



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

25 листопада 2025 року

№ 28-6

Київ

Про розгляд Звіту про результати аналізу виконання основних показників місцевих бюджетів за 2022–2024 роки

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аналізу виконання основних показників місцевих бюджетів за 2022–2024 роки.

За підсумками обговорення Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

Місцеві бюджети відіграють важливу роль у системі публічних фінансів, забезпечуючи фінансову стабільність держави та органів місцевого самоврядування, а також є інструментом реалізації економічної самостійності територіальних громад, сприяють розвитку інфраструктури та ефективному використанню наявного потенціалу та мобілізації фінансових ресурсів для розв'язання соціально-економічних завдань у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Через місцеві бюджети реалізується значна частина державної політики на місцях, що сприяє забезпеченню базових потреб населення на відповідних територіях.

1. У 2022–2024 роках місцеві бюджети продемонстрували адаптивність і здатність реалізовувати пріоритетні завдання у кризових умовах, проте зберігаються значні регіональні диспропорції, зумовлені релокацією бізнесу, масовою міграцією населення та руйнуваннями інфраструктури внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України.

Станом на 01 січня 2025 року бюджетна система на місцевому рівні включала 1952 місцеві бюджети, з яких 76,7 відс. становили бюджети місцевого самоврядування, у тому числі бюджети територіальних громад – 1469 та бюджети районів у містах – 28.

При цьому 2,4 відс. бюджетів місцевого самоврядування (35 бюджетів) формують майже половину їхніх доходів.

2. Загальний обсяг доходів місцевих бюджетів у 2022–2024 роках зріс з 555,2 млрд грн у 2022 році до 679,5 млрд грн у 2024 році, що перевищує показник 2021 року (580,7 млрд грн) на 17 відсотків. Демонструючи щорічне стабільне збільшення, темпи приросту доходів скоротилися з 17,6 відс. у 2023 році до 4,1 відс. у 2024 році.

Ключовим чинником зростання доходів у 2022–2024 роках було збільшення міжбюджетних трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам, питома вага яких у загальних доходах зросла з 24,6 відс. у 2022 році до 27,7 відс. у 2024 році.

План доходів місцевих бюджетів у 2022–2024 роках виконано на 93,7 відс., 97,6 відс. та 100,7 відс. відповідно.

Доходи місцевих бюджетів без урахування трансфертів із державного бюджету також демонстрували зростання протягом усього періоду, що аналізувався. У 2024 році їх обсяг становив 491,6 млрд грн, що на 3,5 відс. більше, ніж у 2023 році (475,2 млрд грн), та на 30 відс. вище показника 2021 року (378 млрд грн).

Основним джерелом приросту зазначених доходів у 2022–2023 роках стали надходження податку на доходи з фізичних осіб від оподаткування доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території України (далі — ПДФО із грошового забезпечення військовослужбовців).

Відповідно до змін, внесених Законом України від 08 листопада 2023 р. № 3428-ІХ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України», ПДФО із грошового забезпечення військовослужбовців зараховується до державного бюджету. Це, зокрема, вплинуло на динаміку доходів місцевих бюджетів у 2024 році, зумовивши уповільнення темпів їх зростання та певну зміну їх структури.

Так, у зв'язку зі спрямуванням до державного бюджету надходження ПДФО із грошового забезпечення військовослужбовців, частка доходів без урахування трансфертів із державного бюджету у загальній структурі доходів місцевих бюджетів зменшилася з 75,4 відс. у 2022 році до 72,3 відс. у 2024 році.

У 2022–2024 роках місцеві бюджети демонстрували стабільне перевиконання планових показників за доходами (без урахування трансфертів із державного бюджету), що становило 1,3 відс., 6,2 відс. та 8,3 відс. відповідно.

3. Протягом 2022–2024 років спостерігалися структурні зміни в дохідній частині місцевих бюджетів. Зокрема, збільшувався обсяг трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам у загальних доходах з 136,8 млрд грн у 2022 році до 177,4 млрд грн в 2023 році (+40,6 млрд грн порівняно з 2022 роком) та до 187,9 млрд грн у 2024 році (+10,5 млрд грн порівняно з 2023 роком), що свідчить про зростання ролі державних ресурсів у забезпеченні фінансової спроможності місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Водночас порівняно з 2021 роком (202,7 млрд грн) трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам у 2024 році скоротилися на 7,3 відс. (-14,8 млрд грн).

Загальний обсяг трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам у 2024 році зріс на 51,1 млрд грн порівняно з 2022 роком, у тому числі дотації — на 30,9 млрд грн, субвенції — на 20,2 млрд гривень.

У 2024 році обсяг податкових надходжень до місцевих бюджетів становив 441,1 млрд грн, що на 6,6 млрд грн більше, ніж у 2023 році, та на 94,4 млрд грн більше, ніж у 2021 році. Хоча у 2022–2024 роках спостерігалось зростання податкових надходжень в абсолютних значеннях, їх частка у структурі доходів місцевих бюджетів знизилася з 70,9 відс. до 64,9 відсотка. Це вказує на зміну балансу джерел формування дохідної частини місцевих бюджетів на користь трансфертів через необхідність державної підтримки окремих сфер економіки, соціальних програм, а також для вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів, що зазнали негативного впливу внаслідок військової агресії Російської Федерації та дії правового режиму воєнного стану.

4. Протягом 2022–2024 років зростав обсяг неподаткових надходжень до місцевих бюджетів. У 2024 році він досяг 43,6 млрд грн (зріс на 7,1 млрд грн, або на 19,4 відс., порівняно з 2023 роком), що на 16,4 млрд грн більше порівняно з 2021 роком (27,2 млрд грн).

Питома вага неподаткових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів зросла з 4,0 відс. у 2022 році до 5,6 відс. у 2023 році та 6,4 відс. у 2024 році.

Така динаміка зумовлена, зокрема, збільшенням надходжень до місцевих бюджетів благодійних внесків, грантів та дарунків, що надходять бюджетним установам, обсяг яких зріс з 6,4 млрд грн у 2022 році до 15,2 млрд грн у 2024 році. Крім того, зросли надходження коштів у вигляді трансфертів від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ: їх обсяг збільшився з 0,2 млрд грн у 2022 році до 1,4 млрд грн у 2024 році.

5. Видатки місцевих бюджетів протягом 2022–2024 років зросли з 484,4 млрд грн у 2022 році до 671,8 млрд грн у 2024 році, що на 102,4 млрд грн (на 18 відс.) більше, ніж у 2021 році (569,4 млрд грн).

Приріст видатків становив 162,4 млрд грн (33,5 відс.) у 2023 році та 25 млрд грн (3,9 відс.) у 2024 році.

Виконання плану видатків місцевих бюджетів у 2024 році становило 88,0 відс. і було найвищим за період 2022–2024 років (77,7 відс. у 2022 році).

У 2024 році 78,0 відс. загального обсягу видатків місцевих бюджетів становили поточні видатки, з яких 77,7 відс. припадало на захищені видатки бюджету (видатки на оплату праці, комунальних послуг та енергоносіїв, соціальне забезпечення тощо). У 2022–2024 роках найбільший обсяг видатків місцевих бюджетів спрямовувався на сферу освіти – 764,1 млрд грн (42,4 відс. загального обсягу видатків за цей період).

6. Протягом 2022–2024 років у структурі видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією відбулися суттєві зміни. При збереженні домінування поточних видатків у загальному обсязі, їх частка зменшилася з 90,0 відс. у 2022 році до 78,0 відс. у 2024 році. У результаті відновлення здійснення капітальних видатків, насамперед на ліквідацію наслідків бойових дій, їх частка в загальному обсязі проведених видатків зросла з 10 відс. у 2022 році до 23,0 відс. у 2023 році та 22,0 відс. у 2024 році.

7. У 2024 році обсяг поточних видатків місцевих бюджетів становив 526,0 млрд грн (94,5 відс. виконання плану), що на 25,5 млрд грн більше за 2023 рік і на 70,4 млрд грн більше за 2021 рік.

Зростання поточних видатків у 2022–2024 роках становило 90,6 млрд грн, найбільше у сферах освіти (+35,5 млрд грн), загальнодержавних функцій (+17,5 млрд грн), соціального захисту та соціального забезпечення (+16,2 млрд грн), житлово-комунального господарства (+11,3 млрд грн).

8. Упродовж 2022–2024 років капітальні видатки місцевих бюджетів зросли на 96,9 млрд грн – з 48,9 млрд грн у 2022 році до 145,8 млрд грн у 2024 році та збільшились на 32,0 млрд грн (на 28,1 відс.) порівняно з 2021 роком. Найбільше зростання відбулося у 2023 році – на 97,4 млрд гривень.

З 2022 року спостерігається збільшення відсотка виконання плану капітальних видатків з 55,9 відс. у 2022 році до 80,4 відс. у 2024 році.

Найбільше зростання обсягу капітальних видатків у 2022–2024 роках відбулось у сферах економічної діяльності (+35,1 млрд грн), загальнодержавних функцій (+14,6 млрд грн), освіти (+15,9 млрд грн), соціального захисту та соціального забезпечення (+11,8 млрд грн).

9. У структурі капітальних видатків спостерігалось зростання обсягу капітальних трансфертів, які у 2024 році становили 75,9 млрд грн, або 52,0 відс. загального обсягу капітальних видатків. Це на 47,8 млрд грн більше, ніж у 2022 році. Найбільший приріст відбувся за рахунок збільшення капітальних трансфертів підприємствам (установам, організаціям) (+25,4 млрд грн) та органам державного управління інших рівнів (+11,8 млрд грн).

10. Обсяг капітальних трансфертів органам державного управління інших рівнів протягом 2022–2024 років зріс майже у п'ять разів – з 3,3 млрд грн у 2022 році до 15,1 млрд грн у 2024 році, а кількість місцевих бюджетів, що здійснювали такі видатки, збільшилася з 729 до 1274. Така динаміка свідчить про зростання участі місцевих бюджетів у фінансуванні (реалізації) проєктів з відновлення та розвитку інфраструктури, забезпечення безпекових потреб та виконання військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

11. Динаміка дебіторської та кредиторської заборгованості місцевих бюджетів у 2022–2024 роках була нестійкою та не мала ознак стабілізації, зберігалися значні прострочені суми, основна частина дебіторської заборгованості концентрувалася в окремих бюджетах.

Обсяг дебіторської заборгованості становив 6,9 млрд грн станом на початок 2023 року, 9,4 млрд грн – на початок 2024 року та 9,2 млрд грн – станом на 31 грудня 2024 року, понад 90 відс. її обсягу сформовано за капітальними видатками, основна частка (75–79 відс.) припадала на бюджет м. Києва.

Прострочена дебіторська заборгованість залишалася стабільно високою (4,6–5,1 млрд грн), з концентрацією 86 відс. у бюджеті м. Києва за напрямом «Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)».

Кредиторська заборгованість місцевих бюджетів у 2024 році зменшилася до 2,7 млрд грн (з 3,4 млрд грн у 2023 році та 5,1 млрд грн у 2022 році). Водночас її структура змінилася: зросла частка поточних зобов'язань за захищеними видатками (оплата праці, соціальне забезпечення, комунальні послуги) – з 61 відс. у 2023 році до 79 відс. у 2024 році.

12. Бюджетна збалансованість бюджетів територіальних громад та м. Києва 2022–2024 років зазнала значних змін.

У 2022–2024 роках профіцит таких бюджетів зменшився з 51,9 млрд грн у 2022 році до 18,9 млрд грн (-33,0 млрд грн) у 2024 році, тоді як дефіцит збільшився з 1,2 млрд грн до 10,6 млрд грн (+9,3 млрд грн).

Кількість бюджетів територіальних громад, виконаних із дефіцитом, зросла з 291 у 2022 році до 711 (+420) у 2024 році, тоді як кількість бюджетів територіальних громад, виконаних з профіцитом, скоротилася з 1178 до 769 (-409) відповідно. Це вказує на погіршення показників бюджетної збалансованості бюджетів територіальних громад.

13. У 2022–2024 роках формування та виконання місцевих бюджетів здійснювалися з урахуванням особливостей, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», із змінами (далі — постанова КМУ № 252). У цей період динаміка доходів і видатків мала такі особливості:

2022 рік – скорочення доходів і видатків місцевих бюджетів, при цьому темпи зменшення видатків перевищували темпи зменшення доходів. Основним чинником стало обмеження проведення окремих видатків розвитку відповідно до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 09 червня 2021 р. № 590 (далі — Порядок № 590), який застосовувався з урахуванням вимог постанови КМУ № 252. Додатковим фактором було скорочення окремих міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам. За підсумками року більшість місцевих бюджетів виконано з профіцитом;

2023 рік – суттєве зростання видатків місцевих бюджетів, темпи приросту яких майже удвічі перевищили темпи зростання доходів (33,5 відс. проти 17,6 відс.). Це зумовлено частковим відновленням фінансування капітальних видатків у межах дозволених Порядком № 590 напрямів, зростанням соціальних потреб громад та розширенням фінансування заходів з відновлення інфраструктури. Окреслені тенденції свідчать про зростання потреби у ресурсному забезпеченні пріоритетних видатків, пов'язаних з оборонними заходами, соціальним забезпеченням та відновленням інфраструктури, що за умови подальшого збереження такої тенденції потребуватиме формування резервів фінансових ресурсів бюджетів місцевого самоврядування, спрямованих на наповнення їх дохідної частини, у тому числі залучення зовнішньої допомоги;

2024 рік – темпи приросту доходів (4,1 відс.) і видатків (3,9 відс.) місцевих бюджетів уповільнилися і практично вирівнялися, що свідчить про більш рівномірний і прогнозований характер бюджетного процесу.

14. У 2022–2024 роках місцевий борг скоротився на 1,7 млрд грн (з 20,4 млрд грн у 2022 році до 18,7 млрд грн у 2024 році), що зумовлено зменшенням обсягів внутрішніх запозичень на 5,6 млрд грн при одночасному збільшенні зовнішніх зобов'язань на 3,9 млрд гривень.

15. Зменшення частки доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у їх загальній структурі, зростання ролі міжбюджетних трансфертів з державного бюджету у забезпеченні фінансової спроможності місцевих бюджетів, а також збільшення кількості бюджетів територіальних громад, виконаних з дефіцитом, свідчать про зниження рівня фінансової автономії територіальних громад. Це насамперед характерно для постраждалих (у тому числі деокупованих) територій, а також для громад із низькою податкоспроможністю, в яких обсяг доходів без урахування міжбюджетних трансфертів є недостатнім для фінансування навіть базових видатків. Водночас надання державної підтримки у цих випадках має супроводжуватися заходами з підвищення ефективності управління публічними фінансами та стимулювання розвитку місцевої економіки.

Ці обставини обумовлюють необхідність поглибленого аналізу виконання таких місцевих бюджетів, оцінки їх фінансової стійкості та ефективності управління ресурсами з метою зменшення дисбалансів і посилення ролі місцевих бюджетів як інструменту забезпечення сталого розвитку регіонів.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Затвердити Звіт про результати аналізу виконання основних показників місцевих бюджетів за 2022–2024 роки (далі — Звіт).

2. Надіслати це рішення та Звіт Верховній Раді України у п'ятнадцятиденний строк.

3. Надіслати це рішення та Звіт комітетам Верховної Ради України з питань бюджету та з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування для розгляду на засіданнях.

4. Надіслати це рішення та Звіт Кабінетові Міністрів України і рекомендувати забезпечити контроль за своєчасним внесенням на розгляд Уряду головними розпорядниками коштів державного бюджету проектів нормативно-правових актів щодо порядків та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам відповідно до частини другої статті 97 Бюджетного кодексу України.

5. Надіслати це рішення та Звіт обласним державним (військовим) адміністраціям і рекомендувати:

5.1. До 01.01.2026 звернутися до органів місцевого самоврядування в межах відповідної області щодо:

розроблення та затвердження плану заходів з формування резервів фінансових ресурсів бюджетів місцевого самоврядування, спрямованих на наповнення їх дохідної частини;

проведення аналізу причин виникнення та накопичення простроченої дебіторської та/або кредиторської заборгованості місцевих бюджетів із визначенням потенційних ризиків для їх збалансованості та фінансової стійкості, а також забезпечення за результатами аналізу організації підготовки заходів, спрямованих на її скорочення й недопущення подальшого утворення;

проведення аналізу причин невиконання планових показників капітальних видатків бюджетів місцевого самоврядування за 2023–2024 роки та вжиття заходів, спрямованих на урахування виявлених недоліків у процесі формування та виконання місцевих бюджетів у наступних бюджетних періодах.

5.2. До 01.03.2026 забезпечити проведення заходів з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням отриманих субвенцій

розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів з метою мінімізації залишків коштів на рахунках місцевих бюджетів.

6. Надіслати це рішення та Звіт Київській міській державній адміністрації і рекомендувати до 01.03.2026:

розробити та затвердити план заходів з формування резервів фінансових ресурсів для наповнення дохідної частини бюджету м. Києва;

провести аналіз причин виникнення та накопичення простроченої дебіторської та/або кредиторської заборгованості бюджету м. Києва з оцінкою ризиків для бюджетної збалансованості та фінансової стійкості, а також забезпечити розроблення відповідних заходів із її скорочення та недопущення подальшого утворення;

провести аналіз причин невиконання планових показників капітальних видатків бюджету м. Києва за 2023–2024 роки та забезпечити вжиття заходів щодо врахування виявлених недоліків у процесі формування та виконання бюджету м. Києва у наступних бюджетних періодах;

забезпечити проведення заходів із моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням отриманих субвенцій розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів з метою мінімізації залишків коштів на рахунках бюджету м. Києва.

7. Оприлюднити це рішення та Звіт на офіційному вебсайті Рахункової палати.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Сергія Ключку.

Голова

Ольга ПІЩАНСЬКА