

Аналітична довідка  
щодо підвищення фінансової спроможності об'єднаних територіальних  
громад

Реформа міжбюджетних відносин, реалізацію якої розпочато в 2015 році, відкрила новий етап розвитку місцевих бюджетів на засадах бюджетної самостійності та фінансової незалежності. Вона має на меті побудову нової моделі управління суспільством на основі створення фінансово самодостатніх громад.

Починаючи з 01.01.2016 в області почали діяти 6 об'єднаних територіальних громад, з 01.01.2017 їх стало 16, з 01.01.2018 – 36.

Місцеві бюджети об'єднаних територіальних громад на 2018 рік затверджені своєчасно.

Внаслідок адміністративно-територіальної реформи кількість місцевих бюджетів області зменшилась з 320 до 220. Це надало змогу громадам перебрати на себе більшість повноважень, підвищити фінансову спроможність територій та ефективність використання фінансових ресурсів.

Починаючи з 2014 року Урядові ініціативи в цьому напрямку дали змогу відчутно покращити фінансову спроможність громад.

20 новостворених громад області у зв'язку з переходом на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України з 1 січня 2018 року отримали в управління додатковий ресурс, який у порівнянні з 2017 роком зріс у 3,7 рази.

Зокрема, новостворені громади отримують трансферти з державного бюджету на загальну суму 636,5 млн. грн., з них:

- дотації – 85,1 млн. грн.;
- освітні субвенції – 336,2 млн. грн.;
- медичні субвенції – 136,2 млн. грн.;
- на формування інфраструктури громад – 75,1 млн. грн.;
- інші субвенції – 3,9 млн. грн.

З обласного бюджету за обласними програмами вказаним громадам виділено 10,2 млн. грн.

Також в 1,7 рази зросли власні доходи громад у зв'язку з отриманням до бюджетів податку на доходи фізичних осіб, який у 2018 році складає 255,8 млн. грн.

Завдяки новій моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів вдалося забезпечити позитивну динаміку надходжень до місцевих бюджетів ОТГ.

Аналіз доходів об'єднаних територіальних громад, які функціонують більше одного року, показує, що, на відміну від інших рівнів місцевого самоврядування, ОТГ демонструють кращі темпи зростання власних доходів. Вони навіть більші, ніж по бюджетах міст обласного значення.

Так, протягом січня-травня 2018 року до загального фонду місцевих бюджетів області надійшло 4216,2 млн. грн., що становить 41,8 відсотка від

річної суми, затвердженої місцевими радами, або 106,1 відсотка від плану на 5 місяців. Перевиконання плану становить 242,1 млн. грн.

За підсумками 5 місяців ц.р. виконані усі зведені бюджети міст, районів і об'єднаних територіальних громад.

В порівнянні з відповідним періодом минулого року надходження до загального фонду місцевих бюджетів області зросли (у співставних умовах) на 619,9 млн. грн., або на 17,2 %, у т.ч. по містах обласного значення – на 15,1 %, по районах – на 17,7 %, по ОТГ – на 17,8 %.

Найбільшого зростання досягли: Воскресенська ОТГ – у 1,9 рази, Біленьківська і Петро-Михайлівська ОТГ – у 1,5 рази. Найменший приріст: по Оріхівській ОТГ – на 4,3 %, по Павлівській – на 7,1 %, по Приазовській – на 7,4 %. По Новоуспенівській ОТГ взагалі відбулося зниження надходжень на 13,7 %. (таблиця 1)

Аналіз виконання планових показників місцевих бюджетів за підсумками 5 місяців 2018 року свідчить про те, що при плануванні наявна податкова база врахована не в повній мірі. Всього обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів області станом на 01.06.2018 затверджений місцевими радами на 2018 рік у сумі 10 075,8 млн. грн., що на 6 % або на 568,3 млн. грн. більше фактичних надходжень 2017 року (у співставних умовах), в той час як по ОТГ заплановані надходження (у співставних умовах) нижче рівня минулого року на 0,8%.

Співставлення рівня запланованого на рік темпу приросту (зниження) доходів загального фонду з фактичним темпом за січень – травень ц.р. свідчить про необґрунтоване заниження планових показників більшістю місцевих рад області.

Найбільше зниження доходів у 2018 році серед податкоспроможних територій прогнозують Таврійська ОТГ (на 22,8 %), Кирилівська ОТГ (на 16,5 %), Новоуспенівська ОТГ (на 16,2 %).

Затверджені показники по доходах не відповідають стану соціально - економічного розвитку територій. Тобто, місцевими органами влади ще на стадії планування занижено рівень дохідної спроможності місцевих бюджетів, завдяки чому, відповідно, занижено забезпеченість видатків.

У структурі надходження доходної частини місцевих бюджетів ОТГ станом на 01.06.2018 найбільшу питому вагу складає податок на доходи фізичних осіб – 46,2 %. Плата за землю і єдиний податок з сільськогосподарських виробників складають відповідно 15,9 % і 14,4 %. Питома вага єдиного податку на підприємницьку діяльність складає 8,9 %, акцизного податку – 9,9 %, інших податків і зборів – 4,7 %.

За січень – травень 2018 року до бюджетів об'єднаних територіальних громад надійшло податку на доходи з фізичних осіб у сумі 160,3 млн. грн., або 110,2 % до плану 5 місяців. В порівнянні з відповідним періодом минулого року надходження збільшилися на 23 %, або на 29,9 млн. грн. Найбільше зростання: по Воскресенській ОТГ – у 2,9 рази (або на 4,3 млн. грн.), по Кирилівській ОТГ – у 1,6 рази (на 1,3 млн. грн.), по Підгірненській ОТГ – у 1,5 рази (на 0,3 млн. грн.).

Водночас по Новоуспенівській ОТГ надходження зменшилися на 39,4% (або на 0,8 млн. грн.). (таблиця 2)

Надходження до місцевих бюджетів плати за землю в порівнянні з відповідним періодом минулого року зменшилися в цілому по області на 8,6 %, або на 52,2 млн. грн., по об'єднаних територіальних громадах зменшення в середньому становило 1,8 % (майже на 1,0 млн. грн.). Найнижчі показники: по Комишуваській ОТГ – зменшення на 25,5%, по Малотокмачанській ОТГ – на 25,4 % і Благовіщенській ОТГ – на 17,9 %.

Найвищі показники приросту надходжень по платі за землю серед громад: по Петро-Михайлівській ОТГ – зростання на 35,6%, по Новоолексіївській ОТГ – на 35,5%, по Біленьківській ОТГ – на 25,2%. (таблиця 3)

На надходження по платі за землю суттєво впливає розмір земельного податку та ставки орендної плати за землю, які встановлюються рішеннями місцевих рад.

Аналіз рішень місцевих рад об'єднаних територіальних громад щодо ставок земельного податку для земель, нормативно грошову оцінку яких проведено, показав, що більшість громад затвердили мінімальні розміри податку як для сільськогосподарських земель, так і для земель промисловості. Найнижчі ставки земельного податку затверджені по Остриківській, Комишуваській, Осипенківській та Долинській громадах, найвищі - по Кирилівській, Якимівській та Гірсівській громадах.

Щодо ставок земельного податку за земельні ділянки, розташовані за межами населених пунктів, нормативно грошову оцінку яких не проведено, мінімальні ставки податку встановлено по Комиш-Зорянській ОТГ, Осипенківській ОТГ, Смирновській ОТГ, Чернігівській ОТГ та Долинській ОТГ.

Ще одним суттєвим чинником зменшення надходжень земельного податку в поточному році стали зміни у законодавстві, які внесені Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році» (від 07.12.2017 року № 2245-VIII). Тепер відповідно п. 284.4 статті 284 Податкового Кодексу України плата за земельні ділянки, надані для залізниць у межах смуг відведення, надані гірничодобувним підприємствам для видобування корисних копалин, справляється у розмірі 25% податку, обчисленого за загальними правилами. До змін 100% податку зараховувалося до місцевих бюджетів.

Отже, для збільшення надходжень по платі за землю у 2019 році сільським, селищним, міським радам об'єднаних територіальних громад треба прийняти нові рішення про встановлення ставок земельного податку у більш високих обґрунтованих розмірах та оприлюднити ці рішення до 15 липня 2018 року.

Більш вагомо частку, ніж земельний податок, у надходженнях плати за землю до бюджетів об'єднаних територіальних громад становить орендна плата за землю (82,4%), приріст надходжень по якій забезпечується, насамперед, за рахунок збільшення ставок за надані в оренду землі.

Аналіз ставок орендної плати в діючих договорах оренди земель комунальної власності відповідно до чинного законодавства свідчить про наступне.

Із сільськогосподарських земель населених пунктів за найвищими ставками 7-12 % до нормативної грошової оцінки надані в оренду земельні ділянки тільки у 10 з 36 громад області, їх питома вага складає всього 1,6 %. Найбільше орендовано цих земель у Підгірненській громаді (92,5 %), Великобілозерській (25 %) та Якимівській (17,1 %).

За найнижчими ставками - менше 3 % до нормативної грошової оцінки надано в оренду 7,4 % земель у 10 громадах, найбільша їх питома вага у Кам'янсько - Дніпровській (39,1 %), Гуляйпільській (26,3 %) та Веселівській (20,2 %) громадах.

Основна маса сільськогосподарських земель населених пунктів - 79,7 % оподатковується за ставками на рівні 3 % до нормативної грошової оцінки. При цьому в 6 громадах (Берестівській, Приморській, Ботієвській, Гірсівській, Остриківській та Новобогданівській) на рівні 3 % орендовано всі 100 % сільськогосподарських земель цих громад.

Крім того, у 6 громадах (Долинській, Оріхівській, Водянській, Петро-Михайлівській, Благовіщенській та Новоолексіївській) не має жодного договору оренди земель сільськогосподарського призначення в межах населених пунктів. (таблиця 4)

Щодо несільськогосподарських земель населених пунктів громад за найвищим ставками 7,1-12 % до нормативної грошової оцінки оподатковується 3,9 % земель. При цьому всі вказані землі за найвищими ставками здаються у Павлівській ОТГ, Підгірненській, Новоолексіївській та Гірсівській.

За найнижчими ставками орендної плати – від рівня земельного податку до 2,9 % до нормативної грошової оцінки оподатковується 10,1 % несільськогосподарських земель населених пунктів громад. Найбільше таких земель у Новобогданівській (97,1 %) Гуляйпільській (79,4 %), Смирновській (39,4 %) та Чернігівській (29,5 %) громадах.

За ставками на рівні 3 % орендовано 39,8 % земель громад. Найбільше таких земель у Приморській громаді (93,9 %), Водянській (86,5 %) та Кирилівській (85,5 %).

Найбільша частка, а саме 46,2 % орендованих земель несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів громад, надана в оренду за середніми ставками від 3,1 % до 7 %. (таблиця 5)

Ще одним джерелом наповнення місцевих бюджетів є проведення або поновлення нормативної грошової оцінки земель, яка дозволить збільшити як надходження земельного податку, так і орендної плати за землю.

Останнє поновлення нормативної грошової оцінки міст, сіл та селищ майже усіх ОТГ було проведено у 2011 - 2012 роках. Однак, є дві громади, які прострочили терміни поновлення нормативної грошової оцінки своїх населених пунктів. Так, по м. Оріхів останнє поновлення було у 2008 році, у с. Благовіщенка (Кам'янсько-Дніпровського району) - у 2003 році.

Згідно ст. 18 Закону України «Про оцінку земель» нормативна грошова оцінка земельних ділянок несільськогосподарського призначення проводиться не рідше як один раз у 7-10 років, сільськогосподарського призначення – раз у 5-7 років.

Наступне поновлення нормативної грошової оцінки планується на 2019 - 2021 роки, але вже у 2018 році по 5 громадах (Веселівській, Комишуваській, Осипенківській, Чернігівській та Гуляйпільській) заплановані власні кошти на фінансування робіт по поновленню нормативної грошової оцінки.

З метою стимулювання розвитку новоутворених громад, з державного та обласного бюджетів надається фінансова підтримка об'єднаним територіальним громадам області на реалізацію проектів інвестиційного та регіонального розвитку.

А саме з державного бюджету:

- на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад - 124,1 млн. грн.;
- на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості – 121,1 млн.грн.
- державний фонд регіонального розвитку – 14,5 млн.грн.;
- на оснащення кабінетів закладів загальної середньої освіти та опорних шкіл засобами навчання – 12,4 млн. грн. Кошти отримають 7 об'єднаних територіальних громад;
- на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа" – 9,8 млн. грн.;
- на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами – 2,4 млн. грн. Кошти отримають 20 об'єднаних територіальних громад;
- на придбання комп'ютерної техніки для початкової школи – 2,3 млн. грн.

З обласного бюджету виділено субвенцій об'єднаним територіальним громадам 19,4 млн. грн., з яких субвенції на будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію об'єктів, які знаходяться у власності об'єднаних територіальних громад та придбання обладнання - 12,9 млн.грн., на виконання природоохоронних заходів – 6,5 млн. грн.

Крім того, з обласного бюджету виділені кошти на заходи, які реалізуються департаментами капітального будівництва та житлово-комунального господарства облдержадміністрації, в сумі 47,6 млн. грн., в тому числі: за рахунок бюджету розвитку – 14,7 млн. грн., за рахунок коштів фонду охорони навколишнього природного середовища – 32,9 млн. грн.

Загальний обсяг видатків на 2018 рік по об'єднаних територіальних громадах складає 1924,2 млн. грн., що в зведеному бюджеті області становить 13,4%. У порівнянні з 2017 роком видатки зросли (у співставних умовах) в 1,6 рази або на 747,3 млн. грн.

При цьому видатки на 1 мешканця в розрізі об'єднаних територіальних громад коливаються від 13,4 тис. грн. до 2,5 тис. грн.

Найбільший обсяг видатків на 1 мешканця в Кирилівській ОТГ (13,4 тис. грн.), Смирновській (9,8 тис. грн.), Підгірненській (9,5 тис. грн.).

Найменший по Благовіщенській ОТГ (2,5 тис. грн.), Нобогданівській (3,8 тис. грн.) та Павлівській (4,9 тис. грн.). (таблиця 6)

Важливим показником фінансової спроможності громад є складова бюджету розвитку в загальному обсязі видатків.

Загальний обсяг видатків розвитку в бюджетах ОТГ на 2018 рік становить 266,7 млн. грн. В окремих громадах обсяг бюджету розвитку перевищує 25% від загальної суми бюджету (середня питома вага видатків розвитку в загальному обсязі бюджетів сіл та селищ, які на цей час не входять до складу ОТГ, складає 9,1%).

Найбільший відсоток видатків розвитку в Кирилівській ОТГ (29,5%), Долинській (26,7%), Павлівській (26,5%).

Найменший відсоток в Оріхівській (6,9%), Якимівській (8,3%) та К-Дніпровській (9,6%). (таблиця 7)

Основним навантаженням у структурі поточних видатків місцевих бюджетів є заробітна плата працівників бюджетних установ.

Тому, в період формування нової мережі бюджетних закладів важливим показником оцінки ефективності витрачання бюджетних коштів є показник штатної чисельності з розрахунку на 1 тис. населення.

Переважний обсяг видатків бюджетів об'єднаних територіальних громад спрямовується на 3 основні галузі: освіту, охорону здоров'я та органи місцевого самоврядування.

Середній показник забезпеченості штатних працівників бюджетної сфери об'єднаних територіальних громад на 1 тис. населення становить 49,3 од. (на рівні міст обласного значення – 49,9 од.), але в розрізі громад цей показник досить нерівномірний:

*найбільший:*

у Воздвижівській – 68 од., що на 38 % більше ніж в середньому по громадах;

Смирновській – 67,8 од. (більше на 37,5 %);

Остриківській – 65,1 од. (більше на 32,0 %);

Гірсівській – 62,9 од. (більше на 27,6%);

Комиш-Зорянській – 60,5 од. (більше на 22,7%);

*найменший:*

у Новобогданівській ОТГ – 19,3 од. (менше на 39 % ніж в середньому по громадах);

Благовіщенській – 20 од. (менше на 40,6 %);

Таврійській – 33,5 од. (менше на 68 %);

Водянській – 34 од. (менше на 69 %);

Павлівській – 37,2 од. (менше на 75,4 %).

(таблиця 8)

Якщо формування мережі освіти та охорона здоров'я здійснюється відповідно до галузевих нормативів, наказів та обсягів субвенцій з державного бюджету (освітньої та медичної), то видатки на утримання органів місцевого самоврядування здійснюються лише з місцевих бюджетів, а їх чисельність регулюється тільки рішеннями самих органів управління об'єднаних територіальних громад.

Слід звернути увагу, що в об'єднаних територіальних громадах чисельність працівників в органах місцевого самоврядування на 1 тисячу населення значно перевищує середній показник по області.

Якщо в цілому по області штатна чисельність на 1 тис. населення складає 3,7 од. , в об'єднаних територіальних громадах – 6,1 од. або на 65 % вище ніж в середньому по області та більше ніж у 2 рази у порівнянні з містами обласного значення (2,6 од.).

Штатна чисельність працівників органів місцевого самоврядування на 1 тисячу населення у 2018 році досить нерівномірна по об'єднаних територіальних громадах:

*найбільший показник:*

у Павлівській ОТГ – 19,3 од. або більше у 3 рази ніж середній по об'єднаних територіальних громадах;

Смирновській – 18,6 од. ( у 3 рази);

Гірсівській – 14,5 од. (у 2,4 рази);

Малотокмачанській – 12,9 од. (у 2,1 рази);

Ботіївській – 12,9 од. (у 2,1 рази);

*найменший:*

у Приморській ОТГ – 2,4 од. або менше на 39,3 % ніж середній по об'єднаних територіальних громадах;

Водянській – 3,2 од. (на - 52,5 %);

Оріхівській – 3,5 од. (на – 57,4 %);

Кирилівській – 3,5 од. (на - 57,4 %);

Гуляйпільській – 3,8 од. ( на – 62,3 %).

(таблиця 9)

Така ситуація із штатною чисельністю по органах місцевого самоврядування суттєво впливає на видатки з їх утримання.

Питома вага видатків на утримання органів місцевого самоврядування у загальному обсязі видатків на бюджетну сферу по об'єднаних територіальних громадах в цілому становить 16 % (в середньому по області – 11%, в містах обласного значення – 10%).

В розрізі об'єднаних територіальних громад цей показник має надто значні відхилення:

*найбільший показник:*

у Благовіщенській ОТГ – 45 %,

Павлівській – 33 %

Підгірненській – 32 %;

Малотокмачанській – 31 %;

Ботіївській – 27 %;

*найменший:*

у Приазовській ОТГ – 10 %;  
Приморській – 10 %;  
Водянській – 10 %;  
К-Дніпровській – 11 %;  
Якимівській – 11 %.  
(таблиця 10)

Структура штатної чисельності та видатків за галузевою ознакою є важливою складовою ефективності витрачання бюджетних коштів, переданих державою в управління громад і забезпечення нової якості соціальних послуг для населення.

Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади.

Тому головним завданням щодо підвищення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад є збільшення частки власних доходів і ефективно їх витрачання на розвиток територій і досягнення нової якості життя мешканців громад.

Керівник апарату облдержадміністрації

З.М. Бойко