

На півдорозі: “Децентралізація”, реформа фінансів органів місцевого самоврядування та реорганізація державного сектору в Україні в 2014-2016 роках



На півдорозі: “Децентралізація”, реформа фінансів органів місцевого самоврядування та реорганізація державного сектору в Україні у 2014-2016 роках

Тоні Левітас (Tony Levitas)
Brown University
Anthony_Levitas@Brown.edu

Ясміна Джийкіч (Jasmina Djikic)
jdjikic@hotmail.com

Проект “Підтримка децентралізації в Україні”

Шведська асоціація місцевих влад та регіонів (SKL)
Шведське агентство міжнародного розвитку (Sida)

23 серпня 2017 р.

*Цей звіт підготовлено в рамках проекту “Підтримка децентралізації в Україні”, що фінансується Шведським агентством міжнародного розвитку (SIDA) і впроваджується міжнародною консалтинговою організацією SKL International, що є частиною Шведської асоціації місцевих влад і регіонів (SALAR). З вересня 2014 року проект надає технічну допомогу Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлового-комунального господарства України, Міністерству освіти і науки України та Міністерству фінансів України у сферах фінансової децентралізації, управління освітою та освітніх фінансів, комунікації реформ. Усі огріхи щодо фактів та тлумачень залишаємо за собою.

Резюме

У 2015 році Уряд України розпочав важливі реформи національної системи внутрішніх міжбюджетних фінансових відносин, одночасно стимулюючи процес добровільного об'єднання адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні місцевого самоврядування (на рівні громад). У звіті аналізується, як ці реформи вплинули на фінанси та поведінку областей, міст обласного значення, районів та громад (малих міст, сіл і селищ), включаючи 159 громад, створених у 2016 році, які одержали назву об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Реформи призвели до значних зсувів у відносній значущості різних рівнів місцевого самоврядування. Органи влади областей втратили найбільше – з 2015 року їхні обсяги доходів скоротилися майже на 30%, якщо брати до уваги чинник інфляції. Райони також втратили певну значущість, але не стільки через скорочення обсягів доходів, стільки через те, що тепер більша частка доходів, а саме 48%, є цільовими трансфертами на виплати субсидій малозабезпеченим сім'ям, які райони не контролюють. Як і в районах, доходи необ'єднаних громад скоротилися у 2015 році, але у 2016 році відновилися до попереднього рівня. Але ця стабілізація скоріше за все буде крихкою та мінливою з огляду на постійні дефіцити необ'єднаних громад та чіткий намір Уряду України стимулювати подальше об'єднання.

Найбільшими бенефіціарами реформ стали міста обласного значення. Починаючи з 2014 року, доходи цих міст (де проживає 52% населення країни) збільшилися на 14%. Це відображає як розширення їхніх повноважень у галузях охорони здоров'я та освіти, так і зміни у системі розщеплених податків, які стали особливо сприятливими для великих міст. Частка власних доходів у бюджетах міст обласного значення є все ще низькою, а саме 17%, і немає сумнівів у тому, що у подальшому ці міста повинні краще справлятися з мобілізацією місцевих ресурсів. Разом з цим, немає даних, які б свідчили про те, що збільшення обсягів коштів у рамках системи трансфертів якимось чином зменшило бажання міст збирати місцеві податки і збори.

Ці реформи також справили помірковано позитивний ефект на горизонтальну рівність системи на рівні міст обласного значення, де не спостерігається суттєвого погіршення співвідношення між доходами найбідніших 25% міст обласного значення та найзаможніших 25%. Можливо, найважливішим є те, що рівень інвестицій цих міст збільшився вдвічі з 10% загальних видатків у 2014 році до близько 20% у 2016 році. Так само вражаючим є те, що більше 60% витрат на освіту та 40% витрат на охорону здоров'я тепер покриваються із загальних доходів міст, тобто інших джерел, крім субвенцій, які вони одержують від центрального уряду на здійснення цих функцій.

Якщо аналізувати колективно, 159 новостворених ОТГ також мають хороші результати. Ці громади сформувалися в рамках добровільного об'єднання близько тисячі малих міст і сільських населених пунктів у 2015 році та почали функціонувати як самостійні одиниці місцевого самоврядування у 2016 році. Загалом ці адміністративно-територіальні одиниці наразі налічують 1,38 мільйона мешканців або близько 8% неміського населення країни (16,9 мільйонів). Структура їхніх доходів є найбільш подібною до структури доходів міст обласного значення, а рівень інвестицій є найбільшим серед усіх типів органів місцевого самоврядування – близько 30% загальних видатків. Можливо, найважливішим є те, що

видатки ОТГ на душу населення тепер перевищують сукупні видатки на душу населення районів і необ'єднаних громад, якщо в цю картину не включати державні трансферти.

Реформи 2015 року призвели до суттєвих змін у відносній значущості органів місцевого самоврядування в Україні, коли повноваження і кошти перемістилися від другого та третього рівнів врядування (районів і областей) до першого рівня місцевого самоврядування (міст обласного значення і ОТГ). Інакше кажучи, реформи призвели до муніципалізації обласної влади і того, що можна найбільш влучно назвати “громадизацією” районної влади.

Це дуже значні досягнення, які майже напевно відображають головні стратегічні цілі українських реформ в сфері місцевого самоврядування, проте поступ та відповідна комунікація завдань та здобутків реформ потребують вдосконалення.

Багато з цих питань обумовлені простим фактом, що через глибинні розходження в українському парламенті прийняття комплексного законодавства, яке б відкрило пряму дорогу реформам не було можливим. Не є неочікуваним, що це спричинило доволі велике розчарування та необхідність імпровізувати – і це має цілком реальну та дедалі більшу ціну. Найбільш яскравим прикладом цього є політична неспроможність встановлення терміну та умов обов'язкового об'єднання всіх громад.

Така політична ситуація змусила реформаторів покладатися на добровільне об'єднання, яке виявилось надзвичайно залежним від фінансових стимулів центрального уряду. Але навіть більш важливим, ніж самі фінансові стимули, стало те, що добровільний характер процесу заохочує розподіл ОТГ на дві чіткі групи. З одного боку, виглядає так, що малі сільські та бідні громади об'єднуються між собою в одиниці без будь-якого міського населеного пункту в якості центру громади через страх, що їхні голоси та інтереси будуть проігноровані, якщо вони об'єднуються з населеними пунктами з більшою кількістю мешканців. З іншого боку, багато з більш урбанізованих центрів намагаються об'єднуватися з якомога меншою кількістю сільських населених пунктів, оскільки в такому разі вони не будуть змушені надавати послуги своїм менш заможним сусідам.

Ще більш негативним є те, що такий розбалансований само-розподіл на багатші та бідніші ОТГ стимулюється тим, що на відміну від інших країн в Україні частка надходжень від податку на доходи фізичних осіб до місцевого самоврядування надається не за місцем проживання платників податків, а за їхнім місцем роботи. Таким чином, кмітливий мер малого міста, якому пощастило бути місцем розташування кількох важливих підприємств, має принаймні короткостроковий інтерес не об'єднуватися з тими громадами, де може проживати багато працівників цих підприємств.

Отже, якщо не буде чіткої вимоги, що всі громади повинні об'єднатися до конкретної дати і з дотриманням певних мінімальних критеріїв, процес добровільного об'єднання не лише має вірогідність загальмувати, але й може призвести до створення великої кількості ОТГ, які

не будуть спроможними без додаткових фінансових трансфертів, які український уряд просто може бути не в змозі постійно виплачувати в довгостроковій перспективі.

Але справжня Ахіллесова п'ята реформ 2015 року полягає в тому, що як короткострокові тактичні міркування, так і тривалі історичні сили змусили українських реформаторів місцевого самоврядування покладатися на такий дискурс реформ, який зводить “децентралізацію” до надання більших обсягів коштів всім рівням місцевого самоврядування. Дійсно, протягом останніх двох років найуживанішим та найпопулярнішим для сприйняття аргументом успіху реформ, було отримання мільярдів нових коштів на всіх рівнях місцевого самоврядування.

Це несе з собою глибинну проблему, яка полягає не лише в тому, що як тільки до картини включити чинник інфляції, більшість з цих вигід і прибутків зникнуть. Сам дискурс приховує реальну значущість того, що насправді було досягнуто, а саме змін у відносній потужності різних рівнів місцевого самоврядування. Більш того, за часів незалежності українські органи місцевого самоврядування хоча б номінально контролювали близько 40% державних видатків. Отже принаймні в суто фінансових термінах Україна вже багато років є однією з найбільш “децентралізованих” країн Європи, і проблеми, з якими стикалися органи місцевого самоврядування країни ніколи не були виключно фінансовими.

Натомість реальні проблеми були спричинені тим, що характер місцевого самоврядування в областях і районах був скомпрометований призначенням керівників районів і областей згори, насадженням визначених централізовано (і фінансово несталих) нормативів видатків, які підривали реальну автономію всіх органів місцевого самоврядування, та надзвичайно подрібненою структурою органів місцевого самоврядування базового рівня .

Направду видатним фактом цих реформ протягом останніх кількох років є те, що вони здійснювалися в умовах окупації, війни та майже колапсу економіки країни. Отже, український приклад є вражаючим саме тому, що зовнішні загрози не призвели до радикальної ре-централізації державних фінансів.

Однобоке ототожнення “децентралізації” зі збільшенням обсягів коштів є небезпечним та може виявитися політично тупиковим. Першою причиною цього є те, що такий дискурс створює хибні очікування, що в подальшому всі рівні місцевого самоврядування можуть сподіватися на покращення свого фінансового стану. Очевидно, що це не те, що відбувається, і це є особливо проблематичним тепер, оскільки за іронією останніх кількох років, хоча доходи всіх типів органів місцевого самоврядування в реальних термінах не зросли, всі вони відчували протилежне.

Причиною цієї ситуації стало те, що центральний уряд не коригував заробітну плату в державному секторі у відповідності до рівня інфляції у 2015 та 2016 роках. У результаті цього доходи всіх рівнів місцевого самоврядування, якими місцеві органи могли вільно розпоряджатися, зросли, і разом з ними зросли рівні інвестицій, навіть якщо в реальних термінах доходи знизилися чи залишилися на попередньому рівні для всіх рівнів місцевого

самоврядування, крім міст обласного значення і ОТГ. У 2017 році центральний уряд прийняв рішення про підняття заробітних плат працівникам державного сектору. Це підвищення

Україна не може собі дозволити підтримувати один з найнижчих показників кількості учнів на одного вчителя у світі та одне з найвищих співвідношень між кількістю ліжок у лікарнях та населенням у в Європі. І яке б до цього не було ставлення, органи місцевого самоврядування повинні розуміти, що вони неминуче будуть не на передовій лінії в цій боротьбі.

зменшить доходи всіх рівнів місцевого самоврядування, якими місцеві органи можуть вільно розпоряджатися, але особливо відчутним це буде для областей, районів і громад. І під гаслом “децентралізації” вони будуть з цим боротися, вимагаючи більше коштів. Ще гірше, ці вимоги з великою вірогідністю можуть бути підтримані політично більш потужними містами обласного значення саме тому, що “децентралізація” стала повністю ототожнюватися з ідеєю, що центральний уряд просто не виділяє органам місцевого самоврядування належного фінансування. По-друге, зведення змісту “децентралізації” до збільшення обсягів коштів відволікає увагу місцевого самоврядування від найбільш важливих викликів, які стоять перед ними та перед Україною. Ці виклики полягають у тому, щоб покращувати якість послуг у державному секторі, одночасно оптимізуючи мережі шкіл та закладів охорони здоров’я з огляду на стрімкий демографічний спад в країні. Інакше кажучи, Україна не може собі дозволити підтримувати один з найнижчих показників кількості учнів на одного вчителя у світі та одне з найвищих співвідношень між кількістю ліжок у лікарнях та населенням в Європі. І яке б до цього не було ставлення, органи місцевого самоврядування повинні розуміти, що вони неминуче будуть на передовій лінії в цій боротьбі.

І останнє, фінансове забарвлення дискурсу про “децентралізацію” вступає в протиріччя з нещодавно підготовленим законодавством, покликаним кардинально перебудувати українську систему охорони здоров’я. Ці плани передбачають створення централізованої, системи фінансування, в якій кошти виплачуватимуться як державним, так і приватним закладам за надані медичні послуги або відповідно до результатів діяльності. Утворення такої системи єдиного платника означатиме, що утримання закладів охорони здоров’я залишатимуться у віданні органів місцевого самоврядування, проте вони будуть звільнені від оплати надання повсякденних медичних послуг. Національний Фонд буде фінансувати медиків та приватних операторів напряду, хоча деякі субвенції на медичну інфраструктуру для ОМС залишаться. Як наслідок, велика частка коштів буде ре-централізована що призведе до зменшення місцевих бюджетів. Таким чином, передбачені Міністерством охорони здоров’я реформи системи охорони здоров’я скоро увійдуть у протиріччя з тим, як розуміє “децентралізацію” громадськість.

Усе це разом – реформи місцевого самоврядування останніх кількох років і нові плани щодо системи охорони здоров’я – мають хорошу перспективу докорінно покращити врядування в державному секторі в Україні, наділивши повноваженнями ті рівні місцевого самоврядування, які якнайкраще спроможні здійснювати управління і фінансування у

відповідних сферах. Сконцентрувавши відповідальність за більшість повсякденних публічних послуг на рівні міст обласного значення та ОТГ, реформа має прояснити, хто насправді повинен відповідати за які функції, а після такого розмежування, муніципалізовані органи влади мають бути спроможними як покращити базові публічні послуги, так і реорганізувати трагічно неефективну шкільну систему в країні. Більш того, ре-централізація фінансів системи охорони здоров'я має забезпечити якісну систему оплати за надані послуги та чітко визначити що тягар реорганізації надмірно розгалуженої та неефективної системи лікарень має бути розділений між центральним урядом і органами місцевого самоврядування.

Натомість подальший прогрес з цього багатообіцяючого порядку денного вимагає як змін у тому, як реформатори артикують своє бачення, так і згуртованості глибоко розділених еліт країни навколо цих завдань. Чи можливим є і перше, і друге, залишається відкритим питанням. Але одна річ є незаперечною: час для об'єднання спливає, і якщо не досягти консенсусу щодо того, як просуватися далі швидко й рішуче, здобутки останніх років можуть бути під загрозою.

ЗМІСТ

Резюме	2
I. Вступ	9
II. Історія і контекст фінансових реформ 2014 року	12
Графік 1. Доходи місцевого самоврядування як % ВВП і загальних державних доходів в окремих країнах-членах ЄС та країнах, які не є членами ЄС, у 2015 році (Україна 2016 р.)	13
III. Фінансові та поведінкові наслідки реформ 2015 року	19
A. Макро-тенденції у сфері фінансів місцевого самоврядування	23
Графік 2. Субнаціональні доходи як % ВВП і загальнодержавних доходів у 2012-2016 рр.	23
Графік 3. Загальні доходи органів місцевого самоврядування в номінальному виразі та гривнях 2016 року в 2014-2016 рр. (млрд. грн.)	24
Таблиця 1: Видатки органів місцевого самоврядування за економічними категоріями в грн. 2016 року (млрд.) у 2014-2016 рр.	25
Графік 4. Структура доходів органів місцевого самоврядування за рівнями врядування у 2014-2016 роках (млрд. грн. 2016 р.)	26
Графік 5. Відсоткова зміна загальних доходів органів місцевого самоврядування з 2014 року ..	26
Графік 6: Доходи органів місцевого самоврядування на душу населення у 2016 р. (грн.)	27
B. Тенденції щодо доходів і видатків: Області	28
Графік 7. Зміни в структурі доходів областей у період 2014-16 рр. (млрд. грн. 2016 р.)	28
Графік 8. Відсоткова зміна видатків областей за економічними категоріями у період з 2014 по 2016 рр.	30
Графік 9: Видатки областей за функціональною класифікацією в період 2014-16 рр. (млрд. грн. 2016 р.)	30
C. Тенденції щодо доходів і видатків: Міста обласного значення	31
Таблиця 2: Доходи міст обласного значення (млрд. грн. 2016 р.)	31
Графік 10. Власні доходи міст обласного значення (млрд. грн. 2016 р.)	33
Графіки 11 і 12. Видатки міст обласного значення за економічною класифікацією в період 2014-16 рр. (млрд. грн. 2016 р.)	34
Графіки 13 і 14. Видатки міст обласного значення за функціональною класифікацією в період 2014-16 рр. (млрд. грн. 2016 р.)	36
Таблиця 3. Освітня та медична субвенції як % видатків міст обласного значення на освіту та охорону здоров'я (млрд. грн. 2016 р.)	37
D. Тенденції щодо доходів і видатків: Райони	37
Таблиця 4. Видатки районів у період з 2015 по 2016 рр. (млрд. грн. 2016 р.)	37
Графіки 15 і 16. Видатки районів за економічною класифікацією в період 2014-16 рр. (млрд. грн. 2016 р.)	39

Графіки 17 і 18. Видатки районів за функціональною класифікацією в період 2014-16 рр. (млрд. грн. 2016 р.).....	40
Е. Тенденції щодо доходів і видатків: Необ'єднані громади	40
Таблиця 5. Доходи необ'єднаних громад (млрд. грн. 2016 р.)	41
Графіки 19 і 20. Видатки необ'єднаних громад за економічною класифікацією в період 2014-16 рр. (млрд. грн.)	42
Графіки 21 і 22. Видатки необ'єднаних громад за функціональною класифікацією в період 2014-16 рр. (млрд. грн.)	43
Ф. Зміни в горизонтальній рівності системи внутрішніх міжурядових фінансових відносин	44
Таблиця 6. Доходи областей на душу населення у 2014 та 2016 рр. (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)	44
Таблиця 7. Доходи районів на душу населення у 2014 та 2016 рр. (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)	46
Таблиця 8. Доходи міст обласного значення на душу населення у 2014 та 2016 рр. (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)	48
Таблиця 9. Видатки міст обласного значення на душу населення за економічною класифікацією в 2014 та 2016 рр. (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)	49
Таблиця 10. Видатки міст обласного значення на душу населення за функціональною класифікацією в 2014 та 2016 рр. (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)	50
Таблиця 11. Доходи необ'єднаних громад на душу населення в 2014 та 2016 рр. (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)	51
IV. Об'єднані територіальні громади (ОТГ) та процес об'єднання.....	52
Таблиця 12. Доходи ОТГ у 2016 р.....	53
Таблиця 13. Структура видатків ОТГ за економічною класифікацією у 2016 р.	54
Таблиця 14. Структура видатків ОТГ за функціональною класифікацією у 2016 р.	55
Таблиця 15. Доходи ОТГ на душу населення (квартилі за надходженнями від розщеплених податків).....	55
Таблиця 16. Видатки ОТГ на душу населення за економічною класифікацією (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)	58
Таблиця 17. Видатки ОТГ на душу населення за функціональною класифікацією (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)	58
V. Висновок	59
Додаток 1: Методологічні аспекти роботи з даними.....	62
Кількість і чисельність населення в органах місцевого самоврядування	63
Зведення даних по юрисдикціям – органам місцевого самоврядування.....	64
Доходи.....	64
Видатки	66
Додаток 2: Зведення доходів, у тому числі загального та спеціального фондів	68

I. Вступ

У цьому звіті представлено аналітичний огляд еволюції доходів і видатків органів місцевого самоврядування в період з 2014 по 2016 роки. Головною метою звіту є надати оцінку того, як реформи міжбюджетних фіскальних відносин, прийняті Урядом України наприкінці 2014 року та запроваджені в 2015 році, вплинули на фінанси та поведінку областей, міст обласного значення («великих міст»¹), районів та громад (малих міст, сіл і селищ), включаючи 159 об'єднаних територіальних громад, утворених у 2016 році (ОТГ)². Водночас у звіті робиться спроба виокремити та описати структурні зміни, що відбуваються в системі місцевого самоврядування країни³ в контексті більш довгої історії децентралізації України, а також надати деякі рекомендації, на чому в подальшому мають зосереджуватися реформаторські зусилля.

Звіт складається з чотирьох частин. Перша частина надає стислий огляд історії децентралізації в Україні з метою прояснити як наміри, так і витоки реформ 2015 року, а також описує виклики, які наразі актуалізувалися в ході реформ. У другій частині автори аналізують зміни, що відбуваються в структурі доходів і видатків органів місцевого самоврядування, а саме областей, міст обласного значення, районів та громад, а також всередині кожної з цих груп. У третій частині висвітлюються питання фінансів новостворених об'єднаних територіальних громад, труднощі процесу об'єднання загалом і добровільного об'єднання зокрема. У висновку представлено стислий огляд основних одержаних даних і результатів та, наскільки це видається можливим, обговорюється їхнє потенційне значення для майбутнього розвитку подій, у тому числі як це стосується того, в який спосіб уряд наразі описує реформи та заохочує до реформування.

Здійснювані реформи мають багато різних складових. Основні законодавчі зміни були прийняті у 2014 році та запроваджені на практиці у 2015 році. Уряд наполегливо просуває реформи під гаслом “децентралізації” та особливо наголошує на фінансових вигодах, які реформи принесли органам місцевого самоврядування в Україні.

Однак, реальний потенціал реформ стосується не стільки (доволі нерівномірних) фінансових переваг для різних рівнів місцевого самоврядування, скільки істотних змін у

¹ Міста обласного значення – це юридична, а не функціональна категорія. Хоча всі великі міські населені пункти вважаються містами обласного значення, до цієї категорії також належать 35 населених пунктів з населенням менше ніж 30 тисяч мешканців.

² У звіті аналізуються фінанси необ'єднаних громад лише на сукупному рівні з причин, що пояснюються в методологічному коментарі.

³ Вживання терміну “місцеве самоврядування”, коли йдеться про обласну та районну владу, є некоректним, оскільки ради цих рівнів врядування не мають власних виконавчих органів. Насправді, боротьба за перетворення цих рівнів на справжні органи місцевого самоврядування історично була однією з ліній “децентралізації” в Україні. Тим не менш, ми використовуємо цей термін для позначення всіх рівнів “субнаціональних органів влади” саме тому, що це відповідає загальноприйнятій в Україні термінології, а альтернативний термін “субнаціональних органів влади” більше створює плутанину, ніж вносить ясність.

відносній значущості цих рівнів. Реформи суттєво розширили роль та посилили фінансове становище міських населених пунктів країни, забравши певні повноваження та фінансові ресурси від областей. Завдяки реформам також було ініційовано процес адміністративно-територіального укрупнення сільських територій України. У свою чергу, об'єднання громад, хоча і на ранній стадії, вже розмиває позиції районів.

За останні кілька років відбулася значна муніципалізація обласної влади та початок того, що можна найбільш влучно назвати “громадизацією” районної влади.

Усе це разом переміщає центр тяжіння в системі субнаціональної влади України з другого (районів) та третього (областей) рівнів до міст та об'єднаних громад. Якщо говорити більш прозаїчно, за останні кілька років відбулася значна муніципалізація обласної влади та початок того, що можна найбільш влучно назвати “громадизацією” районної влади. Насправді, було б справедливо сказати, що саме ці зміни і є головними стратегічними цілями українських реформаторів у сфері місцевого самоврядування та сутністю того, що вони мають на увазі під “децентралізацією”, принаймні коли дискутують між собою.

Однак досягненню цих цілей серйозно завадила відсутність законодавства, яке б зробило об'єднання громад обов'язковим. Через це уряд був змушений покладатися на добровільне адміністративно-територіальне укрупнення, що виявилось повільним і витратним процесом, а основним комунікаційним посланням було збільшення доходів місцевих бюджетів..

У цьому звіті робиться спроба продемонструвати, що, на жаль, збільшення доходів органів місцевого самоврядування не є таким радикальним, як про нього говорять, якщо включити до загальної картини чинник інфляції, або принаймні для більшості рівнів місцевого самоврядування. Як вже було зауважено, більш важливі зміни, які було запущено реформами, менше стосуються коштів як таких, а більше стосуються змін у структурі всього державного сектору в Україні на субнаціональному рівні.

По суті, одним з наших найбільш важливих і загальних аргументів є те, що “децентралізація” напевне не є вдалим способом описувати ні те, що фактично відбувалося протягом останніх років, ні викликів, з якими реформа державного сектору в Україні вже невдовзі матиме справу. Ще гіршим є те, що ми відчуваємо, що дискурс про фінанси, асоційований з гаслом “децентралізації”, може виявитися політично тупиковим.

Як і в більшості інших країн, “децентралізація” в Україні історично асоціювалася з наданням органам місцевого самоврядування більших обсягів коштів та більш широких повноважень. Але на відміну від інших країн, кошти ніколи не були найбільш фундаментальною проблемою, оскільки в суто фінансових термінах Україна вже давно була однією з найбільш децентралізованих країн Європи. Насправді, консолідація здобутків, одержаних завдяки чинним реформаторським зусиллям уряду, цілком може вимагати забрати кошти від органів місцевого самоврядування. Найважливішою причиною цього є плани Міністерства охорони здоров'я щодо кардинальної реорганізації української системи охорони здоров'я

шляхом створення централізованої системи фінансування медицини що діятиме за страховим принципом, і в якій державні, комунальні та приватні надавачі медичних послуг одержуватимуть кошти за надання послуг або на основі результатів. Створення такої системи з єдиним платником звільнить органи місцевого самоврядування від відповідальності за фінансування поточних видатків лікарень і, відповідно, призведе до суттєвого скорочення їхніх бюджетів. Якщо сформулювати це однією тезою, реформа системи охорони здоров'я, яку наразі просуває МОЗ, дуже скоро увійде в протиріччя з популярним розумінням “децентралізації” як постійною передачею фінансових ресурсів на базовий рівень.

Це питання ще більше ускладнюється тим, що в Україні термін “децентралізація” історично асоціювався з боротьбою за створення виконавчих органів на рівні обласних та районних рад. Однак, станом на цей час, спроби внести зміни до Конституції для створення такої можливості були неуспішними. Але ще важливішим є те, що наразі існують вагомі причини задатись питанням, чи ця мета все ще повинна розглядатися як центральний елемент порядку денного реформ в Україні. Структурні зміни у відносному розподілі влади між органами місцевого самоврядування в поєднанні з планами щодо ре-централізації фінансів системи охорони здоров'я свідчать про те, що хоча запровадження виконавчих органів рад на рівні областей і районів може залишатися бажаним, це вже не має розглядатися як пріоритет.

Замість цього слід спрямувати енергію на пришвидшення об'єднання структурно спроможних громад, на передачу їм якомога більше повноважень у сфері освіти, наскільки це є доцільним і можливим, та на забезпечення розвитку нової національної системи охорони здоров'я. Якщо цього буде досягнуто, фінансова “вага” областей і районів різко зменшиться. Цей процес може дійти до такої стадії, за якої обласні органи влади залишаться (і цілком обґрунтовано) в якості де-концентрованих органів національного уряду, основним обов'язком яких буде забезпечення фінансової та правової доброчесності міст і громад, здійснення нагляду за системою шкільної освіти, а також підтримки виконання надзвичайно важкого та болісного завдання щодо раціоналізації мережі закладів охорони здоров'я. Так само, відповідальність за здійснення соціальних виплат фізичним особам і домогосподарствам цілком доцільно передати від районів об'єднаним територіальним громадам з тим, щоб райони, як і області, зосередилися на викликах щодо раціоналізації системи охорони здоров'я, діючи як представники національного уряду, але за дорадчої підтримки та під наглядом з боку демократично обраних рад.⁴

З огляду на викладене вище, найбільш нагальним викликом є об'єднання якомога більше фінансово спроможних громад, і в розділі, присвяченому ОТГ, ми надаємо критичний аналіз процесу об'єднання станом на цей час та представляємо конкретні рекомендації щодо політики відносно подальшого просування цього процесу. В цьому питанні найгучнішим закликом є максимально запобігти створенню ОТГ, які не матимуть міського населеного пункту в якості центра. Можливо, цього можна досягти, запровадивши певне адміністративне правило, яке не дозволяло б невеликим населеним пунктам об'єднуватися

⁴ На даний час більшість закладів охорони здоров'я належать містам обласного значення і районам. Проект реформи охорони здоров'я від МОЗ передбачає створення нових госпітальних округів, що змусить райони та міста обласного значення вести перемовини стосовно того, які заклади необхідно закрити чи приватизувати.

заради того, щоб відокремитися від “домінуючого” центра, і так само не дозволяло б містам об’єднуватися без включення всіх суміжних населених пунктів.

Слід змінити чинний спосіб розподілу податку на доходи фізичних осіб, оскільки принцип оподаткування за місцем роботи, а не місцем проживання, заохочує громади, які мають великих роботодавців, не об’єднуватися з громадами, де проживає багато працівників.

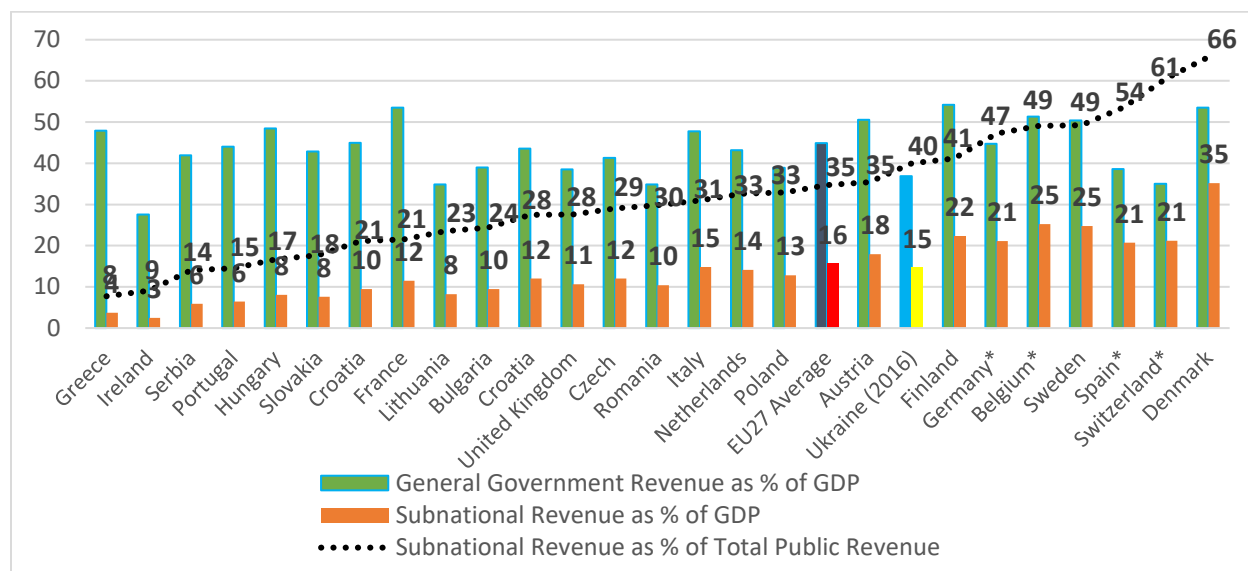
Для цього слід змінити чинний спосіб розподілу податку на доходи фізичних осіб, оскільки принцип оподаткування за місцем роботи, а не місцем проживання, заохочує громади, які мають великих роботодавців, не об’єднуватися з громадами, де проживає багато працівників. Ми також звертаємо увагу на те, що попри неочікувано помірковану фінансову нерівність між областями, містами обласного значення та районами, чинний процес об’єднання підштовхує ОТГ до “само-розподілу” на групи бідніших сільських адміністративно-територіальних одиниць та групи заможніших, які чітко гуртуються навколо міста, яке має більш щільне населення або є відносно більш благополучним. Якщо цю тенденцію не виправити, така диференціація призведе до появи класу ОТГ, які не будуть фінансово спроможними, одночасно створюючи тиск на систему вирівнювання, відповідність якої на рівні ОТГ потребує ретельного моніторингу за будь-яких обставин.

II. Історія і контекст фінансових реформ 2014 року

“Децентралізація” та посилення органів місцевого самоврядування не є для України новими темами, адже мають тривалу й складну історію, повне розкриття якої вийшло б далеко за межі предмету цього звіту. Натомість, кілька найголовніших ліній та віх цього процесу необхідно окреслити задля розуміння значущості чинних реформ і викликів, що не перестають виникати на цьому шляху.

У суто фінансових термінах Україна завжди була надзвичайно “децентралізованою” країною. Децентралізована фінансова система дісталася країні в спадщину від радянських часів, і після здобуття незалежності органи місцевого самоврядування принаймні номінально контролювали майже 40% державних видатків. На графіку 1 наведено доходи органів місцевого самоврядування в Україні як відсоток від загальнодержавних доходів і як відсоток від ВВП що порівнюються з відповідними показниками європейських країн у 2016 році.

Графік 1. Доходи місцевого самоврядування як % ВВП і загальних державних доходів в окремих країнах-членах ЄС та країнах, які не є членами ЄС, у 2015 році (Україна 2016 р.)



Дані графіку демонструють, що держаний сектор в Україні є більш децентралізованим, ніж середній показник Європейського Союзу. Так, частка загальнодержавних доходів, що (номінально) контролюється органами місцевого самоврядування в Україні, суттєво не зміниться для України, якщо використані для графіку дані взяти для будь-якого року, починаючи з 1992⁵. Отже, на відміну від багатьох країн, головна проблема місцевого самоврядування в Україні ніколи не була суто фінансовою. Скоріше проблема полягала в тому, наскільки органи місцевого самоврядування є насправді демократичними та наскільки вони фактично контролюють одержувані доходи і наскільки громади мають спроможність, необхідну для надання базових публічних послуг. Ось в цьому контексті картина стає більш складною.

Держаний сектор в Україні є більш децентралізованим, ніж середній показник Європейського Союзу.

Для початку, як у багатьох, але не всіх посткомуністичних країнах, Україна розпочала діяльність щодо децентралізації у 1990-х роках, дозволивши всім містам, селам і селищам стати самостійними адміністративно-територіальними одиницями з власною, демократично обраною владою (радами). Таке прагнення щодо створення малих органів місцевого самоврядування було, як і повсюди, мотивовано доволі романтичною ідеєю в дусі де Токвіля про те, що фундаментальним призначенням місцевого самоврядування є принести демократію якомога ближче до людей. Це було цілком зрозумілим як наслідок комуністичної епохи, але втілення цієї ідеї на практиці призвело до надзвичайного адміністративно-територіального подрібнення та створення більше 10 тисяч сільських

⁵ Див., наприклад, "OECD Territorial Reviews: Ukraine", 2014 р., стор. 16

громад з *середньою* кількістю мешканців близько 1500 осіб. Таким чином, більшості теперішніх громад бракує людського та фінансового капіталу, необхідного для надання базових публічних послуг, вже не говорячи про утримання початкових шкіл з оптимальною кількістю учнів.

Щодо демократичного характеру органів місцевого самоврядування фундаментальною проблемою є те, що хоча області та райони мають демократично обрані ради, їхні виконавчі органи все рівно призначаються національним урядом. Так, згідно з вимогами Конституції України голови обласних та районних адміністрацій призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Ці призначені з центру очільники в свою чергу мають істотний вплив на призначення та звільнення керівників більшості департаментів на рівні місцевої влади (зокрема охорони здоров'я, освіти, соціального захисту). Як керівники областей та районів, так і директори департаментів, чию службову кар'єру вони контролюють, підлягають подвійному підпорядкуванню та одночасно є відповідальними і перед органами виконавчої влади вищого рівня (наприклад, перед профільними міністерствами), так і перед відповідними демократично обраними радами⁶. У результаті цього виникає настільки глибоке змішання місцевої та національної влади на рівні областей і районів, що таку владу насправді не слід і називати місцевим самоврядуванням. Таке змішання відсутнє лише в містах, де і ради (законодавчий орган), і мери (виконавчий орган) є демократично обраними.

І зрештою, реальний контроль, який органи місцевого самоврядування історично мали відносно своїх бюджетів, обмежувався структурою і принципами функціонування української системи міжбюджетних відносин. Під час першої хвилі децентралізації у 1990-х роках відповідальність не лише за надання базових публічних послуг, але й за фінансування та управління системами охорони здоров'я, освіти та соціального забезпечення в країні була поділена між областями, містами обласного значення та районами. Кожному рівню було призначено певний набір місцевих зборів і податків, над якими вони мали деякий, але зазвичай мінімальний контроль. Але найважливішим джерелом доходів для них була частка національних надходжень від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), коли кожен рівень одержував певний відсоток від загальної суми ПДФО, сплачуваного (від імені працівників) підприємствами, розташованими в межах певної адміністративно-територіальної одиниці⁷.

⁶ Ця плутанина міститься у формулюванні статті 118 Конституції України: "Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня."

⁷ Зазвичай, частка ПДФО зараховується до бюджету адміністративно-територіальної одиниці, де працівник проживає, а не за місцем роботи. В Україні (а також в деяких інших країнах) цей податок зараховується до бюджету за місцем працевлаштування через технічні труднощі пов'язати платежі ПДФО, які робить роботодавець від імені працівників, з місцем проживання цих працівників. Ця система надає суттєві переваги містам, де розташовуються головні офіси компаній, у порівнянні з передмістями та сільською місцевістю, де проживають багато працівників. Це також має важливі наслідки для об'єднання громад, що обговорюватиметься далі.

Оскільки рівень економічної активності дуже суттєво різнився загалом по країні, однакова частка ПДФО формувала дужі різні обсяги надходжень у різних адміністративно-територіальних одиницях. У реальності лише кілька особливо динамічних областей, районів та міст обласного значення були здатні фінансувати свої соціальні зобов'язання за рахунок частки ПДФО, і наприкінці цього десятиліття базові публічні послуги опинилися в занепаді в багатьох частинах країни.

У 2001 році була проведена реформа і запроваджено Бюджетний кодекс з метою виправити цю ситуацію. Центральний уряд почав розраховувати нормативи потреб у видатках на здійснення функцій з охорони здоров'я, освіти та соціального забезпечення всіма органами місцевого самоврядування. Потім ці потреби додавалися разом і порівнювалися з обсягом надходжень від розщеплених податків в кожній адміністративно-територіальній одиниці. Для тих органів місцевого самоврядування, де потреби у видатках перевищували надходження від податків, центральний уряд закривав розрив за рахунок дотації вирівнювання.

Реформи 2001 року привели до істотного покращення системи міжбюджетних відносин, яка у попередні роки не робила практично нічого для вирівнювання доходів органів місцевого самоврядування. Але з самого початку це досягнення було скомпрометовано серйозним внутрішнім протиріччям: тоді як розрахунки потреб у видатках для кожного органу місцевого самоврядування загалом робилися на душу населення або на одного користувача (наприклад, на основі кількості учнів), національний уряд також вимагав, щоб органи місцевого самоврядування витрачали кошти соціального сектору відповідно до нормативів, які визначалися іншими способами (наприклад, обсяг коштів на одне ліжко в лікарні).

У результаті цього практично повсюди були великі відмінності між тим, що органи місцевого самоврядування могли дозволити собі витратити на послуги соціального сектору, та нормативами видатків, які вимагалися від них центральним урядом. Ця напруга виражалася всередині органів місцевого самоврядування в постійній боротьбі між демократично обраними радами та централізовано призначеними виконавчими органами за пріоритети у витрачанні коштів. Це також спонукало до постійних торгів між органами місцевого самоврядування та органами влади вищого рівня за те, скільки додаткових коштів їм потребувалося для того, щоб виконувати нормативи видатків, які не були фінансово реалістичними.

Ці три обставини - розмитий характер влади на рівні областей і районів, система трансфертів, заснована на принципі закриття розриву між видатками та доходами, а також застосування фінансово незабезпечених видаткових нормативів - у сукупності створили замкнене коло проблем, завдяки якому субнаціональні органи влади України, і відповідно 40% державних видатків, опинилися в підвішеному стані. Найсерйознішою проблемою було те, що по суті залишалось незрозумілим, який рівень врядування насправді відповідає за виділення ресурсів на охорону здоров'я та освіту.⁸ Більш того, ця неясність заохочувала

⁸ Теоретично, центральний уряд відповідає за розподіл коштів на освіту та охорону здоров'я серед усіх органів місцевого самоврядування, а органи місцевого самоврядування відповідають за розподіл цих коштів у межах своєї юрисдикції. На практиці, визначення централізовано контрольованих нормативів видатків на ці галузі в поєднанні з призначенням керівників областей і районів центральною владою підриває такий стандартний розподіл відповідальності. Також слід додати, що в інших галузях також існує серйозна плутанина (зокрема в

та призвела до ситуації, коли жоден з рівнів врядування в реальності не відчуває свою відповідальність за болісне й складне завдання щодо раціоналізації шкільної мережі або мережі лікувальних закладів в умовах різкого демографічного спаду в Україні⁹. Внаслідок цього Україна має істотно більше лікарів, медичних сестер і ліжок у лікарнях на 100 тисяч мешканців, ніж переважна кількість країн ЄС, і одне з найнижчих співвідношень учнів до вчителів у світі.¹⁰ Насправді, буде справедливим сказати, що найбільшим викликом у порядку денному реформи місцевого самоврядування в Україні є реорганізація охорони здоров'я та освітньої галузі.

Найбільшим викликом на порядку денному реформи місцевого самоврядування в Україні є реорганізація охорони здоров'я та освітньої галузі.

Після Помаранчевої революції 2005 року уряд сподівався відійти від минулої практики, чітко визначивши, хто відповідає за які функції, а також що перший рівень місцевого самоврядування – міста обласного значення і громади – є первинними надавачами повсякденних публічних послуг. Під керівництвом Віце-прем'єр-міністра Романа Безсмертного та в партнерстві з Асоціацією міст України було розроблено докладні плани (і мапи) для об'єднання 12 тисяч сіл, малих та середніх міст у 1200 більших одиниць. Ці нові об'єднані громади, разом з містами обласного значення, були визначені найважливішим рівнем місцевого самоврядування в Україні.¹¹ подібно до міст обласного значення, громади

таких сферах, як транспорт, соціальне забезпечення, економічний розвиток). Але з чисто фінансової точки зору, найбільш серйозна плутанина пов'язана з поточними витратами на надання “універсальних” послуг охорони здоров'я та освіти.

⁹ Відповідно до останнього перепису населення за радянських часів у 1987 році Україна мала 51,7 мільйонів мешканців. Перепис населення в Україні у 2001 році показав, що населення країни становить 48,4 мільйонів. За оцінками Державної служби статистики України в 2014 році, до російської анексії Криму та втрати частин Донбасу через підтриманий Росією сепаратизм, чисельність населення становила 45,2 мільйони осіб, тобто загальний спад становить більше 10 відсотків.

¹⁰ У 2005 році в Україні налічувалося 868 ліжок, 302 лікарі та 781 медична сестра на 100 тисяч мешканців, тоді як у десяти країнах ЄС у середньому було 644 ліжок, 262 лікарі та 548 медичних сестер. У 2008 році в Україні показник співвідношення учнів до вчителів становив 9,4 учнів на одного вчителі, що було половиною середнього показника для країн ОЕСР. Див. Звіт Світового банку 42450-UA “Україна: Покращення внутрішніх міждержавних фінансових відносин та політика видатків на охорону здоров'я та освіту – Обрані питання” 2008; стор. 1-135.

¹¹ Грунтовний огляд цієї теми представлено в публікації “Оцінка місцевого самоврядування та децентралізації: наслідки запропонованих реформ в Україні”, USAID, 2014 р. Також див. публікацію В. Чумак, І. Шевляков “Функціонування місцевого самоврядування та реформа в Україні”, Норвезький інститут урбаністичних і регіональних досліджень та ICPS, 2009 р. На ці плани великою мірою вплинула надзвичайно успішна польська модель реформування місцевого самоврядування, яка в свою чергу чимало запозичила від скандинавської моделі, де надання публічних послуг зосереджено на рівні муніципалітетів.

мали відповідати за всі базові міські послуги, а також за фінансування та управління більшістю шкіл і закладів первинної медичної допомоги.

Передбачалося, що повноваження районів будуть обмежені управлінням багатопрофільними лікарнями поза межами міських населених пунктів та, за необхідності, деякими школами¹², тоді як області управляли б спеціалізованими лікувальними закладами, деякими спеціальними освітніми установами та координували б регіональне планування. Виконавчі органи областей і районів були б демократично обраними, що усунуло б їхню залежність від органів влади вищих рівнів.

Водночас реформатори сподівалися повністю реорганізувати систему міжурядових трансфертів, що ґрунтувалася на принципі закриття розриву між видатками та доходами. Нові органи місцевого самоврядування мали б одержувати меншу частку ПДФО, але кожен одержував би субвенцію на здійснення повноважень у сферах охорони здоров'я та освіти. Очікувалося, що таким чином буде зрозуміло, який обсяг фінансування від центрального уряду є наявним для фінансування повноважень у соціальній сфері. Маючи таку ясність, органи місцевого самоврядування могли б самі вирішувати, чи бажають вони виділити додаткові кошти на соціальну сферу зі своїх загальних доходів.

Усі ці сподівання і плани не знайшли свого втілення, оскільки Помаранчева революція швидко втратила свій імпульс, а коли бачення вже викристалізувалося у 2009 році уряд виявився заслабким для їх впровадження: з одного боку, уряд боявся спровокувати протистояння знизу, яке завжди виникає при намаганнях об'єднати адміністративно-територіальні одиниці, і це протистояння радо використовували (і продовжують використовувати) окремі політичні сили та діячі. З іншого боку, країна не мала парламентської більшості, необхідної для прийняття відповідних змін до Конституції, що дали б змогу демократично обирати виконавчі органи районів і областей та визначити громаду фундаментальною одиницею місцевого самоврядування¹³.

Але порядок денний реформ 2009 року в рамках децентралізації швидко й цілком очікувано були актуалізовані Революцією гідності в лютому 2014 року та подальшими подіями: в березні Росія анексувала Крим, а у квітні почала збурювати збройне повстання на Донбасі. В травні того ж року Президентом України було обрано Петра Порошенка, який відразу анонсував, що децентралізація буде одним з найважливіших питань його порядку денного. Частково це відображало більш загальні зусилля “реанімувати” реформи Помаранчевої революції, які зрештою провалилися. І частково це стало відповіддю українського уряду на заклики до федералізації країни як єдиного способу запобігти подальшому безконтрольному загостренню конфлікту з Росією. Коротше кажучи, уряд у відповідь заявив: Децентралізація – так, федералізація – ні.

¹² Те, що Україна успадкувала систему середньої освіти від радянських часів, ускладнювало цей процес: у багатьох країнах відповідальність за 1-6 або 1-8 класи покладається на перший рівень місцевого самоврядування, тоді як за 9-12 класи відповідає центральний уряд або регіональна влада. Оскільки в Україні історично всі класи шкільної освіти вважалися одним рівнем, тобто середньою освітою, яка в ідеалі мала надаватися в одній школі, було складніше продумати, як привести систему освіти у відповідність до децентралізованої системи місцевого самоврядування.

¹³ “Оцінка місцевого самоврядування та децентралізації: наслідки запропонованих реформ в Україні,” USAID, 2014 р., стор. 15-16

Прагнучі підштовхнути втілення реформ Віце-прем'єр-міністром України та Міністром регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було призначено Володимира Гройсмана, молодого мера-реформатора міста Вінниці. Новий Віце-прем'єр-міністр зібрав команду, до складу якої переважно були залучені архітектори планів децентралізації 2009 року. В стислі терміни було підготовлено проект змін до Конституції, які б дозволили запровадити виконавчі органи обласних та районних рад, а також створювати нові органи державного нагляду на регіональному рівні. Також був підготовлений проект законодавчого акту про об'єднання громад по всій країні. Паралельно Міністерством фінансів були розроблені зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, призначених диверсифікувати базу доходів органів місцевого самоврядування та замінити систему трансфертів, спрямовану на покриття розриву між видатками та доходами, системою блокових субвенцій на охорону здоров'я та освіту.

Однак уряд відклав подання цих законопроектів до парламенту, оскільки головний законодавчий орган країни на той час все ще складався з народних депутатів, обраних до революційних подій. Замість цього було прийнято рішення почекати до жовтня в сподіванні на те, що завдяки новим парламентським виборам буде сформовано такий законодавчий орган, який буде готовий втілювати масштабні структурні реформи. Утім, за результатами виборів країна одержала парламент з майже тими самими політичними розходженнями, в якому, як і раніше, багато партій опиралися ідеї консолідації юрисдикцій.

Сильне політичне протистояння унеможливило проведення змін до Конституції, які б дозволили демократично обирати голів областей та керівників районів, які наразі призначаються з центру. Але принаймні деякий опір таким поправкам вдалося пом'якшити. З одного боку, домовленості про припинення вогню між Росією та Україною, досягнуті у вересні при посередництві Європейського Союзу, вимагали надання спеціальних повноважень окупованим територіям Донецької та Луганської областей. Не дивно, що це спровокувало острах, особливо в лавах правої частини політичного спектру, що демократичні вибори голів областей призведуть до розчленування країни. З іншого боку, зміни, які вимагали створення нових національних органів нагляду, призначених забезпечувати й гарантувати, що обласна влада діє в межах законодавства, зокрема не використовує нову автономію в цілях сепаратизму, підпорядковували ці нові органи нагляду Президентові, а не парламенту, що спровокувало опозицію з боку лівих політичних сил.¹⁴

У результаті такого розвитку подій, найкраще, чого можна було досягти в буремні останні місяці 2014 року - це прийняття закону, який дозволяв добровільне об'єднання громад, та поправок до Бюджетного та Податкового кодексів, які докорінно змінили характер системи міжбюджетних фінансових відносин. Для наших цілей найважливіші зміни можна стисло викласти в таких тезах¹⁵:

¹⁴ Див. публікацію в Democracy Reporting International "Від центрального контролю до місцевої відповідальності: децентралізація в Україні", Інформаційне повідомлення №59, стор. 1-8, Берлін www.democracy-reporting.org

¹⁵ Більш докладно див. Юрій Джигир, "Фінансовий вплив реформ децентралізації 2015 року на українські громади: стрес-тест для інформування цільового спрямування в рамках проекту соціальної підтримки громад", звіт консультанта, липень 2015 р., стор. 1-28

- Обласні, райони, міста обласного значення і ОТГ почали одержувати субвенції на здійснення функцій з охорони здоров'я та освіти. Субвенції розроблені таким чином, щоб покривати більшість функцій, для яких потреби у видатках до цього розраховували за системою закриття фіскального розриву. Найважливіші функції, які не покриваються новими субвенціями – тобто ті, що органи місцевого самоврядування мають повністю фінансувати із своїх загальних доходів – це (в порядку фінансової значущості): дошкільна освіта, культура, та витрати та утримання закладів, що надають соціальні послуги вразливим категоріям населення, таких як дитячі будинки та будинки для людей похилого віку.
- Частку податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), що зараховується в обласні бюджети за принципом походження, було зменшено з 25% до 15%. Частку, що зараховується до бюджетів районів і міст обласного значення, було зменшено з 75% до 60%. У результаті цього центральний уряд залишив собі 25% надходжень від цього податку.
- Новостворені громади одержали право на отримання 60% ПДФО з моменту створення за рахунок відповідного району чи районів.
- Необ'єднані громади втратили 25% ПДФО, що збирається на їх території (для стимулювання об'єднання).
- Обласні почали одержувати 10% від податку на прибутки суб'єктів господарювання, а також більш високу частку від екологічного податку (55% проти колишніх 10%).
- Містам обласного значення і районам дозволили залишати собі 100% певних видів держаного мита та адміністративних зборів, які раніше поступали до державного бюджету.
- Містам обласного значення та громадам було дозволено вводити новий податок на нерухомість, який розраховується на основі площі нерухомості, а також встановлювати 5% місцевого додаткового податку на продаж підакцизних товарів у межах їхньої юрисдикції¹⁶.

У наступному розділі ми розглянемо, як ці зміни вплинули на фінанси та поведінку органів місцевого самоврядування.

III. Фінансові та поведінкові наслідки реформ 2015 року

Фінансові дані, що використовуються у цій частині звіту, взяті з системи казначейства України. Ця система фіксує всі доходи та видатки всіх державних і публічних установ, у тому числі органів місцевого самоврядування, у відповідності до української бюджетної класифікації. Як і більшість розвинутих систем казначейства, класифікація, що використовується для фіксування держаних доходів і видатків, є надзвичайно деталізованою. Зокрема, в частині доходів органи місцевого самоврядування одержують доходи за 178 окремими категоріями, які певною мірою змінюються з року в рік. Водночас у частині видатків існує 18 функціональних категорій (зокрема, освіта, охорона здоров'я,

¹⁶ У 2016 році уряд скасував місцевий контроль за ставками додаткового податку та встановив її на рівні 5 відсотків, що фактично зробило це розщепленим податком.

соціальне забезпечення)¹⁷ і набагато більше під-функцій (наприклад, початкові освіта, середня освіта, багатoproфільні лікарні, спеціалізовані лікарні тощо), і всі з них можуть розглядатися в розрізі близько 20 окремих економічних класифікацій (наприклад, різні види оплати праці, товари і послуги, комунальні платежі, трансферти та інвестиції).

На жаль, український уряд не має стандартизованої системи консолідації первинних даних, які генерує система Державного казначейства, з тим щоб одержувати змістовний набір даних або базу даних, організовану навколо стабільного набору аналітично корисних категорій по кожному рівню врядування¹⁸. В результаті цього дані системи казначейства по суті не виходять за межі Міністерства фінансів, яке із зрозумілих причин не має особливого прагнення робити широкодоступними величезні та громіздкі файли. Насправді, в їх сирій формі такі файли є малокорисними для тих, хто не є досвідченим і кваліфікованим користувачем.

Одним з наслідків такої ситуації є те, що дані казначейства надзвичайно мало використовуються в цілях формування стратегії та політики. Замість цього Міністерство фінансів використовує їх здебільшого для контролю за фінансовою поведінкою окремих установ і одиниць державного сектору та забезпечення цільового використання державних коштів. Іншим наслідком є те, що при спробах використати ці дані в цілях формування політики, дискусії про те, як аналізувалися ці дані та про що свідчать певні матеріали й свідчення, часто переростають у безплідні спори про “факти”, оскільки люди працюють з різними файлами, які організовані по-різному та одержані з системи казначейства в різні моменти часу.

Задля уникнення таких спорів додатки до звіту містять докладні пояснення того, як були вирішені деякі проблеми, що містяться в даних, а також як і чому доходи і видатки поєднані в різні групи. Але принаймні кілька аспектів того, як організовані дані, потребують пояснення для того, щоб читачі розуміли, чому деякі дані та аналіз, який їх супроводжує, можуть виглядати незвично.

Для можливості працювати з даними та забезпечення їх порівнянності в часі усі доходи і видатки об'єднані в більш великі категорії.¹⁹ У частині доходів ця категоризація відрізняється від чинної української практики у двох важливих аспектах. По-перше,

¹⁷ Усього класифікація складається з 25 функціональних категорій, але 7 категорій не стосуються видатків органів місцевого самоврядування.

¹⁸ Кілька років тому Світовий банк розробив сучасну реляційну базу даних (Boost), що дозволяє зводити і аналізувати дані публічних фінансів за економічними та функціональними категоріями для всіх державних органів. Нам незрозуміло, чому ця база даних не може безпосередньо використовуватися урядом України. Водночас, урядовий проект порталу E-Data має дуже амбітні плани щодо розроблення багатофункціональної онлайн системи, що зробить усі трансакції уряду відкритими для громадськості. Але міністерства, установи та особи, які формують політику за межами Міністерства фінансів потребують регулярного доступу до зручних для роботи даних про фінанси місцевого самоврядування вже зараз, як для моніторингу прогресу децентралізації, так і для оцінки того, як це взаємодіє з реформами у сферах охорони здоров'я, освіти та соціального забезпечення. Отже, хоча одержання доступу до бази даних Boost або створення зручної для користувачів реляційної бази даних безсумнівно є бажаним, важливо, щоб Міністерство фінансів працювало з ключовими заінтересованими сторонами над розробленням набору даних, який можна регулярно одержувати з системи казначейства за допомогою стандартного набору запитів.

¹⁹ У Додатках 1 і 2 представлено пояснення того, як ми проводили зведення даних про доходи і видатки.

українське бюджетне законодавство розділяє доходи, які зараховуються до загального фонду, коштами яких органи влади можуть вільно розпоряджатися, і доходи, які зараховуються до спеціального фонду, кошти якого можуть використовуватися лише на конкретно визначені цілі. У звіті це розділення ігнорується, оскільки (а) подібні, а іноді однакові види доходів зараховуються до обох фондів, (б) види доходів, які мають зараховуватися до спеціального фонду, змінюються з року в рік та (в) хоча виокремлення спеціального фонду може бути доцільним у цілях контролю, воно не несе особливої користі для аналізу, особливо з огляду на те, що більшість цільових призначень ідуть через інвестиційні гранти, які легко ідентифікувати.

По-друге, українське законодавство визначає надходження від розщеплених податків власними доходами органів місцевого самоврядування, оскільки вони можуть ними вільно розпоряджатися. Цей підхід є зрозумілим і дійсно запроваджений у багатьох країнах. Але це не відповідає кращим міжнародним практикам бухгалтерського обліку в державному секторі. Відповідно до міжнародних стандартів лише ті доходи, на обсяг надходжень яких органи місцевого самоврядування можуть суттєво впливати своєю поведінкою – за які вони несуть політичну відповідальність – повинні вважатися власними надходженнями. З цієї причини у звіті доходи, одержані від розщеплених податків, не вважаються власними доходами. Скоріше це трансферт від центрального уряду, яким можна вільно розпоряджатися, що функціонує більше як нецільова субвенція, ніж як місцевий податок, хоча його обсяг і пов'язаний з потужністю податкової бази органу місцевого самоврядування²⁰.

Ми також скоригували дані з тим, щоб відобразити втрати територій та населення через збройне вторгнення Росії в Україну, а також зміни внаслідок об'єднання громад і надання деяким містам статусу міст обласного значення. Оскільки Міністерство фінансів оновлює облікові дані щодо адміністративно-територіальних одиниць та чисельності населення щороку на основі інформації Державної служби статистики, в розрізі років існують відмінності в даних щодо кількості адміністративно-територіальних одиниць та чисельності населення в них.²¹

За інформацією Державної служби статистики станом на кінець 2013 року населення України становило 45,2 мільйони осіб, з яких близько двох мільйонів проживали в Автономній Республіці Крим.²² До початку російської агресії Україна мала одну автономну республіку, 24 області, 178 міст обласного значення, 490 районів та близько 12 тисяч громад. Унаслідок російської анексії Криму та окупації найбільш густонаселених частин Донецької та Луганської областей, населення України скоротилося до 38,4 мільйонів осіб, що становить спад у майже 15%. Водночас, кількість міст обласного значення, які

²⁰ Не дивно, що органи місцевого самоврядування з відносно сильною податковою базою найбільш палко захищають розщеплені податки як “власні доходи”.

²¹ У Додатку 1 представлено опис того, як ми вирішували питання невизначеності даних про кількість органів місцевого самоврядування та чисельність відповідного населення на територіях, підконтрольних українському уряду, а також як ми коригували дані за 2015 рік для врахування інших змін в адміністративно-територіальному устрої.

²² За результатами останнього офіційного перепису населення України в 2001 було зареєстровано 48,47 осіб: http://www.lv.ukrstat.gov.ua/dem/piramid/all_e.php.

контролюються українським урядом, скоротилася до 148, районів – до 457, а громад – до близько 11 тисяч.

Дані про населення, представлені у звіті та використані для обчислення показників на душу населення, є тими самими, якими користується Міністерство фінансів для розрахунку обсягів субвенцій. Крім того, фінансові показники громад у цьому звіті зведені до рівня районів, що не дає можливості аналізувати розподіл доходів і видатків в розрізі окремих громад і тим самим передбачати стан фінансів майбутніх об'єднаних громад²³, але спрощує всі інші види аналізу. Дані за 2016 рік також були скориговані, щоб відобразити добровільне об'єднання близько тисячі територіальних одиниць у 159 нових об'єднаних громад.

Можливо, найважливішим є те, що фінансові дані за 2014 та 2015 роки виражені в гривнях 2016 року з метою врахувати високий рівень інфляції в цей період.²⁴ У результаті цифри за ці роки виглядатимуть незнайомими для української аудиторії, яка звикла бачити їх лише в номінальному вираженні. Але більш проблематичним є те, що коригування даних з огляду на інфляцію вступає в протиріччя з риторикою щодо головних досягнень реформ, а саме, десятках мільярдів гривень нових надходжень, які органи місцевого самоврядування одержали.

Це не приносить користі, оскільки складно одержати чітку картину структурних змін, що відбуваються в державному секторі в Україні, не коригуючі фінансові потоки з огляду на інфляцію. Разом з цим, офіційний рівень інфляції базується на індексі споживчих цін, призначеному для вимірювання впливу інфляції на бюджети домогосподарств. Оскільки кошик товарів і послуг органів місцевого самоврядування відрізняється від кошика домогосподарств, а різні товари і послуги по-різному реагують на інфляцію, буде справедливо сказати, що офіційний рівень інфляції є недосконалим виміром впливу інфляції на органи місцевого самоврядування. Тим не менш, він залишається єдиним інструментом, доступним для того, щоб зробити фінансові дані державного сектору обґрунтовано порівнюваними в період, який характеризується високим рівнем інфляції.²⁵

²³ Далі у звіті дезагреговані дані про фінанси громад будуть важливими для оцінки відносної ефективності новостворених ОТГ.

²⁴ У звіті використані дані про індекс споживчих цін, наведений Національним банком України за 2015 рік (43,3%) і 2016 рік (12,4%). Ми помножили фінансові дані 2014 року на 1,61 (1,433*1,124), а дані 2015 року на 1,124. Див. Національний банк України, Інфляційний звіт, січень 2017 р. стор. 1-67

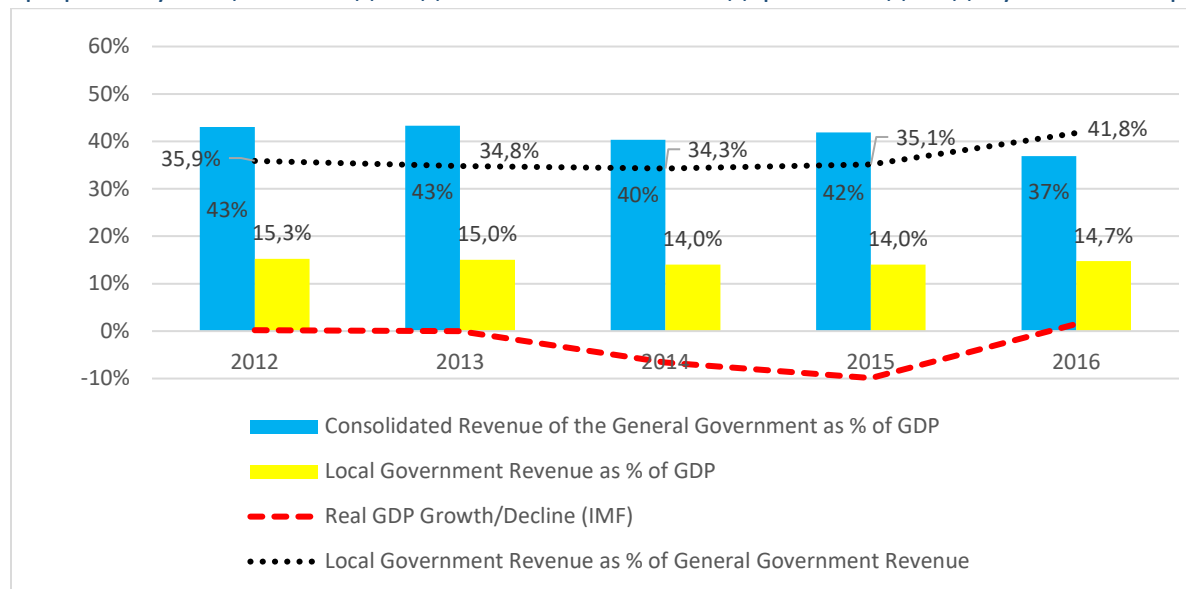
²⁵ Див. Roy Bahl, Jorge Martinez-Vazquez, "Inflation and the Real Growth of State and Local Government Expenditures" The American Economic Review, Vol. 80, No. 2, pp. 166-179. Більшість американських дослідників і фахівців переконані, що індекс споживчих цін недостатньо показує вплив інфляції на місцеві бюджети, оскільки вартість кошику товарів, які закуповують місцеві органи влади, має тенденцію зростати швидше, ніж вартість товарів, які закуповують домогосподарства. Див. <http://gfoa.org/inflationary-indices-budgeting> та <http://www.cbpp.org/research/i-1033s-problematic-measure-of-inflation>

А. Макро-тенденції у сфері фінансів місцевого самоврядування²⁶

На графіку 2 нижче показано загальні доходи органів місцевого самоврядування як відсоток від загальнодержавних доходів і відсоток від ВВП у період з 2012 по 2016 роки. Графік демонструє, що загальні доходи органів місцевого самоврядування в обох виразах залишалися стабільними у 2015 році та дещо зросли як частка загальнодержавних доходів, попри різке падіння економіки через війну та втрату територій. Така ситуація є вражаючою, оскільки країни, що знаходяться у стані війни, практично завжди вдаються до ре-централізації державних фінансів. Тому той факт, що український уряд не пішов на такий крок, має сприйматися як ознака його рішучості впроваджувати реформу місцевого самоврядування. Більш того, місцеві доходи зросли як відсоток від загальнодержавних доходів і як відсоток від ВВП у 2016 році.

Доходи органів місцевого самоврядування залишалися стабільними у 2015 році як відсоток від ВВП та дещо зросли як частка загальнодержавних доходів. Це є видатним фактом, бо країни, що знаходяться у стані війни, практично завжди вдаються до ре-централізації державних фінансів. Тому той факт, що український уряд не пішов на такий крок, має сприйматися як ознака його рішучості впроваджувати реформу місцевого самоврядування. Більш того, місцеві доходи зросли як відсоток від загальнодержавних доходів і як відсоток від ВВП у 2016 році.

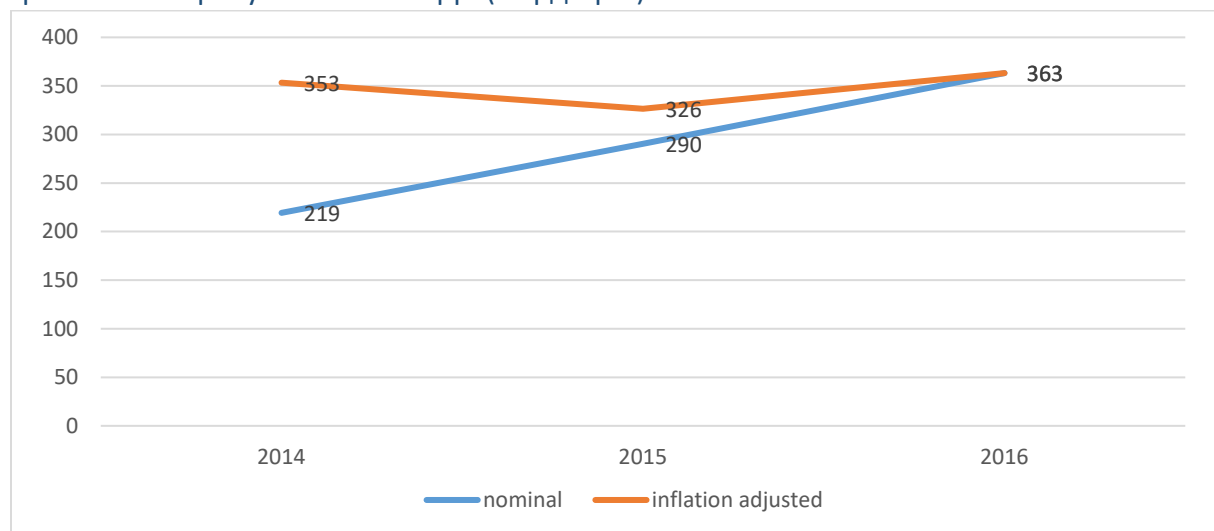
Графік 2. Субнаціональні доходи як % ВВП і загальнодержавних доходів у 2012-2016 рр.



²⁶ У звіті висвітлюється багато різних аспектів фінансів органів місцевого самоврядування в Україні, натомість він не торкається питання субнаціональних запозичень. Головними причинами цього є практична відсутність такого запозичення та несуттєві суми боргу в системі – принаймні перед фінансовими установами.

Далі на графіку 3 представлено загальні доходи органів місцевого самоврядування в період з 2014 по 2016 рік у номінальному виразі та в гривнях 2016 року після коригування на інфляцію. Після коригування даних на інфляцію стає очевидним, що реформи 2015 року не призвели до раптового збільшення реальної величини доходів і видатків органів місцевого самоврядування. Насправді реальна величина доходів скоротилася з 353 до 326 млрд. грн. у 2015 році, після чого зросла до 363 млрд. грн. у 2016 році.

Графік 3. Загальні доходи органів місцевого самоврядування в номінальному виразі та гривнях 2016 року в 2014-2016 рр. (млрд. грн.)



Зниження реальної величини доходів органів місцевого самоврядування у 2015 році не підтверджує риторику щодо величезних доходів від реформи.. Якщо говорити стисло, уряд використовував номінальний ріст доходів органів місцевого самоврядування як аргумент на користь того, що реформи кардинально покращили фінансове становище місцевого самоврядування. І хоча доходи органів місцевого самоврядування у 2016 році дійсно зросли приблизно на 3% проти 2014 року, це набагато менше, ніж десятки мільярдів, про які активно говорять.

Ще цікавішим є те, що аргумент про кардинальне зростання доходів органів місцевого самоврядування з 2014 року був широко сприйнятий самими органами місцевого самоврядування. Головною причиною цього, напевно, є те, що скориговані з огляду на інфляцію доходи збільшувалися значно швидше, ніж скориговані з огляду на інфляцію видатки, оскільки центральний контроль за рівнем оплати праці в державному секторі не давав піднімати заробітну плату до рівня, який відображав би інфляцію. У результаті цього органи місцевого самоврядування сприймали різницю між зростанням цих двох показників як збільшення операційних резервів, і ці кошти частково були використані на суттєве збільшення інвестицій, а частково перенесені на наступний рік.

Ці тенденції можна побачити в таблиці 1, де представлено скориговані на інфляцію видатки за економічними категоріями для всіх органів місцевого самоврядування у період з 2014 по 2016 роки, а також величини 2015 та 2016 років як відсоток від величин 2014 року. Дані таблиці демонструють, що у 2015 році реальна величина заробітної плати зменшилася на

17%, що дало близько 24 млрд. грн. доходів, якими можна було вільно розпоряджатися. Органи місцевого самоврядування спрямували ці доходи на посилення капітальних видатків на 14 млрд. грн. (58%) та майже подвоїли залишок на кінець року від 8,5 до 14,2 млрд. грн. (67%).

Таблиця 1: Видатки органів місцевого самоврядування за економічними категоріями в грн. 2016 року (млрд.) у 2014-2016 рр.

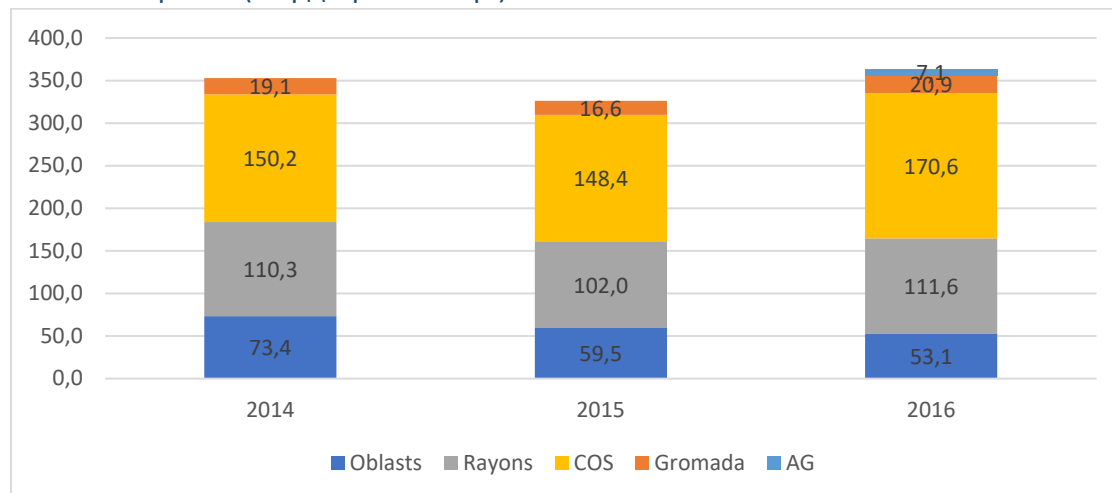
	Оплата праці	Комунальні послуги та енергоносії	Інші операційні витрати	Трансферти організаціям ²⁷	Трансферти фізичним особам	Капітальні видатки	Залишок	Загальні видатки	Загальні доходи
2014	142,3	17,4	48,1	34,0	78,8	24,1	8,5	353,1	353,1
2015	118,8	18,5	44,2	20,6	74,6	38,0	14,2	328,9	326,5
2016	115,4	17,6	44,2	19,1	99,0	52,5	15,4	363,2	363,2
2015 як % 2014	83%	106%	92%	61%	95%	158%	167%	93%	92%
2016 як % 2014	81%	101%	92%	56%	126%	218%	182%	103%	103%

Більш того, реальна величина заробітної плати продовжувала падати у 2016 році, тоді як загальні доходи органів місцевого самоврядування насправді збільшилися на 10 млрд. грн. (3%) порівняно з рівнем 2014 року. Це дозволило продовжувати розширення інвестиційних витрат, які зросли до 52,5 млрд. грн. у 2016 році, більше ніж удвічі порівняно з витратами 2014 року, разом із зростанням залишку на кінець року. Отже, зростання доходів, яке супроводжувалося зниженням реального обсягу заробітних плат у державному секторі пояснює, чому самі органи місцевого самоврядування відчували, що їх доходи збільшувалися, тоді як насправді у 2015 році вони знизилися, а у 2016 році показали лише незначне підвищення.²⁸

²⁷ Скорочення обсягу трансфертів організаціям здебільшого є результатом того, що у 2015 році центральний уряд відмінив трансферти органам місцевого самоврядування, що призначалися для підтримки цін на житлово-комунальні послуги, які по суті передавалися житлово-комунальним підприємствам, які забезпечували водопостачання та опалення. У 2016 році цю дотацію відновили, але цього разу її цільове призначення було визначено таким чином, що кошти йшли не житлово-комунальним підприємствам, а малозабезпеченим домогосподарствам, щоб вони мали змогу оплачувати відповідні комунальні рахунки. Це є головною причиною різкого зростання трансферів фізичним особам у 2016 році.

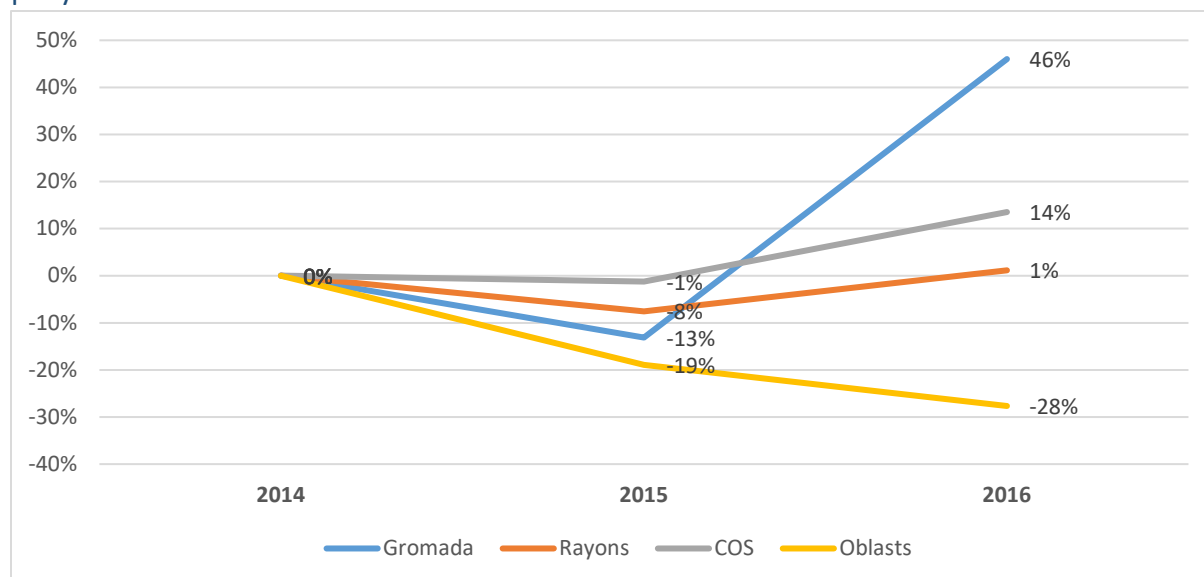
²⁸ У 2017 центральний уряд врахував знецінення реальної заробітної плати в державному секторі та збільшив нормативи щодо оплати праці, а також додав суттєві додаткові кошти до освітньої та медичної субвенцій, які органи місцевого самоврядування одержують на здійснення відповідних функцій. Наразі ми не маємо достатнього розуміння того, як запроваджувалося таке підвищення оплати праці, щоб коментувати, чи зможе це змусити органи місцевого самоврядування збільшити витрати на освіту та охорону здоров'я, зважаючи на вже значні внески, які вони роблять у ці сфери зі своїх загальних доходів. Натомість очевидно, що важливо бути відстежувати, як це збільшення оплати праці впливатиме на тенденції з видатками загалом та інвестиційними витратами зокрема, особливо у 2017 році.

Графік 4. Структура доходів органів місцевого самоврядування за рівнями врядування у 2014-2016 роках (млрд. грн. 2016 р.)



На графіку 4 вище показані доходи органів місцевого самоврядування в млрд. грн. 2016 року, а графік 5 нижче показує відсоткову зміну в доходах на кожному рівні у період з 2014 по 2016 роки. Дані демонструють суттєвий зсув у відносній значущості різних рівнів урядування. Області втратили найбільше – їхні доходи впали з 73,4 до 53,1 млрд. грн. у період з 2014 по 2016 роки або на 27%. З іншого боку, доходи міст обласного значення дещо знизилися у 2015 році, але різко зросли у 2016 році до 170 млрд. грн. Це представляє абсолютне зростання у 20 млрд. грн. або на 14% проти 2014 року, що набагато більше, ніж для будь-якого іншого рівня врядування.

Графік 5. Відсоткова зміна загальних доходів органів місцевого самоврядування з 2014 року



На графіку 5, на відміну від графіка 4, категорія “Громади” включає як необ’єднані громади, так і ОТГ.

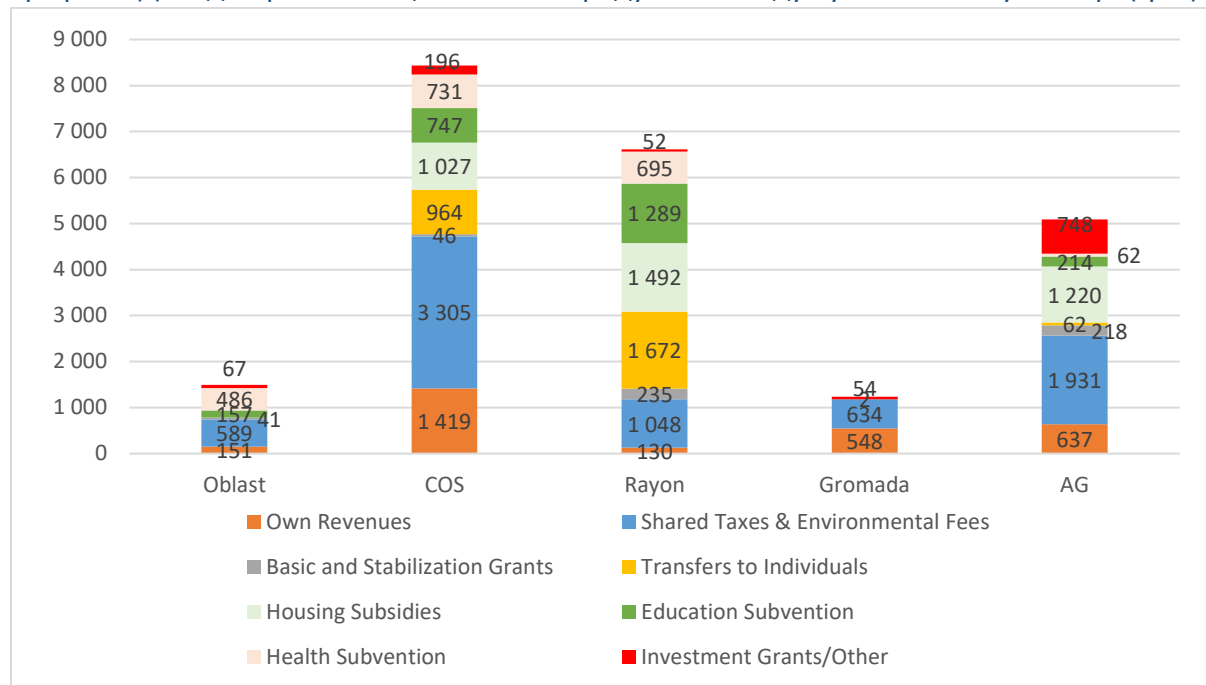
Ситуація з районами, громадами та ОТГ є більш складною. Доходи районів скоротилися на 8% у 2015 році, перш ніж відновитися до 111 млрд. грн. у 2016 році, що становить

збільшення на 1% порівняно з 2014 роком. Але, як обговорюватиметься нижче, усе це зростання у період 2015 по 2016 рік відбулося за рахунок збільшення трансфертів фізичним особам. Ці виплати йдуть від центрального уряду через бюджети органів місцевого самоврядування, які натомість не мають над ними будь-якого змістовного контролю. Отже буде справедливо сказати, що загальна значущість районів як надавачів публічних послуг також значно знизилася внаслідок реформ 2015 року.

Доходи громад скоротилися на 13% у період з 2014 по 2015 рік (від 19,1 до 16,6 млрд. грн.), перш ніж відновитися до 20 млрд. грн. у 2016 році. Але дуже суттєве зростання доходів громад і ОТГ, відображене на графіку 5, насправді відбулося за рахунок 159 ОТГ, створених у 2016 році. Ці нові органи місцевого самоврядування одержали близько 7,1 млрд. грн. доходів у 2016 році, що дорівнює близько 1,7% загальних державних доходів.

На графіку 6 представлено структуру місцевих доходів у 2016 році на душу населення для всіх рівнів місцевого самоврядування. Одним з вражаючих аспектів графіку є те, що доходи областей знизилися настільки суттєво, що тепер громади одержують майже такий самий обсяг доходів у розрахунку на одного мешканця як і області. Іншим важливим аспектом є те, що доходи ОТГ на душу населення наближуються до доходів районів. Насправді, якщо соціальні виплати (трансфери фізичним особам), які наразі адмініструють райони, передати ОТГ, бюджети ОТГ у розрахунку на одного мешканця будуть набагато більшими, ніж бюджети районів. Наостанок слід відзначити структурні подібності між доходами міст обласного значення та ОТГ: на відміну від областей і районів, значні частки доходів цих рівнів є власними доходами; а на відміну від сільських населених пунктів, ці рівні одержують значні дотації на соціальну сферу та ЖКГ.

Графік 6: Доходи органів місцевого самоврядування на душу населення у 2016 р. (грн.)



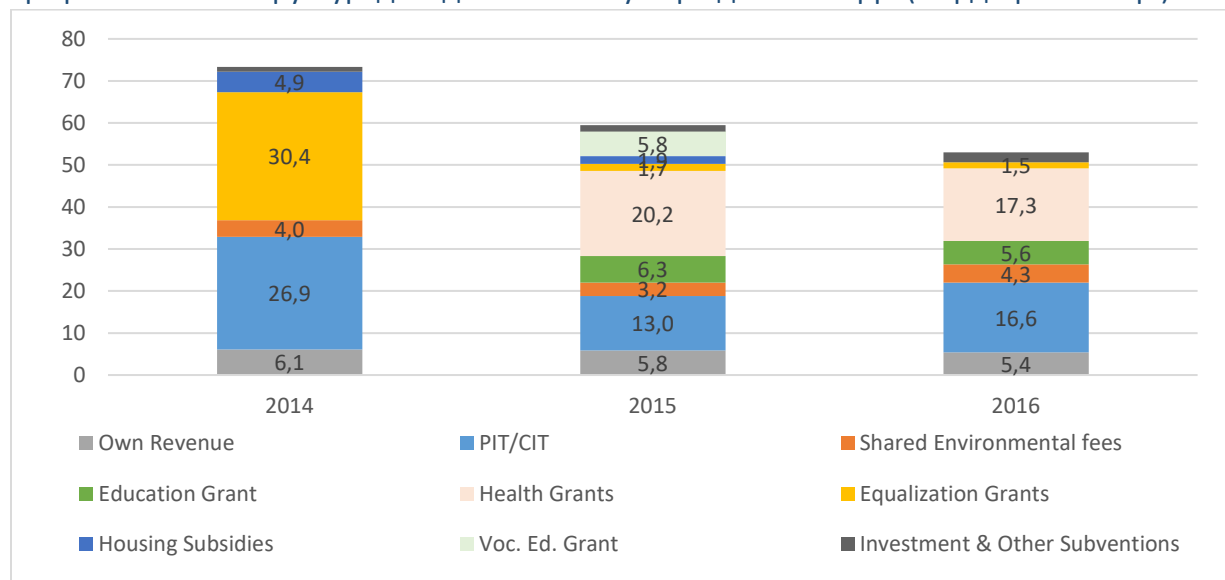
Якщо соціальні виплати (трансферти фізичним особам), які наразі адмініструють райони, передати ОТГ, бюджети ОТГ у розрахунку на одного мешканця будуть набагато більшими, ніж бюджети районів.

Далі розглянемо докладніше фінанси різних рівнів врядування. Однак варто чітко зазначити, що з 2014 року відбувається надзвичайно суттєва зміна у відносній значущості різних рівнів урядування. Насправді, те що відбулося, влучніше за все описувати як муніципалізацію обласної влади та початок “громадизації” районної та сільської влади.

В. Тенденції щодо доходів і видатків: Області

На графіку 7 представлено структуру доходів областей у грн. 2016 року за період з 2014 по 2016 роки. Дані демонструють, що практично всі види доходів областей різко знизилися після реформ 2015 року. У 2015 році доходи областей від ПДФО різко скоротилися частково через те, що в рамках реформ їх частка була знижена з 25% до 15% і частково через спад економіки. З відновленням економіки ці доходи також зросли у 2016 році, але очевидно, що області втратили більше доходів від скорочення їхньої частки ПДФО, ніж одержали від нової частки податку на прибуток підприємств у 10%.

Графік 7. Зміни в структурі доходів областей у період 2014-16 рр. (млрд. грн. 2016 р.)



У 2015 дотація вирівнювання, що розраховувалась як покриття розриву між видатками та доходами, була замінена набагато меншою дотацією вирівнювання доходів та субвенціями на освіту, охорону здоров'я та професійно-технічну освіту. Як демонструє графік, сума цих нових субвенцій у 2015 році (32,4 млрд. грн.) перевищила обсяг старої дотації вирівнювання (30,4 млрд. грн.) на 6%. Натомість у 2016 році ситуація радикально змінилася. Субвенція на професійно-технічну освіту була скасована, а відповідальність за заклади професійно-

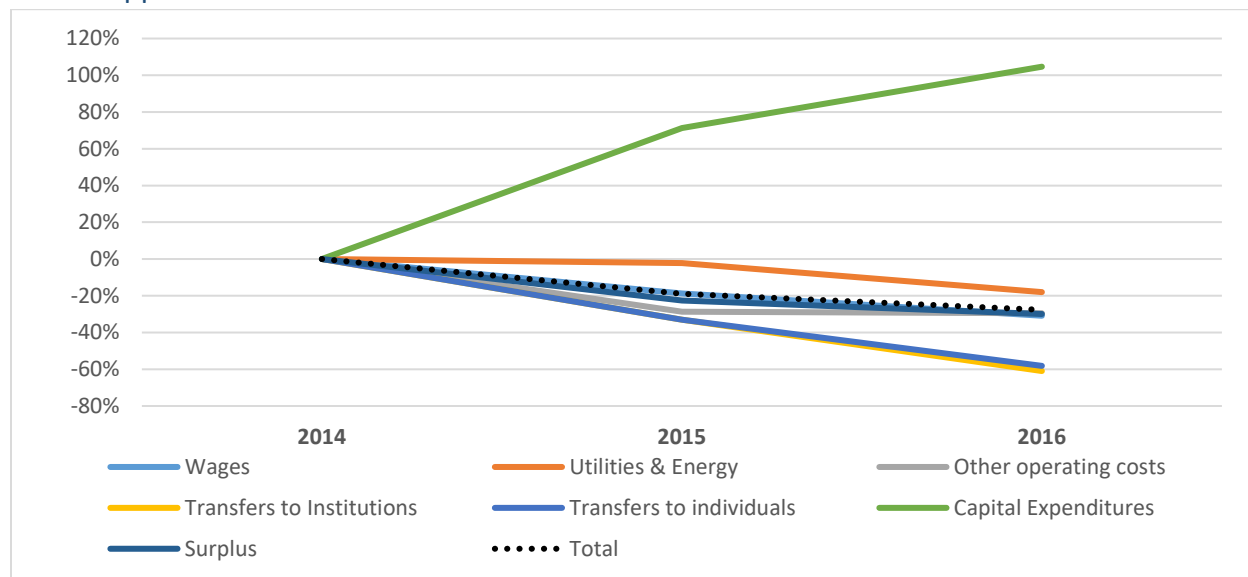
технічної освіти була покладена на міста обласного значення²⁹, тоді як витрати на комунальні послуги були виключені з субвенцій на освіту та охорону здоров'я для всіх рівнів місцевого самоврядування.³⁰ У результаті цього загальний обсяг субвенцій, одержаних замість старої дотації вирівнювання скоротився на 20% у період з 2014 по 2016 роки (30,4 млрд. грн. проти 22,9 млрд. грн.). А вже в 2016 році дотації на ЖКГ також зникли з їхніх бюджетів частково через те, що деякі функції, пов'язані з ЖКГ, були передані іншим рівням врядування, а частково через скасування деяких таких функцій. Наостанок, дотація вирівнювання доходів, яка залишилася в системі після 2015 року, надала областям лише 1,7 та 1,5 млрд. грн. доходів у 2015 та 2016 роках відповідно.

Далі на графіку 8 показані зміни у видатках областей за економічними категоріями у період з 2014 по 2016 роки у грн. 2016 року. Загальні видатки областей скоротилися на 28%, тоді як видатки на заробітну плату, які у 2014 році становили майже 40% усіх витрат, скоротилися на 31%. Таке скорочення було частково обумовлено передачею функцій професійно-технічної освіти містам обласного значення, а частково – падінням реальної величини заробітних плат, що обговорювалося вище. Трансферти фізичним особам скоротилися більше, ніж на 60%, оскільки відповідальність за здійснення цих виплат була покладена на міста обласного значення. Трансферти організаціям так само скоротилися, оскільки у 2015 році дотації для оплати житлово-комунальних послуг були скасовані. У 2016 році ці дотації встановили знову, але тепер як трансферти фізичним особам, а відповідальність за їх виплату була покладена на міста обласного значення та райони.

²⁹ Однак у 2016 році міста обласного значення не одержали субвенції на професійно-технічну освіту, і повинні були фінансувати цю функцію зі своїх загальних доходів. Це виявилось неможливим для багатьох невеликих міст обласного значення, і уряд був змушений надати їм додаткові кошти.

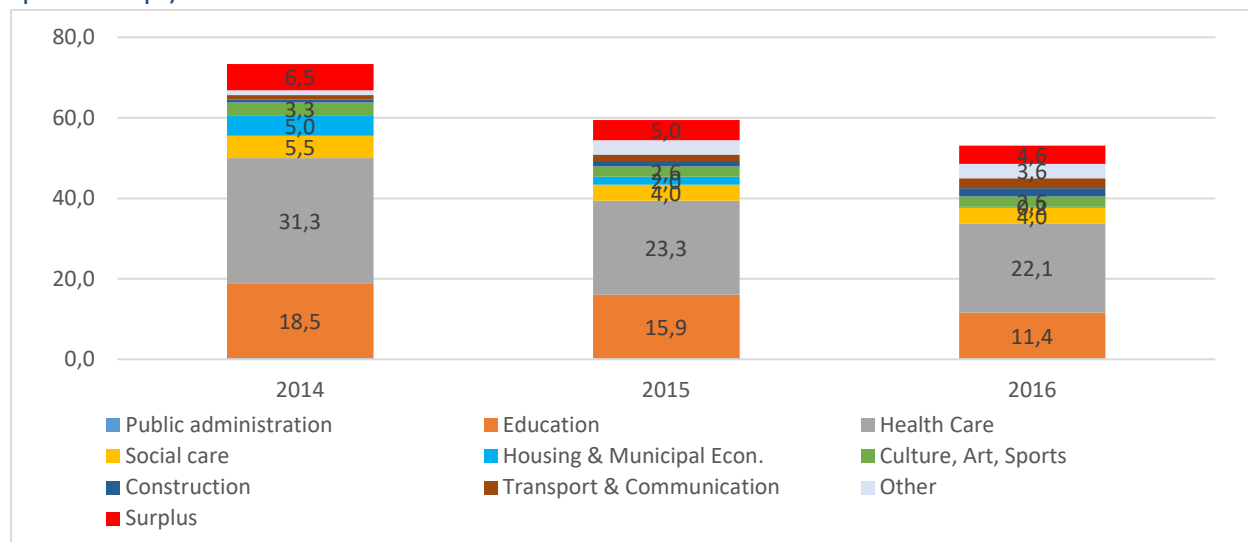
³⁰ Це було зроблено тому, що Міністерство фінансів вважало, що реформи надають надто багато коштів органам місцевого самоврядування, а також через намагання внести ясність у повноваження органів місцевого самоврядування щодо освіти та охорони здоров'я: на думку уряду, як власники закладів вони повинні нести відповідальність за всі витрати, пов'язані з утриманням та поліпшенням матеріальної інфраструктури.

Графік 8. Відсоткова зміна видатків областей за економічними категоріями у період з 2014 по 2016 рр.



Натомість найбільш вражаючим на цьому графіку є те, що лише інвестиційні витрати зросли у період з 2014 по 2016 роки. В абсолютних термінах зростання було відносно помірним – від 3,6 млрд. грн. у 2014 році до 7 млрд. грн. у 2016 році. Тим не менш, інвестиції подвоїлися як частка загальних обласних видатків (з 7% до 14%) та збільшилися більше, ніж на 180% у період з 2014 по 2016 роки. Отже, надходження областей, якими вони могли розпоряджатися, зросли попри те, що їхні загальні доходи знизилися, що знову таки може пояснюватися лише падінням реального обсягу заробітних плат.

Графік 9: Видатки областей за функціональною класифікацією в період 2014-16 рр. (млрд. грн. 2016 р.)



Представлений вище графік 9 демонструє структуру видатків областей у період з 2015 по 2016 роки за функціональною класифікацією у млрд. грн. 2016 року. Неочікуваним є те, що витрати на державне управління, тобто прямі витрати на оплату праці та інші адміністративні витрати на утримання органів обласної влади, є настільки низькими (308 млн. у 2014 році та 224 млн. у 2016 році), що їх не видно на графіку. Витрати на освіту впали майже на 40% у період з 2015 по 2016 роки частково через зниження обсягу заробітних плат вчителів і частково через передачу відповідальності за професійно-технічну освіту від областей до міст обласного значення. Тим менше, навіть у 2016 році більше половини всіх видатків на освіту (52%, 5,8 млрд. грн.) фінансувалися із загальних доходів областей, а не за кошти освітньої субвенції (48%, 5,6 млрд. грн.) (порівняйте графіки 9 і 7). Витрати на охорону здоров'я також знизилися на 30%, оскільки суттєві функції в цій галузі були передані містам обласного значення і знизилися витрати на оплату праці. У 2016 році 22% (4,8 млрд. грн.) витрат областей на охорону здоров'я фінансувалося із загальних доходів, тоді як 78% (17,3 млрд. грн.) покривалося за рахунок медичної субвенції. Разом з цим витрати на будівництво і транспорт збільшилися, що відображає ріст капітальних видатків.

С. Тенденції щодо доходів і видатків: Міста обласного значення

У таблиці 2 представлені доходи міст обласного значення у період з 2014 по 2016 роки у млрд. грн. 2016 року. Власні доходи, які нижче розглядатимуться більш докладно, зведені в рядку, виділеному помаранчевим кольором. Розщеплені податки представлені в червоних рядках, а субвенції та дотації – в синіх рядках. Дані таблиці показують, що загальні доходи міст обласного значення знизилися з 150,2 до 147 млрд. грн. у період з 2014 по 2015 роки, перш ніж різко зрости до 170,6 млрд. грн. у 2016 році (14% проти 2014 року). Отже, за винятком створених у 2016 році ОТГ, міста обласного значення є єдиним рівнем місцевого самоврядування, який відчув суттєве збільшення своїх загальних бюджетів після 2014 року.

Таблиця 2: Доходи міст обласного значення (млрд. грн. 2016 р.)

	2014	2015	2016	% від загальних показників 2014 р.	% від загальних показників 2016 р.
Власні доходи	24,4	25,8	29,2	16%	17%
Єдиний податок ³¹	8,5	7,6	10,5	6%	6%
Акциз	0,0	5,8	7,4	0%	4%
ПДФО	47,3	33,8	45,4	32%	27%
Податок на прибуток підприємств (Київ)	0,3	2,3	3,0	0%	2%
Дотації вирівнювання	16,6	0,7	0,9	11%	1%
Освітня субвенція	0,0	16,7	15,1	0%	9%
Медична субвенція	0,0	17,1	14,8	0%	9%

³¹ Єдиний податок – це “податок на доходи” з фіксованими ставками для фізичних осіб підприємців або юридичних осіб, оборот яких не перевищує певні граничні норми. Центральний уряд встановлює ставки податку та граничні норми для різних видів господарської діяльності або груп підприємців. Натомість 100% надходжень від цього податку сплачується в бюджети органів місцевого самоврядування.

Трансферти на соціальні виплати	27,6	21,4	19,5	18%	11%
Трансферти на субсидії ЖКГ	20,0	13,6	20,8	13%	12%
Інвестиційні та інші гранти	5,5	2,1	4,0	4%	2%
Всього	150,2	147,0	170,6	100%	100%

До 2016 року доходи, що одержувалися містами обласного значення за рахунок нової частки акцизних податків, а також за рахунок частки в 10% від податку на прибуток підприємств, яку було надано місту Києву, перевищували втрати, яких вони зазнали через скорочення у 2015 році їхньої частки ПДФО від 75% до 60%. Таким чином, зміни в системі розподілу податкових надходжень, запроваджені в рамках реформ 2015 року, в результаті надали невелике чисте зростання надходжень від розщеплених податків для міст обласного значення. Більш вражаючим є те, що у 2016 році обсяг нової освітньої та медичної субвенції були на близько 13 млрд. грн. більше того, що міста обласного значення одержували через стару дотацію вирівнювання у 2014 році. Однак, на жаль, ми не можемо визначити, наскільки це зростання було обумовлене передачею освітніх та медичних функцій від областей до міст обласного значення, і наскільки це може бути обумовлене більш загальним змінами, запровадженими у формулах, які використовуються для розрахунку цих субвенцій.

Доходи від трансферів на соціальне забезпечення та субсидії ЖКГ разом скоротилися з 47,6 до 34 млрд. грн. у період з 2014 по 2015 роки, перш ніж знову повернутися до 40,3 млрд. грн. у 2016 році. Скорочення коштів на субсидії ЖКГ на 6 млрд. грн. у 2015 році було пов'язано зі скасуванням підтримки цін за рахунок коштів, які призначалися для житлово-комунальних підприємств. У 2016 році ці субсидії були відновлені, але вже як допомога малозабезпеченим сім'ям з тим, щоб вони мали змогу оплачувати комунальні рахунки. Натомість, з точки зору посадовців міст обласного значення, загальне скорочення трансфертів на соціальне забезпечення та субсидії ЖКГ не зменшили доходи, якими вони могли розпоряджатися, оскільки більшість з цих коштів просто проходили через муніципальні бюджети як обов'язкові виплати особам та/або підприємствам ЖКГ.

Більш того, зі зниженням обсягу цих доходів, якими місцеві органи не могли вільно розпоряджатися, обсяг доходів, у розпорядженні якими міста обласного значення дійсно мали контроль, стрімко зріс: загальний обсяг власних доходів, розщеплених податків та обумовлених галузевим призначенням медичної та освітньої субвенцій збільшився від 97,2 до 109,8 млрд. грн. у період з 2014 по 2015 роки, а потім ще зріс до 126,4 млрд. грн. у 2016 році – загалом на 30%. Це різке збільшення доходів, якими можна було вільно розпоряджатися, відбулося одночасно зі скороченням реального обсягу заробітних плат у державному секторі. І саме поєднання цих чинників пояснює дуже позитивну оцінку реформ на муніципальному рівні.

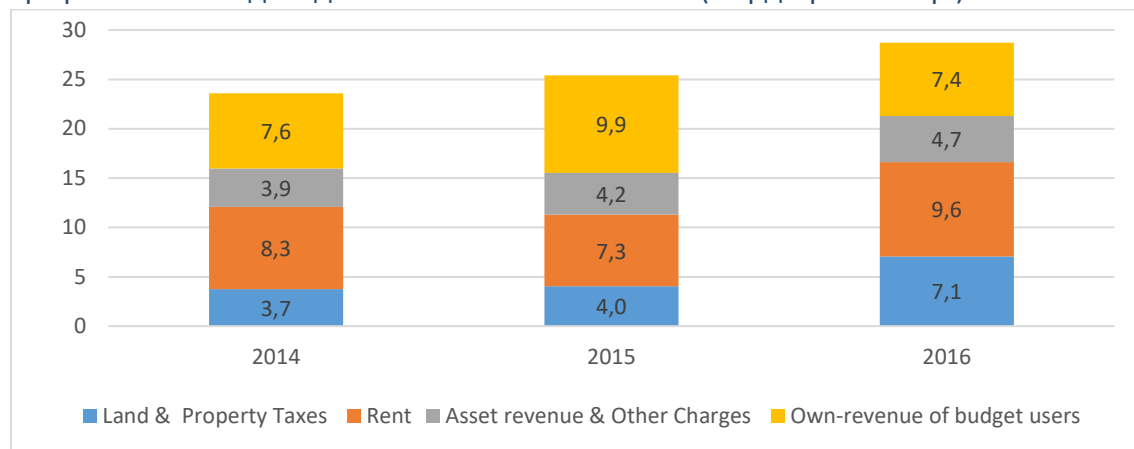
Як видно з даних таблиці 2 (вище), власні доходи становлять лише 17% бюджетів міст обласного значення, проти 16% у 2014 році. Цей показник є низьким у порівнянні з середнім показником Європейського Союзу, де зазвичай органи місцевого самоврядування одержують приблизно 40% загальних бюджетів від доходів, які вони можуть реально контролювати. Але беззаперечно, що в майбутньому українським містам потрібно більш

ефективно користуватися своїми повноваженнями щодо формування доходів, ніж те, як вони це здійснюють наразі.

Тим не менш, низька частка власних доходів у бюджетах міст обласного значення відображає те, що Блохлінгер і Кінг назвали “парадоксом децентралізації”.³² Він полягає в тому, що чим більше такі витратні функції соціальних галузей, як охорона здоров’я та освіта, передаються органам місцевого самоврядування (і чим більше державних трансфертів проходять через їхні бюджети), тим меншою є частка власних доходів у їхніх загальних бюджетах. Або, якщо говорити більш прозаїчно, чим більше функцій доручається органам місцевого самоврядування, тим менше можна розраховувати на те, що вони будуть покривати це з доходів, які вони формують самостійно. Це відбувається тому, що як тільки споживчі податки централізуються у вигляді національного податку на додану вартість, залишається мало інших вагомих податків, стягнення яких можна передати органам місцевого самоврядування³³.

На графіку 10 представлено структуру власних доходів органів місцевого самоврядування у період з 2014 по 2016 роки у млрд. грн. 2016 року. Ці дані завищують реальні власні доходи міст обласного значення принаймні двома способами. По-перше, рівні багатьох податків і зборів, які збирають міста обласного значення, насправді встановлюються центральним урядом. А по-друге, власні доходи бюджетних установ не є в повному сенсі власними доходами міст обласного значення, оскільки вони не поступають безпосередньо в бюджет міст. Замість цього вони накопичуються на рахунках некомерційних комунальних закладів, таких як школи, культурні установи, а також установи, які займаються питаннями дозволів і ліцензій. Подальший аналіз потрібен для того, щоб зрозуміти, чому ці доходи суттєво зросли у 2015 році, але потім так само суттєво знизилися у 2016 році.

Графік 10. Власні доходи міст обласного значення (млрд. грн. 2016 р.)



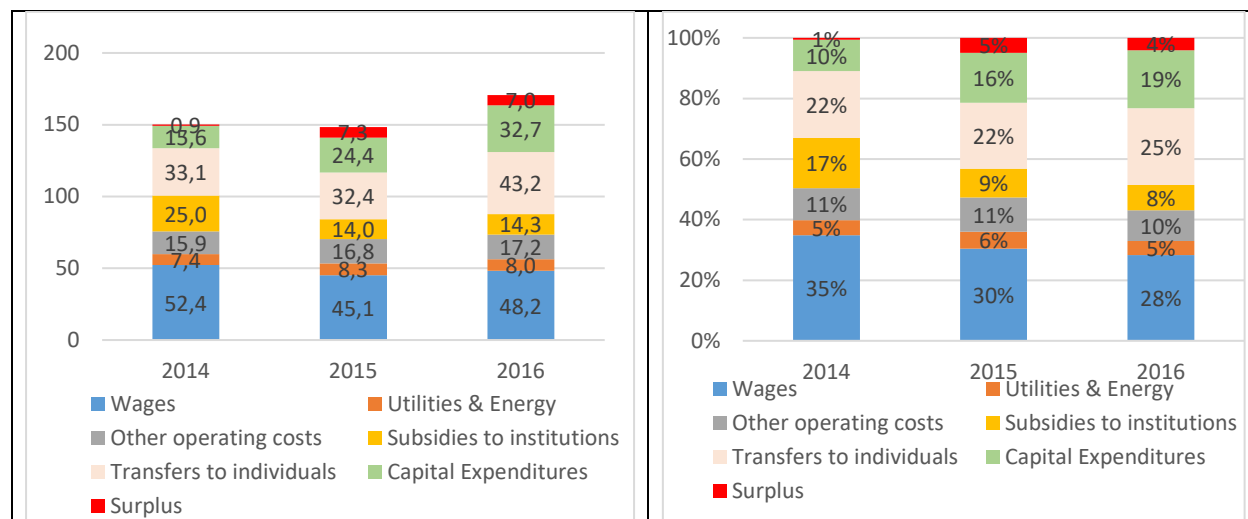
³² Blochliger and King, “Less than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments”; Економічні дослідження ОЕСР, №43 стор. 156-185 <http://www.oecd.org/eco/publicfinanceandfiscalspolicy/40507581.pdf>.

³³ Цей дисбаланс не можна виправити податком на нерухомість, який у кращому випадку надаватиме доходи на рівні лише 3% ВВП (Канада), і який у ЄС тримається на рівні близько 1% ВВП. Насправді, єдиним чітким рішенням цієї проблеми видається передача органам місцевого самоврядування не просто частки ПДФО, але й контролю за ставками ПДФО. Це є сутністю і скандинавської, і швейцарської моделі фіскального федералізму, коли національний уряд визначає базу ПДФО та збирає цей податок, але субнаціональні уряди вільні встановлювати ставки.

Але цей графік показує, що реформи 2015 року не мали негативного впливу на бажання міст обласного значення одержувати власні доходи. Навпаки, вони збільшилися на 22% у період з 2014 по 2016 роки попри те, що вони несподівано одержали інші доходи, якими могли (відносно) вільно розпоряджатися. Таким чином, міста обласного значення продовжували покращувати ситуацію з одержанням місцевих доходів, не дивлячись на те, що інші зміни в системі міжбюджетних відносин суттєво посилили їх загальний фінансовий стан.

Графіки 11 і 12 нижче відображають структуру видатків міст обласного значення за економічною класифікацією у період з 2014 по 2016 роки як в млрд. грн., так і як частки загальних видатків. Дані демонструють, що витрати на оплату праці знизилися на близько 4 млрд. грн. (8%) у період з 2014 по 2016 роки попри те, що до 2016 року міста обласного значення взяли на себе відповідальність за оплату праці у сфері професійно-технічної освіти. Ще важливішим є те, що частка заробітної плати в загальних муніципальних видатках скоротилася від 35% у 2014 році до 28% у 2016 році, тоді як витрати на інвестиції зросли від 15.6 до 32.7 млрд. грн. та майже подвоїлися як частка у загальних видатках (від 10% до 19%).

Графіки 11 і 12. Видатки міст обласного значення за економічною класифікацією в період 2014-16 рр. (млрд. грн. 2016 р.)



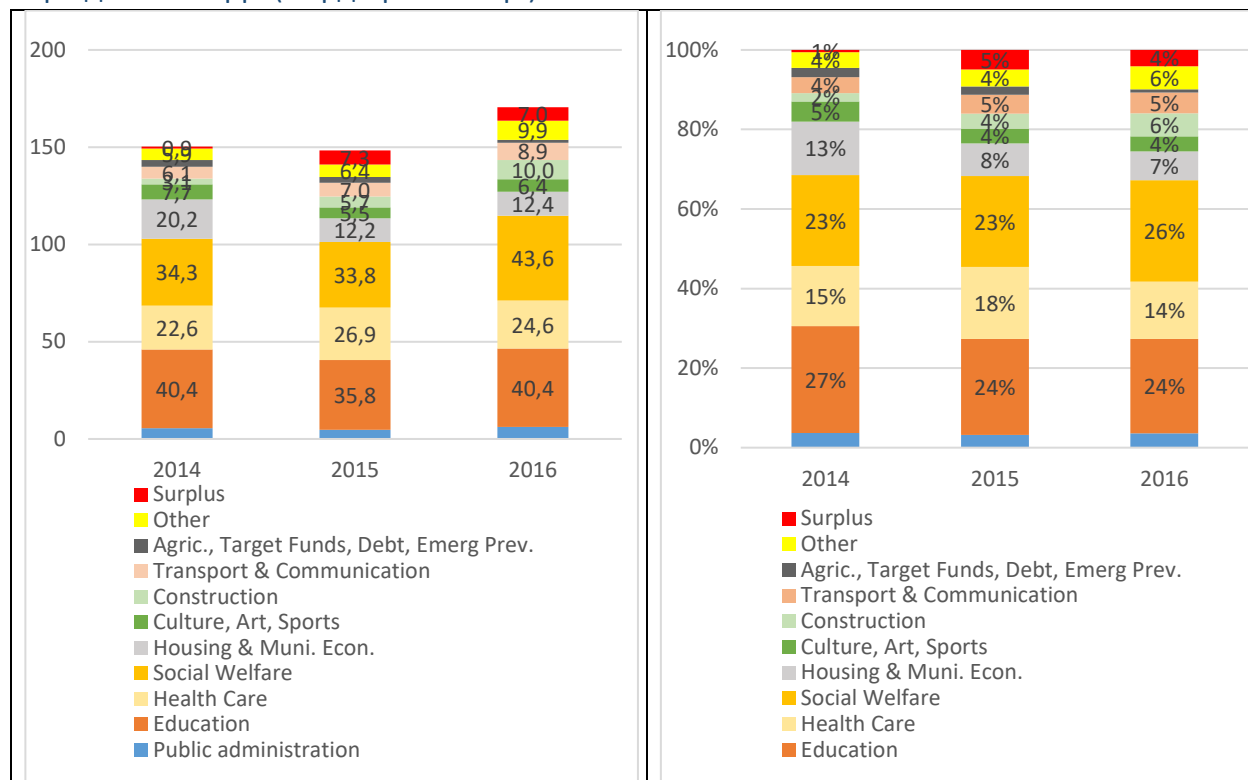
Варто відзначити різке збільшення залишку на кінець року в період з 2014 по 2015 роки і те, що цей залишок не знизився суттєво у 2016 році. Це означає, що позитивний ефект реформ на доходи був доволі швидким і неочікуваним, тож містам обласного значення було важко раціонально планувати свої видатки.

Також варто відзначити різке збільшення залишку на кінець року в період з 2014 по 2015 роки і те, що цей залишок не знизився суттєво у 2016 році. Це означає, що позитивний ефект реформ на доходи був доволі швидким і неочікуваним, тож містам обласного значення було важко раціонально планувати свої видатки. У будь-якому випадку, кардинальне збільшення інвестиційних витрат та сум залишку на кінець року відображають поєднаний ефект від зниження реального обсягу заробітних плат та збільшення доходів у результаті реформ 2015 року.

Як і в областях, трансфери організаціям у містах обласного значення скоротилися від 25 до 14,3 млрд. грн. у період з 2014 по 2016 роки. Це знизило їхню частку в загальних видатках з 17% до 8%. Водночас трансфери фізичним особам зросли на 10 млрд. грн. у період з 2014 по 2016 роки, збільшивши частку державних виплат особам у загальних видатках від 22% у 2014 році до 25% у 2016 році. Ці зміни є відображенням тієї самої історії зі скасуванням трансфертів для житлово-комунальних підприємств на підтримку цін у 2015 році та повернення трансфертів у 2016 році, але вже як виплати на підтримку малозабезпечених домогосподарств.

На графіках 13 і 14 далі представлено видатки міст обласного значення за функціональною класифікацією в період з 2014 по 2016 роки в млрд. грн. 2016 року та як частки загальних видатків. Зростання витрат на транспорт, будівництво та інші цілі здебільшого, але не повністю, відображають збільшення інвестиційних витрат, які можна побачити на графіку 11 (вище). Витрати на освіту різко скоротилися у 2015 році, в основному через зниження обсягу заробітних плат учителів. Натомість у 2016 році ці витрати повернулися на рівень 2014 року головним чином через те, що містам обласного значення була передана відповідальність за професійно-технічну освіту. Видатки на охорону здоров'я збільшилися від 24 до 28 млрд. грн. у період з 2014 по 2015 роки, після чого відкотилися до 25 в млрд. грн. у 2016 році. Але тут також важливо пам'ятати, що реальна заробітна плата в галузі значно знизилася за цей період, попри те, що містам обласного значення були передані нові функції охорони здоров'я від областей. І так само як із рішенням центрального уряду про збільшення окладів учителів у 2017 році, буде важливо відстежувати, як підвищення оплати праці в галузі охорони здоров'я надалі впливатиме на муніципальні бюджети.

Графіки 13 і 14. Видатки міст обласного значення за функціональною класифікацією в період 2014-16 рр. (млрд. грн. 2016 р.)



Скорочення витрат на ЖКГ та збільшення витрат на соціальне забезпечення відображає зміни того, яким чином центральний уряд вирішив дотувати ціни на послуги ЖКГ, що обговорювалося вище. У 2016 році загальні витрати міст обласного значення на соціальне забезпечення майже точно дорівнювали тому, що ці міста одержували від центрального уряду як трансфери на соціальні виплати і на субсидії ЖКГ (порівняйте видатки на соціальне забезпечення на графіку 13 з показниками соціального забезпечення та субсидій ЖКГ у таблиці 2). Це означає, що попри велику частку видатків на соціальне забезпечення в структурі загальних видатків, міста обласного значення дуже мало витрачають на цю сферу із своїх загальних доходів. Тому буде справедливим сказати, що більшість міст обласного значення утримують малу кількість соціальних закладів, а ті, які вони утримують, одержують дуже слабке фінансування.

Це дуже відрізняється від ситуації в освіті та охороні здоров'я. Як видно далі в таблиці 3, видатки міст обласного значення на освіту та охорону здоров'я суттєво перевищують кошти, які вони одержують в рамках субвенцій від центрального уряду. Так, у 2016 році освітня субвенція покривала лише 37% витрат на освіту міст обласного значення. Великою мірою це пояснюється тим, що освітня субвенція не включає витрати на дошкільну, позашкільну, професійно-технічну освіту, шкільний транспорт тощо, оскільки це вважається не спільними, а власними функціями органів місцевого самоврядування. В охороні здоров'я субвенція покривала 60% усіх витрат, і тут вже менш очевидно, що саме спричиняє нестачу. Але як в освіті, так і в охороні здоров'я необхідно проаналізувати витрати на рівні суб-

функцій для того, щоб визначити, де саме міста обласного значення більш за все вкладають власні кошти у завдання, які принаймні теоретично покриваються галузевими субвенціями.

Таблиця 3. Освітня та медична субвенції як % видатків міст обласного значення на освіту та охорону здоров'я (млрд. грн. 2016 грн.)

	2015	2016
Видатки на освіту	35,8	40,4
Освітня субвенція	16,7	15,1
Субвенція як % видатків	47%	37%
Видатки на охорону здоров'я	26,9	24,6
Медична субвенція	17,1	14,8
Субвенція як % видатків	63%	60%

D. Тенденції щодо доходів і видатків: Райони

У таблиці 4 показано структуру доходів районів у період з 2014 по 2016 роки в млрд. грн. 2016 року. Дані демонструють, що загальні доходи районів скоротилися від 110 до 102 млрд. грн. у період з 2014 по 2015 роки, після чого відновилися до 111 млрд. грн. у 2016 році. Але на відміну від міст обласного значення, реформи 2015 року не призвели до суттєвого збільшення доходів, якими райони могли відносно вільно розпоряджатися: власні доходи не збільшилися взагалі, а надходження від розщеплених податків зросли лише на 4 млрд. грн. в абсолютному вираженні. Водночас, нова дотація вирівнювання, освітня та медична субвенції у 2016 році разом становили 37,4 млрд. грн., що на 15 млрд. грн. (30%) менше, ніж обсяг старої дотації вирівнювання у 2014 році.

Частково, скорочення обсягів освітньої та медичної субвенції районам було спричинено рішенням уряду передати органам місцевого самоврядування повну відповідальність за оплату комунальних витрат шкіл і лікарень. Частково, це скорочення стало результатом передачі принаймні деяких функцій у сферах освіти і охорони здоров'я 159 новим ОТГ. Але зрештою має бути зрозумілим, що на відміну від ситуації для міст обласного значення ці субвенції надають суттєво менші кошти районам, ніж це забезпечувала стара формула вирівнювання. Отже, попри те що загальні доходи районів у 2016 році були трохи вище рівня 2014 року, на відміну від міст обласного значення райони втратили значні суми доходів, якими вони могли відносно вільно розпоряджатися.

Таблиця 4. Видатки районів у період з 2015 по 2016 рр. (млрд. грн. 2016 грн.)

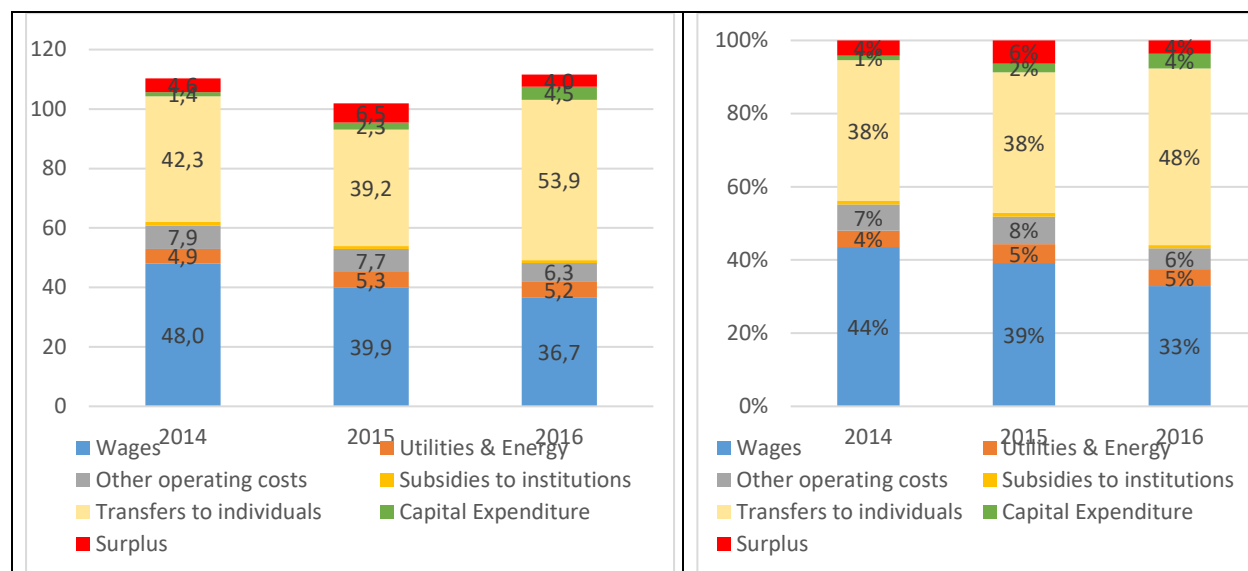
	2014	2015	2016	% від загальних показників 2014 р.	% від загальних показників 2016 р.
Власні доходи, включаючи власні доходи розпорядників бюджетних коштів	2.0	1.9	2.2	1.8%	2.0%

ПДФО на інші спільні податки	13.5	14.2	17.7	12.2%	15.8%
Дотації вирівнювання та стабілізаційні дотації	52.7	5.6	4.0	47.8%	3.6%
Освітня субвенція		26.3	21.7	0.0%	19.5%
Медична субвенція		14.2	11.7	0.0%	10.5%
Трансферти на соціальні виплати	37.2	28.1	28.2	33.7%	25.3%
Трансферти на субсидії ЖКГ	4.9	11.1	25.2	4.4%	22.6%
Інвестиційні та інші гранти	0.1	0.6	0.9	0.1%	0.8%
Загалом	110.3	102.0	111.6	100%	100%

Замість цього збільшення відбулося в обсягах надходжень у вигляді державних трансфертів, які просто проходять через їхні бюджети і щодо яких райони не мають контролю. Таким чином, трансферт на соціальне забезпечення та на субсидії ЖКГ разом становили 53,4 млрд. грн. у 2016 році, що є на 11 млрд. грн. більше (27%), ніж у 2014 році. Так, обсяги державних виплат збільшилися від 38% загальних доходів районів до майже 50% у період з 2014 по 2016 роки. Отже, хоча реформи 2015 року не призвели до суттєвого скорочення загальних доходів районів, вони зменшили їхню бюджетну автономію, тож роль районів дедалі більше зводиться до ролі вікна для виплат соціальної допомоги.

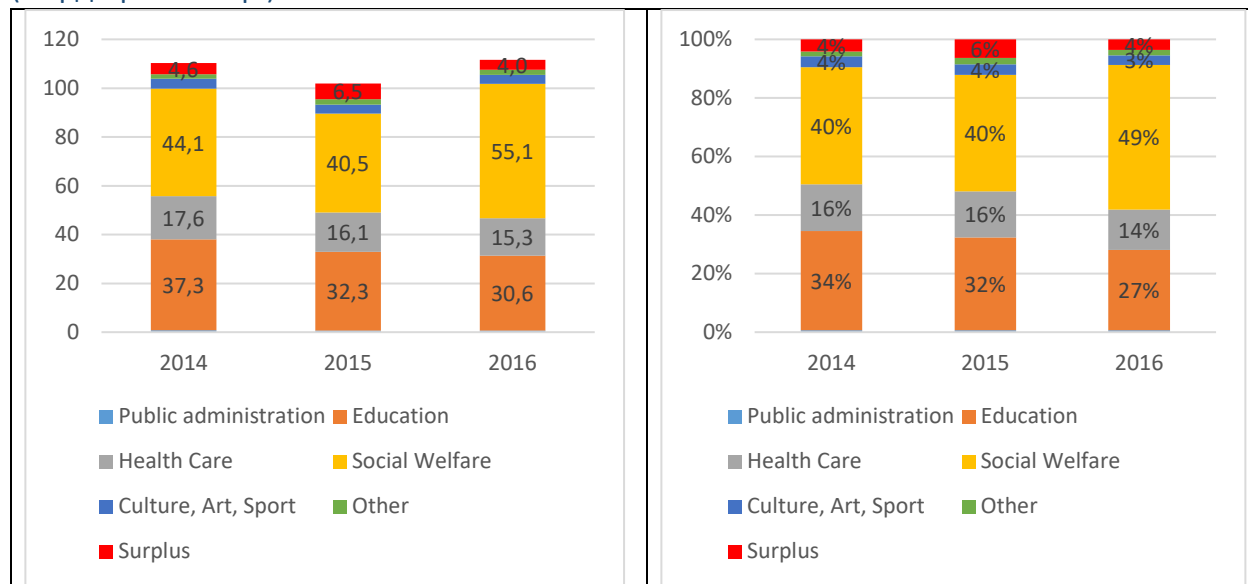
Ці тенденції стають ще більш очевидними, якщо подивитися на структуру видатків районів за економічною класифікацією. На графіках 15 і 16 нижче представлено видатки районів за економічною класифікацією в млрд. грн. і як частки в загальних видатках. Дані демонструють, що трансферти фізичним особам тепер становлять 48% загальних видатків районів і збільшилися від 42 до 54 млрд. грн. порівняно з 2014 роком. Водночас, витрати на оплату праці скоротилися від 48 до 37 млрд. грн. та знизилися як частка загальних видатків від 44% до 33%. Це обумовлено частково зниженням реальних обсягів заробітної плати і частково передачею освітніх функцій ОТГ. Як і для інших рівнів урядування, зниження витрат на оплату праці дозволило збільшувати капітальні видатки, які зросли більше, ніж утричі проти 2014 року (від 1,4 до 4,4 млрд. грн.). тим не менш, інвестиційні витрати все рівно становлять лише 4% загальних видатків районів.

Графіки 15 і 16. Видатки районів за економічною класифікацією в період 2014-16 рр.
(млрд. грн. 2016 р.)



На графіках 17 і 18 нижче представлено видатки районів за функціональною класифікацією в період з 2014 по 2016 роки в млрд. грн. 2016 року та як частки загальних видатків. Як і в містах обласного значення та областях, витрати на державне управління – прямі витрати на утримання офісів районної влади – є настільки малими, що вони майже непомітні на діаграмі. Але на відміну від міст обласного значення, витрати на транспорт, зв'язок, ЖКГ і будівництво також є настільки малими, що вони фактично залишаються невидимими, навіть якщо їх об'єднати в категорію "Інше". Витрати на освіту скоротилися від 37 до 30 млрд. грн. у період з 2014 по 2016 роки, що також становило скорочення від 37% до 27% загальних видатків. Витрати на охорону здоров'я скоротилися від 17,6 до 15,3 млрд. грн. за цей самий період, або від 16% до 14% загальних видатків. Натомість витрати на соціальне забезпечення зросли від 44 до 55 млрд. грн. або від 40% до 49% загальних видатків, що віддзеркалює збільшення трансфертів фізичним особам. Як і для міст обласного значення, практично всі витрати районів на соціальне забезпечення здійснюються через трансферти фізичним особам (53,9 з 55,1 млрд. грн. у 2016 році; порівняйте графіки 15 і 17). Це свідчить про те, що більшість районів утримують дуже мало закладів соціальної сфери, а ті, які вони утримують, одержують дуже мало фінансування.

Графіки 17 і 18. Видатки районів за функціональною класифікацією в період 2014-16 рр. (млрд. грн. 2016 р.)



Якщо порівняти витрати на освіту з обсягами освітньої субвенції (див. таблиця 4), можна побачити, що у 2015 та 2016 роках райони додавали відповідно 6 і 8,9 млрд. грн. до витрат у цій галузі. Отже 23% всіх витрат районів на освіту фінансувалися з їхніх загальних доходів у 2015 році, а в 2016 році цей показник зріс до 41%. Ту саму тенденцію можна прослідкувати в охороні здоров'я: райони додавали 1,6 млрд. грн. у цій галузі у 2015 році та 3,6 млрд. грн. у 2016 році. Але частка витрат на охорону здоров'я, що фінансувалися за рахунок загальних доходів районів, різко збільшилася від 13% у 2015 році до 31% у 2016 році.

Збільшення внесків у ці галузі відображає зменшення обсягів освітньої та медичної субвенцій для районів і той факт, що райони, як і всі ніші рівні місцевого самоврядування, тепер повинні оплачувати комунальні витрати для шкіл і лікарень, які відносяться до їх сфери відання. Але на відміну від міст обласного значення, райони мають мало простору для повноважень щодо власних доходів і наразі практично повністю залежать від своєї частки ПДФО при формуванні загальних доходів (17 млрд. грн. у 2016 році). Той факт, що більшість цих коштів райони витрачають на освіту та охорону здоров'я ($8.9 + 3.6 = 12.5$ млрд. грн. у 2016 році), свідчить про те, що вони не мають особливого вибору в цьому питанні. Таким чином, дедалі більше видається, що райони практично не займаються нічим іншим, крім здійснення соціальних виплат населенню та виділення коштів для покриття витрат на оплату праці персоналу шкіл та лікувальних закладів.

Е. Тенденції щодо доходів і видатків: Необ'єднані громади

У таблиці 5 нижче представлено доходи громад у період з 2014 по 2016 роки в млрд. грн. 2016 року. Дані демонструють, що у 2015 році частка ПДФО для них була скасована, але їм, як і містам обласного значення та новим ОТГ, передали нову частку "місцевих" акцизних податків у 5%.

Таблиця 5. Доходи необ'єднаних громад (млрд. грн. 2016 р.)

	2014	2015	2016	% від показників 2014 р.	% від показників 2016 р.
Земельний податок і податок на нерухомість	1.0	1.2	2.2	5%	10%
Оренда	4.6	4.4	5.1	24%	24%
Інші власні доходи	2.0	1.9	2.0	10%	10%
ПДФО	6.6	0.0	0.0	34%	0%
Акцизний податок	0.0	2.8	3.8	0%	18%
Єдиний податок	2.7	4.5	6.1	14%	29%
Екологічний податок і збори	1.1	0.7	0.8	6%	4%
Дотації вирівнювання та стабілізаційні дотації	0.24	0.13	0.03	1%	0%
Інші трансферти	0.9	0.8	0.9	5%	4%
Загалом	19.1	16.6	20.9	100%	100%

Попередню практику щодо передачі 25% ПДФО, що збирається в межах їхньої юрисдикції було скасовано з тим, щоб стимулювати об'єднання громад. У результаті цього необ'єднані громади втратили 34% загальних доходів (6,6 млрд. грн.) у період з 2014 по 2015 роки. Більш того, оскільки система вирівнювання вирівнює (слабко) на основі розщеплених податків, втрата громадами своєї частки ПДФО також супроводжувалася зменшенням їхніх дотацій вирівнювання та стабілізаційних дотацій настільки, що ця стаття практично зникла з їхніх бюджетів у 2016 року. В результаті цього буде справедливо сказати, що наразі на рівні необ'єднаних громад вирівнювання не відбувається. Натомість, до 2016 року частка акцизного податку, призначена громадам у рамках реформ 2015 року, формувала 3,8 млрд. грн. доходів або близько 60% того, що вони втратили зі скасуванням частки ПДФО.

Видається, що реакцією громад на чисті втрати надходжень від розщепленого податку стала активізація збору земельного податку та податку на нерухомість. Надходження від частки єдиного податку також суттєво збільшилися. Тим не менш, до 2016 року майже 40% бюджетів громад формувалося з власних джерел надходжень, що є найбільшою часткою серед усіх рівнів місцевого самоврядування. Але це не показник їхньої сили. Скоріш за все, це є показником фінансового тиску, який фактично був створений для стимулювання громад до об'єднання.

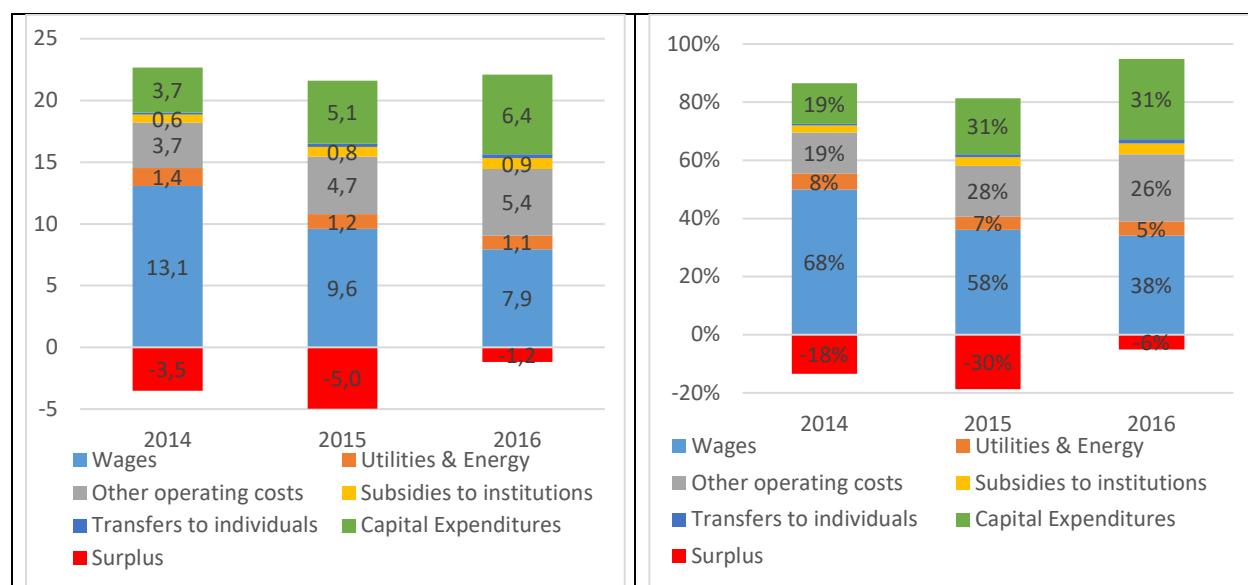
Неясно, чи насправді цей тиск пришвидшив процес об'єднання, але дві речі є доволі очевидними. По-перше, багато громад мобілізують місцеві податки в намаганнях залишитися на плаву. В цьому контексті 5% акцизного податку, який було передано громадам у 2015 році, тепер допомагає їм опиратися об'єднанню та працює не на користь політики спрямованого фінансового тиску.

На графіках 19 і 20 нижче представлено видатки необ'єднаних громад за економічною класифікацією в період з 2014 по 2016 роки в млрд. грн. 2016 року та як частки загальних видатків. Дані демонструють, що громади мають значний операційний дефіцит принаймні

з початку 2014 року.³⁴ Цей дефіцит злетів до 30% видатків громад у 2015 році, але потім впав до 6% у 2016 році – частково завдяки мобілізації доходів громадами – що набагато нижче 18% у 2014 році. Неясно, яка частка цього дефіциту є структурним дефіцитом. Натомість наразі жоден з інших рівнів місцевого самоврядування не має такого дефіциту, і це засвідчує, що громади знаходяться під значним фінансовим тиском.

Утім, попри дефіцит, необ'єднаним громадам вдається виділяти доволі велику частку загальних видатків на інвестиції. Яким чином це можливо є не до кінця зрозумілим і потребує подальшого аналізу. Одним з можливих пояснень є те, що громади активно опираються об'єднанню, одночасно мобілізуючи місцеві доходи, збільшуючи інвестиційні витрати та створюючи дефіцит, який вони зрештою сподіваються покрити за кошти від центрального уряду.

Графіки 19 і 20. Видатки необ'єднаних громад за економічною класифікацією в період 2014-16 рр. (млрд. грн.)



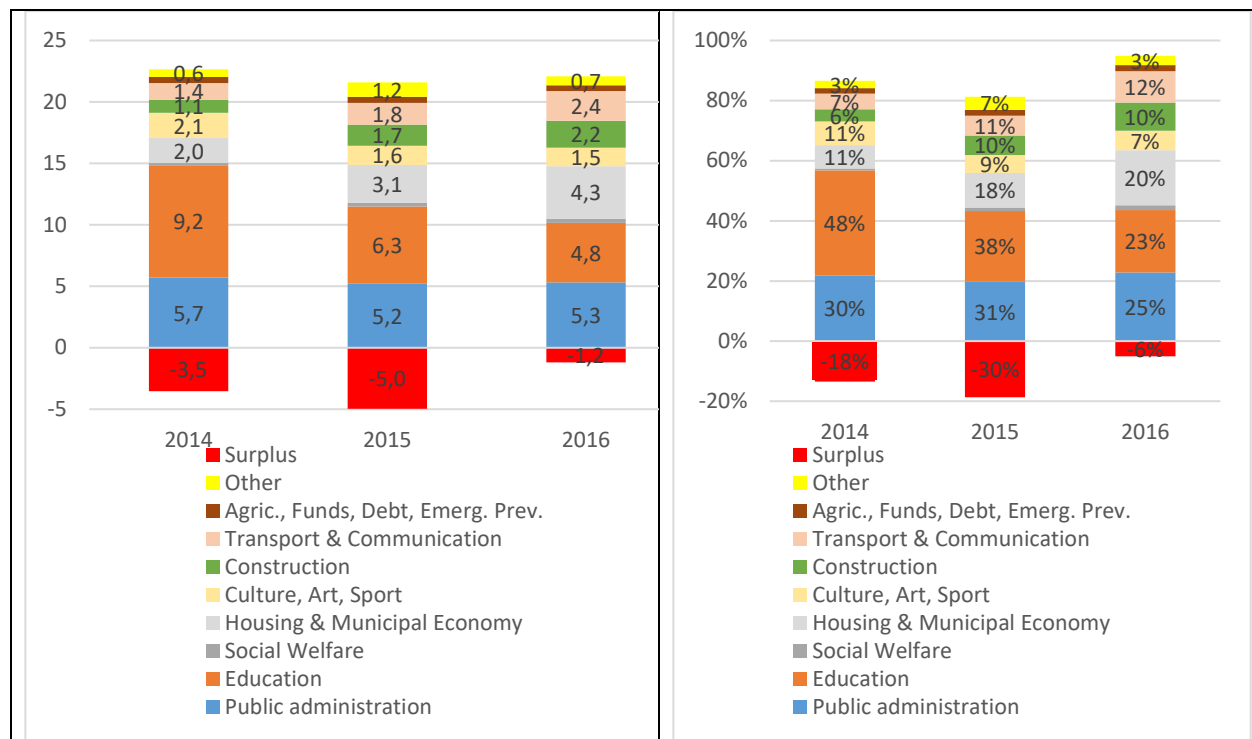
На графіках 21 і 22 нижче представлено видатки необ'єднаних громад за функціональною класифікацією в період з 2014 по 2016 роки в млрд. грн. 2016 року та як частки загальних видатків. Велика частка капітальних видатків виявляється у відносно великих частках витрат на будівництво, транспорт та ЖКГ, чого просто не існує на районному рівні. Отже, буде справедливо сказати, що влада в громадах надає базові муніципальні послуги, які не надаються ні районами, ні областями.

³⁴ Цей дефіцит відображається в категорії залишку, що переноситься на наступний рік.

Від 25% до 30% загальних видатків необ'єднаних громад (біля 5 млрд. грн.) витрачається на утримання апаратів. Для областей, районів та міст обласного значення ситуація є кардинально протилежною – витрати на державне управління становлять менше 1% загальних витрат. Дійсно, 40% усіх видатків на державне управління припадає на необ'єднані громади.

Тим не менш, найбільш вражаючим у цих даних є надзвичайно високі рівні витрат на управління, тобто прямі витрати на утримання влади в громаді. У період з 2014 по 2016 роки ці витрати стабільно перевищували 5 млрд. грн. та становили від 25% до 30% загальних видатків. Для областей, районів та міст обласного значення ситуація є кардинально протилежною – витрати на державне управління становлять менше 1% загальних витрат. Так, 5,3 млрд. грн., які сільські та селищні ради витратили на державне управління у 2016 році, складають 40% загальних витрат на цю функцію всіх рівнів місцевого самоврядування (13,3 млрд. грн.). Це свідчить про те, що якою б не була інша діяльність громад, велика частина їх чинного існування побудована навколо збереження для себе робочих місць.

Графіки 21 і 22. Видатки необ'єднаних громад за функціональною класифікацією в період 2014-16 рр. (млрд. грн.)



Насправді, важливо пам'ятати при розгляді довгострокового потенціалу добровільного об'єднання, що по суті цей процес вимагає від багатьох людей відмовитися від своїх

робочих місць. Тому було запроваджено механізм старости як адміністратора у громадах що об'єднались. Все ж таки, процес добровільного об'єднання є надзвичайно повільним, болісним та суперечливим, коли необ'єднані громади, щоб вижити, і мобілізують збір місцевих податків, і створюють дефіцит, тоді як центральний уряд змушений приймати безкінечні ситуативні рішення стосовно виділення коштів для їх порятунку.

Г. Зміни в горизонтальній рівності системи внутрішніх міжурядових фінансових відносин

Реформи 2015 року замінили українську формулу вирівнювання за принципом закриття фіскального розриву галузевими субвенціями на освіту та охорону здоров'я та меншою дотацією вирівнювання доходів на основі надходжень від розщеплених податків на одного мешканця/учня. У цьому розділі ми розглянемо, як ці зміни вплинули на горизонтальну рівність системи міжбюджетних відносин для всіх рівнів урядування.

У таблиці 6 представлені дані про доходи областей у розрахунку на одного мешканця по квантилях, розподілених за надходженнями від розщеплених податків на душу населення у 2014 та 2016 роках. 25% областей з найнижчими показниками надходжень на душу населення від розщеплених податків (найбідніші) розташовані в першому квантілі, а 25% областей з найвищими показниками – у четвертому квантілі. Соціальні виплати та субсидії ЖКГ, які виплачуються як трансферти фізичним особам, були виключені, оскільки області не контролюють ці кошти.

Таблиця 6. Доходи областей на душу населення у 2014 та 2016 рр. (квантілі за надходженнями від розщеплених податків)

Рік	Кван- тиль	Населення	Розщепле ні податки	Власні доходи	Дотація вирів- нювання	Інші дотації та інвест. гранти	Освітня субвенція	Медична субвенція	Усього	% загальних доходів до 4-го квантіля	% розщеплени х податків до 4-го квантіля
2014	Q 1	6 734 651	381	151	991	36	-	-	1 560	0,83	0,31
	Q 2	8 464 019	531	150	897	31	-	-	1 609	0,85	0,43
	Q 3	10 170 446	644	157	838	22	-	-	1 661	0,88	0,52
	Q 4	8 251 947	1 250	185	417	37	-	-	1 890	1,00	1,00
	Усі	33 621 063	712	161	780	31	-	-	1 684	0,89	0,57
2016	Q 1	6 501 595	308	131	99	89	154	461	1 241	0,71	0,34
	Q 2	7 814 417	437	170	54	21	142	486	1 310	0,75	0,49
	Q 3	10 887 692	502	131	22	139	146	469	1 409	0,81	0,56
	Q 4	8 179 709	896	183	10	16	156	488	1 749	1,00	1,00
	Усі	33 383 413	546	153	42	71	149	476	1 437	0,82	0,61

Дані таблиці демонструють, що загальні витрати всіх областей на душу населення у 2016 році були приблизно на 240 грн. меншими, ніж у 2014 році. Це відображає загальне зниження ролі областей у системі, що обговорювалося вище. Власні доходи областей є відносно плоскими в різних квантілях в обох роках, і не показують очевидного збільшення, як можна було очікувати, у відповідності до розщеплених податків. Це обумовлено тим, що

більша частина власних доходів областей є встановленими державою зборами і податками, над якими області не мають особливого контролю.

Натомість дотації вирівнювання чітко розподіляються в обох роках обернено пропорційно відносній заможності областей, що вимірюється надходженнями від розщеплених податків на душу населення. Так і має бути. У 2014 році показник надходжень від дотації вирівнювання за принципом закриття фіскального розриву на душу населення є дуже високим. У 2016 році надходження від нової дотації вирівнювання доходів є набагато меншими, і різниця між ними *тією чи іншою мірою* покривається новими субвенціями на освіту та охорону здоров'я. Розподіл освітньої субвенції є плоским по всіх квантилях, і це означає, що розподіл прямо базується на розрахунках на одного мешканця. Натомість медична субвенція стає більшою у квантилях, де згруповані відносно заможні області. Пояснення такої ситуації потребує подальшого дослідження, але на даний час видається, що ця субвенція працює проти вирівнювання.

Як можна побачити з останньої колонки таблиці, надходження на душу населення від розщеплених податків у найбіднішому (першому) квантилі дорівнювали 31% розщеплених податків на душу населення найзаможнішого (четвертого) квантиля. Але *загальні* доходи на душу населення першого квантиля були набагато вищими – 83% четвертого квантиля. Тож дотація вирівнювання за принципом закриття фіскального розриву добре працювала для компенсації областям зі слабкою податковою базою, адже різниця між загальними доходами на душу населення в трьох перших квантилях є практично несуттєвою.

У 2016 році картина дещо змінюється. Розподіл по квантилях відносної заможності як надходження від розщеплених податків залишається певною мірою таким самими, як і у 2014 році. Але очевидним є погіршення показників вирівнювання нової системи трансфертів (освітня субвенція + медична субвенція + надходження від дотації вирівнювання): до 2016 року загальні доходи на душу населення найбіднішому (першому) квантилі знизилися від 83% від найзаможнішого квантиля у 2014 році до лише 71%, тобто на 14%. Більш того, дистанція між біднішими квантилями також збільшилася.

Отже буде справедливо сказати, що реформи 2015 року призвели до певного погіршення горизонтальної рівності системи на рівні областей. Так, видається очевидним, що порівняно з попередньою ситуацією диференціація між обласними бюджетами стала більшою, а відносна заможність стає більш визначальною. Тим не менш, принаймні наразі найбільш вражаючим є те, що остаточний розподіл загальних доходів на душу населення по областях залишається плоским. Отже наявні дані свідчать про те, що поки що система вирівнювання працює для попередження появи радикальних відмінностей в доходах різних областей.³⁵

Далі в таблиці 7 представлені такі самі дані для районів. Загальні доходи районів на душу населення у 2016 році є нижчими порівняно з 2014 роком, оскільки були виключені всі

³⁵ Натомість існує багато різних способів, як розглядати вирівнювання, та багато аргументів на користь того, що бідніші адміністративно-територіальні одиниці насправді повинні мати вищий рівень надходжень на душу населення, ніж заможні, оскільки подолання бідності вимагає додаткових коштів. Насправді цими аргументами можна користуватися, якщо очікувати, що області мають бути головними розбудовниками інфраструктури в регіонах, які з історичних причин були занедбані або надзвичайно бідними.

надходження, що поступали як трансферти фізичним особам (як у таблиці 6)³⁶. Ця таблиця демонструє такі самі загальні тенденції для районів, як і таблиця 6 для областей, але ще більше виражені. У 2014 році система мала настільки потужне вирівнювання, що райони першого квартиля фактично одержували більше доходів на душу населення, ніж райони четвертого квартиля. І це попри те, що надходження від розщеплених податків у першому квартилі становили менше третини надходжень у четвертому квартилі.

Також спостерігається більш різке погіршення горизонтальної рівності системи на рівні районів, ніж на рівні областей: для бідніших районів відсоткове відношення загальних доходів на душу населення проти найзаможніших районів знизилося від 109% у 2014 році до 81% у 2016 році, або на 26%. Отже, відносна заможність, виражена надходженнями від розщеплених податків, починає мати більшу вагу і для районів також. Тим не менш, знову, найбільш вражаючим у таблиці є те, що дистанція між найбіднішим і найзаможнішим квартилями залишається надзвичайно малою, тоді як різниця між першими трьома квартилями залишається надзвичайно пласкою. Отже, так само як для областей, немає переконливих аргументів вважати нерівність бюджетів районів (яка починає з'являтися) серйозною проблемою.

Таблиця 7. Доходи районів на душу населення у 2014 та 2016 рр. (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)

Рік	Квар- тиль	Населення	Розщеплені податки	Власні доходи	Дотація вирів- нювання	Інші дотації та інвест. гранти	Освітня субвенція	Медична субвенція	Усього	% загальних доходів до 4-го квартиля	% розщеплених податків до 4-го квартиля
2014	Q 1	5 678 730	394	80	3 457	8	-	-	3 939	1,09	0,31
	Q 2	4 469 842	603	88	2 944	5	-	-	3 640	1,01	0,47
	Q 3	4 103 088	771	120	2 597	4	-	-	3 492	0,97	0,61
	Q 4	4 237 350	1 272	153	2 181	0	-	-	3 606	1,00	1,00
	Усі	18 489 010	729	108	2 850	4	-	-	3 691	1,02	0,57
2016	Q 1	5 078 528	546	104	410	48	1 437	699	3 245	0,81	0,30
	Q 2	3 979 633	855	122	269	51	1 256	686	3 239	0,81	0,47
	Q 3	3 706 378	1 099	144	165	56	1 199	685	3 348	0,84	0,61
	Q 4	4 107 280	1 807	158	49	55	1 218	710	3 997	1,00	1,00
	Усі	16 871 819	1 048	130	235	52	1 289	695	3 449	0,86	0,58

На відміну від областей, розподіл освітньої субвенції очевидно сприяє вирівнюванню, тоді як розподіл медичної субвенції є більш менш пласким, але не працює проти вирівнювання, як в ситуації областей. Виявлення причин цього потребує подальшого аналізу того, як застосовуються та коригуються формули розподілу для кожного рівня врядування.

Більш цікавими та вагомими є зміни у горизонтальній рівності міст обласного значення після реформ 2015 року. У таблиці 8 нижче представлена деяка базова інформація про

³⁶ Як розглядалося вище, у 2014 році деякі з цих трансферів призначалися не фізичним особам, а організаціям – з метою підтримки цін житлово-комунальних підприємств. На жаль, ми не можемо знівелювати ці доходи у видатковій частині розрахунків.

доходи міст обласного значення на одного мешканця, як це зроблено в таблицях 6 і 7 для областей і районів. Але тут очевидні відмінності у певних категоріях доходів. Найбільш важливо відмітити, що власні доходи є набагато більш суттєві (надходження від земельного податку, податку на нерухомість та оренди, та інші власні доходи). Як очікувалося, більш, ніж на рівні областей чи районів, простежується відносна заможність міст у кватилях, що вимірюється величиною надходжень від розщеплених податків на душу населення. Також помітно збільшилися доходи на душу населення в усіх кватилях міст обласного значення у період з 2014 по 2016 роки. Цього не було на рівні областей чи районів та відображає зростання статків міст обласного значення, про що йшлося вище.

Тим не менш, ці дані оповідають знайому історію. Розподіл доходів на душу населення до реформ був доволі рівномірним, а це означає, що дотація вирівнювання за принципом закриття фіскального розриву була доволі ефективною. Так, найбідніший кватиль муніципалітетів у багатьох країнах часто має загальні доходи на душу населення, які є в 3-5 разів нижчими, ніж доходи в найбільш заможному кватилі, а для міст обласного значення України у 2015 році ця різниця становила лише 30%. Так само, не є нетиповою картиною, коли загальні доходи на душу населення в столицях у багато разів перевищують доходи міст в інших кватилях³⁷. Отже знову нерівність доходів серед міст обласного значення у 2014 році не видається суттєвою.

Але в наших цілях більш важливим є те, що реформи 2015 не змінили кардинальним чином цю ситуацію. Так, відсоток загальних доходів у найбіднішому кватилі проти доходів у найбільш заможному кватилі після 2015 року знизився – з 70% до 60%. Це зниження є суттєвим і потребує спостереження. Натомість загальний розподіл залишається відносно пласким. Більш того, видається, що зміна в структурі доходів міст обласного значення внаслідок реформ супроводжується загальним рухом до більшого достатку: приблизно на 1,2 млн. людей менше тепер мешкають у містах, віднесених до двох бідніших кватилів, ніж це було у 2014 році.

³⁷ Наприклад, у 2002 році в Сербії чотири найбільші міста мали дохід на душу населення в сім разів вищий, ніж міста першого кватиля. Більш того, навіть після суттєвого вдосконалення системи вирівнювання у 2006 році розрив між найбільш заможним і найбіднішим кватилями залишався набагато вищим, ніж співвідношення 3:1, і наприкінці десятиліття цей розрив знову зріс. Так сам, у 2010 році столиця Македонії Скоп'є мала дохід на душу населення втричі вищий за середній показник всіх юрисдикцій, а доходи на душу населення в четвертому кватилі органів місцевого самоврядування в п'ять разів перевищували доходи в першому кватилі. У Грузії столиця Тбілісі одержує близько 50% всіх доходів місцевого самоврядування, в тому числі 50% "дотації вирівнювання" (sic), попри те, що лише 30% населення мешкає в столиці. Див. Т. Levitas, *The Effects of the Suspension of the Law on Local Government Finance on the Revenue and Expenditure Behavior of Local Governments in Serbia: 2007-2009*, Serbian Quarterly Economic Monitor, Winter 2010 p. 1-28; Levitas, *Local Government Finances in Macedonia Today: Possible Reforms for Tomorrow*, IDG Working Paper, Urban Institute, May 2010, p. 1-39 and Levitas *Towards Improving the Efficiency and Equity of Georgia's Intergovernmental Finance System*, USAID/Tetra Tech, July 2016, p. 1-45.

Таблиця 8. Доходи міст обласного значення на душу населення у 2014 та 2016 рр.
(квартилі за надходженнями від розщеплених податків)

Рік	Квартиль	Населення	Розщеплені податки	Податок на землю, нерухомість, оренда	Інші власні доходи*	Дотація вирівнювання	Інші дотації та інвест. гранти	Освітня субвенція	Медична субвенція	Усього	% розщеплених податків до 4-го квартиля	% загального показника до 4-го квартиля	% загального показника до Києва
2014	Q 1	1 901 455	1 080	195	218	1 700	52	-	-	3 245	0,3	0,7	0,3
	Q 2	3 107 618	1 663	396	291	1 397	56	-	-	3 803	0,5	0,8	0,4
	Q 3	5 036 628	2 276	559	476	1 111	100	-	-	4 522	0,7	1,0	0,5
	Q 4	7 310 385	3 136	628	412	280	105	-	-	4 561	1,0	1,0	0,5
	Київ	2 868 702	5 356	1 066	1 674	486	1 365	-	-	9 948	1,7	2,2	1,0
	Усі	20 224 788	2 817	597	570	821	270	-	-	5 075	0,9	1,1	0,5
2016	Q 1	1 842 608	1 463	280	307	237	77	736	703	3 803	0,4	0,6	0,3
	Q 2	2 493 384	2 007	516	356	108	85	769	699	4 540	0,6	0,7	0,4
	Q 3	5 528 420	2 727	592	480	26	75	763	668	5 331	0,8	0,8	0,4
	Q 4	7 448 342	3 417	827	568	12	189	718	652	6 384	1,0	1,0	0,5
	Київ	2 906 569	6 401	1 858	1 280	0	616	776	1 103	12 032	1,9	1,9	1,0
	Усі	20 219 323	3 305	823	597	46	196	746	731	6 445	1,0	1,0	0,5

*Найбільш важлива складова “Інших власних доходів” – це категорія “власні доходи бюджетних установ”.
Це те, що посилює результати для Києва.

Зміна в структурі доходів міст обласного значення внаслідок реформ супроводжується загальним рухом до більшого достатку: приблизно на 1,2 млн. людей менше тепер мешкають у містах, віднесених до двох бідніших квартилів, ніж це було у 2014 році.

Наостанок, варто відзначити відсутність чіткої закономірності, яка б була властива розподілу освітньої чи медичної субвенції у 2016 році, окрім медичної субвенції в Києві. Обидві субвенції розподіляються більш менш безпосередньо на душу населення. Але як зазначалося вище, це потребує подальшого аналізу, оскільки складно пояснити різницю в закономірності розподілу цих субвенцій, якщо порівнювати рівні врядування (наприклад, іноді вони вирівнюють, іноді навпаки, іноді мають просто плаский вигляд).

Представлені нижче таблиці 9 і 10 розкривають взаємовідношення між відносною заможністю міст обласного значення (як величина надходжень від розщеплених податків на одного мешканця) та закономірностями видатків. Для цього квартилі сформовані так само, як і для таблиці 8, але представлені дані стосуються видатків – за економічною класифікацією в таблиці 9 та за функціональною класифікацією в таблиці 10. Таблиці також містять видатки у вигляді трансферів на соціальні виплати. У таблиці 8 та для 2014 року вони представлені в колонках “трансферти фізичним особам” і “трансферти організаціям”, а для

2016 року – лише в колонці “трансфери фізичним особам”. Це саме стосується таблиці 9, де ці трансфери для 2014 року відображені в колонках “соціальне забезпечення” та “ЖКГ”, а для 2016 року зосереджені лише під назвою “соціальне забезпечення”. В обох випадках це обумовлено змінами в тому, як центральний уряд здійснює підтримку цін у вигляді субсидій на послуги ЖКГ. Включення цих трансфертів у частину видатків пояснює, чому цифри в розрахунку на одного мешканця в цих таблицях є вищими, ніж у таблиці 8, яка не включає трансфери третім особам – громадянам чи організаціям.

Таблиця 9. Видатки міст обласного значення на душу населення за економічною класифікацією в 2014 та 2016 рр. (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)

Рік	Квартиль	Населення	Оплата праці	Комун. послуги та енерго-носії	Інші операц. видатки	Трансфери організаціям	Трансфери фіз. особам	Інвестиції	Усього
2014	Q 1	1 901 455	2 169	296	606	357	1 776	252	5 456
	Q 2	3 107 618	2 345	328	758	800	1 740	319	6 289
	Q 2	5 036 628	2 568	340	780	897	1 731	535	6 850
	Q 4	7 310 385	2 421	318	721	878	1 616	550	6 503
	Київ	2 868 702	3 600	629	1 106	3 804	1 304	2 594	13 036
	Разом	20 224 788	2 589	367	785	1 237	1 634	773	7 385
2016	Q 1	1 842 608	2 229	402	469	148	2 904	428	6 580
	Q 2	2 493 384	2 369	441	678	184	2 716	689	7 077
	Q 3	5 528 420	2 361	391	761	458	2 325	1 077	7 373
	Q 4	7 448 342	2 154	357	877	785	1 890	1 939	8 001
	Київ	2 906 569	3 134	463	1 340	1 793	1 411	3 378	11 520
	Разом	20 219 323	2 385	396	850	708	2 134	1 618	8 092

Таблиця 9 підтверджує очікуване, тобто що відносна заможність органів місцевого самоврядування має загальний і доволі послідовний ефект на закономірності видатків. Якщо говорити простіше, бідні витрачають менше, і ця тенденція простежується повсюди, хоча інвестиційні витрати найбільш явно й послідовно показують відносну заможність. Так, єдиним чітким винятком з цього загального правила є трансфери фізичним особам, які фактично йдуть за протилежною логікою. Але це цілком має сенс, якщо пригадати, що це є державні виплати, які встановлюються центральним урядом і призначені для малозабезпечених домогосподарств, а такі домогосподарств з більшою вірогідністю зосереджуються в адміністративно-територіальних одиницях зі слабкою податковою базою.

У таблиці 10 знову продемонстровано те, чого певною мірою можна очікувати, але результати мають більші погрішності. Наприклад, міста четвертого квартиля витрачали менше на освіту та охорону здоров'я і в 2014 і в 2016 роках, ніж бідніші міста другого та третього квартилів, хоча причина цього далеко не очевидна. Тим не менш, витрати та ЖКГ, транспорт і зв'язок, що містить більшість інвестицій, чітко йдуть за очікуваною закономірністю у 2016 році, тоді як протилежну логіку, пов'язану з трансфертами фізичним особам, можна чітко побачити у витратах на соціальне забезпечення.

Таблиця 10. Видатки міст обласного значення на душу населення за функціональною класифікацією в 2014 та 2016 рр. (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)

Рік	Квартиль	Населення	Адмін.	Освіта	Охорона здоров'я	Соц. забезпеч.	ЖКГ, транспорт, зв'язок	Культура і спорт	Сільськ. Еколог. Борг	Різне	Усього
2014	Q 1	1 901 455	271	1 666	850	1 826	558	228	15	42	5 456
	Q 2	3 107 618	259	1 870	956	1 798	1 025	289	40	52	6 289
	Q 2	5 036 628	260	2 018	974	1 760	1 400	280	43	116	6 850
	Q 4	7 310 385	250	1 802	942	1 662	1 194	284	73	295	6 503
	Київ	2 868 702	375	2 833	2 178	1 486	3 271	993	874	1 026	13 036
	Разом	20 224 788	274	1 999	1 119	1 698	1 455	379	169	293	7 385
2016	Q 1	1 842 608	277	1 702	943	2 903	448	237	20	49	6 580
	Q 2	2 493 384	286	1 875	1 041	2 723	689	270	62	130	7 077
	Q 3	5 528 420	276	1 999	1 004	2 311	1 074	298	50	361	7 373
	Q 4	7 448 342	300	1 810	960	1 883	1 870	272	40	866	8 001
	Київ	2 906 569	410	2 770	2 600	1 599	3 025	539	218	359	11 520
	Разом	20 219 323	306	1 998	1 216	2 156	1 543	314	69	490	8 092

Наостанок, перш ніж повернути увагу до новостворених ОТГ, варто стисло розглянути горизонтальну рівність необ'єднаних громад, які, як передбачено планом, в решті решт об'єднуються. У таблиці 11 нижче представлено доходи громад по квартилях, поділених за надходженнями від розщеплених податків на одного мешканця, так само як в таблицях 6, 7 і 8.

Розглядаючи цю таблицю, слід пам'ятати, що ці дані по громадах вже передбачають агреговані 11 тисяч громад на рівні районів. У результаті цього одержані квартали в середньому містять не близько 230 одиниць ($=11000/4$), а лише близько 115 одиниць ($=458/4$). Інакше кажучи, коли ми розглядаємо в цій таблиці відносну заможність громад, одиниці, агреговані в кварталі, є в точності тими, які містяться в квартилях районів, які ми аналізували вище (таблиця 7)³⁸.

Якщо зважати на це, дані таблиці є вражаючими. Ми бачимо набагато більшу варіативність у відносній заможності громад серед районів, ніж серед самих районів. Так, загальний дохід на душу населення в найбіднішому кварталі громад у 2014 році становив 37% загального доходу на душу населення в найзаможнішому кварталі. Але якщо ці самі квартали розглядати як райони, загальний дохід на душу населення в найбіднішому кварталі районів у 2014 році становив насправді 109% показника найзаможнішого квартиля, оскільки стара дотація вирівнювання за принципом закриття фіскальних розривів, давала потужне вирівнювання на районному рівні, і тому що вирівнювання на рівні громад було надзвичайно слабким.

³⁸ Ранжування цих 458 одиниць, а з ними і склад кварталів, відрізняється залежно від того, чи ми дивимося на них як на райони, або дивимося на них як на громади (458 груп громад) саме тому, що хоча групування є однаковим, вони живуть з дуже різних потоків надходжень.

У 2016 році послаблення вирівнювання на районному рівні скорочує частку загальних доходів на душу населення першого квартиля відносно четвертого до 81%. Але на рівні громад все ще немає вирівнювання, тож дохід на душу населення в найбіднішому квартилі громад відносно найзаможнішого все ще становить лише 34% у 2016 році, що насправді є ще гіршим показником, ніж у 2014 році.

У підсумку, спостерігається на лише набагато більша варіативність загальних доходів громад на душу населення, ніж для будь-якого іншого рівня врядування, але й набагато більша варіативність на рівні громад, ніж на рівні районів, хоча населення і території, до яких відносять дані, є ідентичними. Цю набагато більш різку диференціацію на бідніші та заможніші громади слід брати до уваги, коли ми думаємо про об'єднання як процес та нові ОТГ, фінансовий стан яких розглядається нижче.

Таблиця 11. Доходи необ'єднаних громад на душу населення в 2014 та 2016 рр. (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)

Рік	Квартиль	Населення	Розщеплені податки	Податки на землю, нерухомість	Оренда	Інші власні доходи	Вирівнювання	Інші дотації та інвестиційні гранти	Усього	% загального показника до 4-го кварт.
2014	Q 1	5 445 246	314	31	127	89	15	29	606	0,37
	Q 2	4 155 940	450	47	258	105	8	37	905	0,56
	Q 3	4 364 099	571	56	265	108	14	45	1 059	0,65
	Q 4	4 523 725	948	97	376	131	14	65	1 631	1,00
	Разом	18 489 010	560	57	250	108	13	43	1 031	0,63
2016	Q 1	4 693 157	338	72	145	72	3	39	669	0,34
	Q 2	4 226 795	534	119	265	158	2	43	1 121	0,57
	Q 3	4 003 397	678	128	363	89	0	43	1 301	0,66
	Q 4	3 948 470	1 048	209	463	158	1	97	1 976	1,00
	Разом	16 871 819	634	129	301	118	2	55	1 238	0,63

Але до цього доцільно зупинитися на тому, що спричиняє такі радикальні відмінності у відносній заможності громад. Два види доходів виділяються на цьому тлі – надходження від розщеплених податків та власні доходи від орендної плати за землю. Також варто пам'ятати, що структура надходжень від розщеплених податків на рівні громад суттєво змінилася від 2014 до 2016 року. У 2014 році надходження від розщеплених податків становили 25% від надходжень кожного району у вигляді 75% частки ПДФО, а також єдиного податку. Натомість у 2016 році єдиний податок залишився, але частку ПДФО було замінено 5% “місцевого” акцизного податку (див. таблицю 5). Більш того, саме різке зростання надходжень від єдиного податку дозволило громадам триматися на плаву у 2016 році, як і надходження від нової частки місцевого акцизного податку.

IV. Об'єднані територіальні громади (ОТГ) та процес об'єднання

У 2016 році 159 ОТГ почали функціонувати як незалежні одиниці місцевого самоврядування. Вони були створені у 2015 році шляхом добровільного об'єднання близько 1000 сільських населених пунктів та малих міст. Загалом 1,38 мільйонів мешканців проживали в нових ОТГ у 2016 році або 8% населення, що мешкає за межами міст обласного значення (16,9 мільйонів). З 2016 року було створено ще 489 громад, деякі з них почнуть функціонувати лише з початком 2018 бюджетного року. Таким чином незабаром буде 648 ОТГ із загальним населенням 5,8 мільйонів мешканців або 31% населення, що мешкає за межами міст обласного значення.

За два роки це є суттєвим досягненням. Натомість багато роботи ще попереду, зважаючи на те, що ті громади, які хотіли об'єднатися, вже ймовірно це зробили, існує вірогідність, що цей процес добровільного об'єднання уповільниться. Насправді, якщо не віднайти інші способи стимулювати подальше об'єднання, не можна з упевненістю стверджувати, що буде багато випадків опору до об'єднання.

У середньому нові (159) ОТГ налічують близько 8 700 мешканців у кожній³⁹. Але діапазон чисельності населення становить від 1 600 до 44 000 мешканців. Більш того, 25% з цих громад мають 4 000 мешканців або менше, а 94 громади не мають центрального міста або економічного центру. Малий розмір багатьох ОТГ, а фактично майже 60% з них складаються лише з сільських населених пунктів, ставить питання щодо їх фінансової та економічної сталості, до якого ми повернемося нижче.

У таблиці 12 нижче представлено структуру доходів ОТГ у млрд. грн. та як частка загальних доходів у 2016 році. Дані демонструють, що ОТГ одержують близько 13% своїх доходів з власних джерел, 38% від розщеплених податків, 25% у вигляді освітньої субвенції та ще 15% від інших дотацій та інвестиційних грантів. У 2016 році ця остання частка була втричі більшою, ніж цей показник для сільських населених пунктів, більш ніж у 15 разів більшою, ніж цей показник для районів, та більш ніж у 7 разів більшою, ніж цей показник для міст обласного значення. Велика частка коштів, які ОТГ одержують через інші дотації та інвестиційні гранти, вказує на те, що центральний уряд надає громадам, які вирішили об'єднатися, суттєві кошти на “влаштування”. Це є зрозумілим, але стане проблематичним, якщо в подальшому нові ОТГ не будуть фінансово спроможними без цих додаткових дотацій. Ми повернемося до цього питання знову, коли розглядатимемо розподіл доходів і видатків на душу населення серед ОТГ. Однак навіть при такій великій частці інших дотацій та інвестиційних грантів базова структура доходів ОТГ тепер подібна до структури доходів міст обласного значення, ніж до структури районів, які вони замінюють, або громад, з яких вони складаються.

³⁹ Оскільки жодна зі створених після 2015 року ОТГ не пропрацювала повний фінансовий рік, а деякі взагалі лише мають почати функціонувати, представлений далі фінансовий аналіз охоплює лише перші 159 ОТГ. Але ОТГ, утворені після 2016 року, мають дещо більшу чисельність населення, тож середня чисельність для всіх ОТГ зросла з 8700 (159) до 8900 (413) мешканців.

Таблиця 12. Доходи ОТГ у 2016 р.

	млрд. грн.	% від загального показника
Земельний податок і податок на нерухомість	0,2	3%
Оренда	0,4	6%
Доходи від майна та інші сплати	0,1	1%
Власні доходи бюджетних установ	0,2	3%
ПДФО	1,7	25%
Акцизний податок	0,4	5%
Єдиний податок	0,4	6%
Екологічний податок і збори	0,1	2%
Дотації вирівнювання та стабілізаційні дотації	0,3	4%
Трансферти на соціальне забезпечення	0,1	1%
Освітня субвенція	1,7	24%
Медична субвенція	0,3	4%
Субсидії ЖКГ	0,1	1%
Інші дотації та інвестиційні гранти	1,0	15%
Загалом	7,1	100%

У таблиці 13 нижче показана структура видатків ОТГ за економічною класифікацією в млрд. грн. та як частка загальних видатків. Два моменти в цій таблиці є вражаючими. По-перше, це те, що 27% загальних видатків ОТГ було спрямовано на капітальні видатки. Це є здоровим показником інвестицій та насправді навіть вищим, ніж у містах обласного значення (19%). По-друге, ОТГ мають залишки на кінець року на рівні 15% загальних видатків, що є найвищим показником серед усіх рівнів місцевого самоврядування.

27% загальних видатків ОТГ було спрямовано на капітальні видатки. Це є здоровим показником інвестицій та насправді навіть вищим, ніж у містах обласного значення.

Таблиця 13. Структура видатків ОТГ за економічною класифікацією у 2016 р.

	Оплата праці	Комун. послуги та енерго-носії	Інші операц. витрати	Трансфери організаціям	Трансфери фіз. особам	Капітальні видатки	Залишок	Усього
млрд. грн.	2,6	0,3	0,8	0,2	0,2	1,9	1,0	7,1
% від загального показника	37%	5%	11%	3%	3%	27%	15%	100%

Той факт, що нові ОТГ мали залишок на кінець року, можливо, не є неочікуваним, оскільки посадовці ОТГ не мали попереднього досвіду роботи з бюджетом, а обачливість спонукала їх діяти обережно. Також вони не мали часу планувати інвестиції, тож цілком можливо, що вони не змогли повністю використати кошти, одержані від центрального уряду. Тим не менш, продемонстрований рівень витрат на інвестиції свідчить про те, що загалом їх фінансове становище є доволі міцним і, за визначенням, набагато міцнішим, ніж у районів або необ'єднаних громад.

Рівень витрат ОТГ на інвестиції свідчить про те, що загалом їх фінансове становище є доволі міцним і, за означенням, набагато міцнішим, ніж у районів або необ'єднаних громад.

На відміну від районів та міст обласного значення, дуже малу частку видатків ОТГ складають трансфери фізичним особам. Або інакше кажучи, центральний уряд не зробив їх відповідальними за здійснення соціальних виплат малозабезпеченим домогосподарствам, і ці функції все ще виконують для ОТГ райони. Неясно, чи це відображає рішення в рамках політики, або технічну складність, або труднощі першого року, пов'язані з передачею повноважень. Натомість дивлячись наперед, немає причин, чому ОТГ не можуть здійснювати ці виплати від імені центрального уряду.

У таблиці 14 нижче показана структура видатків ОТГ за функціональною класифікацією в млрд. грн. та як частка загальних видатків. Дані засвідчують, що освіта є найважливішою функцією та забирає найбільше видатків ОТГ – 40% загальних витрат у 2016 році. Витрати на державне управління як частка загальних видатків (8%) є високими порівняно з областями, районами та містами обласного значення (дуже мала частка), але нижчими порівняно з сільськими населеними пунктами (25%). На жаль, без більш деталізованої інформації про закономірності надходжень та зайнятості в ОТГ, складно сказати, чи висвітлене підвищення адміністративної ефективності є реальним, і якою саме може бути ця величина.

Таблиця 14. Структура видатків ОТГ за функціональною класифікацією у 2016 р.

	млрд. грн.	% від загального показника
Державне управління	0,60	8%
Освіта	2.82	40%
Охорона здоров'я	0,33	5%
Соціальне забезпечення	0,27	4%
ЖКГ	0,54	8%
Культура, мистецтво, спорт	0,36	5%
Будівництво	0,52	7%
Транспорт і зв'язок	0,39	5%
Інше	0,21	3%
Залишок	1,03	15%
Усього	7,06	100%

Відносно великі частки витрат на ЖКГ, транспорт і будівництво відображають високий рівень витрат на інвестиції, що обговорювалося вище. Відносно мала частка витрат на охорону здоров'я свідчить про те, що лише амбулаторії, а не лікарні, передані новим ОТГ.

У таблиці 15 нижче представлено структуру доходів ОТГ у квартилях, ранжованих за надходженнями від розщеплених податків на одного мешканця. Дані показують, що чисельність населення ОТГ, віднесених до першого квартиля, приблизно на 100 тисяч менше, ніж у кожному з інших квартилів. Це означає, що середній розмір громади в першому квартилі становить близько 6500 мешканців, а в інших – близько 9400 мешканців. Власні доходи в першому квартилі суттєво менші, ніж в усіх інших, як можна було очікувати. Так, різниця між квартилями в розрізі власних доходів є подібною до різниці серед самих сільських населених пунктів.

Таблиця 15. Доходи ОТГ на душу населення (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)

Квартиль	Населення	Розщеплені податки	Податки на землю, нерухомість	Оренда	Інші власні доходи	Дотації вирівнювання	Інші дотації та інвестиц. гранти	Освітня субвенція	Медична субвенція	Усього	% загального показника до 4-го кварт.
Q 1	260 213	593	84	113	61	456	739	1 453	249	3 748	0,53
Q 2	375 250	1 163	94	221	107	308	739	1 340	191	4 164	0,59
Q 3	377 947	1 723	145	308	122	139	804	1 081	189	4 511	0,64
Q 4	372 637	3 848	186	490	502	42	706	1 079	237	7 091	1,00
Разом	1 386 047	1 931	131	297	209	218	748	1 220	214	4 967	0,70

Наміть більш несподіваними є набагато більші відмінності між квартилями стосовно надходжень від розщеплених податків: перші три квартилі все ще відрізняються один від одного приблизно на 500 грн., тоді як у четвертому квартилі це показник удвічі більший за показник третього квартиля. Це величезне збільшення надходжень від розщеплених

податків виділяє четвертий квартиль серед інших настільки, що навіть при системі вирівнювання, що надає принаймні першим двом незаможним квартилям суттєві додаткові кошти (розподіл освітньої та медичної субвенції також є на користь біднішим, майже напевне більш сільським ОТГ⁴⁰), загальні доходи першого квартиля становлять лише 53% доходів четвертого квартиля, а загальні доходи другого і третього – відповідно 59% і 64% доходів четвертого квартиля. Іншими словами, крім (необ'єднаних) громад, розрив між першим і четвертим квартилями, а також між третім і четвертим квартилями є більшою для ОТГ, ніж для всі інших рівнів урядування, включаючи міста обласного значення⁴¹.

Це свідчить про те, що чинна закономірність об'єднання призводить до виділення групи громад, які мають суттєво вищі надходження від ПДФО, ніж інші, що створює острівці відносної заможності в морі бідніших адміністративно-територіальних одиниць. Звичайно, дотація вирівнювання працює на згладжування цих відмінностей, що є добре. Але чим більше домінуватиме ця закономірність, тим більше коштуватиме система вирівнювання надалі, і, вірогідно, тим більшою буде кількість ОТГ, які насправді не можуть самостійно забезпечувати свою життєдіяльність.⁴²

Існує багато різних соціальних сил, які стимулюють таке розділення адміністративно-територіальних одиниць, яких просять об'єднатися. Бідніші, сільські та менш густонаселені одиниці часто опираються об'єднанню з сусідніми містами, оскільки бояться, що їх (політичні) інтереси будуть ігноруватися (не підтримуватися при голосуванні) більш чисельними мешканцями міста. Водночас міські центри, які мають відносно високий рівень офіційної зайнятості, мають потужні економічні стимули відокремлюватися від сільських громад, які їх оточують: при статусі окремої адміністративно-територіальної одиниці надходження малих міст від ПДФО будуть залишатися тільки в місті, і менша частка цих надходжень матиме витратитися на надання послуг іншим.

Таким чином, доки об'єднання не стримуватиметься певними чіткими адміністративними принципами, економічні інтереси більш заможних одиниць у поєднанні з політичними страхами бідних сільських одиниць будуть потужно стимулювати само-сегрегацію. Так, у багатьох частинах країни кількість малих міст та сільських населених пунктів може бути настільки малою, що бідніші сільські населені пункти можуть об'єднуватися лише між собою. Тим не менш, цю тенденцію до сегрегації за принципом чинної відносної заможності потрібно максимально можливою мірою уникати, саме тому що вона відтворюватиме теперішні закономірності економічного розвитку та надаватиме малим містам мало стимулів розвиватися й зростати разом із своїми сусідами.⁴³ Це також

⁴⁰ Освітня субвенція, напевне, надає більше коштів меншим, біднішим ОТГ, оскільки формула розподілу включає чинники, призначені компенсувати тим адміністративно-територіальним одиницям, які мають школи з особливо малими класами. Тому тут чинник сільської території та малий розмір адміністративно-територіальної одиниці мають високу кореляцію з бідністю

⁴² Також варто зазначити, що розподіл інших дотацій та інвестиційних грантів є пласким серед квартилів, що означає, що центральний уряд ставиться до всіх нових ОТГ більш рівно стосовно спеціального фінансування. Але було б гірше, якщо великі обсяги спеціальної допомоги надавалися для підтримки створення ОТГ, які фундаментально є сталими.

⁴³ Наприклад, але місто ОТГ може намагатися обмежити доступ дітей з сільських населених пунктів до "своїх шкіл", або ставитися до них як до громадян другого сорту.

створюватиме дедалі більший тиск на систему вирівнювання загалом та на надання більше спеціальних дотацій окремим адміністративно-територіальним одиницям.

Необхідно розробити додаткові принципи, за якими має відбуватися об'єднання, з тим щоб запобігти цій хибній сегрегації. Одним з правил, яке могло б допомогти в цьому, могла б бути вимога, щоб усі громади, які мають спільну межу з малим містом, належати до ОТГ, яка включає це місто (крім випадків, коли така громада так само близько розташована до якогось іншого малого міста, маючи чи не маючи з ним спільну межу). Іншими принципами можуть бути мораторій на створення ОТГ, що не мають певної базової інфраструктури та мають населення нижче певної мінімальної кількості мешканців.

У цьому контексті також важливо розуміти, що певний спосіб розподілу частки ПДФО органам місцевого самоврядування, запроваджений в Україні, посилює більш загальний тиск, який створює спільне використання надходжень від ПДФО для само-сегрегації в процесі об'єднання. В Україні частка ПДФО перераховується не за місцем проживання працівника, як у більшості країн ЄС та Північній Америці, а за місцем розташування підприємства, де він чи вона працює. Це означає, що частки ПДФО людей, які їздять на роботу з інших адміністративно-територіальних одиниць, сплачуються не в бюджети одиниць, де вони мешкають, а в бюджети міст, де вони працюють. Це очевидно є несправедливим, але також створює дуже потужні та дуже неправильні стимули для громад, на території яких розташовані роботодавці, що дають робочі міста для більш широкого кола населення, намагатися відмежуватися від своїх сусідів⁴⁴.

У таблиці 16 нижче представлені видатки ОТГ на душу населення за економічною класифікацією у кварталях, розподілених за надходженнями від розщеплених податків. Ми знову бачимо, що витрати перших трьох кварталів є відносно плоскими практично для всіх категорій видатків. Але дуже суттєва різниця спостерігається між четвертим кварталом та всіма іншими, що підкреслює на прикладі видатків наслідки само-сегрегації, які ми бачили на прикладі доходів. Особливо вражаючим у цьому відношенні є той факт, що в четвертому кварталі ми бачимо вдвічі більші інвестиції, ніж в усіх інших, а залишок на кінець року в четвертому кварталі в 3-5 разів перевищує залишок в інших кварталях.

⁴⁴ Ці негативні стимули не обмежуються лише ОТГ як такими, і можуть сприяти блокуванню об'єднання сільських територій.

Таблиця 16. Видатки ОТГ на душу населення за економічною класифікацією (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)

Квартиль	Населення	Оплата праці	Комун. послуги та енергоносії	Інші операційні витрати	Трансфerti організаціям	Трансфerti фіз. особам	Капітальні витрати	Залишок	Усього	% загального показника до 4-го кварт.
Q 1	260 213	1 860	201	319	10	17	1 042	300	3 749	0,50
Q 2	375 250	1 837	241	497	54	27	1 012	497	4 165	0,55
Q 3	377 947	1 934	261	565	131	31	1 204	387	4 511	0,60
Q 4	372 637	1 821	285	825	337	507	2 112	1 663	7 548	1,00
Разом	1 386 047	1 863	251	570	143	155	1 366	743	5 091	0,67

У таблиці 17 нижче відображені видатки ОТГ на душу населення за функціональною класифікацією у квартилях, розподілених за надходженнями від розщеплених податків. Не є несподіваною та сама базова закономірність, коли витрати четвертого квартиля є суттєво вищими практично в усіх категоріях видатків, ніж витрати перших трьох, за винятком охорони здоров'я. Причина цього є неясною.

Таблиця 17. Видатки ОТГ на душу населення за функціональною класифікацією (квартилі за надходженнями від розщеплених податків)

Квартиль	Населення	Держане управління	Освіта	Охорона здоров'я	Соціальне забезпечення	ЖКГ, транспорт, зв'язок	Культура і спорт	Різне	Залишок	Усього	% загального показника до 4-го кварт.
Q 1	260 213	340	1 973	231	29	604	198	75	300	3 749	50%
Q 2	375 250	322	1 888	222	85	780	263	109	497	4 165	55%
Q 3	377 947	424	1 984	285	72	981	278	99	387	4 511	60%
Q 4	372 637	608	2 264	203	558	1,666	282	305	1 663	7 548	100%
Разом	1 386 047	430	2 031	236	198	1 040	260	153	743	5 091	67%

Але це не тому, що четвертому квартилю бракує коштів: попри одержання на 30% менше коштів на освіту (на душу населення) через освітню субвенцію, ніж перші два квартали, ОТГ витрачають принаймні на 10% більше (на душу населення) на освіту, ніж ОТГ в інших квартилях. Як і для інших рівнів урядування, найвищий рівень інвестиційних витрат у четвертому кварталі ОТГ можна побачити в найбільших витратах на ЖКГ, транспорт і зв'язок.

V. Висновок

Протягом останніх трьох років були започатковані важливі структурні зміни в організації та фінансування української системи місцевого самоврядування. Найважливішим є те, що повноваження, кошти та відповідальність були передані від областей містам обласного значення, а ОТГ почали брати на себе функції, ресурси на повноваження як сільських населених пунктів, так і районів. Водночас були заявлені плани створити систему охорони здоров'я на основі єдиного платника, і якщо такі плани будуть втілені, з усіх рівнів місцевого самоврядування буде забрано (основну) відповідальність за фінансування медичних послуг, а органи місцевого самоврядування залишаться власниками закладів і тому будуть фінансувати утримання та інфраструктуру, і до них звертатимуться за коштами у випадках крайньої необхідності. Усі разом ці зміни обіцяють кардинально покращити врядування в українському державному секторі тим, що повноваження будуть надані тим рівням (повністю) демократичних органів влади, які якнайкраще спроможні здійснювати та фінансувати ці повноваження: відповідальність за школи та більшість повсякденних публічних послуг належатиме одиницям базового рівня врядування, які мають достатній розмір і достатнє фінансування (міста обласного значення й ОТГ), тоді як національний уряд стане головним агентом, що відповідає за реструктуризацію української системи охорони здоров'я, яка є надмірно громіздкою, недієвою та неефективною.

Ще гіршим є те, що зусилля запровадити законодавчу базу, необхідну для втілення такого бачення, постійно провалювалися через неприйняття критично важливих базових законопроектів. Протягом щонайменше десятиліття намагання змінити Конституцію з тим, щоб дозволити обласним та районним радам формувати виконкоми завершувалися неуспіхом. Так само, що тепер є навіть важливішим, наразі не визначено певної дати завершення добровільного етапу об'єднання громад. Найбільш нещодавнім прикладом є те, що пакет медичних реформ, розроблених МОЗ для забезпечення необхідного підґрунтя для запровадження системи єдиного платника, було загальмовано.

Зрозуміло, що все це спричиняє розчарування та змушує імпровізувати, і найважливішим у цьому є намагання використати зміни в системі міжбюджетних фінансових відносин для просування порядку денного, який все рівно потребує чітких законодавчих основ. Слід віддати належне, ця стратегія дозволила зберегти критично необхідний імпульс, завдяки якому відбулися важливі структурні зсуви в державному секторі України та в організації, фінансуванні та компетенції органів місцевої влади.

Але імпровізація та розчарування також мають свою ціну та потенційно руйнівну небезпеку. Два моменти є особливо важливими. Перший полягає в тому, що дозволили створення ОТГ, які не будуть спроможними в довгостроковій перспективі, або принаймні не будуть такими без суттєвої додаткової фінансової підтримки. Забезпечувати таку підтримку буде складно за будь-яких обставин. Натомість знайти додаткові кошти буде особливо складно, якщо така допомога потребуватиметься протягом довгого періоду укрупнення юрисдикцій, коли центральний уряд одночасно буде змушений і надавати державну підтримку громадам (районам), які опираються об'єднанню, і допомагати ОТГ, які не можуть "справитися

власними силами”. Таким чином, якщо процес об’єднання не пришвидшити, цілком можливо, що цей процес зупиниться під власною вагою.⁴⁵

Інший потенційно критичний недолік комунікації полягає в тенденції пояснювати та обґрунтовувати політику “децентралізації” майже суцільно фінансовими термінами. Бо як ми бачимо, така риторика не є правдивою для всіх рівнів урядування, а очікувана реформа системи охорони здоров’я призведе до зменшення надходжень до місцевих бюджетів.

Також варто зауважити, що зменшення ваги областей та районів знижує нагальність питання створення виконавчих органів обласних та районних рад. Дійсно, це питання видається другорядним порівняно з досягненням інших цілей, а саме об’єднання громад, реалізації медичної реформи та чіткого розподілу повноважень щодо управління та фінансування рівнів до університетської освіти між містами обласного значення та ОТГ, з одного боку, та що має залишитися на рівні областей і районів, з іншого боку.

Як ми вже побачили, внаслідок реформ 2015 року є ті, хто виграв, і ті, хто програв, на всіх рівнях урядування в Україні. Натомість інфляція та тимчасове заморожування заробітних плат у державному секторі замаскували те, що відбувалося. У результаті мало хто зрозумів, якою мірою посилення міст обласного значення та ОТГ відбувалося за рахунок областей, районів та необ’єднаних громад. Насправді, той інвестиційний бум, який відчувався повсюди і здебільшого був профінансований за рахунок знецінення заробітних плат у державному секторі, практично повністю заглушив протести областей і районів проти втрати ними повноважень, статусу та коштів.

Підвищення вартості життя призвело до підвищення визначених законодавством окладів у 2017 році, а також збільшення обсягів фінансування, які спрямовувалися органам місцевого самоврядування через освітню та медичну субвенції.

На жаль, ще надто рано говорити про те, чи розширення освітньої та медичної субвенцій буде достатнім для покриття збільшення визначених законодавством окладів. Але минула практика і досвід інших країн засвідчують, що розширення освітньої та медичної субвенцій не буде достатнім для покриття підвищених заробітних плат, які наразі зобов’язані виплачувати органи місцевого самоврядування. Також імовірно, що нестачі матимуть істотно відмінні фінансові наслідки для органів місцевого самоврядування різних типів, актуалізуючи старі питання про ефективність формул, які використовуються для розподілу цих субвенцій.

Разом цим, більш важливим є те, що вірогідність того, що органи місцевого самоврядування муситимуть покривати деяку частку підвищення заробітних плат, яке центральний уряд зробив обов’язковим, зі своїх загальних доходів, майже напевне погіршить інвестиційний

⁴⁵Ми висловлюємо ці припущення щодо процесу добровільного об’єднання не як критику, скільки як попередження про те, що може статися, якщо процес реформи затягнеться. На нашу думку, трьома найважливішими стратегічними намірами, які мають бути вирішені, є швидкість об’єднання; закріплення розподілу повноважень щодо управління та фінансування різних рівнів освіти до рівня вищої освіти (зокрема професійно-технічної освіти) між містами обласного значення та ОТГ, з одного боку, та що має залишитися на рівні областей і районів, з іншого боку; перехід до моделі єдиного медичного страхування в рамках реформування системи охорони здоров’я, яка фінансуватиметься на національному рівні, а медичні послуги надаватимуться на місцевому рівні приватними і державними надавачами на договірній основі.

бум останніх кількох років.⁴⁶ Ці фінансові втрати будуть відчутними для всіх рівнів урядування, але особливо для областей, районів та громад, які як ніколи раніше зрозуміють ненадійність свого становища. І вони будуть боротися, вимагаючи більше коштів – в ім'я “децентралізації”. Більш того, цілком можливо, що ці вимоги будуть підтримані політично сильнішими містами обласного значення, саме тому що “децентралізація” стала ототожнюватися з ідеєю того, що центральний уряд просто не надає органам місцевого самоврядування коштів, які вони потребують для надання послуг, відповідальність за які на них покладено.

На жаль, хоча завжди існують місця і функції, де цілком обґрунтовано можна показати недофінансування, сьогодні це просто не є головною проблемою реформи місцевого самоврядування в Україні. Головна проблема полягає в забезпеченні того, що наявні кошти більш ефективно та результативно використовуються всіма рівнями врядування концентруючи відповідальність за більшість повсякденних публічних послуг на рівні міст обласного значення і ОТГ, реформа має прояснити, хто насправді має відповідати за що, очікуючи, що муніципалізовані органи влади виявляться спроможними забезпечувати та покращувати базові публічні послуги, а також реорганізувати надзвичайно неефективну систему шкіл в Україні. Ре-централізуючи фінансові основи системи охорони здоров'я, реформатори ще раз визнають, що страховий аспект фінансування охорони здоров'я потребує централізації, і основний тягар реорганізації громіздкої та дедалі більш неефективної системи лікарень має лягти на плечі центрального уряду.

Але одна річ має бути зрозумілою: час для об'єднання спливає, і якщо українські політичні еліти не погодяться щодо способу робити це швидше та більш рішуче, реформа може почати пробуксовувати на півдорозі.

⁴⁶ Тут необхідно зробити застереження: Через бурхливість економічних процесів протягом останніх років (інфляція, падіння потім ріст ВВП) не є повністю зрозумілим, якими є справжні фінансові значення часток розщеплених податків, які центральний уряд перерозподілив у 2015 році. Тому можливо, що принаймні для деяких рівнів місцевого самоврядування надходження від цих часток будуть достатніми, щоб здебільшого пом'якшити шок від (відкладеного) підвищення заробітної плати. Але це оптимістичний сценарій.

Додаток 1: Методологічні аспекти роботи з даними

У цьому Додатку представлено методологічний підхід, який використовувався для очищення та зведення даних про населення, юрисдикції та фінанси. 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 – за функціональною та економічною класифікаціями.

Файл з даними про доходи за 2014 рік було одержано та компільовано з двох файлів, одержаних від Міністерства фінансів – один за 12 місяців та один за 11 місяців. Файл з даними за 12 місяців містить дані по всіх сільських населених пунктах і районах, зведені до рівня районів. Файл з даними за 11 місяців містить окремо дані по кожному сільському населеному пункту та по кожній районній адміністрації, а також дані по сільських населених пунктах і районах, зведені до рівня районів. Файл з даними за 12 місяців за 2014 рік використовувався для сукупної інформації для міст, областей, а також районів. Файл з даними за 11 місяців використовувався для того, щоб розділити сукупні дані по районах за 12 місяців між районами та об'єднаними сільськими громадами. Таким чином, дані про доходи за 2014 рік можуть містити незначні розбіжності в розподілу доходів між сільськими населеними пунктами та районами через припущення, які використовувалися при обчисленні остаточних величин.

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 класифікації доходів і видатків органів місцевого самоврядування та обчислення кількості мешканців. Війна та окупація спричинили зміни в кількості адміністративно-територіальних одиниць та відповідної чисельності населення в цих одиницях. 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 створенню 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.

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. 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
05202000000	м. Авдіївка	12202000000	м. Алчевськ
05205000000	м. Горлівка	12203000000	м. Антрацит
05206000000	м. Дебальцеве	12204000000	м. Брянка
05210000000	м. Докучаєвськ	12205000000	м. Кіровськ
05212000000	м. Єнакієво	12206000000	м. Хрустальний
05213000000	м. Жданівка	12207000000	м. Сорокіне
05214000000	м. Кіровське	12209000000	м. Первомайськ
05219000000	м. Макіївка	12210000000	м. Ровеньки
05224000000	м. Сніжне	12212000000	м. Довжанськ
05225000000	м. Торез	12214000000	м. Кадіївка
05226000000	м. Харцизьк	12301000000	Антрацитівський район
05227000000	м. Шахтарськ	12304000000	Сорокинський район
05228000000	м. Ясинувата	12306000000	Лутугинський район
05301000000	Амвросіївський район	12309000000	Новоайдарський район
05302000000	Бахмутський район	12311000000	Перевальський район
05304000000	Волноваський район	12312000000	Попаснянський район
05309000000	Мар'їнський район	12314000000	Слов'яносербський район
05310000000	Новоазовський район	12315000000	Станично-Луганський р-н
05314000000	Старобешівський район		
05315000000	Тельманівський район		
05316000000	Шахтарський район		
05317000000	Ясинуватський район		

У 2016 році уряд також скоригував дані про населення різних міст і районів по країні. У результаті цього загальні дані про населення за 2016 рік, включаючи ОТГ, є нижчими, ніж дані за 2014 та 2015 роки. Натомість населення міста Києва зросло на 100 тисяч мешканців у 2016 році через оціночні дані про кількість внутрішньо переміщених осіб.

Ці дані також потребували коригування з огляду на створення кількох нових міст обласного значення у 2015 та 2016 роках, а також створення 159 нових ОТГ у 2016 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 за весь період немає повної відповідності між даним про кількість адміністративно-територіальних одиниць та відповідне населення. Наприклад, у даних за 2016 рік є чотири райони, які все ще мають доходи і видатки, але населення цих районів тепер відноситься до створених на відповідних територіях ОТГ.

Зведення даних по юрисдикціям – органам 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. Це потребувало виключення трансфертів між рівнями місцевого самоврядування з одержаних нами файлів з даними про доходи, оскільки ці трансферти вже були (правильно) видалені з файлів з даними про видатки.

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 областей. 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: коштами загального фонду (ЗФ) можна розпорядитися вільно, і цей фонд включає близько 93% усіх надходжень, а кошти спеціального фонду, близько 7% усіх надходжень, обмежені цільовим призначенням. Уряд України щороку приймає рішення про те, які доходи мають зараховуватися до спеціального фонду та на які цілі ці кошти можуть використовуватися.

До спеціального фонду зараховуються широкий спектр надходжень, у тому числі місцеві податки та збори, частки від розщеплених податків і зборів, інвестиційні гранти та власні доходи бюджетних установ. У 2014 році до спеціального фонду відносилися 64 різних видів надходжень, у 2015 році – 35, а у 2016 році – 41. Хоча дійсно існують хороші причини обмежувати деякі доходи цільовим призначенням (наприклад, екологічний податок, інвестиційні гранти), поняття спеціального фонду зменшує свободу дії органів місцевого самоврядування та робить всю систему міжбюджетних фінансових відносин менш прозорою, передбачуваною та підзвітною, ніж це було б без такого спеціального фонду.

У цілях даного звіту розділення між цими двома фондами не бралось 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 нестабільними, оскільки структура спеціального фонду щороку визначається спеціальними рішеннями⁴⁷.

Дані про трансферти між рівнями місцевого самоврядування, які були включені до одержаних нами від міністерства фінансів файлів з даними про доходи, але які вже були виключені з файлів щодо видатків, містилися за такими кодами:

- 41010600 - Кошти, що надходять до районних та міських (міст Києва і Севастополя, міст республіканського і обласного значення) бюджетів з міських (міст районного значення), селищних, сільських та районних у містах бюджетів
- 41020300 - Дотації вирівнювання, що одержуються з районних та міських (міст Києва і Севастополя, міст республіканського і обласного значення) бюджетів
- 41035600 - Субвенція на проведення видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів
- 41035200 - Субвенція на проведення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів
- 41010900 - Кошти, що надходять за взаємними розрахунками між місцевими бюджетами
- 41020900 – Інші дотації
- 41030300 - Субвенція на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування
- 41030400 - Субвенція з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів
- 41035000 – Інші субвенції
- 41035200 – Залишок коштів освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, що утворився на початок бюджетного періоду
- 41035300 - Залишок коштів медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, що утворився на початок бюджетного періоду

З цих кодів ми виключили доходи з тим, щоб дані про доходи і видатки були порівнюваними між роками. Спосіб об'єднання конкретних статей доходів у більш широкі категорії, які використовуються у звіті, представлено в Додатку 2. Для аналізу кuartилів доходи також були об'єднані в такі категорії:

Розщеплені податки, включаючи:

- ПДФО
- Податок на прибуток підприємств
- Єдиний податок
- Акцизний податок
- Екологічний податок і рентні платежі

Інші доходи, включаючи:

- Податки на землю та нерухомість

⁴⁷ 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 накладати цільове використання на кошти, які інакше (і по закону) вважаються власними доходами, якими орган влади може вільно розпоряджатися.

- Оренда
- Доходи від майна, інші збори і платежі
- Власні доходи бюджетних установ

Інші субсидії та інвестиційні гранти зазвичай об'єднувалися в одну категорію.

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 етапи зведення даних. 18 функціональних категорій були об'єднані в 14, як представлено в таблиці нижче:

Функціональна категорія	Об'єднано з
010000 Державне управління	010000 Державне управління
060000 Правоохоронна діяльність і забезпечення безпеки держави	250000 Видатки, не віднесені до основних груп
070000 Освіта	070000 Освіта
080000 Охорона здоров'я	080000 Охорона здоров'я
090000 Соціальний захист і соціальне забезпечення	090000 Соціальний захист і соціальне забезпечення
100000 Житлово-комунальне господарство	100000 Житлово-комунальне господарство
110000 Охорона здоров'я	110000 Охорона здоров'я
120000 Засоби масової інформації	250000 Видатки, не віднесені до основних груп
130000 Фізична культура і спорт	130000 Фізична культура і спорт
150000 Будівництво	150000 Будівництво
160000 Сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство	160000 Сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство
170000 Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, комунікації та інформатика	170000 Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, комунікації та інформатика
180000 Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	250000 Видатки, не віднесені до основних груп
200000 Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека	210000 Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха
210000 Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	210000 Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха
230000 Обслуговування боргу	230000 Обслуговування боргу
240000 Цільові фонди	240000 Цільові фонди
250000 Видатки, не віднесені до основних груп	250000 Видатки, не віднесені до основних груп

Для аналізу кuartилів далі видатки були об'єднані таким чином:

- Культура і мистецтво були об'єднані з фізкультурою і спортом;
- Житлово-комунальне господарство і будівництво були об'єднані з транспортом, дорожнім господарством, зв'язком, комунікацією та інформатикою;
- Сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство, обслуговування боргу та цільові фонди були об'єднані з видатками, не віднесеними до основних груп – крім аналізу на рівні міст.

Економічні коди були об'єднані таким чином:

Обслуговування боргу:

- 2240 Оплата послуг (крім комунальних)
- 2410 Обслуговування внутрішніх боргових зобов'язань
- 2420 Обслуговування зовнішніх боргових зобов'язань

Обслуговування боргу для всіх функцій (що залишається мінімальним) далі було об'єднано в одну категорію (і віднято від загальних видатків по кожній функції).

Оплата праці і нарахування:

- 2120 Оплата праці
- 2120 Нарухування 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

Субсидії та поточні трансфери підприємствам (установам, організаціям):

- 2610 Субсидії та поточні трансфери підприємствам (установам, організаціям)
- 2620 Поточні трансфери органам державного управління інших рівнів
- 2630 Поточні трансфери урядам іноземних держав та міжнародним організаціям

Трансфери 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 трансфери підприємствам (установам, організаціям)
- 3240 Капітальні трансфери населенню
- 3220 Капітальні трансфери органам державного управління інших рівнів

Додаток 2: Зведення доходів, у тому числі загального та спеціального фондів

Доходи органів місцевого самоврядування були зведені відповідно до таблиці нижче, включаючи об'єднання різних фондів. Позначка "ЗФ" означає, що надходження зараховувалися до загального фонду, а позначка "СФ" означає, що надходження зараховувалися до спеціального фонду в конкретному році. Позначка " - " означає, що в цьому році ця категорія доходів не існувала.

№	Найменування доходу	2014	2015	2016
Податок на доходи фізичних осіб				
1	11010100 - Податок на доходи фізичних осіб, що сплачується податковими агентами, із доходів платника податку у вигляді заробітної плати	ЗФ	ЗФ	ЗФ
2	11010200 - Податок на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу, що сплачується податковими агентами	ЗФ	ЗФ	ЗФ
3	11010300 - Податок на доходи фізичних осіб із доходів у формі заробітної плати шахтарів-працівників	ЗФ	ЗФ	-
4	11010400 - Податок на доходи фізичних осіб, що сплачується податковими агентами, із доходів платника податку інших ніж заробітна плата	ЗФ	ЗФ	ЗФ
5	11010500 - Податок на доходи фізичних осіб, що сплачується фізичними особами за результатами річного декларування	ЗФ	ЗФ	ЗФ
6	11010600 - Фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю, нарахований до 1 січня 2012 року	ЗФ	ЗФ	ЗФ
7	11010700 - Надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати податку на доходи фізичних осіб	ЗФ	ЗФ	ЗФ
8	11010800 - Податок на доходи фізичних осіб із доходу у вигляді процентів	ЗФ	ЗФ	
9	11010900 - Податок на доходи фізичних осіб від оподаткування пенсійних виплат або щомісячного довічного грошового утримання, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України	ЗФ	ЗФ	ЗФ
Податок на прибуток підприємств				
10	11020200 - Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	ЗФ	ЗФ	ЗФ
11	11020300 - Податок на прибуток підприємств, створених за участю іноземних інвесторів	-	ЗФ	ЗФ
12	11020400 - Податок на прибуток від казино, відеосалонів, гральних автоматів, концертно-видовищних заходів	-	ЗФ	ЗФ
13	11020500 - Податок на прибуток іноземних юридичних осіб	-	ЗФ	ЗФ
14	11020600 - Податок на прибуток банківських організацій, включаючи філіали аналогічних організацій, розташованих на території України	-	ЗФ	ЗФ
15	11020700 - Податок на прибуток страхових організацій, включаючи філіали аналогічних організацій, розташованих на території України	-	ЗФ	ЗФ
16	11020900 - Податок на прибуток організацій і підприємств споживчої кооперації, кооперативів та громадських об'єднань	-	ЗФ	ЗФ
17	11021000 - Податок на прибуток приватних підприємств	-	ЗФ	ЗФ
18	11021100 - Інші платники податку на прибуток	-	ЗФ	ЗФ

19	11021300 - Реструктурована сума заборгованості податку на прибуток підприємств і організацій	-	ЗФ	ЗФ
20	11021400 - Надходження від підприємств податку на прибуток, одержаного від виконання інноваційних проектів	-	ЗФ	-
21	11021500 - Податок на прибуток, одержаний за рахунок знижувального коефіцієнта 0,8 до норм амортизації	-	ЗФ	-
22	11021600 - Податок на прибуток фінансових установ, включаючи філіали аналогічних організацій, розташованих на території України, за винятком страхових організацій	-	ЗФ	ЗФ
23	11023200 - Авансові внески з податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	ЗФ	-	-
Акцизний податок				
24	14040000 - Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів		ЗФ	ЗФ
25	14020200 - Лікєро-горілочна продукція	ЗФ	-	-
26	14020300 - Виноробна продукція	ЗФ	-	-
27	14020400 – Пиво	ЗФ	-	-
Єдиний податок				
28	18050100 - Єдиний податок з юридичних осіб, нарахований до 1 січня 2011 року	СФ	ЗФ	ЗФ
29	18050200 - Єдиний податок з фізичних осіб, нарахований до 1 січня 2011 року	СФ	ЗФ	ЗФ
30	18050300 - Єдиний податок з юридичних осіб	СФ	ЗФ	ЗФ
31	18050400 - Єдиний податок з фізичних осіб	СФ	ЗФ	ЗФ
32	18050500 - Єдиний податок з сільськогосподарських товаровиробників, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 відсотків	-	ЗФ	ЗФ
Екологічний податок і рентні платежі				
33	13010100 - Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування	ЗФ	ЗФ	ЗФ
34	13010200 - Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування)	ЗФ	ЗФ	ЗФ
35	13010300 – Надходження сум реструктурованої заборгованості рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів	-	ЗФ	ЗФ
36	13020100 - Рентна плата за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення)	ЗФ	ЗФ	ЗФ
37	13020200 - Рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення	ЗФ	ЗФ	ЗФ
38	13020300 - Рентна плата за спеціальне використання води для потреб гідроенергетики	ЗФ	ЗФ	ЗФ
39	13020400 - Надходження рентної плати за спеціальне використання води від підприємств житлово-комунального господарства	ЗФ	ЗФ	ЗФ
40	13020500 - Надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати рентної плати за спеціальне використання води	NA	GF	NA
41	13020600 - Рентна плата за спеціальне використання води в частині використання поверхневих вод для потреб водного транспорту (крім стоянкових і службово-допоміжного флотів)	ЗФ	ЗФ	ЗФ
42	13030100 - Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення	ЗФ	ЗФ	ЗФ

43	13030200 - Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення	ЗФ	ЗФ	ЗФ
44	13030500 - Надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати рентної плати за користування надрами		ЗФ	ЗФ
45	13030600 - Рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин	ЗФ	ЗФ	ЗФ
46	13070100 - Плата за спеціальне використання диких тварин	ЗФ	ЗФ	ЗФ
47	13070200 - Плата за спеціальне використання рибних та інших водних ресурсів	ЗФ	ЗФ	ЗФ
48	13070300 - Надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати платежів за використання інших природних ресурсів	ЗФ	ЗФ	
49	19010100 - Надходження від викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення	СФ	ЗФ	ЗФ
50	19010200 - Надходження від скидів забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти	СФ	ЗФ	СФ
51	19010300 - Надходження від розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини	СФ	ЗФ	СФ
52	19010500 - Надходження від здійснення торгівлі на митній території України паливом власного виробництва та/або виробленим з давальницької сировини податковими агентами	СФ	-	-
53	19010600 - Надходження від ввезення палива на митну територію України податковими агентами	СФ	-	-
54	19050100 - Надходження коштів від енергопідприємств до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища	СФ	-	СФ
55	19050200 - Інші збори за забруднення навколишнього природного середовища до Фонду охорони навколишнього природного середовища	СФ	СФ	СФ
56	19050300 - Надходження від сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища фізичними особами	СФ	СФ	СФ
57	21110000 - Надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва	СФ	СФ	СФ
58	24061600 - Інші надходження до фондів охорони навколишнього природного середовища	СФ	СФ	СФ
59	24062100 - Грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності	СФ	СФ	СФ
Земельний податок і податок на майно				
60	18010100 - Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплачений юридичними особами, які є власниками об'єктів житлової нерухомості	СФ	ЗФ	ЗФ
61	18010200 - Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплачений фізичними особами, які є власниками об'єктів житлової нерухомості	СФ	ЗФ	ЗФ
62	18010300 - Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплачений фізичними особами, які є власниками об'єктів нежитлової нерухомості	-	ЗФ	ЗФ
63	18010400 - Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплачений юридичними особами, які є власниками об'єктів нежитлової нерухомості	-	ЗФ	ЗФ
64	18010500 - Земельний податок з юридичних осіб	-	ЗФ	ЗФ
65	18010700 - Земельний податок з фізичних осіб	-	ЗФ	ЗФ
66	18010800 - Реструктурована сума заборгованості з плати за землю	-	ЗФ	-
67	13050100 - Земельний податок з юридичних осіб	ЗФ	-	-

68	13050300 - Земельний податок з фізичних осіб	3Ф	-	-
69	13050400 - Реструктурована сума заборгованості плати за землю	3Ф	-	-
Орендна плата				
70	18010600 - Орендна плата з юридичних осіб		3Ф	3Ф
71	18010900 - Орендна плата з фізичних осіб		3Ф	3Ф
72	13050200 - Орендна плата з юридичних осіб	3Ф	-	-
73	13050500 - Орендна плата з фізичних осіб	3Ф	-	-
Доходи від майна, інші податки і збори				
74	19040100 - Фіксований сільськогосподарський податок, нарахований після 1 січня 2001 року	3Ф	-	-
75	18011000 - Транспортний податок з фізичних осіб	-	3Ф	3Ф
76	18020200 - Збір за місця для паркування транспортних засобів, сплачений фізичними особами	3Ф	3Ф	3Ф
77	18030200 - Туристичний збір, сплачений фізичними особами	3Ф	3Ф	3Ф
78	18040100 - Збір за провадження торговельної діяльності (роздрібна торгівля), сплачений фізичними особами, що справлявся до 1 січня 2015 року	3Ф	3Ф	3Ф
79	18040500 - Збір за провадження торговельної діяльності (оптова торгівля), сплачений фізичними особами, що справлявся до 1 січня 2015 року	3Ф	3Ф	3Ф
80	18040600 - Збір за провадження торговельної діяльності (ресторанне господарство), сплачений фізичними особами, що справлявся до 1 січня 2015 року	3Ф	3Ф	3Ф
81	18041300 - Збір за провадження діяльності з надання платних послуг, сплачений фізичними особами	3Ф	3Ф	3Ф
82	18041800 - Збір за здійснення діяльності у сфері розваг, сплачений фізичними особами	3Ф	3Ф	3Ф
83	18011100 - Транспортний податок з юридичних осіб		3Ф	3Ф
84	18020100 - Збір за місця для паркування транспортних засобів, сплачений юридичними особами	3Ф	3Ф	3Ф
85	18030100 - Туристичний збір, сплачений юридичними особами	3Ф	3Ф	3Ф
86	18040200 - Збір за провадження торговельної діяльності (роздрібна торгівля), сплачений юридичними особами	3Ф	3Ф	3Ф
87	18040300 - Збір за здійснення торгівлі валютними цінностями	3Ф	3Ф	
88	18040700 - Збір за провадження торговельної діяльності (оптова торгівля), сплачений юридичними особами	3Ф	3Ф	3Ф
89	18040800 - Збір за провадження торговельної діяльності (ресторанне господарство), сплачений юридичними особами	3Ф	3Ф	3Ф
90	18040900 - Збір за провадження торговельної діяльності із придбанням пільгового торгового патенту	3Ф	3Ф	3Ф
91	18041000 - Збір за провадження торговельної діяльності із придбанням короткотермінового торгового патенту	3Ф	3Ф	3Ф
92	18041400 - Збір за провадження діяльності з надання платних послуг, сплачений юридичними особами	3Ф	3Ф	3Ф
93	18041600 - Надходження сум реструктурованої заборгованості із сплати збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності	-	-	3Ф
94	18041700 - Збір за здійснення діяльності у сфері розваг, сплачений юридичними особами	3Ф	3Ф	3Ф
95	19090000 - Податки та збори, не віднесені до інших категорій	3Ф	3Ф	3Ф
96	16010100 - Податок з реклами	3Ф	3Ф	3Ф
97	16010200 - Комунальний податок	3Ф	3Ф	3Ф
98	16010400 - Збір за паркування автотранспорту	3Ф	3Ф	3Ф
99	16010500 - Ринковий збір	3Ф	3Ф	3Ф

100	16010600 - Збір за видачу ордера на квартиру	3Ф	3Ф	3Ф
101	16010700 – Курортний збір	3Ф	3Ф	3Ф
102	16010900 - Збір за виграш у бігах на іподромі	-	3Ф	3Ф
103	16011100 - Збір за право використання місцевої символіки	3Ф	3Ф	3Ф
104	16011300 - Збір за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей	3Ф	3Ф	3Ф
105	16011500 - Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг	3Ф	3Ф	3Ф
106	16011600 - Збір із власників собак	3Ф	-	-
107	16012100 - Податок на промисел	3Ф	3Ф	-
108	21050000 - Плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів	3Ф	3Ф	3Ф
109	21080500 - Інші надходження	3Ф	3Ф	3Ф
110	21080900 - Штрафні санкції за порушення законодавства про патентування, за порушення норм регулювання обігу готівки та про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг	3Ф	3Ф	3Ф
111	21081100 - Адміністративні штрафи та інші санкції	3Ф	3Ф	3Ф
112	21081500 - Адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів		3Ф	3Ф
113	22010200 - Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчими органами місцевих рад і місцевими органами виконавчої влади	3Ф	3Ф	3Ф
114	22010300 - Адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань	-	-	3Ф
115	22010500 - Плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів	3Ф	3Ф	3Ф
116	22010600 - Плата за ліцензії на право експорту, імпорту та оптової торгівлі спирту етилового, коньячного та плодового	3Ф	3Ф	3Ф
117	22010700 - Плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольними напоями та тютюновими виробами	3Ф	3Ф	3Ф
118	22010900 - Плата за державну реєстрацію (крім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань)	3Ф	3Ф	3Ф
119	22011000 - Плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами	3Ф	3Ф	3Ф
120	22011100 - Плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами	3Ф	3Ф	3Ф
121	22011800 - Плата за ліцензії та сертифікати, що сплачується ліцензіатами за місцем здійснення діяльності	3Ф	3Ф	3Ф
122	22012500 - Плата за надання інших адміністративних послуг	-	3Ф	3Ф
123	22012600 - Адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень	-	-	3Ф
124	22012900 - Плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, а також плата за надання інших платних послуг, пов'язаних з такою державною реєстрацією	-	-	3Ф
125	22020000 - Плата за утримання дітей у школах-інтернатах	3Ф	3Ф	3Ф
126	22090100 - Державне мито, що сплачується за місцем розгляду та оформлення документів, у тому числі за оформлення документів на спадщину і дарування	3Ф	3Ф	3Ф

127	22090200 - Державне мито, не віднесене до інших категорій		3Ф	3Ф
128	22090300 - Державне мито за дії, пов'язані з одержанням патентів на об'єкти права інтелектуальної власності, підтриманням їх чинності та передаванням прав їхніми власниками		3Ф	3Ф
129	22090400 - Державне мито, пов'язане з видачою та оформленням закордонних паспортів (посвідок) та паспортів громадян України	3Ф	3Ф	3Ф
130	22090500 - Надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати державного мита	3Ф	3Ф	3Ф
131	24030000 - Надходження сум кредиторської та депонентської заборгованості підприємств, організацій та установ, щодо яких минув строк позовної давності	3Ф	3Ф	3Ф
132	24060300 - Інші надходження	3Ф	3Ф	3Ф
133	24060600 - Надходження коштів з рахунків виборчих фондів	3Ф	3Ф	3Ф
134	24060700 - Нез'ясовані надходження		3Ф	
135	24061900 - Кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам, у випадках, передбачених Законом України "Про здійснення державних закупівель"	3Ф	3Ф	3Ф
136	24062000 - Кошти, отримані від учасника - переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику – переможцю	3Ф		3Ф
137	21010300 - Частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного місцевого бюджету	3Ф	3Ф	3Ф
138	22080400 - Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності	3Ф	3Ф	3Ф
139	22120000 - Плата за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення	3Ф		
140	22080500 - Надходження платежів за надані орендареві грошові кошти та цінні папери на умовах кредиту	3Ф		3Ф
141	22130000 - Орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, районними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, місцевими радами	3Ф	3Ф	3Ф
142	24062200 - Кошти за шкоду, що заподіяна на земельних ділянках державної та комунальної власності, які не надані у користування та не передані у власність, внаслідок їх самовільного зайняття, використання не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу; відшкодування збитків за погіршення якості ґрунтового покриву тощо та за неодержання доходів у зв'язку з тимчасовим невикористанням земельних ділянок	3Ф	3Ф	3Ф
143	24110600 - Відсотки за користування позиками, які надавалися з місцевих бюджетів	3Ф	3Ф	3Ф
144	24160100 - Концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (крім тих, які мають цільове спрямування згідно із законом)	3Ф	3Ф	3Ф
145	31010200 - Кошти від реалізації безхазяйного майна, знахідок, спадкового майна, майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютні цінності і грошові кошти, власники яких невідомі	3Ф	3Ф	3Ф
146	31020000 - Надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння	3Ф	3Ф	3Ф
147	33020000 - Надходження від продажу нематеріальних активів	3Ф	3Ф	3Ф

148	12020100 - Податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (юридичних осіб)	СФ	СФ	СФ
149	12020300 - Надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати податку власниками транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	СФ		
150	12020400 - Податок з власників водних транспортних засобів	СФ	СФ	СФ
151	12020500 - Податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (юридичних осіб), зареєстрованих у місті Києві	СФ	СФ	СФ
152	12020800 - Податок з власників водних транспортних засобів, зареєстрованих в місті Києві	СФ	СФ	СФ
153	12030100 - Збір за першу реєстрацію колісних транспортних засобів (юридичних осіб)	СФ		
154	12020200 - Податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (з громадян)	СФ	СФ	СФ
155	12020600 - Податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (з громадян), зареєстрованих у місті Києві	СФ	СФ	СФ
156	12030200 - Збір за першу реєстрацію колісних транспортних засобів (фізичних осіб)	СФ		
157	12030300 - Збір за першу реєстрацію суден (юридичних осіб)	СФ		
158	12030400 - Збір за першу реєстрацію суден (фізичних осіб)	СФ		
159	12030500 - Збір за першу реєстрацію літаків і вертольотів (юридичних осіб)	СФ		
160	12030600 - Збір за першу реєстрацію літаків і вертольотів (фізичних осіб)	СФ		
161	12030700 - Збір за першу реєстрацію колісних транспортних засобів (юридичних осіб), зареєстрованих у місті Києві	СФ		
162	12030800 - Збір за першу реєстрацію колісних транспортних засобів (фізичних осіб), зареєстрованих у місті Києві	СФ		
163	12030900 - Збір за першу реєстрацію суден (юридичних осіб), зареєстрованих у місті Києві	СФ		
164	12031000 - Збір за першу реєстрацію суден (фізичних осіб), зареєстрованих у місті Києві	СФ		
165	12031100 - Збір за першу реєстрацію літаків і вертольотів (юридичних осіб), зареєстрованих у місті Києві	СФ		
166	12031200 - Збір за першу реєстрацію літаків і вертольотів (фізичних осіб), зареєстрованих у місті Києві	СФ		
167	18041500 - Збір за провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах	СФ	СФ	СФ
168	21010800 - Дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність	СФ	СФ	СФ
169	21080700 - Перерахування підприємцями частки вартості виготовленої нестандартної продукції з дозволу на тимчасове відхилення від вимог відповідних стандартів щодо якості продукції, виданого Державним комітетом України по стандартизації, метрології і сертифікації	СФ	СФ	СФ
170	21090000 - Кошти від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або кошти у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції	СФ	СФ	СФ
171	24110600 - Відсотки за користування позиками, які надавалися з місцевих бюджетів	СФ	СФ	СФ

172	24110700 - Плата за гарантії, надані Верховною Радою Автономної Республіки Крим та міськими радами	СФ	СФ	СФ
173	24110900 - Відсотки за користування довгостроковим кредитом, що надається з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла	СФ	СФ	СФ
174	24160200 - Концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (які мають цільове спрямування згідно із законом)	СФ		СФ
175	31030000 - Кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим та майна, що перебуває в комунальній власності	СФ	СФ	СФ
176	33010100 - Кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній або комунальній власності, та земельних ділянок, які знаходяться на території Автономної Республіки Крим	СФ	СФ	СФ
177	33010200 - Кошти від продажу прав на земельні ділянки несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній або комунальній власності, та прав на земельні ділянки, які знаходяться на території Автономної Республіки Крим	СФ	СФ	СФ
178	33010400 - Кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення до розмежування земель державної та комунальної власності з розстроченням платежу	СФ	СФ	СФ
Власні доходи бюджетних установ				
179	25010000 - Надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством	СФ	СФ	СФ
180	25020000 - Інші джерела власних надходжень бюджетних установ	СФ	СФ	СФ
Базові та стабілізаційні дотації				
181	41020100 - Базова дотація		ЗФ	ЗФ
182	41020600 - Стабілізаційна дотація		ЗФ	ЗФ
183	41020100 - Дотації вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам	ЗФ		
184	41020600 - Додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів	ЗФ		
Інші дотації				
185	41021400 - Додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень, встановлених Законом України "Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим"	ЗФ		
186	41021500 - Додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію втрат доходів внаслідок розміщення Чорноморського флоту Російської Федерації на території міст Севастополя, Феодосії та смт Гвардійське Сімферопольського району	ЗФ		
187	41020800 - Додаткова дотація з державного бюджету міському бюджету міста Славутича на забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутича	ЗФ	ЗФ	ЗФ
188	41021000 - Додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності	ЗФ		ЗФ
189	41021600 - Додаткова дотація з державного бюджету обласному бюджету Донецької області на здійснення видатків, пов'язаних із реалізацією заходів щодо підвищення рівня надання суспільних послуг	ЗФ		
190	41032100 - Субвенція з державного бюджету на обслуговування заборгованості по кредитах, залучених у 2012 році до загального фонду бюджету міста Києва		ЗФ	ЗФ

191	41031500 - Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Жовті Води на виконання заходів щодо радіаційного та соціального захисту населення міста Жовті Води	3Ф	3Ф	3Ф
192	41032100 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на відшкодування частини відсоткових ставок по залучених кредитах на оновлення парку автобусів та тролейбусів приймаючих міст по підготовці до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу	3Ф		
193	41032600 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги	3Ф	3Ф	3Ф
194	41033700 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії	3Ф	3Ф	3Ф
195	41034500 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій	3Ф	3Ф	3Ф
196	41034800 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на часткове відшкодування вартості лікарських засобів для лікування осіб з гіпертонічною хворобою	3Ф		
197	41037000 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів	3Ф	3Ф	3Ф
198	41031100 - Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Києва на виконання функцій столиці	3Ф		
199	41039100 - Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Харкова на проведення робіт, пов'язаних зі створенням та забезпеченням функціонування центрів адміністративних послуг у форматі "Прозорий офіс"			3Ф
200	41021400 - Додаткова дотація з державного бюджету обласному бюджету Дніпропетровської області на здійснення видатків, пов'язаних з реалізацією заходів щодо підвищення рівня надання суспільних послуг		3Ф	
201	41035700 - Субвенція з державного бюджету обласному бюджету Львівської області на завершення реконструкції Львівського обласного перинатального центру		3Ф	
202	41035900 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях		3Ф	
203	41036200 - Субвенція з державного бюджету обласному бюджету Одеської області на придбання медичного обладнання для Одеської обласної дитячої клінічної лікарні		3Ф	
204	41039700 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на часткове фінансування дитячо-юнацьких спортивних шкіл, які до 2015 року отримували підтримку з Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності		3Ф	
205	41039900 - Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Дніпропетровськ на співфінансування проекту "Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровськ"		3Ф	
206	41033200 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад			3Ф
Субвенції на соціальне забезпечення				
207	41030600 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям та	3Ф	3Ф	3Ф

	допомоги по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу			
208	41035800 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом "гроші ходять за дитиною"	ЗФ	ЗФ	ЗФ
209	41035100 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження		ЗФ	ЗФ
210	41036100 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I - II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов		ЗФ	ЗФ
211	41030900 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплати електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот), на компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального і на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян	ЗФ	ЗФ	
Освітня субвенція				
212	41033900 - Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам		ЗФ	ЗФ
Медична субвенція				
213	41034200 - Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам		ЗФ	ЗФ
Субвенції ЖКГ				
214	41030800 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот	ЗФ	ЗФ	ЗФ
215	41031000 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу	ЗФ	ЗФ	ЗФ
216	41036600 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, опалення та постачання гарячої води, послуги з централізованого водопостачання, водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню та/або іншим підприємствам централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають населенню послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання, водовідведення, опалення та постачання гарячої води тарифам, що затверджувалися	СФ	ЗФ і СФ	

	та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування			
Субвенція на професійно-технічну освіту				
217	41033500 – Субвенція на підготовку робітничих кадрів з державного бюджету місцевим бюджетам		ЗФ	
218	41033800 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності			ЗФ
Інвестиційні гранти				
219	19020200 - Кошти, отримані місцевими бюджетами з державного бюджету		СФ	СФ
220	24170000 - Надходження коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту	СФ	СФ	СФ
221	41036000 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання нових трамвайних вагонів вітчизняного виробництва для комунального електротранспорту		ЗФ	
222	41031400 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам для реалізації проектів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України			СФ
223	41034900 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту "Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей"		СФ	СФ
224	41034400 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах	SF		
225	41035500 - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення заходів з відзначення 200-річчя від дня народження Тараса Шевченка	SF		
226	41037700 - Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Дніпропетровська на завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську	СФ	СФ	СФ
227	42020000 - Гранти (дарунки), що надійшли до бюджетів усіх рівнів	СФ	СФ	СФ
228	42030000 - Інша допомога, надана Європейським Союзом		СФ	СФ
229	50110000 - Цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади	СФ	СФ	СФ

Тоні Левітас (Tony Levitas)
Brown University
Anthony_Levitas@Brown.edu

Ясмiна Джикiч (Jasmina Djikic)
jdjikic@hotmail.com

Проект “Пiдтримка децентралiзацiї в Україні”

Шведська асоцiацiя мiсцевих влад та регiонiв (SKL)
Шведське агентство мiжнародного розвитку (Sida)

23 серпня 2017