



АНАЛІЗ ВИРІВНЮВАННЯ ДОХОДНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОЦІНЮВАННЯ НОВИХ ПІДХОДІВ

Відповідно до вимог статей 98–100 та пункту 24 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України у 2022 році продовжує діяти система бюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій України залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому, горизонтальне вирівнювання для бюджетів місцевого самоврядування здійснюється лише за податком на доходи фізичних осіб.

Механізм горизонтального вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з індексом податкоспроможності нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію, для підвищення рівня їх бюджетної забезпеченості, натомість, місцеві бюджети з індексом податкоспроможності вище 1,1 перераховують частину своїх бюджетних ресурсів для підтримки менш спроможних громад.

На 2022 р. вирівнювання здійснено щодо 24 обласних бюджетів окремо за надходженням податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств; 1 438 бюджетів територіальних громад за надходженнями податку на доходи фізичних осіб.

Розрахунок здійснено з урахуванням таких параметрів: чисельність наявного населення, кількість облікованих внутрішньо переміщених осіб, надходження податку на доходи фізичних осіб, що зараховується до обласних бюджетів, надходження податку на прибуток підприємств, що зараховується до обласних бюджетів, надходження податку на доходи фізичних осіб, що зараховується до бюджетів територіальних громад, коригування показників надходжень відповідного податку (без урахування показників по бюджету міста Києва та населених пунктів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження).

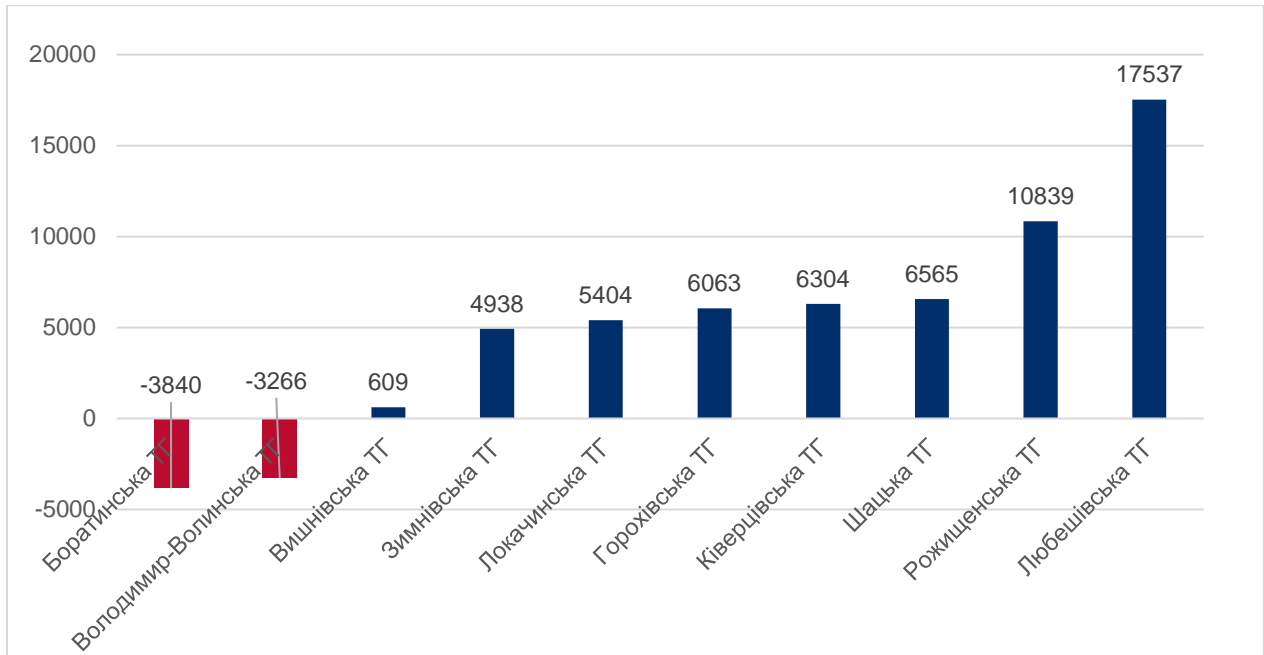
З урахуванням зазначених параметрів середній рівень надходжень на 1 жителя, який використано при розрахунку базової/реверсної дотації на 2022 р. складає для:

Бюджетів територіальних громад	Обласних бюджетів	
по податку на доходи фізичних осіб	по податку на доходи фізичних осіб	по податку на прибуток підприємств
3 391,91 гривень	847,08 гривень	117,33 гривень

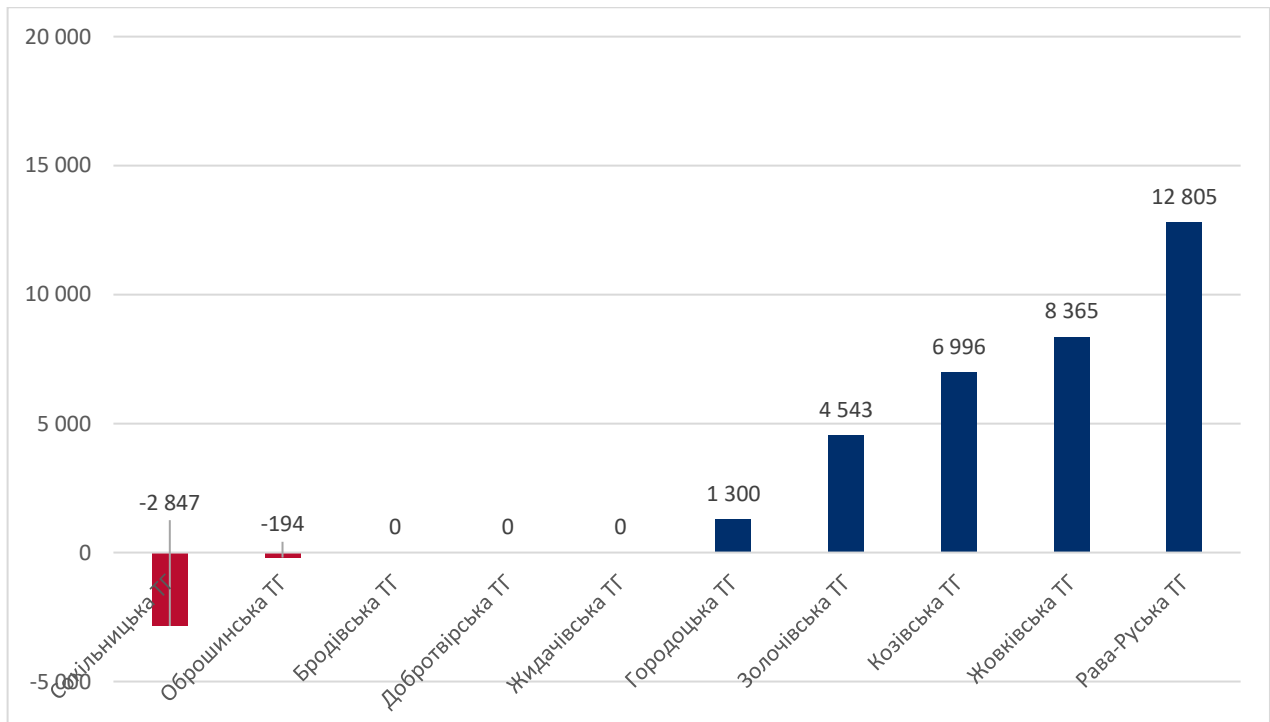
Базову дотацію у 2022 році отримують 1 089 місцевих бюджетів, у тому числі: 18 обласних бюджетів та 1 071 бюджет територіальних громад.

У 2022 році реверсну дотацію до державного бюджету перераховують (з обмеженнями в умовах воєнного стану) 211 місцевих бюджетів, у тому числі: 4 обласних бюджети та 207 бюджетів територіальних громад, що становить 16,3 млрд грн базової дотації та 10,8 млрд грн реверсної дотації для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

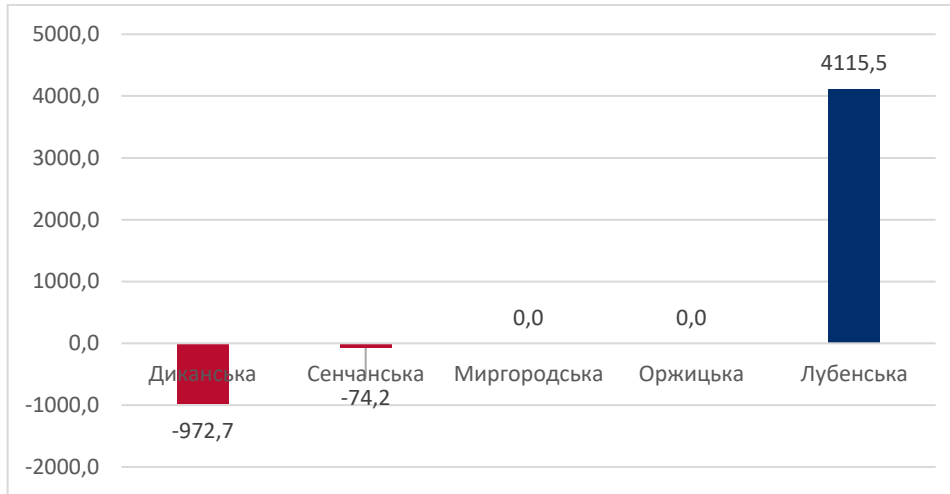
ДОТАЦІЙНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ СТАНУ ГРОМАД-ПАРТНЕРІВ ПРОЄКТУ USAID «ГОВЕРЛА» В УМОВАХ ВОЄННОГО, У СІЧНІ - ТРАВНІ 2022 РОКУ



а) Волинська область



б) Львівська область



в) Полтавська область

Станом на 1.06.2022 р. серед громад-партнерів Проєкту USAID «Говерла» у Волинській області вісім отримали базову дотацію загальним обсягом 46,1 млн грн, а дві громади (Володимир-Володимирська та Боратинська) спрямували до ДБУ реверсну дотацію.

У Львівській області ситуація дещо інша: п'ять громад – отримали базову дотацію, три громади є громадами з нульовою дотаційністю, а Сокільницька та Оброшинська громади спрямували реверсну дотацію до ДБУ для горизонтального вирівнювання менш спроможних територій.

З п'яти громад Полтавської області лише Лубенська громада станом на 1.06.2022 р. отримувала додаткові бюджетні ресурси у вигляді базової дотації, натомість решта чотири громади – це громади з реверсною та нульовою дотаційністю.

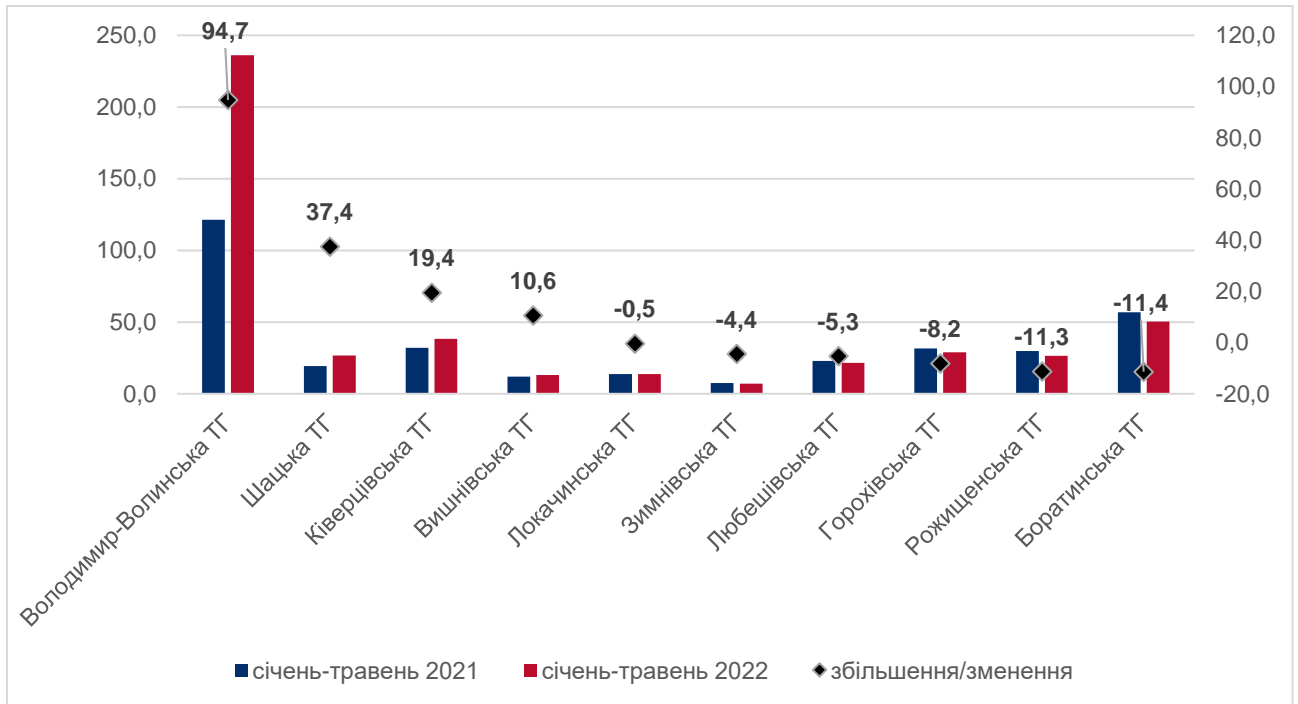
Втрати надходжень від податку на доходи фізичних осіб як найвагомішого джерела доходів бюджету громади в умовах воєнного стану можуть спричинити фінансову неспроможність виконувати більшість повноважень. При цьому, слід враховувати, що окрім змін бюджетного та податкового законодавства відбуваються зміни норми трудового законодавства, які різною мірою стосуються надходжень ПДФО бюджетної сфери та ПДФО інших суб'єктів господарювання.

НАДХОДЖЕННЯ ПОДАТКУ НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ГРОМАД-ПАРТНЕРІВ ПРОЄКТУ USAID «ГОВЕРЛА», У СІЧНІ - ТРАВНІ 2022 РОКУ

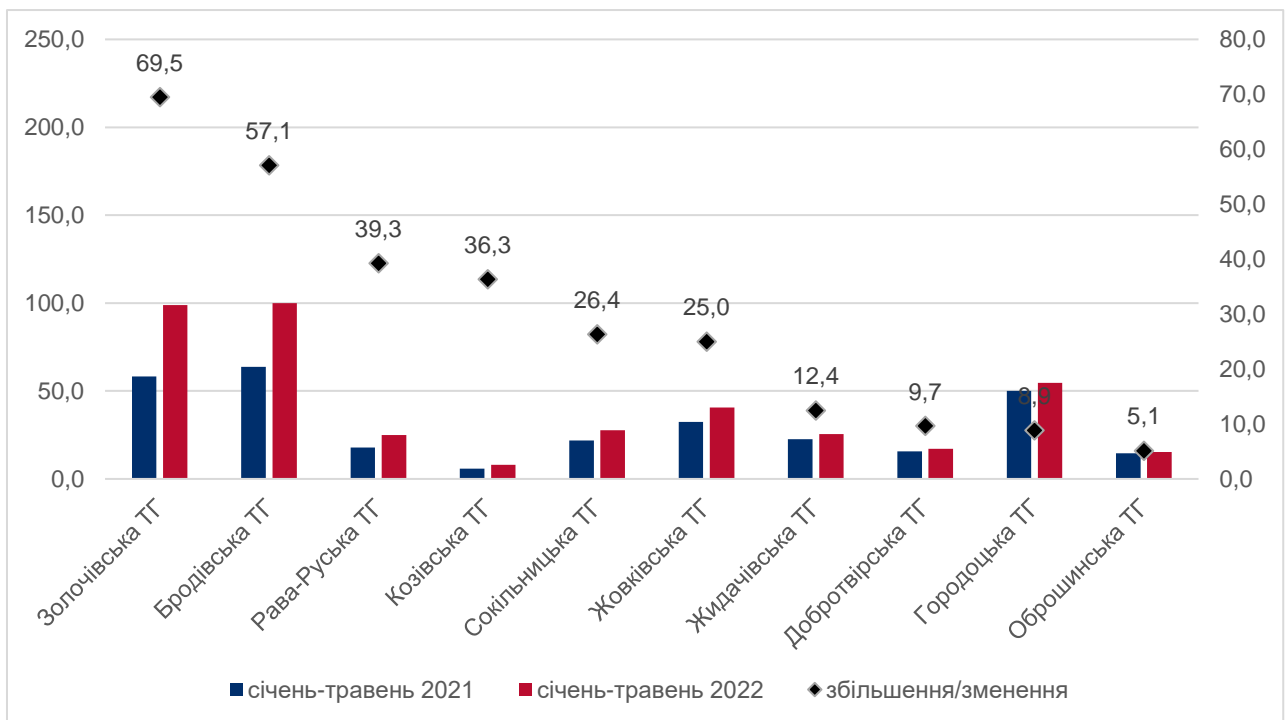
Водночас воєнний стан вносить значні корективи у ситуацію з наповненням бюджетів місцевого самоврядування, в тому числі й податку на доходи фізичних осіб: змінились параметри чисельності населення практично кожної громади з огляду на внутрішню та зовнішню міграцією, зумовлену збройною агресією росії та воєнними діями на території України; відбувається оптимізація чисельності зайнятих на підприємствах осіб (звільнення, простої тощо), припинення діяльності підприємств та ін.

До зведеного бюджету Волинської області у січні-травні 2022 року надійшло 2076,3 млн грн ПДФО, що на 32,1 % більше, ніж в попередньому році. Найбільше зростання ПДФО серед громад-партнерів Проєкту USAID «Говерла» продемонстрували Володимир-Волинська територіальна громада - 94,7 %, Шацька територіальна громада – 37,4 % та Ківерцівська територіальна громада – 19,4 %. В свою чергу, у п'яти громад-партнерів спостерігається зменшення надходжень у звітному періоді (найбільше зниження відзначаємо у Боратинській громаді – на 11,4%).

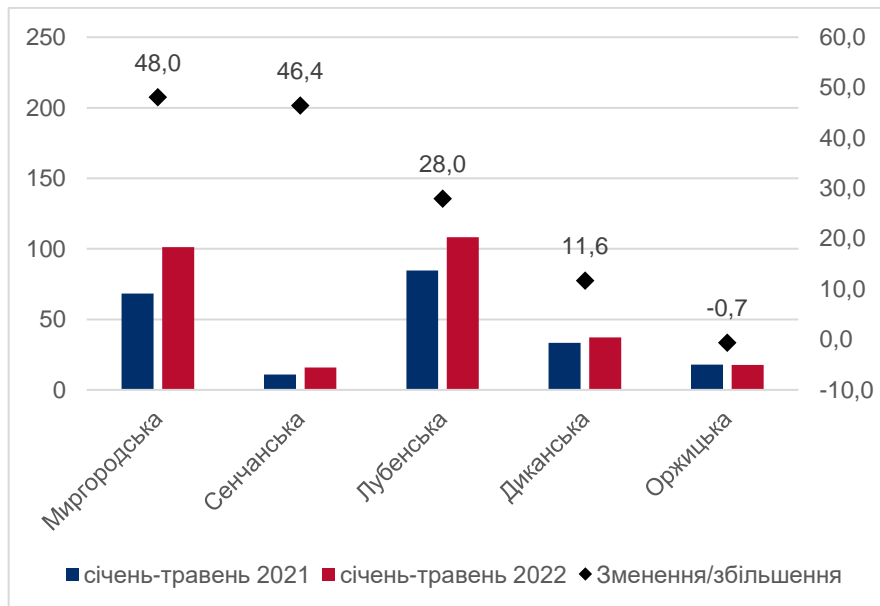
Якщо співставити розрахункові обсяги фінансових ресурсів, які спрямовуються або вилучаються із бюджетів громад відповідно до горизонтального вирівнювання та фактичні надходження, то спостерігаємо їх невідповідність. Яскравий приклад Боратинська громада, яка є бездотаційною, проте, станом на 1.06.2022 р. характеризується значним падінням ПДФО у порівнянні з минулим роком, ймовірно, що і Рожищенська громада, яка отримує дотацію вирівнювання потребує більшого обсягу фінансових ресурсів.



а) Волинська область



б) Львівська область



в) Полтавська область

У Львівській області серед громад-партнерів Проєкту USAID «Говерла» станом на 1.06.2022 р. найбільший приріст ПДФО продемонстрували Золочівська міська територіальна громада – 69,5 % порівняно з аналогічним періодом попереднього року, Бродівська міська територіальна громада – 57,1 % та Рава-Руська міська територіальна громада – 39,3%. В свою чергу, серед громад відбувається уповільнення темпів приросту ПДФО, проте від'ємної негативної динаміки не відзначаємо. Варто звернути увагу на Оброшинську сільську громаду, яка є бездотаційною, проте продемонструвала найменший приріст ПДФО.

Серед громад-партнерів Проєкту USAID «Говерла» у Полтавській області, за виключенням Оржицької громади, спостерігаємо приріст надходжень ПДФО, при цьому найбільший приріст ПДФО у Миргородській та Сенчанській громадах – 48,0 та 46,4% відповідно. Зменшення надходжень ПДФО в Оржицькій громаді зумовлено реорганізацією одного із підприємств, яке є важливим платником ПДФО (фактично філія та працівники перебувають на території Оржицької громади, а зареєстровані і відповідно сплачують податки в іншу громаду). По цій причині бюджет громади в цьому році розрахунково недоотримає більше 1,5 млн грн, (за 5 місяців втрати бюджету склали 0,6 млн. грн.), що суттєво вплине на фінансування видаткової частини бюджету.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СИСТЕМ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ

Фінансове вирівнювання спроможності у європейських країнах передбачає передачу фінансових ресурсів між субрегіональними урядами з метою пом'якшення регіональних відмінностей у фінансовій спроможності та потребах у витратах. Системи фінансового вирівнювання перерозподіляє кошти від заможніших муніципалітетів до муніципалітетів, які стикаються з вищими витратами на душу населення або меншими доходами на душу населення. Такі передачі можуть відбуватися вертикально, від вищих рівнів управління до нижчих рівнів управління, або горизонтально, в межах того самого рівня управління.



Країна	Загальна класифікація	Розмір	Горизонтальність	Складність	Коефіцієнт вирівнювання
		<i>Трансферти вирівнювання % державних витрат</i>	<i>Горизонтальні передачі % загальних вирівнюючих передач</i>	<i>Кількість вирівнюючих передач</i>	<i>Ступінь, до якої вирівнювання заповнює прогалину для субрегіональних органів нижче середньої фіскальної спроможності</i>
Австралія	Заповнення розривів між оціненими витратами та доходами	11.2%	н/д	1 (GST)	Фіскальні показники відносності повністю вирівнялися
Японія	Заповнення розривів між оціненими витратами та доходами	8.8%	н/д	3/	99% стандартизованих фіскальних потреб, у більшості випадків
Італія	Заповнення розривів між оціненими витратами та доходами	0.7%	н/д	1	60% у 2021 році, щороку збільшуючись на 5%, щоб досягти 100% у 2029 році.
Ірландія	Заповнення розривів між оціненими витратами та доходами	1.7%	48%	2	Поповнено до базової вимоги до фінансування
Індія	Дохід	52.4%	н/д	2 (перерахування податків з центру, гранти допомоги з центру)	н/д
Німеччина	Дохід	8.7%	9%	4	60-70%.
Естонія	Дохід/Витрати	1.3%	н/д	2	90%
Литва	Дохід/Витрати	2.2%	100%	Передача з 2 частин (компонент доходів і витрат)	90%
Канада	Дохід	2.1%	н/д	1	Визначається розміром фіксованого пакета фінансування для програми, який встановлений для підвищення муніципалітетів з фіскальною спроможністю нижче середнього до середньої фіскальної спроможності.
Бельгія	Дохід (Національний механізм солідарності)	0.6%	1 грант спеціального призначення Брюссельському столичному регіону фінансується горизонтально	1 + кілька цільових грантів для столичного регіону Брюсселя	80%
Норвегія	Дохід/Витрати	1.3%	50%	4	Муніципалітети: 60% + додаткові 35% для муніципалітетів з доходами на душу населення 90% середнього
Іспанія	Заповнення розривів між оціненими витратами та доходами	4.0%	27%	4	н/д
Швеція	Дохід/Витрати	4.4%	10% муніципалітетів	2 для муніципалітетів	Для компонента доходу: 95% для муніципалітетів, 95% для субнаціонального рівня
Швейцарія	Дохід/Витрати	2.0%	34%	3	86.5%

Джерело: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/55fbb497-en/index.html?itemId=/content/component/55fbb497-en#section-d1e6564>

Основні висновки проектування систем фіскального вирівнювання на основі досвіду зарубіжних країн:

1. Основною функцією системи вирівнювання у зарубіжних країнах є виправлення нерівностей, які в іншому випадку перешкоджали б порівнянному доступу до публічних послуг на місцевому рівні.

2. Нецільові вирівнювальні трансферти можуть надати місцевим органам влади більшу фіскальну автономію.

3. Формули, що лежать в основі вирівнювання або інших систем трансфертів, можуть підірвати передбачуваність доходів для цілей бюджетування через високий ступінь складності або якщо вони враховують нестабільні доходи.

4. Системи вирівнювання інколи критикують за те, що вони зменшують податкові зусилля на субнаціональних рівнях або впливають на економічне зростання.

НЕОБХІДНІ УМОВИ ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ (СИСТЕМИ ГОРИЗОНТАЛЬНОГО ВИРІВНЮВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ):

1. Необхідність чіткого визначення власних та делегованих повноважень та фінансового ресурсу на забезпечення цих повноважень.

2. Актуалізація наявної чисельності населення громади (реєстрації внутрішньо-переміщених осіб, використання даних наявних реєстрів тощо).

Відповідно до даних статистики у статусі внутрішньо переміщених осіб (ВПО) зареєструвалось біля 2,5 мільйонів осіб станом на середину травня 2022 року. Проте частина внутрішньо-переміщених осіб не реєструється, сподіваючись на швидке повернення додому.

3. Необхідність удосконалення формули горизонтального вирівнювання:

- розгляд можливості урахування всіх податкових надходжень (або ж за виключенням місцевих податків і зборів), оскільки є громади, які володіють іншими ресурсами і одночасно отримують дотацію вирівнювання;

- підняти нижню межу індексу для визначення базової дотації, а також базову дотацію спрямовувати до бюджетів у більшому відсотковому обсязі (діюча норма 80 відсотків);

- реверсну дотацію спрямовувати до держбюджету в меншому відсотковому обсязі (діюча норма 50 відсотків суми, що перевищує значення такого індексу 1,1).

- розгляд можливості врахування у формулі горизонтального вирівнювання окремих видатків (європейська практика).

4. При розрахунку індексу податкоспроможності вилучено м. Київ, що суттєво впливає на зростання обсягу реверсної дотації відповідного місцевого бюджету.

5. В умовах воєнного стану існує потреба в збільшенні зарахування ПДФО (перерозподілити між рівнями публічного управління на користь громад) або ж виділення фінансової підтримки у вигляді стабілізаційної дотації з огляду на втрату значних надходжень бюджетів деяких громад в умовах воєнного стану.

Варто звернути увагу, що у 2022 р. завдяки збільшенню на 2022 рік до 64% частки ПДФО, що зараховується до загального фонду відповідних бюджетів місцевого самоврядування (за рахунок зменшення доходів загального фонду державного бюджету від цього податку) передбачено додаткове акумулювання місцевими бюджетами у 2022 р. фінансового ресурсу у розмірі 11 млрд грн.