

5 Державне фінансування регіонального розвитку в Україні

У цьому розділі розглядається структура фінансування регіонального та місцевого розвитку в Україні. Він оцінює різні механізми, які використовуються національними, регіональними та муніципальними органами влади для фінансування регіонального розвитку. По-перше, у розділі описано, як протягом останніх кількох років змінилися основні фінансові показники, пов'язані з місцевими інвестиціями. По-друге, досліджується, як можна змінити розподіл податку на доходи фізичних осіб для зменшення територіальної нерівності та покращення рівня надання послуг. По-третє, прискіпливо розглядається широкий спектр міжурядових дотацій і субвенцій, які були створені для фінансування регіонального та місцевого розвитку. Особливо уважно вивчається питання потенційного впливу певних практик, таких як вимоги щодо співфінансування, на зусилля з регіональної конвергенції. Нарешті, у розділі розглядається спроможність органів місцевого самоврядування управляти інвестиціями, а також використання державно-приватного партнерства.

Передмова: Опора на механізми фінансування регіонального розвитку України для підтримки процесу відновлення після війни

У цьому розділі оцінюються різні механізми, які використовуються національними, регіональними та муніципальними органами влади для фінансування регіонального та місцевого розвитку. Зокрема, аналізується широкий спектр міжурядових дотацій та субвенцій¹ на регіональний розвиток, а також спосіб, у який певні характеристики цих фондів ризикують обмежити зусилля з регіональної конвергенції. У цьому розділі також розглядаються проблеми, пов'язані з потенціалом, з якими стикаються місцеві органи влади на шляху ефективного управління інвестиціями.

Міркування щодо фінансування національного плану відновлення України на місцевому рівні

Дані та результати аналізу, представлені в цьому розділі, стосуються розробки та впровадження механізмів місцевого рівня для фінансування післявоєнної відбудови та відновлення України. Обговорення фінансування регіонального та місцевого розвитку є центральним у консультуванні політиків щодо створення механізмів для фінансування реалізації місцевих проектів відбудови та відновлення. Водночас важливо визнати, що умови функціонування фондів відбудови та відновлення будуть відрізнятися від тих, які призначені для регіонального розвитку. Наприклад, у контексті відновлення необхідно досягти швидких результатів, особливо у відповідь на гуманітарні потреби та відновлення критичної інфраструктури (як-от доріг, шкіл, лікарень, житла) (див. Розділ 2). Крім того, сукупне внутрішнє та міжнародне фінансування, яке буде доступне для відбудови, ймовірно, буде вищим, ніж кошти на регіональний розвиток, які були виділені до війни. Це спричинить додатковий тиск на потенціал органів влади на всіх рівнях – який, як зазначено в цьому розділі, і так знаходиться під тиском – ефективно розподіляти фінансування для задоволення місцевих потреб, а також забезпечувати прозоре та ефективне управління коштами.

Подібним чином представлене в цьому розділі обговорення сильних сторін і проблем, з якими стикаються муніципалітети під час управління інвестиціями у регіональний розвиток, може допомогти при плануванні роботи, спрямованої на підвищення їхнього потенціалу управляти коштами на відновлення. У більш загальному плані, цей розділ висвітлює кроки, які національні та міжнародні політики можуть зробити для створення механізмів фінансування місцевого відновлення та відбудови, деталізуючи при цьому значні успіхи, яких Україна досягла з 2014 року у фінансуванні регіонального розвитку. У наступних параграфах представлені ключові висновки з цього розділу.

Уряд повинен уникати фрагментації фінансування на місцеве відновлення

Важливість політики регіонального розвитку для України підтверджується тим фактом, що у період з 2015 по 2019 роки бюджетні асигнування на регіональний і місцевий розвиток значно зросли з трохи більше ніж 11 млрд. грн. до майже 76 млрд. грн. (U-LEAD, forthcoming^[1]). Значне збільшення фінансування регіонального розвитку з 2015 року дозволило реалізувати багато проектів, починаючи від проектів покращення економічного розвитку та енергоефективності до проектів модернізації систем місцевого водопостачання, водовідведення та доріг. Це також надало місцевим органам влади безцінний досвід і навички в управлінні інвестиційним фінансуванням, які уряд може використати для забезпечення ефективних інвестицій в місцеве відновлення та відбудову.

Однак українська структура фінансування регіонального розвитку була досить фрагментованою. З 2015 по 2019 роки різними установами було реалізовано загалом 110 дотацій та субвенцій, пов'язаних із регіональним і місцевим розвитком. Це загрожує збільшенням витрат, пов'язаних з адмініструванням фінансування, а також накладками між різними фондами з точки зору цілей і цільових груп. Враховуючи фрагментацію фінансування регіонального розвитку та широкий спектр установ національного рівня, залучених до управління різними фондами, відсутність офіційного

органу для координації фінансування на регіональний розвиток ризикує підірвати ситуацію з узгодженістю витрат на регіональний розвиток.

У міру того, як Україна просуватиметься на шляху створення механізмів фінансування місцевої відбудови та відновлення, обмеження кількості створюваних спеціальних фондів і субвенцій для забезпечення досягнення загальних цілей уряду буде важливим кроком для зменшення фрагментації. Крім того, щоб забезпечити узгоджений підхід до фінансування зусиль з післявоєнного відновлення, уряд повинен розглянути можливість створення центрального урядового органу, відповідального за координацію фінансування на відновлення. Важливо буде забезпечити представництво місцевих органів влади, яке адекватно відображатиме їхні територіально диференційовані потреби та здатність до освоєння коштів. Цей орган може бути пов'язаний з Національною радою з відновлення України від наслідків війни.

Інвестиції в місцеву «жорстку» інфраструктуру повинні доповнюватися інвестиціями в кваліфікації

Протягом останніх кількох років міжбюджетні витрати на регіональний розвиток були переважно зосереджені на «жорсткій» інфраструктурі, такий як дороги, мости, лікарні, заводи. У 2015–2019 роках витрати на «жорстку» інфраструктуру становили 59% усіх витрат на регіональний розвиток (U-LEAD, forthcoming^[1]). Більшість інвестицій була спрямована на будівництво та утримання доріг.

Однак, незважаючи на ці значні капіталовкладення, величезні руйнування, спричинені війною Росії проти України, різко збільшили потребу в інвестиціях у «жорстку» інфраструктуру. Станом на серпень 2022 року збитки, завдані українським будівлям та інфраструктурі внаслідок вторгнення, оцінювалися у понад 108 мільярдів доларів США та, ймовірно, зростатимуть і далі. Внаслідок війни було зруйновано або пошкоджено до 129 000 житлових будинків, понад 900 закладів охорони здоров'я, 23 000 кілометрів доріг і 2 200 навчальних закладів (KSE, 2021^[2]).

Інвестиції у фізичні активи (наприклад, реконструкція доріг, шкіл, лікарень, електромереж) мають бути пріоритетними протягом періоду відбудови та відновлення. Однак водночас будуть важливими і додаткові інвестиції в людський капітал, а також підтримку малих і середніх підприємств (МСП). Результати аналізу, проведеного ОЕСР, чітко вказують на те, що в цілому інвестиції лише в «жорстку» інфраструктуру мало впливають на регіональне зростання, якщо вони не пов'язані з «м'якими» інвестиціями (наприклад, людський капітал, інновації) (OECD, 2009^[3]; OECD, 2020^[4]). Дійсно, у своїх відповідях на опитування ОЕСР муніципалітети також відзначали це як пріоритет, хоча вони й давали ці відповіді до війни (Рисунок 5.8). Встановлення правильного балансу між інвестиціями у «жорстку» та «м'яку» інфраструктуру є особливо важливим завданням у контексті постконфліктного відновлення України, оскільки багато кваліфікованих працівників покинули країну. Це означає, що підвищення кваліфікації внутрішньо переміщених осіб може знадобитися для полегшення їх економічної інтеграції в приймаючі громади.

Фінансування місцевого відновлення має здійснюватися у належному територіальному масштабі

До вторгнення фінансування регіонального розвитку було значною мірою зосереджене на малих проектах з відносно низьким економічним ефектом. Наприклад, у період з 2015 по 2019 рік більшість ініціатив, які фінансувалися через провідний Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), були спрямовані лише на конкретну громаду (63%), і лише 8% проектів мали ширшу спрямованість на регіональний рівень (Рисунок 5.10). Домінування проектів, спрямованих на покращення лише на місцевому рівні, створює ризик нестратегічного використання ресурсів, оскільки значна кількість малих проектів може бути зосереджена на вирішенні схожих проблем, які могли б отримати користь від втручання на міжмуніципальному чи міжрегіональному рівнях.

У міру того, як Україна просуватиметься у розробці механізмів фінансування місцевих проектів відновлення, уряд повинен буде віддавати пріоритет проектам, що мають міжюрисдикційну спрямованість для досягнення ефекту масштабу та підвищення стійкості місцевих громад до майбутніх природних або техногенних потрясінь. Уряд також міг би розглянути можливість створення різних «вікон» фінансування для ініціатив, які мають місцеву, районну чи регіональну спрямованість. Визначення правильного територіального масштабу місцевих ініціатив з відновлення вимагає ретельної оцінки конкретних потреб муніципалітетів по всій країні, а також розуміння, де такі потреби збігаються, а де розходяться. Наскільки це можливо, цю роботу слід поєднувати з техніко-економічними обґрунтуваннями та надійним аналізом витрат і вигод, щоб кошти на відновлення витрачалися ефективно та раціонально. У випадках, коли уряд не в змозі провести повномасштабний аналіз витрат і вигод через складність, політики все ж повинні забезпечити, щоб можливі інвестиційні проекти ранжувались після більш базової оцінки їх очікуваної вартості та впливу.

Процес розподілу та витрачання коштів на місцеве відновлення має бути прозорим, при цьому повинні діяти механізми підзвітності

Уряд повинен забезпечити прозорість процесів прийняття рішень щодо розподілу та реалізації фінансування на відновлення та підзвітність залучених учасників на всіх рівнях влади. Це особливо важливо, оскільки в аудиторських звітах, опублікованих до 2022 року, згадується сильний політичний вплив на розподіл коштів Субвенції на соціально-економічний розвиток, які використовувалися для політичної кампанії на місцевих округах. Україні рекомендовано створити механізми нагляду за ефективним, дієвим і прозорим використанням фінансування на відновлення, таким чином зменшуючи ризик надання коштів регіонального розвитку з виборчих міркувань.

Оцінки Державної аудиторської служби щодо законного та ефективного використання місцевих ресурсів, оприлюднені до широкомасштабного вторгнення Росії в Україну 24 лютого 2022 року, виявили значні порушення та недоліки у сфері державних закупівель (CabMin, 2021^[5]). Таким чином, уряду та міжнародним партнерам рекомендується підтримувати муніципалітети у питаннях, пов'язаних із місцевими державними закупівлями та прозорим прийняттям рішень, наприклад, забезпечуючи цільове навчання або розробляючи прості у використанні інструкції щодо закупівель. Зусилля в цьому напрямку відповідатимуть Рекомендаціям Ради ОЕСР з Питань Державних Закупівель, яка закликає країни розвивати необхідний досвід у сфері державних закупівель у своїх кадрових ресурсах, щоб мати можливість ефективно та результативно забезпечувати співвідношення ціни та якості (OECD, 2015^[6]). Уряд і міжнародні партнери могли б спиратися на навчальні програми державних закупівель, які фінансована Європейським Союзом програма U-LEAD надала різним муніципалітетам. Він також міг би використати навчальний онлайн-курс щодо електронних конкурсів пропозицій у сфері освіти, який ця донорська ініціатива розробила спільно з Міністерством цифрової трансформації України (U-LEAD, 2022^[7]). Це має поєднуватися з такими заходами, як обов'язковий внутрішній аудит з боку муніципалітетів. З цією метою муніципалітетам необхідно, серед інших елементів, надати фінансову підтримку та допомогу у розвитку потенціалу для проведення надійних і ефективних внутрішніх аудитів і вивчення їх результатів.

Вищий рівень знань та досвіду муніципалітетів щодо управління інвестиціями може підтримати зусилля з відновлення

Розвиваючи національну стратегію відновлення, Україна, за підтримки міжнародних партнерів, повинна приділяти пильну увагу спроможності місцевих органів влади освоювати та обробляти фінансування відновлення. Україна може спиратися на досвід в управлінні коштами з різних субвенцій на регіональний розвиток, отриманий багатьма муніципальними органами влади з 2015 року. Це включає досвід у визначенні місцевих потреб, розробці проектних пропозицій та реалізації інвестиційних проектів. Згідно з результатами опитування ОЕСР, 76% опитаних муніципалітетів

повідомили, що вони мають людські ресурси для розробки інвестиційних пропозицій (Рисунок 5.13). Однак є ознаки того, що якість проектних пропозицій, розроблених муніципалітетами, залишається дуже низькою (U-LEAD, 2022^[7]; OECD, 2021^[8]). Щоб вирішити цю проблему, Україні пропонується встановити траєкторії навчання «рівний-рівному», наприклад, з європейськими муніципалітетами, щоб сприяти обміну підходами та передовою практикою щодо підготовки, впровадження, моніторингу та оцінки інвестиційних проектів.

Необхідно також звернути пильну увагу на питання нагляду за ефективним, раціональним і прозорим використанням національного та міжнародного фінансування на відновлення місцевими урядами. Згідно з результатами опитування ОЕСР, 87% опитаних муніципалітетів зазначили, що вони мають необхідні людські ресурси для впровадження прозорих процесів закупівель із відповідними системами контролю.

Більші міста повинні вивчати питання державно-приватних партнерств та альтернатив для підтримки місцевого відновлення

Незважаючи на потенціал державно-приватних партнерств (ДПП) у генеруванні ресурсів для інвестиційних проектів, їх використання українськими муніципалітетами є обмеженим (Вкладка 5.11). Згідно з результатами опитування ОЕСР, лише 10% опитаних муніципалітетів повідомили, що вони співпрацюють із приватним сектором через ДПП. Недовіра громадськості до співпраці між державним і приватним секторами, а також нормативна невизначеність були названі основними перешкодами для створення ДПП (Рисунок 5.15).

Визначаючи, чи варто сприяти розвитку ДПП як механізму підтримки зусиль з відновлення, уряд повинен пам'ятати, що, як правило, лише великі міста мають фінансові та інституційні можливості, необхідні для реалізації такого партнерства. Слід також розглянути питання про покращення охоплення більших муніципалітетів і приватного сектору щодо потенціалу ДПП та їх нормативної бази, наголошуючи при цьому численні ризики, пов'язані з налагодженням такого типу співробітництва. Фінансові ризики, пов'язані з використанням ДПП, є критично важливими для розгляду. Це особливо актуально з огляду на негативний вплив війни з Росією на субнаціональні фінансові та людські ресурси України. Загалом, ДПП ризикує бути використаним для подолання контролю за управлінням державними фінансами, що може мати негативні довгострокові фінансові наслідки для субнаціональних органів влади. Насправді, ДПП слід здійснювати лише там, де вони є доступними і забезпечують більшу ефективність використання коштів, ніж при наданні державних послуг або здійсненні інвестицій традиційними способами, і в жодному разі не для подолання бюджетних обмежень.

Вступ

Починаючи з 2015 року, в Україні помітно зросло фінансування регіонального та місцевого розвитку, що свідчить про велике значення, яке уряд надає політиці регіонального та місцевого розвитку. З 2015 по 2019 рік асигнування державного бюджету на регіональний і місцевий розвиток зросли з трохи більше ніж 11 млрд. грн. (або 1,9% від загального державного бюджету) до майже 76 млрд. грн. (6,9% від загального державного бюджету) (U-LEAD, forthcoming^[1]). Таке помітне зростання пов'язане з впровадженням ключових елементів реформ регіонального розвитку та децентралізації з 2014 року (див. Розділ 4), включаючи створення кількох субвенцій для фінансування місцевих інвестиційних проектів. Однак ці субвенції не є єдиним джерелом фінансування регіонального та місцевого розвитку. Інші джерела включають позики від національних і міжнародних фінансових установ, фінансову підтримку, надану іноземними урядами та донорськими організаціями, а також державно-приватне партнерство (ДПП). Крім того, українська система фіскального вирівнювання, яка має на меті допомогти місцевим органам влади надавати порівнянний рівень державних послуг, також повинна враховуватися під час розробки політики регіонального та місцевого розвитку, її асигнування та фінансування. Хоча система вирівнювання не була розроблена спеціально для стимулювання регіонального розвитку, вона має великий вплив на потенціал місцевого уряду фінансувати інвестиції.

Незважаючи на збільшення обсягів фінансування, спроможність України інвестувати в програму регіонального розвитку має чотири основні проблеми. По-перше, механізм, за допомогою якого податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) розподіляється між муніципалітетами (60% коштів ПДФО надходять до муніципалітетів, 15% – до областей і 25% – до національного уряду), схоже, негативно впливає на доходи від ПДФО багатьох менших муніципалітетів. Відповідно до чинного законодавства компанія повинна перераховувати податок на доходи своїх працівників муніципалітету, у якому зареєстрована сама компанія. Як наслідок, працівники великих компаній, офіси та персонал яких знаходиться в різних частинах країни, сплачують податок на доходи у муніципалітеті, в якому юридично зареєстрована компанія, що може не відповідати місцю, де її працівники чи їх більшість фактично виконують свою роботу або взагалі проживають. По-друге, система фінансування регіонального розвитку в Україні є відносно фрагментованою та значною мірою зосереджена на фінансуванні підтримки «жорсткої» інфраструктури. Інвестиції в «жорстку» інфраструктуру самі по собі мало впливають на регіональне зростання, якщо вони не пов'язані з інвестиціями в такі сфери, як людський розвиток та інновації (OECD, 2009^[3]; OECD, 2020^[4]). До війни така спрямованість підірвала ефективність політики регіонального розвитку як засобу підвищення регіональної конкурентоспроможності та зростання. По-третє, критерії спільного фінансування кількох основних фондів регіонального розвитку країни перешкоджають біднішим муніципалітетам конкурувати за фінансування для задоволення своїх інвестиційних потреб. Разом ці елементи ризикують підірвати цілі політики регіонального розвитку України (наприклад, створення регіональної згуртованості та стимулювання конкурентоспроможності), закріплюючи регіональні диспропорції.

Щоб отримати вигоду від збільшення фінансування регіонального та місцевого розвитку, Україні необхідно скоригувати механізм розподілу ПДФО та вирішити проблему фрагментації міжбюджетних субвенцій для регіональних та місцевих органів влади. Крім того, структура міжурядових дотацій і субвенцій повинна краще відображати територіально диференційовані інвестиційні потреби та фіскальні можливості. Це також вимагає посилення механізмів контролю та спроможності органів місцевого самоврядування управляти інвестиціями. Ці дії допоможуть узгодити регіональні та місцеві інвестиційні рамки України з Рекомендацією Ради ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях управління, до якої вона приєдналася у 2018 році (OECD, 2014^[9]).

У цьому розділі спочатку розглядається, як протягом останніх років змінилися основні фінансові показники України, пов'язані з місцевими доходами та видатками, зокрема ті, що стосуються інвестицій. Згодом у ньому досліджується український механізм фінансового вирівнювання та як розподіл ПДФО, один із його ключових елементів, може бути змінений для підвищення рівня надання послуг та державної підзвітності. Далі розглядається широкий спектр міжбюджетних трансфертів, які використовуються для фінансування регіонального та місцевого розвитку. Насамкінець, у цьому розділі подається критичний погляд на те, як змінився потенціал органів місцевого самоврядування в питанні фінансових і людських ресурсів для управління інвестиціями під час процесу об'єднання муніципалітетів, а також обговорюється використання ДПП.

Вкладка 5.1. Рекомендації щодо підвищення ефективності фінансування регіонального та місцевого розвитку Україною

Наведені нижче рекомендації слід розглянути в часові рамки, які відповідатимуть поточному контексту війни та післявоєнної відбудови та відновлення.

Щоб допомогти Україні оптимізувати вплив системи вирівнювання на конвергенцію та розвиток регіонів, уряду рекомендовано:

- Змінити законодавство таким чином, щоб розподіл податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) залежав від місця проживання, у такий спосіб максимізуючи його потенціал для забезпечення муніципалітетів фінансовими ресурсами, пропорційними попиту на державні послуги та інвестиції на їхній території, а також посилюючи місцеву політичну підзвітність.
- Удосконалити системи обробки даних, пов'язаних із місцем проживання громадянина, щоб дозволити уряду, а не роботодавцям, розподіляти податок на доходи фізичних осіб місцевим органам влади.
- Провести попереднє дослідження, щоб визначити, як різні пропозиції щодо реформування системи розподілу ПДФО вплинуть на фінансовий стан національних, регіональних і муніципальних органів влади, а також розмір горизонтальної системи фінансового вирівнювання, необхідної для компенсації, принаймні часткової, територіальних диспропорцій в доходах від ПДФО.
- Створити національну/місцеву урядову цільову групу для визначення політичних втручань, які підвищать ефективність і результативність реформи розподілу ПДФО на основі результатів попереднього дослідження.

Для підвищення ефективності використання українських дотацій та субвенцій на регіональний розвиток уряду рекомендовано:

- Оптимізувати кількість дотацій та субвенцій на регіональний розвиток, але не зменшувати їх вартість, щоб підвищити ефективність витрачання коштів, уникнути дублювання та покращити якість виконання. Це можна зробити, до прикладу, за допомогою:
 - Перерозподілу більшої частки дотацій і субвенцій з обласного та місцевого бюджетів до єдиного фонду (наприклад, ДФРР), керованого Мінрегіоном.
- Посилити спроможність Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (МКК) для ефективної координації політики регіонального розвитку та фінансування, наприклад, шляхом:
 - Забезпечення того, щоб у разі створення підкомітетів у МКК один або декілька з них підтримували розробку, впровадження та моніторинг механізмів фінансування

регіонального розвитку України.

- Збалансувати інвестиції у «жорстку» та «м'яку» інфраструктуру як засіб сприяння гармонійному регіональному розвитку, наприклад, шляхом:
 - Забезпечення того, щоб фонди та субвенції з міжгалузевою спрямованістю, як-от ДФРР, сприяли інвестиціям не лише у «жорстку» інфраструктуру, а й у такі сфери, як інновації та кваліфікації.
- Відкоригувати формулу розподілу ДФРР для покращення конвергенції регіонів, наприклад:
 - Прив'язуючи формули до чисельності населення та ВВП на душу населення районів замість областей або збільшуючи частку коштів ДФРР, що виділяються на ті території, які мають відносно низький ВВП.
- Забезпечити, щоб бідніші муніципалітети, муніципалітети з обмеженими технічними та фінансовими можливостями, а також ті, які найбільше постраждали від війни Росії проти України, могли конкурувати за фінансування на регіональний розвиток зі своїми заможнішими колегами та/або муніципалітетами з більшими технічними можливостями, наприклад:
 - Надаючи муніципалітетам більшої ясності щодо критеріїв відбору.
 - Підвищуючи їхні технічні навички розробки конкурентних пропозицій.
 - Прив'язуючи вимоги щодо співфінансування до фіскальної спроможності муніципалітетів.
 - Створивши додаткову загальну блокову дотацію, яка забезпечуватиме всі області та муніципалітети мінімальним рівнем фінансування для реалізації їхніх відповідних регіональних та місцевих стратегій розвитку. Це має поєднуватися з надійними механізмами нагляду, щоб забезпечити відповідність інвестиційних проектів чітким місцевим та/або міжюрисдикційним потребам.
 - Внівши зміни до положень ДФРР для сприяння фінансуванню багаторічних проектів, які мають міжюрисдикційний фокус.

Щоб допомогти зміцнити здатність регіональних і муніципальних органів влади фінансувати регіональний розвиток та інвестиції в середньостроковій і довгостроковій перспективі, Україні рекомендується:

- Розробити та впровадити методології, які муніципалітети можуть використовувати для визначення інвестиційних потреб, враховуючи дефіцит даних з територіальною розбивкою, і для ефективної взаємодії з урядовими та неурядовими суб'єктами.
- У співпраці з міжнародними партнерами з розвитку, забезпечувати навчання та консультації муніципалітетам, особливо тим, які мають обмежені можливості, у таких сферах, як залучення зацікавлених сторін, а також моніторинг та оцінка інвестиційних проектів.

Для покращення законного та ефективного використання фінансування на регіональний розвиток у короткостроковій та середньостроковій перспективі Україні рекомендовано:

- Санкціонувати внутрішній аудит усіма муніципальними органами влади. Це потребує, серед інших елементів, надання муніципалітетам фінансової підтримки та допомоги у розвитку потенціалу для проведення надійних та ефективних внутрішніх аудитів і вивчення їх результатів.
- Забезпечити ефективну комунікацію між муніципалітетами, Державною аудиторською службою та міністерствами, які керують фондами регіонального розвитку, щоб визначити

спільні проблеми та труднощі в управлінні фінансами та закупівлями, а також запропонувати спеціальні дії для їх вирішення.

Щоб підвищити відповідальне використання державно-приватного партнерства як засобу фінансування регіонального та місцевого розвитку в короткостроковій та середньостроковій перспективі, Україні рекомендовано:

- Покращити інформування великих муніципалітетів та приватного сектору про потенціал ДПП, нормативно-правову базу і, зокрема, про численні ризики, пов'язані зі створенням та управлінням державно-приватним співробітництвом. Це може також включати рекомендації національного уряду щодо альтернатив ДПП, які представляють співвідношення ціни та якості, а також їхні потенційні вигоди та ризики.
- Розробити та розповсюдити навчальні матеріали для муніципалітетів щодо оцінки доданої вартості ДПП, управління такими партнерствами, а також створити прозору систему для відстеження використання державних коштів та визначення їх ефективності.

Джерела фінансування регіонального розвитку в Україні

З 2015 року Україна досягла значного поступу у своєму підході до планування регіонального розвитку на національному, регіональному та місцевому рівнях. Ініціативи з регіонального та місцевого розвитку фінансуються з багатьох джерел, включаючи міжбюджетні трансферти, спільні податки, такі як ПДФО, а також власні податки місцевих органів влади. Крім того, як національні, так і місцеві уряди отримують донорську підтримку для фінансування проектів регіонального та місцевого розвитку, і за певних умов деякі місцеві уряди можуть отримувати позики на національному та міжнародному кредитних ринках.

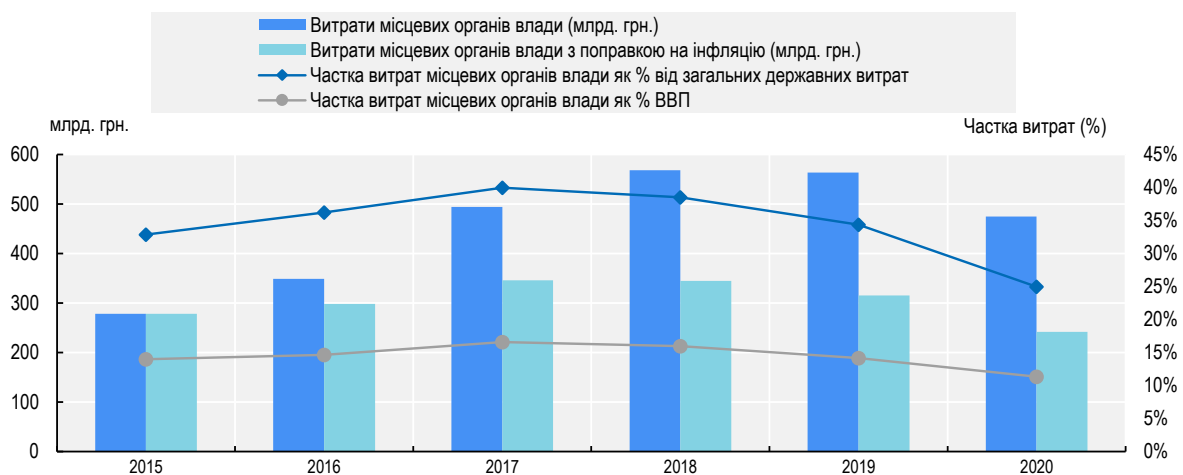
Діяльність України за вибраними фіскальними показниками з 2015 року

Оцінка ефективності України за низкою фіскальних показників, пов'язаних із місцевими доходами та витратами, починаючи з 2015 року, вказує на проблеми потенціалу областей, районів і муніципалітетів фінансувати інвестиції. Це також свідчить про триваючу залежність місцевих органів влади від трансфертів центрального уряду та доходів від ПДФО.

Частка місцевих видатків у структурі всіх державних видатків залишається стабільною

У період з 2015 по 2019 рік, до пандемії COVID-19, Україна повідомляла про збільшення місцевих витрат (тобто витрат областей, районів і муніципалітетів разом) у номінальному та реальному вираженні (Рисунок 5.1). Протягом цього п'ятирічного періоду частка місцевих витрат у відсотках від загальних державних витрат коливалась між 33% і 40% (Рисунок 5.1), подібно до середнього показника для Європейського Союзу (ЄС-28) (34% у 2019 році), але нижче, ніж показник ОЕСР (40%) (OECD, 2022^[10]). Він також був схожим з показником Польщі (34%), чие населення та тривінева структура місцевого уряду є відносно порівнянню з українською (OECD, 2022^[10]).

Рисунок 5.1. Місцеві витрати, 2015-2020 рр.



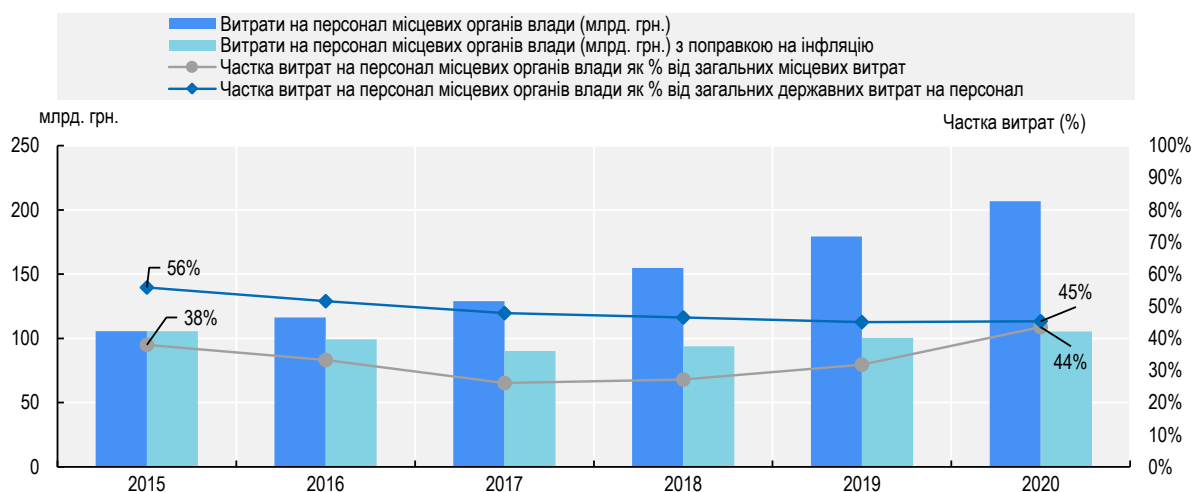
Джерело: розробка автора на основі даних (IMF, 2022^[11]; World Bank, 2022^[12]; World Bank, 2021^[13]).

Однак у 2020 році частка витрат місцевих урядів різко впала і сягала лише 25% (OECD, 2022^[10]; IMF, 2022^[11]), що значною мірою відображає рішення уряду зменшити розмір кількох фондів, відкритих для місцевих урядів, щоб створити «Стабілізаційний фонд для боротьби з коронакризою». Цей фонд

був використаний, зокрема, для здійснення додаткових виплат медичним працівникам і допомоги людям похилого віку, а також для допомоги місцевим органам влади впоратися з пандемією. Ще одним фактором, що сприяв цьому зменшенню, стали зміни в механізмах фінансування соціального захисту та охорони здоров'я. З 2019 року значна частина видатків в обох сферах фінансується безпосередньо з державного бюджету. У 2019 році місцеві витрати України у відсотках від валового внутрішнього продукту (ВВП) становили 14%, як і в Італії та Польщі (OECD, 2022^[10]). Значне падіння місцевих витрат між 2019 і 2020 роком означало, що в цей час місцеві витрати фактично скоротилися в реальному вираженні (-13%).

Місцеві органи влади України продовжують залишатися важливими державними роботодавцями, хоча й меншою мірою, ніж у 2015 році. У той час як у 2015 році частка місцевих витрат на персонал становила близько 56%, до 2019 року цей показник знизився до 45% і залишався стабільним у 2020 році (Рисунок 5.2). Це нижче середніх показників 2019 року для ЄС-28 (51%), ОЕСР (62%) і Польщі (53%) (OECD, 2022^[10]). Скорочення між 2015 і 2020 роком можна пояснити тим фактом, що протягом цього шестирічного періоду витрати на персонал національного уряду зростали швидше (298%), ніж у місцевих урядах (194%). Крім того, цей період збігається з розгортанням процесу об'єднання муніципалітетів. У реальному вираженні місцеві витрати на персонал залишалися між 2015 і 2020 роками відносно стабільними.

Рисунок 5.2. Витрати місцевих органів влади на персонал, 2015-2020 рр.



Джерело: розробка автора на основі даних (IMF, 2022^[11]; World Bank, 2021^[13]).

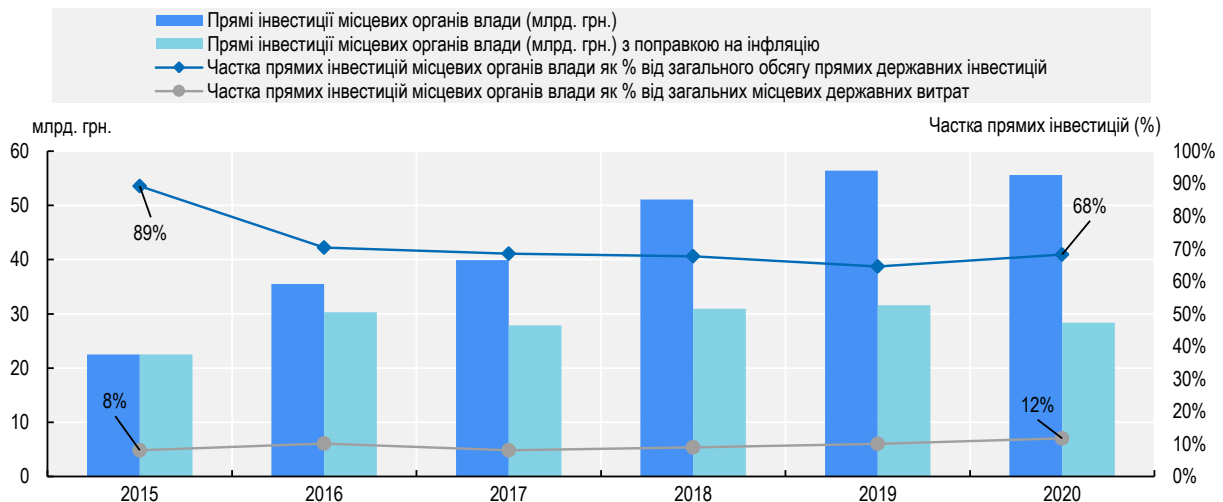
У період з 2015 по 2020 рік частка місцевих витрат на персонал у складі всіх місцевих державних витрат коливалася між 26% і 44%, досягнувши піку в 2020 році (IMF, 2022^[11]). Помітне зростання між 2019 і 2020 роком – з 32% до 44% – відображає різке падіння загальних витрат місцевих урядів і збільшення номінальних витрат на персонал. У 2019 році частка місцевих витрат на персонал у складі всіх місцевих державних витрат була подібною до середнього показника ЄС-28 (обидва 32%), але меншою, ніж показники ОЕСР (35%) і Польщі (38%) (OECD, 2022^[10]).

Частка місцевих інвестицій у загальних місцевих витратах дещо зросла

У період з 2015 по 2020 рік прямі інвестиції місцевих органів влади зросли як у номінальному, так і в реальному вираженні (147% і 26% відповідно) (Рисунок 5.3). Водночас частка місцевих прямих інвестицій у відсотках від загального обсягу прямих державних інвестицій впала на 21 процентний пункт. Незважаючи на падіння з 89% у 2015 році до 68% у 2020 році, частка місцевих інвестицій у

загальному обсязі прямих державних інвестицій залишалася значно вищою за середні показники ЄС-28 (54%) та ОЕСР (56%), а також Польщі (49%). Вона була подібною до частки Колумбії (69%), Німеччини (68%), Японії (70%) і Швейцарії (68%) (OECD, 2022^[10]). Таким чином, місцеві органи влади України продовжують відігравати ключову роль у державних інвестиціях. З 2015 по 2020 рік частка прямих інвестицій місцевих органів влади України в усіх місцевих видатках зросла лише злегка – з 8% до 12%.

Рисунок 5.3. Прямі інвестиції місцевих органів влади, 2015-2020 рр.



Джерело: розробка автора на основі даних (IMF, 2022^[11]; World Bank, 2021^[13]).

Ці фінансові показники слід інтерпретувати з обережністю, оскільки області та райони складаються як з децентрованих, так і з децентралізованих утворень. Це означає, що частини їхніх бюджетів, хоча й класифікуються як «сектор місцевого уряду» в національних рахунках, повинні класифікуватися як «сектор центрального уряду». Наприклад, облвиконкоми не обираються. Вони представляють центральний уряд і підпорядковуються призначеному президентом губернатору області. І навпаки, обласні та районні ради мають відносно невеликі повноваження. Як наслідок, подані вище дані мають тенденцію до переоцінювання ваги місцевого сектора.

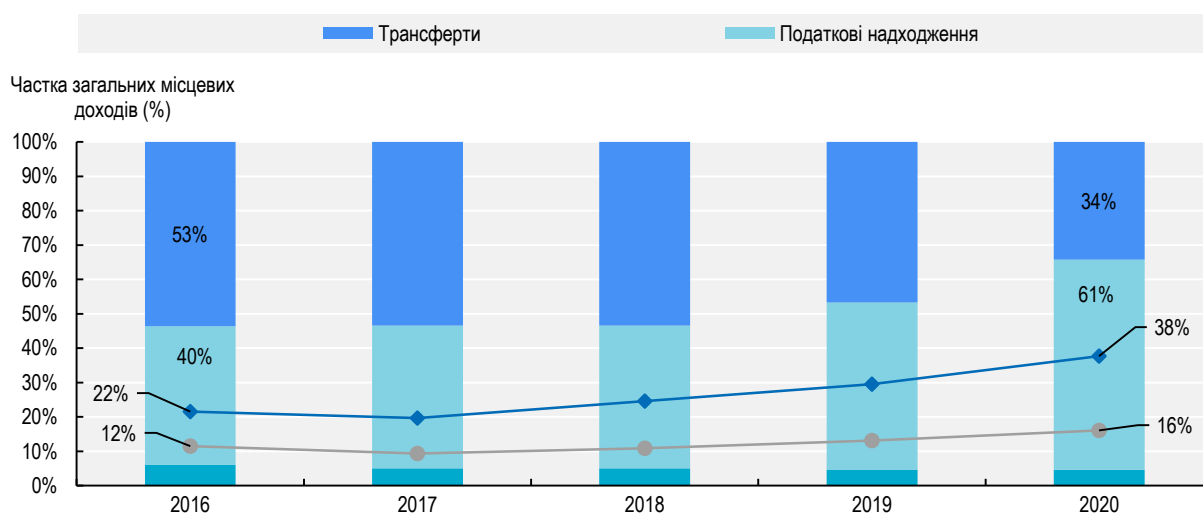
Трансферти центрального уряду залишаються основним джерелом місцевих доходів

Між 2016 і 2020 роком місцеві доходи значно зросли в номінальному вираженні: з 366 млрд. грн. у 2016 році до 471 млрд. грн. у 2020 році. Однак, з урахуванням інфляції, за цей п'ятирічний період місцеві доходи фактично знизилися на 23% (CabMin, 2021^[5]; World Bank, 2021^[13]). За ці ж роки місцеві податкові надходження як частка загальних державних податкових надходжень зросли з 22% до 25%. Хоча цей показник є нижчим, ніж середній по ОЕСР у 2019 році, який становить 31%, він є трохи вищим, ніж у ЄС-28 (23%) і Польщі (20%) (OECD, 2022^[10]; IMF, 2022^[11]). Однак ця зміна супроводжувалася зменшенням частки місцевих надходжень у загальних державних надходженнях: з 40% у 2016 році до 28% у 2020 році. За п'ятирічний період доходи національного уряду зросли на 182% порівняно зі 128% для місцевих органів влади.

У період з 2016 по 2020 рік частка трансфертів центрального уряду у складі всіх місцевих доходів значно впала – з 53% до 34% (Рисунок 5.4). Це менше, ніж середні показники для ОЕСР та ЄС-28 у 38% та 45% відповідно (IMF, 2022^[11]; OECD, 2022^[10]). Це також значно нижчий показник, ніж Польщі

(60%) (OECD, 2022^[10]). Значна частина цього скорочення відбулася між 2019 і 2020 роком (з 46% до 34%) (CabMin, 2021^[5]; OECD, 2022^[10]). Це пов'язано з рішенням уряду скоротити розмір кількох фондів, зокрема ДФРР, для створення «Стабілізаційного фонду для бороти з коронакризою», а також згаданими вище змінами механізмів фінансування охорони здоров'я та соціальних послуг. Оскільки трансферти центрального уряду часто є цільовими, це обмежує можливості місцевих органів влади адаптувати витрати до місцевих інвестиційних потреб. Загалом, зменшення залежності місцевого уряду від цільових міжбюджетних трансфертів збільшує їхню відносну фінансову автономію.

Рисунок 5.4. Зміна складу місцевих доходів, 2016-2020 рр.



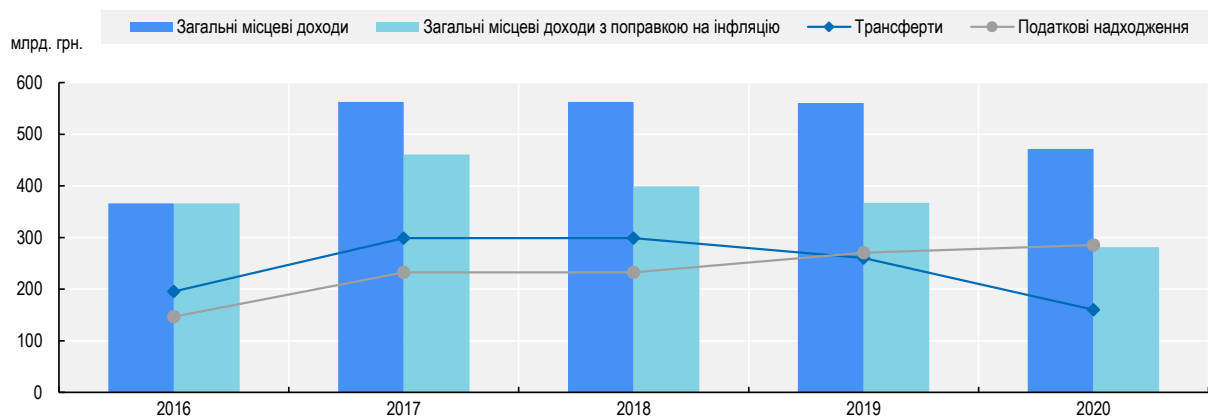
Примітка: Трансферти включають, серед інших елементів, дотації та субвенції з державного бюджету. Доходи від капітальних операцій, надходження від Європейського Союзу, іноземних урядів, міжнародних організацій та донорських установ, а також доходи від цільових бюджетних фондів виключені з цього переліку, оскільки протягом періоду 2016-2020 рр. кожне із цих джерел у середньому становило менше ніж 1% усіх місцевих доходів. Дотації з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам та субвенції з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам у цю таблицю не включені.

Джерело: Розробка автора за даними Кабінету Міністрів України (2021^[5])

Податки з власних джерел продовжують становити незначну частину доходів місцевого уряду

У період з 2016 по 2019 рік частка податкових надходжень, включаючи податки з власних джерел і спільні податки, у складі всіх місцевих доходів поступово зростає з 40% до 48% (Рисунок 5.4). Однак у 2020 році вона підскочила до 61% (CabMin, 2021^[5]; OECD, 2022^[10]). Це не було результатом зміни у повноваженнях місцевих органів влади щодо підвищення місцевих податків або збільшення частки спільних податків, які їм дозволено залишати. Скоріше, це відображає поступове збільшення податкових надходжень, а також помітне зменшення обсягу державних трансфертів між 2019 та 2020 роками в результаті створення «Стабілізаційного фонду для бороти з коронакризою» (Рисунок 5.5.). Крім того, така ситуація відображає зміни у фінансуванні окремих видатків, пов'язаних із соціальними послугами та охороною здоров'я.

Рисунок 5.5. Місцеві доходи від податків і трансфертів, 2016-2020 рр.



Примітка. Офіційні трансферти включають, серед іншого, дотації та субвенції з державного бюджету, а також дотації та субвенції з місцевих бюджетів. Загальні місцеві доходи включають міжбюджетні трансферти з державного бюджету.

Джерело: Розробка автора за даними Кабінету Міністрів України (2021^[5])

З 2016 по 2020 рік доходи, отримані від ПДФО як частина усіх місцевих доходів, що розподіляються між рівнями влади, зросли на 16 процентних пунктів. У 2020 році 38% усіх місцевих доходів надійшло від ПДФО (Рисунок 5.4) (CabMin, 2021^[5]; OECD, 2022^[10]).

Як більш детально пояснюється далі в цьому розділі, ПДФО та податок на прибуток підприємств (ПнП) є основними елементами системи фіскального вирівнювання країни, причому перший генерує найбільший рівень ресурсів. Наразі області отримують 15% ПДФО, муніципалітети отримують 60%, а 25% надходять національному уряду². Винятком є місто Київ, яке отримує 40% ПДФО, тобто 60% ПДФО, який утворюється в Києві, надходить до державного бюджету. Це робить критерії для розподілу ПДФО ключовим елементом у визначенні місцевої фіскальної спроможності, а отже, здатності інвестувати в ініціативи з регіонального та місцевого розвитку (OECD, 2018^[14]; Verkhovna Rada, 2022^[15]). ПнП, з іншого боку, розподіляється лише між областями та національним урядом. У 2020 році ПнП був джерелом 2% місцевих надходжень.

Як зазначалося раніше, податкові надходження складають значну частку загальних місцевих доходів, більшість з яких походить від спільних податків і відносно невелика частина від місцевих податків (тобто податку на майно, туристичного податку, єдиного податку та певних зборів з користувачів). Між 2016 і 2020 роком частка місцевих податків у складі всіх місцевих доходів залишалася відносно стабільною, коливаючись між 12% у 2016 році та 16% у 2020 році (CabMin, 2021^[5]; OECD, 2022^[10]). У 2020 році місцеві податки становили 27% доходів, отриманих місцевими органами від податків і зборів, у тому числі перерозподілених центральним урядом (Рисунок 5.6). Це на два відсоткові пункти менше, ніж у 2016 році (29%). Ця ситуація відображає обмежені законодавчі зміни, спрямовані на розширення можливостей місцевих органів влади підвищувати податки.

Рисунок 5.6. Розбивка місцевих податків і зборів, 2020 р.



Примітка: Розбивка податків згідно з інформацією, наданою Кабінетом Міністрів. До категорії «Місцеві податки» входять податок на майно (крім податку з власників транспортних засобів), туристичний податок, єдиний податок та окремі збори з користувачів.

Джерело: Розробка автора з даними (CabMin, 2021^[5])

Частка місцевих витрат на освіту та економічний розвиток у загальних місцевих видатках зросла

Між 2016 і 2020 роком відбулися важливі зміни в моделях видатків місцевих органів влади. Зокрема, частка видатків місцевого уряду на освіту зросла з 27% до 42%, на економічний розвиток з 10% до 20% і на загальні державні послуги з 5% до 10% (Таблиця 5.1). Фактично місцеві витрати на ці три функціональні сфери значно зросли як у номінальному, так і в реальному вираженні. І навпаки, частка місцевих видатків на соціальний захист у загальних місцевих видатках суттєво зменшилася з 30% у 2016 році до 5% у 2020 році. Частково це пов'язано з тим, що в останні роки деякі виплати сім'ям з дітьми фінансувалися з державного, а не з місцевих бюджетів (U-LEAD, 2021^[16]). Крім того, з 2019 по 2020 рік частка місцевих витрат на охорону здоров'я в загальних місцевих видатках також зменшилася, оскільки фінансування певних витрат було централізованим (U-LEAD, 2022^[7]).

Таблиця 5.1. Розподіл видатків місцевого бюджету за функціями, 2016-2020 рр.

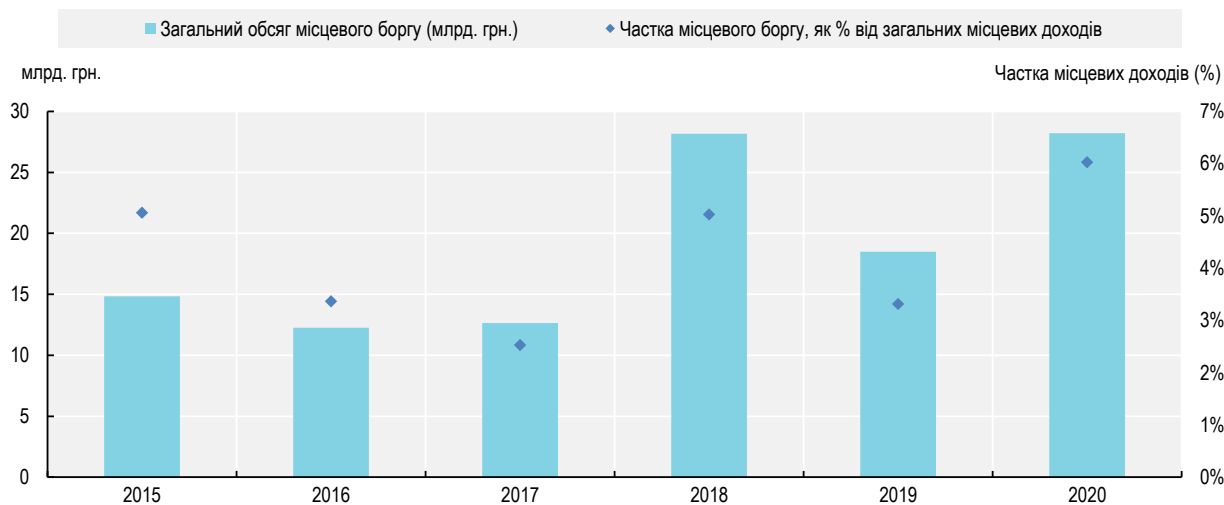
Функціональна сфера	2016 р.		2020 р.		
	млрд. грн.	Частка в загальних витратах	млрд. грн.	млрд. грн. (з поправкою на інфляцію)	Частка в загальних витратах
Загальні державні послуги	19	5%	48	29	10%
Захист	0	0%	0	0	0%
Громадський порядок і безпека	0	0%	2	1	0%
Економічна діяльність	35	10%	94	56	20%
Охорона навколишнього середовища	1	0%	2	1	1%
Житло та благоустрій	18	5%	32	19	7%
Охорона здоров'я	63	18%	51	30	11%
Відпочинок, культура та релігія	12	3%	22	13	5%
Освіта	95	27%	199	119	42%
Соціальний захист	106	30%	24	14	5%
Всього	349	100%	475	283	100%

Джерело: розробка автора на основі даних (IMF, 2022^[11]).

Місцевий борг майже подвоївся за п'ять років, але залишається відносно низьким

З 2015 по 2020 рік місцевий борг зріс у номінальному вираженні майже вдвічі – з 14,8 млрд. грн. до 28,2 млрд. грн. Однак Україна повідомила лише про його незначне збільшення у складі загального місцевого доходу – з 5% у 2015 році до 6% у 2020 році (Рисунок 5.7). Крім того, з урахуванням інфляції у 2020 році місцевий борг був приблизно таким же, як і в 2015 році. Також, місцевий борг продовжує становити лише дуже невелику частину всього державного боргу, коливаючись між 0,6% і 1,4% між 2015 і 2020 роками, що значно нижче середніх показників ЄС-28 (14,5%) та ОЕСР (22%) 2019 року. Вона також є значно нижчою, ніж частка місцевого боргу в загальному державному боргу Польщі (8,9%) (OECD, 2022^[10]). Порівняно з країнами-членами ОЕСР, лише Греція (0,5%) має нижчий місцевий борг у складі всього державного боргу. Таку тенденцію можна пояснити тим, що за останні роки не було внесено суттєвих змін до законодавчої та нормативно-правової бази щодо запозичень місцевими органами влади. Таким чином, фактично позичати можуть тільки обласні та міські ради.

Рисунок 5.7. Місцевий борг, 2015-2020 рр.



Джерело: розробка автора на основі даних (IMF, 2022^[11]; World Bank, 2021^[13]).

Наведені вище дані висвітлюють кілька ключових проблем і викликів щодо асигнування та фінансування регіонального розвитку, які будуть досліджені в наступних розділах. Це система розподілу ПДФО, різноманітні міжбюджетні субвенції і дотації, що використовуються для фінансування проектів регіонального та місцевого розвитку, а також інвестиційна спроможність органів місцевого самоврядування після реформ об'єднання.

Вплив фіскального вирівнювання та розподілу ПДФО на регіональну нерівність

Незважаючи на те, що український механізм фіскального вирівнювання не був спеціально задуманий як інструмент підтримки фінансування регіонального розвитку, він, через розподіл ПДФО, суттєво впливає на здатність місцевих органів влади фінансувати надання основних послуг, а також здійснювати стратегічні інвестиції. Таким чином, важливо зрозуміти, як працює механізм фіскального вирівнювання та якою мірою певні його аспекти можуть перешкоджати впливу політики регіонального розвитку України. Наприклад, механізм розподілу ПДФО дозволяє компаніям із кількома офісами зараховувати ПДФО своїх працівників муніципалітету, у якому зареєстровані компанії, – часто більшим муніципалітетам – і не обов'язково тому, де живуть або працюють їхні працівники. Це підриває спроможність менших муніципалітетів фінансувати надання послуг та інвестиції, що вимагає значного горизонтального вирівнювання для компенсації принаймні частини фіскальних диспропорцій між муніципалітетами.

Обмежені дані щодо впливу системи вирівнювання на територіальну конвергенцію

Фіскальне вирівнювання – передача фінансових ресурсів місцевим органам влади та між ними (Вкладка 5.2) – може дозволити місцевим урядам надавати своїм жителям подібні рівні державних послуг за порівнянних рівнів оподаткування шляхом вирівнювання фіскальних можливостей між різними місцевими урядами (OECD/KIPF, 2016^[17]; OECD, 2021^[18]). Вирівнювальні трансферти зазвичай є нецільовими, як у випадку з Україною, що збільшує відносну фіскальну автономію юрисдикцій, які в іншому випадку мали б менше ресурсів.

Вкладка 5.2. Фіскальне вирівнювання

Фіскальне вирівнювання може бути необхідним для зменшення регіональних диспропорцій, зокрема регіональних відмінностей у фіскальній спроможності та потребах місцевих урядів у витратах. Це особливо важливо в контексті процесу децентралізації. Без належних коригувальних механізмів децентралізація може призвести до збільшення нерівності між місцевими органами влади, залежно від їхнього географічного розташування, соціально-економічних особливостей, обмежень потенціалу та фіскального потенціалу. Шляхом перерозподілу коштів від заможніших урядів до тих, які стикаються з вищими витратами на душу населення або меншими доходами на душу населення, системи фіскального вирівнювання сприяють принципам солідарності та територіальної єдності.

Подвійні функції фіскального вирівнювання – сприяти рівності, одночасно забезпечуючи автономію, – створюють для політиків ключове завдання: розробити систему, яка дозволить надавати диференційовані суспільні блага відповідно до регіональних і місцевих потреб, одночасно забезпечуючи надання сумірних рівнів державних послуг серед місцевих урядів. Вирішуючи цю проблему, важливо пам'ятати про економічні цілі, які лежать в основі вирівнювання, такі як сприяння регіональній конвергенції та стимулювання зростання або ж пом'якшення економічних втрат, пов'язаних із міжрегіональними відмінностями, які можуть виникнути внаслідок міграції всередині країни.

Різні способи фіскального вирівнювання

Загалом можна виділити три типи фіскального вирівнювання: доходів, витрат та заповнення прогалин.

- **Вирівнювання доходів** спрямоване на зменшення відмінностей у фіскальних можливостях місцевих урядів (на душу населення). Прикладом країн із системою вирівнювання доходів є Німеччина та Канада. Вирівнювання доходів може стимулювати місцеві уряди підвищувати податкові ставки (тобто порогові значення), щоб зменшити базу оподаткування та отримати вищі дотації на вирівнювання. Встановлення граничних і мінімальних розмірів податкових ставок може скоротити такі стратегічні дії місцевих органів влади.
- **Вирівнювання витрат** має на меті компенсувати місцевим урядам вищі витрати на душу населення порівняно з іншими місцевими органами влади, щоб вони не стикалися з надмірним тягарем у наданні базового рівня державних послуг. Системи вирівнювання кількох держав-членів ОЕСР (наприклад, Естонії, Литви та Норвегії) об'єднують компоненти вирівнювання витрат і доходів. Вирівнювання витрат, яке базується на фактичних видатках, може дати місцевим урядам стимул збільшувати свої бюджети та призвести до збільшення вирівнювальних виплат. Крім того, виплати для вирівнювання витрат, які мають на меті компенсацію невеликим муніципалітетам з відносно високими витратами на забезпечення функціонування школи чи лікарні, можуть перешкодити їм інвестувати в заходи щодо зменшення витрат на надання послуг, наприклад, шляхом об'єднання чи міжмуніципального співробітництва.
- **Вирівнювання для заповнення прогалин** має на меті подолати розрив між витратами та доходами на душу населення для кожного місцевого уряду, замість того, щоб розглядати якусь частину бухгалтерської книги окремо. Кілька держав-членів ОЕСР, включаючи Австралію, Італію та Японію, загально визнано мають системи вирівнювання для заповнення прогалин.

Більшість систем поєднують елементи цих трьох способів фіскального вирівнювання. Вирівнювання може відбуватися вертикально, від вищих рівнів влади до фінансово слабших нижчих рівнів влади, або горизонтально, через той самий рівень влади від заможніших юрисдикцій до бідніших.

Складність полягає в розробці системи, яка може поєднати принципи солідарності та справедливості з економічною ефективністю. Крім того, політики повинні забезпечити, щоб внаслідок застосування системи вирівнювання, місцеві органи влади отримували стимули для розвитку їхньої економічної та фіскальної бази, а також для вжиття заходів з покращення якості та економічної ефективності надання послуг на місцевому рівні.

Джерела: розробка автора на основі (OECD/KIPF, 2016^[17]; Dougherty and Forman, 2021^[19]; OECD, 2007^[20]; OECD, forthcoming^[21]).

Хоча певні дані вказують на те, що фіскальна децентралізація сприяє регіональній конвергенції, існує дискусія щодо того, чи може фіскальне вирівнювання у своїх намаганнях виправити короткострокові диспропорції у фіскальній спроможності насправді перешкоджати довгостроковим стимулам розвитку (Bartolini, Stossberg and Blöchliger, 2016^[22]). У зв'язку з цим важливо зазначити, що політика фіскального вирівнювання, як правило, не спрямована на зменшення нерівності в доходах або стимулювання територіально збалансованого економічного зростання, які є цілями, що зазвичай пов'язані з політикою регіонального розвитку (OECD, forthcoming^[21]).

Дані по провінціях Канади показують, що вирівнювальні виплати сприяють збільшенню непродуктивних витрат, уповільнюючи конвергенцію (Hailemariam and Dzhamashev, 2018^[23]). І навпаки, дослідження німецьких муніципалітетів виявило, що збільшення ставок вирівнювання може призвести до менш викривленого вибору оподаткування місцевими органами влади, що може сприяти росту та продуктивності (Holm-Hadulla, 2020^[24]). Крім того, аналіз ОЕСР вказує на відсутність суттєвої кореляції між фіскальним вирівнюванням і рівністю регіональних доходів (OECD, forthcoming^[21]).

Водночас політика фіскального вирівнювання та політика регіонального розвитку можуть доповнювати одна одну. Навіть якщо цілі та цільові групи фіскального вирівнювання та політики регіонального розвитку будуть різними, результати обох інструментів тісно пов'язані. Наприклад, «політика регіонального розвитку, успішна щодо зменшення регіональних розбіжностей у доходах, може зменшити потребу в щедрих схемах фіскального вирівнювання» (OECD, forthcoming^[21]). Однак обидва інструменти не слід плутати. Вирівнювання має бути основною метою вирівнювальних трансфертів, так само як кошти на регіональний розвиток повинні використовуватися для стимулювання регіонального розвитку. Поєднання занадто багатьох цілей в одній програмі дотації чи трансферту може призвести до надто складної системи, яка в результаті не зможе досягти своїх цілей.

Недавні зміни української системи вирівнювання роблять її більш справедливою

Зміни до Бюджетного кодексу України від 2014 року запровадили механізм вирівнювання не видатків, а доходів місцевого бюджету. Цей механізм опирається на два податки: податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) та податок на прибуток підприємств (ПнП), причому перший генерує найвищий рівень ресурсів. Система, яка враховує доходи під час розрахунку вирівнювальних дотацій, була розроблена для покращення горизонтальної рівності між органами місцевого самоврядування і уникає при цьому стимулювання муніципалітетів до підриву власної податкової спроможності (Вкладка 5.3) (OECD, 2018^[14]). До ухвалення змін до Бюджетного кодексу 2020 року система була незбалансованою, від чого вигравали ті місцеві органи влади, які мали найменші обов'язки з надання послуг.

Вкладка 5.3. Системи вирівнювання України: базові та реверсні дотації

В Україні існує два механізми горизонтального вирівнювання: один для областей і один для муніципалітетів. В їхній основі лежать наступні елементи:

1. Населення місцевого уряду (області або муніципалітети);
2. Отримані спільні податкові надходження: ПДФО та ПнП у випадку областей та ПДФО у випадку муніципалітетів;
3. Індекс податкоспроможності кожної області та муніципалітету. Це співвідношення між податкоспроможністю місцевого бюджету на одну особу та середньою податкоспроможністю на одну особу бюджетів того самого рівня місцевого управління (наприклад, муніципалітетів чи областей).

Індекс податкової спроможності визначає, які місцеві органи влади отримають базову дотацію, які сплачуватимуть реверсну дотацію, а на які цей механізм не матиме впливу.

Області та муніципалітети з індексом податкоспроможності менше 0,9 (вимірюється порівняно з середнім показником по країні) отримують базову дотацію в розмірі до 80% різниці між їх податкоспроможністю та пороговим значенням 0,9. Однак, якщо їх індекс податкоспроможності перевищує 1,1, тоді 50% надлишку доходів (тобто 50% надходжень від ПДФО, які перевищують порогове значення 1,1) вираховуються та повертаються до державного бюджету через реверсну дотацію. Місцеві органи влади з доходами від 90% до 110% від середнього по країні не мають права на компенсації чи відрахуванням.

Як наслідок, вирівнювальні трансферти не дозволяють ні біднішим місцевим органам влади обігнати один одного за фінансовою спроможністю, ні заможнішим опускатися нижче за фінансову спроможність. Крім того, навмисно підтримуючи вирівнювання нижче 100%, такий механізм спрямований на стимулювання розвитку надходжень з власних джерел. Вирівнюванню не підлягають місцеві доходи з джерел, відмінних від ПДФО та ПнП.

Використання системи вирівнювання як стимул для добровільного об'єднання

Як стимул для добровільного об'єднання в період реформи лише «міста районного значення», села та селища, які об'єдналися, змогли зберегти свою частку ПДФО (OECD, 2018^[14]). Це залишило необ'єднані муніципалітети без доступу до важливих державних ресурсів, необхідних для виконання адміністративних завдань або для фінансування надання послуг, що, можливо, посилює територіальну нерівність.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2018^[14]).

До 2021 року база вирівнювання для районів, міст обласного значення та об'єднаних муніципалітетів розраховувалася в сукупності. Це знизило базу вирівнювання для міст обласного значення, та водночас підвищило для районів та об'єднаних територіальних громад. Таким чином, за період 2016-2018 рр. міста обласного значення сплачували найбільше в систему ПДФО через реверсні дотації та отримували найменше взаємін через базові дотації (SKL International, 2019^[25]). І навпаки, райони, які мають обмежені обов'язки щодо надання послуг, найменше сплачували в систему³, але отримували від неї найбільше. Протягом цього ж періоду ефект конвергенції від системи вирівнювання був найвищим для районів і значно нижчим для міст обласного значення та об'єднаних муніципалітетів (SKL International, 2019^[25]). Згідно зі змінами до Бюджетного кодексу на 2020 рік, райони більше не отримують частку фонду ПДФО. Ця модифікація робить розподіл ПДФО більш співмірним із розподілом обов'язків між рівнями місцевого уряду.

Існуюча система розподілу ПДФО підриває зусилля щодо зменшення територіальної нерівності

ПДФО є наріжним каменем спроможності місцевого уряду фінансувати проекти регіонального та місцевого розвитку та підвищувати місцевий добробут. Проте спосіб, у який налаштовано механізм розподілу ПДФО, і зокрема роль компаній у розподілі податку, ризикує сприяти територіальним розбіжностям.

Приватні компанії відіграють значну роль у розподілі коштів ПДФО

Українська практика розподілу ПДФО муніципалітетам, в яких юридично зареєстрований роботодавець, а не за місцем проживання фізичної особи-платника, має три важливі наслідки. По-перше, великі компанії з офісами, розташованими по всій країні, зараховують ПДФО своїх співробітників в бюджет за місцем юридичної реєстрації компанії. Ці виплати можуть не відповідати місцю роботи (більшості) їхніх працівників. Це полегшує податкове адміністрування великих компаній, оскільки дає їм змогу зараховувати ПДФО лише одному місцевому органу влади. Це вигідно більшим муніципалітетам, де часто зареєстровані великі компанії, за рахунок менших, часто сільських громад. У свою чергу, це збільшує потребу у вирівнюванні та вимагає, щоб система базових/реверсних дотацій була більшою, ніж це необхідно (Вкладка 5.3). По-третє, це створює умови, коли компанії можуть використовувати ПДФО як розмінну монету в переговорах з місцевою владою, оскільки компанії можуть змінити місце реєстрації (і, відповідно, місце розподілу ПДФО). Це дає їм значну перевагу на переговорах (наприклад, щодо сприятливих умов діяльності) перед місцевими органами влади, які не хочуть ризикувати втратою коштів від ПДФО (KSE, 2021^[26]).

Чинна система розподілу ПДФО може підірвати демократичний контроль

Нинішній зв'язок між розподілом ПДФО та місцем роботи (або, точніше, місцем реєстрації компанії) ризикує підірвати ситуацію з місцевим демократичним контролем. В принципі, чим більше доходи та витрати муніципалітету визначаються демократично обраними радами, тим вища ймовірність того, що вони ухвалюватимуть планові та бюджетні рішення, які сприятимуть задоволенню потреб і запитів мешканців. Розподіл ПДФО на основі місця проживання – часто місця, де найбільший попит на такі послуги, як громадський транспорт, освіта, охорона здоров'я тощо, – може посилити рівень демократичного контролю. Однак позитивний ефект, який може мати зміна розподілу ПДФО за місцем проживання на рівень демократичного контролю, залежить від розміру механізмів вирівнювання. Наявність відносно великої системи вирівнювання, в якій багато муніципалітетів або отримують базову дотацію, або сплачують зворотну дотацію, може послабити прямий зв'язок між платниками податків та місцевими лідерами. Однак наразі українські муніципалітети, в яких зареєстровані великі компанії з кількома офісами, можуть витрачати ПДФО, виплачені людьми, які не живуть і не працюють у їхній місцевості, які не голосують за них і перед якими вони не є політично підзвітними.

Можливі серйозні наслідки альтернативних систем розподілу ПДФО

На початку 2021 року Офіс президента України своїм указом дав Кабінету міністрів три місяці на подання законопроекту про зарахування частини ПДФО до місцевих бюджетів за зареєстрованим місцем проживання платників податків. У відповідь було представлено понад десяток різних поправок, які розглядалися, коли Росія почала широкомасштабне вторгнення в Україну 24 лютого 2022 року.

Деякі з цих пропозицій передбачали розподіл ПДФО місцевим органам влади залежно від місця роботи людей; тоді як інші пропонували, щоб розподіл ПДФО ґрунтувався на місці проживання або на гібридній системі, яка пов'язана як з місцем роботи, так і з місцем проживання (Levitas, 2021^[27]).

Більш детальний погляд на те, як деякі європейські країни, такі як Хорватія та Румунія, керують розподілом податку на доходи, відкриває плюси та мінуси, пов'язані з різними запропонованими моделями. До них належать ступінь складності моделей, які мають бути запроваджені, стимули, які вони можуть надати місцевим органам влади для посилення економічного розвитку, а також потреба в потужній системі вирівнювання для компенсації будь-яких територіальних диспропорцій у надходженнях від ПДФО (Таблиця 5.2).

Таблиця 5.2. Переваги та недоліки альтернатив українській системі розподілу ПДФО

Опис і приклади	Переваги	Недоліки
Національний збір ПДФО. Деякі країни, такі як Словачка Республіка, виділяють певну частку національного ПДФО для місцевих органів влади, а потім розподіляють ці кошти між ними за формулою, що базується головним чином на кількості населення.	- Відносна простота моделі. Ніякої конкретної інформації про місце роботи працівника не потрібно. - Будь-яка річна зміна суми ПДФО, що збирається на національному рівні, однаково вплине на всі органи місцевого самоврядування. Це поєднує обсяг виплат ПДФО з будь-якими змінами в загальній економіці.	- Оскільки розподіл коштів ПДФО не прив'язаний до ПДФО, створеного на кожній території, органи місцевого самоврядування не мають чіткого фіскального стимулу для стимулювання місцевої зайнятості.
Сплата ПДФО за місцем проживання. Такі країни, як Бельгія, Хорватія, Італія та Швеція, пов'язують виплату ПДФО з місцем проживання працівників. У Хорватії муніципалітетам і містам дозволено встановлювати надбавку до ПДФО.	- Ця система пов'язує фінансові інтереси електорату місцевих органів влади із ефективністю останніх, таким чином слугуючи стимулом для місцевих урядів розвивати свою економіку. - Надання місцевим органам влади можливості впливати на місцеву ставку ПДФО може слугувати інструментом посилення політичної відповідальності. Однак цей позитивний ефект може бути зведений нанівець потребою у великій системі вирівнювання.	- Потрібна потужна система вирівнювання, інакше непродуктивні громади та громади з високою часткою неофіційної зайнятості не отримають достатньо коштів від ПДФО. - Ця модель може створити стимули для муніципалітетів залучати високооплачуваних працівників, ризикуючи отримати ефект джентрифікації. - Модель не дає муніципалітетам прямих стимулів для збільшення місцевої зайнятості. - Інститути, які займаються збором та розподілом коштів, вимагають актуальних детальних даних про місце проживання громадян, і створюють ефективні механізми для обміну інформацією.
Сплата ПДФО за місцем роботи. У системі, подібній до тієї, що використовується в Румунії, розподіл ПДФО базується на місці, де люди фактично працюють, а не на місці, де зареєстровані їхні роботодавці. Національний уряд відповідає за розподіл ПДФО.	- Ця система є потенційно політично привабливою через відносну простоту реформи порівняно з іншими альтернативами.	- Місто Київ та міста з великими міськими центрами будуть «перефінансовані» за рахунок навколишніх муніципалітетів, де живуть міські працівники. - Щоб компенсувати цей ефект, система вирівнювання (наприклад, базові та реверсні дотації) може бути більшою, ніж для деяких альтернативних моделей.
Гібридна система розподілу ПДФО. У такій системі – варіант, який зараз обговорюється у Верховній Раді – розподіл ПДФО відбуватиметься частково за місцем проживання та частково за місцем роботи.	- Ця система має потенціал для компенсації місцевим органам влади витрат, які вони несуть під час надання послуг, таких як громадський транспорт, людям, які працюють, але не проживають у їхній юрисдикції, і навпаки.	- Для цієї системи потрібна актуальна інформація як про місце проживання, так і про місце роботи людей, що ускладнює керування нею.

Джерело: розробка автора на основі (Levitas, 2021^[27]; Hrvatski sabor, 2017^[28]; Hrvatski sabor, 2020^[29]; Miličević, Bubaš and Majić, 2019^[30]; Verkhovna Rada, 2021^[31]; OECD, 2018^[14]).

Зміни у системі розподілу ПДФО передбачають визначення потенційних «переможців» і «невдах» і прийняття коригувальних політичних рішень

Уряду слід розглянути можливість реформи ПДФО на основі місця проживання, оскільки вона має найвищий потенціал для забезпечення муніципалітетів фінансовими ресурсами, які відповідають

попиту на державні послуги та інвестиції, а також посилює місцеву політичну підзвітність. Проте знадобиться попереднє дослідження, щоб визначити, як реформа вплине на фінансове здоров'я різних місцевих органів влади, а також держави. Згідно зі звітом за 2021 рік зміна розподілу ПДФО за місцем проживання платника податків збільшить доходи від ПДФО бідніших сільських муніципалітетів на 50–70% (U-LEAD, 2021^[32]). Уважно слід поставитися до питання компенсації Києву, який потенційно може найбільше втратити при розподілі ПДФО за місцем проживання. Україні слід також розглянути можливість надання більшим муніципалітетам певної свободи дій для встановлення додаткового збору, оскільки вони також можуть програти, якщо розподіл ПДФО базуватиметься на місці проживання. Тут можна наслідувати приклад Хорватії (Таблиця 5.2). Дослідження попереднього впливу також слід використовувати для оцінки наслідків прив'язки розподілу ПДФО до місця проживання для муніципальних відмінностей в доходах від ПДФО, що впливає на розмір горизонтальної системи фінансового вирівнювання.

Будь-яка реформа механізму розподілу ПДФО має забезпечити, щоб такий розподіл між областями та муніципалітетами виконувався державою, а не роботодавцями. Це вимагає інвестування в кращі системи обробки інформації та даних. Розробка та функціонування таких систем передбачає тісну співпрацю Державної казначейської служби, Міністерства фінансів (Мінфін) та Міністерства цифрової трансформації. У лютому 2022 року було створено онлайн-сервіс зі зміни місця проживання, який може стати важливою сходинкою до змін механізму нарахування ПДФО, оскільки дає державі можливість отримувати поточну інформацію про місце проживання громадян. Це особливо актуально з огляду на велику кількість внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Уряд також міг би розглянути можливість створення робочої групи, до складу якої входили б представники всіх відповідних сторін (тобто муніципалітетів, областей і міста Києва), а також установ державного рівня для обговорення результатів попереднього дослідження та визначення можливостей для політичних втручань, які підвищать ефективність та результативність реформи розподілу ПДФО. Крім того, необхідно уважно стежити за розгортанням реформи, щоб оцінити її вплив на фінансову спроможність місцевих органів влади. Зокрема, це допоможе визначити, як реформа впливає на інвестиційну спроможність муніципалітетів, а також визначити будь-які негативні зовнішні ефекти, які потребують подальшого втручання.

Будучи ключовим джерелом нецільових надходжень для муніципалітетів, областей і міста Києва, ПДФО має ключове значення для їхньої спроможності фінансувати проекти регіонального та місцевого розвитку та підвищувати місцевий добробут. Таким чином, більш справедливий механізм розподілу ПДФО має бути невід'ємною частиною будь-яких зусиль, спрямованих на посилення системи фінансування регіонального розвитку в Україні.

Фонди регіонального розвитку в Україні

У 2019 році фінансова підтримка Урядом України регіонального та місцевого розвитку була приблизно в сім разів більшою, ніж у 2015 році (U-LEAD, forthcoming^[11]). Цьому збільшенню сприяло створення різних міжурядових дотацій та субвенцій. Однак ефективність цих фондів підірвана низкою проблем, таких як фрагментована та відносно нестабільна фінансова система, акцент на фінансуванні «жорсткої» регіональної та місцевої інфраструктури та переважання невеликих місцевих проектів. Це впливає на здатність національних і місцевих урядів підвищувати регіональну конкурентоспроможність та прискорювати зростання. Найголовніше те, що нинішня структура багатьох дотацій і субвенцій для регіонального та місцевого розвитку може посилити, а не зменшити регіональні відмінності.

Розростання кількості фондів регіонального та місцевого розвитку призводить до фрагментарності прийняття рішень

Субвенції та дотації, спрямовані на регіональний або місцевий розвиток в Україні, були в надлишку. Загалом у 2015–2019 роках було реалізовано 110 дотацій та субвенцій регіонального та місцевого розвитку на загальну суму бюджетних асигнувань 209 млрд. грн. За цей період частка місцевого фінансування як відсоток державних витрат зросла з 2,1% у 2015 році до 6,5% у 2019 році. Воно також стало більш фрагментованим, із суттєвим зростанням кількості щорічних дотацій і субвенцій між 2015 та 2019 роками (U-LEAD, forthcoming^[1])⁴. Така ситуація робить адміністрування фінансування дорожчим і може призвести до накладок. Вона також може ускладнити розуміння місцевими органами влади відповідних нормативних актів, а також, чи мають вони право подавати заявку на отримання державних коштів.

110 дотацій та субвенцій було реалізовано 20-ма різними суб'єктами, включаючи Міністерство розвитку громад та територій (Мінрегіон), Мінфін, 11 профільних міністерств та три обласні державні адміністрації. Менше ніж 25% бюджетних асигнувань на фонди регіонального та місцевого розвитку були відповідальністю Мінрегіону, що підриває його роль у підтримці регіонального розвитку в усьому уряді та фрагментує прийняття рішень (U-LEAD, forthcoming^[1]). Лише три з дев'яти найбільших дотацій і субвенцій на регіональний та місцевий розвиток – на суму понад 5 млрд. грн. протягом 2015-2019 років – перебували в управлінні Мінрегіону (Таблиця 5.3).

Таблиця 5.3. Найбільші дотації на регіональний та місцевий розвиток в Україні з 2015 по 2019 рік

Назва субвенції	Обсяг за період 2015-2019 рр. (грн.)	Роки впровадження	Керуюча установа	Конкурентна/неконкурентна основа	Галузева/географічна спрямованість
Субвенція на автомобільні дороги державного значення	56 624 815 507	2015-2019	Укравтодор	Неконкурентна	Галузева
Субвенція на місцеві дороги загального користування	26 207 118 000	2018-2019	Укравтодор	Неконкурентна	Галузева
Субвенція на соціально-економічний розвиток	17 724 516 171	2015-2019	Мінфін	Конкурентна	Міжгалузева
ДФРР	17 446 036 426	2015-2019	Мінрегіон	Конкурентна	Міжгалузева
Покращення трас (Львів-Умань та Біла Церква-Херсон)	8 685 483 727	2017-2019	Укравтодор	Неконкурентна	Галузева та географічна
Субвенція на місцеву інфраструктуру	6 301 027 665	2016-2019	Мінрегіон	Неконкурентна	Галузева
Субвенція на охорону здоров'я в сільській місцевості	6 000 000 000	2017-2019	Мінрегіон	Конкурентна	Галузева

Примітка. Ця діаграма включає лише дотації на суму понад п'ять мільярдів гривень у період з 2015 по 2019 роки. Дві інші ініціативи, де витрати перевищили п'ять мільярдів гривень, включали «Фінансову підтримку виробників сільськогосподарської продукції» та «Державну підтримку тваринництва, зберігання та переробки сільськогосподарської продукції, рибного господарства (розведення риби)». Однак вони були виключені з аналізу ОЕСР через їх галузеву спрямованість.

Джерело: розробка автора на основі даних, отриманих з (U-LEAD, forthcoming^[1]).

Розростання кількості дотацій і субвенцій створює проблему координації, яка потенційно може підірвати ефективність витрачання коштів, якість впровадження та ефективність різних міжбюджетних трансфертів. Ситуація ускладнюється з огляду на описані у Розділі 4 проблеми, пов'язані з Міжвідомчим координаційним комітетом регіонального розвитку (МКК) і Конгресом місцевих і регіональних влад.

Щоб вирішити цю проблему, уряд має розглянути можливість перерозподілу більшої частки дотацій і субвенцій з обласного та місцевого бюджетів до єдиного фонду (наприклад, ДФРР), керованого Мінрегіоном. Це сприятиме досягненню головних цілей уряду у сфері регіонального та місцевого розвитку. Мінрегіон також має посилити свої зусилля щодо ефективної координації різних регіональних і місцевих фондів розвитку, навіть якщо такі фонди реалізуються іншими міністерствами.

Якщо об'єднання фондів вважатиметься політично недоцільним, введення в дію МКК як органу, який ефективно координуватиме політику регіонального розвитку та фінансування, стане ще терміновішим завданням. Україні слід розглянути можливість створення підкомітету в рамках МКК, мета якого могла б включати координацію розробки, реалізації та моніторингу механізмів фінансування регіонального розвитку України. Цьому підкомітету можна доручити моніторинг можливих накладок тематичної та географічної спрямованості різних дотацій. Він також може запропонувати схему моніторингу для оцінки ефективності різних механізмів фінансування для підтримки досягнення основних цілей урядової політики регіонального розвитку. Більше того, він міг би функціонувати як форум для обговорення політичних та законодавчих рішень проблем, пов'язаних із такими питаннями, як спроможність місцевих органів влади надавати співфінансування та їхні людські ресурси для управління інвестиційними процесами. Консультативний комітет з фінансів та адміністрування місцевого самоврядування Фінляндії пропонує деякі ідеї для розгляду. Хоча він зосереджений головним чином на фінансах місцевого самоврядування, обсяг його функцій, його склад і частота його засідань можуть згодитися як приклад, якщо Україна вирішить створити підкомітет з фінансування регіонального розвитку в рамках МКК (Вкладка 5.4).

Вкладка 5.4. Консультативний комітет Фінляндії з фінансів та адміністрування місцевого самоврядування

Закон про місцеве самоврядування передбачає створення «Консультативного комітету з питань фінансів та адміністрування місцевого самоврядування». Комітет є основним учасником процедури переговорів між національним урядом і муніципалітетами. Його основна функція полягає в тому, щоб забезпечити форум, де можна, поміж іншого, обговорювати такі теми, як:

- Плани розвитку та запропоноване законодавство, пов'язане з фінансами та адмініструванням місцевого самоврядування.
- Пропозиції щодо фінансів та адміністрування місцевого самоврядування.
- Розподіл витрат між державними та місцевими органами влади.
- Інші важливі питання, що стосуються фінансів та адміністрування місцевого самоврядування.

До складу Комітету входять представники Міністерства фінансів, а також Міністерства освіти та культури, Міністерства соціальних справ та охорони здоров'я та Асоціації місцевих і регіональних органів влади Фінляндії. Консультативний комітет, який збирається від 10 до 15 разів на рік, може створювати різні технічні палати для сприяння обговоренню.

Джерело: Розробка автора на основі (Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2021^[33]; Ministry of Finance of Finland, 2022^[34]).

Можливі накладки між місцевими механізмами фінансування можуть призвести до неефективного використання коштів

Внаслідок розростання фондів регіонального та місцевого розвитку спостерігається значне тематичне дублювання субвенцій (Таблиця 5.4). Це може створити невизначеність серед місцевих органів влади щодо того, які установи відповідають за конкретну тему, і призвести до дублювання звітності. Яскравими прикладами цього є ДФРР та «Субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» (Додаток Вкладка 5.A.3) (CabMin, 2015^[35]; CabMin, 2012^[36]). Між 2015 та 2019 роками ці дві субвенції були майже однаковими за розміром і спрямовані на багато однакових інвестиційних цілей (наприклад, покращення енергоефективності, водопостачання, водовідведення чи тепломереж у місцевих громадах, а також придбання інфраструктури громадського транспорту) (Verkhovna Rada, 2014^[37]). Незважаючи на цю схожість, два фонди мають незалежне один від одного управління: ДФРР керує Мінрегіон, а Субвенцією на соціально-економічний розвиток – Мінфін.

Таблиця 5.4. Приклади потенційних накладок у сферах діяльності основних фондів регіонального та місцевого розвитку

Зона потенційних накладок	Джерела фінансування та керуюча установа
Придбання медичного обладнання	- Субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (Мінфін)
	- Субвенція на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості (Мінобл.)

Інвестиції в інфраструктуру місцевих доріг, ініціативи з енергоефективності, водопостачання та водовідведення	- ДФРР (Мінрегіон) - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (Мінрегіон)
Інвестиції в інфраструктуру місцевих доріг	- Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (Укравтодор) - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (Мінрегіон)

Джерело: Розробка автора на основі (CabMin, 2012^[36]), (CabMin, 2017^[38]), (CabMin, 2015^[35]), (CabMin, 2016^[39]).

Можливі часткові збіги між різними фондами самі по собі не означають неефективного використання ресурсів. Однак вони можуть створити ризик дублювання деяких державних ініціатив, спрямованих на підтримку регіонального та місцевого рівнів, що, в свою чергу, може, призвести до неефективного використання обмежених державних ресурсів. Особливо це може стосуватися накладок між тематично схожими бюджетними коштами, які адмініструються в окремих державних відомствах, таких як ДФРР та Субвенція на соціально-економічний розвиток (CabMin, 2015^[35]; CabMin, 2012^[36])

У зв'язку з цим уряд має розглянути питання об'єднання субвенцій та фондів, що тематично перетинаються, у консолідовані субвенції та фонди з кількома бюджетними лініями. Це сприяло б координації між урядовими центрами та гарантувало б, що безпосередньо залучені установи координують розробку, впровадження, а також механізми моніторингу та оцінки дотацій і субвенцій. Крім того, якщо буде створено підкомітет з фінансування регіонального розвитку, цьому координаційному органу можна буде доручити виявлення можливого дублювання запропонованих механізмів фінансування та забезпечення вжиття коригувальних заходів.

Витрати на регіональний розвиток зосереджені на «жорсткій» інфраструктурі

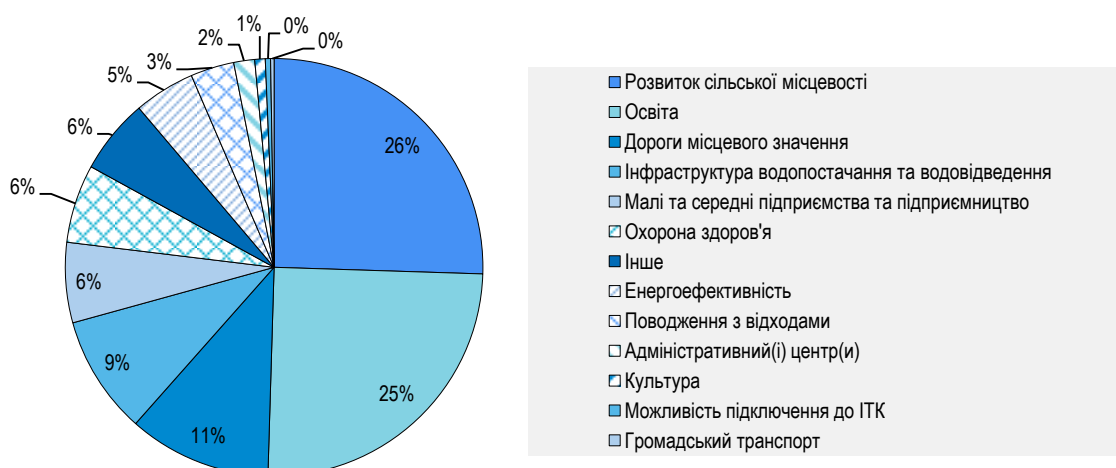
Міжбюджетні витрати на регіональний розвиток здебільшого зосереджені на «жорсткій» інфраструктурі. Незважаючи на те, що будівництво або обслуговування доріг очевидно вартує інвестицій, аналіз ОЕСР підкреслює, що вони мало впливають на регіональне зростання, якщо не йдуть в парі з «м'якими» інвестиціями (наприклад, розвиток людського капіталу, інновації, дослідження та розробки, МСП тощо) (OECD, 2009^[3]; OECD, 2020^[4]). Вирішальним завданням для політиків є віднаходження адекватного балансу між обома типами інвестицій.

Той факт, що дві найбільші субвенції протягом 2015-2019 рр. були реалізовані Укравтодором (Державним агентством автомобільних доріг), ілюструє акцент уряду на «жорсткій» інфраструктурі (Таблиця 5.3). Разом ці два фонди склали майже 83 млрд. грн. (CabMin, 2017^[40]). Насправді витрати на «жорстку» інфраструктуру становили 59% усіх витрат на регіональний розвиток (U-LEAD, forthcoming^[1]). Крім того, наприкінці 2020 року Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) та український уряд підписали кредити на загальну суму 640 мільйонів євро, частина з яких буде використана для фінансування проектів з відновлення соціальної інфраструктури на муніципальному рівні (наприклад, лікарень, шкіл, дитячих садків, поштових відділень), покращення рівня комунальних послуг та ремонт пошкоджених адміністративних будівель та іншої ключової соціальної інфраструктури (European Investment Bank, 2020^[41]).

Домінуюча спрямованість цих коштів на «жорстку» інфраструктуру контрастує з головними інвестиційними пріоритетами, визначеними муніципалітетами (Рисунок 5.8). Багато муніципалітетів, опитаних ОЕСР у 2021 році, повідомили, що розвиток сільської місцевості (26%) та освіта (25%) є їхніми основними інвестиційними пріоритетами. Одинадцять відсотків респондентів вважають місцеві дороги головною інвестиційною потребою. Далі йдуть інфраструктура водопостачання та

водовідведення (9%), охорона здоров'я та малі та середні підприємства (МСП) (обидві сфери – 6%) (OECD, 2021^[42]).

Рисунок 5.8. Головні інвестиційні пріоритети муніципалітетів



Примітка: Запитання: Який головний інвестиційний пріоритет вашого муніципалітету? Оберіть лише один варіант. Повні варіанти відповіді: Освіта; Охорона здоров'я; Культура; Місцеві дороги; Громадський транспорт; Розвиток сільської місцевості; Адміністративний(і) центр(и); Можливість підключення до ІТК (наприклад, доступ до широкосмугового зв'язку, цифровізація); Управління відходами; Інфраструктура водопостачання та водовідведення; Енергоефективність; Малі та середні підприємства та підприємництво; Інше. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Криза COVID-19 спровокувала нову хвилю уваги до актуальності інвестицій у дослідження, кваліфікації та інновації. Наприклад, лікарні покладаються на «м'які» інвестиції для розробки нових методів лікування. У майбутньому уряд повинен знайти більш взаємодоповнюючий баланс між витратами на «жорстку» та «м'яку» інфраструктуру. Фонди з міжгалузєвою спрямованістю, як-от ДФРР, можна краще використовувати для стимулювання інвестицій у такі сфери, як інновації та кваліфікації.

ДФРР як передовий механізм фінансування регіонального розвитку

ДФРР (Вкладка 5.5) є ключовим урядовим механізмом фінансування для стимулювання регіональної конкурентоспроможності, сприяння місцевій згуртованості та фінансування Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) та обласних (регіональних) стратегій розвитку. ДФРР – це конкурсний дотаційний фонд, яким керує Мінрегіон. До кінця 2021 року ДФРР мав офіційно отримувати 1% від усіх запланованих доходів загального фонду державного бюджету України. У 2022 році цю цифру було збільшено до 1,5%. Завдяки своєму розміру та міжгалузєвій спрямованості ДФРР є важливим джерелом фінансування, яке області та муніципалітети можуть використовувати для проектів регіонального та місцевого розвитку в таких різноманітних сферах, як охорона здоров'я, громадський транспорт і культура. Однак ефективність ДФРР підривається рядом проблем, включаючи стабільність його фінансування, процедури відбору проектів, тип проектів, які фінансуються, а також спроможність місцевих органів влади розробляти якісні проектні пропозиції. Деякі з цих перешкод не є унікальними для ДФРР, а також характерні для інших субвенцій, які ставлять у невідгідне становище бідніші муніципалітети та ризикують посилити регіональну нерівність.

Вкладка 5.5. Базова структура Державного фонду регіонального розвитку

Кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) спрямовуються на програми та проекти регіонального розвитку, які відповідають пріоритетам і завданням, визначеним у ДФРР, а також стратегіям регіонального розвитку. Дотація відкрита для обласних державних адміністрацій, агенцій регіонального розвитку та органів місцевого самоврядування (зокрема, об'єднаних муніципалітетів). Обов'язковою умовою для отримання фінансування є можливість співфінансування не менше 10% від загальної вартості проекту через місцеві бюджети.

Розподіл коштів між областями та містом Києвом

Починаючи з 2022 року ДФРР має складатися з доходів загального фонду держбюджету не менше, ніж на 1,5%. Раніше ця цифра становила 1%. Кошти ДФРР виділяються кожній обласній державній адміністрації та м. Києву за такою формулою:

- Розподіл 80% належних коштів базується на чисельності населення області (у відсотках до населення країни).
- Решта 20% базуються на валовому регіональному продукті на душу населення (для регіонів, де цей показник становить менше 75% від середнього по країні).

Процедури відбору проектних пропозицій

Процедура відбору проектів, які претендують на фінансування від ДФРР, проводиться у два етапи. Спочатку кандидати подають пропозиції до комісії регіонального рівня, яка очолюється обласними державними адміністраціями і може включати низку інших зацікавлених сторін, таких як муніципалітети, регіональні відділення асоціацій органів місцевого самоврядування та відповідні дослідницькі установи. Далі комісія розглядає пропозиції за критеріями, визначеними Мінрегіоном, а тоді складає короткий список проектів, які можуть претендувати на фінансування. На другому етапі короткий список розглядається комісією національного рівня, яка приймає остаточне рішення. До складу комісії має входити не менше 50% народних депутатів, які входять до складу Бюджетного комітету Верховної Ради, а також представників Мінрегіону.

Джерело: розробка автора на основі (CabMin, 2015^[35]; OECD, 2018^[14]; MinRegion, 2021^[43]).

Коригування формули розподілу коштів ДФРР може сприяти регіональній конвергенції

Можна внести кілька змін у формулу розподілу коштів ДФРР для підтримки зусиль з регіональної конвергенції. Наприклад, формула розподілу наразі враховує різницю в кількості населення та ВВП на душу населення на рівні області. Це дозволяє фонду брати до уваги регіонально диференційовані потреби та активи. Однак, оскільки існують значні економічні та соціально-демографічні відмінності в межах областей, уряд міг би розглянути можливість прив'язки формули до чисельності населення та ВВП на душу населення не областей, а районів. Це дозволило б уряду розподіляти фінансування з ДФРР більш точково, що принесло б користь менш заможним муніципалітетам, які часто стикаються з фінансуванням інвестиційних проектів через приватні джерела (наприклад, позики від міжнародних фінансових установ), порівняно з багатшими містами. Ця зміна також може бути виправдана тим фактом, що більшість проектів, що фінансуються ДФРР, мають обмежене географічне охоплення, 63% з них зосереджені лише на одній громаді. За останні роки менше 10% проектів ДФРР мали регіональну спрямованість, решта були зосереджені на окремих районах. Щоб уможливити таку модифікацію формули розподілу, Державна служба

статистики України (ДССУ) та Мінрегіон могли б спиратися на дані районного рівня, які вже збираються. Однак, якщо Україна вирішить запровадити реформу ПДФО на основі місця проживання, як обговорювалося раніше, – що може вплинути на ВВП району на душу населення – уряд повинен буде розглянути можливість перегляду способу розрахунку ВВП на душу населення районів, щоб забезпечити, що він адекватно відображає місцеву економічну діяльність.

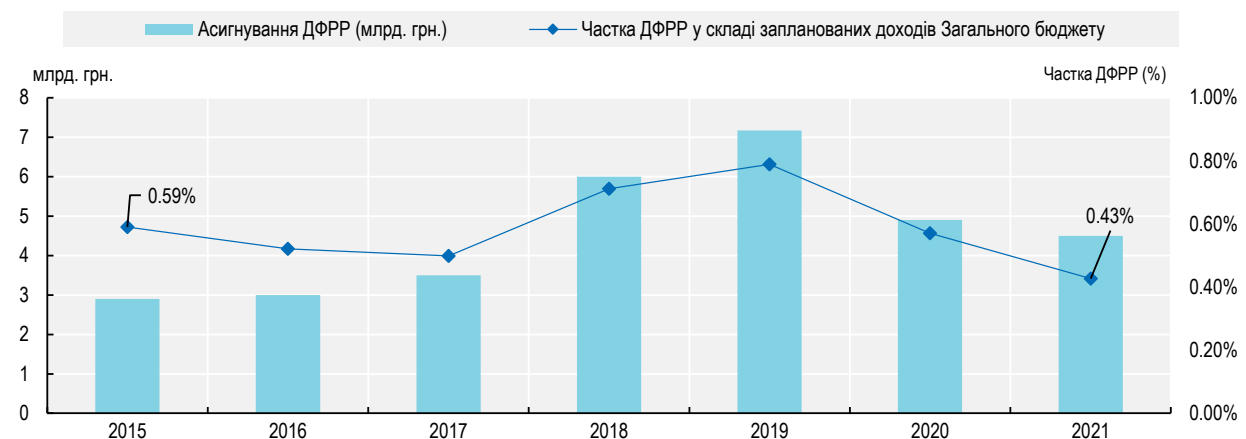
Для кращого визначення територій, які найбільше потребують коштів ДФРР, можна використовувати додаткові показники. Наприклад, уряд міг би взяти до уваги регіональні коефіцієнти Джині, регіональні індекси людського розвитку або оцінити спроможність регіонів мобілізувати інвестиційне фінансування з джерел, відмінних від ДФРР. Однак такі заходи ускладнять формулу розподілу. Щоб сприяти цій зміні, уряду потрібно буде інвестувати у створення та розповсюдження даних з територіальною розбивкою, у тому числі щодо нефінансових показників.

Були запропоновані інші варіанти збільшення обсягу фінансування ДФРР, яке охоплює менш заможні місцеві уряди. Однією з можливостей є суттєве збільшення частки фінансування ДФРР, що виділяється на основі ВВП на душу населення (U-LEAD, 2022^[7]). Це принесе пряму користь відносно бідним регіонам, але не обов'язково вирішить основну проблему субрегіональних диспропорцій.

Фінансування ДФРР залишається на рівні, нижчому, ніж передбачено законними повноваженнями

Друге питання, яке викликає занепокоєння, пов'язане з обсягом ДФРР. У період з 2015 по 2021 рік відсоток коштів, виділених ДФРР, коливався між 0,43% і 0,79%, залишаючись значно нижчим за законодавчо встановлений на той час рівень у 1% від запланованих доходів фонду загального бюджету (Рисунок 5.9). Це незважаючи на те, що в період між 2016 і 2019 роками ЄС надав уряду бюджетну допомогу у 38 мільйонів євро для підтримки його політики регіонального розвитку, що сприяло збільшенню обсягу ДФРР (Вкладка 5.6). Однак важливо зазначити, що бюджетна підтримка не була призначена виключно для фінансування ДФРР. Крім того, рівень виконання ДФРР впав між 2015 та 2019 роками (U-LEAD, forthcoming^[1]).

Рисунок 5.9. Фінансування ДФРР, 2015 та 2021 рр.



Джерело: розробка автора на основі (Verkhovna Rada, 2015^[44]; Verkhovna Rada, 2016^[45]; Verkhovna Rada, 2017^[46]; Verkhovna Rada, 2018^[47]; Verkhovna Rada, 2018^[48]; Verkhovna Rada, 2020^[49]).

Вкладка 5.6. Програма бюджетної підтримки для регіонального розвитку від Європейського Союзу

У період з 2016 по 2019 рік ЄС намагався зробити свій внесок у соціальну, економічну та територіальну єдність України, підвищуючи добробут громадян за допомогою Контракту на реформування галузі (КРГ) «Підтримка регіональної політики України». У рамках цієї угоди було виділено 50 мільйонів євро як бюджетну підтримку для зміцнення соціальної, економічної та територіальної єдності України та підвищення добробуту громадян по всій країні.

Програма бюджетної підтримки надала Україні структуру та кошти для експериментування з новими способами фінансування політики регіонального та місцевого розвитку. Із 50 мільйонів євро було виплачено лише 38 мільйонів євро, оскільки різні ключові цілі КРГ не були досягнуті. Ця сума становила близько 9% від загального обсягу бюджетних асигнувань для ДФРР за той же період.

Оцінка КРГ за 2020 рік виявила, що «залишається занепокоєння щодо стійкості та впровадження вдосконалень у всю систему». Також в ній було зазначено, що брак спроможності та нечіткості відповідальності на місцевому рівні є основними перешкодами для успіху політики регіонального розвитку. Прикладом цього є надмірна залежність від багатьох малих інфраструктурних проектів із низьким економічним ефектом.

У звіті про оцінку КРГ було зроблено висновок, що «створення політичної, законодавчої та інституційної бази для регіональної політики, хоча й є фундаментальним завданням, однак саме по собі є недостатнім для здійснення соціальних та економічних змін, необхідних для підвищення регіонального паритету та сприяння регіональному економічному та соціальному розвитку». На основі висновків звіту про оцінку 2020 року, серед інших елементів, ЄС вирішив не поновлювати бюджетну підтримку регіонального розвитку, а скоріше інвестувати в підтримку місцевого потенціалу для розробки та впровадження місцевих планів та ініціатив регіонального розвитку.

Джерело: розробка автора на основі (Ecorys, 2021^[50]) (U-LEAD, 2018^[51]).

Зміни до Бюджетного кодексу визначили частку коштів ДФРР на національні та регіональні інвестиції та ініціативи з розвитку

На початку 2022 року Україна внесла зміни до Бюджетного кодексу щодо посилення ефективності ДСРР. Змінами визначено, що кошти ДФРР повинні спрямовуватися на реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, які відповідають пріоритетам ДСРР, а також стратегіям регіонального розвитку. Зокрема, 30% коштів ДФРР має бути використано для фінансування програм і проектів регіонального розвитку, які роблять внесок у ДСРР. Решта 70% мають бути спрямовані на фінансування програм та проектів регіонального розвитку, які забезпечують реалізацію стратегій регіонального розвитку. Ці зміни можуть посилити зв'язок між ДФРР та різними планувальними документами у сфері національного та регіонального розвитку. Це особливо важливий момент, оскільки історично зв'язок між проектами, що фінансуються ДФРР, і різними інструментами планування регіонального розвитку не був оптимальним. Щоб проілюструвати цю тезу: між 2015 та 2017 роками цілі проектів розвитку, що фінансуються через ДФРР, сприяли досягненню лише 17% цілей регіональних стратегій розвитку (MinRegion, 2019^[52]). Виділення певного відсотка ДФРР на реалізацію планів регіонального розвитку могло б допомогти подолати цю проблему. Однак це слід поєднати із зусиллями щодо вдосконалення фінансового планування на національному та місцевому рівнях, щоб забезпечити відповідність розподілу коштів тематичній направленості різних стратегій розвитку.

Зміни до Бюджетного кодексу на 2022 рік не містили чітких положень, які б гарантували узгодження законодавчо визначеного фінансування з фактичним фінансуванням. Іншими словами, незважаючи на зміни в законі, фактичні кошти, закріплені за ДФРР, можуть залишатися (значно) нижчими офіційного порогу в 1,5% від усіх запланованих надходжень загального фонду бюджету України. За відсутності таких нормативних актів уряду рекомендується розглянути декілька додаткових заходів. По-перше, МКК (включно з будь-якою (технічною) робочою групою, пов'язаною з фінансуванням регіонального розвитку, яку вона може створити) рекомендується проводити щорічні збори для перегляду частин проекту Державного бюджету, які стосуються регіонального розвитку, і видавати рекомендації щодо внесення змін, якщо до ДФРР пропонується спрямувати менше 1,5% Загального фонду державного бюджету. По-друге, Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування рекомендовано використати свою участь у процесі розроблення та розгляду Державного бюджету України, щоб акцентувати на законному зобов'язанні щодо виділення ДФРР 1,5% Загального фонду Держбюджету.

Зміни до Бюджетного кодексу 2022 року також не вирішують низку інших фундаментальних проблем із ДФРР, наприклад, пов'язаних із вимогами щодо його співфінансування. Крім того, на відміну від законодавчих змін, запропонованих Мінрегіоном у 2020 році, зміни до Бюджетного кодексу на 2022 рік передбачають певний відсоток ДФРР лише для реалізації ДСРР та стратегій регіонального розвитку, але не планів місцевого розвитку.

Розроблена Мінрегіоном пропозиція про внесення змін до Бюджетного кодексу на 2020 рік передбачає поетапне збільшення обсягу ДФРР на відповідний бюджетний період у 2023 році до 3% від запланованих надходжень загального фонду бюджету України (Вкладка 5.7). У разі схвалення закон також мав би зафіксувати частку фінансування, яка може бути спрямована на реалізацію ДСРР, стратегій регіонального розвитку та стратегій розвитку муніципалітетів. Таким чином, це не тільки зміцнило б позицію фонду як основного (міжгалузевого) інструменту фінансування регіонального розвитку, але й дозволило б передбачити у стратегіях муніципального розвитку більш ефективне спрямування місцевих інвестицій.

Вкладка 5.7. Законопроект № 4200 «Про зміни до Бюджетного кодексу України»

Законопроект запропонував зміни до Бюджетного кодексу України та мав на меті внесення змін до статті закону, яка законодавчо регулює використання ДФРР. У разі затвердження до ДФРР надходитиме не менше 3% загального обсягу передбачених доходів загального фонду проекту Державного бюджету України.

Існуючі регіональні критерії виплат будуть доповнені наступною формулою, пов'язаною з різними інструментами планування регіонального розвитку:

- 50% коштів спрямовується на реалізацію програм і проектів у рамках Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР).
- 30% коштів спрямовується на виконання завдань, визначених стратегіями регіонального розвитку.
- 20% коштів спрямовується на реалізацію стратегій муніципального розвитку.

Як і зараз, програми та проекти регіонального розвитку, які реалізуються на місцевому рівні, повинні забезпечувати співфінансування з місцевих бюджетів на мінімальному пороговому рівні 10%.

У разі ухвалення законопроекту також зменшить участь депутатів у комісії з відбору проектів. У разі затвердження депутати Верховної Ради зможуть представляти до 50% складу комісії. Нині вони складають не менше 50%. Водночас закон не змінює вимоги щодо спрямування не менше 10% виділеного для регіону фінансування на інвестиційні програми та проекти, які сприяють розвитку місцевої спортивної інфраструктури.

Джерело: розробка автора на основі CabMin (2020^[53]).

Депутати відіграють важливу роль у процедурі відбору конкурентних механізмів фінансування

Питання, яке потребує критичного розгляду, це дуже активна роль депутатів Верховної Ради у відборі проектів для отримання коштів ДФРР та Субвенції на соціально-економічний розвиток.

Незважаючи на те, що ДФРР та Субвенція на соціально-економічний розвиток формально перебувають в управлінні Мінрегіону та Мінфіну відповідно, законодавство передбачає, що принаймні 50% складу комісії з відбору проектів для кожного фонду мають складати народні депутати, які входять до Бюджетного комітету Верховної Ради. Це дає їм значні повноваження щодо розподілу коштів (CabMin, 2012^[36]). Представники міністерств, які керують кожним із фондів, утворюють меншість у відповідних комітетах з відбору. Без відповідних механізмів прозорості та підзвітності існує ризик розподілу фінансування проекту на основі виборчих міркувань. У різних аудиторських звітах згадується політичний вплив на розподіл коштів Субвенції на соціально-економічний розвиток, які використовувалися для політичної кампанії в місцевих виборчих округах (National Institute for Strategic Studies, 2020^[54]). Це не лише призводить до втрати цінних ресурсів, але й підриває довіру до державних інституцій та обраних посадовців, а також політики, пов'язаної з регіональним і місцевим розвитком.

Муніципалітети вважають проблему упередженості в процесі відбору найважливішою перешкодою для отримання фінансування через різні механізми фінансування регіонального розвитку (Вкладка 5.8) (2021^[42]). Це свідчить про значний брак впевненості в чесності процесу відбору проектів.

Вкладка 5.8. Головні перешкоди на шляху отримання фінансування відповідно до заяв муніципалітетів

У рамках онлайн-опитування ОЕСР у муніципалітетів запитали, що вони вважають основними проблемами для отримання фінансування через: i) ДФРР та ii) інші механізми фінансування регіонального розвитку. На обидва запитання (одне стосується лише ДФРР, інше – додаткових механізмів фінансування регіонального розвитку) більшість із 741 опитаного муніципалітету повідомили, що найважливішою перешкодою є «упередженість у процесі відбору» їхніх пропозицій (22% і 24% респондентів відповідно).

Приблизно кожен третій муніципалітет повідомив, що основною перешкодою для отримання фінансування через різні відповідні механізми є фактори, пов'язані з їхнім фінансовим становищем – чи то через відсутність фінансів для забезпечення необхідного співфінансування, чи то через витрати, пов'язані з розробкою пропозиції. Що стосується ДФРР, то 18% вважають, що найбільшою перешкодою є зміна пріоритетів ДФРР. Це вказує на відсутність ясності щодо того, якою мірою ДФРР може надати фінансування для задоволення місцевих інвестиційних пріоритетів. Визначення інвестиційних пріоритетів, як правило, не розглядається як перешкода. Лише 1% муніципалітетів повідомив, що це найбільша проблема для отримання коштів через ДФРР.

Примітка: Додаток Рисунок 5.В.2 та Додаток Рисунок 5.В.3 представляють більш детальну розбивку позицій, які муніципалітети вважають головною проблемою для отримання фінансування через ДФРР та інші механізми фінансування. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Будь-яка модифікація ДФРР чи якогось іншого конкурсного механізму фінансування потребує переоцінки участі парламенту у розподілі коштів. Зокрема, уряд має розглянути можливість надання виконавчій владі більшої ваги під час розгляду та відбору проектних пропозицій. Водночас депутати мають посилити свої повноваження, щоб забезпечити відповідальність різних міністерств, які займаються регіональним і місцевим розвитком, за виконання ними законодавства, яке стосується регіонального та місцевого розвитку. Це може означати, наприклад, забезпечення фактичного розподілу законодавчо встановленого відсотка коштів із доходів загального фонду бюджету до ДФРР. Для посилення прозорості цього процесу статус спостерігача можна надати представникам різних асоціацій органів місцевого самоврядування, організацій громадянського суспільства та/або міжнародних установ, які мають досвід у сфері фінансування та розвитку місцевого самоврядування. Прикладом може бути співпраця між Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) та урядом Мексики. Федеральний уряд Мексики попросив ПРООН підтримати розробку та реалізацію її Державної облігації для досягнення цілей сталого розвитку, спрямованої на розширення бази інвесторів країни шляхом доступу до міжнародних фондів, спрямованих на сталий економічний розвиток. Крім того, що ПРООН може переглядати розвиток схеми облігацій, вона може коментувати звіт про вплив облігації, щоб посилити його прозорість (UNDP, 2020^[55]).

Роль областей у початковому відборі проектів потребує подальшого вивчення

Області займають ключову позицію між національним урядом і муніципалітетами з точки зору початкового відбору проектів і розподілу коштів ДФРР, а також інших конкурентних механізмів фінансування. Залежно від конкретної субвенції, роль, яку можуть відігравати області відповідно до чинного законодавства, ризикує підірвати їхню ефективність, а також прозорість.

Уряд має розглянути питання про внесення змін до законодавства щодо механізмів фінансування, включивши чіткі критерії та систематичні консультації з муніципалітетами. Особливо це стосується Субвенції на соціально-економічний розвиток та субвенції на розвиток системи охорони здоров'я в сільській місцевості (Додаток Вкладка 5.А.1). Для обох субвенцій обласні державні адміністрації подають до комісії національного рівня попередні пропозиції щодо того, які місцеві проекти мають отримати фінансування (CabMin, 2017^[38]; CabMin, 2012^[36]). Законодавство не передбачає ролі муніципалітетів у формуванні цих пропозицій. Більше того, у субвенціях відсутні критерії, які могли б окреслити основу, на якій проекти мають присуджуватися, наприклад прогалини в розвитку місцевих громад (CabMin, 2012^[36]) (CabMin, 2017^[38]). Це підвищує прийняття початкових рішень про фінансування проектів на основі недостовірної чи неповної інформації або лобювання обласних державних адміністрацій з боку муніципалітетів.

Другою проблемою, пов'язаною з участю обласних державних адміністрацій у субвенціях на регіональний розвиток, є відсутність прозорості процесу оцінки та присудження балів проектним пропозиціям. Зокрема, це стосується ДФРР. Муніципалітети можуть подавати пропозиції до комісії регіонального рівня, яку очолюють обласні державні адміністрації. Комісія розглядає пропозиції за критеріями, визначеними Мінрегіоном, після чого складає короткий список проектів, які можуть претендувати на фінансування. Після цього короткий список розглядає комісія національного рівня, яка приймає остаточне рішення. Щоб підвищити прозорість цього процесу та підвищити якість пропозицій у майбутньому, оцінка проектних пропозицій регіональною комісією повинна бути передана муніципалітетам – пункт, який не включено в законодавство про ДФРР.

Також є занепокоєння щодо отримання муніципалітетами виділеного їм фінансування від областей. Наприклад, у випадку ДФРР розподіл коштів згадується лише стосовно областей, а не муніципалітетів (CabMin, 2015^[35]). Таким чином, законодавство передбачає, що муніципальна частка коштів ДФРР має передаватися їм областями. Інтерв'ю ОЕСР із місцевими зацікавленими сторонами показали, що були випадки, коли області не розподіляли кошти вчасно а то й взагалі їх не надавали (OECD, 2021^[8]). Цей фактор може частково пояснити низькі показники виконання ДФРР у 2015-2019 роках, які коливалися між 63% і 89% (U-LEAD, forthcoming^[11]).

Деякі критерії відбору можуть поставити бідніші муніципалітети у невигідне становище

Багато з найбільших місцевих субвенцій в Україні надаються на конкурсній основі та вимагають від муніципалітетів відповідності критеріям співфінансування. Враховуючи значні відмінності у фінансовій спроможності муніципалітетів, такі критерії ризикують підірвати здатність бідніших муніципалітетів отримати фінансування, необхідне для задоволення своїх інвестиційних потреб. Це може ще більше закріпити територіальну нерівність.

Щоб отримати фінансування через Субвенцію на соціально-економічний розвиток, муніципалітети повинні забезпечити можливість фінансувати утримання інфраструктури з місцевих бюджетів (CabMin, 2012^[36]). В інших випадках органи місцевого самоврядування повинні співфінансувати щонайменше 10% загального проекту через місцеві бюджети. Це стосується ДФРР та Субвенції на розвиток системи охорони здоров'я в сільській місцевості (CabMin, 2015^[56]; CabMin, 2017^[40]). Якщо муніципалітети не можуть виконати вимоги щодо співфінансування, області можуть надати фінансування, якщо вони вважатимуть проект достатньо важливим (OECD, 2021^[8]). Однак незрозуміло, яким критеріям він має відповідати, щоб області підтримали муніципальне співфінансування. Таким чином, існує ризик свавільного прийняття рішень.

В принципі, зробити співфінансування необхідною умовою для отримання фінансування може бути корисним заходом. Він може допомогти у залученні ресурсів та збільшенні причетності місцевих органів влади до проектів розвитку. У той же час вимоги щодо співфінансування ризикують закріпити прірву між заможними та бідними муніципалітетами, оскільки вони створюють нерівномірне

навантаження на місцеві бюджети. Багато українських муніципалітетів вважають відсутність коштів для забезпечення співфінансування головною перешкодою для отримання фінансування (Додаток Рисунок 5.В.2; Додаток Рисунок 5.В.3). Крім того, понад 10% опитаних муніципалітетів зазначили, що витрати, пов'язані з розробкою пропозицій для ДФРР та інших механізмів фінансування, є основною перешкодою для отримання коштів на розвиток.

Критерії конкурсних місцевих субвенцій також можуть призвести до зменшення кількості муніципалітетів, що мають право на отримання фінансування. Прикладом такої ситуації є ДФРР. Його відбіркова комісія оцінює проекти за п'ятьма критеріями: 1) внесок у розвиток муніципалітетів/подолання певної проблеми розвитку; 2) очікувані наслідки запропонованого проекту; 3) інноваційність пропозиції; 4) частка співфінансування з місцевого бюджету та; 5) рівень включення соціальних, економічних та екологічних компонентів у запропонований проект (MinRegion, 2019^[57]). Критерій інноваційності ризикує поставити муніципалітети зі слабкою адміністративною спроможністю в невідгледне становище з огляду на те, що вони, ймовірно, матимуть обмежені внутрішні можливості для розробки пропозицій щодо інноваційних проектів. Зміцнюючи зв'язки з муніципалітетами та ставлячи в пріоритет нарощування їхнього потенціалу, уряд міг би надати муніципалітетам більше ясності щодо критеріїв відбору та процедур подання заявок на конкурсні субвенції, а також їхнього потенціалу для розробки конкурсних пропозицій.

Для вирішення цих проблем можна вжити різних практичних заходів, як-от прив'язати вимоги щодо співфінансування до фінансової спроможності муніципалітетів. Наприклад, муніципалітети з найменшою фінансовою спроможністю можуть бути повністю звільнені від вимоги надати співфінансування. Цьому можуть сприяти дані про фінансовий стан муніципалітетів, представлені на порталі «Прозорий бюджет» Мінфіну. Уряд, однак, має переконатися, що скориговані правила включають положення, які запобігають підризу власної податкової спроможності муніципалітетами. Іншим рішенням може бути посилення механізму вирівнювання надходжень в Україні, щоб усі муніципалітети мали можливість покривати вимоги щодо співфінансування.

У середньостроковій або довгостроковій перспективі уряд може також розглянути можливість створення додаткової загальної дотації, яка надаватиме всім областям і муніципалітетам мінімальний рівень фінансування для реалізації відповідних стратегій регіонального та місцевого розвитку. Така дотація доповнювала б надходження з власних джерел, які муніципалітети можуть надати, а також будь-які кошти, які вони отримують від неурядових організацій. Це не лише забезпечить місцеві органи влади більш передбачуваним і стабільним фінансуванням для реалізації інвестиційних проектів, пов'язаних із їхніми регіональними та місцевими стратегіями розвитку, а також збільшить їхню здатність витрачати кошти для задоволення своїх конкретних інвестиційних потреб – у рамках офіційно затверджених регіональних та місцевих планів розвитку. Щоб забезпечити ефективне використання дотації, уряду рекомендовано встановити чіткі вказівки щодо використання коштів. Наприклад, керівні принципи можуть вказувати, що проекти повинні розроблятися та впроваджуватися більш ніж одним муніципалітетом і відповідати чітко встановленим міжюрисдикційним інвестиційним потребам. Крім того, повинні бути встановлені надійні механізми нагляду, щоб гарантувати, що фінансування, яке місцеві органи влади отримують як частину загальної дотації, здійснюється відповідно до офіційних інструкцій. Крім того, політики мають переконатися, що така дотація не перешкоджає муніципалітетам шукати альтернативні джерела фінансування для ініціатив з місцевого розвитку.

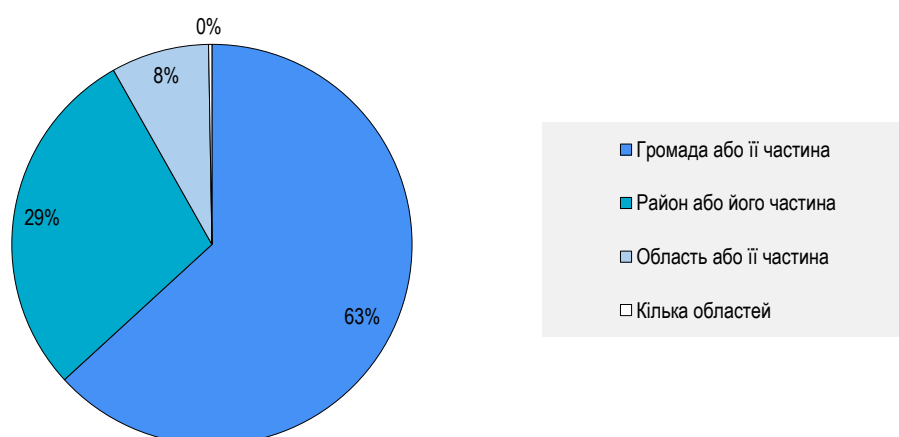
Якщо не вжити подібних політичних заходів, бідніші муніципалітети та муніципалітети з обмеженими технічними можливостями для розробки конкурентоспроможних проектних пропозицій можуть продовжувати втрачати можливості фінансування, що, ймовірно, посилить регіональні відмінності.

Переважання місцевих і невеликих проектів створює ризик фрагментації інвестицій

Додаткові проблеми, які впливають на ефективність проектів, що фінансуються через ДФРР, пов'язані з їх територіальним охопленням та часовим проміжком. Незважаючи на значні покращення між 2015 і 2018 роком, часовий проміжок проектів є відносно коротким, що, ймовірно, обмежує вплив і стійкість ініціатив розвитку.

Якщо у 2015 році 99,8% усіх проектів мали термін лише один рік, то у 2018 році цей показник знизився до 76,5%. За цей же період частка проектів тривалістю два або три роки зросла до 18% і 6% відповідно (Рисунок 5.10). Однак середній географічний фокус проектів не сильно змінився. Більшість ініціатив були спрямовані на конкретну громаду (63%). Менше 30% було зосереджено на районі, і лише 8% проектів було зосереджено на рівні області. Крім того, між 2015 та 2018 роком лише п'ять проектів мали виразну міжрегіональну спрямованість (0,3%) (U-LEAD, 2018^[58]). Прикладом проекту рівня громади є будівництво спортивно-оздоровчого комплексу в Дубровиці Рівненської області (Rivne Regional State Administration, 2020^[59]). Прикладом проекту з ширшою географічною спрямованістю є реконструкція Львівського обласного клінічного перинатального центру (Verkhovna Rada, 2019^[60]).

Рисунок 5.10. Географічний фокус проектів ДФРР між 2015 і 2018 рр.



Джерело: розробка автора на основі даних (U-LEAD, 2018^[58]).

Переважають короткострокові проекти, які спрямовані на покращення на рівні громади, може призвести до неоптимального використання ресурсів, оскільки велика кількість малих проектів може вирішувати схожі проблеми, які могли б отримати користь від міжмуніципального чи міжрегіонального втручання.

Намагаючись збільшити стратегічне використання коштів ДФРР, у 2021 році Кабінет міністрів прийняв постанову, згідно з якою лише проекти вартістю 10 мільйонів гривень можуть фінансуватися через ДФРР (MinRegion, 2021^[61]). Окрім цього заходу, уряд має розглянути можливість внесення змін до положень фонду, щоб заохочувати фінансування багаторічних проектів, які мають міжюрисдикційну спрямованість. Наприклад, додаткові бали можна присуджувати ініціативам, розробленим декількома місцевими урядами та таким, які пропонують рішення для конкретної проблеми розвитку району чи регіону. Альтернативою може бути організація різних «вікон» фінансування для ініціатив, які мають місцеву, міжмуніципальну чи регіональну спрямованість.

ДФРР інтенсивно фінансує підтримку «жорсткої» інфраструктури

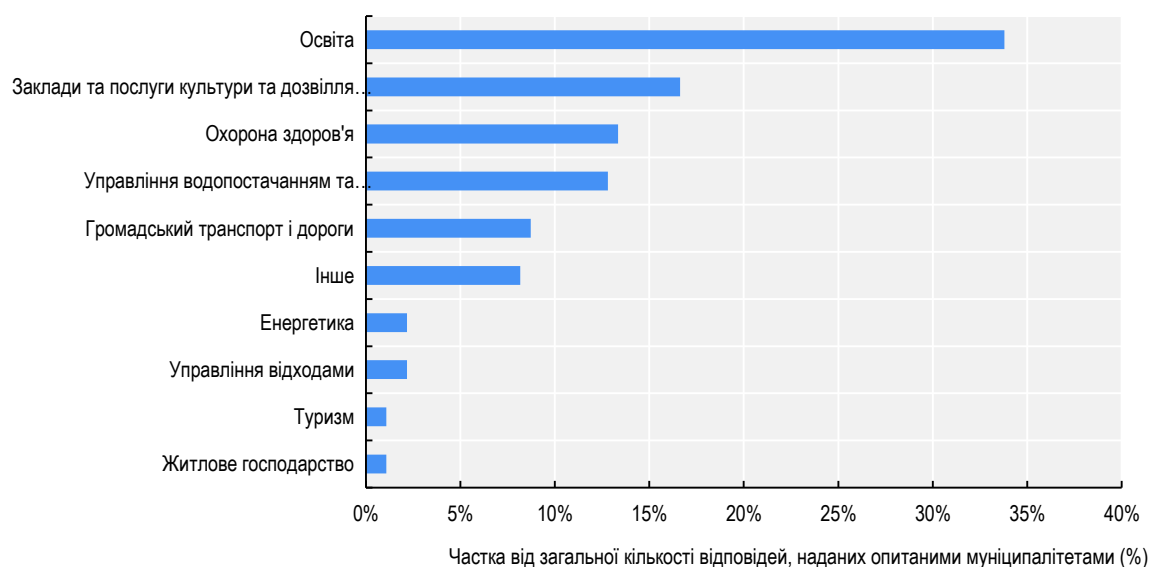
Переважаання інвестицій у «жорстку» інфраструктуру, про яке йшлося раніше, також стосується ДФРР. У період 2015-2019 рр. більшість проектів, які фінансувалися через ДФРР, були спрямовані на середню освіту (включаючи будівництво навчальних закладів), за нею йшли комунальні послуги (газ, опалення та електроенергія), дорожньо-транспортна інфраструктура та водопостачання. Серед тематичних сфер, які були найменш цільовими, було сприяння підприємництву та сільськогосподарському та несільськогосподарському бізнесу в сільській місцевості (U-LEAD, 2018^[58]).

Двома факторами можна пояснити надмірну залежність ДФРР від «жорстких» інфраструктурних проектів. По-перше, муніципальна влада схильна вірити, що політика регіонального розвитку спрямована на задоволення існуючих потреб у «жорсткій» інфраструктурі (Ecogys, 2021^[50]). По-друге, місцеві лідери часто віддають пріоритет інвестиціям у відчутні «жорсткі» інфраструктурні проекти, бо бачать у них інструменти посилення громадської підтримки своїх адміністрацій (National Institute for Strategic Studies, 2020^[54]).

Беручи до уваги різноманітні національні урядові ініціативи, які конкретно спрямовані на підтримку та модернізацію «жорсткої» інфраструктури, уряд може розглянути можливість коригування керівних вказівок ДФРР, щоб досягти кращого балансу між інвестиціями у «жорстку» та «м'яку» інфраструктуру. Останнє відноситься до інвестицій в інновації, розвиток малого та середнього бізнесу, місцеву конкурентоспроможність і кадровий потенціал (наприклад, професійна підготовка або перепідготовка). Отримання результатів від витрат на «м'яку» інфраструктуру часто потребує часу. Крім того, результати інвестицій, наприклад, у розвиток МСП, часто не такі відчутні, як-от будівництво доріг, мостів чи шкіл. Нерідко місцеві лідери віддають перевагу останнім, прагнучи підвищити свій рейтинг громадського схвалення. До прикладу, обласні державні адміністрації та муніципалітети можуть бути зобов'язані подавати проектні пропозиції, які передбачають витрачання мінімального відсотка коштів на такі питання. Така квота на інвестиції в «м'яку» інфраструктуру могла б замінити існуючу для спорту.

Дійсно, щонайменше 10% фінансування через ДФРР має бути спрямовано на інвестиційні програми та проекти, які сприяють розвитку місцевої спортивної інфраструктури. Незважаючи на те, що квота для конкретного сектора невелика, вона обмежує можливості муніципалітетів розробляти та фінансувати проекти, які відповідають їхнім конкретним потребам, а також зменшує автономію у прийнятті рішень та визначенні пріоритетів розвитку. Ця квота може сприяти помітним відмінностям в інвестиційних пріоритетах муніципалітетів і галузевій спрямованості проектів, що фінансуються з ДФРР (Рисунок 5.11). За даними муніципалітетів, понад 18% проектів, які отримали кошти ДФРР, пов'язані з «об'єктами та послугами культури та дозвіллям (спортом)».

Рисунок 5.11. Галузева спрямованість проектів, що фінансуються з ДФРР, відповідно до заяв муніципалітетів



Примітка: часто проекти, пов'язані з освітою та охороною здоров'я, передбачають значні витрати на будівництво шкіл, дитячих садків і медичних закладів. Їх можна охарактеризувати як інвестиції в «жорстку» інфраструктуру. Запитання: За якою з наведених сфер реалізовувався проект (проекти), що фінансуються через Державний фонд регіонального розвитку? Ви можете обрати кілька варіантів. Варіанти відповідей: Управління відходами; Управління водопостачанням та водовідведенням; Житлове господарство; Охорона здоров'я; Громадський транспорт і дороги; Освіта; Заклади та послуги культури та дозвілля (спорт); Туризм; Енергетика; Інше. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Переважання проектів, пов'язаних із культурою та спортом, є логічним з огляду на квоту, що використовується в системі розподілу коштів ДФРР, та тематичну спрямованість ДФРР. Крім того, інвестиції в спорт можуть робити прямий внесок у регіональну та місцеву економічну діяльність (European Commission, 2016^[62]). Однак така ситуація не відображає інвестиційні потреби муніципалітетів, які вони самі визначили. Як показано на Рисунок 5.8, лише 1% респондентів віддали пріоритет культурі. Уряд має подумати про скасування квоти на спортивну інфраструктуру. Іншим варіантом було б замінити її такою, що краще відповідає потребам муніципальних інвестицій, визначає пріоритет економічного розвитку та/або збалансовує інвестиції в «жорстку» та «м'яку» інфраструктуру.

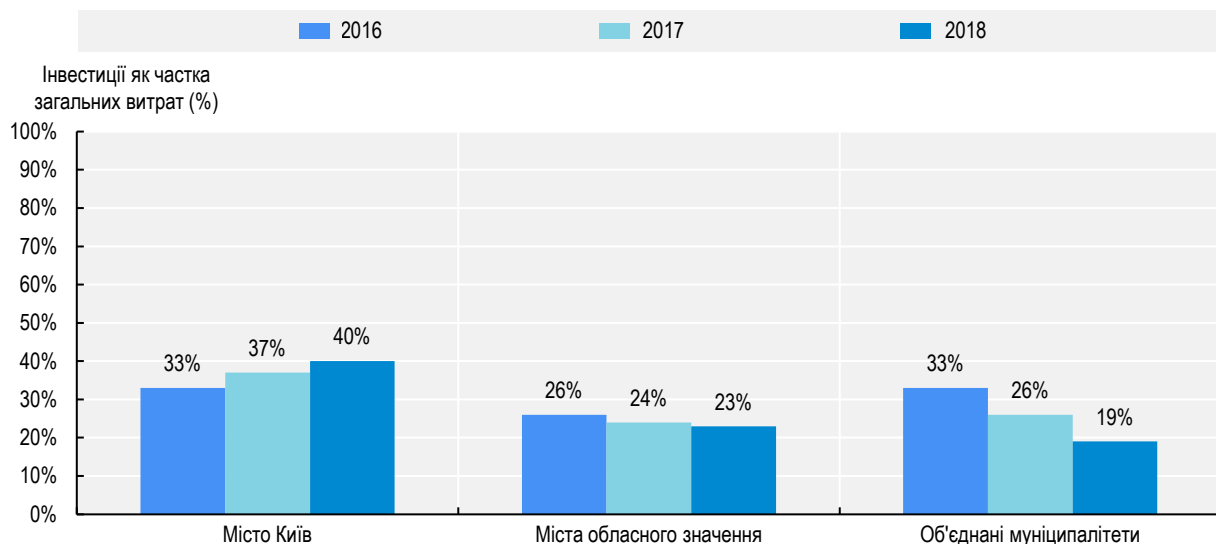
Місцевий інвестиційний потенціал

Незважаючи на те, що частка всіх інвестицій областей, районів та об'єднаних муніципалітетів у відсотках від загального обсягу прямих державних інвестицій зменшилася на 21% у період між 2015 та 2020 роками, вона все ще становить 68% усіх державних інвестицій, що значно перевищує середній показник по ОЕСР (OECD, 2022^[10]; IMF, 2022^[11]). У той же період частка прямих інвестицій місцевих органів влади України в усіх місцевих видатках залишалася відносно стабільною, коливаючись між 8% і 12% (IMF, 2022^[11]). Проте дані вказують на розбіжності в інвестиційній спроможності різних місцевих органів влади (наприклад, міста Києва проти об'єднаних муніципалітетів) і в місцевих навичках ефективного управління інвестиційними процесами. Крім того, кілька механізмів, які місцеві уряди можуть використовувати для збільшення інвестицій, такі як запозичення та державно-приватне партнерство, можна було б використати краще.

Інвестиційні можливості різних місцевих урядів поступово стали відрізнятися

З 2016 по 2018 рік частка інвестиційних витрат міста Києва в загальних видатках зросла з 33% до 40% (SKL International, 2019^[25]). Це супроводжувалося зростанням інвестицій на душу населення⁵ (Рисунок 5.12). Проте за цей же період частка інвестиційних видатків у загальних видатках міст обласного значення та об'єднаних муніципалітетів зменшилася. Міста обласного значення отримали зниження на 3 відсоткові пункти (з 26% до 23%), а інвестиційні витрати на душу населення залишилися без змін. Частка інвестицій у загальних витратах об'єднаних муніципалітетів зменшилася більш різко, з 33% до 19% (SKL International, 2019^[25]). Одне з можливих пояснень пов'язане з розміром Субвенції на місцеву інфраструктуру (Додаток Вкладка 5.A.2). Цей фонд був створений у 2016 році для заохочення муніципальних об'єднань, що означало, що право отримувати кошти мали лише об'єднані муніципалітети. Збільшення кількості об'єднаних муніципалітетів між 2016 і 2020 роком, схоже, було більшим, ніж збільшення об'єму доступних коштів за той самий період, таким чином розмір доступних коштів на муніципалітет знизився (SKL International, 2019^[25]). Субвенцію на місцеву інфраструктуру було скасовано у 2020 році через скорочення бюджету у зв'язку з COVID-19.

Рисунок 5.12. Інвестиції як частина загальних видатків окремих місцевих урядів, 2016-2018 рр.



Примітка. Дані на цьому Рисунку відрізняються від місцевих інвестиційних даних, зібраних МВФ. Це можна пояснити тим фактом, що хоча МВФ розглядає загальні інвестиції, здійснені всіма місцевими урядами разом (включно з областями, містом Києвом, районами та муніципалітетами), дослідження SKL зосереджується саме на місті Києві, «містах обласного значення» та об'єднаних муніципалітетах. Крім того, у дослідженні SKL видатки виключають соціальні трансферти, оскільки органи місцевого самоврядування мало контролюють розподіл цих коштів.

Джерело: розробка автора на основі даних (SKL International, 2019^[25]).

Щоб підвищити інвестиційну спроможність невеликих муніципалітетів, уряд міг би розглянути декілька вищезгаданих політичних заходів. Наприклад, їм можна надати блокову дотацію для фінансування інвестицій, пов'язаних з їхніми планами місцевого розвитку. Це, ймовірно, буде прийнято на місцевому рівні, оскільки 58% опитаних муніципалітетів зазначили, що відновлення субвенції на місцеву інфраструктуру є однією з найбільш невідкладних сфер місцевої фінансової та інвестиційної реформи (Додаток Рисунок 5.B.1). Уряд також міг би розглянути можливість розширення повноважень муніципалітетів для встановлення бази оподаткування та ставок податків на доходи із власних джерел, можливо, в межах національного діапазону, щоб уникнути надмірних

відмінностей між муніципалітетами та надмірного податкового тягара на громадян. Це не лише покращило б їхню фінансову спроможність і дало б їм більшу гнучкість для вирішення місцевих потреб, а також могло б посилити рівень державної підзвітності. Понад 40% усіх муніципалітетів, які відповіли на онлайн-опитування ОЕСР, зазначили, що розширення їхніх повноважень встановлювати базу або ставку місцевих податків є особливо актуальною сферою реформи (Додаток Рисунок 5.B.1).

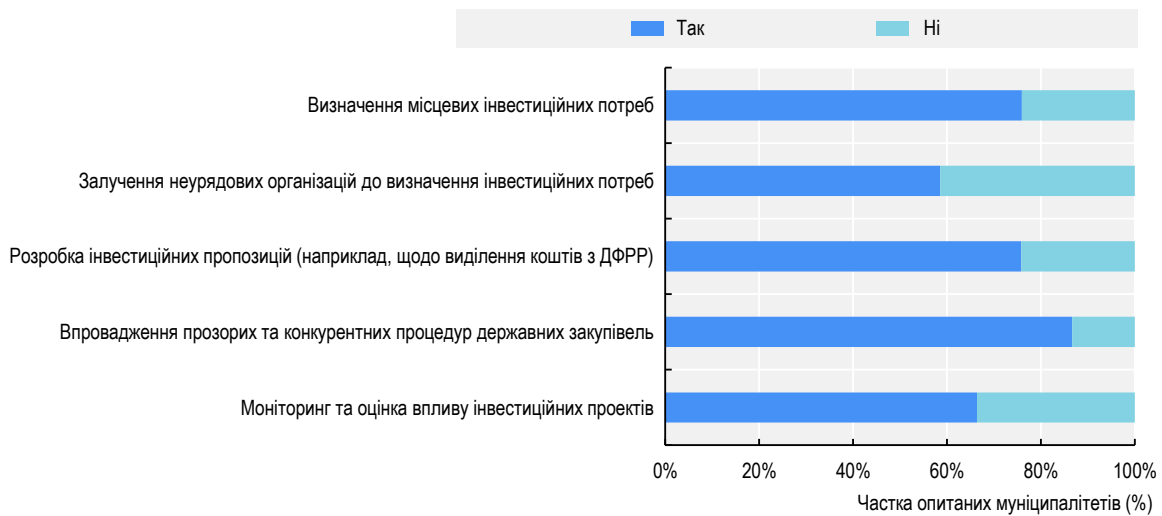
Уважніше вивчення інвестиційної спроможності міст обласного значення показало, що зменшення інвестиційної спроможності відбувалося паралельно зі збільшенням їхніх витрат на заробітну плату та інші операційні витрати (SKL International, 2019^[25]). Як було зазначено раніше, це може бути частково пов'язано з підвищенням мінімальної заробітної плати, яке зменшило доходи, які місцеві органи влади могли вільно витрачати. Хоча широко вважається, що багато муніципалітетів стикаються з проблемами щодо залучення та утримання кваліфікованого персоналу, частково через низьку заробітну плату, будь-які заходи, спрямовані на покращення фінансової винагороди державних службовців, можуть зменшити можливості для інвестицій. Таким чином, термінові зусилля із залучення та утримання кваліфікованого персоналу повинні супроводжуватися збільшенням доходів.

Розвиток навичок має вирішальне значення для підвищення ефективності місцевих інвестицій

Забезпечення достатніх і кваліфікованих людських ресурсів на місцевому рівні є ключовим моментом для ефективного виконання завдань державних інвестицій, покращення надання державних послуг та підтримки місцевого економічного розвитку. Дані вказують, що реформи децентралізації мали відносно позитивний вплив на місцеві інвестиційні можливості муніципалітетів. Однак у той же час необхідно вдосконалювати навички з низки тем, включаючи розробку основ моніторингу інвестиційних проєктів, а також взаємодію з неурядовими учасниками протягом життєвого циклу інвестиційних проєктів.

Аналіз онлайн-опитування ОЕСР (Рисунок 5.13) показує, що хоча значна більшість (74%) опитаних муніципалітетів повідомили про те, що вони мають достатні людські ресурси для визначення потреб у місцевих інвестиціях, 24% з них зазначили, що їм бракує відповідних знань та досвіду. Це може негативно вплинути на здатність цих муніципалітетів розробляти якісні інвестиційні проєкти, які відповідають потребам і можливостям місцевого розвитку, тим самим ставлячи під загрозу ефективність їхніх інвестицій. Крім того, 24% муніципалітетів повідомили, що їм бракує людських ресурсів для розробки інвестиційних пропозицій. Оскільки багато субвенцій регіонального та місцевого розвитку в Україні є конкурентними, це може означати втрату такими муніципалітетами можливості фінансування. Особливо це стосується тих муніципалітетів, які були адміністративно об'єднані у 2020 році та отримали менше підтримки у розбудові потенціалу, ніж їхні колеги (OECD, 2021^[8]).

Рисунок 5.13. Наявність кадрового потенціалу для ефективного виконання завдань державного інвестування



Примітка: Запитання: Вкажіть, чи вважаєте ви, що ваш муніципальний уряд має людські ресурси (включаючи знання та досвід) для ефективного виконання наступних завдань державного інвестування: Визначення місцевих інвестиційних потреб; Залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до визначення інвестиційних потреб; Розробка інвестиційних пропозицій (наприклад, щодо виділення коштів з ДФРР); Впровадження прозорих та конкурентних процесів державних закупівель з відповідними системами внутрішнього контролю; Проведення періодичних навчань з МіО для визначення впливу інвестиційних проектів. Варіанти відповідей на завдання: Так, Ні. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Що стосується моніторингу та оцінки, 34% опитаних муніципалітетів повідомили, що їм не вистачає людських ресурсів (включаючи знання та досвід) для проведення періодичного моніторингу та оцінки, які могли б визначити вплив інвестиційних проектів. Це свідчить про те, що деякі муніципалітети, можливо, не розробили важливих механізмів підзвітності та навчання. Забезпечення ефективного моніторингу може дозволити муніципалітетам стежити за впровадженням інвестицій, вносити проміжні коригування, коли це необхідно, і повідомляти результати своїх інвестиційних заходів відповідним зацікавленим сторонам. Фактична оцінка може допомогти визначити, чи було досягнуто запланованих результатів, і надавати інформаційну підтримку при розробці майбутніх інвестиційних пропозицій.

Взаємодія з неурядовими учасниками є ключовим викликом для муніципалітетів

Стосовно залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до визначення інвестиційних потреб, слід зазначити, що 41% муніципалітетів повідомив, що їм для цього бракує людських ресурсів (включаючи знання та досвід). Як зазначено в *Рекомендації Ради ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях врядування*⁶, залучення приватного сектору та зацікавлених сторін громадянського суспільства при розробці та реалізації стратегій державного інвестування є основоположним завданням для підвищення соціальної та економічної цінності інвестицій та забезпечення підзвітності (OECD, 2014^[9]).

Усі рівні влади повинні залучати зацікавлені сторони на ранній стадії інвестиційного циклу, починаючи з визначення інвестиційних потреб і розробки інвестиційної стратегії. На більш пізніх етапах до моніторингу та оцінювання має бути залучена збалансована група зацікавлених сторін. Інформація щодо планів державних інвестицій, видатків і результатів має бути піддана певному

рівню громадського контролю для забезпечення прозорості та підзвітності. Крім того, муніципалітети повинні мати можливість збалансувати врахування поглядів зацікавлених сторін та їхній внесок в інвестиційний процес, вживаючи заходів для запобігання непропорційному впливу груп, об'єднаних спільними особливими інтересами.

Процес реформи децентралізації підвищив муніципальну ефективність у деяких аспектах інвестиційного планування

Багато муніципалітетів вважають, що реформа децентралізації мала переважно позитивний вплив на їхній потенціал щодо планування інвестицій. Більшість муніципалітетів (57%) повідомили, що процес реформи децентралізації (включно з об'єднанням) покращив їхню здатність визначати потреби в місцевих інвестиціях. Крім того, 59% повідомили, що вони покращили свою спроможність запроваджувати прозорі та конкурентоспроможні процеси закупівель із відповідними системами внутрішнього контролю (Рисунок 5.14). Крім того, 54% муніципалітетів зазначили, що реформи децентралізації покращили їхній потенціал для розробки інвестиційних пропозицій для конкурсних дотацій, таких як ДФРР. Водночас понад 40% муніципалітетів зазначили, що реформи або не мали значного впливу на інші сфери, пов'язані з державними інвестиціями, або послабили їхню ефективність. Це включає залучення неурядових організацій до визначення інвестиційних потреб, де 62% повідомили, що ефективність або зменшилася, або залишилася незмінною; і здатність проводити періодичний моніторинг та оцінку для визначення впливу інвестиційних проектів, де 53% повідомили про зниження ефективності або відсутність змін.

Рисунок 5.14. Вплив реформи децентралізації на муніципальну ефективність, пов'язану з державними інвестиціями



Примітка: Запитання: Який вплив мали реформи децентралізації та процес об'єднання на ефективність роботи вашого муніципального уряду в наступних сферах, пов'язаних з державними інвестиціями? Визначення місцевих інвестиційних потреб; Залучення приватного сектора, громадянського суспільства чи наукових кіл до визначення інвестиційних потреб; Розробка інвестиційних пропозицій (наприклад, щодо виділення коштів з ДФРР); Впровадження прозорих та конкурентних процесів державних закупівель з відповідними системами внутрішнього контролю; Проведення періодичного моніторингу та оцінки для визначення впливу інвестиційних проектів. Варіанти відповіді: Покращення ефективності; Зниження ефективності; Жодного значного ефекту. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році). Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Інституції національного рівня, які керують субвенціями на регіональний і місцевий розвиток, повинні забезпечити муніципалітетам отримання достатньої підготовки та консультацій для кращого виконання своїх завдань і обов'язків протягом усього інвестиційного циклу. Ці зусилля можуть бути підтримані різними асоціаціями місцевого самоврядування. Необхідно розробити та поширити методології визначення потреб регіонального та місцевого розвитку та інвестицій, враховуючи дефіцит даних з територіальною розбивкою, а також методології ефективної взаємодії з урядовими та неурядовими суб'єктами.

Уряд також має використовувати механізми міжнародної координації донорів, щоб визначити, які муніципалітети та муніципальний персонал уже отримували підтримку з розвитку спроможності для планування інвестицій у минулому та які теми були висвітлені в навчальних ініціативах. Ця інформація може допомогти створити базу даних, яка дозволить міністерствам визначати потреби у розбудові потенціалу. Якщо плінність місцевих державних службовців дуже висока, навчальна база даних може швидко застаріти. Альтернативою може бути розробка реєстру, який представлятиме підтримку навичок та підвищення кваліфікації, яку отримують (місцеві) державні службовці. Однак таким реєстром було б складніше керувати та підтримувати його в актуальному стані.

Навчальна база даних може також слугувати критичним внеском для вибору муніципалітетів, які будуть цільовими для майбутніх (міжнародних) проектів розвитку. Прикладом може бути територіальний портал (Portal Territorial), розроблений Департаментом національного планування Колумбії (Вкладка 5.9). В Україні такий портал значною мірою сприяв би доступності відповідних навчальних матеріалів.

Вкладка 5.9. Територіальний портал Колумбії

Територіальний портал Колумбії був створений Департаментом національного планування для підтримки муніципалітетів у їхніх зусиллях покращити муніципальне планування, адміністрування та надання послуг. Він має інтерактивну карту, яка містить інформацію про муніципалітети, які пройшли навчання від урядових і неурядових організацій. Портал також функціонує як єдине вікно для отримання:

- Інформації про правила та процедури муніципального планування та бюджетування.
- Пакетів електронного навчання з таких тем, як державні інвестиції, просторове планування, фінансовий менеджмент, розробка планів місцевого розвитку, а також моніторинг і оцінка. Ці пакети містять посібники, навчальні відео, рекомендації, приклади передової практики тощо.
- Матеріалів у форматах Excel і PowerPoint, пов'язаних з вищезазначеними темами, які можуть бути скориговані місцевими органами влади.
- Контактної інформації територіальних радників, розташованих у різних частинах країни.
- Інформації про відповідну національну урядову політику, яка реалізується на місцевому рівні.

Джерело: розробка автора на основі (Departamento Nacional de Planeación, 2021^[63]).

Нецільове використання інвестиційних коштів може знизити довіру до політики регіонального та місцевого розвитку

Спроможність місцевих органів влади використовувати фонди регіонального та місцевого розвитку відповідно до офіційних правил є ще однією проблемою. Нецільове використання державних коштів, недотримання інструкцій із закупівель і відсутність прозорості інвестиційних витрат можуть підірвати ефективне та раціональне використання обмежених ресурсів. Це також може знизити довіру до уряду та політики регіонального та місцевого розвитку.

Проведений Рахунковою палатою України аудит виявив значні невирішені питання щодо виконання ДФРР, зокрема нецільове використання бюджетних коштів, порушення законодавства у сфері планування та бюджетування та значну кількість об'єктів незавершеного будівництва (CabMin, 2021^[5]). Ці проблеми стосуються не лише ДФРР, а також є системними. Так, оцінка Держаудитслужбою законного та ефективного використання комунальних ресурсів на загальну суму 872 млрд. грн. протягом 2018-2020 років та перших п'яти місяців 2021 року виявила порушення і недоліки на загальну суму 141 млрд. грн. Крім того, в ході моніторингу закупівель, під час якого було розглянуто 119,7 млрд. грн. місцевих видатків, було виявлено порушення законодавства про закупівлі майже для 80% перевірених витрат (CabMin, 2021^[5]).

Спроможність уряду проводити більш ретельну оцінку адекватного використання коштів місцевими урядами була значно обмежена. За останні роки штат Держаудитслужби було скорочено з 14 тис. аудиторів до 3 тис., також було закрито відділи аудиту в районах і містах. У світлі цих подій Держаудитслужба виступала за збільшення територіальної присутності аудиторів та виділення додаткових коштів (CabMin, 2021^[5]). Щоб покращити законне та ефективне використання фінансових ресурсів місцевими органами влади, уряду рекомендується надати пріоритет зміцненню спроможності муніципальних органів влади проводити внутрішній аудит. Проведення внутрішніх аудитів повинно бути обов'язком, встановленим нормативними актами для всіх муніципальних органів влади. Це мало б поєднуватися з розвитком фінансів і потенціалу, забезпеченим

національним урядом, щоб дозволити муніципалітетам озброїти себе спеціальною командою або зовнішньою підтримкою (консультантами) і створити відповідну інформаційну систему (OECD, 2018^[14]).

Водночас уряд має забезпечити ефективну комунікацію між муніципалітетами та Державною аудиторською службою для визначення спільних викликів і «вузьких місць» у сфері фінансового менеджменту та закупівель. Це дозволить Держаудитслужбі надавати Мінфіну та Мінрегіону, а також іншим профільним міністерствам дані про те, які види коштів найчастіше використовуються не за цільовим призначенням, а також нормативи бюджетування чи закупівель, які найчастіше порушуються. Це полегшило б ухвалення рішень щодо внесення змін до бюджету, регулювання закупівель та навчання місцевих органів влади у сфері закупівель та управління інвестиціями. Подібні дії допомогли б узгодити принципи України з одинадцятим принципом Рекомендації Ради ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях управління, тобто «сприяти прозорості та стратегічному використанню державних закупівель на всіх рівнях врядування» (OECD, 2014^[9]).

Місцевий борг становить лише невелику частину всього державного боргу

Враховуючи фінансові обмеження, з якими стикається багато місцевих урядів, боргове фінансування може бути привабливим способом допомогти їм здійснити необхідні інвестиційні проекти. Тим не менш, мають бути встановлені «захисні споруди», які б гарантували, що місцеві органи влади, яким дозволено робити позики – усі, за винятком селищних і сільських муніципалітетів, – не приймають на себе надмірні ризики, особливо з огляду на проблеми потенціалу, з якими стикається багато муніципалітетів.

З 2019 по 2020 рік місцевий борг зріс на 38,6%, сягнувши 25 млрд. грн. (Accounting Chamber of Ukraine, 2021^[64]). Таке підвищення можна пояснити, зокрема, девальвацією гривні. Насправді, з урахуванням інфляції, у 2020 році місцевий борг був приблизно таким же, як і в 2015 році. Крім того, місцевий борг продовжував становити лише дуже невелику частину загального державного боргу (приблизно 1%) (IMF, 2022^[11]).

З 2019 по 2020 рік місцевий внутрішній борг зріс на 41,7% до 20,8 млрд. грн. Це збільшення було викликано перш за все видачею банківських позик різним міським радам (наприклад, Одеській та Запорізькій), які використовували кошти для фінансування різноманітних проектів, включаючи проекти відбудови муніципальних енергопідприємств загального користування та житлові проекти. Ще один важливий фактор збільшення – випуск кількома містами нових цінних паперів для фінансування відбудови об'єктів соціально-культурної сфери, транспортної інфраструктури та доріг.

До початку широкомасштабної агресії Росії проти України очікувалося, що поступове відновлення економіки після пандемії COVID-19 сприятиме відновленню податкових надходжень українських міст у 2021-2022 роках, що дозволить їм обслуговувати зростаючий борг (Fitch Ratings, 2021^[65]). З метою покращення спроможності муніципалітетів фінансувати проекти місцевого розвитку, право на запозичення можна було б поширити на муніципалітети середнього розміру, які відповідають певним фінансовим критеріям, за умови попереднього схвалення Мінфіну.

Крім того, уряд має розглянути можливість створення робочої групи з питань місцевого боргу (управління місцевим боргом), до складу якої увійдуть центральні органи влади, такі як Мінфін та Мінрегіон, а також представники асоціацій місцевого самоврядування. Ця група могла б допомогти визначити, якою мірою поточна система запозичень сприяє державним інвестиціям у контексті післявоєнної відбудови та відновлення, не ставлячи під загрозу економічну стабільність і раціональне фінансове управління. Довгострокові заходи, які повинні бути оцінені такою робочою групою, включають розвиток кредитного ринку для місцевих запозичень (тобто створення більш диверсифікованого ринку місцевих боргових зобов'язань). Однією з особливих сфер уваги може

бути створення муніципального облігаційного агентства для зниження витрат на фінансування інвестиційних проектів (Вкладка 5.10), що зробить запозичення більш доступними для більшої кількості муніципалітетів.

Вкладка 5.10. Фінське відкрите акціонерне товариство з обмеженою відповідальністю з фінансування муніципалітетів

У багатьох країнах допомога невеликим муніципалітетам отримати доступ до ринків капіталу для фінансування інвестицій є ключовим завданням. Оскільки їхні інвестиційні проекти часто невеликі, а муніципалітети не об'єднують свої ресурси, вони не отримують особливо конкурентоспроможних умов кредитування від комерційних банків. Такі країни-члени ОЕСР, як Данія та Фінляндія, мають спеціальні фінансові агентства, які спеціалізуються на муніципальному кредитуванні. Оскільки ці фінансові установи місцевого самоврядування пропонують кращі умови, муніципалітети рідко обирають комерційні позики.

У 1989 році Фінляндія створила відкрите акціонерне товариство з обмеженою відповідальністю з фінансування муніципалітетів (MuniFin), яке є кредитною установою, що спеціалізується на фінансуванні сектора місцевого самоврядування та субсидованого державою будівництва соціального житла. MuniFin об'єднує муніципальні ризики та надає позики фінським муніципалітетам за рахунок ресурсів фінансових ринків. MuniFin є спільною власністю:

- Муніципалітетів, об'єднаних муніципальних органів та компаній, що належать муніципалітетам (53%).
- Місцевого державного пенсійного фонду (31%).
- Національного уряду (16%).

Його фінансування гарантує окрема установа – Муніципальний гарантійний фонд, – яка має доступ до всієї податкової бази населення Фінляндії. Муніципалітети Фінляндії, усі з яких є членами Муніципального гарантійного фонду, мають необмежене право стягувати ПДФО, що є достатньою заставою для фінансування з боку MuniFin. Близько 80% муніципального боргу фінансується через MuniFin.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2021^[66]; MuniFin, 2021^[67]; OECD, 2021^[68]; André and García, 2014^[69]).

Уряд також має розглянути можливість використання великої кількості інформації про державний борг, представленої на порталі «Прозорий бюджет» та у Реєстрі місцевих позик і місцевих гарантій, для створення державної інформаційної панелі моніторингу з метою виявлення муніципалітетів, які перебувають у зоні ризику. Це підвищить прозорість і полегшить прийняття рішень щодо коригувальних заходів. Мінфін і Мінрегіон також повинні вивчити можливість проведення навчання для муніципальних адміністраторів з управління боргом. Нарешті, важливо визнати, що на питання про те, що вони вважають найбільш невідкладними напрямками фінансової реформи, лише 3% муніципалітетів згадали законодавчі зміни для полегшення запозичень (Додаток Рисунок 5.B.1). Таким чином, будь-які реформи, спрямовані на сприяння місцевим запозиченням, слід розглядати як доповнення до, наприклад, коригування системи розподілу ПДФО або збільшення спроможності органів місцевого самоврядування залучати доходи з власних джерел.

Недовіра громадськості та відсутність ноу-хау перешкоджають потенціалу державно-приватного партнерства

За певних умов та суворих механізмів контролю державно-приватне партнерство (ДПП) може бути механізмом диверсифікації фінансування проектів регіонального та місцевого розвитку, особливо коли уряд стикається з фінансовими обмеженнями. Однак ДПП підпадають під ті ж самі фінансові обмеження або обмеження щодо готовності платити, що і державні проекти. В обох випадках для ефективної реалізації проектів необхідна сильна інституційна спроможність ДПП – це складні та іноді ризиковані домовленості, які потребують потенціалу для розробки, узгодження та реалізації. Цей потенціал не завжди доступний, особливо на місцевому рівні. Незважаючи на сильну шумиху щодо потенціалу ДПП в отриманні додаткових ресурсів для інвестиційних проектів, залишається відносно небагато українських муніципалітетів, які вступили в такі партнерства (Вкладка 5.11).

Вкладка 5.11. Державно-приватні партнерства в Україні

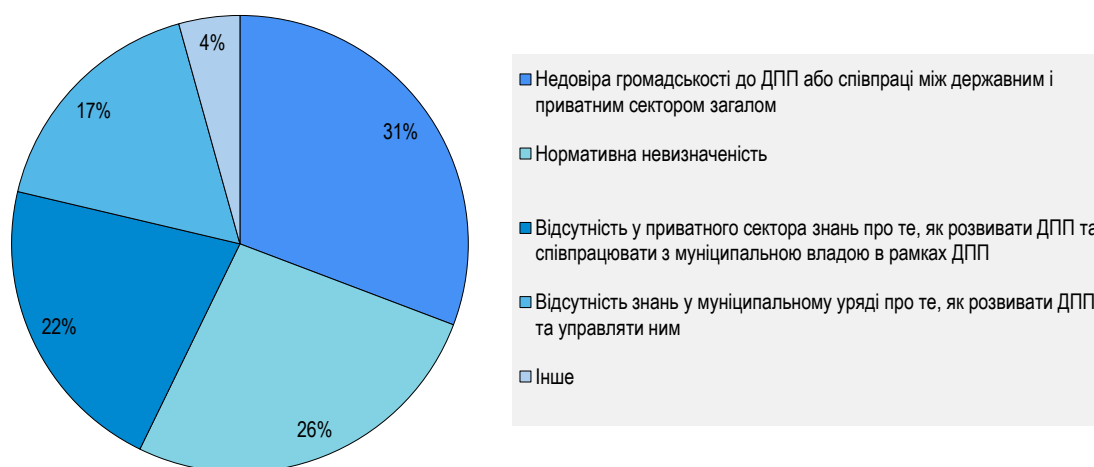
Перший Закон «Про державно-приватне партнерство» був прийнятий у 2010 році, і на нього як на інструмент залучення інвестицій покладалася значні надії. Однак він не виправдав очікувань з різних причин. З метою вдосконалення законодавчої бази у 2016 році набув чинності новий Закон про ДПП, яким було внесено зміни до «Деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні». Закон про ДПП краще визначив межі проекту ДПП.

У 2019 році було прийнято новий Закон «Про концесії», щоб усунути суперечності між законами, що регулюють концесію та ДПП, а також збільшити приватні інвестиції, зокрема у сфері інфраструктури. Крім того, у 2018 році було створено Державну організацію «Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства», яка проводить навчання національних та місцевих органів влади у сфері ДПП. Зокрема, вона пропонує допомогу в підготовці необхідної документації та підтримує процеси управління контрактами ДПП. Проте існує занепокоєння, що вона зосереджується головним чином на основних державно-приватних партнерствах на національному рівні та не має необхідних людських ресурсів для підтримки створення партнерств на місцевому рівні та управління ними.

Джерело: (OECD, 2018^[14]) (OECD, 2021^[8]) (CabMin, 2021^[5]).

Згідно з результатами онлайн-опитування ОЕСР, лише частина муніципалітетів (10%) повідомили, Фектор до ДПП. Шістнадцять відсотків зазначили, що вони не впевнені, чи це так, а решта 74% муніципалітетів повідомили, що вони не є учасниками жодного ДПП (OECD, 2021^[42]). З тих муніципалітетів, які мають ДПП, деякі (30%) зазначили, що партнерство спрямоване на управління відходами, потім на освіту (27%) та управління водопостачанням і водовідведенням (25%). Муніципалітети неохоче створюють ДПП з різних причин. Наприклад, 31% муніципалітетів вважає, що відсутність довіри громадськості до державного та приватного співробітництва є найбільшою перешкодою для створення ДПП (Рисунок 5.15). Це може бути пов'язано з уявленням громадськості про значну поширеність корупції. Крім того, 26% муніципалітетів вважають, що для створення ДПП найбільшою перешкодою є нормативна невизначеність. Далі йде очевидний брак знань з боку приватного сектору (22%) або муніципалітету (17%) про те, як розвивати ДПП та управляти ним.

Рисунок 5.15. Найбільші перешкоди на шляху успішної співпраці з організаціями приватного сектору через ДПП.



Примітка: Запитання: Що, на вашу думку, є найбільшою перешкодою для успішної співпраці між вашим муніципалітетом та організаціями приватного сектору через ДПП? Варіанти відповіді: Громадська недовіра до ДПП або співпраці між державним і приватним сектором загалом; Нормативна невизначеність; Брак знань у приватному секторі про те, як розвивати та співпрацювати з муніципальною владою в рамках ДПП; Відсутність знань у муніципальному уряді про те, як розвивати ДПП та управляти ним; Інше. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році). Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Уряд може розглянути можливість покращення інформування муніципалітетів та приватного сектору - наприклад, через місцевий бізнес - або регіональні палати - про потенціал ДПП та його нормативно-правову базу, а також наголосити на численні ризики, пов'язані зі створенням та управлінням такими партнерствами. Це має поєднуватися з розробкою навчальних матеріалів для муніципалітетів щодо оцінки доданої вартості ДПП, управління партнерствами та створення прозорої системи відстеження використання публічних коштів та визначення їх ефективності. Останнє є особливо важливим, оскільки може підвищити довіру громадськості до співпраці між державним та приватним сектором. У зв'язку з цим, Принципи ОЕСР щодо Державного Управління Державно-Приватного Партнерства підкреслюють важливість наявності чіткої та прозорої нормативно-правової бази, яка належним чином забезпечується і якій можуть довіряти всі залучені сторони (OECD, 2012^[70]). Така система повинна сприяти розвитку конкуренції, одночасно допомагаючи урядам мінімізувати ризик виникнення конфлікту інтересів, захоплення регуляторних органів та корупції.

Українське Державне агентство з питань підтримки державно-приватного партнерства могло б також оцінити досвід Центру ДПП на Філіппінах (Вкладка 5.12). Наприклад, воно могло б сприяти поширенню практичного досвіду, набутого, зокрема, великими містами в управлінні ДПП. Муніципалітети, як правило, звертаються до великих міст, однак на ситуативній основі, для отримання інформації та рекомендацій щодо створення ДПП (OECD, 2021^[8]). Державне агентство з підтримки державно-приватного партнерства могло б поділитися успішними практиками, а також тими, де залучені національні або субнаціональні органи влади не змогли належним чином управляти фінансовими ризиками, які виникли у зв'язку з цим.

Вкладка 5.12. Центр ДПП на Філіппінах

Кодекс місцевого самоврядування Філіппін 1991 року передав місцевим органам влади повноваження із забезпечення місцевої інфраструктури, передбачивши інституційні механізми для розробки та реалізації місцевих планів. Центр ДПП було створено для допомоги органам місцевого самоврядування у підготовці проектів, роз'ясненні процедур та оцінці проектів ДПП, а також для проведення навчання.

Центр запустив стратегію ДПП для органів місцевого самоврядування, включаючи підготовку та розповсюдження посібника щодо ДПП. Він також допоміг підготувати плани заходів та стратегії для реалізації проектів ДПП на місцевому рівні. Крім того, органи місцевого самоврядування мають доступ до Гарантійної корпорації одиниць місцевого самоврядування, яка пропонує гарантії для муніципальних облігацій як приватний гарант ризиків для проектів ДПП.

Джерело: Адаптовано з (OECD, 2021^[71]).

Муніципалітети повинні використовувати ДПП з великою обережністю, оскільки в країнах ОЕСР є багато нещодавніх прикладів невдач або зловживань ДПП. У Принципах ОЕСР щодо державного управління державно-приватним партнерством зазначено, що при прийнятті рішення про використання ДПП уряди повинні "ретельно дослідити, який метод інвестування, ймовірно, дасть найбільше "співвідношення ціни та якості", а також розглянути "ключові фактори ризику та характеристики конкретних проектів" (OECD, 2012^[70]). Крім того, вигоди, витрати та ризики ДПП повинні розглядатися у порівнянні з іншими моделями фінансування проектів та фінансування (OECD, 2019^[72]; OECD, 2022^[73]).

Співвідношення ціни та якості має бути основною метою при розробці ДПП. Співвідношення ціни та якості означає те, що національний або субнаціональний уряд "вважає оптимальним поєднанням кількості, якості, характеристик та ціни (тобто вартості)", розраховане протягом повного життєвого циклу проекту (OECD, 2021^[74]). Проект ДПП, як правило, дає більше співвідношення ціни та якості порівняно з традиційними закупівлями або державним виробництвом, коли він забезпечує кращі характеристики, вищу якість або нижчу вартість протягом усього терміну експлуатації. Вище співвідношення ціни та якості в основному досягається за рахунок передачі ризиків, конкуренції та використання управлінських навичок та інновацій приватного сектору (OECD, 2021^[74]).

Фіскальні ризики, пов'язані з використанням ДПП субнаціональними органами влади, є особливо важливими для розгляду. У деяких випадках існує ризик неналежного використання ДПП для обходу контролю управління державними фінансами, що може створити довгострокові фіскальні ризики для національних та субнаціональних органів влади (World Bank Group et al., 2017^[75]). Бажання обійти фіскальні обмеження не слід вважати вагомою причиною для вибору ДПП замість традиційних державних закупівель (IADB, 2018^[76]). Воно також може становити загрозу для належної підготовки проекту та співвідношення ціни та якості, створюючи при цьому "ілюзію доступності" (Eurostat, 2016^[77]). Це особливо актуально, коли національні та/або субнаціональні органи влади не мають довгострокової перспективи щодо державних фінансів, що може означати, що ДПП виглядають доступними через їх відстрочений вплив на бюджет, в той же час, довгострокові платіжні зобов'язання не беруться до уваги (World Bank, 2020^[78]). Ризики, характерні для субнаціональних органів влади, пов'язані з інституційною спроможністю та фіскальною і нормативно-правовою базою (OECD, 2022^[73]). Для успішного використання проектів ДПП субнаціональним органам влади необхідний значний інституційний досвід. Це включає здатність належним чином оцінювати потенційні вигоди, витрати та ризики ДПП, а також управляти подальшою розробкою, погодженням, закупівлею, присудженням та елементами управління контрактами, забезпечуючи при цьому

прозорість (OECD, 2018^[79]). Це означає, що ДПП повинні використовуватися в першу чергу великими містами та регіональними юрисдикціями, які, швидше за все, мають фінансові та інституційні можливості, необхідні для управління ними, за певних умов та в рамках суворих механізмів контролю. Крім того, ДПП не повинно бути "позабюджетним" (тобто коли витрати і доходи не включаються до субнаціональних бюджетів), а також не повинно використовуватися лише для залучення фінансування, оскільки можуть бути доступні інші механізми (наприклад, випуск облігацій та позики від багатосторонніх банків розвитку).

Субнаціональні уряди повинні розглядати ДПП, якщо вигоди від цих факторів перевищують витрати на приватне фінансування та ризики, пов'язані з такими партнерствами, такі як зазначені вище, і пропонують значне співвідношення ціни та якості (OECD, 2021^[80]). Крім того, вони мають бути спрямовані насамперед на реалізацію масштабних проектів у пріоритетних інфраструктурних секторах.

Загалом, ДПП не підходить для малих проектів, які, незважаючи на свою привабливість для органів місцевого самоврядування, не обов'язково представляють співвідношення ціни та якості. Крім того, невеликі проекти ДПП не обов'язково передбачають невеликі зобов'язання, що підкреслює необхідність також враховувати повний обсяг умовних зобов'язань, створених через гарантії для проектів ДПП (OECD, 2022^[73]). Крім того, невеликі ДПП не завжди є комерційно життєздатними. Для подолання цієї проблеми деякі країни запровадили положення про об'єднання ДПП у різних секторах або юрисдикціях для заохочення економії на масштабах або залучення операторів (Вкладка 5.13).

Вкладка 5.13. Приклади об'єднаних місцевих державно-приватних партнерств

Практика, яку підкреслюють суб'єкти ДПП, полягає в об'єднанні менших проектів у більшій з метою покращення масштабу та життєздатності, що робить їх більш привабливими для великих гравців сфери інфраструктури та забезпечує кращі варіанти фінансування, включаючи ДПП. У деяких випадках залучаються уряди в кількох юрисдикціях. Прикладом об'єднання є програма, розроблена Департаментом транспорту Пенсільванії, яка об'єднала будівництво та технічне обслуговування кількох сотень невеликих мостів в один проект ДПП у рамках програми відновлення старих мостів. Це допомогло впоратися з обмеженою життєздатністю окремих проектів ДПП, враховуючи, що середня вартість окремих мостів становила лише близько 2 мільйонів доларів США.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2021^[71]).

В Уельсі модель взаємного інвестування (MBI) є прикладом того, як створити ДПП для підтримки місцевих інвестицій. У MBI уряд Уельсу сплачує винагороду приватному партнеру для покриття вартості будівництва, обслуговування та фінансування проекту. Натомість уряд Уельсу стає прямим інвестором проекту, маючи можливість отримати до 20% акцій холдингової компанії, створеної для реалізації проекту, і призначити директора до правління холдингової компанії. Після закінчення контракту актив передається у державну власність (OECD, 2020^[4]).

Хоча технічно Шотландський фючерсний траст (SFT) не є державно-приватним партнерством, Україна могла б надихнутись його прикладом. Ця ініціатива є цікавим зразком посилення спроможності та досвіду органів місцевого самоврядування у сфері фінансування та реалізації інвестицій. SFT співпрацює з місцевою владою Шотландії для зміцнення потенціалу шляхом передачі знань і проведення незалежних експертних перевірок на різних етапах інвестиційних проектів. Зокрема, програми SFT «Hub» спрямовані на вдосконалення планування, закупівель і виконання невеликих проектів громадської інфраструктури, які підтримують державні послуги по

всій Шотландії. Він діє через спільні підприємства між місцевими організаціями державного сектору та приватним сектором на кожній території. Їхня мета – підвищити ефективність і здешевити будівництво інфраструктури громади.

Джерела

- Accounting Chamber of Ukraine (2021), *Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання закону України „про державний бюджет України на 2020 рік”* [Conclusions on the results of the analysis of the annual report on the implementation of the law of Ukraine “on the state budget ...], https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2021/7-1_2021/Vysn_7-1_2021.pdf (accessed on 12 January 2022). [64]
- André, C. and C. García (2014), “Local Public Finances and Municipal Reform in Finland”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1121, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en>. [69]
- Association of Finnish Local and Regional Authorities (2021), *Kuntien ja valtion yhteistyö* [Co-operation between municipalities and the state], <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalous-ja-valtio/kuntien-ja-valtion-yhteistyö> (accessed on 21 February 2022). [33]
- Bartolini, D., S. Stossberg and H. Blöchliger (2016), “Fiscal Decentralisation and Regional Disparities”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1330, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en>. [22]
- CabMin (2021), *Response to the macro-level questionnaire of the “Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022” project*. [5]
- CabMin (2020), *Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підвищення ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку* [Draft Law on Amendments to the Budget Code of Ukraine on Improving the Efficiency of ...], http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70149 (accessed on 25). [53]
- CabMin (2017), *Постанова “Про затвердження Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду”* [Resolution “On the Approval of the Procedure for Directing Funds of the State Road Fund”]. [40]
- CabMin (2017), *Постановами “Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров’я у сільській місцевості”* [Resolution “Some issues of providing a subvention from the state ...”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/983-2017-%D0%BF#Text> (accessed on 12 October 2021). [38]
- CabMin (2016), *Постанови “Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об’єднаних територіальних громад”* [Resolution “About the statement of the Procedure and conditions of granting of a subvention ...”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF#Text>. [39]

- CabMin (2015), *Постановами “Деякі питання державного фонду регіонального розвитку”* [Resolution “Some issues of the state fund of regional development”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF#Text> (accessed on 12 November 2021). [35]
- CabMin (2015), *Постанови “Деякі питання використання коштів для реалізації проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України”* [Resolution “Some issues of using funds for the implementation of projects within the framework of the Emergency...”]. [56]
- CabMin (2012), *Постанова “Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій”* [Resolution “About the statement of the procedure and conditions ...”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2012-%D0%BF#Text> (accessed on 30 November 2021). [36]
- Departamento Nacional de Planeación (2021), *Portal Territorial de Colombia* [Territorial Portal of Colombia], <https://portalterritorial.dnp.gov.co/> (accessed on 21 August 2021). [63]
- Dougherty, S. and K. Forman (2021), “Evaluating fiscal equalisation: Finding the right balance”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 36, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/253da2b8-en>. [19]
- Ecorys (2021), *Evaluation of Budget Support Programme: Budget Support to Ukraine’s Regional Policy ENI/2013/024-517*. [50]
- European Commission (2016), *Study on the Contribution of Sport to Regional Development through the Structural Funds. Final report*, Publications Office of the European Union, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e9c6d76-9aa1-11e6-9bca-01aa75ed71a1> (accessed on 5 November 2021). [62]
- European Investment Bank (2020), *Ukraine: The EIB invests €640 million to improve infrastructure resilience, public transport and road connections*, <https://www.eib.org/en/press/all/2020-347-the-eib-invests-eur640-million-to-improve-infrastructure-resilience-public-transport-and-road-connections-in-ukraine> (accessed on 21 March 2022). [41]
- Eurostat (2016), *A guide to the statistical treatment of PPPs*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ea7c19f7-9146-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en> (accessed on 12 October 2022). [77]
- Fitch Ratings (2021), *Ukrainian Cities’ Rising Debt Supported by Recovering Operating Performance*, <https://www.fitchratings.com/research/international-public-finance/ukrainian-cities-rising-debt-supported-by-recovering-operating-performance-06-07-2021> (accessed on 12 December 2021). [65]
- Hailemariam, A. and R. Dzhumashev (2018), “Fiscal equalization and composition of subnational government spending: implications for regional convergence”, *Regional Studies*, Vol. 53/4, pp. 587-601, <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1481287>. [23]
- Holm-Hadulla, F. (2020), “Fiscal equalization and the tax structure”, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 81, p. 103519, <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2020.103519>. [24]
- Hrvatski sabor (2020), *Zakon o porezu na dohodak* [Income Tax Act]. [29]

- Hrvatski sabor (2017), *Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave* [Law on financing local and regional self-government units], https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_12_127_2874.html (accessed on 11 November 2021). [28]
- IADB (2018), *Bringing PPPs into the Sunlight: Synergies Now and Pitfalls Later?*, Inter-American Development Bank, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Bringing-PPPs-into-the-Sunlight-Synergies-Now-and-Pitfalls-Later.pdf> (accessed on 12 October 2022). [76]
- IMF (2022), *Government Finance Statistics*, <https://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sld=1435762628665>. [11]
- KSE (2021), “The place of payment of personal income tax in Ukraine – legal history and current practice” – the results of the study. [26]
- KSE (2021), *The Total Amount of Documented Damages has Reached \$108.3 Billion, Minimum Recovery Needs for Destroyed Assets — \$185 Billion*, <https://kse.ua/about-the-school/news/the-total-amount-of-documented-damages-has-reached-108-3-billion-minimum-recovery-needs-for-destroyed-assets-185-billion/>. [2]
- Levitas, T. (2021), *How Should the Personal Income Tax be Shared with Ukrainian Local Governments?*, <https://decentralization.gov.ua/en/news/13780?page=4> (accessed on 2021). [27]
- Miličević, V., Z. Bubaš and O. Majić (2019), *Fiscal Equalisation in Croatia: Fine Tuning of the Lorenz Curve*, <https://doi.org/10.31410/ERAZ.S.P.2019.159>. [30]
- Ministry of Finance of Finland (2022), *Advisory Committee on Local Government Finances and Administration*, <https://vm.fi/en/advisory-committee-on-local-government-finances-and-administration>. [34]
- MinRegion (2021), *From now on, projects worth at least UAH 10 million can receive funding from the State Regional Development Fund*, <https://www.kmu.gov.ua/en/news/vidteper-finansuvannya-z-dfrr-mozhut-otrimati-proekti-vartistyu-shchonajmenshe-10-mln-grn>. [61]
- MinRegion (2021), *Мінрегіон: в 2020 році суттєво підвищено відсоток освоєння коштів ДФРР* [MinRegion: in 2020, the percentage of development of SFRD funds was significantly increased], <https://www.minregion.gov.ua/press/news/minregion-v-2020-roczy-suttyevo-pidvyshheno-vidsotok-osvoyennya-koshtiv-dfrr/> (accessed on 29 January 2022). [43]
- MinRegion (2019), *Звіт про результати моніторингу проектів ДФРР у 2015-2018 рр. (жовтень 2019)* [Report on 2015-2018 State Fund for Regional Development Project Monitoring (October 2019)], <http://rdpa.regionet.org.ua/352-sfrd-monitoring-2019> (accessed on 19 November 2021). [52]
- MinRegion (2019), *Розподіл та використання у 2018 році державних фінансових ресурсів* [Distribution and use of public financial resources in 2018], <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/13-Rozpodil-finansovih-resursiv-Karas.pdf> (accessed on 1 October 2022). [57]
- MuniFin (2021), *MuniFin in brief*, https://www.kuntarahoitus.fi/app/uploads/sites/2/2022/03/MuniFin_Onepager_ENG_2022.pdf (accessed on 28 March 2022). [67]

- National Institute for Strategic Studies (2020), *Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні [Decentralization and formation of regional development policy in Ukraine]*, https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini_0.pdf (accessed on 23 November 2021). [54]
- OECD (2022), *G20-OECD Policy Toolkit to Mobilise Funding and Financing for Inclusive and Quality Infrastructure Investment in Regions and Cities*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/99169ac9-en>. [73]
- OECD (2022), *Subnational Government Structure and Finance*, <https://stats.oecd.org/> (accessed on 19 February 2022). [10]
- OECD (2021), *Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance*. [18]
- OECD (2021), *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>. [68]
- OECD (2021), *Interviews with Ukrainian stakeholders*. [8]
- OECD (2021), *OECD Implementation Handbook for Quality Infrastructure Investment*, <https://www.oecd.org/finance/OECD-Implementation-Handbook-for-Quality-Infrastructure-Investment-EN.pdf> (accessed on 3 November 2021). [71]
- OECD (2021), *OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm> (accessed on 5 November 2021). [81]
- OECD (2021), *Online survey: Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project*. [42]
- OECD (2021), *Public-Private Partnerships in the Middle East and North Africa. A handbook for Policy Makers*, https://www.oecd.org/mena/competitiveness/PPP%20Handbook_EN_with_covers.pdf (accessed on 13 October 2022). [74]
- OECD (2021), *Raising Local Public Investment in Lithuania: Ensuring quality while maintaining financial sustainability*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/economy/lithuania-economic-snapshot/> (accessed on 12 February 2022). [66]
- OECD (2021), *Unlocking infrastructure investment: Innovative funding and financing in regions and cities*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9152902b-en>. [80]
- OECD (2020), *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, United Kingdom*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6f5201d-en>. [4]
- OECD (2019), *Effective Public Investment across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf (accessed on 11 October 2021). [72]
- OECD (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301436-en>. [14]

- OECD (2018), *Subnational Public-Private Partnerships: Meeting Infrastructure Challenges*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264304864-en>. [79]
- OECD (2015), *OECD Recommendation on the Council on Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 28 May 2018). [6]
- OECD (2014), *OECD Recommendation on Effective Public investment across levels of Government*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0402>. [9]
- OECD (2012), *OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm> (accessed on 5 November 2021). [70]
- OECD (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, <https://search.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Effective-Public-Investment-Overview-Paper.pdf> (accessed on 1 June 2022). [3]
- OECD (2007), *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, <https://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf> (accessed on 3 December 2021). [20]
- OECD (forthcoming), *Multi-level Governance and Fiscal Tools to Fight Territorial Inequalities: Fiscal Equalisation and Regional Development: is There a Case for Enhanced Synergies?*. [21]
- OECD/KIPF (2016), *Fiscal Federalism 2016*, OECD, <https://doi.org/10.1787/9789264254053-en>. [17]
- Rivne Regional State Administration (2020), *Перелік проектів, які фінансуватимуться у 2020 році за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку [List of projects to be financed in 2020 at the expense of the State Fund for Regional Development]*, <https://www.rv.gov.ua/perelik-proektiv-yaki-finansuvatimutsya-u-2020-roci-za-rahunok-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku> (accessed on 12 December 2021). [59]
- SKL International (2019), *Subnational Governance Reform and Local Government Finance in Ukraine: 2014-2018*, http://sklinternational.org.ua/?smd_process_download=1&download_id=2013 (accessed on 5 September 2021). [25]
- U-LEAD (2022), *Written recommendations on strengthening regional and local development in Ukraine*. [7]
- U-LEAD (2021), *Where do Ukrainians Live, Work and Pay Taxes?*, https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/799/PIT_EN.pdf (accessed on 12 July 2022). [32]
- U-LEAD (2021), *ВПЛИВ ПАНДЕМІЇ COVID-19 НА МІСЦЕВІ ФІНАНСИ [Impact of the COVID-19 Pandemic on Local Finances]*, https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/716/ULEAD_COVID19_Report_29.04.2021_.pdf (accessed on 17 January 2022). [16]

- U-LEAD (2018), *Opinion on the Findings of a Review of Budget Expenditures in the Area of Regional Development; Specifically: the Implementation of Regional Development Programs and Projects Financed by the State Fund for Regional Development*, <https://drive.google.com/file/d/1pT0lieCr4ufEKTBJqx57l3QHZE3lGRMt/view> (accessed on 1 July 2022). [51]
- U-LEAD (2018), *Report on the results of monitoring of SFRD projects in 2015-2018.*, <https://drive.google.com/file/d/1HEC1wGaobxRqcu2AQYRnRVJMX3D29AaJ/view>. [58]
- U-LEAD (forthcoming), *Funding for Regional and Local Development from the State Budget*. [1]
- UNDP (2020), *Historic \$890 million Sustainable Development Goals Bond issued by Mexico*, <https://www.undp.org/press-releases/historic-890-million-sustainable-development-goals-bond-issued-mexico> (accessed on 29 July 2021). [55]
- Verkhovna Rada (2022), *Закон України “Про Державний бюджет України на 2022 рік” [Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2022”]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text> (accessed on 19 January 2022). [15]
- Verkhovna Rada (2021), *Бюджетного кодексу України [Budget Code of Ukraine]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (accessed on 12 December 2021). [82]
- Verkhovna Rada (2021), *Закон України Про Державний бюджет України на 2021 рік [Law of Ukraine on the State Budget of Ukraine for 2021]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (accessed on 3 August 2021). [31]
- Verkhovna Rada (2020), *Закон України Про Державний бюджет України на 2020 рік [Law of Ukraine on the State Budget of Ukraine for 2020]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text> (accessed on 28 July 2021). [49]
- Verkhovna Rada (2019), *Про інвестиційні програми і проекти регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2019 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку [On investment programs and regional development projects that can be implemented in 2019...]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/351-2019-%D1%80#Text> (accessed on 15 October 2021). [60]
- Verkhovna Rada (2018), *Закон України “Про Державний бюджет України на 2018 рік” [Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2018”]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19#Text> (accessed on 15 October 2021). [47]
- Verkhovna Rada (2018), *Закон України “Про Державний бюджет України на 2019 рік” [Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2019”]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19#Text> (accessed on 15 October 2021). [48]
- Verkhovna Rada (2017), *Закон України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” [Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2017”]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19#Text> (accessed on 15 October 2021). [46]
- Verkhovna Rada (2016), *Закон України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” [Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2016”]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19#Text> (accessed on 15 October 2021). [45]

- Verkhovna Rada (2015), *Закон України “Про Державний бюджет України на 2015 рік”* [Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2015”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-19#Text> (accessed on 15 October 2021). [44]
- Verkhovna Rada (2014), *State Strategy for Regional Development for the period of 2020*, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n> (accessed on 14 July 2021). [37]
- World Bank (2022), *World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files.*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CN?locations=UA> (accessed on 18 April 2022). [12]
- World Bank (2021), *Inflation, GDP deflator (annual %) - Ukraine*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.KD.ZG?locations=UA> (accessed on 21 October 2021). [13]
- World Bank (2020), *Fiscal risk in PPPs—What’s the problem & what to do?*, <https://blogs.worldbank.org/ppps/fiscal-risk-ppps-whats-problem-what-do> (accessed on 11 October 2022). [78]
- World Bank Group et al. (2017), *Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29052> (accessed on 12 October 2022). [75]

Примітки

¹ Бюджетний кодекс України визначає субвенцію як міжбюджетні трансферти коштів, які спрямовуються на цільове використання в порядку, визначеному органом, який приймає рішення про надання субвенції (Verkhovna Rada, 2021^[82])

² Як виняток, протягом зими 2021-2022 років муніципалітети отримували 64% ПДФО, щоб вони могли покривати комунальні послуги (Verkhovna Rada, 2022^[15])

³ Ефект конвергенції вимірювався як загальний дохід найбіднішої когорти кожного рівня місцевого уряду у складі загального доходу найзаможнішої когорти того самого рівня.

⁴ Ці цифри не включають дотації та субвенції, на які не виділялося фінансування в певному році.

⁵ Під час розрахунку інвестиційних витрат на душу населення у складі загальних видатків були виключені соціальні трансферти, над якими місцеві органи влади мають мало контролю.

⁶ У 2018 році Україна приєдналася до Рекомендації Ради ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях врядування (OECD, 2014^[9]).

Додаток 5.А. Субвенції на регіональний та місцевий розвиток

Додаток Вкладка 5.А.1. Субвенція на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості

Субвенція на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості («Субвенція на охорону здоров'я у сільській місцевості») є конкурсною субвенцією регіонального та місцевого розвитку, якою розпоряджається Мінрегіон. Започаткована вона була у 2017 році. Її річні витрати коливалися від найвищого рівня в чотири мільярди гривень у 2017 році до найнижчого в один мільярд гривень у 2018-2019 роках. Субвенція на охорону здоров'я у сільській місцевості – єдина велика дотація (понад п'ять мільярдів гривень), яка спрямована виключно на розвиток охорони здоров'я на місцевому рівні, хоча охорона здоров'я також входить до міжгалузевої компетенції Субвенції на соціально-економічний розвиток.

Кошти Субвенції на охорону здоров'я у сільській місцевості спрямовуються на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості. Це включає такі заходи, як: 1) будівництво або модернізація державних медичних закладів; 2) придбання медичного обладнання; 3) розвиток телекомунікаційної інфраструктури (включаючи широкосмуговий доступ та ІТ-системи для електронної системи охорони здоров'я та телемедицини); 4) житло та транспортні засоби для медичних працівників. Дотація відкрита для обласних державних адміністрацій, які подають пропозиції за погодженням з муніципалітетами. Проекти відбирає комісія під головуванням Мінрегіону, до складу якої входять представники МОЗ. Комісія відбирає проекти на основі їх відповідності пріоритетам державної політики у сфері охорони здоров'я та специфікаціям дотації.

Основні передумови для отримання дотації включають наступне: а) реалізація запропонованих проектів не повинна тривати більше чотирьох років; б) в пропозиції повинні бути враховані потреби людей з обмеженими можливостями та інших маломобільних груп; в) проекти підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів у розмірі не менше 10% (за винятком придбання службового транспорту для працівників охорони здоров'я у сільській місцевості). Після відбору проектів комісією Мінрегіон розподіляє кошти між обласними державними адміністраціями, які, у свою чергу, розподіляють їх між муніципалітетами.

Джерело: розробка автора на основі (CabMin, 2017^[38]).

Додаток Вкладка 5.A.2. Субвенція на місцеву інфраструктуру

Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (субвенція на місцеву інфраструктуру) була позаконкурсним фондом регіонального та місцевого розвитку, яким розпоряджався Мінрегіон. Вона була запущена у 2016 році, і її щорічні витрати стабільно зростали в наступні роки, з менш ніж одного мільярда гривень у 2016 році до понад двох мільярдів гривень у 2019 році, перш ніж фонд було ліквідовано у 2020 році через скорочення бюджету у зв'язку з COVID-19. На сьогоднішній день це єдина велика дотація (понад п'ять мільярдів гривень за 2015-2019 роки) в Україні, яка була націлена виключно на муніципальний рівень влади.

Субвенція на місцеву інфраструктуру призначалася для фінансування проектів, що сприяють формуванню та розвитку інфраструктури комунальної власності, а саме: 1) створення та модернізація центрів надання адміністративних послуг; 2) будівництво або благоустрій вулиць, доріг, мостів; 3) будівництво або модернізація об'єктів водопостачання та водовідведення; 4) придбання транспортних засобів для перевезення в навчальних закладах; 5) придбання спеціальної техніки для пожежно-рятувальних та медичних установ; 6) переоснащення будівель енергоефективними технологіями; 7) сучасні технології управління громадою.

Субвенція на місцеву інфраструктуру була неконкурентною, проте мали на неї право лише об'єднані муніципалітети. Щоб подати заявку на участь, муніципалітети повинні були спочатку подати проектні заявки до обласних державних адміністрацій, які мали надати висновок щодо відповідності пропозицій цілям дотації. Після цього комісія Мінрегіону розглядала пропозиції на відповідність вимогам. Вона або схвалювала пропозицію, або надавала коментарі, які муніципалітети мали розглянути перед повторним поданням. Розподіл фінансування здійснювався за формулою, яка враховувала як чисельність населення, так і територію окремих муніципалітетів. Після затвердження переліку пропозицій кошти виплачувались муніципалітетам безпосередньо Мінрегіоном.

Джерело: розробка автора на основі (CabMin, 2016^[39]; U-LEAD, forthcoming^[11]).

Додаток Вкладка 5.А.3. Субвенція на соціально-економічний розвиток

Субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (Субвенція на соціально-економічний розвиток) є конкурсною субвенцією регіонального та місцевого розвитку, керованою Мінфіном. Вона була запущена у 2012 році, і річні витрати в наступні роки суттєво коливалися: від 700 мільйонів гривень у 2015 році до 6,2 мільярдів гривень у 2017 році. В загальному між 2015 і 2019 рр. видатки на Субвенцію на соціально-економічний розвиток були більш-менш співмірними з видатками на Державний фонд регіонального розвитку (17,7 млрд. грн. проти 17,4 млрд. грн. відповідно).

Субвенція на соціально-економічний розвиток призначається на реалізацію заходів, спрямованих на сприяння соціально-економічному розвитку на місцевому рівні в Україні. Дотація відкрита для обласних державних адміністрацій, які подають пропозиції за погодженням з муніципалітетами. Проекти відбирає комісія, до складу якої входять народні депутати з Бюджетного комітету Верховної Ради, а також представники Мінфіну. Згідно із законом, не менше 50% складу комісії мають становити депутати, що входять до Бюджетного комітету.

Джерело: розробка автора на основі (CabMin, 2012^[36]).

Додаток 5.В. Результати опитування ОЕСР

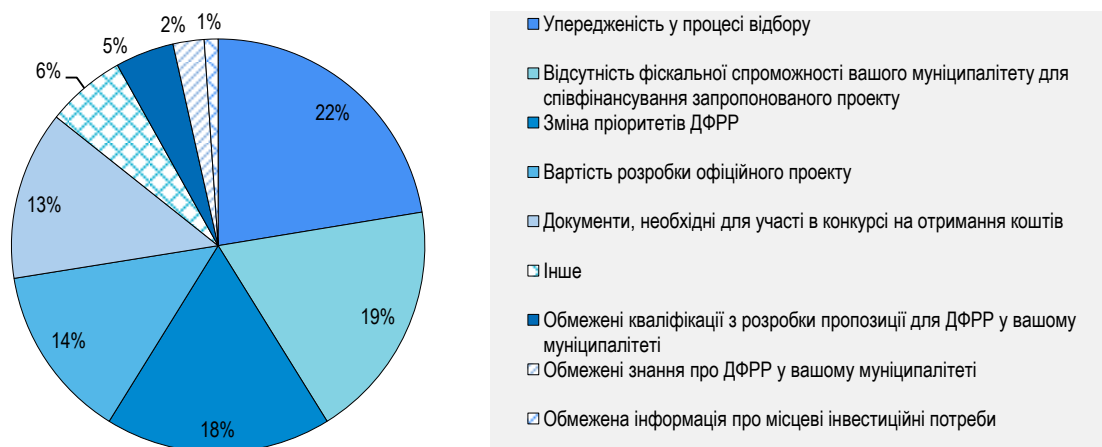
Додаток Рисунок 5.В.1. Невідкладні області реформування у сфері місцевого фінансування та інвестицій



Примітка: Питання: Яку з наведених нижче областей реформування у сфері місцевого фінансування та інвестицій ви вважаєте найбільш актуальною? Ви можете обрати кілька варіантів. Варіанти відповіді: Реформи/зміни для полегшення процесу запозичення; Реформи/зміни для зменшення обмежень щодо лімітів витрат; Реформи/зміни у системі вирівнювання для посилення підтримки муніципалітетів з обмеженою податковою спроможністю; Заповнення реєстрів справляння податків на майно; Реформа, спрямована на зміну механізму розподілу ПДФО з місця роботи на місце проживання; Податкові реформи/зміни для збільшення повноважень муніципалітетів щодо встановлення ставок місцевих податків; Податкові реформи/зміни для збільшення повноважень муніципалітетів щодо встановлення податкової бази місцевих податків; Повернення інфраструктурної субвенції; Реформи щодо збільшення частки ПДФО, що розподіляється муніципалітетами; Інше. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Додаток Рисунок 5.В.2. Основні проблеми при отриманні фінансування через ДФРР

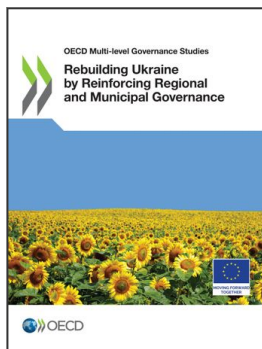


Примітка: Питання: Що, на вашу думку, є основною проблемою чи перешкодою для отримання фінансування через Державний фонд регіонального розвитку? Оберіть лише один варіант. Варіанти відповідей: Обмежені знання про ДФРР у вашому муніципальному уряді; Зміна пріоритетів ДФРР; Обмежені кваліфікації з розробки пропозиції для ДФРР у вашому муніципалітеті; Вартість розробки офіційного проекту; Документи, необхідні для участі в конкурсі на отримання коштів; Обмежена інформація про місцеві інвестиційні потреби; Відсутність фінансової спроможності вашого муніципалітету для співфінансування запропонованого проекту; Упередженість у процесі відбору; Інше. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році). Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Додаток Рисунок 5.В.3. Основні проблеми при отриманні фінансування через субвенції з джерел, інших ніж ДФРР



Примітка: Питання: Що, на вашу думку, є основною проблемою чи перешкодою для отримання фінансування за рахунок субвенцій з інших джерел, крім ДФРР? Оберіть лише один варіант. Варіанти відповідей: Упередженість у процесі відбору; Відсутність фінансової спроможності вашого муніципалітету для співфінансування проекту(ів); Вартість розробки офіційного проекту; Документи, необхідні для участі в конкурсі на отримання коштів; Обмежені кваліфікації з розробки пропозиції для субвенції(ій) у вашому муніципалітеті; Обмежені знання про субвенцію(ї) у вашому муніципалітеті; Обмежена інформація про місцеві інвестиційні потреби; Інше. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році). Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.



From:

Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/63a6b479-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2023), “Державне фінансування регіонального розвитку в Україні”, in *Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/e9a06291-uk>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.