

Додаток
до розпорядження голови обласної
державної адміністрації
28.05.2021 № 365

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА
щодо планування бюджетів територіальних громад на 2021 рік та
виконання за I квартал поточного року

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 державними фінансами на основі створення фінансово самодостатніх громад.

Починаючи з 01.01.2016 в області почали діяти 6 територіальних громад, з 01.01.2017 їх стало 16, з 01.01.2018 – 36, з 01.01.2019 – 43, з 01.01.2020 – 48 і з 01.01.2021 – 67.

Внаслідок адміністративно-територіальної реформи кількість місцевих бюджетів області зменшилась з 320 до 73. Це надало змогу громадам перебрати на себе більшість повноважень, підвищити фінансову спроможність територій та ефективність використання фінансових ресурсів.

Усі місцеві бюджети територіальних громад на 2021 рік затверджені.

Департаментом фінансів облдержадміністрації здійснено аналіз основних показників формування бюджетів територіальних громад на 2021 рік та їх виконання за I квартал поточного року (матеріали додаються – **Таблиці 1-13**).

Доходи

До загального фонду бюджетів територіальних громад області протягом січня-березня 2021 року надійшло 2824,9 млн грн, що становить 24,4 % від річної суми, затвердженої місцевими радами, або 105,6 % від плану на I квартал. Перевиконання затвердженого місцевими радами плану становить 150,8 млн грн.

За підсумками 3 місяців ц.р. виконані усі бюджети територіальних громад, крім: Веселівської, Долинської, Біленьківської, Гуляйпільської, Плодородненської, Кирилівської, Благовіщенської, Михайлівської сільської, Михайлівської селищної, Пологівської, Степенської та Токмацької (**Таблиця 1**).

В порівнянні з відповідним періодом минулого року надходження зросли (у співставних умовах) на 290,3 млн грн, або на 11,5 %.

Найбільшого зростання досягли такі територіальні громади: Смирновська і Семенівська – у 1,6 рази, Федорівська і Андрівська - у 1,5 рази, Коларівська – у 1,4 рази. Зниження надходжень спостерігається по Новоуспенівській територіальній громаді – на 12 %, по Малотокмачанській–

на 9,6 %, по Воздвижівській – на 3,7 %, по Плодородненській – на 2,4 %, по Молочанській – на 0,6 %.

Аналіз виконання планових показників місцевих бюджетів за підсумками 3 місяців 2021 року свідчить про те, що при плануванні наявна податкова база врахована не в повній мірі. Всього обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів області затверджений місцевими радами на 2021 рік у сумі 11 601,1 млн грн, що на 5,5 % або на 606,889 млн грн більше фактичних надходжень 2020 року (у співставних умовах) (**Таблиця 2**).

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

Найбільше зниження доходів у 2021 році серед податкоспроможних територій прогнозують Петро-Михайлівська територіальна громада - на 9,7%, Новоуспенівська і Комишуваська - на 8,8 %, Приморська - на 8,5 %, Воздвижівська - на 8 %. Найбільший рівень зростання заплановано Благовіщенською територіальною громадою - на 32,4 %, Степненською - на 32,1 %, Михайлівською селищною - на 13,5%, Гуляйпільською і Пологівською - на 12,2 %.

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, що мало прямий вплив на фінансову забезпеченість місцевих бюджетів за видатками.

Доходи у розрахунку на 1 мешканця в середньому по всіх територіальних громадах за підсумками I кварталу ц.р. склали 1674,1 грн. Вище середнього показника досягли 9 громад. Найбільше забезпечення власними доходами на мешканця в Малобілозерській громаді, де надходження становлять 5,0 тис. грн/мешканця, Енергодарській – 4,6 тис. грн/мешк., Запорізькій – 2,2 тис. грн/мешк., Семенівській – 2,0 тис. грн/мешк., Кирилівській – 1,9 тис. грн/мешк. (**Таблиця 3**).

Більший фінансовий потенціал і можливості до сталого розвитку мають громади з більшою кількістю працездатного населення та ті, на території яких функціонують суб'єкти підприємництва зі значною фіскальною спроможністю.

У структурі надходження дохідної частини місцевих бюджетів територіальних громад станом на 01.04.2021 найбільшу питому вагу складає податок на доходи фізичних осіб - 61,5 %. Єдиний податок на підприємницьку діяльність і плата за землю складають відповідно 14,8 % і 14%. Питома вага акцизного податку – 5,6 %, інших податків і зборів – 4,2% (**Таблиця 4**).

За січень – березень 2021 року до бюджетів територіальних громад надійшло податку на доходи фізичних осіб у сумі 1736,0 млн грн, або 1028,8 грн у розрахунку на 1 мешканця. Найнижчі показники: по Степненській територіальній громаді – 165,6 грн, по Степногірській – 190,8 грн, по

Костянтинівській – 221,3 грн, по Новоуспенівській – 230,2 грн, по Комишуваській – 232,8 грн.

Найвищі показники надходжень податку на доходи фізичних осіб на 1 мешканця: по Енергодарській територіальній громаді – 3750,7 грн, по Малобілозерській – 3232,6 грн, по Семенівській – 1432,8 грн, по Запорізькій – 1337,3 грн, по Пологівській – 1181,1 грн.

На збільшення надходжень податку на доходи фізичних осіб впливає багато чинників та найактуальнішими на сьогоднішній день є заходи по легалізації зайнятості та детінізації заробітної плати.

Тому, першочерговими завданнями є активізація роботи щодо виявлення і легалізації неоформлених найманих працівників, а також збільшення приросту середньомісячної заробітної плати, зменшення кількості працівників, оплата праці яких є нижчою або на рівні мінімальної, зменшення заборгованості із виплати заробітної плати.

Протягом I кварталу 2021 року бюджети територіальних громад отримали 417,4 млн грн єдиного податку на підприємницьку діяльність, що становить 247,3 грн у розрахунку на 1 мешканця. Найнижчі показники: по Водянській територіальній громаді – 107,5 грн, по Матвіївській – 114,1 грн, по Нововасилівській – 121,1 грн, по Степногірській – 121,4 грн, по Енергодарській – 126,1 грн.

Найвищі показники надходжень єдиного податку на підприємницьку діяльність на 1 мешканця: по Смирновській територіальній громаді – 495,0 грн, по Олександрівській – 441,6 грн, по Широківській – 392,6 грн, по Малинівській – 376,3 грн, по Берестівській – 366,4 грн.

Обсяг надходжень єдиного податку для першої та другої груп платників-підприємців залежить від розміру фіксованої ставки, який встановлюється місцевими радами. Законодавством встановлено максимальні межі ставок, а вже місцеві ради вирішують питання їх розміру для кожної групи підприємців.

Заплановані до місцевих бюджетів надходження плати за землю на 2021 рік в порівнянні з фактичними надходженнями минулого року зросли в цілому по області на 4,4 % або на 68,1 млн грн. Збільшення надходжень передбачили тільки 27 громад. Найвищий показник приросту надходжень по платі за землю заплановано по Степненській територіальній громаді – зростання на 34,1%, Розівській – на 19,7%, Петро-Михайлівській – на 11,9%, Бердянській – на 10,4%, Енергодарській – на 9,8% (Таблиця 5).

Більше половини громад запланували зменшення надходжень по платі за землю. Найнижчі показники по Орхівській територіальній громаді – зменшення на 32,7 %, Матвіївській – на 29,7 %, Пологівській – на 25,2 %, Малобілозерській – на 11,6 % та Берестівській – на 11,4 %.

Земля генерує такі надходження місцевих бюджетів, як земельний податок, орендна плата, єдиний податок четвертої групи для сільгоспвиробників, податок на доходи фізичних осіб, отримані від здачі в оренду земельних ділянок.

Незважаючи на збільшення кожного року обсягів надходжень з плати за землю, її вагомість в загальному обсязі доходів місцевих бюджетів області з кожним роком поступово знижується. Ще в 2016 році питома вага плати за землю складала 17%, в 2017 році – 15,7%, в 2018 році - 13,4%, в 2019 році - 13,1%, в 2020 році – 11,7%.

В майбутньому в структурі доходів місцевих бюджетів земля повинна стати бюджетоутворюючим податком.

На збільшення надходжень по платі за землю впливає багато факторів. Одним з них є своєчасне поновлення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів.

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок впливає не тільки на розмір земельного податку та орендної плати за земельні ділянки комунальної власності, а і на суму державного мита при зміні власника земельної ділянки та суму відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. В середньому після проведення повторної нормативної грошової оцінки земель плата за землю збільшується на 25-30%.

Згідно зі ст.18 Закону України „Про оцінку земель” нормативна грошова оцінка земельних ділянок, розташованих у межах населених пунктів, незалежно від їх цільового призначення проводиться не рідше ніж один раз на 5-7 років.

Своєчасно проведено оновлення грошової оцінки земель лише в смт Веселе, смт Кирилівка, с. Семенівка та усіх населених пунктах Великобілозерської, Долинської та Кушугумської громад.

У м. Запоріжжя нормативну грошову оцінку проведено у 2015 році, тобто 6 років тому, що відповідає вимогам законодавства. У м. Енергодар - у 2019 році, однак вона на даний час не вступила в дію (**Таблиця 6**).

В більшості інших населених пунктів області нормативна грошова оцінка проведена у 2010 - 2013 роках. А у деяких громадах ще пізніше: у с. Благовіщенка - у 2003 році, у м. Оріхів - у 2008 році. У м. Пологи, у смт Стульневе та ще у 7 селах Чернігівської громади - у 2009 році.

Тобто, по переважній більшості населених пунктів області нормативна грошова оцінка не відповідає рекомендованому терміну оновлення, що призводить до втрат місцевих бюджетів.

Несвоєчасне оновлення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів негативно впливає на соціальний та економічний розвиток території. Втрачається додаткове джерело наповнення дохідної бази місцевих бюджетів, оскільки відповідно до статті 69 Бюджетного кодексу України плата за землю стовідсотково зараховується до бюджетів територіальних громад.

Після реформи децентралізації органи місцевої влади отримали нові повноваження та величезні масиви земель, і одним з найбільш актуальних питань, з яким територіальні громади щоденно стикаються, є ефективність використання наявних земель.

Аналіз надходжень орендної плати за землю з одного гектара наданих в оренду земель області за I квартал 2021 року показав великі розбіжності між

показниками від 169 грн за гектар до 38 658,5 грн (в середньому по області – 2010,4 грн з 1 га).

Безумовно, лідерами є міські громади – Запорізька (38 658,5 грн з 1 га) та Мелітопольська (28 612,5 грн з 1 га). Найнижчі показники серед міських громад у Кам'янсько – Дніпровській міській громаді (208,2 грн з 1 га) та Молочанській міській громаді (237,6 грн з 1 га) (**Таблиця 7**).

Серед сільських та селищних громад найбільші показники надходжень в Долинській сільській громаді (6 997,4 грн з 1 га), Степногірській селищній громаді (2 485,8 грн з 1 га), Малобілозерській сільській громаді (2 178,2 грн з 1 га) та Павлівській сільській громаді (2 009,3 грн з 1 га).

Найнижчі показники у Малотокмачанській сільській громаді (169 грн з 1 га), Малинівській сільській громаді (184 грн з 1 га) та Розівській селищній громаді (192,1 грн з 1 га).

Аналіз ставок орендної плати в діючих договорах оренди земель комунальної власності свідчить про наступне (**Таблиця 8**).

За даними територій, станом на 01.04.2021, в оренду надано 139,8 тис.га земель області. За найнижчими ставками до 3% включно від нормативної грошової оцінки орендовано 46,9% земель, за середніми ставками на рівні 3,1-7% – 24,4% земель, за найвищими ставками від 7,1-12% – 28,7% земель.

Основну масу орендованих земель складають землі сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів – 126,2 тис. га, які передані органами Держгеокадастру в розпорядження територіальних громад відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність територіальних громад».

Більше 90% зазначених земель за найвищими та середніми ставками здають такі громади: Кирилівська - 93,6% та 0,02% відповідно, Михайлівська сільська - 78,7% та 19,2% відповідно, Нововасилівська - 48,8% та 48,1% відповідно, Великобілозерська - 45,4% та 47,7% відповідно, Берестівська - 26,6% та 68,7% відповідно, Петро-Михайлівська - 11,6% та 88,2% відповідно, Семенівська - 7% та 92,4% відповідно, Матвіївська - 6,2% та 93,8% відповідно. Серед громад, що більше половини сільгоспземель здають за найвищими ставками також Терпнівська - 87,3%, Андрівська - 66,3%, Приазовська - 61,6%, Тернуватська - 59,7%, Гуляйпільська - 53,2% та Степненська - 51,2%.

Однак, в Воскресенській громаді за найвищими та середніми ставками в оренду не надано жодного гектара землі. В Кам'янсько–Дніпровській міській громаді за середніми та найвищими ставками оподатковуються тільки 2,4%, сільськогосподарських земель за межами населених пунктів, в Бердянській міській громаді - 3,5%, в Осипенківській громаді - 4,2%.

За ставками на рівні 3% від нормативної грошової оцінки надається в оренду 52,8 тис. га або 41,8% сільгоспземель. Найбільша питома вага таких

земель (90-100%) у Воскресенській, Осипенківській, Кам'янка–Дніпровській, та Федорівській громадах.

Здають в оренду більше 20% земель за мінімальними законодавчо встановленими ставками, тобто на рівні земельного податку, та до 3% від нормативної грошової оцінки також такі громади: Чкаловська (29%), Розівська (28,8%), Якимівська (27,5%), Павлівська (24,1%) та Новенська (21,1%).

Крім того, має місце надання в оренду цих земель з порушенням законодавства, тобто за ставками менше рівня земельного податку у громадах: Розівській – 10,9% (442,1 га), Новоуспенівській – 7,7% земель (99,1 га), Степногірській – 4,9% (13,5 га), Веселівській – 3% (81,5 га), Смирновській – 1,5% (29,4 га) та Чкаловській - 0,8% (10 га).

Новоолександрівська і Кушугумська громади не надали інформацію щодо ставок орендної плати за землю на виконання листа облдержадміністрації від 18.02.2021 № 08-40/0479.

Орендна плата за земельні ділянки безумовно складає найбільшу частку у надходженнях із плати за землю. Так, за підсумками I кварталу 2021 року вона склала 66,8%.

Однак, надходження земельного податку, хоча і у 2 рази менші за орендну плату, але не менш важливі для наповнення місцевих бюджетів.

Збільшення надходжень земельного податку в першу чергу залежить від розмірів ставок, які затверджуються рішеннями місцевих рад про місцеві податки і збори.

Видатки

Загальний обсяг видатків на 2021 рік (з урахуванням внесених змін) по територіальних громадах складає 16766,2 млн. грн.

При цьому видатки на 1 мешканця в розрізі територіальних громад коливаються від 18,9 тис. грн. до 6,3 тис. грн.

Найбільший обсяг видатків на 1 мешканця в Малобілозерській ТГ - 18,9 тис. грн, Кирилівській - 18,8 тис. грн, Енергодарській - 17,9 тис. грн, Воздвижівській - 11,9 тис.грн, Пологівській ТГ - 11,9 тис. грн.

Найменший по Степногірській ТГ - 6,3 тис. грн, Кушугумській - 6,5 тис. грн, Бердянській - 6,7 тис.грн, Костянтинівській - 6,8 тис.грн, Комишуваській - 6,9 тис.грн та Таврійській - 7 тис. грн (**Таблиця 9**).

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

Загальний обсяг видатків розвитку в бюджетах ТГ на 2021 рік становить 1892,2 млн. грн. В окремих громадах обсяг бюджету розвитку перевищує 15% від загальної суми бюджету (середня питома вага видатків розвитку в загальному обсязі бюджетів ТГ, складає 11,3 %).

Найбільший відсоток видатків розвитку в Мелітопольській ТГ - 21,4%, Малобілозерській - 19,9%, Кирилівській - 16,7 %, Воскресенській - 15,6%, Запорізькій - 15,4 %.

По Степногірській та Комиш-Зорянській громадам взагалі не передбачені кошти розвитку. Менше 1 відсотка передбачені кошти в Федорівській, Смирновській, Андрівській, Осипенківській, та Плодородненській ТГ (**Таблиця 10**).

Окремі громади для збільшення видатків розвитку проводять активну роботу по залученню коштів державного бюджету, іноземних та інших організацій для реалізації інвестиційних проєктів. Найбільші досягнення серед міст у м. Мелітополь - 309,2 млн грн, м. Запоріжжя - 72,9 млн грн, м. Бердянськ - 45,1 млн грн, Орхівської - 24 млн грн, Гуляйпільської громади - 16 млн грн. Серед селищних та сільських громад найбільші обсяги у Михайлівської - 23 млн грн, Приазовської - 18 млн грн, Комиш-Зорянської - 14 млн грн, Розівської - 9,2 млн грн, Кирилівської громад - 8 млн грн. Однак більшість громад (49) не працюють у цьому напрямку взагалі (**Таблиця 11**).

В той же час у структурі видатків на утримання бюджетних установ найбільша питома вага припадає на фонд заробітної плати працівників бюджетної сфери.

У загальному обсязі видатків територіальних громад на 2021 рік питома вага заробітної плати працівникам бюджетної сфери (без галузі «охорона здоров'я») становить 80 % (у 2020 році - 63 % , у 2019 році – 47 %).

Основними чинниками, які впливають на обсяг видатків на оплату праці, є розмір заробітної плати працівників бюджетних установ та штатна чисельність працюючих.

При цьому умови оплати праці регулюються, переважно, законодавчо-нормативними актами, а чисельність працюючих – це повноваження місцевих органів влади.

При одних і тих же штатних нормативах показники забезпеченості штатними посадами на 1 тисячу жителів в громадах досить різні. (**Таблиця 12**).

Найбільші показники: Матвіївська сільська – 79,7 од. на 1 тис. жителів, Воздвижівська сільська – 79,5 од., Малинівська сільська – 72 од., Роздольська сільська - 66 од., Кирилівська селищна – 65 од.

Найменші показники: Кушугумська селищна – 29 од., м. Мелітополь – 30 од., м. Бердянськ – 31 од., м. Запоріжжя – 34 од. та Таврійська сільська – 36 од.

Також значно відхиляється між громадами такий показник, як кількість штатних працівників в органах місцевого самоврядування (в апаратах громад) на 1 тисячу населення.

Найбільший показник: Тернуватська селищна – 15,7 од. на 1 тис. жителів, Малинівська сільська – 14,6 од., Воздвижівська сільська – 14,5 од., Малотокмачанська сільська - 14,4 од. та Смирновська сільська – 14,3 од.

Найменший показник: Вільнянська міська – 1,7 од.; Приморська міська – 2,2 од., м. Мелітополь – 2,4 од., м. Запоріжжя – 2,5 од., Дніпрорудненська міська громада - 3,1 од.

В загальній кількості штатних працівників бюджетної сфери громад середня кількість працівників самих органів місцевого самоврядування складає 10%.

При цьому значно вища питома вага управлінців у Тернуватській селищній ТГ - 34 % від загальної чисельності працівників бюджетної сфери, Малотокмачанській сільській ТГ - 30 %, Смирновській сільській ТГ - 25,3 %, Благовіщенській сільській ТГ - 25,4 %, Павлівській сільській ТГ - 24,6 %.

Найменша кількість управлінців в числі працівників бюджетної сфери у Вільнянській міській ТГ – 3 %, Приморській міській ТГ – 5%, Дніпрорудненській міській ТГ – 6 %, м. Енергодар - 7%, Пологівській міській ТГ - 7,3 %.

В деяких громадах четверта частина бюджету витрачається на утримання управлінців громади (**Таблиця 13**). Це Семенівська сільська ТГ - 31 %, Берестівська сільська ТГ (25 %), Малотокмачанська сільська ТГ (26 %), Плодородненська сільська ТГ (26 %), Михайло-Лукашівська сільська ТГ - 26 %.

Відповідно найменший показник у Запорізькій міській ТГ - 6%, Новомиколаївській селищній ТГ - 8 %, Малобілозерській сільській ТГ - 9 %, Якимівській селищній ТГ - 9 %, Василівській міській ТГ - 10 %.

Аналіз основних бюджетних показників територіальних громад з рейтингами надається для вироблення керівництвом громад управлінських рішень по нарощуванню доходів бюджетів як в поточному, так і на майбутні роки, ефективному витрачанню коштів, спрямованому на підвищення рівня надання соціальних послуг для жителів громад та суттєве збільшення видатків розвитку.

Директор Департаменту фінансів
Запорізької облдержадміністрації

Сергій МЕДВІДЬ