

### **1.11. Бюджет розвитку та його роль у фінансуванні інвестиційних потреб громади (Н. І. Карпишин)**

Від активності інвестиційних процесів на локальному рівні залежить темп зростання місцевої економіки, кількість робочих місць, рівень податко-спроможності та соціальний розвиток громади. В структурі інвестиційних ресурсів громади бюджетні кошти є важливим джерелом фінансового забезпечення потреб інфраструктури місцевого господарства, оновлення та модернізації основних фондів, покращення благоустрою та підвищення якості суспільних послуг. Найбільшим фондом грошових коштів місцевого самоврядування, який призначений виконувати функції інвестиційного ресурсу на місцевому рівні та фінансувати капітальні потреби громади, є бюджет розвитку в складі місцевих бюджетів.

Проблематику питань зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування і впровадження концепції бюджету розвитку досліджували такі вітчизняні вчені, як О. Василик, С. Буковинський, Н. Винниченко, Т. Васильєва, О. Кириленко, І. Запатріна, О. Крайник, В. Кравченко, І. Лютий, І. Луніна, І. Чугунов, К. Павлюк, О. Цюпа, а серед зарубіжних – Г. Кітчен, П. Друкер, Е. Слек та ін. Проте, незважаючи на існуючий науковий доробок у вітчизняній і фінансовій науці, концепція формування і використання бюджету розвитку потребує постійного удосконалення та системного дослідження прикладних аспектів функціонування такого бюджету, особливо в системі місцевого самоврядування України. Саме від ефективності використання бюджету розвитку залежить інвестиційний та інноваційний розвиток громади зокрема і держави загалом.

Тривалий період діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, спрямована на проведення інвестиційних та інноваційних заходів, фінансується з бюджету розвитку. Як правило, фінансуються проекти у сфері будівництва, капітального ремонту та реконструкції об'єктів соціально-культурної сфери, житлового фонду і дорожнього господарства, комунального електротранспорту, водопостачання, тепlopостачання, газифікації населених пунктів, будівництва та придбання житла окремими категоріями громадян, будівництва мережі метрополітенів, проведення заходів з охорони навколишнього природного середовища та реставрації історико-культурних місць і заповідників тощо. За кошти бюджету розвитку комунальні заклади придбавають шкільні автобуси, автомобілі швидкої медичної допомоги, комп'ютерну техніку та програмне забезпечення, медичне обладнання та інші предмети довгострокового користування.

Згідно із бюджетним законодавством бюджет розвитку є складовою місцевих бюджетів України і містить встановлений законодавством

перелік надходжень і витрат місцевого бюджету, призначених для реалізації програм соціального та економічного розвитку відповідної громади. За даними Асоціації платників податків, у 2015 р. загалом в Україні на обласні бюджети розвитку припадало 2,3% від доходів обласних бюджетів, або 1,5 млрд. грн. (50% від цієї суми становив бюджет розвитку Дніпропетровської обл., 10% – Запорізької обл. і 6% – Полтавської обл.). Через бюджети розвитку міст – обласних центрів розподілялось значно більше бюджетних коштів – 11,9% від доходів міських бюджетів або майже 5,9 млрд. грн. Найбільші бюджети розвитку мали м. Київ, Львів і Харків<sup>1</sup>.

2014–2015 рр. у вітчизняному бюджетному і податковому законодавстві було проведено реформи, які змінили порядок формування і використання коштів місцевих бюджетів та підвищили фінансову спроможність органів місцевого самоврядування в Україні. Наскільки зміни вплинули на бюджети розвитку місцевих бюджетів можна з'ясувати, використовуючи фінансову звітність окремого місцевого бюджету, зокрема бюджету міста обласного підпорядкування – м. Тернополя.

Відповідно до чинного Бюджетного кодексу України бюджет розвитку є складовою спеціального фонду місцевого бюджету і його перелік надходжень містить 10 джерел<sup>2</sup> (рис. 1.11.1).



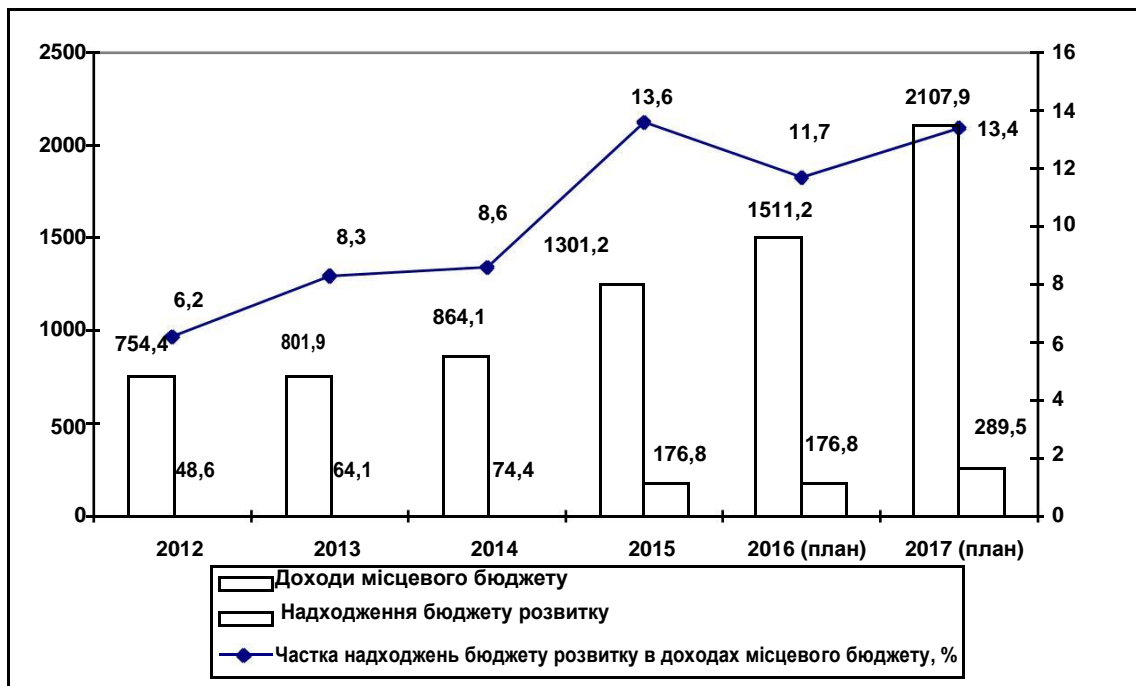
**Рис. 1.11.1. Джерела надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів України**

Бюджет розвитку місцевих громад: «розвиток» чи «виживання»? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://appu.org.ua/news/--03700/>.

Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. (із змінами і доповненнями за станом на 08.09.2016 р.). [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Аналізуючи ці джерела, можна зауважити, що всі кошти, які органи місцевого самоврядування позичають, спрямовуються винятково у бюджет розвитку, тобто законодавство таким чином запобігає «проїданню» місцевих позик і стимулює до їхнього цільового використання на інвестиційні цілі. Отже, виконується основне призначення бюджету розвитку - фінансування розвитку, розширеного відтворення і стимулу для зростання економічної активності громади.

Згідно з отриманими даними (рис. 1.11.2), надходження бюджету розвитку м. Тернополя в 2012–2017 рр. мають зростаючу тенденцію.



**Рис. 1.11.2. Динаміка доходів місцевого бюджету і надходжень бюджету розвитку м. Тернополя, млн. грн.<sup>3</sup>**

Так, у 2012–2014 рр. темп приросту цих надходжень був відносно помірний, зокрема у 2013 р. їхній обсяг зріс на 37%, а у 2014 р. – на 16%. Однак у 2015 р. відбулось стрімке підвищення суми надходжень бюджету розвитку до 176,8 млн. грн., або у 2,4 разу порівняно з показником 2014 р. і в 3,8 разу щодо 2012 р. Щодо планових показників, то слід зазначити, що в 2017 р. було заплановано найбільшу суму бюджету розвитку – 289,5 млн. грн., тобто за п'ять останніх років обсяг бюджету збільшився майже у 6 разів. Схожа тенденція збереглась із зростанням питомої ваги надходжень бюджету розвитку в структурі доходів місцевого бюджету, тобто у 2015 р. відбулось різке збільшення цього показника до 13,6% та в наступні роки він був запланований не нижче 10%.

<sup>3</sup>Рішення Тернопільської міської ради «Про бюджет міста Тернополя на 2016 рік», «Про бюджет міста Тернополя на 2017 рік» і звіти про виконання бюджету міста Тернополя за 2012-2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.te.ua>.

Таке підвищення обсягів і частки надходжень бюджету розвитку є позитивним моментом, який свідчить про зростання фінансування капітальних видатків громади м. Тернополя.

За отриманими даними (табл. 1.11.1), можна проаналізувати склад джерел надходжень бюджету розвитку м. Тернополя.

Таблиця 1.11.1

**Надходження бюджету розвитку м. Тернополя у 2012–2017 рр.**

(млн. грн.)

Доходи	2012	2013	2014	2015	2016 план	2017 план
<b>Місцеві податки і збори</b>	<b>38,0</b>	<b>51,4</b>	<b>57,8</b>	-	-	-
– єдиний податок	38,0	51,3	57,7	-	-	-
– податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	-	0,03	0,15	-	-	-
<b>Доходи від операцій з кредитування та надання гарантій</b>	-	<b>2,5</b>	<b>4,6</b>	<b>8,8</b>	<b>4,5</b>	<b>6,0</b>
– кошти пайової участі у розвитку інфраструктури міста	-	2,5	4,6	8,8	4,5	6,0
<b>Доходи від операцій з капіталом, в т. ч.</b>	<b>8,7</b>	<b>6,9</b>	<b>5,8</b>	<b>13,3</b>	<b>6,0</b>	<b>8,6</b>
– кошти від відчуження майна, яке належить АРК та майна, що перебуває у комунальній власності	7,0	5,0	3,2	4,7	3,0	3,0
– надходження від продажу землі і нематеріальних активів	1,7	1,1	2,6	8,6	3,0	5,6
<b>Кошти, що передаються із загального фонду до бюджету розвитку</b>	<b>0,1</b>	<b>1,0</b>	<b>3,4</b>	<b>148,5</b>	<b>166,3</b>	<b>274,9</b>
<b>Доходи бюджет розвитку*, всього</b>	<b>46,8</b>	<b>64,1</b>	<b>74,4</b>	<b>176,8</b>	<b>176,8</b>	<b>289,5</b>

\*Примітка. З урахуванням вільних залишків.

Відсутність у складі бюджету розвитку таких джерел доходів, як єдиний податок і податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, пояснюється змінами в Бюджетному кодексі України, які відбулись 28 грудня 2014 р. і за якими було вилучено ці податки з переліку надходжень бюджету розвитку. Однак, до 2015 р. єдиний податок відігравав вагомий роль у доходах бюджету розвитку і в 2014 р. його питома вага становила приблизно 86%. Відповідно перенесення цього виду податку до загального фонду місцевого бюджету значно вплинуло на доходи бюджету розвитку місцевих бюджетів. Водночас податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, не відігравав значної бюджетоутворюючої ролі в доходах бюджету розвитку минулих років, оскільки у 2013 р. фактична сума сплаченого податку становила лише 30,3 тис. грн., а у 2014 р. – 156 тис. грн.

За період функціонування бюджету розвитку, незмінним джерелом його надходжень були доходи від операцій з капіталом. Однак, щорічно питома вага цих доходів у загальній структурі надходжень бюджету

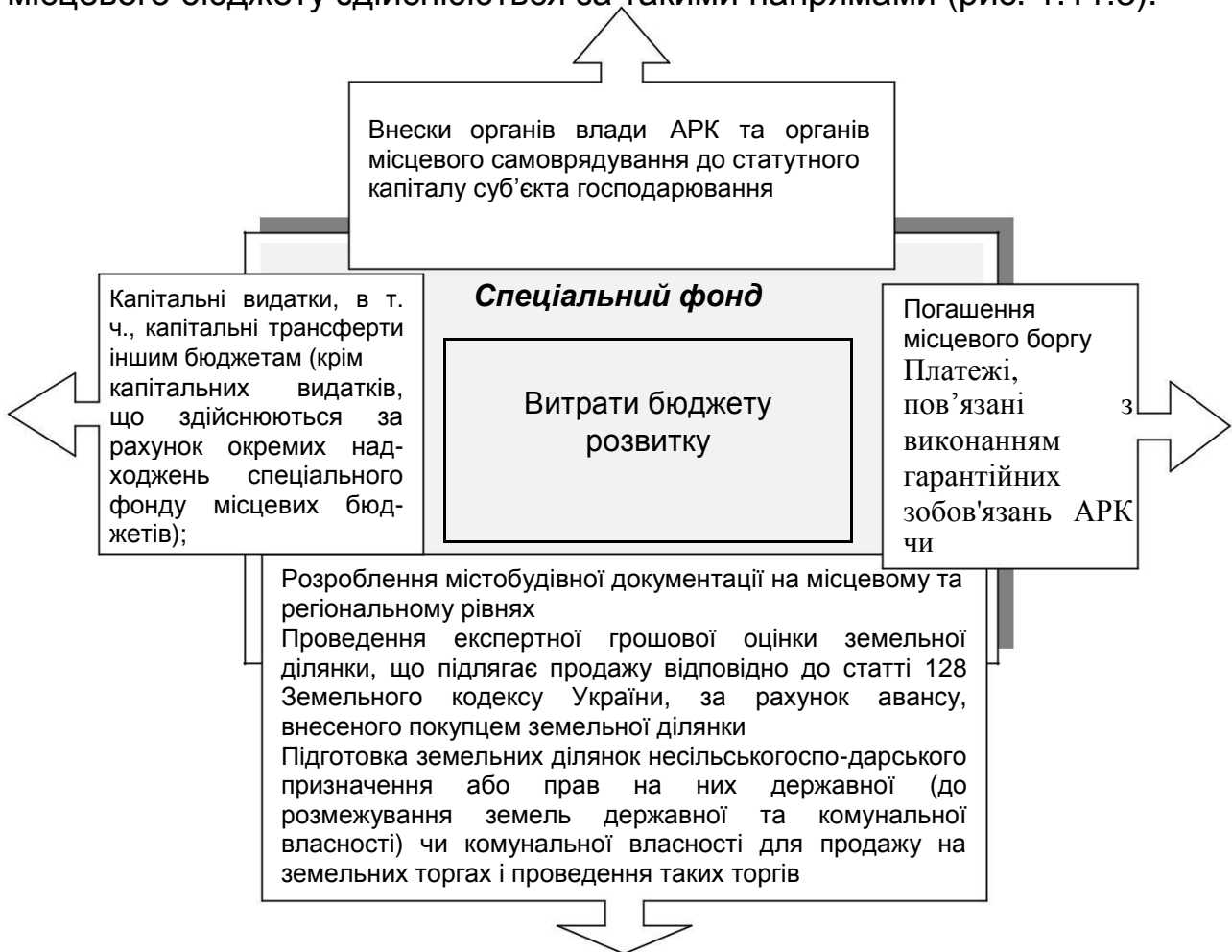
розвитку постійно зменшується. Так, якщо у 2012 р. ця група доходів становила 18,6%, 2013 р. – 11,4%, 2014 р. – 8,5%, 2015 р. – 7,3%, то у 2016 р. запланована сума дорівнювала 3,4%, а у 2017 р. – менше 3%. Спадну динаміку доходів від операцій з капіталом можна пояснити, з одного боку, закономірним процесом, адже земельні ресурси і комунальне майно є вичерпним джерелом доходів місцевого самоврядування. Однак, за даними журналістських та громадських розслідувань, суми надходжень цих доходів могли б бути значно більшими, якби місцева влада не використовувала позааукціонні схеми передачі комунальних земель і продаж комунального майна за низькою оцінною вартістю.

Основною причиною різкого зростання бюджету розвитку м. Тернополя є передача значних обсягів бюджетних коштів із загального фонду місцевого бюджету. Практика здійснення передачі коштів з іншої частини місцевого бюджету на підставі рішення відповідної місцевої ради використовується з 2011 р. Однак лише в 2015 р. із загального фонду бюджету м. Тернополя до бюджету розвитку розпочалась передача значних сум коштів, що суттєво покращило ситуацію із фінансуванням капітальних видатків. Це можна пояснити тим, що у 2014–2015 рр. було проведено реформаторські заходи щодо посилення децентралізації місцевих фінансів та збільшення дохідної бази місцевих бюджетів. Завдяки цим змінам доходи місцевих бюджетів поповнились надходженнями від акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів; плати за надання адміністративних послуг (100%); державного мита (100%); податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10%) тощо. В результаті цього доходи бюджету м. Тернополя (без трансфертів) зросли у 2015 р. порівняно з 2014 р. на 38%, а обсяги трансфертів – майже на 64%.

Крім того, позитивом є те, що діючий порядок надання трансфертів місцевим бюджетам став більш спрощеним і фінансовим органам немає потреби у розрахунку обсягів доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (по-науковому – закріплених доходів) і не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (власних доходів). Органам місцевого самоврядування надано більше самостійності при розподілі коштів місцевих бюджетів, а обмеження стосуються лише наданих трансфертів, зокрема, субвенцій, які мають цільове призначення і можуть використовуватися лише на певні цілі – освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та ін. Можливість вільного маневрування бюджетними коштами значно покращила фінансування житлово-комунальної сфери, на потреби якої раніше можна було використовувати лише власні доходи. Дані для порівняння: якщо у 2014 р. на житлово-комунальне господарство м. Тернополя було використано 63,6 млн. грн., то у 2015 р. – 159,7 млн. грн., тобто більш ніж у 2,5 рази.

Однак у разі, коли основним джерелом наповнення бюджетів розвитку залишаються кошти, які передаються із загального фонду, ризик небажання відшукувати перспективні проекти й інвестувати в них, щоб згодом отримувати додатковий дохід до місцевого бюджету. Адже всі капітальні видатки з бюджету розвитку покриваються за рахунок обов'язкових платежів, які збираються з платників<sup>4</sup>.

Згідно з Бюджетним кодексом України витрати бюджету розвитку місцевого бюджету здійснюються за такими напрямками (рис. 1.11.3).



**Рис. 1.11.3. Напрями витрат бюджету розвитку місцевого бюджету**

Аналізуючи динаміку, склад і структуру витрат бюджету розвитку м. Тернополя за 2012–2017 р. (табл. 1.11.2), можна визначити, що найбільш позитивним моментом у витрачанні коштів цього бюджету є те, що видатки на житлово-комунальне господарство за цей період зросли більш ніж у 17 разів. Особливо різкий приріст фінансування відбувся у 2015 р., коли на потреби ЖКГ було виділено у 2,5 разу більше коштів порівняно з 2014 р. Така тенденція зростання продовжується в 2017 р., оскільки на потреби ЖКГ на цей період передбачено значно більшу суму – 167 млн. грн.

Бюджет розвитку місцевих громад: «розвиток» чи «виживання»? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://appu.org.ua/news/--03700/>.

Показник частки видатків на житлово-комунальне господарство у структурі витрат бюджету розвитку також щорічно зростає, і якщо у 2012 р. він становив 20,7%, у 2015 р. – 61,7%, то за планами на 2016– 2017 рр. відповідно 68,7% і 57,7%.

*Таблиця 1.11.2*

**Динаміка обсягів та структури витрат бюджету розвитку  
м. Тернополя<sup>5</sup>**

(млн. грн.)

Показники	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>о</sup> (план)	2017 <sup>р</sup> (план)
Органи місцевого самоврядування	0,1	0,4	0,6	0,8	3,5	3,6
Освіта	2,1	5,2	6,4	16,8	12,7	19,4
Охорона здоров'я	1,3	3,2	5,6	4,7	4,2	20,0
Соціальний захист та соціальне забезпечення	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2
Житлово-комунальне господарство	9,7	36,7	43,8	109,0	121,4	167,0
Культура і мистецтво	1,3	2,7	2,3	3,3	2,6	8,5
Фізична культура і спорт	1,0	1,3	0,9	1,1	1,2	11,1
Інші видатки (транспорт, зв'язок та ін.)	31,3	14,5	14,7	23,1	6,2	17,0
Виконання гарантійних зобов'язань позичальників, що отримали кредити під місцеві гарантії	-	-	-	-	25,0	42,7
<b>Всього</b>	<b>46,8</b>	<b>64,1</b>	<b>74,4</b>	<b>176,8</b>	<b>176,8</b>	<b>289,5</b>

Аналіз складу і структури видатків на житлово-комунальне господарство підтвердив, що найбільші обсяги фінансування виділяються на благоустрій міста (КФК 100203), а саме, на фінансування капітального ремонту шляхо-мостового господарства, вуличного освітлення, тротуарів, зупинок громадського транспорту, міжквартальних проїздів. Так, в 2015 році на фінансування даних потреб було виділено 61,0 млн. грн., а у 2017 році на дані цілі заплановано 74,9 млн. грн.

Щорічно значна сума коштів бюджету розвитку м. Тернополя витрачається на капітальний ремонт житлового фонду міста (КФК 100102). У 2015 р. на ці потреби було спрямовано 48,0 млн. грн., а за планом на 2017 р. передбачено суму у розмірі 61,1 млн. грн., тобто більш ніж на 27%. За станом на 2017 р. заплановано також кошти на реалі-

Звіти про виконання бюджету міста Тернополя за 2012–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.te.ua>.

Рішення Тернопільської міської Ради «Про бюджет міста Тернополя на 2016 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.te.ua>.

Рішення Тернопільської міської Ради «Про бюджет міста Тернополя на 2017 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.te.ua>.

зацію заходів інвестиційного розвитку території – 25,1 млн. грн. (з них на реконструкцію дамби Тернопільського ставу передбачено 3,7 млн. грн.) і на капітальні вкладення (КФК 150101) – 7,4 млн. грн. тощо.

Крім цього, за рахунок коштів бюджету розвитку покращилось фінансування капітальних видатків у сфері освіти і охорони здоров'я. Так, наприклад, у 2015 р. на освіту було витрачено 16,8 млн. грн., що у 8 разів більше, ніж у 2012 р. і в 2,6 разу більше, ніж у 2014 р. За планом 2017 р. на фінансування освіти передбачено 19,4 млн. грн. У сфері охорони здоров'я найбільша сума коштів бюджету розвитку передбачена

2017 р. 20 млн. грн., з яких комунальному підприємству «Тернопільський міський лікувально-діагностичний центр» заплановано надати 11,5 млн. грн. на придбання обладнання.

Значно зросли обсяги фінансування коштів бюджету розвитку в 2017 р. на культуру і мистецтво, зокрема, більш як 8,5 млн. грн. передбачалося витратити на капітальний ремонт і поповнення бібліотечного фонду бібліотек міста, капітальний ремонт клубів і будинків культури, благоустрій парків культури і відпочинку.

Позитивним є також те, що у 2017 р. більш ніж у 9 разів зросте фінансування фізичної культури і спорту – кошти передбачені КЗ «ДЮСШ №2» на капітальний ремонт басейну, футбольного поля, приміщень, закупівлю обладнання, що значно покращить ситуацію щодо розвитку та популяризації спорту в місті.

Слід вказати на зростання видатків бюджету розвитку також на фінансування транспорту у 2017 р., зокрема, будівництво тролейбусних ліній (14,3 млн. грн.) та проведення капітального ремонту теплоходу (634 тис. грн.).

Отже, бюджет розвитку є важливою складовою місцевого бюджету й інструментом реалізації інвестиційних та інноваційних інфраструктурних проектів місцевого самоврядування. Кошти цього бюджету використовуються на капітальний ремонт і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери, ЖКГ та формують місцеву інфраструктуру.

останні роки спостерігається позитивна тенденція до збільшення обсягів бюджету розвитку місцевих бюджетів та відповідне зростання обсягів фінансування капітальних видатків громади. Бюджетна децентралізація сприяла удосконаленню процесу формування дохідної частини місцевих бюджетів і дала змогу органам місцевого самоврядування отримувати додаткові фінансові ресурси і більшу свободу у маневруванні бюджетними коштами. Фінансове забезпечення делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування



відбувається без цільової прив'язки до джерел надходжень місцевого бюджету (крім трансфертів), що дає можливість для внутрішнього перерозподілу бюджетних коштів та їхнього вивільнення для фінансування капітальних потреб. Однак досі виникають проблеми при вирішенні питань оптимізації складу і структури джерел доходів бюджету розвитку. Перелік доходів бюджету розвитку доцільно поповнити новими джерелами, оскільки зростання обсягів цього бюджету може відбуватися лише за наявності надходжень, а резерви для збільшення законодавчо встановленої дохідної бази є низькими. Можна застосувати попередню практику залучення місцевих податків до бюджету розвитку і тоді громада знатиме, що покращення місцевої інфраструктури (ремонт доріг, тротуарів, купівля тролейбусів, дитячих майданчиків, капітальні ремонти соціально-культурних закладах) напряму залежить від сплачених нею місцевих податків. Одночасно потрібно підвищити ефективність фінансового контролю у сфері використання бюджетних коштів та забезпечити реальну відповідальність за розкрадання чи неефективне використання коштів бюджету розвитку громади.

