * .8 = 16).

Друге правило “стягує” кошти з органів місцевого самоврядування, чиї надходження від ПДФО на одного мешканця є більшими, ніж середній національний показник, звідки й походить термін “реверсна” дотація. За цим правилом органи місцевого самоврядування, чиї надходження від частки спільних податків у розрахунку на одного мешканця становлять більше 110% середнього національного показника повинні сплачувати в систему 50% усіх надходжень, які перевищують поріг у 110%. Таким чином, якщо орган місцевого самоврядування одержує надходження від ПДФО в розмірі 130 грн. на одного мешканця, він мав би сплатити реверсну дотацію у розмірі 10 грн., помножених на кількість мешканців (130 – 110 = 20; 20 * .5 = 10).

[19] У більшості країн частка надходжень від ПДФО йде органам місцевого самоврядування відповідно до місця проживання платника податку, натомість в Україні ці надходження спрямовуються за його місцем роботи. Внаслідок цього адміністративно-територіальні одиниці, які мають багато мешканців, які їздять на роботу втрачають суттєві обсяги надходжень від ПДФО, але все рівно мають надавати публічні послуги цим мешканцям та їхнім сім’ям. Ми також повернемося до цього питання нижче.

У країнах з кількома рівнями місцевого самоврядування такі правила зазвичай застосовуються до кожного рівня окремо. Набір спільних податків, по яких проводиться вирівнювання, може бути різним, і якщо податок на прибуток підприємств взагалі ділиться на частки, це завжди стосується лише регіонального рівня, так як і в Україні. Але для наших цілей важливіше те, що середні базові показники на душу населення, відповідно до яких встановлюються пороги вирівнювання та реверсної сплати, зазвичай розраховуються окремо для кожного рівня врядування, адже різні рівні мають різні функції, різні потоки доходів і тому різні потреби у вирівнюванні.

Натомість в Україні лише області одержують окреме ставлення, тоді як місто Київ одержує виняткове ставлення.[20] Області мають право на 10% надходжень від ПДФО та 15% надходжень від податку на прибуток підприємств, які генеруються на їх території, і надходження від обох податків на одного мешканця використовуються для визначення базового рівня області для вирівнювання.[21] Київ одержує виняткове ставлення як столиця і через те, що виконує деякі функції області. Київ одержує 40% надходжень від ПДФО та 10% надходжень від податку на прибуток підприємств, а також звільнений від обов'язку робити внесок у систему вирівнювання.

Завдяки цим правилам Київ має набагато більший рівень достатку, ніж інші адміністративно-територіальні одиниці в країні.

Це також означає, що кошти, які за інших умов Київ міг сплачувати в систему, повинні надходити з якихось інших джерел, а також що доходи Києва не використовуються при обчисленні базового рівня для міст обласного значення, ОТГ та районів. У результаті цього цей базовий рівень є нижчим, ніж міг би бути, тож менша кількість міст обласного значення, ОТГ та районів має право на одержання базової дотації, і більша кількість зобов'язана сплачувати реверсну дотацію. Проте ми ще повернемося до виняткового статусу Києва нижче.

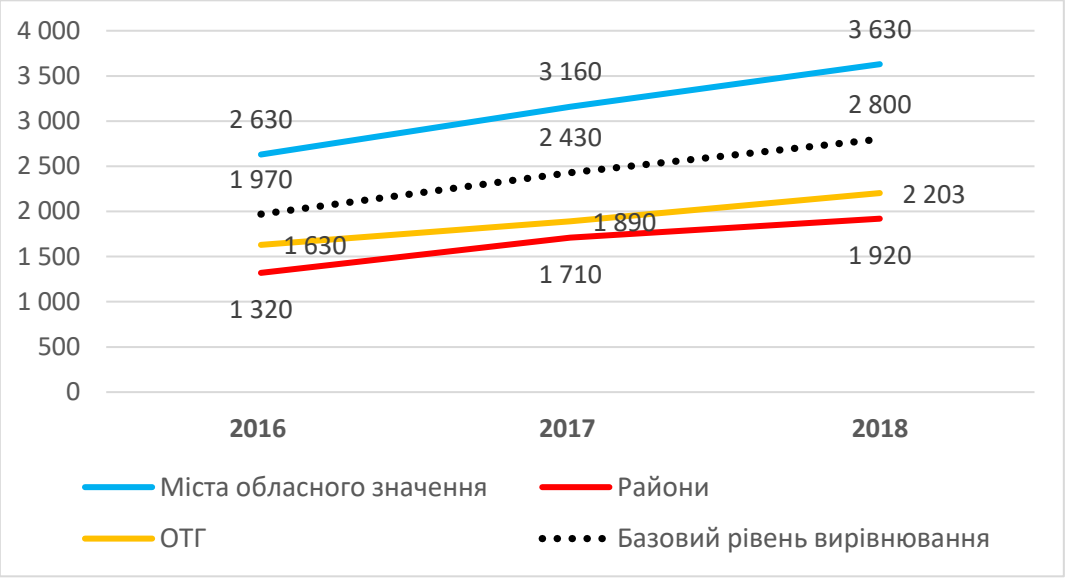
Міста обласного значення, ОТГ та райони одержують по 60% надходжень від ПДФО. Так само важливим є те, що їх базовий рівень для вирівнювання розраховується разом. Це знижує базовий рівень для міст обласного значення, але збільшує для районів та ОТГ. На графіку 3 нижче показано вплив розрахунку базового рівня для групи в цілому.

*У країнах з кількома рівнями місцевого самоврядування середні базові показники на душу населення, відповідно до яких встановлюються пороги вирівнювання та реверсної сплати, зазвичай розраховуються окремо для кожного рівня врядування, адже різні рівні мають різні функції, різні потоки доходів і тому різні потреби у вирівнюванні.*

[20] Необ'єднані громади також мають окреме ставлення, але в зовсім іншому сенсі: у 2014 році вони втратили частку ПДФО та були виключені з системи вирівнювання в цілях стимулювання об'єднання.

[21] У 2016, 2017 та 2018 роках ці базові рівні становили відповідно 600, 710 та 850 грн. на одного мешканця.

Графік 5: Надходження від ПДФО на душу населення в містах обласного значення, районах та ОТГ: 2016-18 роки (грн. 2018 року)




Нижче в таблиці 3 відображено системні наслідки цих правил для всієї системи вирівнювання в період з 2016 по 2018 роки. Як показують дані, міста обласного значення роблять найбільші внески в систему, але майже нічого не отримують: у 2018 році 65 міст перерахували 3,33 млрд. грн. у вигляді реверсних дотацій, при цьому 52 міста одержали базові дотації загальним обсягом лише 0,65 млрд. грн. Водночас райони сплатили в систему найменше, але отримали найбільше: у 2018 році 45 районів перерахували реверсних дотацій на суму 0,5 млрд. грн., при цьому 356 районів одержали базові дотації на суму 4,35 млрд. грн., більше ніж удвічі від того, що одержали ОТГ. Також, у 2018 році 497 ОТГ одержали базові дотації загальним обсягом лише 1,9 млрд. грн., тоді як 106 ОТГ сплатили 0,5 млрд. грн. у вигляді реверсних дотацій.

Таблиця 3: Система вирівнювання у 2016-18 роках (млрд. грн. 2018 року)

| | 2016 | | | | | 2017 | | | | | 2018 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Одержувачі | | Платники | | | Одержувачі | | Платники | | | Одержувачі | | Платники | | |
| | # | млрд. грн. | # | млрд. грн. | Різниця | # | млрд. грн. | # | млрд. грн. | Різниця | # | млрд. грн. | # | млрд. грн. | Різниця |
| **Області** | 18 | 1.03 | 6 | 0.66 | -0.37 | 17 | 1.00 | 5 | 0.69 | -0.31 | 17 | 1.04 | 5 | 0.73 | -0.31 |
| **Міста обласного значення** | 52 | 0.41 | 61 | 2.77 | **2.36** | 53 | 0.43 | 63 | 3.01 | **2.58** | 52 | 0.65 | 65 | 3.33 | **2.68** |
| **Райони** | 380 | 4.09 | 34 | 0.29 | -3.79 | 368 | 4.00 | 38 | 0.41 | -3.60 | 356 | 4.35 | 45 | 0.50 | -3.84 |
| **ОТГ** | 125 | 0.36 | 22 | 0.08 | -0.27 | 298 | 0.84 | 48 | 0.17 | -0.67 | 497 | 1.90 | 106 | 0.50 | -1.40 |
| **Загалом** | 575 | 5.88 | 123 | 3.81 | -2.08 | 731 | 6.27 | ## | 4.28 | -2.00 | 922 | 7.93 | 221 | 5.07 | -2.86 |
| **Витрати уряду на вирівнювання** | | | | | **-2.08** | | | | | **-2.00** | | | | | **-2.86** |
| **Додаткова стабілізаційна дотація** | | | | | **2.49** | | | | | **1.24** | | | | | **0.21** |

*Стабілізаційна дотація – це дотація вирівнювання, що надається з державного бюджету, але яку перераховують містам обласного значення, районам та ОТГ області.

Як можна бачити в таблиці 4 нижче, чинні правила вирівнювання також мають більш потужні наслідки вирівнювання для бюджетів районів, ніж міст обласного значення чи ОТГ. У цій таблиці

перші колонки кожного рівня врядування відображають їхні надходження від ПДФО, базову дотацію, реверсну дотацію та загальні доходи на душу населення (без трансфертів на соціальний захист) у квінтилях, які розраховуються за величиною ПДФО на душу населення та організовані від бідніших 20% (1-й квінтиль) до найзаможніших 20% (5-й квінтиль). П'ята колонка кожної групи показує загальні доходи кожного квінтиля як частку загальних доходів найзаможнішого квінтиля.

Таблиця 4: Наслідки вирівнювання на доходи на душу населення районів, ОТГ та міст обласного значення у 2018 році

| | Райони | | | | | ОТГ | | | | | Міста обласного значення | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ПДФО | Баз. дотація | Ревер. дотація | Заг. доходи | Заг. доходи як % Q5 | ПДФО | Баз. дотація | Ревер. дотація | Заг. доходи | Заг. доходи як % Q5 | ПДФО | Баз. дотація | Ревер. дотація | Заг. доходи | Заг. доходи як % Q5 |
| **Q1** | 919 | 684 | 0 | 5,792 | 0.82 | 751 | 761 | 0 | 6,322 | 0.60 | 1,744 | 315 | 0 | 5,595 | 0.56 |
| **Q2** | 1,402 | 458 | 0 | 5,637 | 0.80 | 1,325 | 508 | 0 | 7,131 | 0.68 | 2,264 | 59 | 1 | 6,624 | 0.67 |
| **Q3** | 1,728 | 360 | 0 | 5,532 | 0.78 | 1,733 | 309 | 0 | 7,446 | 0.71 | 2,743 | 25 | 20 | 7,078 | 0.71 |
| **Q4** | 2,111 | 152 | 0 | 6,034 | 0.85 | 2,258 | 171 | 7 | 8,113 | 0.77 | 3,543 | 0 | 190 | 8,419 | 0.85 |
| **Q5** | 3,309 | 19 | 187 | 7,074 | 1.00 | 4,301 | 22 | 437 | 10,511 | 1.00 | 4,608 | 0 | 415 | 9,922 | 1.00 |
| **Київ** | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 6,353 | 0 | 0 | 17,247 | 1.74 |
| **Усього** | 1,882 | 345 | 40 | 6,026 | 0.85 | 2,114 | 338 | 89 | 7,950 | 0.76 | 3,862 | 32 | 165 | 9,533 | 0.96 |

Як відображено в 5-й колонці, загальні доходи районів у найбіднішому квінтилі дорівнюють 82% доходів найзаможнішого, тоді як для ОТГ та міст обласного значення загальні доходи в найбіднішому квінтилі становлять лише 60% та 56% доходів найзаможніших квінтилів. Більш того, серед ОТГ та міст обласного значення існують набагато більш істотні відмінності між загальними доходами 2-го та 3-го квінтилів та доходами 5-го квінтиля, ніж серед районів.

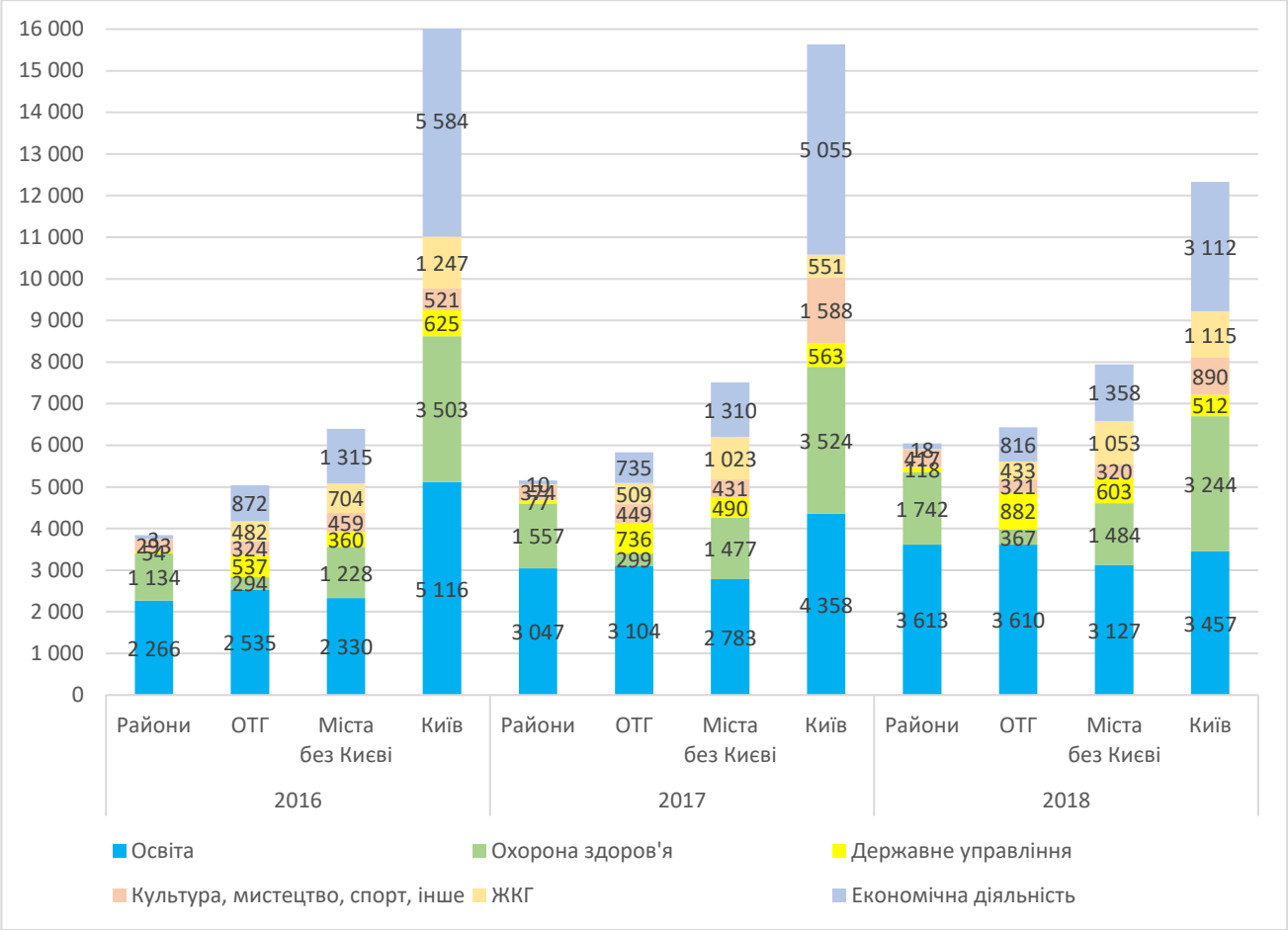
Отже, буде об'єктивним стверджувати, що в чинній системі вирівнювання не лише більшість грошей спрямовується районам (таблиця 4), але й що ці гроші справляють набагато сильніший ефект вирівнювання на їхні загальні доходи, ніж той, що одержують ОТГ чи міста обласного значення. Такі результати обумовлюються тим, що один спільний базовий рівень вирівнювання розраховується для всіх трьох груп, виходячи з припущення, що райони, ОТГ та міста обласного значення мають однакові базові повноваження і тому мають вирівнюватися відповідно до єдиного базового показника.

Це припущення, попри те, що його можна зрозуміти з огляду на поступовий характер процесу об'єднання, ніколи не було істинним і буде очевидно хибним, коли всі громади трансформуються в ОТГ. Насамперед, райони, на відміну від ОТГ та міст обласного значення, ніколи не відповідали за забезпечення базових муніципальних функцій, зокрема водопостачання та водовідведення або вивезення та утилізацію твердих побутових відходів. Також райони ніколи не відповідали за утримання чи покращення місцевої громадської інфраструктури, зокрема дороги та парки. Натомість за ці функції відповідають необ'єднані громади, що підпорядковуються районам.

Це відображено на графіку 6 нижче, де показані видатки на душу населення районів, ОТГ, міст обласного значення та міста Києва в розрізі функцій на період 2016-2018 роки (без трансфертів на соціальні виплати). Дані показують, що райони практично не витрачають кошти на житлово-

комунальне господарство або економічну діяльність – саме в цих категоріях відображаються видатки на повноваження, що обговорювалися вище. Натомість для ОТГ та міст обласного значення ці категорії представляють суттєві видатки.

Графік 6: Видатки на душу населення за функціями: райони, ОТГ, міста обласного значення та місто Київ у 2016-18 роках (грн. 2018 року)




Більш того, після завершення процесу об'єднання громад практично всі повноваження районів у сфері освіти будуть передані ОТГ. Так само, повноваження за укладання договорів на надання первинної медичної допомоги переходить від районів до ОТГ з об'єднанням громад – цей процес вже відбувається, і це можна побачити на прикладі зростання витрат ОТГ на охорону здоров'я на душу населення у період з 2016 по 2018 роки.

Дійсно, після завершення процесу об'єднання громад та по мірі просування реформи сектору охорони здоров'я, райони матимуть лише два основні повноваження у сфері публічних послуг.[22] Вони залишатимуться власниками лікарень, відповідальними за утримання та покращення умов та обладнання, а також – що дуже важливо – за будь-які можливі борги цих закладів. Але лікарні покриватимуть свої операційні витрати через договори з Національною службою здоров'я, а не за

[22] Важливі регуляторні функції, такі як ветеринарний та санітарний контроль, вірогідно, також залишатимуться в районах.

рахунок трансфертів з районного бюджету, і зрештою можуть бути приватизовані.[23] Також, райони відповідатимуть за здійснення соціальних виплат малозабезпеченим групам, проте цю функцію можна передати ОТГ або, відповідно до потенційний чинних планів, централізувати.

*Кошти що виділяються на вирівнювання на рівні районів, є надмірними, що також не синхронізуються з наміром Уряду зробити ОТГ та міста обласного значення базовим рівнем місцевого самоврядування в Україні. Насправді з майже повною впевненістю можна говорити про те, що відносно великі кошти, які райони одержують у цілях вирівнювання, допомагають їм чинити опір процесу об'єднання громад.*

Усе це свідчить про те, що кошти, які виділяються на вирівнювання на рівні районів, є надмірними, що також не синхронізуються з наміром Уряду зробити ОТГ та міста обласного значення базовим рівнем місцевого самоврядування в Україні. Насправді з майже повною впевненістю можна говорити про те, що відносно великі кошти, які райони одержують у цілях вирівнювання, допомагають їм чинити опір процесу об'єднання. В будь-якому разі цей процес рухається до свого завершення, тож мало сенсу в тому, щоб ставитися до районів так, начебто вони мали такі самі потреби у вирівнюванні, як міста обласного значення та ОТГ, і по суті стягувати кошти з більш заможних міст для утримання районів.

У цьому контексті принаймні дві зміни політики є самоочевидними: по-перше, для районів слід встановити окремий поріг вирівнювання, а по-друге Уряд має взяти на себе повне фінансування витрат вирівнювання на рівні районів.

Однак є більш ґрунтовні причини того, що Уряду слід критично переглянути чинну систему вирівнювання та задуматися над проведенням більш глибинних реформ. На цьому необхідно наголосити, оскільки в останні роки точиться багато розмов про те, щоб скасувати внески уряду в систему вирівнювання, зробивши її "само-збалансованою", а також більш нещодавніх панічних заяв про створення "збиткових ОТГ". Іншими словами, відчуваються певні настрої та думки, що чинна система вирівнювання коштує надто дорого, тож її потрібно згортати.

З багатьох причин ми вважаємо це відверто хибним шляхом у розмірковуванні над тим, як необхідно реформувати систему вирівнювання. По-перше, чинна система є доволі малою: у 2018 році 922 органів місцевого самоврядування одержали кошти в рамках вирівнювання на суму 8 млрд. грн. (див. таблицю 3), що становить менше 1,5% загальних доходів у системі внутрішніх міжурядових

[23] Органи місцевого самоврядування залишаться "кредиторами останньої надії" для лікарень, власниками яких вони є. Це означає, що у разі недофінансування договорів Національною службою здоров'я органи місцевого самоврядування нестимуть відповідальність за дефіцит та борги лікарень (це те, що неодноразово траплялося в Польщі у 2000-х роках). Після запровадження електронної системи охорони здоров'я кошти, які наразі органи місцевого самоврядування одержують через медичну субвенцію, перейдуть до Національної служби здоров'я для оплати договорів на надання медичних послуг.

фінансових відносин. Більш того, з 8 млрд. грн. базових дотацій, виплачених. У 2018 році, 5 млрд. грн. (63%) було виплачено за рахунок більш заможних органів місцевого самоврядування, а це означає здебільшого за рахунок міст обласного значення, чиї надходження від ПДФО становили більше 110% середнього показника по країні. Таким чином уряд додав лише 3 млрд. грн. (включаючи додаткові стабілізаційні дотації), що дорівнює близько 7% від 43 млрд. грн., які уряд виплатив у 2018 році у вигляді дискреційних грантів.

Таким чином, немає належного підґрунтя вважати, що чинна система є перефінансованою. Водночас, існують вагомі підстави думати, що певна частина коштів, які наразі розподіляються урядом у вигляді дискреційних грантів, краще було б витрачати на те, щоб зробити систему вирівнювання більш якісною та надійною. Як мінімум, це збільшить частку доходів, на які бідніші органи місцевого самоврядування можуть розраховувати кожного року – а це дасть передбачуваність, яка, крім інших позитивних наслідків, покращить їхню спроможність планувати та освоювати інвестиційні гранти, які вони зрештою можуть отримувати.

Але найважливішим є те, що потреби в коштах вирівнювання зростуть відразу після завершення процесу об'єднання громад. Як видно з таблиці 4, сума базових дотацій, які спрямовуються ОТГ, зростає щороку, й було б недалекоглядним думати, що ситуація зміниться із завершенням цього процесу. Отже критично важливо визнати, що більшість ОТГ потребуватимуть кошти вирівнювання просто через те, що більшість малих міст та сільських територій України є надзвичайно бідними. Або якщо висловитися інакше, ніяке креативне креслення границь не зробить із зубожілих сільських територій "самодостатні ОТГ".

*Немає належного підґрунтя вважати, що чинна система вирівнювання є перефінансованою. Водночас, існують вагомі підстави думати, що певна частина коштів, які наразі розподіляються урядом у вигляді дискреційних грантів, краще було б витрачати на те, щоб зробити систему вирівнювання більш якісною та надійною. Як мінімум, це збільшить частку доходів, на які бідніші органи місцевого самоврядування можуть розраховувати кожного року – а це покращить їхню спроможність планувати та освоювати інвестиційні гранти, які вони зрештою зможуть отримувати.*

Однак висловлена вище теза не означає, що немає кращих або гірших способів визначення границь ОТГ. Мається на увазі, що нерозумно очікувати, що кращі границі самі по собі радикально збільшать кількість ОТГ, які зможуть виживати без базових дотацій. Насправді, якщо основною метою реформи є створити життєздатний базовий рівень публічної адміністрації в українських сільських територіях, більш бажаним буде створювати фінансово слабкі ОТГ, ніж створювати ОТГ, які не мають достатньої кількості дітей для функціонування принаймні двох прийнятних за розмірами шкіл. У підсумку, ми вважаємо, що уряду варто передбачати та враховувати необхідність вкладання більше грошей у систему по мірі продовження процесу об'єднання громад.

І останнім за чергою, але не останнім за важливістю є те, що, на нашу думку, уряд має не лише більше вкладати в систему, але й розглянути можливість також долучити до цієї системи місто Київ. З чисто технічної точки зору, немає вагомих причин виключати Київ з обов'язку робити внески. Так, Київ виступає одночасно як область і як столиця, чиї послуги є важливими для всієї країни. Так само, ми погоджуємося з тим, що можуть бути цілком слушні причини для виняткового ставлення до Києва.

Але в рамках чинних правил Київ за рівнем достатку все рівно набагато випереджає всі інші адміністративно-територіальні одиниці країни: у 2018 році одержувані 40% надходжень від ПДФО забезпечили місту майже вдвічі більші доходи на душу населення (близько 5000 грн. на одного мешканця) порівняно з тим, що 60% надходжень від ПДФО забезпечили всім іншим містам обласного значення (близько 2700 грн. на одного мешканця),[24] а 10% надходжень від податку на прибуток підприємств додали Києву ще 1000 грн. на одного мешканця, тоді як інші міста обласного значення не одержують частки цього податку. Насправді, лише частка надходжень від податку на прибуток підприємств, яку одержує Київ, забезпечила на близько 40% більше доходів на душу населення порівняно з середнім показником, а це те, що всі інші області одержали від ПДФО та податку на прибуток підприємств разом.

Крім того, що Київ має робити внесок у систему, ми також вважаємо, що чинне правило щодо повернення 50% усіх надходжень від ПДФО понад установленого порогу в 110% є надто суворим для органів місцевого самоврядування помірного достатку та водночас надто пласким для тих, хто знаходиться у винятково комфортних умовах. Україні потрібно, щоб міста з помірним достатком функціонували як центри зростання, а повернення 50% їхніх надходжень від ПДФО понад доволі низького порогу працює проти цієї мети. Водночас, Україна має невелику кількість органів місцевого самоврядування з винятково потужною податковою спроможністю, яких цілком доцільно попросити віддавати більшу частку надходжень від ПДФО, які вони одержують понад певного більш високого порогу.

*Київ за рівнем достатку набагато випереджає всі інші адміністративно-територіальні одиниці країни. Київ має робити внесок у систему вирівнювання.*

*Ми пропонуємо запровадити прогресивну систему вирівнювання податкової спроможності, відповідно до якої органи місцевого самоврядування помірного достатку сплачували б в систему менше, ніж вони це роблять зараз, тоді як органи місцевого самоврядування з надзвичайно високим рівнем достатку сплачували б дещо більше.*

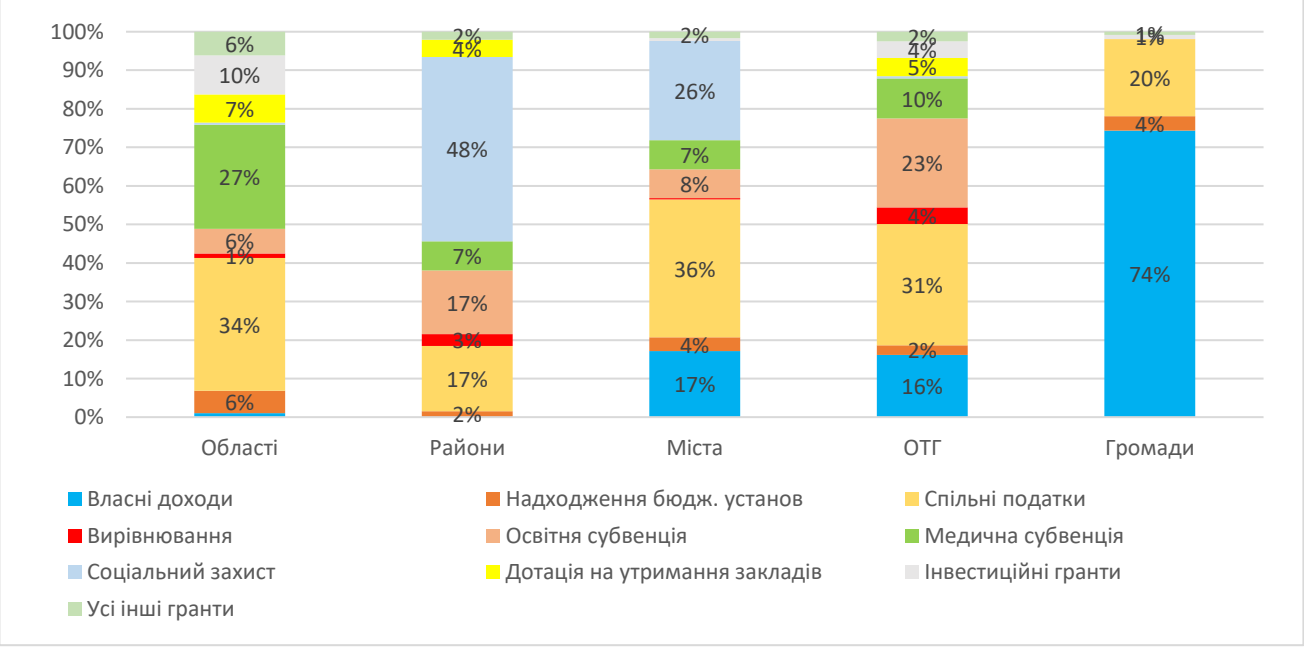
[24] Це є можливим не тільки завдяки тому, рівень зайнятості та середня заробітна плата в Києві є набагато вищими, ніж на будь-якій іншій території, але й тому, що частки ПДФО спрямовуються органам місцевого самоврядування за місцем роботи платника податку, а не його місцем проживання. Таким чином міські центри одержують частки ПДФО працівників, які їздять до них на роботу, тоді як навколишні адміністративно-територіальні одиниці повинні фінансувати надання публічних послуг для людей, які там проживають, але чиї частки ПДФО вони не отримують.

Іншими словами, ми пропонуємо запровадити прогресивну систему вирівнювання податкової спроможності, відповідно до якої органи місцевого самоврядування помірного достатку сплачували б в систему менше, ніж вони це роблять зараз, тоді як органи місцевого самоврядування з надзвичайно високим рівнем достатку сплачували б дещо більше. Але знову таки, метою цього не має бути зробити систему само-збалансованою. Замість цього слід прагнути віднайти більш динамічний баланс між наданням обґрунтованих та раціональних обсягів коштів у рамках вирівнювання біднішим органам місцевого самоврядування, одержанням коштів від більш заможних органів місцевого самоврядування та забезпеченням того, що національний уряд закриває прогалину між цими двома сумами – а це те, що уряд може доволі легко зробити, перемістивши певну частину коштів дискреційних грантів до системи вирівнювання.

## V. Тенденції щодо власних доходів

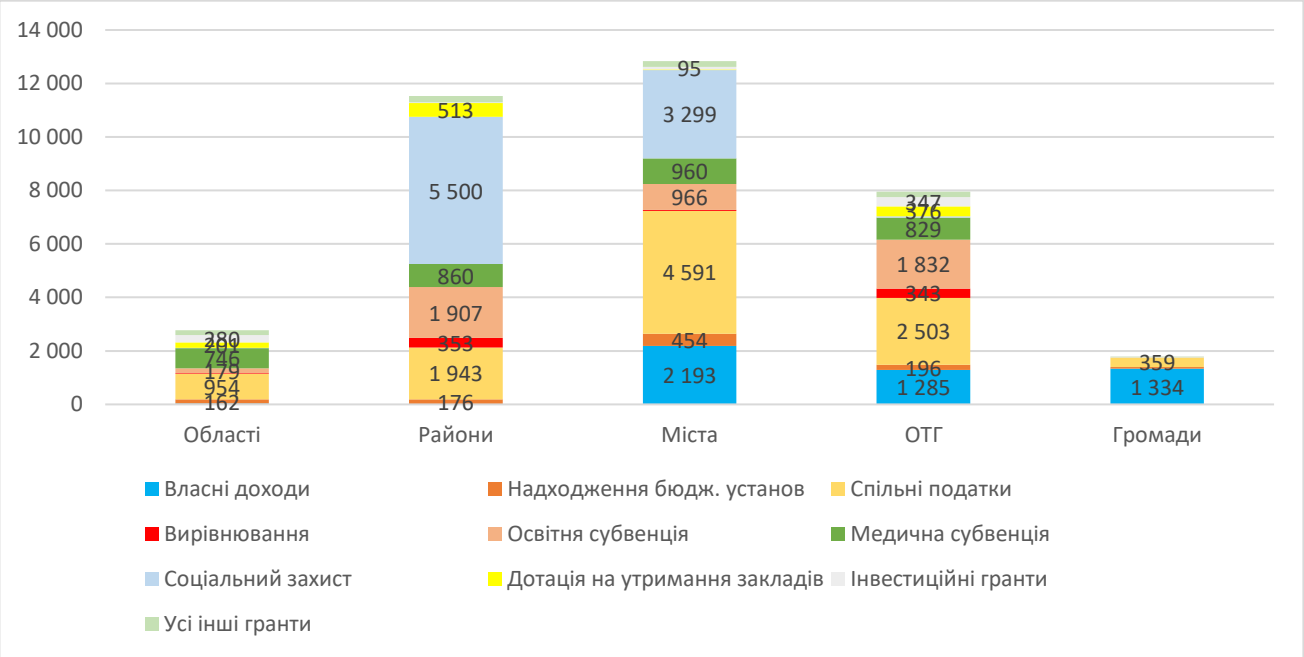
Представлені нижче графіки 7 і 8 відображають структуру місцевих доходів за рівнями врядування як частки загальних доходів на душу населення. Разом ці графіки демонструють, що структури доходів міст обласного значення та ОТГ рухаються в бік подібності. Особливо вражаючим порівняно з попередніми роками є те, що видатки ОТГ на охорону здоров'я на одного мешканця наразі є доволі близькими до аналогічних видатків міст обласного значення – і це те, чого не було в попередні роки.[25] Через те що велика частка новостворених ОТГ взяли на себе забезпечення первинної ланки охорони здоров'я, вони, як і міста обласного значення почали отримувати медичну субвенцію. Разом з тим, якщо дивитись в майбутнє, ці доходи значно впадуть у 2020, бо НСЗУ перейде на контрактні відносини зі вторинною ланкою закладів охорони здоров'я.

### Графік 7: Структура місцевих доходів у 2018 році




[25]Видатки ОТГ на охорону здоров'я у 2017 році становили 272 грн. на одного мешканця (у грн. 2018 року). Див. Levitas & Djikic (2018), графік 9. с. 31.

Графік 8: Доходи органів місцевого самоврядування на душу населення у 2018 році

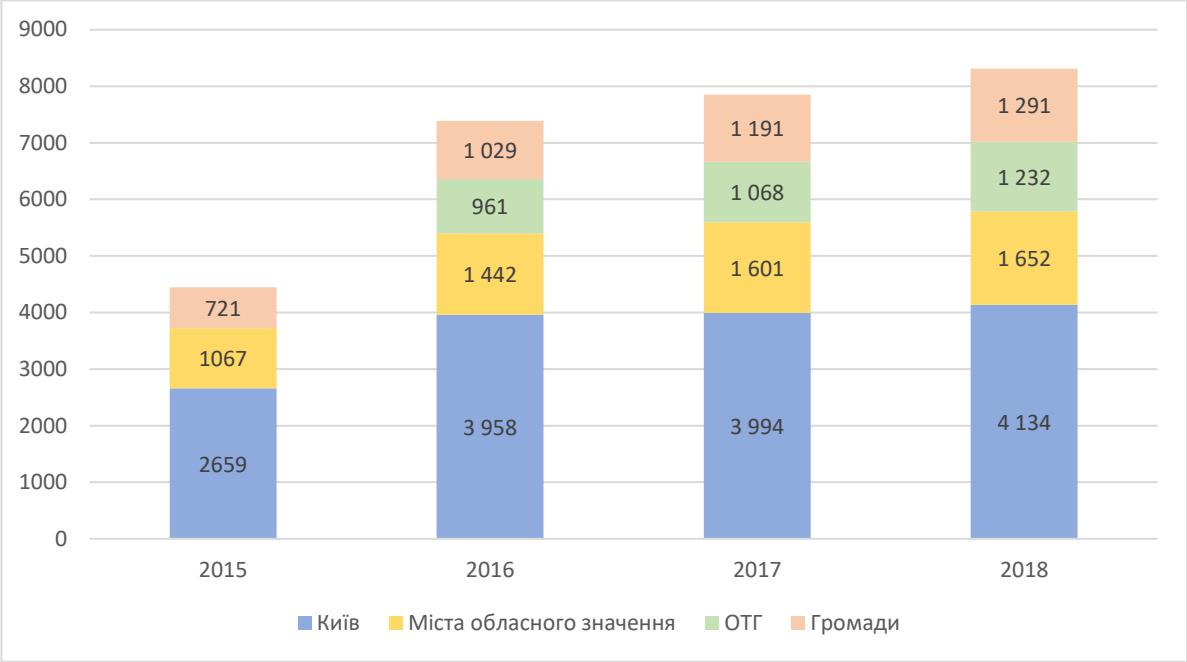



Так само, якщо централізувати виплати трансфертів на соціальний захист, які наразі становлять 26% бюджетів міст обласного значення та 48% бюджетів районів, структури доходів міст обласного значення та ОТГ стали б ще більш подібними, тоді як райони втратили б їх основну велику функцію. Також варто зазначити, що кошти вирівнювання відіграють значну роль лише для районів та ОТГ, і що райони та області практично не одержують доходів з власних джерел.

На графіку 9 нижче показано доходи на одного мешканця міста Києва, всіх інших міст обласного значення, ОТГ та необ'єднаних громад. Великий стрибок власних доходів у період 2015-2016 роки був обумовлений збільшенням повноважень, які український уряд надав органам місцевого самоврядування щодо встановлення ставки єдиного податку – цей податок сплачується фізичними особами – підприємцями, збирається національним урядом та сплачується замість ПДФО.[26] Як ми побачимо далі, єдиний податок є найважливішим власним доходом для всіх рівнів урядування та формує близько 50% власних доходів міста Києва, міст обласного значення, ОТГ та необ'єднаних громад.

[26] Три групи фізичних осіб – підприємців сплачують єдиний податок. Ставку податку для підприємців 3-ї групи (що включає підприємців, які займаються незалежною професійною діяльністю) встановлює центральний уряд. Натомість для 1-ї та 2-ї груп органи місцевого самоврядування мають право встановлювати ставку в певних межах: для 1-ї групи максимальна ставка єдиного податку становить 10% мінімальної заробітної плати, а для 2-ї групи – 20% мінімальної заробітної плати.

Графік 9: Власні доходи на душу населення за рівнями врядування у 2015-18 роках (грн. 2018 року)




*Власні доходи збільшилися найменше за весь цей період у місті Києві, проте показали найбільший ріст в ОТГ та необ'єднаних громадах.*

У таблиці 5 наведені відсотки зростання власних доходів за рівнями врядування з 2016 року. Дані свідчать про те, що власні доходи збільшилися найменше за весь цей період у місті Києві, проте показали найбільший ріст в ОТГ та необ'єднаних громадах. Видається, що Київ докладає відносно мало зусиль для збільшення надходжень за рахунок власних доходів, тоді як таке збільшення є найбільш помітним серед ОТГ та необ'єднаних громад.

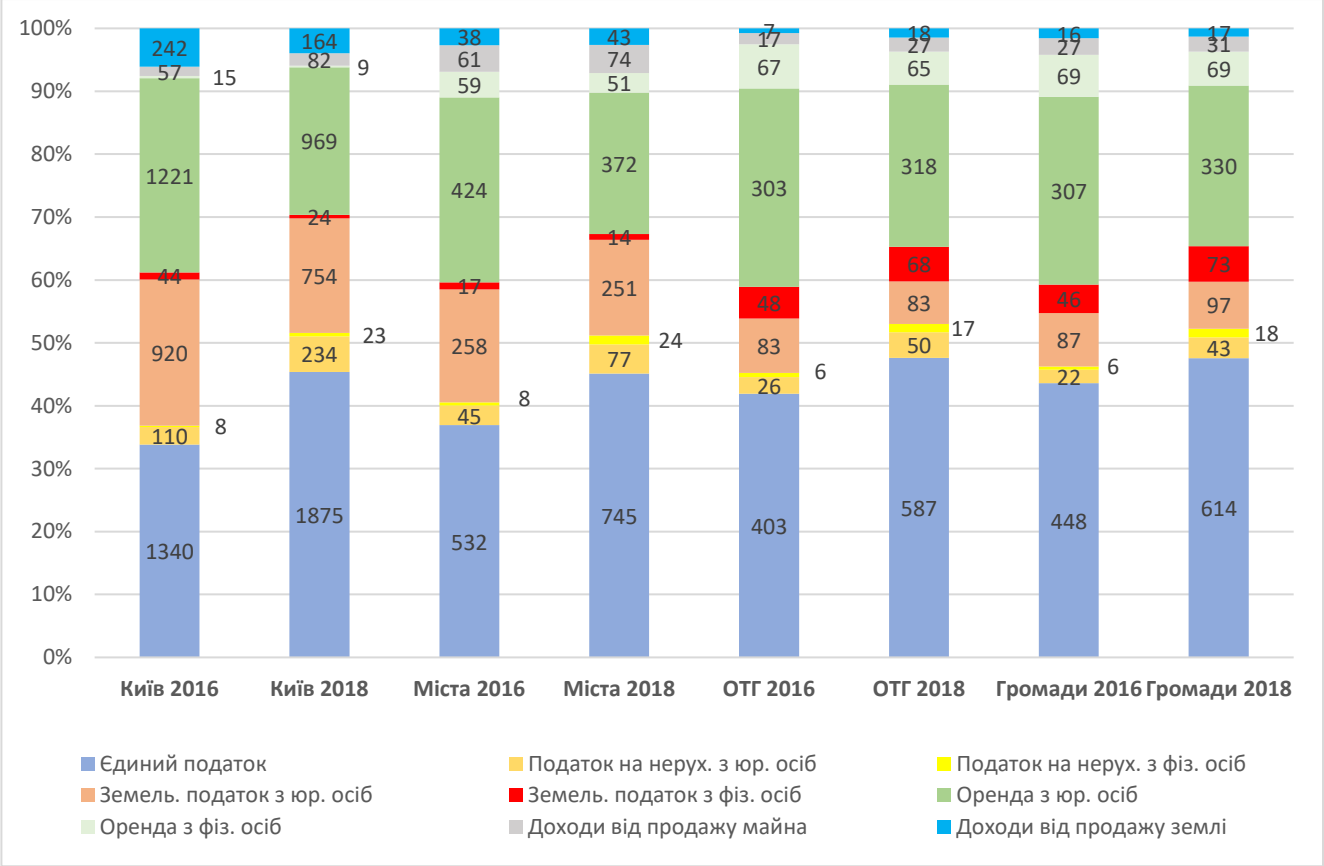
Таблиця 5: Зростання власних доходів на душу населення за рівнями врядування у 2016-18 роках (грн. 2018 року)

| | 2017/ 2016 | 2018/ 2017 | 2018/ 2016 |
|---|---|---|---|
| **Київ** | 1% | 4% | 4% |
| **Міста обласного значення** | 11% | 3% | 15% |
| **ОТГ** | 11% | 15% | 28% |
| **Громади** | 16% | 8% | 26% |
| **Усі** | 6% | 6% | 12% |

Графік 10 нижче представляє структуру власних доходів на душу населення міста Києва, міст обласного значення, ОТГ та необ'єднаних громад у 2016 та 2018 роках. Ці дані допомагають з'ясувати, що є, а що не є чинниками загального зростання власних доходів на різних рівнях

урядування. Ми бачимо на графіку, що доходи Києва від єдиного податку зросли з 1350 до 1875 грн. на одного мешканця (40%), тоді як доходи від податку на нерухомість з юридичних осіб більш ніж подвоїлися – з 110 до 234 грн. на одного мешканця. Водночас, надходження від земельного податку та оренди від юридичних осіб відповідно знизилися з 920 до 724 грн. на одного мешканця (-18%) та з 1220 до 970 грн. на одного мешканця (-21%). Надходження від земельного податку та оренди від юридичних осіб також знизилися в містах обласного значення, але лише на 3% та 12%. Водночас надходження від земельного податку з юридичних осіб в ОТГ збільшилися, хоча й незначною мірою, тоді як надходження від оренди зросли на 5%, а в необ'єднаних громадах обидві категорії надходжень зросли більш суттєво (на 11% та 7% відповідно).

Графік 10: Структура власних доходів на душу населення за рівнями врядування у 2016 та 2018 роках (грн. 2018 року)

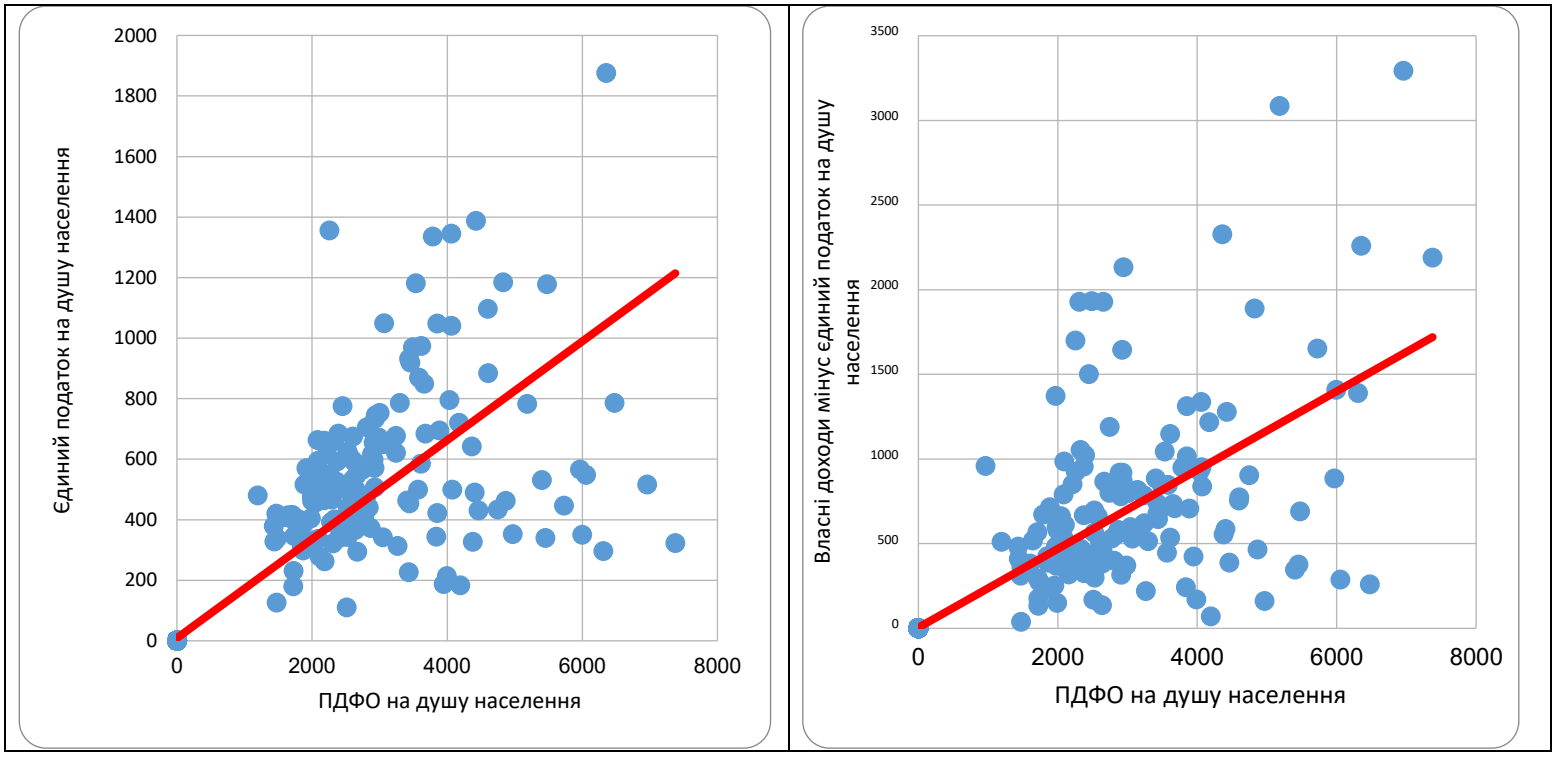



Таким чином буде об'єктивним стверджувати, що Київ докладав відносно малі зусилля для поліпшення збирання власних доходів, крім єдиного податку та податку на нерухомість від юридичних осіб, і що ОТГ, необ'єднані громади і навіть міста обласного значення докладали кращих зусиль для того, щоб обсяги їхніх надходжень від земельного податку та оренди від юридичних осіб не відставали або перевищували інфляцію. ОТГ та необ'єднані громади також очевидно краще справляються з тим, щоб збільшувати надходження від земельного податку та оренди від фізичних осіб – це ті категорії, в яких відбулося зменшення обсягів надходжень як у Києві, так і в містах обласного значення у період з 2016 по 2018 роки. Разом з цим, надходження від податку на нерухомість з фізичних осіб продовжують зростати для всіх рівнів урядування, але також для всіх рівнів цей аспект все ще залишається лише на початковому етапі становлення.

На графіках 11 та 12 нижче показані надходження від ПДФО на душу населення проти надходжень від єдиного податку на душу населення (графік 11) та надходжень на душу населення від усіх інших власних доходів (графік 12) (податок на нерухомість, земельний податок, оренда, продаж майна, кошти від продажу землі[27]) для 148 міст обласного значення (крім Києва). Лінії тренду на графіках показують очікувану величину надходжень від єдиного податку та інших власних надходжень міст обласного значення, враховуючи відносну потужність їх податкових баз, що вимірюється величиною надходжень від ПДФО на душу населення.

Як ми бачимо з графіків, як надходження від єдиного податку, так і інші власні надходження на душу населення збільшуються при збільшенні надходжень від ПДФО на душу населення. Це те, чого слід очікувати, оскільки для органів місцевого самоврядування з більш потужною податковою базою, що вимірюється величиною надходжень від ПДФО, має бути простіше встановлювати та одержувати більш значні доходи від єдиного податку та інших власних надходжень. Відповідно до графіку 11 на кожні 2000 грн. надходжень від ПДФО на душу населення, які одержують міста обласного значення, вони мають збирати приблизно 400 грн. на душу населення як надходження від єдиного податку. А відповідно до графіку 12 на кожні 2000 грн. надходжень від ПДФО на душу населення, які одержують міста обласного значення, вони мають збирати приблизно 500 грн. на душу населення як інші власні надходження.

Графіки 11 і 12: Надходження від єдиного податку та інші власні надходження на душу населення проти надходжень від ПДФО на душу населення в містах обласного значення (2018)




[27] Ми виключили власні надходження бюджетних установ (які часто є суттєвими), оскільки хоча органи місцевого самоврядування контролюють рівні відповідних платежів і зборів, ці кошти не поступають до загального бюджету, а залишаються в підрозділі органу місцевого самоврядування, що уповноважений стягувати та одержувати ці платежі.

Але що є особливо цікавим, так це кількість міст обласного значення, які істотно відхиляються від лінії тренду в той чи інший бік в обох графіках. Ті, що знаходяться нижче ліній тренду, збирають менше єдиного податку та інших власних надходжень, ніж можна було очікувати, враховуючи їх відносний достаток (що вимірюється величиною надходжень від ПДФО на душу населення – єдина найкраща міра, яку ми маємо), а ті, що знаходяться вище ліній тренду, збирають більше єдиного податку та інших власних надходжень, ніж можна було очікувати, знову таки враховуючи їх відносний достаток.

Певна варіативність нижче та вище лінії тренду безперечно може бути обумовлена об'єктивними відмінностями податкової бази міст обласного значення. Наприклад, деякі міста можуть мати нетипово велику чи малу кількість фізичних осіб – підприємців, що приносить їм більші чи менші надходження від єдиного податку порівняно з тим, що можна було б очікувати за інших умов. Так само, деякі міста можуть мати землі, які приносять високі доходи від оренди, тоді як інші можуть мати мало активів, що дозволяють приносити такі доходи.

Тим не менш, варіативність нижче та вище лінії тренду на цих графіках наполегливо вказує на те, що існують суттєві відмінності в політиці міст щодо власних доходів, і що деякі докладають значних зусиль для одержання власних надходжень, тоді як інші менш охоче користуються своїми повноваженнями в плані податків. Таким чином, існує багато міст, які можуть поліпшити своє фінансове становище, якщо будуть більше користуватися відповідними повноваженнями.

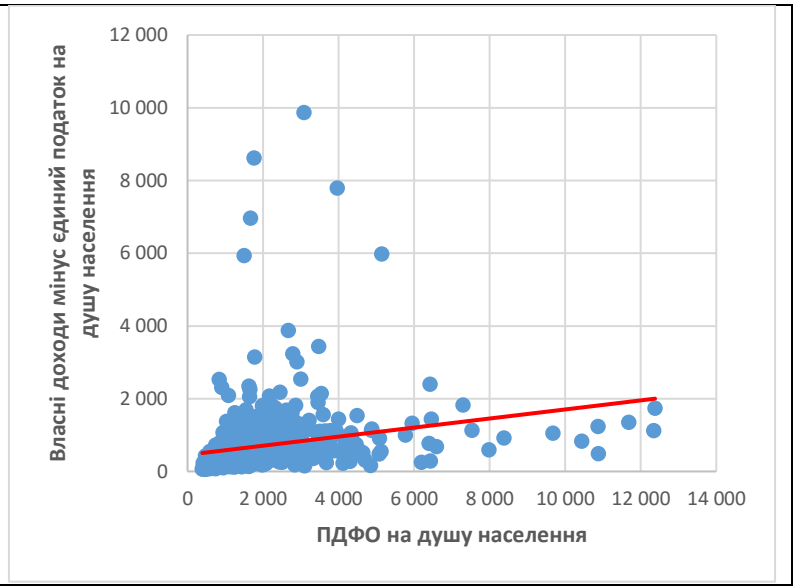
На графіках 12 і 13 представлено аналогічні дані для 661 з 666 ОТГ, які функціонували як незалежні органи місцевого врядування у 2018 році. З обох графіків виключено чотири ОТГ, оскільки їхні надходження від ПДФО на душу населення перевищують 12500 грн., і це б викривило масштаб графіків радикальним видовженням горизонтальної шкали. Одну ОТГ було виключено з графіку 14, оскільки її власні надходження перевищують 12000 грн. на душу населення, і це б викривило масштаб графіків радикальним видовженням вертикальної шкали.

Як видно з графіку 13, навіть після виключення чотирьох ОТГ з надходженнями від ПДФО на душу населення більше 12500 грн., залишається ще 11, чиї надходження від ПДФО на душу населення перевищують 7000 грн. – рівень, якого досягло лише одне місто обласного значення (графік 11). Так, усі ці 15 ОТГ мають рівень надходжень від ПДФО на душу населення, що у 2,5 – 7 разів перевищує базовий рівень вирівнювання у 2018 році (2800 грн. на одного мешканця, графік 5).

Більш того, 14 з цих 15 ОТГ з надзвичайно високим рівнем надходжень від ПДФО на душу населення збирають набагато менше надходжень від єдиного податку та власних надходжень, ніж те, що можна очікувати з огляду на їх відносну заможність. Ця ситуація відрізняється від інших міст та ОТГ, які мають рівень надходжень від ПДФО вище середнього, скажімо від 4000 до 6000 грн. на душу населення, але які при цьому не є "руйнівниками норм": серед них приблизно половина перевищують і приблизно половина не досягають очікувань щодо збору надходжень від єдиного податку та власних надходжень. Отже, ця невелика група надзвичайно заможних ОТГ також є надзвичайно незацікавленими у збиранні інших власних надходжень.[28]

[28] Низький рівень надходжень від єдиного податку на душу населення цієї групи ОТГ також пояснює віддаленість початку лінії тренду від нуля. Таким чином, попри те, що щільність розташування точок у лівій стороні графіку 13 чітко вказує на

Графіки 13 і 14: Надходження від єдиного податку та інші власні надходження на душу населення проти надходжень від ПДФО на душу населення в ОТГ (2018)




Хоча і є зрозумілою, така поведінка є викривленою з системної точки зору. Але більш цікавим є питання, як загалом з'явилася ця невелика група надзвичайно заможних ОТГ, чиї надходження від ПДФО на душу населення перевищують показники найбагатших міст. Відповіддю є те, що вони просто самі себе створили такими: ці ОТГ були свідомо сформовані навколо потужної бази робочих місць, і їхні архітектори не допускали або не докладали зусиль для включення навколишніх сільських територій.

Графік 14 піднімає такі самі питання, але навіть у цікавішому ракурсі. На графіку ми бачимо шість ОТГ, чиї інші власні надходження перевищують 6000 грн. на одного мешканця. Ще одна ОТГ, чиї інші власні надходження перевищують 12500 грн. на одного мешканця, вже було виключено з графіку. Ці показники інших власних надходжень більш ніж на 2000 грн. перевищують максимальний рівень будь-якого міста обласного значення та є насправді винятковими. Більш того, чотири ОТГ з такими надзвичайними показниками інших власних надходжень (у тому числі ОТГ, що не представлена на графіку) мають низькі або дуже низькі рівні надходжень від ПДФО на душу населення. Це означає, що вони порушують очікуване відношення між вищими рівнями надходжень від ПДФО на душу населення та, за рівності всіх інших умов, вищими рівнями власних доходів.

У більшості таких ОТГ високі показники інших власних надходжень обумовлені надзвичайно високими надходженнями від земельного податку з юридичних осіб та/або оренди від юридичних осіб. Це вказує на те, що ці ОТГ, як і ті, що мають надзвичайно високі надходження від ПДФО, були дуже свідомо утворені навколо конкретних активів. У даному випадку практично з повною впевненістю можна припускати, що цими активами є великі сільськогосподарські компанії, а не промислові підприємства.

те, що як і міста ОТГ з дуже низькими надходженнями від ПДФО можуть очікувати дуже низькі надходження від єдиного податку, лінія тренду вказує на інше.

Головною думкою цього аналізу є те, що існує щонайменше 20 ОТГ (3,3% з 666 ОТГ, що функціонували у 2018 році), які дуже свідомо будувалися навколо активів, про які було відомо, що вони приноситимуть дуже великі доходи в бюджет, і при формуванні цих ОТГ були виключені бідніші території, які, принаймні з системної точки зору, мали б з ними об'єднатися. Це свідчить про те, що намагаючись завершити процес об'єднання, уряд не повинен дозволяти утворення ОТГ, які відразу почнуть одержувати надзвичайно високі надходження на душу населення від ПДФО або за рахунок власних доходів, пов'язаних із землею.

*Щонайменше 20 ОТГ (3,3% з 666 ОТГ, що функціонували у 2018 році) свідомо будувалися навколо активів, про які було відомо, що вони приноситимуть дуже великі доходи в бюджет, і при формуванні цих ОТГ були виключені бідніші території, які, принаймні з системної точки зору, мали б з ними об'єднатися.*

Ця позиція в плані політики є дещо нелогічною, якщо виходити з переконання в тому, що основною метою об'єднання є створити фінансово самодостатні ОТГ. Натомість матою має бути створення якомога більше фінансово самодостатніх ОТГ, і така політика потребуватиме, щоб гарно забезпечені громади об'єднувалися принаймні з деякими біднішими територіями навколо них.

Разом з цим варто знову подивитися на наведені вище графіки. Хоча серед міст обласного значення лише декілька мають надходження від ПДФО менше 2000 грн. на душу населення, переважна більшість ОТГ зосереджена навколо або нижче цього порогу. Так, понад 260 з них (40%) мають надходження від ПДФО на рівні 1500 грн. на душу населення або нижче.

Більш того, можна очікувати, що кількість цих бідніших ОТГ (але необов'язково частка) зросте після завершення процесу об'єднання. Отже, хоча слід докладати зусиль для запобігання створення надзвичайно багатих ОТГ, особливості формування яких і будуть чинниками збільшення кількості дуже бідних ОТГ, нереалістично вважати, що більшість ОТГ можна зробити самодостатніми. У підсумку, систему вирівнювання необхідно розширити, якщо очікується, що велика кількість ОТГ надаватиме передані їм публічні послуги на належному рівні.

*Хоча слід докладати зусиль для запобігання створення надзвичайно багатих ОТГ або дуже бідних ОТГ, нереалістично вважати, що більшість ОТГ можна зробити самодостатніми. У підсумку, систему вирівнювання необхідно розширити, якщо очікується, що велика кількість ОТГ надаватиме публічні послуги на належному рівні.*

## IV: Тенденції витрат на інвестиції та освіту

Найбільш надійним показником відносного фінансового становища органів місцевого самоврядування є частка витрат на інвестиції в структурі загальних видатків. Тобто органи місцевого самоврядування, які можуть виділяти велику частку своїх видатків на інвестиції, очевидно знаходяться в кращих умовах, ніж ті, які не мають такої змоги. У таблиці 6 нижче представлені витрати на інвестиції міста Києва, інших міст обласного значення та ОТГ у млрд. грн. (грн. 2018 року) як частки загальних видатків без урахування трансфертів на соціальні виплати[29], а також як суми в розрахунку на одного мешканця в період з 2016 по 2018 роки. Як показують дані таблиці, Київ показує дуже успішні результати за останні три роки: столиці вдалося збільшити частки витрат на інвестиції з 33% до 40% у структурі загальних видатків, при цьому збільшивши показники інвестицій у розрахунку на одного мешканця з 4000 до 6700 грн. Також варто відзначити, що у 2018 році загальні витрати на інвестиції в столиці (19,6 млрд. грн.), де проживає 7,5% населення країни, дорівнювали 60% загальних витрат на інвестиції в містах обласного значення (30,86 млрд. грн.), де проживає 45% населення країни.

*Показником відносного фінансового становища органів місцевого самоврядування є частка витрат на інвестиції, тобто ОМС, що можуть виділяти велику частку своїх видатків на інвестиції знаходяться в кращих умовах, ніж ті, які не мають такої змоги.*

Таблиця 6: Інвестиції Києва, міст обласного значення та ОТГ у 2016-18 роках (млрд. грн. 2019 року)

| | Київ | | | Міста обласного значення | | | ОТГ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | млрд. грн. | % загаль. видатків (без соц. виплат) | на душу насел. | млрд. грн. | % загаль. видатків (без соц. виплат) | на душу насел. | млрд. грн. | % загаль. видатків (без соц. виплат) | на душу насел. |
| **2016** | 11.86 | 33% | 4,080 | 28.44 | 26% | 1,640 | 2.36 | 33% | 1,702 |
| **2017** | 16.81 | 37% | 5,784 | 31.03 | 24% | 1,793 | 4.58 | 26% | 1,465 |
| **2018** | 19.63 | 40% | 6,711 | 30.86 | 23% | 1,793 | 6.90 | 19% | 1,229 |

Разом з цим, з 2016 року витрати на інвестиції як частка загальних видатків знизилися і в містах обласного значення, і в ОТГ. У містах витрати на інвестиції залишається на рівні вище 20% загальних видатків та не зменшується як сума на одного мешканця. Тим не менш, витрати на інвестиції на одного мешканця в містах обласного значення становлять лише 27% від того, що витрачає Київ.

[29] Трансфери на соціальні виплати виключено, оскільки органи місцевого самоврядування мало контролюють ці кошти. З огляду на те, що ОТГ не відповідають за ці трансферти, їх виключення також приводить базову структуру їхніх бюджетів у більшу відповідність до бюджетів міст обласного значення та міста Києва, й таким чином допомагає стандартизувати індикатор "інвестиції як частка загальних видатків" для різних типів органів місцевого самоврядування.

Тенденція в ОТГ є більш проблематичною. У 2016 році новостворені ОТГ могли спрямувати третину своїх видатків на інвестиції. Це дуже хороший рівень, що вказує на благополуччя, але здебільшого завдячував інвестиційним грантам, які уряд надавав для стимулювання об'єднання.

Проте у 2017 році величина цих інвестиційних грантів очевидно зменшилася відносно кількості нових ОТГ, які було утворено, і ця тенденція продовжувалася у 2018 році. В результаті, витрати на інвестиції в ОТГ опустилися нижче 20% загальних видатків та скоротилися майже на 30% у розрахунку на одного мешканця (з 1700 до 1220 грн.). Таким чином, має бути очевидним, що спроможність міст обласного значення та ОТГ робити інвестиції не покращилася у 2017 та 2018 роках, попри те, що саме в ці роки український уряд найсуттєвіше збільшим загальний обсяг коштів у системі внутрішніх міжурядових фінансових відносин.

*У 2016 році новостворені ОТГ могли спрямувати 1/3 своїх видатків на інвестиції. Це дуже хороший рівень, що вказує на благополуччя, проте він здебільшого завдячував інвестиційним грантам, які Уряд надавав для стимулювання об'єднання.*
*У 2017 році величина цих інвестиційних грантів очевидно зменшилася відносно кількості нових ОТГ, і ця тенденція продовжувалася у 2018 році. В результаті, витрати на інвестиції в ОТГ опустилися нижче 20% загальних видатків та скоротилися майже на 30% у розрахунку на одного мешканця.*

У таблиці 7 представлено окремі показники видатків для міст обласного значення, розділені по квінтилях на основі відносної заможності, що вимірюється надходженнями від ПДФО на душу населення. У 1-му квінтилі згруповані найбідніші міста, а в 5-му – найзаможніші. Трансферти на соціальні виплати виключено з розрахунків, адже органи місцевого самоврядування мало контролюють ці кошти, а заробітна плата поєднана з іншими поточними витратами для стандартизації цих видатків для двох років.[30] Перша колонка кожного періоду містить відсоток міського населення, що проживає в кожному квінтилі та в місті Києві, а остання містить показники співвідношення загальних доходів кожного квінтиля до загальних доходів 5-го квінтиля.

Як показують дані останньої колонки, відносне становище найбіднішого квінтиля міст проти найзаможнішого залишається стабільним у період з 2016 по 2018 роки, тоді як відносне становище 2-го, 3-го та 4-го квінтилів покращилося. Це є позитивним і свідчить про те, що система вирівнювання встановила нижню межу загальних доходів для міст, що попали в бідніші квінтилі.

[30] Як зазначалося вище, у 2017 році уряд вимагав, щоб витрати на оплату праці у сфері охорони здоров'я відображалися у звітності як інші операційні витрати в очікуванні запровадження системи договорів на надання послуг у рамках реформування галузі.

Таблиця 7: Показники видатків для міст обласного значення у квінтилях за принципом відносного достатку у 2016 та 2018 роках

| | 2016 | | | | | | | 2018 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | % нас. | Зар. плата та інші опер. витрати, на 1 мешк. | Зар. плата та інші опер. витрати, % від загаль. | Інвест. на 1 мешк. | Інвест. % від загаль. | Загаль. видатки, на 1 мешк. | Загаль. видатки, % Q5 | % нас. | Зар. плата та інші опер. витрати, на 1 мешк. | Зар. плата та інші опер. витрати, % від загаль. | Інвест. на 1 мешк. | Інвест. % від загаль. | Загаль. видатки, на 1 мешк. | Загаль. видатки, % Q5 |
| Q1 | **6%** | 3,479 | 74% | 558 | **12%** | 4,718 | 61% | 8% | 4,483 | 77% | 626 | 11% | 5,801 | 61% |
| Q2 | **9%** | 3,639 | 71% | 795 | **15%** | 5,146 | 66% | 9% | 5,043 | 74% | 925 | 14% | 6,820 | 71% |
| Q3 | **12%** | 3,764 | 67% | 1,044 | **19%** | 5,604 | 72% | 10% | 5,189 | 72% | 1,170 | 16% | 7,221 | 76% |
| Q4 | **37%** | 3,640 | 57% | 1,774 | **28%** | 6,439 | 83% | 36% | 4,856 | 59% | 1,942 | 24% | 8,203 | 86% |
| Q5 | **22%** | 4,156 | 54% | 2,411 | **31%** | 7,742 | 100% | 23% | 5,516 | 58% | 2,561 | 27% | 9,554 | 100% |
| Київ | **14%** | 5,583 | 44% | 4,080 | **32%** | 12,565 | 162% | 15% | 8,118 | 48% | 6,711 | 39% | 17,085 | 179% |
| Усього | **100%** | 4,035 | 55% | 1,990 | **27%** | 7,274 | 94% | 100% | 5,501 | 59% | 2,507 | 27% | 9,395 | 98% |

Натомість інші показники в таблиці є менш позитивними. По-перше, варто зазначити, що відбулися зміни у відсотках населення, що проживає в трьох бідніших квінтилях, а відсоток загального міського населення в найбіднішому квінтилі збільшився з 6% у 2018 році до 8% у 2018 році.

Для наших цілей ще важливішим є те, що заробітна плата та інші поточні витрати як відсоток загальних видатків збільшилися для всіх квінтилів, а також для міста Києва. Збільшення цієї категорії витрат як частки загальних видатків було обумовлено суттєвим підвищенням прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати, який уряд запровадив у 2017 році, про що вже йшлося вище.

Збільшення частки заробітної плати та інших поточних витрат у бюджетах міст обласного значення очевидно призвело до зменшення показників інвестицій, крім міста Києва. Цей спад був найбільшим для міст 4-го та 5-го квінтилів, хоча при цьому показники інвестицій залишалися на рівні близько або вище 25%, що є достатньо здоровим показником. Більш тривожним є скорочення рівнів інвестицій у перших трьох квінтилях – тепер усі вони мають 16% або нижче. Більш того, не лише частки, але й суми інвестицій на одного мешканця радикально відрізняються для перших трьох квінтилів та останніх двох – зокрема, міста 4-го квінтиля витрачають майже на 66% більше, ніж міста 3-го квінтиля, на 100% більше, ніж міста 2-го квінтиля та втричі більше, ніж міста 1-го квінтиля.

Як мінімум, усі ці показники разом знову вказують на те, що Київ одержує надмірне фінансування, що більших зусиль слід докладати для спрямування інвестиційних грантів біднішим містам, і варто серйозно подумати над зміцненням системи вирівнювання.

*Показники вказують на те, що Київ одержує надмірне фінансування, що більших зусиль слід докладати для спрямування інвестиційних грантів біднішим містам, і варто серйозно подумати над зміцненням системи вирівнювання.*

У таблиці 8 нижче представлені аналогічні показники для ОТГ за 2016, 2017 та 2018 роки. Але тут ми ще додаємо кількість населення для кожного року, щоб мати змогу відстежити збільшення кількості людей, які проживають в ОТГ, а також частики тих, хто проживає в більш заможних чи бідніших ОТГ. Як показують дані, частка загального населення, що проживає у трьох бідніших квінтилях, збільшилася на 4% з 2016 року, а частка тих, хто проживає у двох більш заможних квінтилях, відповідно зменшилася на 5%. Важко сказати, чи продовжуватиметься ця тенденція, але все рівно це вказує на те, що більш заможні громади вирішили об'єднатися першими, і що з часом частка бідніших ОТГ продовжуватиме зростати.

### Таблиця 8: Показники видатків для ОТГ у квінтилях за принципом відносного достатку у 2016 та 2018 роках

| | 2016 | | | | | | 2017 | | | | | | 2018 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Нас. | % нас. | Інвест. на 1 мешк. | Інвест. % від загаль. | Загаль. видатки, на 1 мешк. | Загаль. видатки, % Q5 | Нас. | % нас. | Інвест. на 1 мешк. | Інвест. % від загаль. | Загаль. видатки, на 1 мешк. | Загаль. видатки, % Q5 | Нас. | % нас. | Інвест. на 1 мешк. | Інвест. % від загаль. | Загаль. видатки, на 1 мешк. | Загаль. видатки, % Q5 |
| **Q1** | 0.20 | 15% | 1,308 | 30% | 4,316 | 61% | 0.48 | 15% | 1,004 | 21% | 4,866 | 62% | 0.96 | 17% | 822 | 16% | 5,210 | **63%** |
| **Q2** | 0.23 | 17% | 1,376 | 31% | 4,480 | 64% | 0.56 | 18% | 1,241 | 23% | 5,403 | 69% | 1.08 | 19% | 991 | 17% | 5,985 | **72%** |
| **Q3** | 0.32 | 23% | 1,487 | 30% | 4,890 | 69% | 0.72 | 23% | 1,206 | 21% | 5,715 | 73% | 1.26 | 22% | 1,042 | 16% | 6,315 | **76%** |
| **Q4** | 0.29 | 21% | 1,528 | 29% | 5,281 | 75% | 0.71 | 23% | 1,264 | 22% | 5,798 | 74% | 1.19 | 21% | 1,268 | 18% | 6,930 | **84%** |
| **Q5** | 0.34 | 25% | 2,504 | 36% | 7,050 | 100% | 0.65 | 21% | 2,516 | 32% | 7,868 | 100% | 1.12 | 20% | 1,981 | 24% | 8,268 | **100%** |
| **Усього** | 1.39 | 100% | 1,702 | 32% | 5,350 | 76% | 3.12 | 100% | 1,465 | 24% | 5,992 | 76% | 5.61 | 100% | 1,229 | 19% | 6,581 | **80%** |

Разом з цим, видається, що система вирівнювання працює достатньо добре, принаймні для попередження збільшення розривів між заможнішими та біднішими ОТГ. Як і для міст обласного значення, ці розриви суттєво зменшилися з 2016 року. Однак водночас, так само як у містах, частки інвестицій та суми інвестицій на одного мешканця істотно скоротилися: у 2018 році лише ОТГ у найзаможнішому квінтилі мали інвестиції вище 20%, а інвестицій на одного мешканця істотно зменшилися у всіх квінтилях.

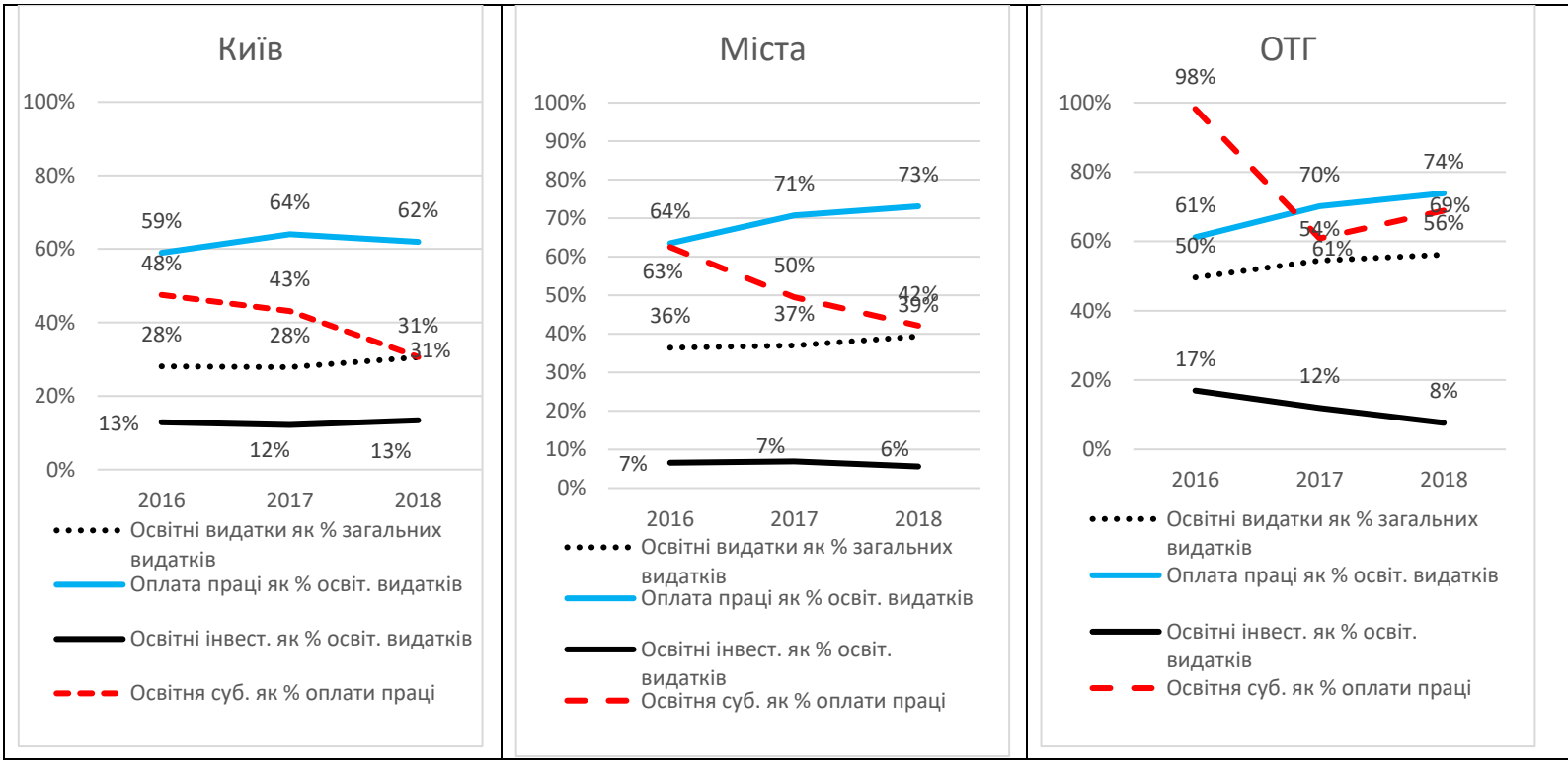
Різке скорочення витрат ОТГ на інвестиції великою мірою обумовлено тим, що у 2016 році винятково великі інвестиційні гранти надавалися для стимулювання процесу об'єднання громад. Однак розміри цих грантів суттєво знизилися у 2017 та 2018 роках із збільшенням кількості утворених ОТГ. Крім цього, підвищення прожиткового мінімум та заробітної плати у 2017 році, як і для міст обласного значення, зменшило доходи, якими ОТГ могли вільно розпоряджатися, що також було чинником зменшення витрат на інвестиції.

На графіках 15, 16 та 17 нижче представлено окремі показники витрат на освіту міста Києва, інших міст обласного значення та ОТГ у період з 2016 по 2018 роки. До цих показників слід ставитися обережно, адже хоча всі три типи органів місцевого самоврядування відповідають за освіту, характер їхніх функцій у цій сфері на практиці відрізняється, так само як і структура загальних видатків. Наприклад, Київ та міста обласного значення одержують більші кошти в рамках медичної субвенції, ніж ОТГ, і відповідно витрачають більші частки бюджетів на охорону здоров'я. Напевне, це найбільша причина того, що витрати на освіту в Києві та містах становлять суттєво меншу частку загальних видатків, ніж в ОТГ.

Так само, Київ та принаймні деякі міста обласного значення витрачають кошти на функції у сфері освіти, які відсутні на рівні ОТГ, або які є набагато менш поширеними. Наприклад, Київ виділяє певні кошти на університетську освіту, також Київ та міста обласного значення частіше підтримують підвищення кваліфікації вчителів та дошкільну освіту, ніж ОТГ. Ці додаткові витрати на оплату праці не покриваються за рахунок освітньої субвенції, яка призначена для фінансування лише заробітної плати вчителів середніх шкіл.[31] Унаслідок цього частка витрат на оплату праці, що покривається за рахунок освітньої субвенції, є суттєво меншою в містах обласного значення та Києві, ніж в ОТГ. Також, дані ОТГ щодо освітньої субвенції як відсотку витрат на оплату праці педагогічних працівників є дещо сумнівними, ймовірно через те, що принаймні деякі ОТГ одержували субвенцію, але все ще мали взяти на себе функцію виплати заробітної плати вчителів від районів.

Незважаючи на ці проблеми щодо інтерпретації деяких даних, наведені графіки є важливими, оскільки показують подібні тенденції для всіх типів органів місцевого самоврядування. Незалежно від відмінностей у структурах бюджетів, витрати на освіту як частки загальних видатків збільшилися в Києві, інших містах обласного значення та ОТГ з 2016 року. І хоча витрати на оплату праці педагогічних працівників як відсоток загальних видатків на освіту в Києві збільшилися лише незначної мірою з 2016 року, їх зростання було доволі суттєвим для міст обласного значення та ОТГ, і наразі ці витрати знаходяться на рівні близько 75% для обох типів органів місцевого самоврядування.

Графіки 15-17: Окремі показники витрат на освіту в місті Києві, інших містах обласного значення та ОТГ у 2016-2018 роки




[31] На відміну від більшості країн, в Україні середня освіта охоплює всі класи з 1 по 12.

Водночас, витрати на інвестиції як частка видатків на освіту залишилися стабільними в Києві, але скоротилися в містах обласного значення і ще більшою мірою скоротилися в ОТГ. Можливо найважливішим є те, що частка витрат на оплату праці педагогічних працівників, що покривається за рахунок освітньої субвенції, істотно зменшилася в Києві та містах обласного значення і меншою мірою в ОТГ, оскільки останні забезпечують менше освітніх функцій, для яких оплата праці не включена до субвенції.

Тим не менш, головною думкою є те, що відображені на графіках тренди в більшості обумовлені підвищенням мінімальної заробітної плати на 13% у 2017 році. Це вплинуло на заробітні плати більшості працівників публічного сектору, в тому числі вчителів, адже встановлені розміри прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати використовуються для розрахунку посадових окладів. Підвищення заробітної плати в публічному секторі у свою чергу суттєво збільшило операційні витрати органів місцевого самоврядування загалом і витрат на оплату праці у сфері освіти зокрема.

На щастя, таке збільшення витрат на оплату праці деякою мірою було компенсовано тим, що завдяки підвищенню мінімальної заробітної плати збільшилися надходження органів місцевого самоврядування від частки ПДФО. Але ця компенсація була лише частковою, і загальний ефект у сфері освіти та в більш ширшому контексті був таким, що збільшені витрат на оплату праці витіснили витрати на інвестиції. Таким чином, підвищення мінімальної заробітної плати фактично створило нефінансовані повноваження у сфері освіти, які повинні були супроводжуватися збільшенням освітньої субвенції, але цього не сталося.

# VI. Висновки та рекомендації

Починаючи з 2014 року, Україна здійснила вагому кроки для реорганізації системи місцевого самоврядування та реформування системи внутрішніх міжурядових фінансових відносин. Наразі 54% сільського населення проживають в ОТГ, які мають бути достатньо великими для того, щоб управляти власною інфраструктурою та системою шкіл. Національний уряд також продемонстрував значні результати у забезпеченні доходів органів місцевого самоврядування попри війну та рецесію.

Реформи 2014 року щодо системи внутрішніх міжурядових фінансових відносин замінили складну та непрозору дотацію вирівнювання на окремі субвенції на освіту та охорону здоров’я і меншу, але чітко обчислювану дотацію вирівнювання доходної спроможності. Субвенції допомогли внести ясність у повноваження у сферах освіти та охорони здоров’я, а нові більш ефективні та прозорі дотації вирівнювання стали запобіжниками проти появи надзвичайних фінансових розривів серед органів місцевого самоврядування. Ці реформи також суттєво розширили повноваження міст обласного значення, громад та ОТГ щодо справляння податків, і в період з 2014 по 2018 роки їхні власні доходи зросли з 42 до 69 млрд. грн. (64%).

У 2016 році Міністерство освіти і науки запровадило нову формулу розподілу освітньої субвенції, яка чітко показала, що відтепер утримання та поліпшення закладів середньої освіти має вважатися “власною функцією” органів місцевого самоврядування, що допомогло внести ясність у повноваження в даній сфері. Того ж року було прийнято законодавство про створення системи

охорони здоров'я на основі єдиного платника, що в перспективі має зменшити відповідальність органів місцевого самоврядування за фінансування медицини.

Можливо найважливішим є те, що структури доходів та видатків міст обласного значення та ОТГ стають дедалі більш подібними, а роль районів чітко зменшується. Нещодавно оголошені наміри уряду щодо завершення процесу об'єднання громад на початку 2020 року пришвидшать цей процес, так само як і поширення системи єдиного платника на лікарні. Усе це є позитивним для перспективи досягнення основної цілі – зробити міста та ОТГ в Україні найважливішим рівнем урядування на субнаціональному рівні, передавши їм повноваження за надання більшості повсякденних публічних послуг.

Тим не менш, уряд ще має прийняти та реалізувати низку критично важливих рішень. Після завершення процесу об'єднання найважливішим питанням є майбутній статус областей. Наприкінці терміну повноважень уряду Порошенка з'явилися плани надати областям нові повноваження щодо нагляду за законністю та фінансовою доброчесністю рішень, які приймають міста обласного значення та ОТГ, водночас зберігаючи їх демократично обрані ради.

На жаль, ці плани залишають без відповіді питання, які постійно постають у контексті реформи місцевого самоврядування в Україні ще з часів здобуття незалежності: Чи мають області бути територіальними представництвами національного уряду або демократично обраними регіональними урядами? У будь-якому з цих варіантів, які повноваження вони повинні зберігати відносно районів, міст обласного значення та ОТГ, що знаходяться 'під' ними? Сподіваємось, що чинний уряд матиме політичну волю та парламентську більшість надати чіткі відповіді на ці по суті конституційні питання.

З нашого боку, ми вважаємо, що існують вагомі причини в контексті національної безпеки для трансформування областей на територіальні представництва національного уряду і так само вагомі причини в контексті публічного адміністрування зменшити їхній вплив на міста обласного значення та ОТГ. Але яким би шляхом не пішов уряд у цих питаннях, повноваження областей перевіряти належність правових та фінансових рішень органів місцевого самоврядування мають стосуватися лише перевірки фактично прийнятих рішень, а відповідні рішення мають підлягати судовому оскарженню. Так само, незалежно від того, як буде побудована кінцева структура органів влади в областях, вони не повинні мати змогу переміщати кошти серед органів місцевого самоврядування на власний розсуд, керуючись власними судженнями про те, кому ці кошти більше потрібні.

Відносно районів постає той самий набір питань. Проте, тут формується консенсус щодо необхідності скорочення їх кількості, а також перетворення на підрозділи державної адміністрації, основною відповідальністю яких має бути нагляд та супроводження реорганізації регіональних лікарень. Якщо уряд зможе швидко здійснити кроки для вирішення цих питань, уже буде зроблено багато для прояснення майбутньої структури субнаціонального устрою в Україні.

Новому уряду також краще уникати протиріч та нестабільності певних рішень з фінансових питань, які приймалися попереднім урядом. Як ми бачили, більшість нових коштів, які уряд вкладав у систему внутрішніх міжурядових фінансових відносин у 2017 та 2018 роках, спрямовувалися областям та районам у формі дискреційних грантів. Великі дотації вирівнювання надавалися районам, за які фактично сплачували міста обласного значення. І замість того щоб посилити освітню

субвенцію після підвищення мінімальної заробітної плати, уряд створив нову дотацію на утримання закладів, розподіл якої здійснювали області.

У подальшому уряду слід радикально зменшити кошти дискреційних грантів, які надаються областям та районам і перевести ці кошти в механізми, що розподіляють трансферти містам обласного значення та ОТГ за формулами. На практиці це означатиме посилення певної конфігурації освітньої субвенції та, що є ще важливішим, системи вирівнювання.

Для початку, уряду слід залишити сподівання на те, що завершення процесу об'єднання громад зможе якимось чином створити фінансово самодостатні ОТГ. Звичайно, існують кращі та гірші способи завершення цього процесу, і як мінімум, громади з надзвичайно потужною податковою базою мають бути зобов'язані приєднати до себе стільки бідніших сусідніх громад, скільки це є технічно можливим. Неможна очікувати, що об'єднання переважно бідних міст з переважно бідними сільськими громадами надасть велику кількість ОТГ, які не потребуватимуть фінансової підтримки. Навпаки, завершення процесу об'єднання громад скоріше радикально збільшить потреби у виплатах з метою вирівнювання.

У цьому контексті ті, хто формує політику, також мають полишити ідею про те, що в найкращому з усіх світів система вирівнювання буде само-збалансованою. Так, існують слушні причини для того, щоб Київ долучився до цієї системи, а гроші, які наразі спрямовуються в райони для штучної підтримки їх життєздатності, можуть бути передані містам обласного значення та ОТГ. Але навіть із запровадженням цих кроків, скоріш за все уряду також потрібно буде збільшити кошти, які він вносить у систему базових/реверсних дотацій.

Якою саме має бути сума додаткових коштів є відкритим питанням, на яке ніколи не можна надати однозначної відповіді. Разом з цим, доцільно розглядати це питання поруч з деякими більш технічними питаннями, які впливатимуть як на способи перерозподілу коштів серед органів місцевого самоврядування, так і на потреби в додаткових коштах.

Першим з таких питань є таке: чи має система вирівнювання базуватися лише на надходженнях від ПДФО на душу населення, або інші спільні податки, головним чином акцизний податок, також мають використовуватися для розрахунку (та виплат) базових/реверсних дотацій. Відповідь практично з повною впевненістю є такою, що інші спільні податки повинні бути включені до системи, оскільки існують доходи, які органи місцевого самоврядування не можуть контролювати, але які можуть мати глибокий вплив на місцеві бюджети.

Друге питання стосується того, чи частка ПДФО перераховується в місцевий бюджет за місцем роботи чи за місцем проживання особи. Тут також технічна відповідь є простою: сплата частки ПДФО за місцем роботи надає надмірне фінансування міським центрам за рахунок громад, де переважно проживають платники податків, що створює викривлені стимули для міст та ОТГ не включати навколишні території до своєї адміністративно-територіальної одиниці.

Разом з цим, перейти на систему сплати ПДФО за місцем проживання може бути складно з політичних та технічних причин. З технічної точки зору, це можу бути складно, якщо Міністерство фінансів не може легко встановити зв'язок між виплатами ПДФО, які робить роботодавець від імені працівника, та адресою його проживання. А з політичної точки зору, великі потужні міські центри практично одностайно виступають проти цієї ідеї. Натомість майже у всіх країнах, де частка ПДФО

йде органам місцевого самоврядування, ці надходження сплачуються в бюджети за місцем проживання, а не за місцем роботи.

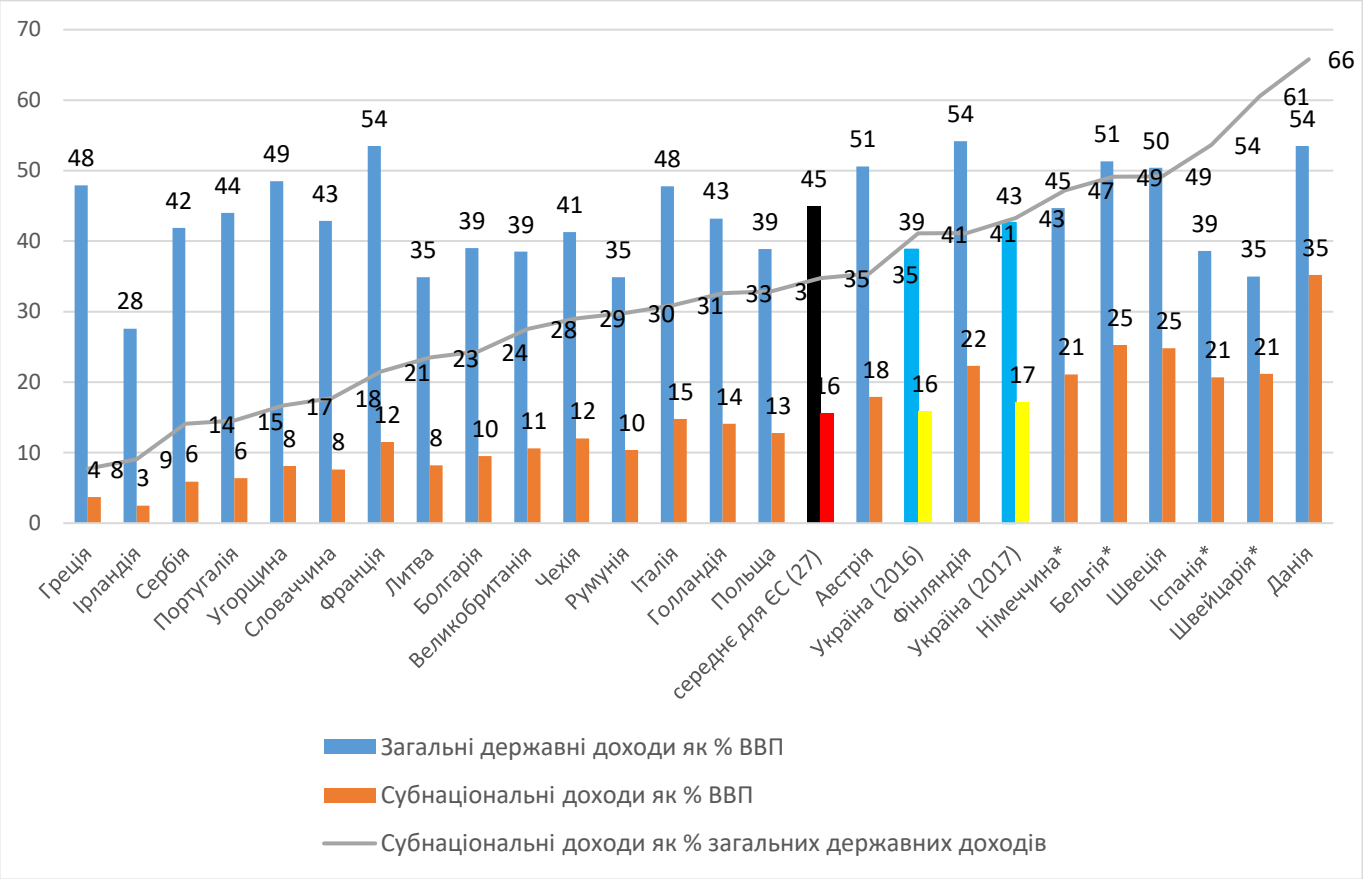
Хоча було б добре розглянути та вирішити ці питання якомога швидше, немає причин тому, щоб не розпочати робити важливі коригування системи вже зараз. Для початку, базовий рівень вирівнювання, який використовується для районів, має обчислюватися окремо від порогів, які використовуються для міст обласного значення та ОТГ. Крім цього, уряд має повністю фінансувати одержані таким чином витрати на вирівнювання для районів.

Виключення районів з розрахунку базового рівня вирівнювання відповідно підвищить цей показник для міст обласного значення та ОТГ. Це збільшить кількість тих, які матимуть право на базову дотацію, і скоротить кількість тих, які будуть зобов'язані сплачувати реверсні дотації. Таким чином, виключення районів з розрахунку практично неодмінно вимагатиме від уряду збільшення розміру внеску в систему.

Але варто знову наголосити, що наразі уряд практично нічого не сплачує в систему, вирішивши замість цього використовувати кошти, які могли б бути частиною вирівнювання, для підтримки бюджетів областей та районів. Очевидно, в цьому мало сенсу. Більш того, Київ повинен долучитися до системи, а вже ступені внесків з боку столиці та національного уряду можна уточнювати, коригуючи пороги вирівнювання.

# Додаток 1

## Графік 1. Субнаціональні доходи як % ВВП і % загальних державних доходів у 2016 році




Джерело: EuroStat. *Федеральні держави

# Додаток 2: Методологічні аспекти роботи з даними

У цьому Додатку представлено методологічний підхід, який використовувався для очищення та зведення даних про населення, адміністративно-територіальні одиниці та фінанси, що використовуються в цьому звіті. Усі фінансові дані взято з системи державного казначейства України. Ця система фіксує всю інформацію про доходи і видатки всіх органів державного управління, включаючи органи місцевого самоврядування, відповідно до прийнятої в Україні бюджетної класифікації. Кожен орган місцевого самоврядування має свій унікальний код у системі казначейства, який позначає його тип (область, місто, район, громада чи ОТГ) та область. Дані про доходи були надані за економічною класифікацією, а дані про видатки – в змішаному вигляді, тобто за функціональною та економічною класифікаціями.

Дані системи казначейства не були послідовними з року в рік. Деякі невідповідності виникали в результаті зміни у кількості та типах органів місцевого самоврядування. Інші стосувалися змін у класифікації доходів і видатків органів місцевого самоврядування, а також обчислення кількості мешканців. Війна та окупація спричинили зміни в кількості адміністративно-територіальних одиниць та відповідної чисельності населення. Реформи та урядові рішення призвели до змін у

класифікації доходів і видатків органів місцевого самоврядування, а також інших змін у кількості адміністративно-територіальних одиниць та відповідної чисельності населення в цих одиницях, у тому числі завдяки утворенню ОТГ, кількох нових міст обласного значення та продовження існування районів, які не мають власного населення, оскільки все населення тепер відноситься до ОТГ, але все ще мають доходи і видатки.

Крім цього з часом для кількох кодів було змінено назви й призначення порівняно з 2014 роком, тож нижче в переліку кодів ми вказали номера кодів для різних доходів з роком у дужках, що позначає рік, коли цей код використовувався для відповідних доходів.

### Кількість і чисельність населення в органах місцевого самоврядування

Для забезпечення порівнянності даних за весь період, з файлів були виключені дані по Криму, Севастополю та окупованим територіям Донецької та Луганської областей, і населення цих областей було відповідним чином скориговано.[32] З аналізу були включені такі міста і райони:

| Код | Адміністративно-територіальна одиниця | Код | Адміністративно-територіальна одиниця |
|---|---|---|---|
| **Донецька область** | | **Луганська область** | |
| 05201000000 | м. Донецьк | 12201000000 | м. Луганськ |
| 05205000000 | м. Горлівка | 12202000000 | м. Алчевськ |
| 05206000000 | м. Дебальцеве | 12203000000 | м. Антрацит |
| 05210000000 | м. Докучаєвськ | 12204000000 | м. Брянка |
| 05212000000 | м. Єнакієво | 12205000000 | м. Кіровськ |
| 05213000000 | м. Жданівка | 12206000000 | м. Хрустальний |
| 05214000000 | м. Кіровське | 12207000000 | м. Сорокіне |
| 05219000000 | м. Макіївка | 12209000000 | м. Первомайськ |
| 05224000000 | м. Сніжне | 12210000000 | м. Ровеньки |
| 05225000000 | м. Торез | 12212000000 | м. Довжанськ |
| 05226000000 | м. Харцизьк | 12214000000 | м. Кадіївка |
| 05227000000 | м. Шахтарськ | 12301000000 | Антрацитівський район |
| 05228000000 | м. Ясинувата | 12304000000 | Сорокинський район |
| 05301000000 | Амвросіївський район | 12306000000 | Лутугинський район |
| 05302000000 | Бахмутський район | 12309000000 | Новоайдарський район |
| 05304000000 | Волноваський район | 12311000000 | Перевальський район |
| 05309000000 | Мар'їнський район | 12312000000 | Попаснянський район |
| 05310000000 | Новоазовський район | 12314000000 | Слов'яносербський район |
| 05314000000 | Старобешивський район | 12315000000 | Станично-Луганський р-н |
| 05315000000 | Тельманівський район | | |
| 05316000000 | Шахтарський район | | |
| 05317000000 | Ясинуватський район | | |

[32] http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80

Ці дані також потребували коригування з огляду на створення кількох нових міст обласного значення, а також створення 159 нових ОТГ у 2016 році та ще 207 ОТГ у 2017 році. У 2015 році в областях 9 і 25 міста Бурштин і Новгород-Сіверський були віднесені до міст обласного значення. У 2016 році до міст обласного значення були віднесені Гадяч (область 16), Бережани, Кременець (область 19), а місто обласного значення Красний Лиман було перетворено на Краснолиманську ОТГ (область 5).

Усе це разом означає, що протягом усього періоду немає повної відповідності між даним про кількість адміністративно-територіальних одиниць та відповідне населення.

У даних Міністерства фінансів про населення за 2018 рік міститься Таїровська ОТГ (Одеська область), яка може бути відображена в даних про доходи, але відсутня в даних про видатки.

### Зведення даних по органах місцевого самоврядування

Зведення фінансових даних по органах місцевого самоврядування проводилося із застосуванням однакового підходу для доходів і для видатків з тим, щоб одержати порівнювані набори даних. При цьому ми не включали місцеві трансферти, які надаються безпосередньо, не в рамках державної субвенції.

Дані по областях містять лише доходи і видатки обласних державних адміністрацій. Для цього аналізу ми не зводили дані про доходи і видатки усіх органів місцевого самоврядування в межах конкретної області до рівня області. Дані про міста обласного значення були двох типів: міста, які є самостійними одиницями, і міста, які також мають прилеглі громади. Для другого типу дані були зведені, і саме зведені дані по містах використовувалися при аналізі.

Дані по районах містять лише доходи і видатки районних державних адміністрацій, без громад. Натомість дані по необ'єднаних громадах були зведені до рівня районів.

### Доходи

Доходи і видатки органів місцевого самоврядування в Україні розділяються на два фонди: загальний фонд, коштами якого можна розпоряджтися вільно, і спеціальний фонд.

Практика розділення доходів і видатків на загальний та спеціальний фонди була запроваджена у 2000 році з метою зменшення використання позабюджетних коштів. Очевидно, що цієї мети було досягнуто, але з того часу ці фонди перетворилися на складну систему визначення цільового спрямування конкретних доходів на конкретні видатки. Таблиця нижче показує, як ця система еволюціонувала з 2014 року.

| | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Кількість доходів, які зараховуються до спеціального фонду |
|---|---|---|---|
| 2014 | 85% | 15% | 64 |
| 2015 | 93% | 7% | 35 |
| 2016 | 93% | 7% | 41 |
| 2017 | 90% | 10% | 41 |
| 2018 | 93% | 7% | 38 |

Як видно з даних таблиці, відносний розмір фондів та доходи, які зараховуються до спеціального фонду суттєво змінювалися з року в рік. Наразі ті, хто формує політику, виправдовують існування спеціального фонду тим, що це є спосіб відстеження доходів, які мають цільове спрямування, зокрема екологічний податок має фінансувати видатки на заходи з охорони навколишнього середовища. При цьому найважливіші цільові кошти в українській системі внутрішніх міжурядових фінансових відносин, а саме освітня та медична субвенції, не входять до спеціального фонду, але тим не менш використовуються за призначенням.

З точки зору бухгалтерського обліку, для Міністерства фінансів має бути так само просто відстежити, чи використовуються цільові кошти за призначенням, порівнявши окремі доходи з відповідними категоріями видатків.

Таким чином, таке розділення та фонди не враховує найважливіші доходи, які мають цільове спрямування, і насправді не покращує здатність уряду здійснювати моніторинг використання доходів та видатків у межах цих фондів. З цієї причини ми вважаємо, що це розділення не є необхідним.

Але головним є те, що уряд має прагнути зменшити та стабілізувати кількість доходів у системі, які мають цільове спрямування, оскільки загалом визначення цільового спрямування обмежує автономію органів місцевого самоврядування, а щорічні зміни кількості та видів таких доходів ускладнює бюджетне планування.

У цілях даного звіту розділення між цими двома фондами не бралося до уваги з тим, щоб представити синтезовану картину фінансів органів місцевого самоврядування відповідно до основних аналітичних категорій, які зазвичай використовуються в такому аналізі (власні доходи, спільні податки і збори, загальні субвенції, якими можна вільно розпоряджатися, галузеві субвенції, інвестиційні гранти і субсидії). Дотримання поділу на два різні фонди порушило б ці базові категорії та зробило б їх такими ж нестабільними, як і щорічні рішення про склад спеціального фонду.[33]

У даний казначейства за 2018 рік, які ми одержали, було введено низку нових доходів, пов’язаних з місцевими субвенціями на основі державних субвенцій. Кожен з них було поєднано з даними державних субвенцій, щоб мати єдину статтю доходу, яка надає інформацію про те, який орган місцевого самоврядування зрештою отримав ці кошти. Назва державної субвенції була збережена як така, що є релевантною для консолідації. Повний перелік наведено в Додатку 4.

Спосіб зведення конкретних статей доходів у більш широкі категорії, які використовуються у звіті, представлено в Додатку 3. Подальша агрегація категорій була такою:

| | |
|---|---|
| Спільні податки | ПДФО, податок на прибуток підприємств, акцизний податок, екологічний податок |

[33] Навіть у цілях контролю, можливо, існують кращі способи відстежувати використання цільових надходжень, ніж ділити бюджет на два фонди. Також можна поставити під питання, чи повинен центральний уряд визначати цільове використання для коштів, які (відповідно до законодавства) вважаються власними доходами, якими орган влади може вільно розпоряджатися.

| | |
|---|---|
| Власні доходи | Єдиний податок, податок на нерухоме майно та земельний податок, оренда, кошти від продажу землі, доходи від майна, інші місцеві податки і збори |
| Вирівнювання | Дотації вирівнювання, стабілізаційні дотації |
| Інші | Субвенції, пов’язані з видатками на охорону здоров’я, субвенції на професійно-технічну освіту, Нова українська школа |
| Інвестиційні гранти | Інвестиційні гранти, донорські гранти |

Для аналізу в розрізі квінтилів субвенції, пов’язані із соціальними виплатами, були виключені як з доходів, так і з видатків. Цього року квінтилі використовуються замість квартилів для кращої стратифікації даних в аналітичних цілях.

## Видатки

Дані про видатки організовані за функціональними категоріями, а в межах кожної функції – за економічними кодами. Для того щоб одержати придатні для роботи набори даних, було проведено два типи зведення даних. Функціональні категорії, які використовувалися в період 2014-2017 роки були об’єднані таким чином, щоб відповідати функціональним категоріям, які використовувалися у 2018 році, як представлено в таблиці нижче:

| Функціональна категорія | Об’єднано з |
|---|---|
| 010000/0100 Державне управління | 0100 Державне управління |
| 060000/7000 Правоохоронна діяльність і забезпечення безпеки держави | 8000 Видатки, не віднесені до основних груп |
| 070000/1000 Освіта | 1000 Освіта |
| 080000/2000 Охорона здоров’я | 2000 Охорона здоров’я |
| 090000/3000 Соціальний захист і соціальне забезпечення | 3000 Соціальний захист і соціальне забезпечення |
| 100000/6000 Житлово-комунальне господарство | 6000 Житлово-комунальне господарство |
| 110000/4000 Культура і мистецтво | 4000 Культура і мистецтво |
| 120000/7200 Засоби масової інформації | 8000 Видатки, не віднесені до основних груп |
| 130000/5000 Фізична культура і спорт | 5000 Фізична культура і спорт |
| 150000/6300 Будівництво | 7000 Економічна діяльність |
| 160000/7300 Сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство | 7000 Економічна діяльність |
| 170000/6600 Транспорт, дорожнє господарство, зв’язок, комунікації та інформатика | 7000 Економічна діяльність |
| 180000/7400 Інші послуги, пов’язані з економічною діяльністю | 7000 Економічна діяльність |
| 200000/7600 Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека | 8000 Видатки, не віднесені до основних груп |
| 210000/7800 Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха | 8000 Видатки, не віднесені до основних груп |
| 230000/9000 Обслуговування боргу | 8000 Видатки, не віднесені до основних груп |
| 240000/9100 Цільові фонди | 7000 Економічна діяльність |
| 250000/8000 Видатки, не віднесені до основних груп | 8000 Видатки, не віднесені до основних груп |

Економічні коди були об’єднані таким чином:

Оплата праці і нарахування:

- 2110 Оплата праці
- 2120 Нарахування на оплату праці

Оплата комунальних послуг та енергоносіїв:

- 2270 Оплата комунальних послуг та енергоносіїв

Інші поточні витрати:

- 2210 Предмети, матеріали, обладнання та інвентар
- 2220 Медикаменти та перев’язувальні матеріали
- 2230 Продукти харчування
- 2240 Оплата послуг (крім комунальних)
- 2250 Видатки на відрядження
- 2280 Дослідження і розробки, окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм
- 2800 Інші поточні видатки
- 9000 Нерозподілені видатки

Обслуговування боргу:

- 2410 Обслуговування внутрішніх боргових зобов’язань
- 2420 Обслуговування зовнішніх боргових зобов’язань

Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям):

- 2610 Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)
- 2630 Поточні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям

Трансферти фізичним особам:

- 2710 Виплата пенсій
- 2720 Стипендії
- 2730 Виплата допомоги населенню

Капітальні видатки:

- 3110 Придбання обладнання і предметів довгострокового користування
- 3130 Капітальний ремонт
- 3140 Реконструкція та реставрація
- 3120 Капітальне будівництво (придбання)
- 3160 Придбання землі та нематеріальних активів
- 3210 Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)
- 3240 Капітальні трансферти населенню
- 3220 Капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів

2620 Поточні трансферти органам державного управління інших рівнів
3220 Капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів