

U-LEAD

З ЄВРОПОЮ

ВПЛИВ ПАНДЕМІЇ COVID-19 НА МІСЦЕВІ ФІНАНСИ



Міністерство
цифрової трансформації
України



Міністерство розвитку
громад та територій України

Цей звіт містить результати дослідження впливу пандемії COVID-19 на місцеві бюджети в Україні у 2020 р. Експерти проаналізували бюджетні видатки, що спрямовувались на боротьбу з COVID-19, а також здійснили оцінку зміни фінансової спроможності територіальних громад та пріоритетів їх фінансування.

Над звітом працювали:

- **Віктор Венцель** – експерт з фіскальних питань, Офіс підтримки реформ децентралізації при Мінрегіоні
- **Віталій Пилипів** – радник з муніципальних фінансів, «U-LEAD з Європою»
- **Роман Слободян** – радник розвитку спроможності з питань управління місцевими фінансами, «U-LEAD з Європою»

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», уряду України, Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії.

Усі права захищені. Жодна частина публікації не може бути відтворена, перекладена, адаптована, збережена в пошуковій системі або передана будь-якою формою або будь-якими засобами без попереднього дозволу від «U-LEAD з Європою».

ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ

4

COVID-19 І МІСЦЕВІ ФІНАНСИ: ГЛОБАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ

7

Вплив на доходи муніципалітетів	8
Вплив на витрати муніципалітетів	9
Урядова підтримка муніципалітетів	10
Децентралізація і COVID-19	12

ВПЛИВ ПАНДЕМІЇ COVID-19 НА ФІНАНСИ УКРАЇНИ

14

Фонд боротьби з COVID-19	15
Фінансування видатків, пов'язаних з COVID-19	18
Втрати доходів місцевих бюджетів внаслідок карантинних обмежень	22
Вплив COVID-19 на видатки державного та місцевих бюджетів	26
Обсяг субвенцій, наданих з державного бюджету місцевим бюджетам у 2020 році	34

РЕКОМЕНДАЦІЇ

36

РЕЗЮМЕ



Пандемія коронавірусу, яка розпочалася на початку 2020 року, спричинила суттєвий вплив на всі сфери життєдіяльності людей у всьому світі. Наразі ще важко повністю оцінити матеріальні та нематеріальні втрати, оскільки пандемія ще далека від свого завершення. Однак уже сьогодні відзначаємо такі основні наслідки пандемії як суттєве скорочення світової економіки, збільшення рівня безробіття, занепад багатьох галузей промисловості, культури і мистецтва, туризму, переформатування освітнього процесу тощо.

Публічні фінанси стали однією з тих сфер, які найбільше відчували вплив пандемії, а економіка України, як і світова загалом, зазнала значних економічних втрат. У запропонованому дослідженні висвітлено основні аспекти, які характеризують сферу державних і місцевих фінансів України, а також зроблено спробу комплексно оцінити збитки, зумовлені пандемією коронавірусу.

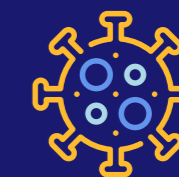
За підсумками проведеного дослідження зроблено наступні висновки.

- 1** Державні фінанси України не в достатній мірі відреагували на виклики, пов'язані з COVID-19, що виникли протягом 2020 року.
- 2** Значну частину коштів Фонду боротьби з COVID-19 було спрямовано на видатки, не пов'язані з заходами боротьби з коронавірусом, зокрема, на будівництво і ремонт доріг витрачено 25,7 млрд грн, або 38,7% від загальної суми витрат Фонду.
- 3** За рахунок коштів місцевих бюджетів **10,3 млрд грн** було витрачено на заходи, безпосередньо пов'язані з пандемією коронавірусу, що становить 2,1% від їх обсягу видатків.
- 4** **Місцевими радами майже не приймалися окремі (спеціальні) цільові програми, спрямовані на фінансування заходів, пов'язаних протидією поширення COVID-19.** Фінансування таких видатків (зокрема, придбання засобів захисту та дезінфікуючих засобів, медикаментів тощо), в основному здійснювалося за рахунок коштів, передбачених на виконання відповідних бюджетних чи цільових програм. В окремих випадках відбувалося збільшення їх фінансування.
- 5** Для більш ефективного реагування на пандемію COVID-19 мало місце переформатування діяльності медичних закладів без задіяння значних додаткових фінансових ресурсів. **Здійснювався перерозподіл наявних людських та матеріальних ресурсів:** розгорталися додаткові ліжка для хворих на коронавірус за рахунок зменшення їхньої кількості в інших підрозділах медичних закладів; для лікування та догляду за хворими залучався медичний персонал з інших підрозділів лікарень.
- 6** Незважаючи на всі наявні виклики, пов'язані зі зменшенням джерел надходжень місцевих бюджетів, початково затверджені плани доходів місцевих бюджетів були виконані на 105,3%, власні доходи загального фонду – на 99,0%. Цей факт суттєво відрізняється від світової практики виконання місцевих доходів у 2020 році, зокрема, в країнах, основними надходженнями місцевих бюджетів яких є податки на доходи (а не на власність), де, відповідно, спостерігалось зниження доходів. Причину того, що, незважаючи на значне зниження надходжень від ПДФО, податку на землю та єдиного податку протягом року, початково затверджені плани доходів були виконані, ми вбачаємо в особливостях планування місцевих бюджетів. Внаслідок відсутності достатньої інформаційної бази для планування доходів, системних методологічних

підходів, постійних змін у бюджетному та податковому законодавстві в органів місцевого самоврядування (ОМС) сформувалася схильність до заниження прогнозних показників доходів місцевих бюджетів.

- 7** У порівнянні з 2019 роком надходження до загального фонду місцевих бюджетів зросли на 5,4%, у тому числі надходження ПДФО – на 7,4%. Зростання надходжень зумовлено наступними чинниками: середньорічна мінімальна заробітна плата в 2020 році збільшилася на 642,3 грн, або на 15,4% (з 4 173 грн у 2019 р. до 4 815,3 грн у 2020 р.); зростання середньомісячної заробітної плати з 10 497 грн у 2019 р. до 11 591 грн у 2020 р. (+10,4%), що дещо скомпенсувало втрати від зниження кількості зайнятого населення на 663 тис. осіб (16 578,3 тис. осіб у 2019 р. до 15 915,3 тис. осіб у 2020 р.). Загалом, рівень зростання надходжень за 2020 рік (5,4%) майже дорівнював рівню інфляції (5,0%).
- 8** Оціночні втрати власних доходів загального фонду місцевих бюджетів у 2020 році внаслідок пандемії склали 28,3 млрд грн, в тому числі: по бюджетах ОТГ – 5,4 млрд грн; по обласних бюджетах – 3,8 млрд грн, по бюджетах міст обласного значення – 9,8 млрд грн, по бюджетах районів – 4,1 млрд грн.
- 9** Внаслідок прийняття Закону № 553 від 29.05.2020 р. і звільнення платників від плати за землю (земельного податку та орендної плати) та податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, розрахункові втрати місцевих бюджетів склали **6,4 млрд грн** (по платі за землю – 5,4 млрд грн, по податку на нерухоме майно – 1 млрд грн) без відповідної компенсації державою.
- 10** З огляду на суттєве зниження надходжень та необхідність виконання соціальних зобов'язань суттєво зросла частка витрат загального фонду місцевих бюджетів на оплату праці, а саме: у 2020 році вона склала 57,4%, що на 17,2% більше, ніж у 2019 році. Видатки на зарплату, проведені з ОТГ у 2020 році, становили 70,1% від видатків загального фонду, тоді як у 2019 році – 62,7%.
- 11** У 2020 році значно збільшилася кількість громад, у яких частка видатків на заробітну плату займає понад 70% обсягу видатків загального фонду. У 2020 році із 872 ОТГ у 709 (81,3% від загальної кількості ОТГ) частка видатків на оплату праці становила від 70 до 90% від обсягу видатків загального фонду, у 2019 році із 806 ОТГ таких громад було 538 (66,7% від загальної кількості ОТГ).
- 12** Запланований на початку року обсяг субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам майже не змінився протягом 2020 року (план – 138,3 млрд грн, фактичне виконання – 138,6 млрд грн). Тобто з **державного бюджету додатково не виділялися кошти місцевим бюджетам на боротьбу з COVID-19, фінансування видатків здійснювалося за рахунок перерозподілу загальної суми коштів, що була запланована під час прийняття Державного бюджету на 2020 рік**. При затвердженні державного бюджету передбачалося надання місцевим бюджетам 32 видів субвенцій, фактично було перераховано 53 види субвенцій. За рахунок перерозподілу між видами трансфертів було збільшено на 1,9 млрд грн видатки на будівництво та утримання автомобільних доріг, а також видатки на охорону здоров'я на 5,5 млрд грн. Обсяг цільових коштів на видатки, пов'язані з боротьбою з COVID-19, становив 2,9 млрд грн.

COVID-19 І МІСЦЕВІ ФІНАНСИ: ГЛОБАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ



Пандемія Covid-19 і карантинні заходи, які застосовувалися протягом тривалих періодів у 2020 році і першій половині 2021 року, значно вплинули на всі сфери економічної діяльності, що в підсумку позначилося на фінансовій спроможності муніципалітетів, здатності органів місцевого самоврядування виконувати власні повноваження та реалізовувати стратегії розвитку. Скорочення доходів та необхідність додаткового фінансування протипандемічних заходів суттєво ускладнили становище місцевих бюджетів. Протягом останнього року суттєво звузився фіскальний простір органів місцевого самоврядування через зменшення податкових надходжень до місцевих бюджетів та посилення тиску на місцеві бюджети внаслідок необхідності фінансувати додаткові заходи з подолання пандемії та її соціально-економічних наслідків на їх території.

Вплив на доходи муніципалітетів

Більшість ОМС відзначають суттєве зменшення податкових та інших доходів місцевих бюджетів під час періодів різного роду карантинів та локдаунів. Основними причинами скорочення податкових надходжень до місцевих бюджетів стало звільнення від окремих платежів у період локдауну, відстрочення платежів, зниження оподаткування чи нестягнення податків та зборів внаслідок припинення економічної діяльності та падіння доходів домогосподарств та ін.

Найбільш сильного впливу зазнали бюджети, які наповнюються за рахунок *еластичних джерел надходжень*, тобто тих, що суттєво залежать від змін макропоказників, ВРП та економічної ситуації в регіоні чи країні. Органи місцевого самоврядування із більшою залежністю від податків, надходження яких пов'язане з економічною діяльністю, завжди зазнають сильнішого впливу від кризи¹. До таких еластичних джерел надходжень відносяться податки з продажу, прибутку, доходів фізичних осіб тощо. Оскільки пандемія суттєво вплинула на макропоказники, то місцеві бюджети з високою часткою еластичних джерел надходжень неодмінно зазнали пропорційних втрат.

Згідно даних МОП у 2020 році на глобальному ринку праці зафіксовані величезні втрати робочого часу, а, відповідно, значного зменшення доходів зазнали працівники. Це призвело до втрат доходів бюджетів, до яких зараховується *PIT* (ПДФО). У світі відповідний тип надходження зменшився на 8,3% у 2020 році відносно 2019 року – на 10,3% в Америці, на 8,7% у Європі та Центральній Азії, на 6,6% в Азії та Тихоокеанському регіоні. В середньому найбільших втрат зазнали країни з нижчим середнім рівнем доходу – 12,3%².

¹ OECD (2020), The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government, www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/

² ILO (2021), ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition – 35 p., https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf

Вплив пандемії також був відчутним для доходів від продажу землі та доходів від оренди майна.

Найвідчутнішою така ситуація була в країнах з низьким та середнім рівнем доходу на душу населення, де місцеві та регіональні органи влади в значній мірі покладаються власне на еластичні джерела доходів³. Серед країн ОЕСР значно суттєвішого зменшення зазнала дохідна база ОМС, яка в більшій мірі покладалася на оподаткування власне доходів, тоді як найменше постраждали муніципалітети, основу доходів яких формували *майнові податки*.

Вплив пандемії на системи міжбюджетних трансфертів у більшості випадків не був миттєвим, і очікується, що ОМС, у структурі доходів яких наявна значна частка трансфертів, не повинні зазнати більшого впливу пандемії, ніж країна в цілому.

Ступінь залежності ОМС від міжбюджетних трансфертів сильно варіює в різних країнах ОЕСР – від 84% у Литві до менше 10% в Ісландії⁴. Загалом, протягом минулого року відзначено закономірність загального зростання обсягів міжбюджетних трансфертів більшості країн, часто пропорційне зменшенню власних доходів ОМС і зростанню їх видатків. Додаткові обсяги трансфертів використовувались у якості антициклічного інструменту.

Зважаючи на різну структуру доходів ОМС та їх залежність від різних видів економічної діяльності навіть у межах однієї країни, спостерігається асиметричний регіональний вплив пандемії COVID-19 на фінансування ОМС⁵. Особливо постраждалими виявилися громади з високою часткою доходів та зайнятості в туризмі та товарному експорті.

Вплив на витрати муніципалітетів

У перші хвили пандемії на ОМС лягла значна відповідальність за фінансування заходів зі стримування COVID-19 та пом'якшення його соціально-економічних наслідків. Незважаючи на «традиційний» розподіл відповідальності між різними рівнями управління, у цей період місцевим органам влади довелося доповнювати зусилля урядів та брати на себе значну частину витрат на охорону здоров'я. Хоча в більшості країн ОМС мають незначні повноваження щодо прийняття рішень у секторі охорони здоров'я, саме вони понесли домінуючу відповідальність за надання медичних послуг на місцях. Окрім фінансування заходів з медичної допомоги та посилення системи охорони здоров'я, загостилася потреба і в підтримці економіки, соціального захисту, громадського порядку та ін.

³ LSE (2021), Financing emergencies in cities and regions: Ongoing lessons from the pandemic, <https://www.lse.ac.uk/Cities/Assets/Documents/EGI-Publications/PB03-v5-EN.pdf>

⁴ OECD (2020), The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government, www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/

⁵ OECD (2020), COVID-19 and fiscal relations across levels of government, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-fiscal-relations-across-levels-of-government-ab438b9f/>

Хоча й ступінь покриття місцевими органами влади цих витрат залежав від рівня децентралізації країни, у більшості муніципалітетів було зафіксовано збільшення витрат.

Необхідність фінансування надзвичайних витрат призвела до скорочення і затримок капітальних витрат муніципалітетів. Видатки на заробітну плату були менш гнучкими, проте пандемія спричинила і їх скорочення. Поширеною була практика відправлення частини працівників у примусові відпустки без збереження зарплати на невизначений час⁶.

Для боротьби з вірусом на муніципальному рівні були вжиті широкомасштабні заходи, які включали розширення медичної допомоги, розгортання екстрених служб в недостатньо забезпечених районах, локдаун та запровадження обмежень на переміщення. Відповідно, для 2020 року стало характерним перенаправлення витрат ОМС з фінансування стратегічних пріоритетів на «надзвичайні» витрати. Опитування міст, проведене LSE, виявило, що 86% планували змінити пріоритети бюджетних асигнувань для подолання своїх бюджетних дефіцитів⁷. Зокрема, найбільше було депріоритизовано сектори культури та спорту, інвестиції в інфраструктуру. Натомість найбільше зростання витрат спостерігалось у сферах надання засобів індивідуального захисту, прибирання, забезпечення гігієни, охорони здоров'я, соціального захисту та охорони громадського порядку.

Відносна гнучкість більшості капітальних витрат ОМС сприяла їх частому відтермінуванню в період пандемії. Наприклад, за оцінками IFC, у країнах Африки інвестиційні витрати ОМС зменшилися в середньому на 26–63%, залежно від розміру міста та міри впливу кризових явищ⁸.

Урядова підтримка муніципалітетів

У відповідь на поширення COVID-19 уряди більшості держав здійснили безпрецедентні заходи, які включали додаткові державні витрати на медичні ресурси, підтримку зайнятості, розподіл продуктів харчування, субсидії для малого бізнесу, соціальний захист та державні інвестиції.

Проте не всі рішення, прийняті на національному рівні, мали позитивний вплив на спроможність ОМС виконувати власні повноваження в умовах пандемії, та не завжди протидія їй наслідкам була достатньо скоординованою між усіма рівнями управління державою. Більшість централізованих превентивних та обмежувальних

⁶ IFC (2020), COVID-19's Impact on Sub-National Governments, <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/cb8caf2a-0dde-4620-9e3d-7df8c4717fa6/IFC-Covid19-Municipalities-final102120-web.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nlc.KIU>

⁷ LSE (2021), Financing emergencies in cities and regions: Ongoing lessons from the pandemic, <https://www.lse.ac.uk/Cities/Assets/Documents/EGI-Publications/PB03-v5-EN.pdf>

⁸ IFC (2020), COVID-19's Impact on Sub-National Governments, <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/cb8caf2a-0dde-4620-9e3d-7df8c4717fa6/IFC-Covid19-Municipalities-final102120-web.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nlc.KIU>

заходів мали універсальний характер і не зосереджувались безпосередньо на місцевому самоврядуванні, однак їх наслідки суттєво вплинули на органи місцевого самоврядування.

Урядові рішення щодо протидії пандемії COVID-19 та її наслідків у 2020 році особливо впливали на доходи місцевих бюджетів. У багатьох країнах, включаючи Україну, рішеннями уряду були запроваджені тимчасові звільнення від податків і зборів, що обмежувало фіскальну спроможність муніципалітетів. З метою підтримки бізнесу та вразливих груп урядами застосовувалось відтермінування сплати податків та зниження ставок податків, деякі з яких були доходами бюджетів ОМС.

Рішення про відстрочку платежів за податками, що становлять доходи місцевого самоврядування, іноді приймається центральним урядом, або уряд рекомендує це робити ОМС (Литва), або ж і самими ОМС (Австралія, Канада)⁹.

Відтермінування сплати таких розподілених між різними рівнями (shared) податків як ПДФО, а також місцевих податків на майно, місцевих зборів та ін. безпосередньо впливають на органи місцевого самоврядування, додатково знижуючи їх фінансову спроможність. Пряма компенсація таких витрат для місцевих бюджетів здійснювалася не завжди.

Водночас для вирівнювання фіскального потенціалу органів місцевого самоврядування центральні уряди різних країн практикують надання додаткових грантів, позик та гарантій.

Навіть у країнах, де ОМС мають достатні резерви, щоб уникнути короткострокової проблеми ліквідності (Іспанія, Латвія та Австралія), ОМС можуть отримувати певну підтримку від центральних урядів. Єдиною країною, яка повідомила, що ОМС повинні самі реагувати на кризу, зокрема потенційно через неплатоспроможність, була Швейцарія¹⁰.

Загалом пандемія демонструє недостатність односторонніх дій уряду чи місцевого самоврядування для реагування на такі виклики, натомість життєво важливими є співпраця та консолідація зусиль (між країнами, всередині країн та між окремими людьми). Базуючись на принципах солідарності, стає можливим виправлення деяких асиметричних наслідків пандемії за допомогою механізмів вирівнювання як на місцевому, так і на національному рівнях. Вони можуть здійснюватися у формі таких конкретних заходів, як перерозподіл оподаткування та субсидій¹¹.

⁹ OECD (2020), Initial Budget and Public Management Responses to the Coronavirus (COVID-19) Pandemic in OECD Countries, OECD Tackling Coronavirus (COVID-19), <https://www.oecd.org/gov/budgeting/initial-budget-and-public-management-responses-to-covid19-in-oecd-countries.pdf>

¹⁰ OECD (2020), COVID-19 and fiscal relations across levels of government, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-fiscal-relations-across-levels-of-government-ab438b9f/>

¹¹ LSE (2021), Financing emergencies in cities and regions: Ongoing lessons from the pandemic, <https://www.lse.ac.uk/Cities/Assets/Documents/EGI-Publications/PB03-v5-EN.pdf>

Децентралізація і COVID-19

Як вже зазначалося найбільш відчутний тиск на власні фінанси відчули муніципалітети тих країн, у яких за місцевим рівнем закріплені значні повноваження у сфері охорони здоров'я та соціального захисту, а основні джерела доходів бюджетів є еластичними і базуються на оподаткуванні прибутків і доходів. Фактично це є характеристиками децентралізованих систем управління. ОМС децентралізованих країн зіштовхнулися з відносно більшим падінням власних доходів та більшою необхідністю нарощення видаткової частини.

Згідно опитування ОЕСР, субнаціональні уряди в середніх та сильно децентралізованих країнах частіше очікували помірних та великих втрат надходжень унаслідок пандемії, порівняно з ОМС країн з низьким рівнем фіскальної децентралізації¹².

Незважаючи на таку вразливість ОМС у децентралізованих країнах в умовах надзвичайних ситуацій, питання рецентралізації в цілому не піднімалося. Проте відповідальність за деякі сфери діяльності у окремих країнах все ж таки збільшилась на національному рівні.

Зокрема, процеси рецентралізації відповідальності у сфері охорони здоров'я відзначено у Польщі, а у таких країнах як Словаччина, Японія та США виявлено одночасні процеси централізації та децентралізації у системі охорони здоров'я.

В умовах необхідності реагувати на масштабні виклики централізовані підходи, як правило, забезпечують стандартизацію процедур, збір даних та кращий розподіл ресурсів, що потенційно може призвести до більш справедливого надання послуг у країні. Водночас саме децентралізовані підходи сприяють швидшій адаптації до задоволення місцевих потреб і можуть сприяти інноваціям¹³.

Дослідження ОЕСР вказує на залежність вразливості фінансів ОМС від ступеня децентралізації, оскільки:

- більша децентралізація пов'язана з викликами перетинання відповідальності між різними рівнями управління;
- у більш децентралізованих країнах більш асиметричними є територіальні впливи, що пов'язано із їх відносно більшим розміром;
- проблемними є фінансові компенсації та ефективна координація на різних рівнях управління.

Крім того, за надмірної вразливості доходів ОМС у кризових умовах та необхідності збільшення обсягів державних трансфертів постає питання забезпечення

¹² LSE (2021), Financing emergencies in cities and regions: Ongoing lessons from the pandemic, <https://www.lse.ac.uk/Cities/Assets/Documents/EGI-Publications/PB03-v5-EN.pdf>

¹³ OECD (2020), The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government, www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/

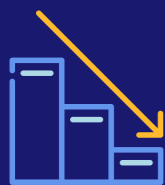
фінансової автономії та гнучкості муніципалітетів. Звертається увага на необхідності формування спільних систем багаторівневого фінансування. «Жодне місто, регіон чи країна не зможуть вирішити подібні проблеми самостійно. Ось чому національним урядам так важливо підтримувати співпрацю між муніципалітетами та регіонами, щоб допомогти мінімізувати розбіжності у здійснених заходах та конкуренцію за ресурси під час кризи»¹⁴.

Експерти LSE cities звертають увагу на те, що ОМС повинні мати достатній рівень автономії, гнучкості та фінансової стабільності для швидкого реагування на надзвичайні ситуації не лише тоді, коли вони виникають у їх власних юрисдикціях, але й для підтримки інших ОМС, які можуть зазнати ще більш серйозних наслідків від надзвичайної ситуації.

Виклики для місцевих фінансів, спровоковані наслідками пандемії Covid-19, також ставлять під загрозу дотримання окремих принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема в частині наявності у муніципалітетів адекватних власних фінансових ресурсів, пропорційних закріпленим за ними відповідальності. Крім того, у багатьох випадках рівень муніципального бюджетного дисбалансу внаслідок пандемії Covid-19 є не пропорційним ситуації на центральному рівні. За такої ситуації для збалансування муніципальних фінансів на національному рівні застосовуються різні компенсаційні механізми, включаючи фіскальну підтримку у формі міжбюджетних грантів, скасування фіскальних правил, гарантій чи позик від Уряду або полегшення доступу до зовнішнього фінансування.

¹⁴ LSE (2021), Financing emergencies in cities and regions: Ongoing lessons from the pandemic, <https://www.lse.ac.uk/Cities/Assets/Documents/EGI-Publications/PB03-v5-EN.pdf>

ВПЛИВ ПАНДЕМІЇ COVID-19 НА ФІНАНСИ УКРАЇНИ



Фонд боротьби з COVID-19

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 13.04.2020 № 553 у складі Державного бюджету України було створено фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками. Відповідно до Закону рішення про виділення коштів із зазначеного фонду приймається Кабінетом Міністрів за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Основними напрямками спрямування коштів Фонду визначено: заходи, спрямовані на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів коронавірусної хвороби; додаткові доплати до заробітної плати медичним та іншим працівникам, які безпосередньо зайняті на роботах з ліквідації коронавірусної хвороби; надання грошової допомоги громадянам, зокрема особам похилого віку; надання одноразової грошової допомоги членам сімей загиблих медичних та інших працівників закладів охорони здоров'я; спрямування коштів до Пенсійного фонду, а також Фонду соціального страхування і Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

Обсяг Фонду для боротьби з коронавірусом було затверджено в обсязі 63,35 млрд грн, протягом 2020 року обсяг Фонду збільшився до 80,9 млрд грн, фактично використано – 66,5 млрд грн (рис. 1):

- найбільший обсяг коштів Фонду було передбачено на будівництво, реконструкцію та ремонт доріг державного значення – 26,2 млрд грн, з яких фактично використано 25,7 млрд грн або 98,3% від загальної суми витрат;
- на фінансову допомогу Фонду страхування на випадок безробіття використано 8,8 млрд грн або 82,1% від запланованої суми;
- на підвищення надбавок і доплат медичним працівникам – 5,5 млрд грн (92,0%);
- на доплати поліцейським та військовослужбовцям – 4,5 млрд грн (100,0%);
- на будівництво та ремонт приймальних відділень – 1,7 млрд грн (4,5%);
- на збільшення фінансування медичних послуг за програмою державних гарантій медичного обслуговування – 3,9 млрд грн (74,1%);
- на надання матеріальної допомоги особам, які втратили доходи у зв'язку із заборонами сфери діяльності – 3,6 млрд грн (43,6%).

У 2020 році не було профінансовано видатки, заплановані в обсязі 1,4 млрд грн, пов'язані із закупівлею вакцин проти COVID-19.

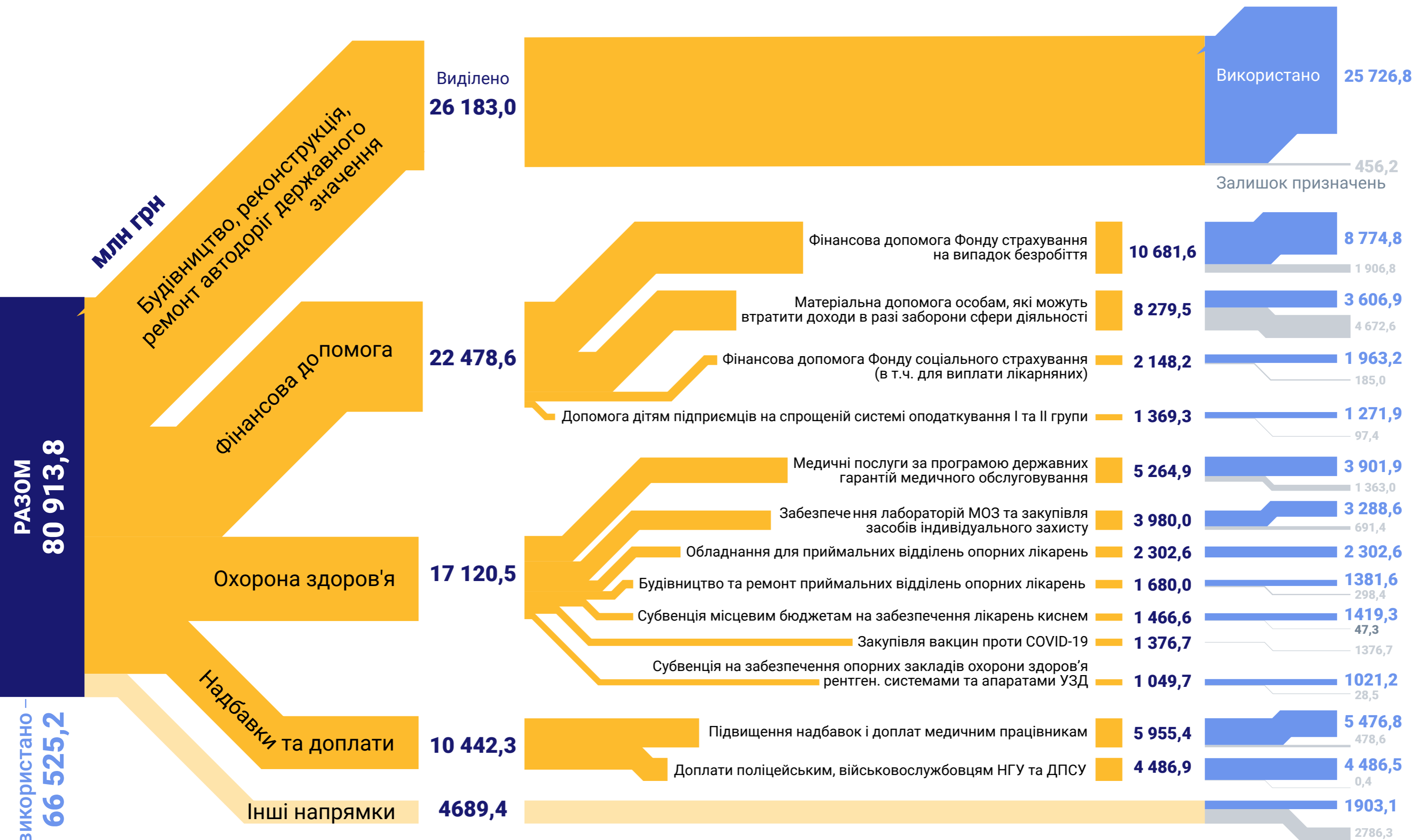


Рис. 1. Використання коштів Фонду боротьби з COVID-19 у 2020 році

Джерело: дані Мінфіну

Необхідно звернути увагу, що значна частина коштів Фонду спрямована на видатки, які не пов'язані із заходами боротьби з коронавірусом, зокрема на будівництво і ремонт доріг витрачено 25,7 млрд грн, або 38,7% від загальної суми витрат Фонду.

В перші місяці з COVID-фонду урядом було прийнято лише два рішення про спрямування коштів на медичну галузь на суму 1,1 млрд грн.

Відповідно до аналізу, більшість залишків вільних коштів теж спостерігається у напрямках, які пов'язані з наданням медичних послуг. Це може бути пов'язано з тривалим затвердженням паспортів бюджетних програм МОЗ та плануванням з розподілу коштів.

Проте, найшвидше використовувались кошти на заходи, фінансування яких передавалось на місцеві бюджети. Зокрема, через трансферти з державного бюджету до місцевих. В таких випадках фінансування надходило до місцевих бюджетів з моменту прийняття рішень та без потреби ухвалювати паспорти бюджетних програм.

Водночас, наприкінці 2020 року за рахунок коштів Фонду для боротьби з коронавірусом було виплачено 3,6 млрд грн матеріальної допомоги особам, які можуть втратити доходи в разі заборони сфери діяльності (рис. 1).

Фінансування видатків, пов'язаних з COVID-19

Протягом 2020 року загальний обсяг прямих витрат, спрямований на фінансування видатків, пов'язаних з COVID-19 за рахунок державного та місцевого бюджетів, а також інших джерел, склав 105,1 млрд грн (табл. 1).

За рахунок **державного бюджету** було спрямовано **91,8 млрд грн**, що становить 7,1% від загального обсягу видатків державного бюджету, проведених протягом 2020 року (загальний і спеціальний фонди).

Найбільші обсяги коштів державного бюджету на боротьбу з COVID-19 було витрачено на території м. Києва (40 592,8 млн грн), а також Запорізької (4 553,5 млн грн), Дніпропетровської (3 358,4 млн грн) областей. Найменше коштів державного бюджету було спрямовано до Кіровоградської (225,5 млн грн), Херсонської (309,5 млн грн) та Чернівецької (386,5 млн грн) областей (табл. 1).

Таблиця 1
Фінансування видатків на боротьбу з COVID-19 у 2020 році

млн грн

Області та м. Київ	Місцевий бюджет			Державний бюджет (всього)	Разом (місцевий + державний)	Інші джерела	Всього (бюджетні + позабюджетні фонди)
	загальний фонд	спеціальний фонд	Разом				
Вінницька	299,5	307,4	606,9	1 886,2	2 493,0	79,2	2 572,3
Волинська	172,1	127,7	299,8	895,1	1 194,8	18,3	1 213,1
Дніпропетровська	459,6	313,7	773,4	3 358,4	4 131,8	20,4	4 152,2
Донецька	257,5	386,0	643,5	1 432,5	2 075,9	59,9	2 135,8
Житомирська	130,7	73,7	204,4	658,1	862,5	131,0	993,5
Закарпатська	183,7	156,4	340,1	2 100,1	2 440,2	15,5	2 455,7
Запорізька	153,1	147,8	300,9	4 553,5	4 854,4	160,1	5 014,4
Івано-Франківська	134,2	114,9	249,0	895,7	1 144,7	20,8	1 165,6
Київська	254,4	250,5	504,8	1 329,1	1 834,0	95,3	1 929,3
Кіровоградська	70,9	133,9	204,8	225,5	430,3	12,7	443,0
Луганська	115,9	74,4	190,3	870,9	1 061,2	16,7	1 077,9
Львівська	311,9	190,7	502,6	1 091,8	1 594,5	105,9	1 700,4
Миколаївська	244,3	176,4	420,7	427,6	848,3	23,4	871,7
Одеська	432,0	343,6	775,6	1 800,1	2 575,7	209,6	2 785,3
Полтавська	219,5	199,5	418,9	2 277,6	2 696,6	95,5	2 792,1
Рівненська	85,2	101,0	186,1	620,4	806,6	6,8	813,3
Сумська	97,5	117,6	215,1	2 072,2	2 287,3	109,6	2 396,9
Тернопільська	130,7	116,9	247,5	1 830,8	2 078,4	41,8	2 120,2
Харківська	352,3	408,5	760,8	1 514,9	2 275,7	95,4	2 371,1
Херсонська	189,0	181,1	370,0	309,7	679,8	58,3	738,0
Хмельницька	122,7	94,6	217,4	1 845,3	2 062,7	74,2	2 136,9
Черкаська	176,3	267,2	443,5	1 381,6	1 825,1	44,5	1 869,5
Чернівецька	101,8	135,0	236,8	386,5	623,3	13,0	636,3
Чернігівська	62,2	190,8	253,0	954,5	1 207,5	19,5	1 227,0
м. Київ	736,7	160,8	897,4	40 592,8	41 490,2	1 501,1	42 991,3
РАЗОМ	5 493,5	4 769,9	10 263,5	75 310,9	85 574,4	3 028,5	88 602,8
ЦОВВ				16 477,5	16 477,5	7,8	16 485,3
ВСЬОГО	5 493,5	4 769,9	10 263,5	91 788,4	102 051,9	3 036,2	105 088,1

Джерело: сформовано за даними Рахункової палати України

За рахунок коштів **місцевих бюджетів** загалом було профінансовано **10,3 млрд грн** на заходи, пов'язані з пандемією коронавірусу, що становить 2,1% від обсягу видатків місцевих бюджетів (рис. 2).

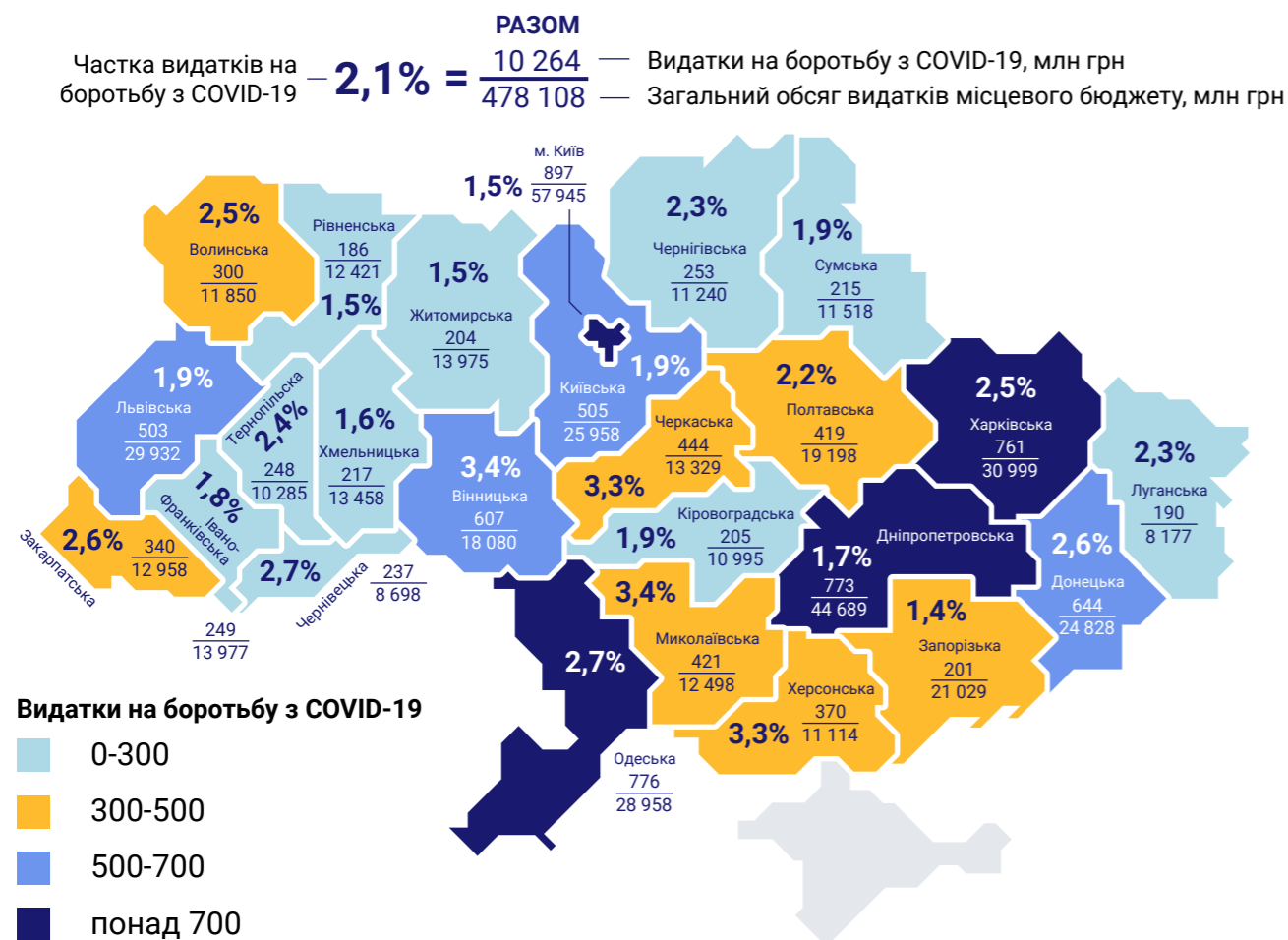


Рис. 2. Фінансування видатків на боротьбу з COVID-19 з місцевих бюджетів у 2020 році

Джерело: сформовано за даними [Рахункової палати України](#) та Державної казначейської служби України

Найбільші обсяги коштів з місцевих бюджетів було спрямовано у м. Києві (897,4 млн грн), Одеській (775,6 млн грн), Дніпропетровській (773,4 млн грн), Харківській (760,8 млн грн) областях. Найменше коштів було виділено у Рівненській (186,1 млн грн), Луганській (190,3 млн грн), Житомирській (204,4 млн грн) та Кіровоградській (204,8 млн грн) областях (рис. 2).

Станом на 31.12.2020 р. найбільше випадків інфікування COVID-19 було зафіксовано в м. Києві (112 356), Одеській (71 669), Харківській (70 090) областях, найменше – у Кіровоградській (8 522), Луганській (10 830), Херсонській (17 906) областях.

В середньому по Україні на 1 виявлений випадок інфікування з **місцевих бюджетів** було витрачено **9,6 тис. грн**. Найбільший обсяг коштів з місцевого бюджету у розрахунку на 1 виявлений випадок інфікування COVID-19 було виділено у Вінницькій (26,7 тис. грн), Кіровоградській (24,0 тис. грн), Херсонській (20,7 тис. грн) областях. Найменший обсяг коштів з місцевих бюджетів було виділено

в Рівненській (4,5 тис. грн), Житомирській (5,2 тис. грн), Сумській (5,2 тис. грн) областях (рис. 3).

Якщо розглядати фінансування заходів по боротьбі з COVID-19 відносно загальної чисельності населення відповідної області, найбільший обсяг виділених з **місцевих бюджетів** коштів припадає на Вінницьку (390 грн на 1 мешканця), Миколаївську (373 грн), Черкаську (369 грн) області. Водночас, найменше коштів було виділено в Рівненській (161 грн на 1 мешканця), Житомирській (168 грн), Хмельницькій (172 грн) областях (рис. 4).

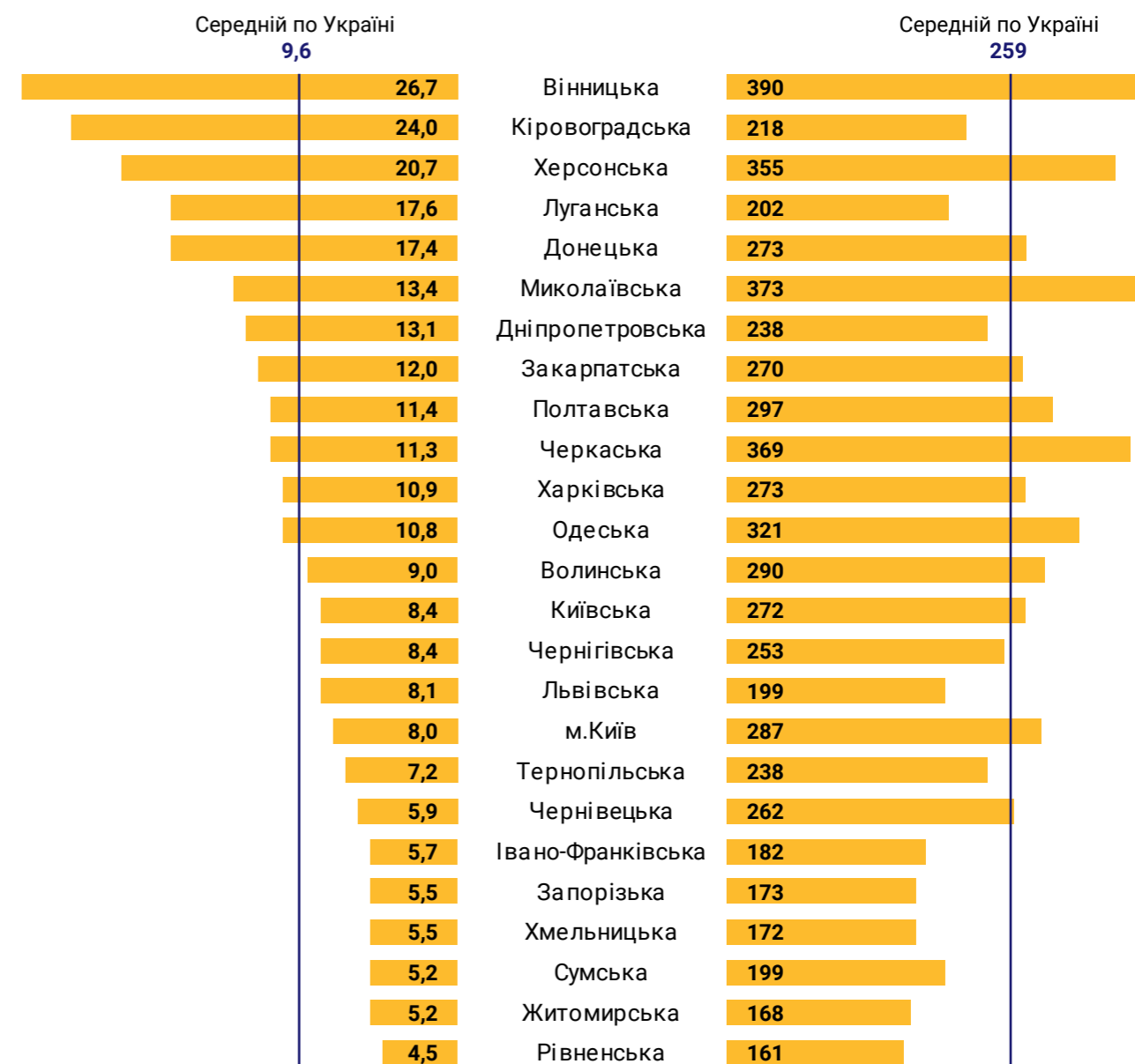


Рис. 3. Обсяги витрат коштів місцевих бюджетів, спрямованих на боротьбу з COVID-19 у розрахунку на 1 виявлений випадок інфікування (тис. грн на 1 виявлений випадок)

Рис. 4. Обсяги витрат коштів місцевих бюджетів, спрямованих на боротьбу з COVID-19 у розрахунку на 1 жителя (грн на 1 мешканця)

Втрати доходів місцевих бюджетів внаслідок карантинних обмежень

У 2020 році на доходи місцевих бюджетів суттєвий вплив справляли карантинні заходи, які запроваджувалися Урядом і місцевою владою у зв'язку з пандемією коронавірусу.

За підсумками 2020 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 290,1 млрд грн, що становить 99,0% від затвердженого річного плану з урахуванням змін (293,2 млрд грн). У порівнянні з планом без урахування змін (який було визначено при затвердженні місцевих бюджетів – 291,1 млрд грн) рівень виконання становить 99,6%.

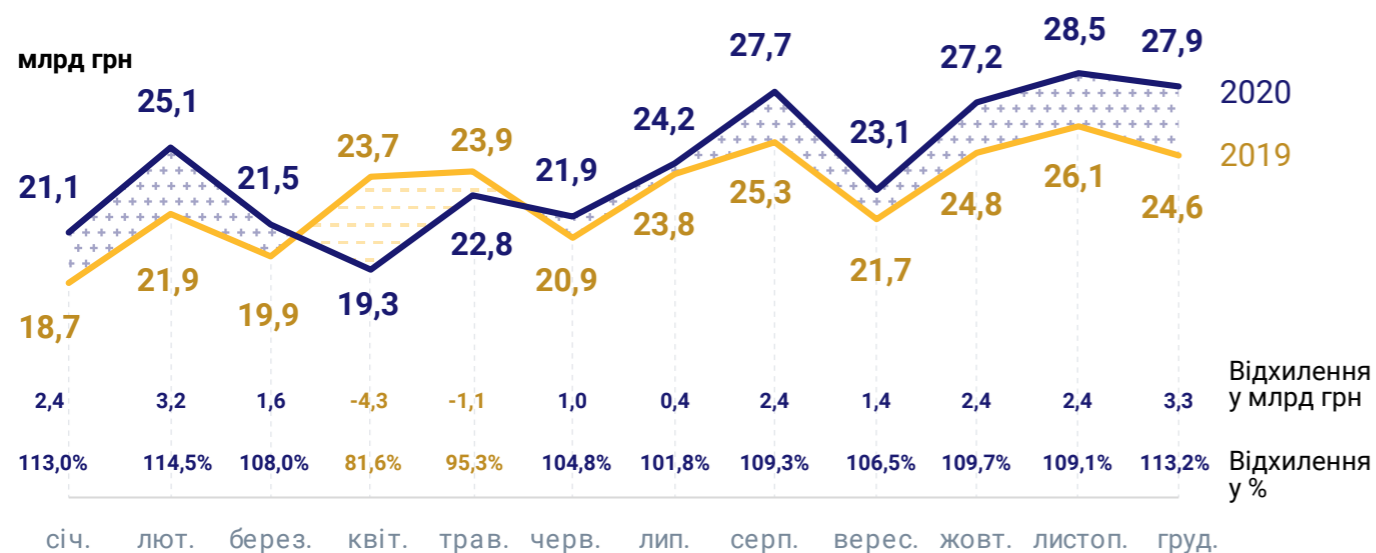


Рис. 5. Щомісячні надходження до місцевих бюджетів у 2019-2020 роках

У порівнянні з 2019 роком **номінальне зростання надходжень становить 14,9 млрд грн або +5,4%**. Слід зазначити, що за підсумками 2019 року приріст доходів відносно 2018 року становив +17,5% (+41,1 млрд грн). У квітні-травні спостерігалось суттєве зменшення надходжень (-11,5%), після чого позитивна динаміка поступово відновилася і протягом червня-грудня середній показник приросту доходів склав 7,9% (рис. 5).

У 2020 році дещо змінилася структура доходів місцевих бюджетів (рис. 6).

У 2020 році зростає: частка ПДФО (на 1,2%) – із 60,1% у 2019 році до 61,3%; частка єдиного податку – із 12,8% у 2019 році до 13,1%; акцизного податку з роздрібних продажів – із 5,0% до 5,4%; податку на нерухомість – із 1,8% до 2,0%. Водночас на 1,1% зменшилася частка плати за землю – у 2019 році вона становила 11,9% у структурі доходів, а в 2020 – 10,8%. Серед іншого це зумовлено наданням державою пільг по платі за землю та відсутністю індексації нормативної грошової оцінки землі, яка є базою для оподаткування.

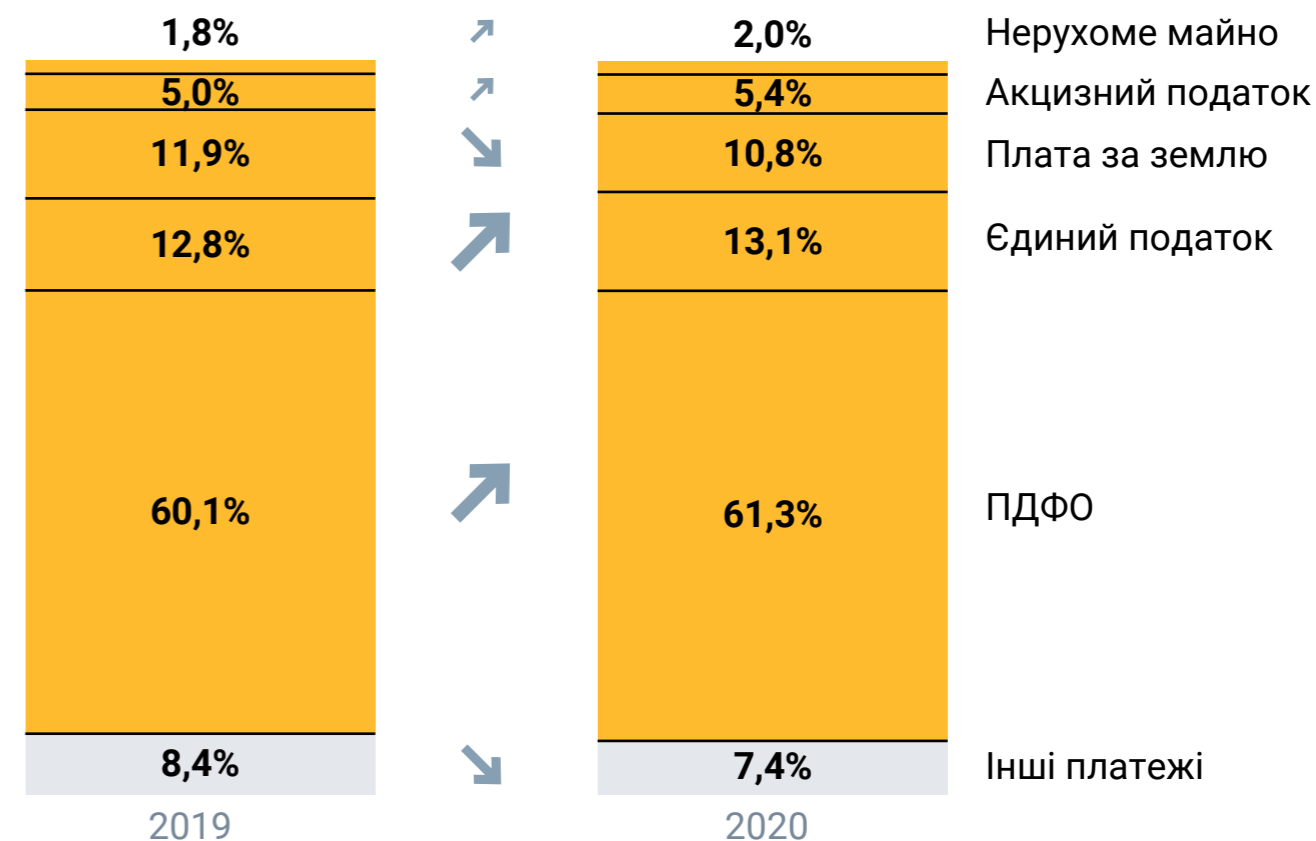


Рис. 6. Порівняльна структура доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету)

У 2019 році основна частка надходжень місцевих бюджетів, а це 89,8%, була сформована за рахунок 4 платежів: ПДФО, плати за землю, єдиного податку та акцизного податку. У 2020 році частка зазначених надходжень у структурі доходів загального фонду склала 90,6%.

Незважаючи на значні економічні втрати, протягом 2020 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів зросли на 5,4% відносно 2019 року, в тому числі надходження ПДФО – на 7,4%. Аналіз основних чинників, які обумовили зростання надходжень, виявив наступне:

- середньорічна мінімальна заробітна плата в 2020 році збільшилася на 642,3 грн, або на 15,4% (з 4 173 грн у 2019 р. до 4 815,3 грн у 2020 р.);
- середньомісячна заробітна плата зросла з 10 497 грн у 2019 році до 11 591 грн у 2020 році (+10,4%);
- кількість зайнятого населення зменшилася на 663 тис. осіб (16 578,3 тис. осіб у 2019 році, 15 915,3 тис. осіб у 2020 році).

На основі розрахунків робимо висновок, що втрати від зменшення кількості зайнятих працівників (платників ПДФО) були скомпенсовані зростанням середньорічної заробітної плати. Загалом, рівень зростання надходжень за 2020 рік (5,4%) майже дорівнював рівню інфляції (5,0%). При цьому, обсяг надходжень

не суттєво відхиляється від планових показників, затверджених на початку 2020 року. Очевидно, що без пандемії такого зниження зайнятості не відбулося б, а надходження місцевих бюджетів від ПДФО були б значно більшими. Проте, з незрозумілих причин, це не було передбачено у місцевих бюджетах на початку 2020 року. Порівняння планових та звітних показників доходів місцевих бюджетів дає підстави зробити припущення про схильність (практику) ОМС до заниження обсягів дохідної частини власних бюджетів. Подальше перевиконання планових показників протягом року дає більше гнучності у витрачанні цих коштів.

Серед іншого, на доходи місцевих бюджетів вплинули законодавчі акти, якими платників податків було звільнено від сплати окремих видів обов'язкових платежів. Крім цього, органи місцевого самоврядування надавали додаткові пільги суб'єктам господарювання зі сплати місцевих податків і зборів (плати за землю, єдиного податку).

Відповідно до Закону № 553 від 29.05.2020, на період березня-квітня платників податків було звільнено від плати за землю (земельного податку та орендної плати) та податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки. Внаслідок цього, розрахункові **втрати місцевих бюджетів** з плати за землю склали 5,4 млрд грн, з податку на нерухоме майно – 1 млрд грн, загалом – **6,4 млрд грн**. Однак, з державного бюджету не було надано жодних компенсаторів таких втрат, що не відповідає нормам статті 142 Конституції України, якою визначено, що витрати органів місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Зважаючи на динаміку та фактичні надходження, спад ділової активності, зумовленої карантинними обмеженнями, є підстави припускати, що загальний обсяг **прямих втрат місцевих бюджетів** (загальний фонд) у 2020 році становив **28,3 млрд грн**, у тому числі ПДФО – 15,5 млрд грн (табл. 2).

Таблиця 2
Втрати доходів місцевих бюджетів у 2020 роках у зв'язку з COVID-19

млн грн

Області та м. Київ	Надходження за 2020 рік		Потенційні втрати доходів за 2020 рік		Частка від фактичних надходжень за 2020 рік	
	всього	у т.ч. ПДФО	всього	у т.ч. ПДФО	всього	у т.ч. ПДФО
	1	2	3	4	5 = 3/1	6 = 4/2
Вінницька	9 977,4	6 486,8	915,0	480,0	9,2%	7,4%
Волинська	5 318,3	3 459,3	470,0	300,0	8,8%	8,7%
Дніпропетровська	30 242,8	18 481,4	3 450,0	2 530,0	11,4%	13,7%
Донецька	13 578,5	9 779,0	1 270,0	780,0	9,4%	8,0%
Житомирська	7 457,5	4 811,5	700,0	360,0	9,4%	7,5%
Закарпатська	5 352,0	3 469,4	570,0	200,0	10,7%	5,8%
Запорізька	13 186,2	8 415,2	700,0	550,0	5,3%	6,5%
Івано-Франківська	6 422,5	4 117,9	570,0	270,0	8,9%	6,6%
Київська	17 143,0	10 499,4	1 560,0	925,0	9,1%	8,8%
Кіровоградська	6 392,0	3 934,7	520,0	210,0	8,1%	5,3%
Луганська	3 816,9	2 737,5	170,0	60,0	4,5%	2,2%
Львівська	17 045,0	10 921,8	1 985,0	1 060,0	11,6%	9,7%
Миколаївська	7 525,5	5 007,2	680,0	380,0	9,0%	7,6%
Одеська	17 812,1	10 222,6	2 250,0	870,0	12,6%	8,5%
Полтавська	12 165,2	7 384,1	970,0	410,0	8,0%	5,6%
Рівненська	5 869,7	3 925,5	540,0	290,0	9,2%	7,4%
Сумська	7 008,3	4 515,5	440,0	160,0	6,3%	3,5%
Тернопільська	4 957,8	3 248,7	395,0	170,0	8,0%	5,2%
Харківська	20 827,5	12 276,4	1 705,0	910,0	8,2%	7,4%
Херсонська	5 552,0	3 441,9	330,0	180,0	5,9%	5,2%
Хмельницька	7 520,0	4 914,5	640,0	390,0	8,5%	7,9%
Черкаська	7 853,9	4 835,2	620,0	300,0	7,9%	6,2%
Чернівецька	3 632,8	2 258,4	305,0	130,0	8,4%	5,8%
Чернігівська	6 704,3	4 115,8	580,0	290,0	8,7%	7,0%
м. Київ	46 753,6	24 566,4	6 010,0	3 250,0	12,9%	13,2%
Разом	290 114,8	177 826,0	28 345,0	15 455,0	9,8%	8,7%

За повідомленням Міністра соціальної політики України, у 2020 році Пенсійний фонд недоотримав 4 млрд грн через пільги ФОПам.

Вплив COVID-19 на видатки державного та місцевих бюджетів

При формуванні місцевих бюджетів на 2020 рік **обсяг видатків** було **затверджено в сумі 443,0 млрд грн** (загальний та спеціальний фонди). Протягом року місцевими радами вносилися зміни до планових показників, і на кінець року плановий показник з урахуванням внесених протягом 2020 року змін склав 522,5 млрд грн, тобто на 17,9% більше від початкового плану.

Обсяг фактичних видатків місцевих бюджетів у 2020 році склав **478,1 млрд грн**, що на 7,9% більше від затвердженого планового показника.

Найбільше відхилення між початково затвердженим планом і фактично проведеними видатками зафіксовано для видатків з охорони здоров'я – 36,8% (затверджено 37,2 млрд грн, профінансовано – 50,9 млрд грн) та з видатків, пов'язаних із економічною діяльністю – 24,4% (затверджено 75,5 млрд грн, профінансовано – 93,9 млрд грн).

У порівнянні із затвердженими показниками структура видатків дещо змінилася. Зокрема, видатки на охорону здоров'я збільшилися і склали 10,6% від загальної суми видатків, тоді як при плануванні їх обсяг складав 8,4% (табл. 6). У структурі видатків на охорону здоров'я переважали видатки на фінансування лікарень (30,8 млрд грн, або 60,6% від загального обсягу). На фінансування поліклінік, амбулаторій та невідкладної допомоги спрямовано 8,0 млрд грн (15,7%). На фінансування інших закладів охорони здоров'я – 11,9 млрд грн (23,4%).

Видатки на економічну діяльність склали 19,6% від загальної суми видатків, що на 2,6% більше, ніж планувалося на початку 2020 року. Серед видатків на економічну діяльність найбільший обсяг було спрямовано на фінансування дорожнього господарства – 38,9 млрд грн або 41,4% від загального обсягу за даним напрямком. На будівництво різних об'єктів витрачено 23,0 млрд грн, або 24,5% від загальної суми.

Видатки на освіту майже дорівнюють початково запланованій сумі (199,4 млрд грн), однак, у зв'язку з тим, що фактичні видатки були значно вищі від плану, частка видатків на освіту склала 41,7%, тоді як на стадії планування місцевих бюджетів вона складала 45,0%. Також дещо зменшилася частка видатків на духовний та фізичний розвиток – 4,6% проти запланованих 5,0% (табл. 3).

Таблиця 3

Показники видатків місцевих бюджетів у 2020 році

млрд грн

Видатки за функціональною класифікацією	Загальний і спеціальний фонди		Потенційні втрати доходів за 2020 рік Частка від фактичних надходжень за 2020 рік		
	Затверджений план	Фактичне виконання	Затверджений план	Фактичне виконання	відхилення
Загальнодержавні функції	41,5	41,0	9,4%	8,6%	-0,8%
Громадський порядок, безпека та судова влада	1,3	1,8	0,3%	0,4%	0,1%
Економічна діяльність	75,5	93,9	17,0%	19,6%	2,6%
Охорона навколишнього природного середовища	2,5	2,4	0,6%	0,5%	-0,1%
Житлово-комунальне господарство	30,2	32,1	6,8%	6,7%	-0,1%
Охорона здоров'я	37,2	50,9	8,4%	10,6%	2,3%
Духовний та фізичний розвиток	22,3	21,9	5,0%	4,6%	-0,5%
Освіта	199,2	199,4	45,0%	41,7%	-3,3%
Соціальний захист та соціальне забезпечення	24,3	24,0	5,5%	5,0%	-0,5%
Разом	434,0	467,4	98,0%	97,8%	-0,2%
Міжбюджетні трансферти	9,0	10,7	2,0%	2,2%	0,2%
Усього	443,0	478,1	100,0%	100,0%	

За підсумками 2020 року видатки державного бюджету склали 1 288,0 млрд грн, що на 8,8% більше від початково затвердженого плану (табл. 7). Найбільше відхилення фактичних видатків від плану зафіксовано для видатків на економічну діяльність – 168,9 млрд грн, або в 1,8 рази більше від плану (94,2 млрд грн). Видатки на охорону здоров'я склали 125,0 млрд грн, що на 30,6% більше від початково затвердженого плану. Водночас, видатки на духовний та фізичний розвиток (тобто, культуру і мистецтво, фізичну культуру і спорт) склали 9,8 млрд грн, що на 31,0% менше, ніж планувалося (14,2 млрд грн). Слід зазначити, що видатки на духовний та фізичний розвиток, проведені з місцевих бюджетів, склали 21,9 млрд грн, що лише на 1,8% менше плану (табл. 3).

У структурі видатків державного бюджету найбільше змінилися видатки, пов'язані з економічною діяльністю: планувалося витратити 94,2 млрд грн, що становить 8,0% від загального обсягу видатків, однак фактично було витрачено 168,9 млрд грн, що склало 13,1% від усіх видатків державного бюджету. Видатки на охорону здоров'я збільшилися на 29,3 млрд грн: планувалося 95,7 млрд грн (8,1%), фактично було витрачено 125,0 млрд грн (9,7%).

Таблиця 4

Показники видатків державного бюджету у 2020 році

млрд грн

Видатки за функціональною класифікацією	Загальний і спеціальний фонди		Потенційні втрати доходів за 2020 рік Частка від фактичних надходжень за 2020 рік		
	Затверджений план	Фактичне виконання	Затверджений план	Фактичне виконання	відхилення
Загальнодержавні функції	191,1	163,8	16,1%	12,7%	-3,4%
Оборона	118,1	120,4	10,0%	9,3%	-0,6%
Громадський порядок, безпека та судова влада	148,1	157,7	12,5%	12,2%	-0,3%
Економічна діяльність	94,2	168,9	8,0%	13,1%	5,2%
Охорона навколишнього природного середовища	8,2	6,6	0,7%	0,5%	-0,2%
Житлово-комунальне господарство	0,5	0,1	0,0%	0,0%	0,0%
Охорона здоров'я	95,7	125,0	8,1%	9,7%	1,6%
Духовний та фізичний розвиток	14,2	9,8	1,2%	0,8%	-0,4%
Освіта	57,5	52,8	4,9%	4,1%	-0,8%
Соціальний захист та соціальне забезпечення	296,3	322,7	25,0%	25,1%	0,03%
Разом	1 023,9	1 127,8	86,5%	87,6%	1,1%
Міжбюджетні трансферти	160,1	160,2	13,5%	12,4%	-1,1%
Усього	1 184,0	1 288,0	100,0%	100,0%	

Одним із наслідків карантинних обмежень та спаду економічної активності стало переформатування структури видатків місцевих бюджетів. У порівнянні з 2019 роком у 2020 році зросла питома вага видатків на оплату праці у бюджетній сфері та зменшення фінансування поточних видатків.

За звітними даними, у 2020 році **видатки на оплату праці працівників бюджетної сфери склали 206,7 млрд грн, що на 27,4 млрд грн, або на 15,3% більше, ніж у 2019 році** (табл. 5). Слід зазначити, що зростання доходів місцевих бюджетів склало лише 5,4%.

Таблиця 5

Видатки місцевих бюджетів за економічною класифікацією у 2019–2020 роках

млрд грн

Видатки за функціональною класифікацією	Видатки (загальний та спеціальний фонди)		Частка у загальній сумі видатків		
	2019 рік	2020 рік	2019 рік	2020 рік	відхилення
Оплата праці з нарахуваннями	179,3	206,7	31,7%	43,2%	11,5%
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	17,2	13,8	3,0%	2,9%	-0,1%
Субсидії та поточні трансферти	75,6	79,7	13,4%	16,7%	3,3%
Соціальне забезпечення	88,9	10,3	15,7%	2,2%	-13,5%
Інші поточні видатки	105,5	69,0	18,6%	14,4%	-4,2%
Капітальні видатки	99,8	98,6	17,6%	20,6%	3,0%
Разом	566,3	478,1	100,0%	100,0%	

Суттєве зростання витрат на оплату праці при низькому прирості доходів зумовило суттєве збільшення її частки у структурі видатків. За підсумками 2020 року частка видатків на оплату праці склала 43,2%, тоді як у 2019 – 37,1%, поточні видатки зменшилися з 18,6% до 14,4% (табл. 5).

Порівняно з 2019 роком, у 2020 році у складі видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення відсутні видатки на надання пільг та субсидій населенню та виплату допомог сім'ям з дітьми, які фінансуються безпосередньо з державного бюджету. У 2019 році з місцевих бюджетів таких видатків було проведено на 78,3 млрд грн. Тому для більш об'єктивної оцінки видатків доречно вилучити видатки на соціальне забезпечення. У такому разі частка видатків на оплату праці у 2020 році складає 44,2%, що на 6,6% більше, ніж у 2019 році (рис. 7). Частка інших поточних видатків зменшилася з 22,1% до 14,7% (на 7,4%).

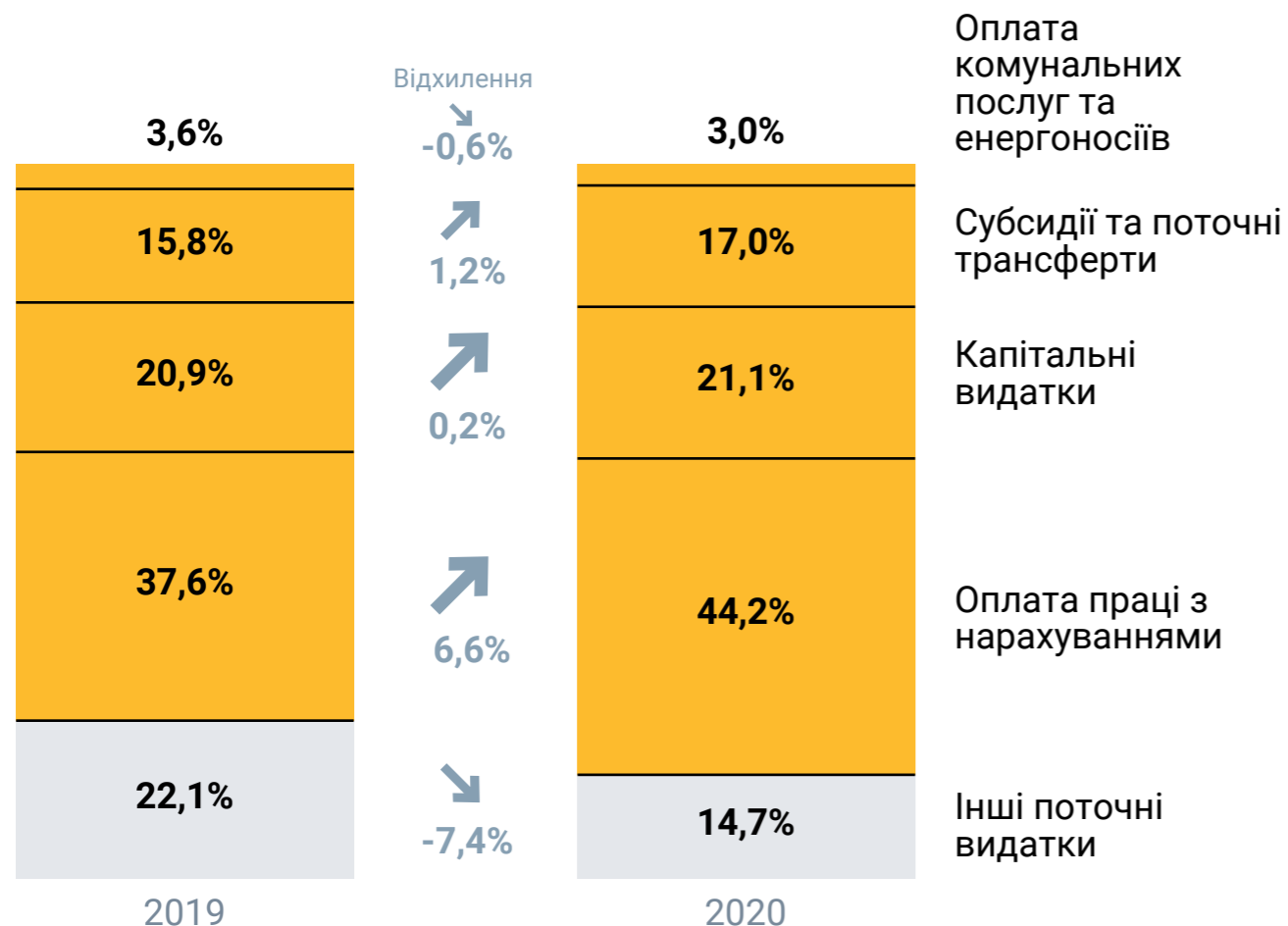


Рис. 7. Порівняльна структура видатків місцевих бюджетів у 2019-2020 роках (без урахування видатків на соціальне забезпечення)

Якщо брати до уваги видатки загального фонду, то частка витрат на оплату праці у 2020 році склала 57,4%, що на 17,2% більше, ніж у 2019 році (рис. 8). Водночас, видатки на зарплату, проведені з ОТГ, у 2020 році становили 70,1% від видатків загального фонду, тоді як у 2019 році – 62,7%.

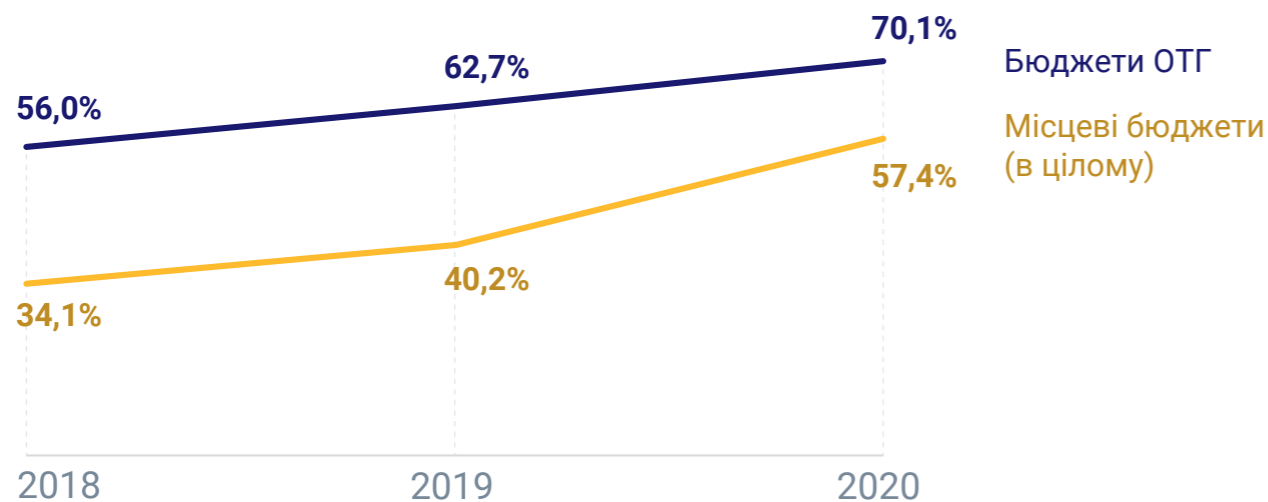


Рис. 8. Частка видатків місцевих бюджетів на оплату праці з нарахуваннями у видатках загального фонду

У 2020 році із 872 ОТГ у 709 (81,3% від загальної кількості ОТГ) частка видатків на оплату праці становила від 70 до 90% від обсягу видатків загального фонду, у 2019 році із 806 ОТГ таких громад було 538 (66,7% від загальної кількості ОТГ) (рис. 9).

У 2020 році серед ОТГ найвищий показник видатків на оплату праці становив 95,0% (Витвицька громада Івано-Франківської області, населення – 5,9 тис. осіб), найнижчий – 38,8% (Мар'янівська громада Кіровоградської області, населення – 1,9 тис. осіб).

У 2019 році серед ОТГ найвищий показник видатків на оплату праці становив 93,3% (Космацька громада Івано-Франківської області, населення – 8,3 тис. осіб), найнижчий – 25,7% (Селищенська громада Черкаської області, населення – 2,2 тис. осіб).

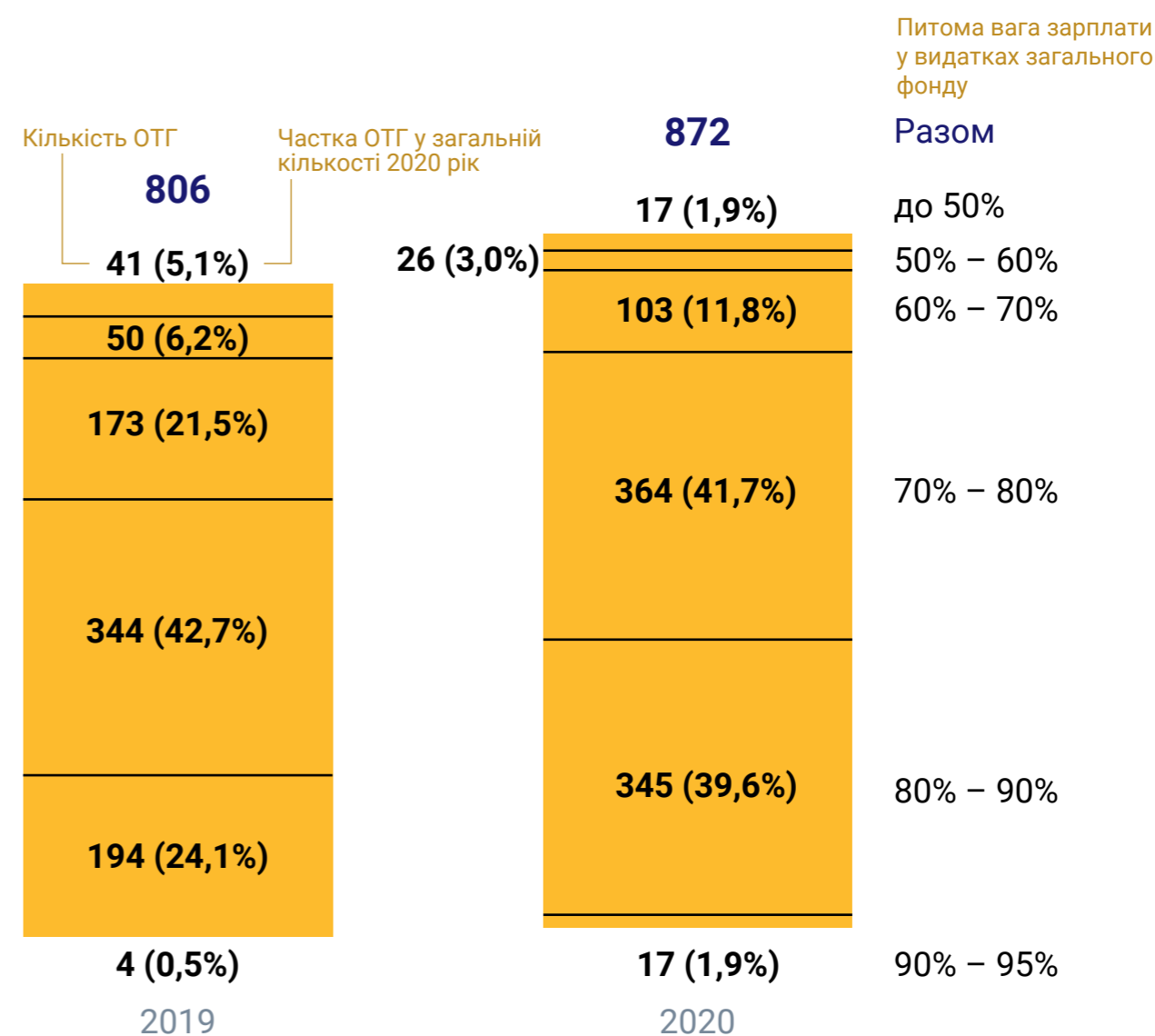


Рис. 9. Розподіл ОТГ за часткою видатків місцевих бюджетів на оплату праці з нарахуваннями у видатках загального фонду

Для співставного порівняння було також проведено аналіз видатків на оплату праці у 2019 та 2020 роках у розрізі 806 ОТГ (тобто без урахування створених у 2019 році, які почали функціонувати з 2020 року).

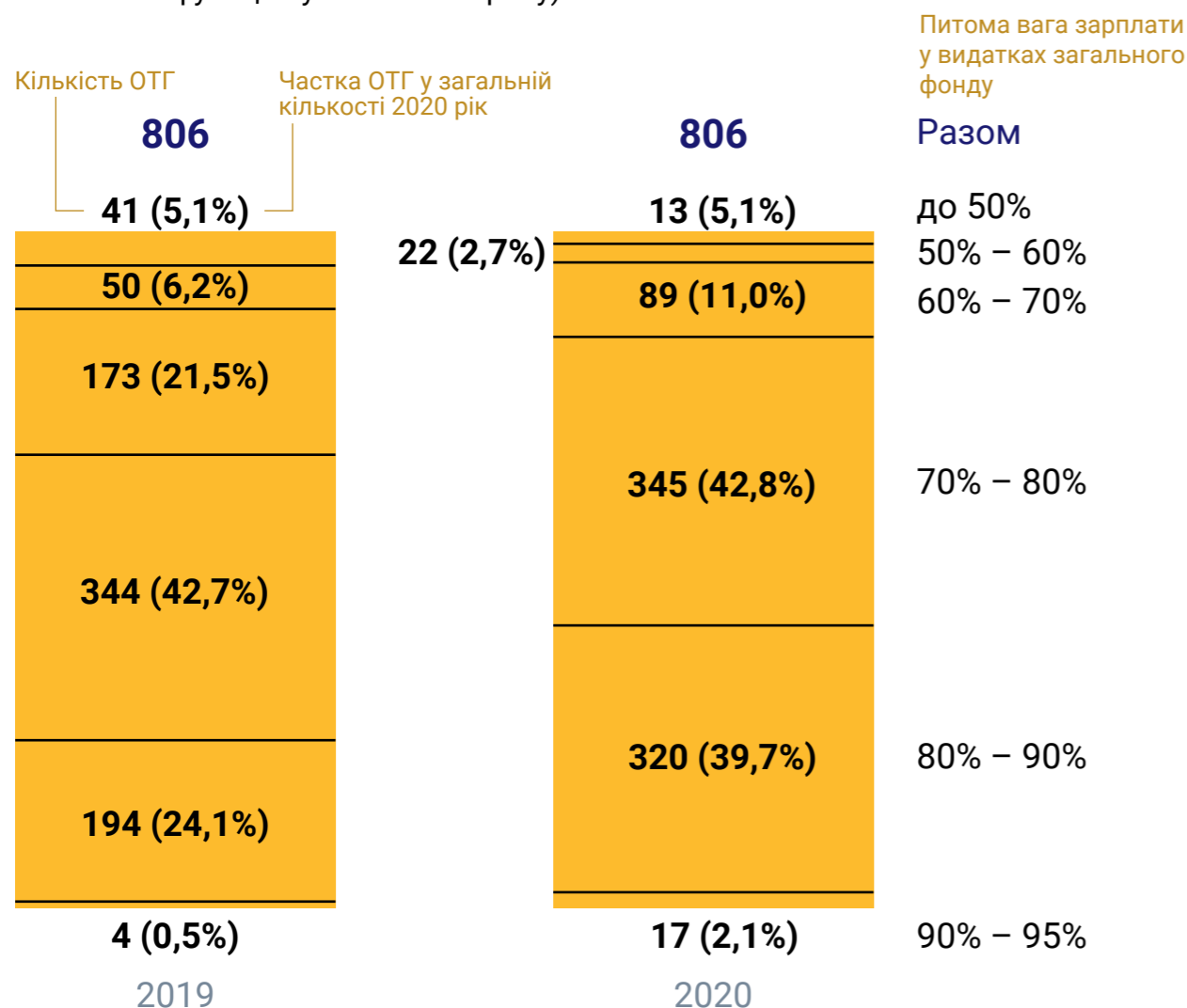


Рис. 10. Розподіл 806 ОТГ за часткою видатків місцевих бюджетів на оплату праці з нарахуваннями у видатках загального фонду

Результати аналізу свідчать, що у 2020 році кількість ОТГ, видатки на оплату праці яких становили менше 70%, складала 124, тоді як у 2019 – 264 (рис. 10). Тобто, у 2020 році значно збільшилася кількість громад (на 140), в яких частка видатків на заробітну плату займає понад 70% видатків загального фонду. Найбільше зросла кількість громад в діапазоні від 80% до 90%: у 2019 році їх налічувалося 194, тоді як у 2020 – 320 (+126 ОТГ).

Зазначене вище вказує на збільшення витрат на оплату праці і на зростання питомої ваги оплати праці в структурі видатків з огляду на суттєве зниження надходжень та необхідність виконання зобов'язань щодо виплати збільшених розмірів заробітної плати (у 2020 році середньорічний розмір мінімальної зарплати становив 4 815,3 грн, що на 15,4% більше, ніж у 2019 році).

Слід відмітити, що у 2020 році місцевими радами майже не приймалися окремі цільові програми, спрямовані на фінансування заходів, пов'язаних із боротьбою з COVID-19. Фінансування таких видатків (зокрема, придбання засобів захисту та дезінфікуючих засобів, медикаментів тощо), в основному, здійснювалося за рахунок коштів, передбачених на виконання відповідних бюджетних чи цільових програм. В окремих випадках відбувалося збільшення їх фінансування.

Протиепідемічні заходи вплинули на надходження та видатки соціальних фондів. Зокрема, у грудні 2020 року обсяг оплати листків непрацездатності зріс у 2,7 рази в порівнянні з попереднім роком. Так, за відповідний період кількість осіб, які отримували допомогу з безробіття, зросла у Львівській області на 91,2 %, Закарпатській області – на 59,2 %, Волинській області – на 57,9 %, Івано-Франківській області – на 49,4 %. Все це спричинило додаткове навантаження на бюджет, оскільки доходів Фонду соціального страхування не вистачає на покриття виплат.

Також у 2020 році відповідним чином змінилася чисельність зайнятого населення (з урахуванням сектору неформальної зайнятості). Загалом, у I кварталі кількість зайнятих осіб становила 20018 тис. (у т.ч.: 16575 тис. осіб – офіційно зайнятих і 3444 тис. осіб – неформально зайнятих), а на кінець року – 19271,5 тис. осіб, що на 746,5 тис. осіб або на 3,7% менше ніж було в I кварталі. Водночас, у II кварталі зафіксовано падіння обсягу фонду оплати праці – 244,6 млрд грн, що на 3,4% менше, ніж у I кварталі. У наступних періодах фонд оплати праці зростає, і в цілому за рік його сума склала 1048,8 млрд грн, що на 8,9% більше, ніж за 2019 рік (рис. 11).



Рис. 11. Дані про динаміку зайнятості та фонд оплати праці у 2020 році

У 2020 році кількість офіційно зареєстрованих безробітних осіб склала 459 198, що на 35,8% більше, ніж у 2019 році (338 163 осіб). Серед областей найбільша кількість офіційно зареєстрованих безробітних осіб обліковувалася у Дніпропетровській (34 780), Харківській (30 290), Львівській (28 234), Полтавській (28 044) областях (рис. 12).

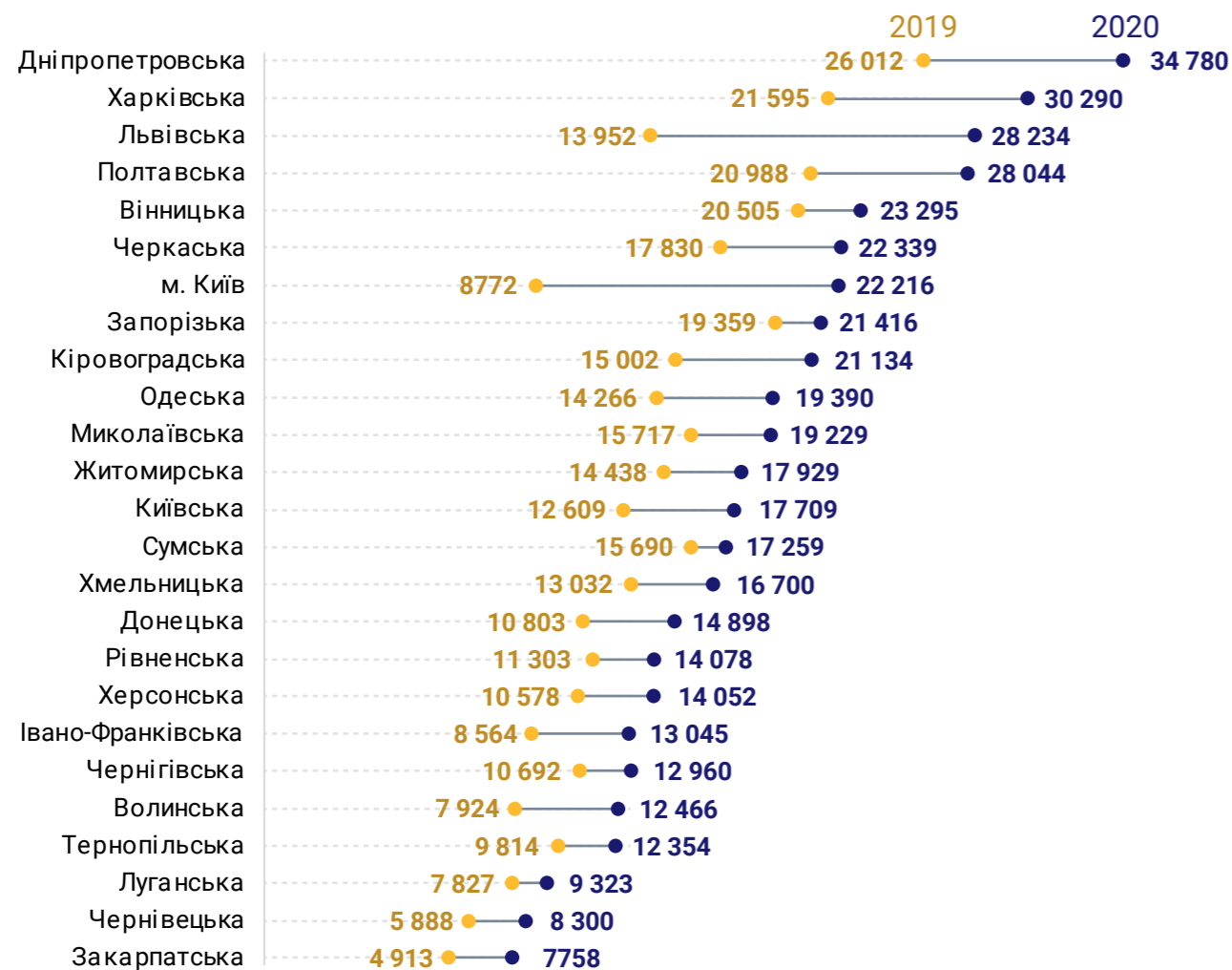


Рис. 12. Порівняльні дані про кількість зареєстрованих безробітних осіб у 2019 та 2020 роках

Обсяг субвенцій, наданих з державного бюджету місцевим бюджетам у 2020 році

При прийнятті державного бюджету на 2020 рік для місцевих бюджетів було передбачено надання з державного бюджету **32 видів субвенцій** на загальну суму **138,3 млрд грн**. Для місцевих бюджетів було передбачено **4 види субвенції** на загальну суму **17,6 млрд грн для фінансування різних напрямків, пов'язаних із охороною здоров'я**, у тому числі: 14,6 млрд грн – медична субвенція; 1,5 млрд грн – на підтримку закладів охорони здоров'я, які не отримують фінансування з НСЗУ; 0,9 млрд грн – на розвиток системи екстреної медичної допомоги; 0,7 млрд грн – на реформування регіональних систем охорони здоров'я в рамках реалізації спільного проекту з Міжнародним банком реконструкції та розвитку «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей».

За підсумками 2020 року **місцеві бюджети отримали з державного бюджету 138,6 млрд грн субвенцій**, що становить **100,2%** до затвердженого плану. Водночас,

структура фактично отриманих субвенцій змінилася, порівняно з тим, що планувалося при затвердженні державного бюджету.

Місцеві бюджети фактично отримали 53 різних видів субвенцій.

На видатки, пов'язані з фінансуванням охорони здоров'я, місцеві бюджети отримали **9 субвенцій** на загальну суму **23,2 млрд грн**, або 16,8% від загального обсягу субвенцій. З цієї суми обсяг цільових коштів на видатки, пов'язані з боротьбою з **COVID-19**, становив **2,9 млрд грн**. У порівнянні з планом фактичний обсяг субвенцій на охорону здоров'я збільшився на 5,5 млрд грн, їх частка у загальному обсязі зросла з 12,8% до 16,8% (рис. 13).

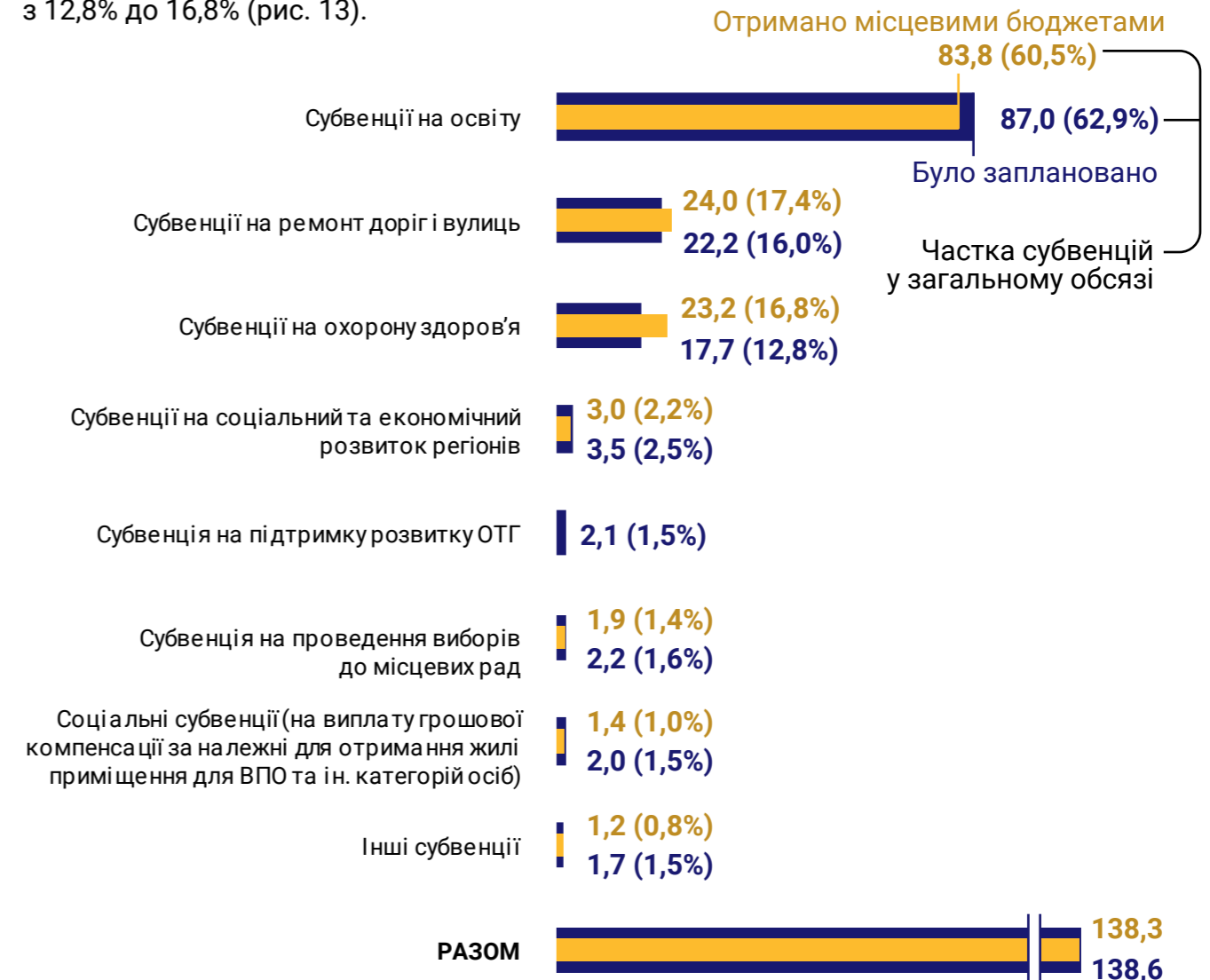


Рис. 13. Планові та фактичні обсяги субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам у 2020 році

Необхідно зазначити, що у порівнянні з початково запланованою сумою субвенцій (138,3 млрд грн) обсяг фактично отриманих місцевими бюджетами коштів майже не змінився і склав 138,6 млрд грн. **Тобто можна констатувати, що з державного бюджету додатково не виділялися кошти місцевим бюджетам на боротьбу з COVID-19, фінансування видатків здійснювалося за рахунок перерозподілу загальної суми коштів, що була запланована під час прийняття Державного бюджету на 2020 рік.**

РЕКОМЕНДАЦІЇ



- 1 Для оперативного реагування на надзвичайні ситуації доцільно переглянути та підвищити ефективність такого інструменту як резервний фонд (підходи до його формування та механізмів використання);
- 2 Підвищити координацію та вдосконалити механізми багаторівневого фінансування державних та регіональних цільових програм;
- 3 Для підвищення ефективності використання коштів необхідно вдосконалити (формалізувати) методологію планування дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів;
- 4 Керівництвом України обрано шлях стимулювання економіки шляхом інвестування в інфраструктуру, оскільки цей тип інвестицій має найвищий економічний мультиплікатор з точки зору стимулювання зростання і він може бути більш дієвим, ніж зниження податків або збільшення видатків. Однак, слід підвищити роль муніципалітетів та регіонів у визначенні пріоритетних проектів та їхній реалізації, тобто посилити принцип «знизу – догори» у процесі формування державної регіональної політики.
- 5 Налагодити координацію та взаємодію між місцевими органами влади, розробити стратегію по боротьби з наслідками пандемії, а також впровадити систему моніторингу ризиків.
- 6 Прискорити імунізацію населення шляхом розширення мережі пунктів вакцинації, закупівлі вакцин, що в свою чергу вплине на поліпшення економічної ситуації.