

ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОШИРЕННЯ ПАНДЕМІЇ

ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»

Анотація. Проаналізовано процеси формування фінансових ресурсів територіальних громад України в умовах пандемії COVID-19. Виявлено тенденції впливу пандемії на фінансові індикатори територіальних громад у розрізі обраних груп. Ідентифіковано проблеми, які негативно впливають на зміцнення фінансової спроможності громад.

Ключові слова: доходи місцевого бюджету; пандемія; територіальні громади; органи місцевого самоврядування.

Trends in the formation of budget revenues of territorial communities of Ukraine in the conditions of spreading pandemic

Abstract. The processes of formation of financial resources of territorial communities of Ukraine in the conditions of a pandemic are analyzed. The tendencies of pandemic influence on financial indicators of territorial communities in the context of selected groups are revealed. Problems that negatively affect the strengthening of financial capacity of communities are identified.

Keywords: budget revenues; pandemic; territorial communities; local government agencies.

Фінанси новоутворених територіальних громад України на початку 2020 року опинились у новій системі ризиків, обумовлених поширенням пандемії, що не могло не відобразитися на процесах формування і виконання місцевих бюджетів, прозорості та підзвітності функціонування і фінансовій спроможності загалом. З метою дослідження розвитку територіальних громад в умовах мінливості економіки та кризи, спричиненої пандемією Covid-19, проведено аналіз впливу фінансових детермінант на соціально-економічний розвиток 42 територіальних громад в Україні у період 2019-2020 рр. в розрізі міст обласного значення, міських, селищних та сільських ТГ, що дозволило зробити такі узагальнення.

Якщо аналізувати доходи місцевих бюджетів ТГ на одну особу за обраний період, то спостерігалось їх зниження у 2020 р. порівняно з попереднім роком у середньому на 4,2 в.п., з 9778,9 грн до 9317,1 грн. Причиною зниження доходів бюджетів ТГ є суттєве зменшення обсягів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету. При чому, якщо по міських, селищних та сільських ТГ обсяг трансфертів у 2020 р. становив 87,3%, то до бюджетів великих міст надійшло лише 54,9% обсягу трансфертних надходжень попереднього року.

Що ж стосується податкових надходжень до бюджетів ТГ, то в 2020 році спостерігалось незначне зростання (порівняно з 2019 р.) у розрізі усіх основних видів податків (ПДФО – на 4,2 в.п., акцизного податку – 7,9 в.п., єдиного податку – 4,9 в.п.), за винятком плати за землю (надходження від цього виду скоротились на 3,4 в.п.) (табл. 1).

Однією з можливих причин зниження надходження плати за землю у 2020 р. порівняно з попереднім роком є прийняття законів «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» [1] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» [2], якими передбачено, що у період з 1 до 31 березня 2020 р. цей податок не нараховувався та не сплачувався. Це зумовило, відповідно до розрахунків Міністерства фінансів України [3], недонадходження до місцевих бюджетів в обсязі 2,7 млрд. грн. Зауважимо, що окрім плати за землю, прийняті акти стосувалися умов стягнення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (у період з 1 до 31 березня об'єкти нежитлової нерухомості, які перебувають у власності фізичних або юридичних

осіб, не були об'єктом оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та єдиного податку (збільшено граничний обсяг доходу в контексті сплати єдиного податку та надано право органам місцевого самоврядування зменшувати уже прийняті ставки податку).

Таблиця 1

Динаміка власних доходів ТГ на одну особу у 2019-2020 рр.

ТГ	Власні доходи	Податкові надходження	ПДФО	Акциз	Акциз на пальне	Акциз з роздрібно і торгівлі	Місцеві податки і збори	Єдиний податок	Плата за землю	Податок на нерухоме майно
2019										
МОЗ	8146,7	7124,7	4432,7	504,4	216,5	287,9	2169,4	1280,9	666,1	206,2
Міські ТГ	4911,8	4487,4	2582,4	511,5	399,5	112,0	1373,9	653,9	638,3	74,6
Селищні ТГ	4610,8	4262,2	2337,6	213,6	149,2	64,3	1557,0	559,1	835,7	130,3
Сільські ТГ	4639,9	4272,8	2839,8	236,6	192,9	43,8	1118,8	647,0	420,3	45,8
Середнє по ТГ	5577,3	5036,8	3048,1	366,5	239,5	127,0	1554,8	785,2	640,1	114,2
2020										
МОЗ	8445,0	7642,8	4779,6	587,1	240,3	346,8	2264,3	1393,9	628,1	213,7
Міські ТГ	5164,9	4726,0	2746,2	526,7	405,0	121,7	1431,2	702,1	636,1	85,8
Селищні ТГ	4956,5	4505,5	2535,4	245,6	171,1	74,6	1632,4	613,6	846,0	150,1
Сільські ТГ	4851,6	4471,6	2985,1	264,6	218,3	46,3	1163,8	673,2	430,3	98,6
Середнє по ТГ	5854,5	5336,5	3261,6	406,0	258,7	147,3	1622,9	845,7	635,1	137,0
2020 (з урахуванням індексу інфляції)										
МОЗ	8223,0	7441,9	4653,9	571,7	234,0	337,7	2204,8	1357,2	611,5	208,1
Міські ТГ	5029,1	4601,8	2674,0	512,9	394,3	118,5	1393,6	683,7	619,4	83,6
Селищні ТГ	4826,2	4387,1	2468,7	239,2	166,6	72,6	1589,5	597,4	823,8	146,1
Сільські ТГ	4724,0	4354,0	2906,6	257,6	212,6	45,0	1133,2	655,5	419,0	96,0
Середнє по ТГ	5700,6	5196,2	3175,8	395,3	251,9	143,5	1580,3	823,4	618,4	133,4

Джерело: складено на основі даних Державного веб-порталу бюджету для громадян Open Budget. URL: <https://openbudget.gov.ua>.

Загалом внаслідок прийняття цих законів недонадходження до місцевих бюджетів склали 4,1 млрд. грн [3]. При цьому, зважаючи на те, що держава «підтримала» мале і середнє підприємництво шляхом надання певних «поступок» щодо сплати місцевих податків і зборів (таким чином, перекинувши увесь тягар «підтримки» на ТГ), механізму компенсації втрат місцевих бюджетів від прийнятих рішень не було передбачено, що свідчить про загрозу зниження рівня фінансової спроможності усіх ТГ (для прикладу, у 2020 р. в розрізі 42 ТГ частка плати за землю в складі власних доходів бюджету становила у середньому 12,0%, а єдиного податку – 14,3%) та суттєвого падіння показника по громадах з високою часткою цих податків у власних доходах (в Україні є багато ТГ, місцеві бюджети яких наповнюються більше ніж на ½ завдяки надходженням від справляння місцевих податків).

Аналізуючи структуру доходів місцевих бюджетів ТГ доречно звернути увагу на особливості надходжень від ПДФО та єдиного податку як ключових бюджетоформуєчих складових. Справа в тому, що аналіз динаміки помісячних надходжень ПДФО та єдиного податку до місцевих бюджетів України у 2019-2020 рр. засвідчив, що, попри стрімке зростання кількості зареєстрованих безробітних в Україні у квітні 2020 р. (у 4 рази при порівнянні з цим показником березня), зниження надходжень податків як реакції ринку праці на карантинні обмеження не відбулося. Дисонанс у відсутності причинно-наслідкового зв'язку між зростанням безробіття та надходженнями податків із доходів населення пов'язаний із закономірностями розвитку ринку праці в Україні (високим рівнем безробіття (9%); високим рівнем неформальної зайнятості (30-50%); низьким рівнем заощаджень та залежністю від грошових переказів трудових мігрантів (10% від ВВП); високою часткою низькокваліфікованих працівників у загальній чисельності зайнятих (19,1%)) [4], що і зумовили його реакцією на кризу. На нашу думку, відсутність стрімкого зниження надходжень ПДФО та єдиного податку до місцевих бюджетів у відповідь на економічні потрясіння обумовлена:

- високою часткою у складі ПДФО податку з доходів фізичних осіб, зайнятих у бюджетній сфері (у школах, лікарнях, закладах культури, державних установах тощо), в умовах кризи такі особи не потрапили до групи ризику, здебільшого продовжували працювати та отримувати заробітну плату, часто лише змінюючи умови праці (набула поширення дистанційна зайнятість);

- як зауважують експерти ООН [4], найбільш негативний вплив в Україні ковідкриза мала на осіб, зайнятих у неформальній сфері (за даними соціологічних опитувань у тіньовому секторі перебуває 4-5 млн працівників, за підрахунками Державної служби статистики – 3,4 млн осіб [5]), які не сплачують до бюджету податків, а відтак втрата роботи та доходу такими особами не впливає на показники надходження податків; утім, хотілося б зазначити, що саме працівники неформального сектору стали «жертвами» кризи, адже, окрім того, що багато з них втратили джерело отримання доходів (втрата роботи, втрата доходу у вигляді грошових переказів з-за кордону через повернення заробітчан, неможливість виїхати за кордон на сезонну роботу), ті, які залишалися на робочих місцях, були піддані високому ризику зараження Covid-19, що пов'язано з часто незадовільними умовами зайнятості та проживання;

- в умовах ковідкризи понад 3 млн осіб в Україні перебували у стані прихованого безробіття [5] – у процесі адаптації ринку праці до умов кризи з метою збереження більшості працівників і економії коштів, роботодавці застосовували такі механізми: неоплачувані або частково оплачувані відпустки (частка зайнятих, які одночасно беруть відпустку за власний рахунок у I кварталі 2020 р. зростає і становила 0,6% [6]) та неповну зайнятість (якщо у березні 2020 р. неповний робочий день працювали лише 7% зайнятих, то у квітні цей показник зріс до 20%); застосування цих механізмів ніяк не впливає на надходження податків до бюджету, оскільки ПДФО при переведенні особи на неповну зайнятість сплачується у повному обсязі;

- щодо єдиного податку, то зважаючи на високий рівень неформальної зайнятості у сфері малого підприємництва та існуючі поведінкові закономірності управління власним бізнесом (зокрема, такі когнітивні упередження як помилка втоплених витрат, ефект наділення та ефект закріплення, які пояснюють, чому людина надає високої цінності тим об'єктам, якими володіє, управляє чи тривалий час користується), можна припустити, що в умовах кризи такі суб'єкти, намагаючись зберегти власну справу та скоротити витрати, звільняли передовсім працівників, які не були офіційно працевлаштовані, що і не вплинуло на обсяги акумульованого до місцевих бюджетів єдиного податку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19). Закон України № 533-IX від 17.03.2020 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-20#Text> (дата доступу: березень 2021 р.).

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19). Закон України № 540-IX від 30.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text> (дата доступу: березень 2021 р.).

3. Про розгляд звернення. Лист Міністерства фінансів України до Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» № 5-235 від 20.03.2020 р. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-12041/lyst_minfinu_shchodo_propozyciy_amu_vid_20.03.2020.pdf (дата доступу: березень 2021 р.).

4. COVID-19 in Ukraine: Impact on Households and Businesses. Analytical Report, October 2020. UnWomen. UNDP. FAO. Pp. 106. URL: file:///G:/COVID19%2520in%2520Ukraine_Impact%2520on%2520Households%2520and%2520Businesses.pdf (дата доступу: березень 2021 р.).

5. Рой В., Жабінець О. Видимі та латентні наслідки Covid-19 для регулювання соціально-трудових відносин в сфері МСБ України. SMES. Київ, 2020. URL: <http://eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Vidimi-ta-latentni-naslidki-COVID-19-.pdf> (дата доступу: березень 2021 р.).

6. Сахно Г., Заха Д., Репко М. Адаптація ринку праці України під час пандемії Covid-19: аналіз та рекомендації. Центр економічної стратегії. Berlin Economics. Берлін/Київ, 2021. URL: file:///D:/BOSS/Downloads/UA_GET_UKR_PS_01_2021_UA.pdf (дата доступу: березень 2021 р.).

Патицька Христина Олегівна, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», Львів, e-mail: pelechata@meta.ua.

Patytska Khrystyna, PhD (Econ.), Senior Researcher of the Department of Regional Economic Policy Institute of Regional Research named after M.I. Dolishnyi of the NAS of Ukraine, Lviv, e-mail: pelechata@meta.ua.