



ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 336.027

DOI: 10.37332/2309-1533.2023.4.15

JEL Classification: H56, H72

Ватаманюк-Зелінська У.З.,
д-р екон. наук, професор,
професор кафедри фінансового менеджменту,
Казакова О.О.,
здобувач вищої освіти,
Львівський національний університет імені І. Франка

ВИРІВНЮВАННЯ ДИСПРОПОРЦІЙ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ, ЯКІ ВИНИКЛИ У ЗВ'ЯЗКУ З ПОВНОМАСШТАБНОЮ ВІЙНОЮ

Vatamanyuk-Zelinska U.Z.,
dr.sc.(econ.), professor,
professor at the department of financial management,
Kazakova O.O.,
applicant for higher education,
Ivan Franko National University of Lviv

EQUALIZATION OF LOCAL BUDGET DISPROPORTIONS THAT AROSE IN CONNECTION WITH FULL-SCALE WAR

Постановка проблеми. Із початком повномасштабної війни 24 лютого 2022 року на органи місцевого самоврядування (ОМС) було покладено велику низку незапланованих завдань, миттєве вирішення яких зумовило поширення дисбалансу у їхніх фінансах. Нині місцеві бюджети відіграють важливу роль у сфері виконання повноважень ОМС та військових адміністрацій, зокрема у фінансуванні діяльності забезпечення перерозподілу бюджетних ресурсів, що сприяє вирішенню економіко-соціальних проблем розвитку адміністративно-територіальних одиниць. В умовах війни коштом місцевих бюджетів здійснюється забезпечення таких найнеобхідніших сьогоденних потреб, як: евакуація цивільного населення із місцевості, де ведуться бойові дії; задоволення продовольчих потреб; допомога ЗСУ; заходи територіальної оборони. У зв'язку з повномасштабною війною у доходах і видатках бюджетах простежуються значні диспропорції.

У сучасних умовах питання вирівнювання диспропорцій місцевих бюджетів є надзвичайно актуальним, адже ефективність використання та стан їх формування істотно залежать від вжиття заходів щодо збалансованості бюджетних доходів та видатків. Повноваження ОМС на здійснення витрат місцевих бюджетів мають дорівнювати відповідному обсягу надходжень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику збалансування місцевих бюджетів досліджували: Гринчук Н. [1], Козенко А. [2], Нестерчук Ю., Тарасюк М., Бондаренко В. [3], Берданова О., Вакулєнко В., Валентюк І., Ткачук А. [4]. Віддаючи належне напрацюванням вказаних науковців, значущості набуває питання розгляду ефективних способів вирівнювання диспропорцій місцевих бюджетів, що виникли у зв'язку з повномасштабною війною.

Постановка завдання. Метою статті є окреслення способів вирішення питань щодо подолання дисбалансів місцевих бюджетів найбільш постраждалих внаслідок російської агресії областей України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні демонструє значні диспропорції місцевих бюджетів України, що виникли у зв'язку з повномасштабною збройною агресією РФ у порівнянні з показниками періоду 2019–2022 рр.

Перед місцевими органами влади виникли гуманітарні, комунальні, логістичні та міграційні проблеми, вирішення яких внесло значний дисбаланс в усю фінансову систему. Доцільно проаналізувати показники доходів і видатків та визначити коефіцієнти збалансованості (табл. 1).

Таблиця 1

Доходи і видатки місцевих бюджетів за період 2019–2023 рр., млрд грн

Показники	2019	2020	2021	2022	9 місяців 2023
Доходи, млрд грн	560,5	471,5	580,7	555,1	444,8
Видатки, млрд грн	566,2	478,1	569,4	569,4	569,4
Збалансованість, млрд грн	-5,7	-6,6	11,3	-14,3	-124,6
Збалансованість, %	-1,01	-1,38	1,98	-2,51	-21,88

Джерело: складено за даними [5]

Отже, коефіцієнт збалансованості був найвищим у 2021 році, становивши 1,98 %. Як бачимо, простежується тенденція дефіциту (перевищення видатків над доходами бюджетів). Така закономірність і є причиною їх незбалансованості. Та, починаючи з 2022 року, ситуація значно погіршилась: у 2022 році коефіцієнт збалансованості дорівнював -2,51 %, а за 9 місяців 2023 зменшився до -21,88 %. Тому варто також встановити відсоткове значення показників виконання місцевих бюджетів (табл. 2).

Таблиця 2

Відсоткове значення показників виконання місцевих бюджетів за період 2019–2023 рр., %

Показники	Виконано, %				
	2019	2020	2021	2022	9 місяців 2023
Доходи	98,35	98,16	100,64	93,71	69,44
Видатки	92,66	91,50	91,85	77,67	49,85

Джерело: складено за даними [6]

Військова агресія безумовно вплинула й на виконання місцевих бюджетів. У 2022 році доходи по них виконано на 93,71 %, видатки – на 77,67 %. За 9 місяців 2023 року виконання надходжень становило 69,44 %, видатків – 49,85 %. Недовиконання зумовлено несвоєчасною або неповною сплатою податків у зв'язку із складними умовами для роботи бізнесу, зниженням обсягів виробництва.

Слід зауважити, що наразі в Україні офіційно зареєстровано 4,8 млн внутрішньо переміщених осіб. Тенденція масової міграції та зупинки бізнесу по регіонах значно збільшили видатки місцевих бюджетів. Загалом по Україні сума збитків та руйнувань становить 600–750 мільярдів гривень.

Стосовно виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів за III квартал 2023 року, доцільно зазначити, що не забезпечено приросту доходів по 4-х областях – Луганській (-58,1 %), Херсонській (-26,3 %), Донецькій (-2,8 %) та Запорізькій (-1,1 %). Це цілком зрозуміло, адже саме ці області є найбільш постраждалими від військової агресії РФ.

Якщо в одних областях спостерігається приріст надходжень ПДФО за III квартал 2023 року: Житомирська (+36,3 %), Київська (+35,5 %) та Черкаська (+35,2 %) області, то в інших навіть не досягнуто рівня відповідного періоду попереднього 2022 року, а саме у Луганській (-56,3 %), Херсонській (-18,8 %) та Донецькій (-1,4 %) областях.

Варто звернути увагу, що кожна четверта громада, що знаходилася у зоні вторгнення РФ, збрала щонайменше на 50 % менше доходів від довоєнних планів. Розглянемо детальніше диспропорції доходів і видатків у найбільш постраждалих областях України (рис. 1).

Проаналізувавши наведену діаграму, можна зробити висновок, що доходи бюджету Херсонської області у 2022 році були меншими в 2,5 рази в порівнянні з показниками 2021 року, Луганської – в 2,3 рази, Донецької – 2,2. Якщо порівняти тенденцію доходів 2022 р. з 2023 р., то бачимо зменшення в Луганській (-612417955,13 грн) та Донецькій (-1507574423,15 грн). У Херсонській області простежується збільшення дохідної частини на майже 28 % (+610019775,07 грн). Відбувається тенденція до зменшення видатків за період 2021–2023 рр.: Херсонська (-31,8 %), Луганська (-9,4 %), Донецька (-19,7 %). Це зумовлено тим, що більша частина областей все ще знаходиться в окупації. А також поява диспропорцій пов'язана із встановленням добровільності сплати єдиного податку ФОП 1–2 груп, звільненням від сплати податку за землю та орендної плати за земельні ділянки, розташовані на територіях, де йдуть бої.

Скорочення видатків – це один з механізмів вирівнювання диспропорцій місцевими громадами у своїх бюджетах [7]. У 2022 році 51 % громад довелося ухвалювати рішення щодо скорочення видатків своїх бюджетів. Найчастіше це стосувалося видатків на освіту та житлово-комунальне господарство. У багатьох територіальних громадах також довелося зменшити видатки на оплату праці. Але цей

механізм має свої недоліки: відтік кадрів з громади у пошуках заробітків, погіршення якості надання публічних послуг.

Вирішення проблеми вирівнювання диспропорцій місцевих бюджетів можливе й іншими шляхами: перший – це розширення зовнішнього фінансування, що передбачає залучення грантів та кредитів від міжнародних партнерів. За час війни майже 51 % громад звернулися та отримали гуманітарну допомогу від міжнародних організацій.

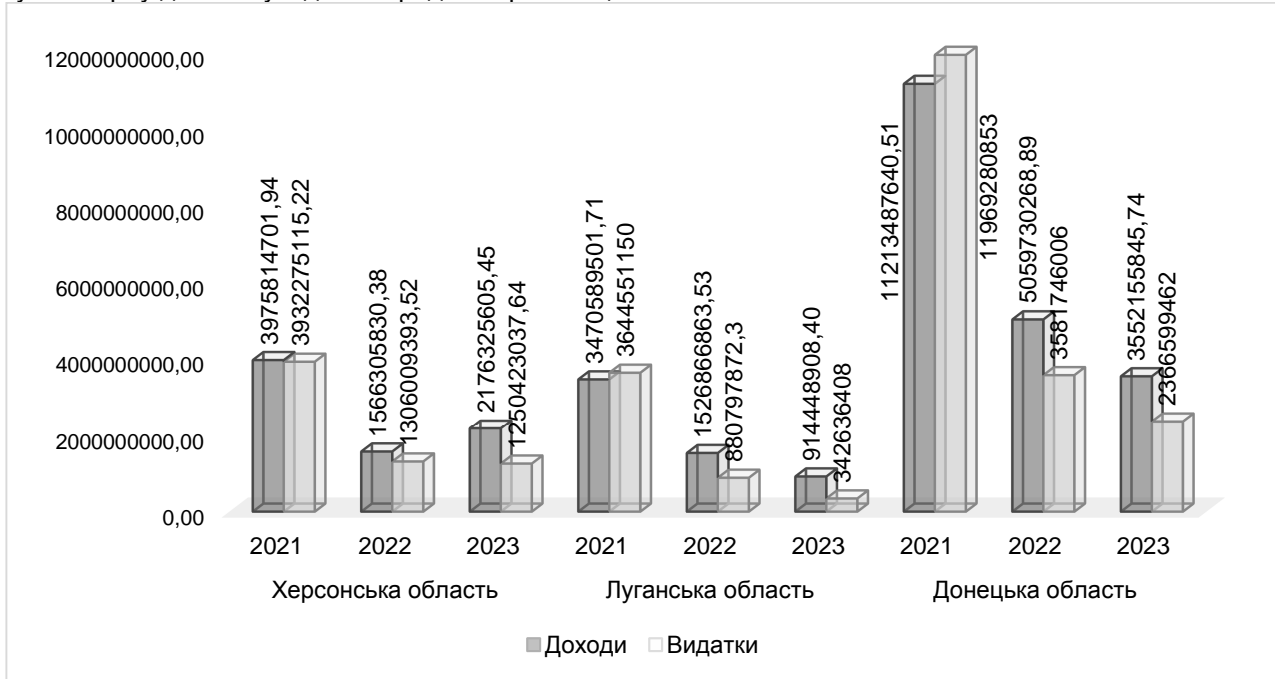


Рис. 1. Диспропорції місцевих бюджетів найбільш постраждалих областей за період 2021–2023 рр., грн

Джерело: складено за даними [6]

Здійснення вирівнювання диспропорцій можливе і за рахунок виділення коштів від вищого рівня бюджетів до нижчого, тобто у вигляді дотацій та субвенцій. Другий спосіб полягає у використанні міжбюджетних трансфертів. Доцільно проаналізувати їх обсяги за період 2018–2023 рр. (рис. 2).

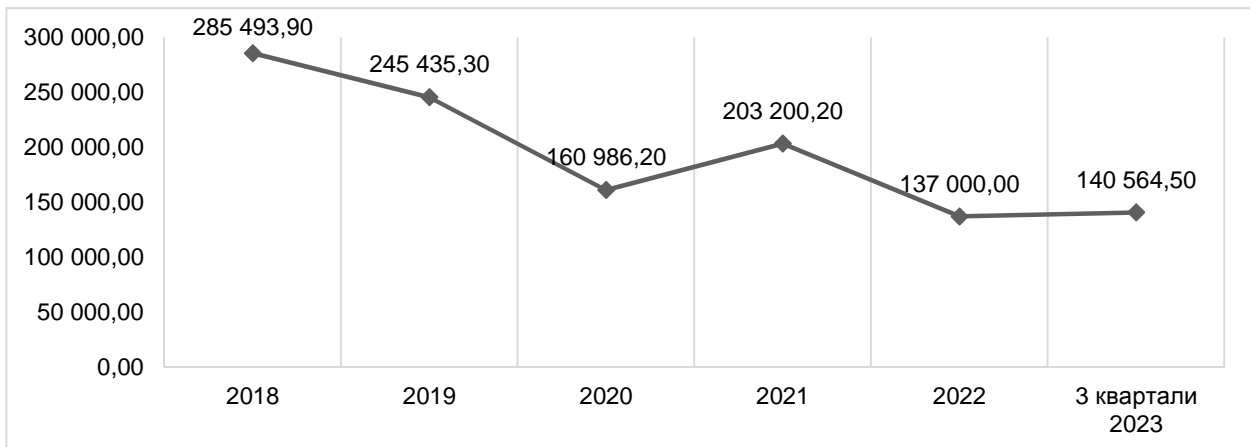


Рис. 2. Обсяги міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам за період 2018–2023 рр., млн грн

Джерело: складено за даними [5]

Причиною зменшення міжбюджетних трансфертів у порівнянні з показниками до 2022 року став їх перегляд і спрямування коштів до резервного фонду з подальшим використанням на потреби Збройних сил України та здійснення заходів щодо відсічі збройній агресії РФ проти нашої держави.

За 9 місяців 2023 року Уряд забезпечив перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 140564,5 млн грн, що становить 90,6 % від передбачених розписом асигнувань. Зокрема, на рис. 3 представлені їх обсяги за 3 квартал 2023 року.

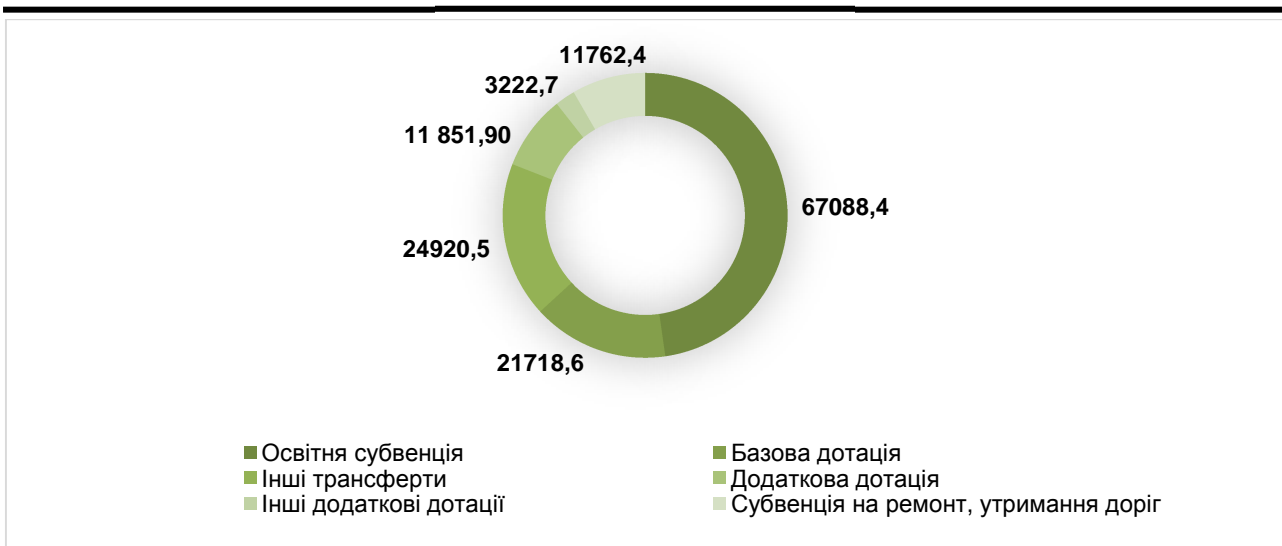


Рис. 3. Міжбюджетні трансферти за III квартал 2023 року, млн грн

Джерело: складено за даними [5]

Детального розгляду потребує саме додаткова дотація. Важливо зазначити, що доплата з державного бюджету передбачена на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією РФ. Розподіл грошової допомоги проходить у два етапи [8]:

Перший етап – розподіл додаткових коштів здійснюється з урахуванням кількості внутрішньо переміщених осіб та фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб до відповідного місцевого бюджету у 2022 році;

Другий етап – щоквартальний розподіл дотації з урахуванням фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб у 2023 році.

Доречно зазначити, що близько 18 % (108412,9 кв. км) території України досі перебувають під російською окупацією і вони не зможуть отримати додаткову дотацію. Адже в порядках та умовах надання зазначено, що розподіл обсягу її бюджетам територіальних громад, що розташовані на тимчасово окупованих російською федерацією територіях України, здійснюється після визначення дати завершення тимчасової окупації.

Кабінет Міністрів України затвердив розподілу додаткової дотації з державного бюджету для 24 областей і 853 громад, які зазнали негативного впливу від війни (рис. 4).

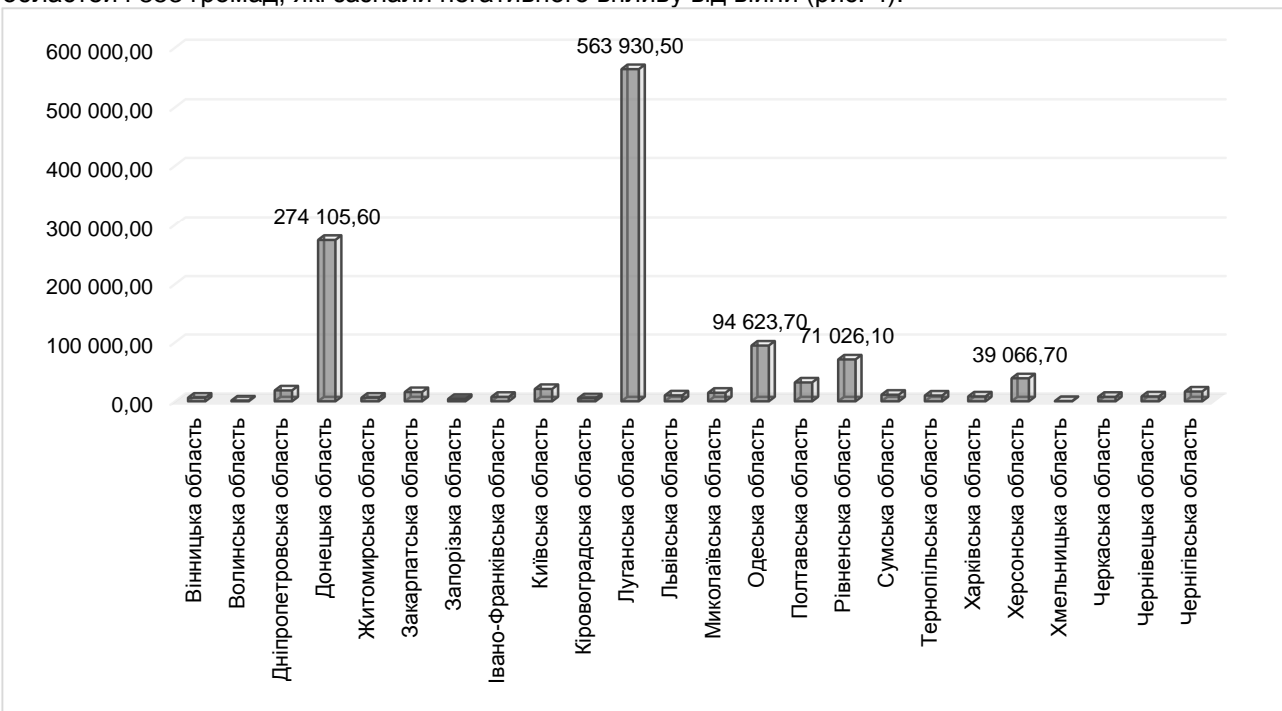


Рис. 4. Розподіл обсягу додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам у 2022 р., тис. грн

Джерело: складено за даними [8]

Як бачимо, найбільше грошової допомоги отримали такі області, як: Донецька (274105,6 тис. грн), Луганська (563930,5 тис. грн), Одеська (94623,7 тис. грн), Рівненська (71026,1 тис. грн) та Херсонська (39066,7 тис. грн). Варто проаналізувати структуру видаткової частини місцевих бюджетів найбільш постраждалих територій України від війни 2022 року (рис. 5).

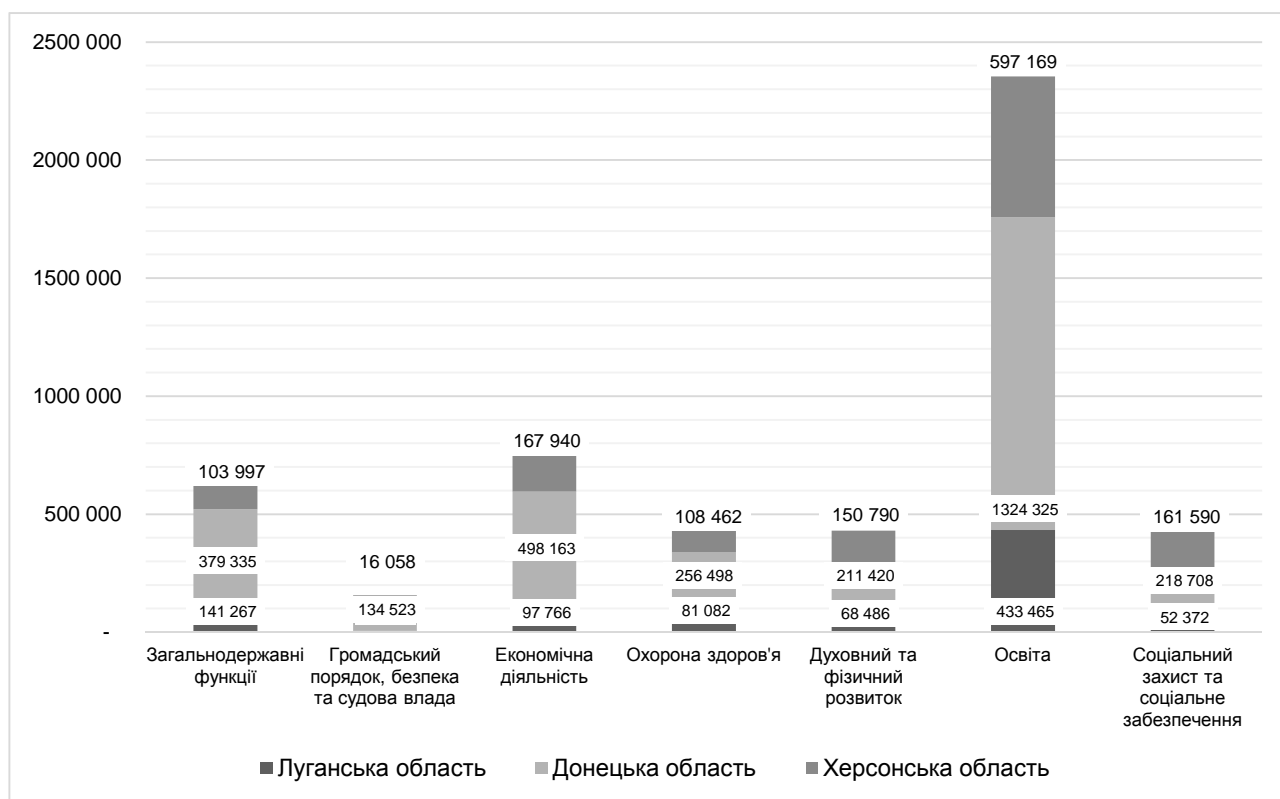


Рис. 5. Структура видаткової частини місцевих бюджетів України 2022 р., тис. грн
Джерело: складено за даними [6]

Що стосується структури місцевих бюджетів за видатками 2022 року Луганської, Донецької та Херсонської області, то пріоритетним напрямом всіх зазначених областей у цій сфері є соціальний. Саме освіта становить найбільшу частку видаткової частини. Друге місце – на економічну діяльність, третє – на загальнодержавні функції. Проте, вкрай необхідно провести зміни у структурі видаткової частини цих місцевих бюджетів, що дали б можливість більше спрямовувати кошти на громадський порядок і безпеку, соціальний захист та охорону здоров'я жителів територіальної громади.

Висновки з проведеного дослідження. Вирішуючи питання вирівнювання диспропорцій місцевих бюджетів, важливо акцентувати увагу на зміцненні фінансової бази місцевого самоврядування, передусім за рахунок збільшення власних доходів. У результаті дослідження визначено, що більшість бюджетів територій, які постраждали внаслідок повномасштабного вторгнення, є дефіцитними, що негативно впливає на збалансованість. Також було зазначено способи вирівнювання диспропорцій у дохідній та видатковій частині, серед основних такі:

- скорочення видатків;
- розширення зовнішнього фінансування;
- використання міжбюджетних трансфертів.

Вагомого значення у такий нелегкий час для областей набуває додаткова дотація, що спрямовується на вирівнювання диспропорцій територіального розвитку. Вона забезпечить збалансування надходжень та видатків, що сприятиме стабільності та спроможності місцевим органам влади протистояти новим викликам у майбутньому.

Література

1. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади : навч. посіб. / Н. М. Гринчук та ін. Київ, 2017. 119 с.
2. Козенко А. О. Особливості збалансування місцевих бюджетів в Україні. *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". Серія: "Економічні науки"*. 2017. № 2(2). С. 40-45.

3. Нестерчук Ю. О., Тарасюк М. В., Бондаренко В. М. Місцеві фінанси : навч. посіб. / за ред. Н. Л. Замкової. Вінниця : Видавничо-редакційний відділ ВТЕІ КНТЕУ, 2016. 412 с.
4. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Валентюк І. В., Ткачук А. Ф. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади : навч. посіб. Київ, 2017. 121 с.
5. Міністерство фінансів України: офіційний сайт. URL: <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ> (дата звернення 12.10.2023).
6. Open Budget : Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://www.openbudget.gov.ua> (дата звернення: 15.10.2023).
7. Бюджетний кодекс України від 13.09.2023 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 15.10.2023).
8. Про затвердження Порядку та умов надання у 2023 році додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1477. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1477-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.10.2023).

References

1. Hrynychuk, N.M. et al. (2017), *Mistsevyi biudzhety i finansove zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady* [Local budget and financial support of the united territorial community], tutorial, Kyiv, Ukraine, 119 p.
2. Kozenko, A.O. (2017), "Peculiarities of balancing local budgets in Ukraine", *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal "Internauka". Seriya: "Ekonomichni nauky"*, no. 2(2), pp. 40-45.
3. Nesterchuk, Yu.O., Tarasiuk, M.V. and Bondarenko, V.M. (2016), *Mistsevi finansy* [Local finance], tutorial, Vydavnycho-redaktsiyni viddil VTEI KNTEU, Vinnytsia, Ukraine, 412 p.
4. Berdanova, O.V., Vakulenko, V.M., Valentiuk, I.V. and Tkachuk, A.F. (2017), *Stratehichne planuvannia rozvytku obiednanoi terytorialnoi hromady* [Strategic planning of the development of the united territorial community], tutorial, Kyiv, Ukraine, 121 p.
5. "Ministry of Finance of Ukraine: official site", available at: <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ> (access date October 12, 2023).
6. "Open Budget : State budget web portal for citizens", available at: <https://www.openbudget.gov.ua> (access date October 15, 2023).
7. Verkhovna Rada of Ukraine (2023), The Law of Ukraine "Budget Code of Ukraine" dated 13.09.2023 no. 2456-VI, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (access date October 15, 2023).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2022), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the approval of the Procedure and conditions for granting in 2023 an additional subsidy from the state budget to local budgets for the exercise of the powers of local self-government bodies in the de-occupied, temporarily occupied and other territories of Ukraine that were negatively affected by the full-scale armed aggression of the Russian Federation" dated 30.12.2022 no. 1477, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1477-2022-%D0%BF#Text> (access date October 20, 2023).