

Де українці живуть, працюють і сплачують податки?



Цей звіт містить результати «Дослідження щодо справедливого та ефективного розподілу податку на доходи фізичних осіб», яке виконувалося Українським центром соціальних реформ на замовлення «U-LEAD з Європою» та у співпраці з SKL International. Експерти проаналізували вплив характеристик зайнятості населення на доходи місцевих бюджетів, а також здійснили оцінку наслідків для фінансової спроможності сільських територіальних громад від зміни підходів до зарахування податку на доходи фізичних осіб.

Над звітом працювали:

Елла Лібанова – експерт, Український центр соціальних реформ
Олександр Цимбал – експерт, Український центр соціальних реформ
Ярослав Остафійчук – експерт, Український центр соціальних реформ
Тетяна Бондар – експерт, Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка

Рецензенти:

Тоні Левітас – SKL International
Віталій Пилипів – 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 «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

Вступ	4
Резюме	5
1. Справедливі та ефективні місцеві фінанси: постановка проблеми	7
2. Методологічні засади дослідження	16
3. Зайнятість населення: де та на яких умовах мешканці громад працюють.....	21
4. Політика зайнятості vs фіскальна політика: оцінка впливу на бюджети громад	27
5. Користування послугами, які фінансуються коштами територіальних громад: масштаби, участь у фінансуванні, якість та доступність.....	34
6. Інформаційне забезпечення територіальних громад	44
Висновки	51
Список використаних джерел	53
Додатки.....	54

ВСТУП

Завершивши процес об'єднання територіальних громад (далі — ТГ), Україна перейшла до наступної фази реформи децентралізації. На сьогодні однією з ключових проблем є суттєва невідповідність між бюджетами громад та отриманими повноваженнями. Значний відсоток з них фактично не спроможний самостійно виконувати всі отримані повноваження та потребує постійної підтримки з державного бюджету. Особливо це стосується сільських громад, абсолютна більшість яких є дотаційними. Найбільш суттєвим джерелом доходів бюджетів територіальних громад в Україні є 60% податку на доходи фізичних осіб, які вони отримують з людей, зайнятих на їхній території. Однак для багатьох муніципалітетів ця частка приносить дуже мало доходів, оскільки їхні мешканці працюють в інших юрисдикціях, працюють неофіційно або офіційно отримують лише мінімальну заробітну плату. Брак стабільних власних джерел фінансування обмежує можливості надавати якісні та різноманітні послуги жителям, реалізовувати інфраструктурні проекти, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для покращення умов проживання.

Тому саме в зміні чинного порядку зарахування ПДФО вбачаються можливості посилення фінансової спроможності громад. Нині цей податок перераховується до місцевого бюджету за фактичним місцезнаходженням юридичної особи, яка виплачує оподатковуваний дохід своїм працівникам. Із цим пов'язана низка проблем, обумовлених як існуючими юридичними колізіями, так і суперечливістю самої концепції такої моделі оподаткування. Працівник може проживати в одній громаді, а працювати в іншій, відповідно ПДФО надходить не до громади, де він мешкає, використовує інфраструктуру й отримує публічні послуги, що навряд чи можна вважати справедливим.

Указом Президента України від 29 квітня 2021 року № 180/2021 питання зміни підходів до зарахування ПДФО до місцевих бюджетів визначене як одне з пріоритетних для реформування. У Верховній Раді України зареєстровано більше десятка законопроектів, які передбачають різні варіанти змін. Проте адміністративна статистика в Україні не надає дані, де населення фактично проживає та куди сплачує податки, що не дозволяє оцінити можливі наслідки таких законодавчих ініціатив для ТГ.

Результати даного дослідження розкривають цю проблему крізь призму процесів участі населення громад в економічній діяльності, фінансуванні бюджетів ТГ через сплату ПДФО, а також споживанні базових соціальних послуг. Визначивши за допомогою соціологічних методів статус зайнятості мешканців громад, їхню приналежність до формального чи неформального секторів економіки та місцезнаходження роботи, було оцінено коло осіб, які є платниками податків до місцевих бюджетів, та змодельовано податкові потоки за різними сценаріями реформи ПДФО. Такий методологічний підхід, що не менш важливо, також дозволяє оцінити потенціал збільшення податкових надходжень до ТГ за рахунок політики зайнятості, спрямованої на формалізацію трудових відносин і детінізацію заробітної плати, порівняти очікувані вигоди та виявити можливі ризики.

РЕЗЮМЕ

У запропонованому звіті розглянуто проблему податкоспроможності сільських ТГ крізь призму процесів участі населення в економічній діяльності. За допомогою глибинних інтерв'ю та репрезентативного опитування населення типових громад досліджено сільські ТГ трьох типів. Перший із них — це приміські громади, які не мають на своїй території достатньої кількості роботодавців, щоб забезпечити робочими місцями більшість мешканців, здебільшого є дотаційними, або ж у кращому разі — бездотаційними. За оцінками, в Україні існує близько 240 ТГ такого типу. Другий тип — сільські дотаційні громади, віддалені від обласного центру чи іншого великого міста. В Україні нараховується понад 280 схожих ТГ. Третій тип — це віддалені бездотаційні громади з більш розвинутою виробничою сферою. Їх чисельність в Україні є значно меншою та не перевищує три десятки.

Висвітлено основні аспекти зайнятості мешканців типових громад, особливості сплати ними ПДФО, а також зроблено спробу оцінити наслідки для місцевих бюджетів від зміни підходів до його зарахування. Проаналізовано специфіку отримання мешканцями послуг соціальної інфраструктури. Виявлено основні проблеми інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування та розглянуто можливість отримання необхідної інформації шляхом зв'язування даних державних адміністративних реєстрів.

- Згідно з чинним законодавством, ПДФО перераховується до місцевого бюджету за фактичним місцезнаходженням юридичної особи, яка виплачує оподатковуваний дохід своїм працівникам. У три чверті обстежених ТГ більше половини найманих працівників працювали поза межами громади, тобто ПДФО надходив не туди, де працівник мешкає, використовує інфраструктуру й отримує публічні послуги. Це особливо характерно для приміських ТГ, де реєструється висока концентрація маятникової трудової міграції до сусіднього міста.
- Перехід до зарахування ПДФО за місцем проживання фізичної особи – платника податку суттєво підвищить рівень податкоспроможності дотаційних сільських ТГ, а також більшості приміських ТГ. За розрахунками, серед досліджуваних громад цього типу надходження ПДФО можуть зрости на 50–70 %.
- Для сільських ТГ з розвинутою виробничою сферою вигоди від таких законодавчих змін є менш очевидними — збільшення ПДФО не перевищуватиме 10 %.
- В обстежених ТГ у середньому були зайнятими 57,6 % населення у віці 15–70 років. Проте значний відсоток зайнятих не сплачує податки, оскільки працює неформально. Рівень неформальної зайнятості помітно відрізняється між громадами: від 28 % до майже 60 %. Основними секторами концентрації неформальної найманої праці є торгівля, транспорт і будівництво, а в громадах аграрної спеціалізації — сільське господарство.
- База оподаткування також звужується внаслідок “тінізації” заробітної плати легально працюючого населення. За даними обстеження, у середньому за 71 % працівників податковий агент перераховував ПДФО з повної суми, за 29 % — з суми, меншої за фактично отримувану заробітну плату, у тому числі 24 % — з мінімальної заробітної плати.
- Для більшості сільських ТГ жорсткі заходи щодо детінізації заробітної плати суттєво не поліпшать їхню податкоспроможність, при цьому з великою ймовірністю можуть призвести до конфронтації з бізнесом. Більший ефект матиме легалізація праці неформально зайнятих найманих працівників, хоча б на рівні

мінімальної заробітної плати. За розрахунками, надходження ПДФО можуть зрости на 10–40 % в залежності від громади.

- За даними інтерв'ю, для багатьох ТГ тією чи іншою мірою актуальна проблема сплати ПДФО структурними підрозділами компаній не за місцем їх фактичної діяльності. У таких підрозділах у громадах працює від декількох працівників до декількох сотень працівників.
- Більшість мешканців досліджуваних ТГ, які самі, або ж члени їхніх домогосподарств отримували в громаді освітні та/або медичні послуги, не сплачували ПДФО до місцевого бюджету. Причинами цього є незайнятість, неформальна зайнятість або робота поза межами ТГ.
- Поширеними є практики, коли мешканці ТГ отримують освітні та медичні послуги за її межами. У разі переходу до зарахування ПДФО за місцем проживання фізичної особи – платника податку, слід очікувати почастищення претензій з боку громад – надавачів послуг щодо компенсації їх вартості. Ці питання повинні бути чітко встановлені в рамках механізму міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами.
- На рівні громад існує брак релевантної статистичної інформації про демографічну ситуацію, стан ринку праці, кількість платників прибуткового податку за місцем їх проживання тощо для моніторингу та прийняття управлінських рішень. Перспективи отримання необхідної інформації пов'язані з використанням систем електронних адміністративних реєстрів, зв'язаних між собою.

1. СПРАВЕДЛИВІ ТА ЕФЕКТИВНІ МІСЦЕВІ ФІНАНСИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У теоретичних роботах на тему публічних фінансів превалює позиція, що місцеві органи влади повинні максимально можливою мірою фінансувати свою діяльність за рахунок місцевих податків і зборів, ставки яких вони встановлюють самостійно. Ідеальною вбачається модель, в основу якої покладено принцип оподаткування благ або еквівалентності послуг (*benefit principle*). Згідно з ним платежі в системі місцевого оподаткування мають бути пропорційні послугам, які отримує платник від місцевих органів влади. Якщо розуміти місцеві доходи як певний еквівалент комплексу локальних суспільних благ на певній території, то джерела доходів повинні бути пов'язані саме з цією територією. Для конкретизації цього положення висувається додаткова вимога — децентралізовані бюджети не повинні наповнюватися за рахунок податків, які “експортуються” з інших регіонів, тобто оплачуються їхніми мешканцями. На думку Р. Масгрейва¹, для муніципалітетів найкраще підходять майнові податки, а прогресивні прибуткові податки та податки на споживання є найбільш оптимальними для органів влади центрального рівня.

Сформовані таким чином місцеві бюджети, які витрачаються в громаді в інтересах місцевих платників податків, на думку теоретиків наочно демонструватимуть прямий зв'язок податків із вигодами, отриманими громадою в цілому. А отже, збільшується підзвітність місцевої влади та створюються стимули для її реагування на потреби мешканців шляхом узгодження економічних інтересів громадян як платників податків з їх політичними інтересами як виборців². Загалом у літературі називається щонайменше ще декілька причин, чому місцеві бюджети мають формуватися переважно з місцевих джерел: це дозволить місцевій владі змінювати кількість і якість суспільних послуг відповідно до локальних переваг; якщо місцева влада покладається на дотації, зростає небезпека неефективного витрачання коштів; дотації центрального уряду часто пов'язані з попередніми умовами й обмеженнями способів їх використання та ін.

Проте існує небагато країн, де б ці теоретичні принципи були повністю, або хоча б значною мірою втілені на практиці. Тоні Левітас³ вказує на декілька причин такої розбіжності між теорією та практикою. По-перше, адміністрування податків, що дають найбільші обсяги надходжень у сучасній державі — податок на додану вартість, податок на доходи фізичних осіб і податок на прибуток підприємств — більш ефективно та результативно здійснюється національним урядом, ніж місцевими органами влади. По-друге, вартість надання публічних послуг, які часто передаються до сфери повноважень органів місцевого самоврядування, особливо це стосується функцій соціальної сфери, зокрема освіти, охорони здоров'я, комунальних послуг, набагато перевищує можливості бюджетних надходжень від традиційних місцевих податків, наприклад податку на нерухомість. Ідеться про так званий “парадокс децентралізації” — чим більше повноважень у сфері соціальних послуг передається органам місцевого самоврядування, тим більше їхні фінанси стають залежними від держави.⁴

1 Musgrave, Richard A., and Peggy B. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice*. New York, McGraw-Hill Book Company, 1973. 762 pp.

2 Левітас Т. Зарахування ПДФО до місцевих бюджетів в Україні: аналіз стану і перспективи. [Веб-портал “Децентралізація”](#)
3 [Там же](#)

4 Hansjorg Blochliger & David King (2006), “Less than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments,” OECD, *Economic Studies* No. 43 pp. 156-185.

У більшості країн, де органи місцевого самоврядування виконують важливі функції щодо забезпечення функціонування соціальної інфраструктури та надання соціальних послуг, місцеві бюджети формуються за рахунок поєднання в різних конфігураціях і пропорціях часток національних податків, місцевих податків, дотацій без цільового призначення та цільових субвенцій. На практиці розподіл податкових надходжень між рівнями бюджетної системи держави є результатом компромісу фіскальних інтересів різних рівнів влади, за яких не завжди дотримуються теоретичних постулатів. Під впливом політичних, історичних і національних чинників у світі сформувалася значна кількість моделей бюджетних систем, що помітно різняться між собою.

Україна перебуває на шляху пошуку своєї ефективної моделі бюджетної системи. Упродовж останніх років здійснено низку кроків щодо фінансової децентралізації та формування ресурсної бази місцевого самоврядування. Були внесені зміни до податкового та бюджетного законодавства як у частині нормативів зарахування загальнодержавних податків, так і збільшення обсягів місцевих податків і зборів, зокрема: введено нові податки; розширено перелік об'єктів оподаткування; змінено податкові ставки; розширено коло платників податків; окремі загальнодержавні податки віднесено до місцевих податків тощо.

Згідно з Бюджетним кодексом, до доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських ТГ належать: 60 % ПДФО, що сплачується (перераховується) на відповідній території (на території міста Києва — 40 %, Севастополя — 100 %); акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів; податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності; частки деяких інших загальнодержавних податків і зборів.

Статтю 10 Податкового кодексу визначено перелік місцевих податків і зборів, виходячи з якого кожна територіальна громада приймає рішення про доцільність їх встановлення на своїй території. До місцевих податків належать: податок на майно (який складається із плати за землю, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та транспортного податку); єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір. Місцеві ради обов'язково встановлюють єдиний податок і податок на майно (у частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі), тоді як встановлення інших місцевих податків і зборів є необов'язковим.

Протягом останніх років реєструвався приріст реальних (з поправкою на інфляцію) власних доходів бюджетів ТГ. Понад 80 % доходів формувалося за рахунок трьох джерел: ПДФО, а також місцевих податку на майно та єдиного податку (рис. 1.1).

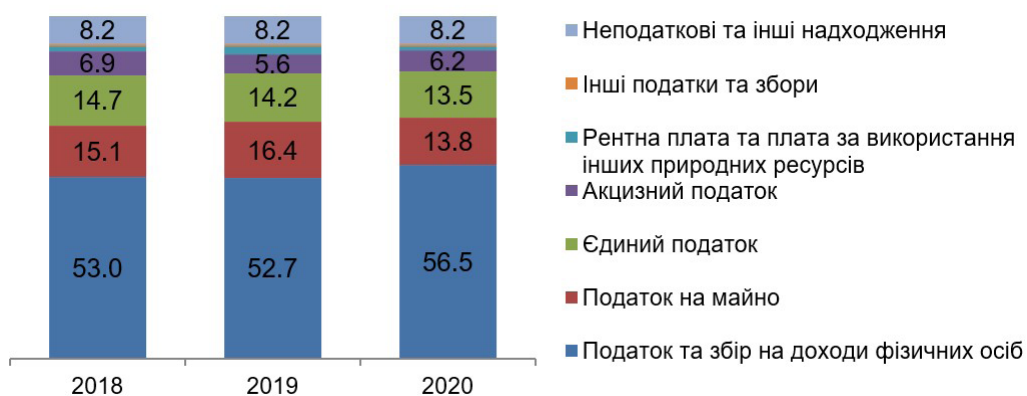


Рисунок 1.1. Структура доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад у 2018–2020 роках, %
За даними Міністерства фінансів України

Після завершення у 2020 році формування нового адміністративно-територіального устрою прями міжбюджетні відносини було встановлено з 1 438 ТГ. Значні відмінності за рівнем соціально-економічного розвитку, демографічним потенціалом, характером зайнятості населення обумовлюють високу диференціацію бюджетів ТГ за власними доходами. Станом на 1 жовтня 2021 року середня величина доходу загального фонду бюджету ТГ на одного мешканця (без трансфертів) дорівнювала 4 719 грн, при цьому три чверті ТГ мали доходи менше середнього показника. Співвідношення між показниками для 10 % найбагатших і 10 % найбідніших ТГ становило 5,7 раза, що свідчить про існування чималої нерівності між громадами (рис. 1.2–1.3).

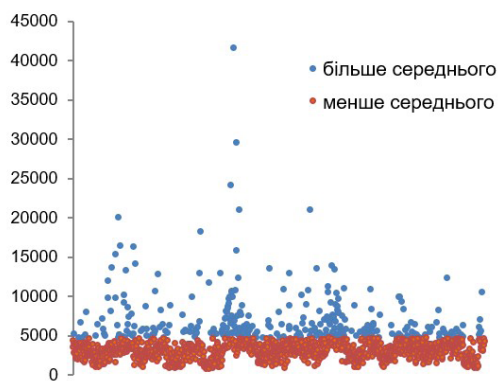


Рисунок 1.2. Розподіл ТГ за величиною доходів загального фонду бюджету на одного мешканця (без трансфертів), грн, станом на 1 жовтня 2021 року
За даними Міністерства фінансів України

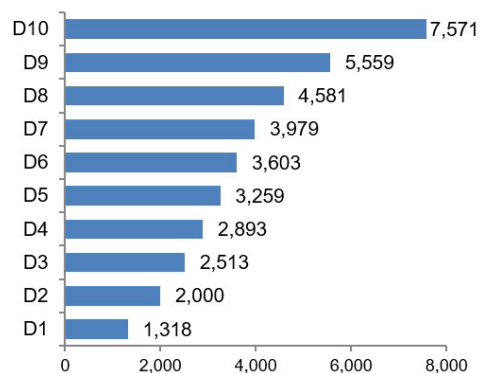


Рисунок 1.3. Середня величина доходів загального фонду бюджету на одного мешканця (без трансфертів) для децилів ТГ, грн
За даними Міністерства фінансів України

Методологічною проблемою є визначення меж ототожнення рівності та справедливості стосовно соціально-економічного розвитку ТГ. З термінологічної точки зору коректність такого ототожнення є достатньо вузькою: далеко не будь-яка рівність є справедливою і не вся нерівність є несправедливою. Складність соціальних систем вимагає певного рівня неоднаковості їхніх елементів за різними критеріями, які необов'язково суперечать умовам справедливості.¹ Поширеною в світі є ситуація, коли великі міста мають доходи на одного мешканця, що вдвічі—втричі перевищують доходи середнього органу місцевого самоврядування, а порівняно з доходами найбідніших муніципалітетів цей розрив може досягати п'яти і більше разів, адже саме великі міста переважно є місцем концентрації економічної активності, де рівень заробітних плат також є суттєво вищим. Вони також часто є центрами поширення ринкової інфраструктури на громади цілого регіону, тим самим стимулюючи їх розвиток. Така нерівність певною мірою є справедливою й ефективною.

Межею контакту між рівністю та справедливістю у нашому випадку можна вважати такий рівень стабільних власних доходів бюджетів ТГ, який дозволить забезпечити прийнятні мінімальні стандарти якості життя в громадах та функціонування інфраструктури, необхідної для життєдіяльності мешканців і розвитку локальних економік. На сьогодні в Україні більшість органів місцевого самоврядування ТГ фактично не спроможні самостійно виконувати всі повноваження та потребують постійної фінансової підтримки шляхом спрямування трансфертів із державного бюджету. Станом на 1 жовтня 2021 року у середньому частка видатків ТГ за рахунок таких трансфертів становила 36,7 %, а в більше третини ТГ — перевищувала 50 %.

¹ Економічна ефективність vs соціальна справедливість: пріоритети розвитку України на етапі подолання кризи : кол. моногр. Київ, 2019. 350 с.

Близько 14 % ТГ перераховували до державного бюджету реверсну дотацію, щодо 11 % горизонтальне вирівнювання не здійснювалося, тоді як дві третини ТГ були дотаційними та в різних обсягах отримували базову дотацію (рис. 1.4).



Рисунок 1.4. Розподіл ТГ за рівнем дотаційності бюджетів, станом на 1 жовтня 2021 року, %
За даними Міністерства Фінансів України

Очевидно, що за цими індикаторами чинну бюджетну систему поки що не можна вважати справедливою. Брак у багатьох ТГ стабільних джерел наповнення бюджетів обмежує їхні можливості надавати більш якісні та різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні й інфраструктурні проекти, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для покращення умов проживання. Так, за підсумками 9 місяців 2021 року капітальні видатки ТГ на одного мешканця в середньому склали 778 грн. У 85 % ТГ вони були меншим цієї величини, а в 22 % — не перевищували 100 грн.

Серед експертів, представників органів влади різного рівня та законотворців ведуться активні дискусії про напрями подальшого реформування бюджетної системи. Указом Президента України від 29 квітня 2021 року № 180/2021 було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про заходи державної регіональної політики на підтримку децентралізації влади», яким, серед іншого, доручено: Міністерству фінансів України, Міністерству розвитку громад та територій України разом із місцевими державними адміністраціями розробити та затвердити методику оцінки рівня спроможності ТГ, яка базуватиметься на основі показників фінансової спроможності, у тому числі отриманих з державного бюджету дотацій та субвенцій, нормативно-правові акти щодо дотримання єдиного підходу до системи горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; Кабінету Міністрів України розробити та подати на розгляд Верховної Ради України зміни до законодавчих актів щодо зарахування частини ПДФО до місцевих бюджетів за місцем реєстрації місця проживання фізичної особи – платника податку.²

На сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано більше десятка законопроектів щодо внесення змін до нормативів зарахування ПДФО.

ЧОМУ ПДФО?

ПДФО є основним джерелом власних податкових надходжень до бюджетів у переважній більшості громад, і саме зі зміною чинної системи його зарахування, яка на думку представників виконавчої влади, законотворців та експертів є недосконалою

² [Указ Президента України № 180/2021](#) «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 квітня 2021 року "Про заходи державної регіональної політики на підтримку децентралізації влади"». Офіційне інтернет-представництво Президента України.

й має суттєві вади, пов'язуються можливості посилення спроможності бідних ТГ.

ПДФО стягується з доходів фізичних осіб від різних форм зайнятості, а також орендної плати, дивідендів, відсотків. Щодо доходів, нарахованих у формі заробітної плати, інших виплат і винагороду зв'язку з трудовими відносинами та за цивільно-правовими договорами, ставка податку становить 18 відсотків бази оподаткування. При цьому податковим агентом зі сплати податку в Україні є роботодавець. Тобто працівник не сплачує цей податок, замість нього це робить компанія, в якій він працює.

Згідно з Податковим і Бюджетним кодексами України, ПДФО, який сплачується (перераховується) податковим агентом – юридичною особою (її філією, відділенням, іншим відокремленим підрозділом), зараховується до відповідного бюджету за їх фактичним місцезнаходженням. У разі, якщо відокремлений підрозділ не уповноважений сплачувати податки, усі обов'язки податкового агента виконує юридична особа, при цьому ПДФО, нарахований працівникам відокремленого підрозділу, перераховується до відповідного бюджету за місцезнаходженням цього підрозділу.

З моделлю, коли ПДФО сплачується за місцем працевлаштування особи, пов'язана низка проблем, обумовлених як існуючими в Україні юридичними колізіями, так і суперечливістю самої концепції такої моделі.

По-перше, через нечіткість законодавства немає усталеної практики в якій саме місцевий бюджет компанія-роботодавець має сплачувати ПДФО за найманого працівника, що працює в одному з її підрозділів. Податкові агенти піддають сумніву чинні вимоги щодо місця сплати ПДФО, керуючись статтею 64 Господарського кодексу України. Вона передбачає, що функції, права та обов'язки структурних підрозділів підприємства визначаються положеннями про них, які затверджуються в порядку, визначеному статутом підприємства або іншими установчими документами. Оскільки пункт 168.4 статті 168 Податкового кодексу стосується лише відокремлених підрозділів, деякі підприємства створюють виробничі структурні підрозділи (виробництва, цехи, відділення, дільниці, лабораторії тощо), а також функціональні структурні підрозділи апарату управління (управління, відділи, бюро, служби тощо), які розташовані на інших територіях, але не наділені правами сплачувати податки, вести облікову діяльність, подавати звітність та наймати працівників. Поширеними є практики, коли ПДФО за працюючих там працівників перераховується не до відповідних місцевих бюджетів, а за основним місцем реєстрації юридичної особи, або ж її регіонального офісу.

Віталій Безгін, народний депутат України, Голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування:

*“Чинна система зарахування ПДФО до місцевих бюджетів, коли податок сплачується за місцем реєстрації підприємства, не є справедливою. Основну вигоду тут отримують великі міста, навіть якщо підприємства фактично розташовані на території інших громад. Тому вже є 14 законопроектів, які пропонують різні підходи, як варто змінити чинну систему. Дискусія вже півроку точиться на майданчику бюджетного парламентського комітету. Сподіваюся у бюджетний 2023 рік ми увійдемо з відповідними змінам”.*³

У цьому випадку ТГ, на територіях яких фактично здійснюється господарська діяльність, несуть витрати на створення та забезпечення функціонування місцевої інфраструктури, якою користуються суб'єкти господарювання, проте не отримують ПДФО та не можуть

³ [Гаряча дискусія про децентралізацію](#) – цитати В'ячеслава Негоди і Віталія Безгіна.

належним чином фінансувати програми відновлення і покращення інфраструктури.

Доступні дані не дозволяють достовірно оцінити масштаби проблеми, зокрема визначити точну кількість територіально віддалених структурних одиниць підприємств, які не мають статусу “відокремленого підрозділу”, чисельність їхніх працівників, суму та місце сплати ПДФО. У рамках дослідження Київської школи економіки “Місце сплати податку на доходи фізичних осіб в Україні — юридична історія та поточна практика”⁴ було проведено опитування 25 великих компаній-платників податків та державних установ, які мають найбільшу регіональну структуру відділень. Загальна кількість працівників у компаніях та установах, що були опитані — близько 650 тис. осіб, загальна сума сплаченого ПДФО за рік до 10 млрд грн. Виявлено дві типові та одну нетипову модель сплати ПДФО за своїх співробітників серед опитаних компаній (типовість визначалася виходячи з частоти використання цієї моделі роботодавцями), а саме:

- сплата ПДФО за місцем фактичної роботи співробітника (19 респондентів).
- сплата ПДФО в іншому місці, ніж місце фактичної роботи працівників (5 респондентів).
- сплата за місцем фактичного проживання співробітників (1 респондент).

Згідно з результатами дослідження, практика сплати ПДФО в іншому місці, ніж місце фактичної роботи працівників, не є переважаючою — її використовують 5 із 25 опитаних компаній. Проте це компанії — великі роботодавці, податкові надходження від яких можуть суттєво впливати на рівень спроможності ТГ. Так, наводиться приклад компанії, що має кілька тисяч відділень, проте понад 95% ПДФО перераховує централізовано на рівні обласних підрозділів (тобто до бюджету обласного центру, в якому такі підрозділи розташовані), щоб не подрібнювати адміністрування платежів на рівні сіл і маленьких населених пунктів.⁵ У проведених нами глибинних інтерв'ю з представниками органів місцевого самоврядування вони підтверджують актуальність цієї проблеми.

Іншим моментом, на який звертають увагу автори дослідження, є те, що подекуди компанії використовують ПДФО як інструмент “торгу” з місцевою владою. Зокрема, проблемою для окремих суб'єктів господарювання є складність доступу до інженерної інфраструктури, комунальних будівель, неналежні умови праці співробітників, які залежать від місцевої влади (відсутність опалення, санітарії тощо), і небажання останньої йти на зустріч для вирішення цих проблем. Перерахування ПДФО стало потужним інструментом “ведення переговорів” і підвищення мотивації місцевої влади.⁶

По-друге, піддається сумніву справедливість самого підходу, коли ПДФО сплачується за місцем працевлаштування фізичної особи — платника податку, а не за місцем її проживання. Працівник може проживати в одній ТГ, а працювати в іншій, відповідно ПДФО надходить не до громади, де працівник мешкає, використовує інфраструктуру й отримує публічні послуги. У результаті сільські ТГ як правило не отримують значних сум ПДФО та не можуть належним чином фінансувати свої програми розвитку.

У статті “Зарахування ПДФО до місцевих бюджетів в Україні: аналіз стану і перспектив” Т. Левітас наголошує, що всі країни, які обрали шлях надання органам місцевого самоврядування суттєвих обсягів загальних доходів, визначають походження ПДФО за основним місцем проживання платника, а не за місцем роботи. Так, серед близько

⁴ [Місце сплати податку на доходи фізичних осіб в Україні](#) – юридична історія та поточна практика / Дарина Марчак. Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління Київської Школи Економіки. Київ. 2021. 36 с.

⁵ Там же. С. 18-19.

⁶ Там же. С. 20.

двадцяти країн Європи, де доходи від ПДФО становлять понад 20 % місцевих бюджетів, лише одна країна – Румунія – закріплює ПДФО за місцем роботи. При цьому між Румунією та Україною є одна критична відмінність: у Румунії підприємства з багатьма філіями зобов'язані вказувати для податкових органів фактичне місце роботи їх працівників. Таким чином Румунія не має таких проблем, які має Україна з тим, що окремі великі підприємства спрямовують податки своїх працівників у місцеві бюджети за місцем юридичної адреси підприємства.⁷

Інтенсивна трудова міграція в Україні спричиняє наявність значних розривів між місцем проживання, зайнятості, сплати ПДФО та отримання послуг соціальної інфраструктури. Однією з тенденцій є висока концентрація маятникових міграцій у межах півторагодинної доступності транспортними коридорами. У дослідженнях⁸ виділяють декілька напрямів внутрішніх міграційних потоків:

- "ТГ – великі міста", який залишатиметься найпотужнішим за будь-яких соціально-економічних умов, його питома вага у структурі територіальних переміщень у найближчій перспективі практично не зміниться;
- міграція до ТГ, розташованих у безпосередній близькості до великих міст як привабливих територій з діловою активністю, робочими місцями та розвинутою інфраструктурою. Роль цього напрямку може помітно зрости, наприклад, під впливом процесів перенесення виробничих потужностей з великих міст у приміські ТГ;
- переміщення робочої сили з ТГ-аутсайдерів, переважно сільських, у більш заможні ТГ з кращими можливостями реалізації трудової активності. У результаті можуть сформуватися нові локальні центри тяжіння трудових міграційних потоків. Конкуренція за капітали, у тому числі людський, як умова розвитку ТГ набуває нових рис із ризиками негативних наслідків у вигляді ще більшого поглиблення територіальної диспропорційності спроможності громад;
- переміщення між поселеннями в межах ТГ у напрямі "периферія–центр ТГ".

Спостерігається пряма залежність між коефіцієнтом рухомості внутрішньої міграції та доходами місцевих бюджетів. Як показує досвід Польщі, громади з низьким ресурсним потенціалом та неефективним місцевим управлінням швидше втрачали людські ресурси внаслідок зростання розриву у фінансовому забезпеченні порівняно із заможними громадами. Поглиблення нерівності в економічному розвитку, оплаті праці, кон'юнктурі локального ринку праці активізують міграційні переміщення з біднішої громади до заможнішої. Можна очікувати, що в найближчій перспективі у фінансово стабільних ТГ трудова міграція зберігатиметься в існуючих обсягах із подальшим незначним зменшенням активності. Також варто очікувати зростання позитивного сальдо трудової міграції в ТГ із високою фінансовою спроможністю, які відзначаються високими показниками власних доходів і капітальних видатків на одного мешканця, мають потужний підприємницький сектор, розвинуту інфраструктуру та соціальну сферу.⁹

Офіційна статистика не відображає реального стану цих процесів. В Україні практично відсутні емпіричні дослідження масштабів розривів між місцем проживання та

⁷ Левітас Т. Зарахування ПДФО до місцевих бюджетів в Україні: аналіз стану і перспективи. [Веб-портал "Децентралізація"](#).

⁸ Українське суспільство: міграційний вимір : нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. К., 2018. С. 182.

⁹ Там же. С. 180-181.

зайнятості мешканців ТГ, а також кількісні оцінки їхніх наслідків для доходів місцевих бюджетів. Певне загальне уявлення про такі розриви можуть дати дані державного статистичного спостереження “Обстеження робочої сили”. Так, у 2020 році в Україні 15,3 %, а в окремих регіонах — Львівському, Івано-Франківському, Київському — більше третини зайнятого населення у віці 15-59 років працювало поза межами населеного пункту місця проживання (рис. 1.5).

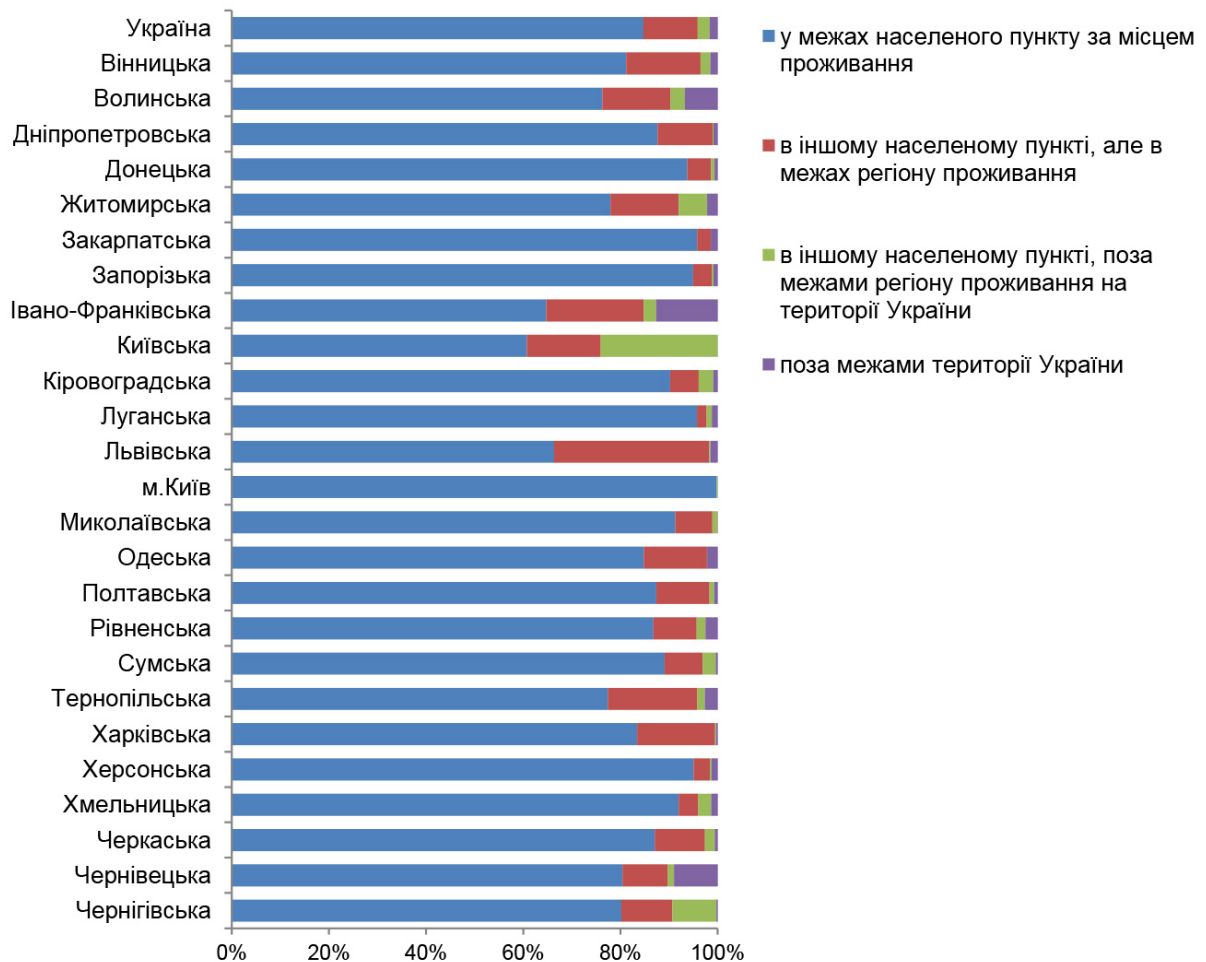


Рисунок 1.5. Структура зайнятого населення у віці 15-59 років за місцем знаходження роботи, %
За даними Держслужби статистики України

У розрізі ТГ відсоток таких осіб є сильно диференційованим. За оцінками представників органів місцевого самоврядування, які були висловлені під час глибинних інтерв'ю, у більшості сільських ТГ, що знаходяться поблизу середніх і великих міст, 40-60 % зайнятого населення працює поза межами громади. За чинної системи нарахування ПДФО до бюджету за місцем працевлаштування фізичної особи — платника податку такі ТГ недоотримують ПДФО від своїх мешканців та сильно залежать від трансфертів із державного бюджету. Навіть з урахуванням трансфертів, їхні капітальні видатки на розвиток місцевої інфраструктури є вкрай низькими.

По-третє, проблема ПДФО не обмежується тільки питанням удосконалення порядку зарахування податку до відповідних місцевих бюджетів. Важливо також, наскільки та чи інша модель розподілу ПДФО стимулює громади до створення робочих місць, ендогенно-орієнтованого розвитку та використання місцевого потенціалу. Небезпідставними є думки про те, що перехід до зарахування ПДФО до бюджетів за місцем проживання фізичних осіб — платників податку певним чином може негативно

позначитися на мотивації органів місцевого самоврядування сприяти бізнесу у створенні робочих місць.

Як уже було згадано, у Верховній Раді України зареєстровано більше десятка законопроектів щодо врегулювання питання перерахування ПДФО до бюджетів громад. Вони передбачають різні варіанти змін: зарахування за фактичним місцем роботи платників податку; за місцем їх проживання; поділ ПДФО в різних співвідношеннях між місцевими бюджетами органів місцевого самоврядування, де люди працюють і де вони проживають; надання платникам податку, які проживають в одному місці, а працюють деінде, право обирати, куди буде сплачуватися їхня частка ПДФО; збільшення нормативу зарахування ПДФО до доходів загального фонду ТГ із 60 % до 65 % та ін.

У свою чергу, на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики 20 жовтня 2021 року було озвучено пріоритетну концепцію подальших дій: “не змінювати порядок зарахування ПДФО, а лише вдосконалити порядок сплати ПДФО відокремленими підрозділами юридичних осіб, щоб вони сплачували податок туди, де здійснюють свою фактичну діяльність.”¹⁰ На думку учасників засідання, це першочерговий крок, надалі, по мірі вдосконалення системи адміністрування, можливий і перехід до інших моделей зарахування ПДФО.

В'ячеслав Негода, Заступник Міністра розвитку громад та територій України:

“Пропозиція Мінрегіону — сплата ПДФО має відбуватися за місцем розміщення відокремлених підрозділів. Ми вважаємо, перший крок можна реалізувати вже в наступному році. Ця модель неідеальна, але вона більш справедлива, ніж чинна. Надалі треба шукати розумний баланс між тим, де людина працює і де проживає. Це логічно і в цьому напрямку маємо рухатися, знайти правильну пропорцію і прийняти зміни до кінця 2022 року.”¹¹

На жаль, запропоновані законопроекти не містять обґрунтованих розрахунків наслідків прийняття тих чи інших змін для місцевих бюджетів та соціально-економічного розвитку ТГ. Значною мірою на заваді цьому постає брак офіційної інформації в розрізі ТГ щодо кількості зайнятих мешканців та географії їхньої зайнятості, середньої заробітної плати тощо. У цьому дослідженні ми хочемо поглибити знання про окреслену проблему на основі наявної та нової, отриманої за допомогою соціологічних методів, інформації про існуючі в громадах розриви між місцем проживання, праці, сплати ПДФО та отримання послуг соціальної інфраструктури, оцінити можливі варіанти розподілу ПДФО, а також можливі шляхи формування сучасного інформаційно-аналітичного забезпечення для моніторингу ситуації.

¹⁰ Стенограма засідання Комітету з питань фінансів, податкової та митної політики 20 жовтня 2021 року

¹¹ Гаряча дискусія про децентралізацію – цитати В'ячеслава Негоди і Віталія Безгіна.

2. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Мета дослідження – оцінити наслідки для бюджетів територіальних громад, що виникають унаслідок неспівпадіння між місцем проживання, місцем роботи та сплати ПДФО, а також місцем отримання інфраструктурних послуг.

ЕТАПИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Аналіз та узагальнення існуючої інформації

Здійснювався на основі методу кабінетного дослідження вторинної інформації, а саме: аналіз офіційних документів; державної та адміністративної статистики; результатів зарубіжних і вітчизняних досліджень та підготовлених звітів, дотичних до теми дослідження.

Джерела інформації: законодавчо-нормативні документи; щорічні звіти/аналітичні довідки центрів зайнятості, Держслужби статистики, Державної податкової служби тощо; експертні оцінки (національний та місцевий рівні); неофіційні звіти громадських організацій (інсайдерські оцінки); результати проведених досліджень, зокрема на інших територіях; інше.

Відбір громад

Значна диференціація територіальних громад за рівнем соціально-економічного розвитку, характером зайнятості та мобільності їх мешканців, співвідношенням ресурсної бази та обсягом і структурою видаткових повноважень місцевих бюджетів тощо обумовлює високу варіативність можливих підходів до відбору. Основними критеріями обрано:

- відмінність за рівнем соціально-економічного розвитку та географією регіонів вибору конкретних ТГ;
- віддаленістю від обласного центру чи іншого великого міста, що є центром тяжіння для робочої сили.

Для дослідження обрано ТГ з Вінницької та Івано-Франківської областей, які представляють різні географічні частини України. Це регіони відмінні між собою за основними характеристиками економічної активності та трудової мобільності населення (табл. 2.1). Показники Вінниччини більшою мірою наближені до середньоукраїнський значень, тоді як на Івано-Франківщині реєструється один із найвищих серед регіонів відсоток зайнятого населення, яке працює за межами населеного пункту проживання, а також високий рівень неформальної зайнятості, що суттєво впливає на обсяги надходжень ПДФО до бюджетів ТГ.

Відібрано сільські ТГ, які є різними за комбінаціями таких параметрів, як чисельність населення, площа, віддаленість від обласного центру, основні фінансові показники (табл. 2.2). Аналіз програмних документів та інтерв'ю з керівниками ТГ засвідчив, що для усіх відібраних громад притаманні проблема дефіциту робочих місць і трудова міграція, а також ті чи інші проблеми, пов'язані зі сплатою ПДФО до місцевих бюджетів. Для цілей дослідження ТГ умовно можна згрупувати у два типи, виходячи з робочих гіпотез щодо можливих наслідків для місцевих бюджетів змін правил зарахування ПДФО:

Таблиця 2.1. Окремі показники економічної активності населення у 2020 році

	Україна	Вінницька область	Івано-Франківська область
Рівень зайнятості населення у віці 15—70 років, %	56,2	56,2	54,1
Відсоток неформально зайнятого населення серед зайнятого населення у віці 15—70 років, %	20,3	29,1	37,2
Зайняте населення працездатного віку за місцем знаходження роботи, %			
у межах населеного пункту за місцем проживання	84,7	81,2	64,8
за межами населеного пункту місця проживання	15,3	18,8	35,2

Джерело: дані Держслужби статистики України

1) сільські дотаційні громади, наближені до обласного центру чи іншого великого міста — економічного центру (колишні міста обласного значення). Типовими представниками є Громади 1 та 2. Як свідчать дослідження, трудові міграційні потоки “сільська громада – велике місто” у межах годинної доступності залишаються потужними за будь-яких соціально-економічних умов. Відповідно припускається, що значний відсоток мешканців вищеназваних ТГ здійснює трудову міграцію до обласного центру, а також отримує там окремі базові соціальні послуги — освітні, медичні тощо — які повинні надаватися на рівні ТГ. Зміни правил зарахування ПДФО, зокрема його спрямування до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичних осіб — платників податку, можуть суттєво вплинути на бюджети таких громад і взаємовідносини з сусідніми міськими ТГ.

Ознака “дотаційність” вказує на принципову відмінність від іншого типу приміських сільських/селищних ТГ: які сплачують реверсну дотацію та мають на своїй території великих роботодавців – платників податків. Такі ТГ самі можуть бути центрами тяжіння для робочої сили не тільки з сусідніх сільських ТГ, а й з обласного центру, з яким формуються зустрічні потоки маятникових міграцій;

2) сільські громади, віддалені від обласного центру чи іншого великого міста — економічного центру. До цієї групи віднесено Громади 3 та 4. Припускається, що для громад цієї групи роль центрів тяжіння робочої сили можуть відігравати міста — районні центри або ж сусідні ТГ з кращими можливостями реалізації трудової активності. Можливими є зустрічні маятникові потоки працівників та різноманітні комбінації розривів між місцем проживання, зайнятості, сплати ПДФО й отримання послуг соціальної інфраструктури, а отже і більш неоднозначні наслідки тих чи інших змін правил зарахування ПДФО.

Таблиця 2.2. Основні дані про ТГ, які прийняли участь в опитуванні, станом на 1 січня 2021 року

Показник	Діапазон значень показника
Кількість рад, що об'єдналися	від 2 до 8
Населення, тис. осіб	від 6 до 24
Відстань від адміністративного центру ТГ до обласного центру, км	від 3 до 73
Доходи загального фонду бюджету ТГ (без трансфертів) на одного мешканця, грн	від 940 до 3960
Рівень дотаційності бюджетів ТГ, %*	від 0 до 59
Надходження ПДФО до бюджету ТГ на одного мешканця, грн*	від 550 до 2660
Частка ПДФО у структурі власних доходів (без трансфертів) загального фонду бюджету, %	від 47 до 67

ДИЗАЙН ВИБІРКОВОЇ СУКУПНОСТІ

Головним принципом формування вибірки для опитування було забезпечення репрезентативного представлення постійного населення кожної із обраних територіальних громад за критеріями віку і просторового розміщення. Це дозволяє, з одного боку, вивчати кожен ТГ як незалежний дослідницький об'єкт, з іншого, оперувати загальними оцінками, як середніми значеннями ситуативної сукупності. Заданий обсяг вибірки було визначено у 1000 респондентів. Відбір населених пунктів суцільний. Опитування було проведено у 34 населених пунктах відібраних громад.

Виходячи з того, що інформація щодо територіального розміщення населення є недостатньою (немає достовірних даних про статеві розподіли окремих населених пунктів) респондентів було розподілено за маршрутами (базовими точками опитування). Кількість маршрутів визначено для кожної громади окремо, виходячи з оптимального числа респондентів для однієї точки опитування.

Опитування проводилося за місцем проживання респондентів. Опитуванню підлягала лише одна людина у віці 15–70 років, яка проживала на момент опитування в домогосподарстві, та характеристики якої відповідали вказаним у квотному завданні. Наявність прописки, форма власності на це житло (господарі або квартиронаймачі) – не мали значення, головне, що людина реально тут проживала.

Для подальшого аналізу до всіх опитаних громад було застосовано коефіцієнт екстраполяції в розрізі шести статево-вікових груп: 15–18 років (чол/жін); 19–29 років (чол/жін); 30–39 років (чол/жін); 40–49 років (чол/жін); 50–59 років (чол/жін); 60–70 років (чол/жін).

Польовий етап дослідження

Цільові групи дослідження	Метод опитування	Метод отримання інформації
Керівництво територіальних громад (голова ТГ, економісти, фінансисти, податківці тощо)	Глибинне інтерв'ю	Опитування "віч-на-віч" за місцем роботи респондента. Проведені, як особисто, так і з використанням он-лайн ресурсів (Skype, Zoom, Viber, WhatsApp)
Мешканці відібраних територіальних громад віком від 15 до 70 років	Напівструктуроване інтерв'ю	Опитування "віч-на-віч" за місцем проживання респондента

Глибинні інтерв'ю у кількості 40 одиниць було проведено: з керівництвом ТГ 14 областей України, що представляють майже усі суттєві економічні райони країни,

з керівництвом фінансових управлінь м. Вінниці, Вінницької області та м. Івано-Франківська, експертами з питань міграції, ринку праці, державної статистики та фіскальної політики. Основою усіх інтерв'ю був єдиний гайд, який у тезисній формі та з необхідними поясненнями відображав питання дослідження. Респонденту було повідомлено, хто проводить дослідження, його призначення, мета та основні завдання. За домовленістю сторін інтерв'ю деякі кількісні деталі могли бути уточненими після інтерв'ю. Усі експерти, що проводили інтерв'ю, були попереджені про необхідність давати респонденту можливість вільно висловлювати думки.

Характеристика вибірки мешканців ТГ:

Область	Територіальна громада	Кількість опитаних респондентів, осіб	
Івано-Франківська	Громада 1	289	471
	Громада 4	182	
Вінницька	Громада 2	402	532
	Громада 3	130	
Всього		1003	

Тривалість польового етапу опитування мешканців ТГ: 14 календарних днів (3 вересня – 13 жовтня 2021 р).

Загальна кількість відмов від опитування – 461 особа. Рівень досяжності респондентів становить 68,5%.

Серед основних причин відмов респондентів брати участь в опитуванні були названі: небажання приймати участь в опитуванні; відмова без пояснення причини; відсутність часу у зв'язку із клопотами по господарству; побоювання порушення конфіденційності; недовіра до соціологічних опитувань у цілому; низький рівень довіри та підозріле ставлення до незнайомих людей (зокрема, до інтерв'юерів), оскільки інтерв'юерів подекуди сприймають як шахраїв (перекопати людей взяти участь в опитуванні стає досить складно). Основною причиною, через яку більшість відмовляли, можна назвати коронавірусну хворобу COVID-19, коли через карантинні обмеження частина респондентів просто відмовлялася від участі, не відкривала взагалі двері, хоча інтерв'юери перебували у захисних масках та дотримувалися усіх санітарних вимог.

Етичні аспекти: Респондентам надано відповіді та роз'яснення з приводу мети дослідження, організації, що його проводять. Потенційні респонденти були поінформовані про те, що участь у дослідженні є повністю добровільною і що в будь-який час вони можуть припинити участь у дослідженні без наслідків для них. Отримання усної згоди було обов'язковою умовою для проведення процедур дослідження.

Навчання регіональних команд: Проведено два регіональних тренінги для інтерв'юерів, двох визначених областях. Всі залучені інтерв'юери відповідали вимогам: досвід роботи інтерв'юером не менше ніж 2 роки; досвід опитування методом «віч на віч» за місцем проживання респондента; наявна можливість бути залученим до збору даних протягом всього польового етапу.

КОНТРОЛЬ ОТРИМАНИХ ДАНИХ

Обробка даних. Після отримання заповненого паперового інструментарію опитування мешканців ТГ здійснено первинну обробку отриманих анкет, а саме: кодування та введення даних (перенесення інформації в електронний формат у програмі SPSS.PC). Основою для інтерпретації результатів дослідження є аналіз зібраних даних (тобто

«масиву даних»). Логічний контроль проводився на етапі обробки масиву даних, де перевіряється: правильність вводу даних та дотримання переходів, фільтрів заданих в анкеті; наявність дублювання введених анкет; доповнить масив пропущеними при вводі анкетами.

Телефонна валідизація. У рамках контролю даних дослідницькою командою забезпечено вибірккову телефонну перевірку відповідей респондентів, обраних випадковим чином, яка здійснювалася за телефонними номерами респондентів, що фіксували інтерв'юери наприкінці інтерв'ю. Це дозволило провести контроль роботи інтерв'юерів, здійснивши додаткові обдзвони обраних випадковим чином респондентів з загальної кількості опитаних кожним інтерв'юером за встановленим переліком запитань. У разі будь-якого сумніву щодо достовірності наданих даних на попередніх етапах контролю, менеджерами польового етапу дослідження здійснювалася додаткова перевірка респондентів від загальної кількості опитаних інтерв'юером. Всі інтерв'ю, що увійшли до загальної бази даних, виконані згідно вимог. Анкети, які не пройшли перевірку на підтвердження проведення інтерв'ю, були вилучені з масиву.

3. ЗАЙНЯТІСТЬ НАСЕЛЕННЯ: ДЕ ТА НА ЯКИХ УМОВАХ МЕШКАНЦІ ГРОМАД ПРАЦЮЮТЬ

Населення у віці 15–70 років розподіляється на зайнятих, безробітних та осіб, які не входять до складу робочої сили. Усі названі категорії важливі для аналізу. Визначення кількості зайнятих мешканців громад, основних характеристик праці та місця роботи дозволяє виділити коло осіб, які є платниками податків до місцевих бюджетів, а також оцінити обсяги недоотримання податків унаслідок тіньової зайнятості, тіньової оплати праці, трудової міграції чи недосконалого законодавства. У свою чергу, з'ясування кількості безробітних та потенційної робочої сили, причин їхньої незайнятості важливе для дослідження потенціалу збільшення податкових надходжень до бюджетів громад і умов, за яких він може бути реалізований.

За результатами обстеження, рівень зайнятості населення у середньому становив 57,6 % та не сильно варіює між ТГ: від 54 до 60 % (рис. 3.1). Вищий показник у громаді 2 може пояснюватися поєднанням декількох причин: приміським положенням, відносно розвинутою місцевою економікою та порівняно вищою часткою серед населення осіб у віці 25—49 років, які традиційно є найбільш економічно активними.

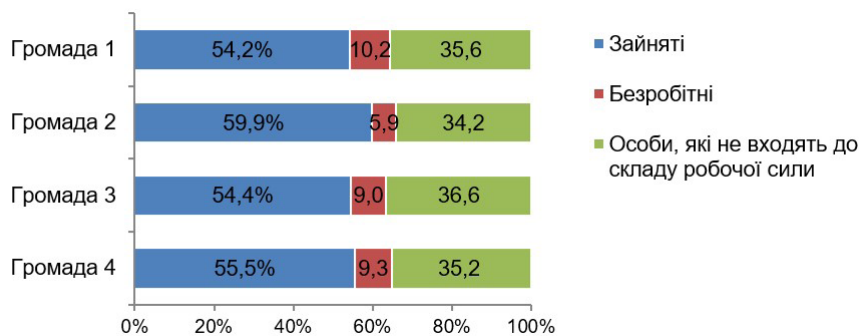


Рисунок 3.1. Розподіл населення ТГ у віці 15–70 років за статусом участі в складі робочої сили

Величина податкових надходжень від зайнятості до бюджетів ТГ насамперед залежить від таких параметрів:

- статусу в зайнятості: найманий працівник, роботодавець, самозайнятий чи безкоштовно працюючий член сім'ї;
- характеру зайнятості: формальна чи неформальна;
- місця роботи: у межах чи за межами громади;
- розміру заробітної плати/доходів та рівня їх декларування, що визначають базу оподаткування.

Абсолютна більшість зайнятого населення ТГ — це наймані працівники (рис. 3.2). Ставка ПДФО щодо доходів, нарахованих у формі заробітної плати, становить 18 % бази оподаткування. 60 % від сплаченого ПДФО перераховується до бюджетів територіальних громад. Наприклад, якщо працівник отримує мінімальну заробітну плату в розмірі 6 000 грн, до бюджету ТГ буде перераховано 648 грн податку. Самозайняті переважно сплачують єдиний податок. Його величина залежить від приналежності до тієї чи іншої

групи платників. Так, з 1 січня 2021 року максимальна сума ставки податку для платників 1 групи (здебільшого це торгівці з торговельних місць на ринках) встановлена в розмірі 227 грн на місяць, 2 групи (надання послуг населенню, виробництво і продаж товарів, діяльність у сфері ресторанного господарства) — 1 200 грн.

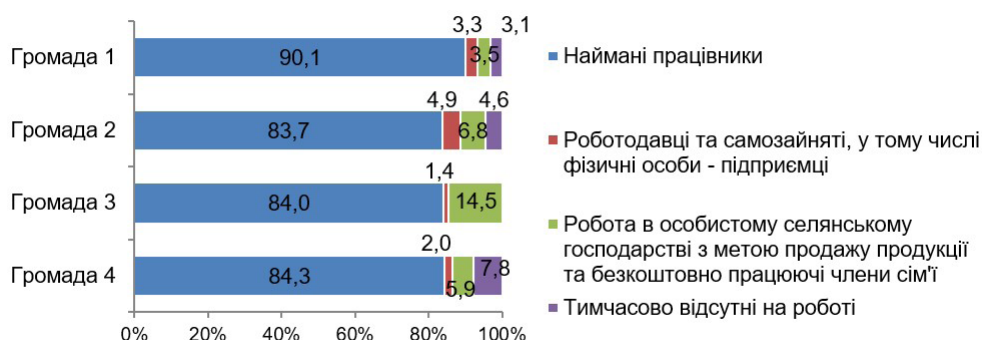


Рисунок 3.2. Розподіл населення ТГ за статусом в зайнятості, %

Фактично значний відсоток зайнятого населення в громадах не сплачує податки, оскільки працює неформально: як незареєстровані самозайняті, у незареєстрованих підприємств, за усною домовленістю на неформальних робочих місцях підприємств формального сектору тощо. Рівень неформальної зайнятості помітно відрізняється між ТГ: від 28 % до майже 60 % (рис. 3.3), при цьому відсутня значима залежність між величиною цього показника та розташуванням громади (приміська чи віддалена).

Для аналізу проблеми недоотримання ПДФО, ми виділяємо у складі формально зайнятого населення категорію “замаскована наймана праця”, або її ще називають фальшива чи фіктивна самозайнятість, фальшиві ФОП тощо — коли де-факто наймані працівники реєструються як “підприємці – єдиноподатники” з метою мінімізації оподаткування. Як з’ясовано, в окремих ТГ їх питома вага серед зайнятих перевищує 10 %. За такої моделі зайнятості бюджети ТГ як правило залишаються в програді, оскільки надходження від єдиного податку є меншими, ніж надходження від ПДФО.

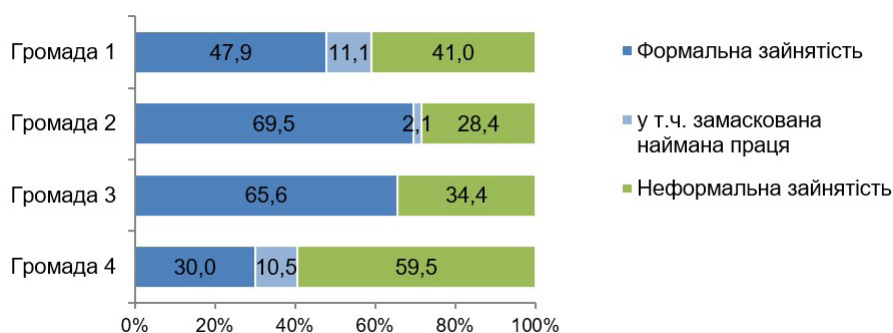


Рисунок 3.3. Формальна та неформальна зайнятість населення ТГ, %

Основними секторами концентрації неформальної найманої праці є торгівля, транспорт і будівництво, а в громадах аграрної спеціалізації — також сільське господарство (рис. 3.4). У перелічених видах діяльності загалом працює від 54 % до 60 % від загальної чисельності неформально зайнятих найманих працівників.

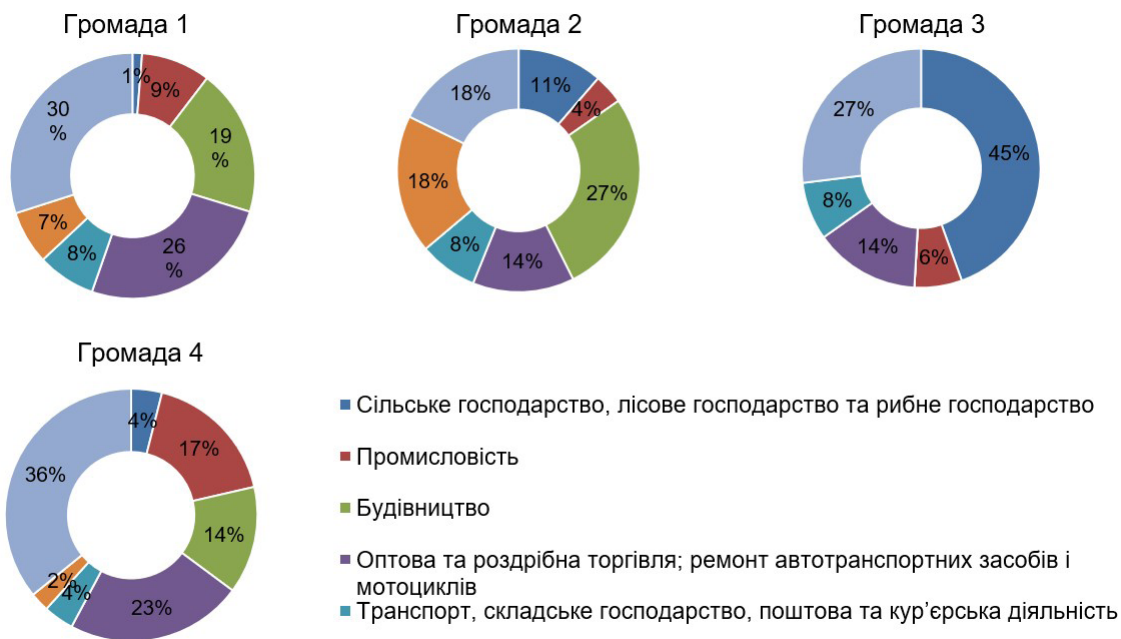


Рисунок 3.4. Розподіл неформально зайнятих найманих працівників за видами економічної діяльності, %

Згідно з чинним законодавством, ПДФО, який сплачується (перераховується) податковим агентом – юридичною особою за своїх працівників, зараховується до відповідного бюджету за фактичним місцезнаходженням підприємства (його філії, відділення, іншого відокремленого підрозділу). Працівник може проживати в одній ТГ, а працювати в іншій, відповідно ПДФО надходить не до громади, де працівник мешкає, використовує інфраструктуру й отримує публічні послуги.

У три чверті досліджуваних ТГ більшість найманих працівників працювала поза межами громади (рис. 3.5).

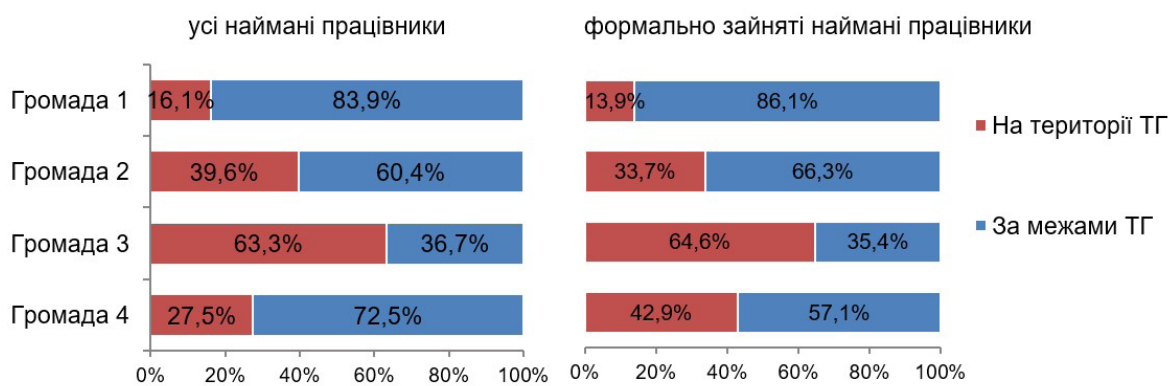


Рисунок 3.5. Наймані працівники за місцем знаходження роботи, %

Спостерігається висока концентрація маятникової трудової міграції між приміськими ТГ та обласним центром. Розташування поблизу диверсифікованого ринку праці, яким є велике місто, розширює можливості вибору більш підходящої роботи. У громаді 2 навіть за наявності на її території значної кількості роботодавців, більше половини найманих працівників їздить на роботу за межі громади.

Населення віддалених сільських ТГ демонструє дещо іншу поведінку на ринку праці.

У разі наявності в громаді роботодавців, мешканці намагаються працевлаштуватися за місцем проживання, навіть на посади, що потребують нижчого за наявний в особи освітньо-кваліфікаційного рівня. Так, у випадку з громадою 3, де функціонує декілька агропромислових підприємств, за даними обстеження понад 60 % найманих працівників працюють у ТГ. За відсутності великих суб'єктів господарювання (громада 4), основним легальним роботодавцем у ТГ є бюджетний сектор (наприклад, у громаді 4 тут зайнято близько 60 % від загальної кількості формально працюючих у громаді найманих працівників), а більшість мешканців шукає роботу в сусідніх містах чи більш розвинутих громадах зі зручною транспортною доступністю, незважаючи на те, формальна чи неформальна це зайнятість.

Доречно зауважити, що зазвичай бюджетний сектор є найбільш надійним роботодавцем, який регулярно сплачує ПДФО. Проте висока залежність надходжень бюджету від податків, які утримуються із працівників бюджетного сектору, може свідчити про недостатньо сприятливу економічну ситуацію в ТГ. Існує кореляція, чим більший відсоток ПДФО в бюджеті ТГ надходить від працівників бюджетного сектору, тим меншим є середній рівень власних доходів у розрахунку на особу населення. За відсутності інших джерел наповнення бюджету, фінансування базових послуг громади повинне буде здійснюватися за рахунок державних трансфертів і базової дотації, яких навряд чи буде достатньо для забезпечення розвитку громади у середньо та довгостроковій перспективі. Разом з тим, слід враховувати, що ризиковою, з точки зору забезпечення бюджетної стабільності, є залежність бюджету громади від одного-двох великих роботодавців, зареєстрованих на території ТГ. При перереєстрації таких підприємств на іншій території, що часто зустрічається у практиці, суттєво погіршуються показники виконання бюджету та можливість фінансування необхідних видатків.¹

Середня заробітна плата найманих працівників становила від 8,4 до 11,7 тис. грн (рис. 3.6). У приміських ТГ серед мешканців, які працюють у громаді, вона була меншою, порівняно з тими, хто працює за її межами. Як було сказано, близькість до великого міста розширює можливості пошуку більш оплачуваної роботи. У віддалених ТГ спостерігалася протилежна залежність.

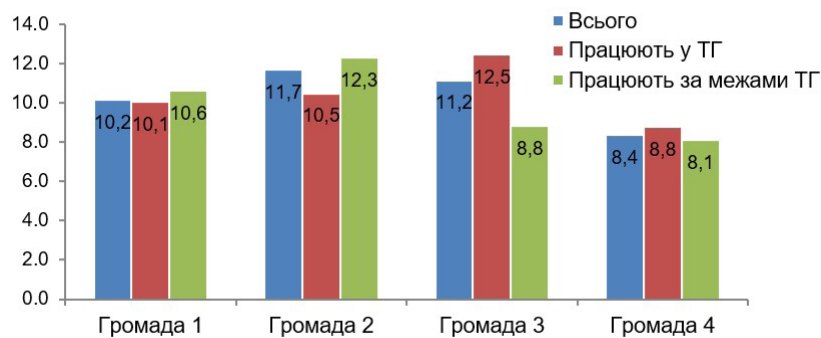


Рисунок 3.6. Розмір середньої заробітної плати найманих працівників, тис. грн

База оподаткування податком на доходи, окрім неформальної зайнятості, також звужується внаслідок "тінізації" заробітної плати формально зайнятих працівників. Складно достовірно оцінити реальні масштаби поширення останньої в громадах по причині відносно частих відмов респондентів відповідати на такі запитання, або ж

¹ [Результати оцінки системи управління фінансами в об'єднаних територіальних громадах: фінальний звіт. U-LEAD з Європою. Київ, 2020. 34 с.](#)

незнання відповіді. Серед тих, хто відповів на запитання “З якої суми Вашої заробітної плати роботодавець сплачує податок?”, у середньому за 71 % працівників податковий агент перераховував ПДФО з повної суми, за 29 % — з суми, меншої за фактично отримувану заробітну плату, у тому числі 24 % — з мінімальної заробітної плати. У розрізі громад ситуація є неоднорідною (рис. 3.7). Згідно з даними обстеження, аномально високий рівень “тінізації” заробітної плати реєструється серед найманих працівників, які проживають і працюють у громаді 3. Враховуючи те, що багато з них зайняті на підприємствах сільського господарства й агропереробки, де традиційно реєструються одні з найвищих показників тінізації трудових відносин, такі результати опитування можуть відображати реальну ситуацію.

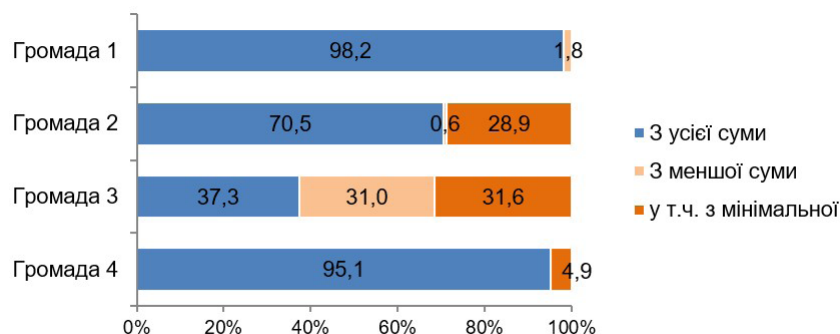


Рисунок 3.7. З якої суми заробітної плати роботодавець сплачує ПДФО за найманих працівників

БЕЗРОБІТНІ ТА ПОТЕНЦІЙНА РОБОЧА СИЛА

Серед досліджуваних ТГ у середньому 7,5 % населення у віці 15–70 років були безробітними (шукали роботу або намагалися розпочати власну справу) та 34,9 % не відносились до робочої сили. У складі останньої категорії виділяється потенційна робоча сила — особи, які не шукають роботу, але готові приступити до неї, якщо така з'явиться. Такі громадяни за умови сприятливої кон'юнктури знайдуть роботу та принесуть дохід громаді. Їх разом із активними безробітними цілком доречно вважати оперативним потенціалом зайнятості.



Рисунок 3.8. Незайняте населення ТГ у віці 15–70 років

Проглядаються регіональні відмінності. У Вінницькій області (громади 2 та 3) не тільки принципово вищий рівень налаштованості на формалізацію зайнятості, але й значно менший відсоток тих, які цілеспрямовані на неформальну зайнятість (рис. 3.9).

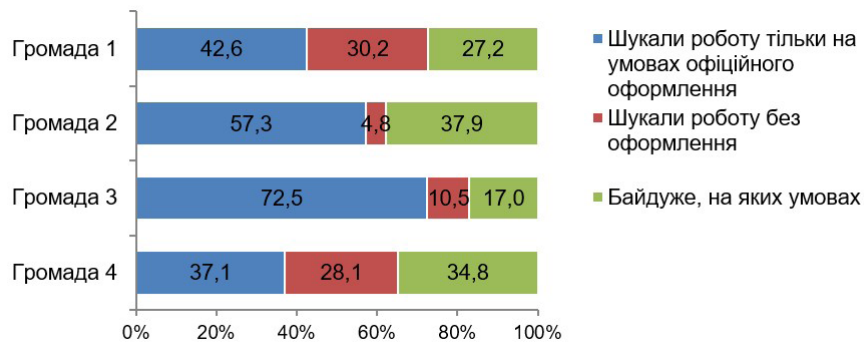


Рисунок 3.9. На яких умовах готові працювати активні та неактивні безробітні ТГ у віці 15–70 років

Примітно, що сувора налаштованість на роботу за межами ТГ не є характерною для всіх обстежених громад (рис. 3.10). Хороша новина в тому, що мешканці ТГ ставляться до відповідного питання цілком прагматично та цінують не територіальне розташування, а інші характеристики робочого місця.

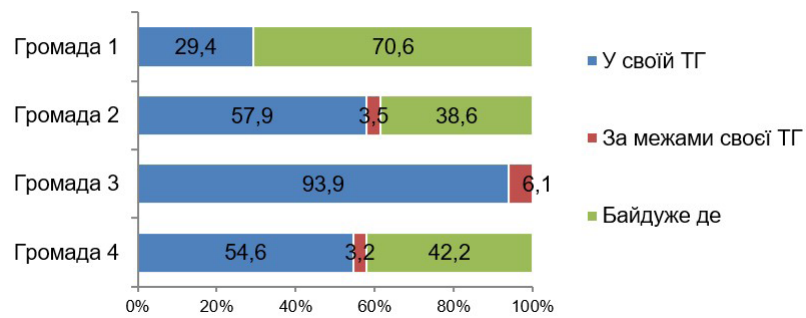


Рисунок 3.10. Де готові працювати незайняті мешканці ТГ у віці 15–70 років

4. ПОЛІТИКА ЗАНЯТОСТІ vs ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА: ОЦІНКА ВПЛИВУ НА БЮДЖЕТИ ГРОМАД

З'ясування основних характеристик зайнятості населення ТГ за ознаками статусу в зайнятості, приналежності до формального чи неформального секторів економіки, місця роботи та рівня заробітної плати дозволяє сформувати інформаційну базу, необхідну для попередньої оцінки можливого впливу тих чи інших заходів політики на ринку праці, податкової чи бюджетної політики на бюджети обраних для дослідження типів сільських ТГ. Ми розглядаємо декілька сценаріїв змін за напрямками:

- 1) формалізація зайнятості в громадах;
- 2) зміна нормативів зарахування ПДФО до бюджетів громад;
- 3) поєднання двох попередніх.

ФОРМАЛІЗАЦІЯ ЗАНЯТОСТІ

Як виявлено, проблеми тіньової заробітної плати і неформальної зайнятості тією чи іншою мірою актуальні для всіх досліджуваних ТГ та безпосередньо впливають на величину надходжень ПДФО. Відповідно розрахунки ефекту для місцевих бюджетів від формалізації зайнятості базуються на таких припущеннях:

- (а) ПДФО сплачується з усього розміру заробітної плати, "фальшиві" ФОП переведено в категорію найманих працівників;
- (б) легалізовано трудові відносини неформально зайнятих найманих працівників, вони отримують мінімальну заробітну плату, встановлену законодавством.

Рисунок 4.1 ілюструє, на скільки, порівняно з запланованими на 2021 рік бюджетними показниками, зрости б надходження ПДФО до бюджетів територіальних громад у разі реалізації вищенаведених припущень.

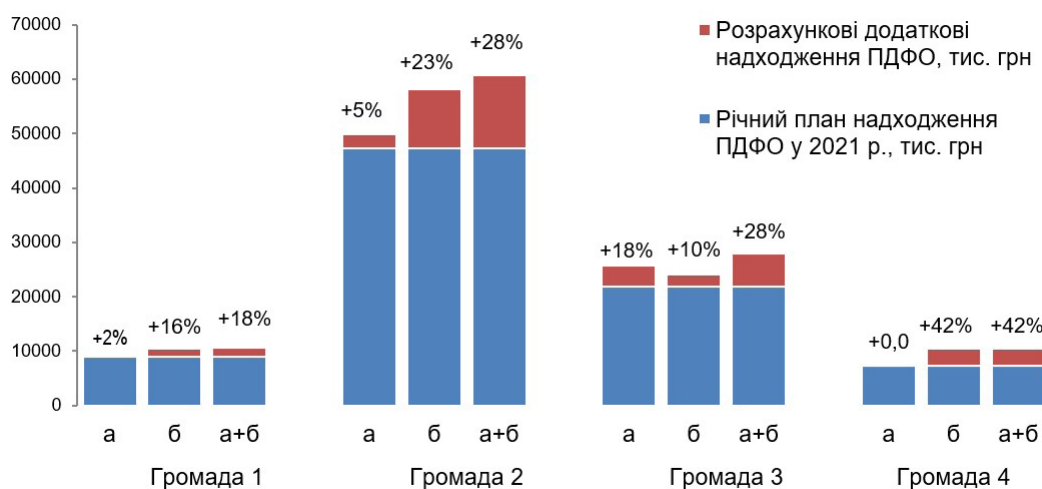


Рисунок 4.1. Оцінка додаткових надходжень ПДФО за напрямком "формалізація зайнятості"

Очевидно, що на практиці цілком реалізувати ці сценарії неможливо. Вони більшою мірою демонструють вагомість і пріоритетність тих чи інших дій для бюджетів ТГ. Як можна побачити, для більшості сільських громад жорсткі заходи щодо детінізації заробітної плати суттєво не поліпшать їхню податкоспроможність, проте з великою ймовірністю можуть призвести до конфронтації з бізнесом. Схожі думки під час інтерв'ю висловлювали керівники громад і начальники фінансових управлінь. Більший ефект матиме легалізація праці неформально зайнятих найманих працівників, особливо в громаді 4.

ЗМІНА НОРМАТИВІВ ЗАРАХУВАННЯ ПДФО ДО БЮДЖЕТІВ ГРОМАД

У Верховній Раді України зареєстровано низку законопроектів щодо вирішення проблеми зарахування ПДФО. Перша група з них пропонує врегулювати процедури сплати ПДФО структурними підрозділами компаній-роботодавців. Поширеними є практики, коли податок за працюючих там працівників перераховується не до відповідних місцевих бюджетів, а за основним місцем реєстрації юридичної особи, або ж її регіонального офісу. Ця проблема розглядається в дослідженні Київської школи економіки “Місце сплати податку на доходи фізичних осіб в Україні — юридична історія та поточна практика”¹ та не є предметом нашого аналізу. Зауважимо лише, що в глибоких інтерв'ю більшість керівників ТГ зазначають про доречність таких змін та оцінюють їх як прийнятні і найбільш вірогідні щодо реалізації. У переважній більшості ТГ є відділення фінансових установ і операторів поштового зв'язку, які не перераховують ПДФО до місцевого бюджету. В інтерв'ю також було згадано про випадки перерахування податку не за місцем фактичного функціонування підрозділами агрохолдингів, при цьому останні часто є чи не єдиним великим роботодавцем на території ТГ.

Друга група законопроектів пропонує зараховувати ПДФО **за місцем проживання фізичних осіб — платників податку**. Подібне рішення спричинить для будь-якої ТГ два протилежно спрямованих фінансових потоки:

- від мешканців громади, які працюють за її межами, потік додаткових надходжень ПДФО;
- від мешканців інших громад, які працюють на території обраної громади, потік зменшення надходжень ПДФО.

Логічно припустити, що згадані потоки не будуть розподілені рівномірно чи випадково. Ситуація в більшості сільських ТГ, віддалених від міст-агломерації чи локацій видобування й обробки природних копалин, складається на користь домінування першого потоку. Однак існує порівняно менша кількість громад, які є центрами тяжіння для пропозиції робочої сили, і які більше прийматимуть мешканців інших громад, ніж віддаватимуть своїх. Так, дешевша земля та часто нижчі місцеві податки сприяють винесенню на територію громад-супутників підприємств, у яких працює значна кількість мешканців міст. Подібні, формально сільські громади, стають невід'ємною складовою єдиного економічного простору міської агломерації, що вимагає окремих розрахунків обсягів вигід і витрат від зміни законодавства.

Дані обстеження дозволяють визначити чисельність вхідного потоку (табл. 4.1). Серед ТГ відсоток формально зайнятих найманих працівників, які працюють поза межами громади, значно відрізнявся та становив від 35 % до 86 %.

¹ [Місце сплати податку на доходи фізичних осіб в Україні – юридична історія та поточна практика](#) / Дарина Марчак. Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління Київської Школи Економіки. Київ. 2021. 36 с.

Таблиця 4.1. Розподіл найманих працівників — мешканців ТГ за характером зайнятості та місцем роботи

	Формальна зайнятість	Неформальна зайнятість	Всього
Громада 1, всього	1166	952	2118
у тому числі працюють, %			
на території ТГ	13,9	18,8	16,1
за межами ТГ	86,1	81,2	83,9
Громада 2, всього	7410	2416	9826
у тому числі працюють, %			
на території ТГ	33,7	57,6	39,6
за межами ТГ	66,3	42,4	60,4
Громада 3, всього	1604	496	2100
у тому числі працюють, %			
на території ТГ	64,6	59,1	63,3
за межами ТГ	35,4	40,9	36,7
Громада 4, всього	1148	2077	3225
у тому числі працюють, %			
на території ТГ	42,9	19,0	27,5
за межами ТГ	57,1	81,0	72,5

Важливим чинником, що впливає на результати від зміни правил перерахування ПДФО до бюджетів громад, є неформальна зайнятість. Обстеження чотирьох громад виявило, що для сільських громад поблизу обласних центрів більш характерною є ситуація, коли серед мешканців, які працюють у містах, частка неформальної зайнятості є меншою ніж серед тих, хто працює на території власної громади (рис. 4.2). У сільських ТГ, віддалених від обласних центрів, частка неформально зайнятого населення навпаки більша серед тих їхніх мешканців, які працюють за межами власної громади.

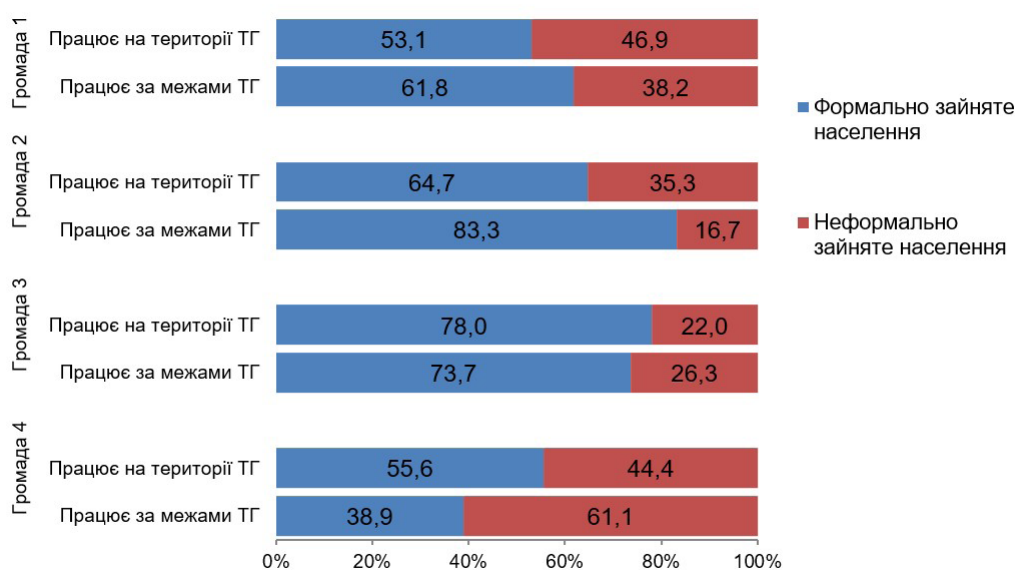


Рисунок 4.2. Розподіл зайнятого населення обстежених ТГ за правовим характером зайнятості в залежності від розташування робочого місця, %

У найманих працівників, які проживають у приміських ТГ та їздять на роботу до сусіднього великого міста, заробітна плата в середньому становила 11–12 тис. та є більш диференційованою, у той час як серед аналогічної категорії працівників із віддалених сільських ТГ більшість тих, хто відповів про свої доходи, одержували заробітну плату до 9 тис. грн (рис. 3.10). У середньому близько 23 % працівників, які отримували заробітну плату вище мінімальної, сплачували ПДФО з меншої суми, у тому числі 16 % — тільки з мінімальної заробітної плати.

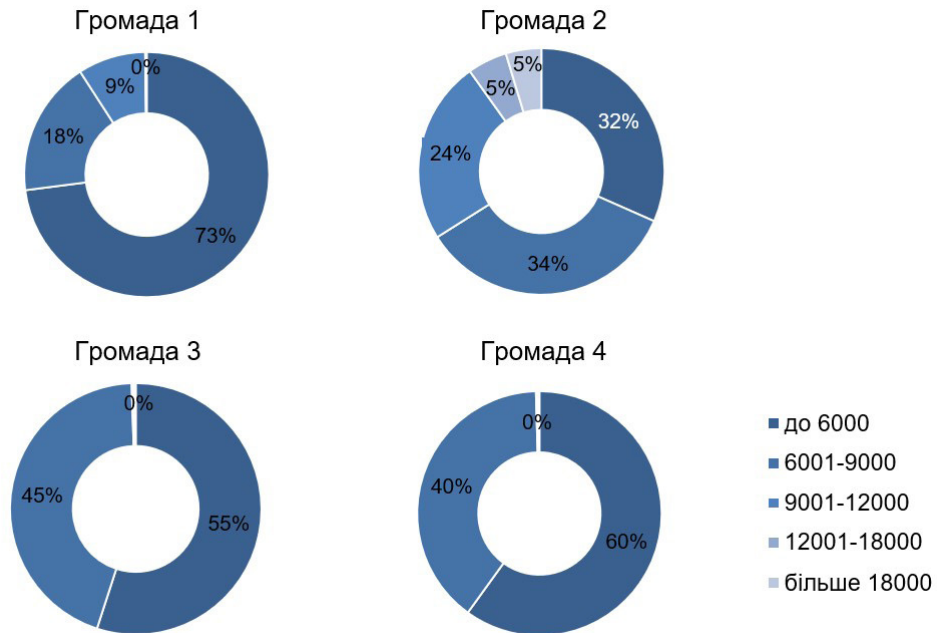


Рисунок 4.3. Розподіл формально зайнятих найманих працівників, які працюють поза межами ТГ, за рівнем заробітної плати, %

Згідно з розрахунками, у трьох обстежуваних ТГ надходження ПДФО від найманих працівників, зайнятих поза межами громади, можуть скласти від 58 до 93 % від величини показника, запланованого у бюджетах ТГ на 2021 рік, що значно більше, порівняно зі сценарієм формалізації зайнятості. У громаді 3 додаткові надходження ПДФО будуть помітно меншими (рис. 4.4), оскільки більшість мешканців працює в громаді.

На жаль, обстеження населення не дозволяє визначити орієнтовну суму ПДФО, сплачену найманими працівниками, які не проживають у ТГ, але тут працюють. Державна податкова служба та підприємства відмовляють в отриманні відповідних даних. Тому ми орієнтуємося на величини, озвучені керівниками громад у глибинних інтерв'ю. Проаналізувавши близько трьох десятків інтерв'ю, встановлено, що в дотаційних сільських ТГ контингент працівників, які приїзять сюди на роботу, є малочисельний, здебільшого зайнятий у бюджетних установах, а його питома вага серед усіх працюючих у ТГ найманих працівників не перевищує 5 %. У сільських ТГ, на території яких присутні великі підприємства, у середньому 30–40 % працівників таких підприємств є жителями інших ТГ, що становить близько 20–25 % від загальної кількості зайнятих у громаді найманих працівників.

Таким чином, для громад 1 та 4 додаткові надходження до бюджету від потоку ПДФО жителів, які працюють за межами ТГ, зменшаться внаслідок відтоку податку немісцевих працівників лише на 1–3 відсоткових пункти (рис. 4.5). Можна зробити перший висновок — **для дотаційних сільських громад загальний позитивний ефект від переходу до нарахування ПДФО за місцем проживання**

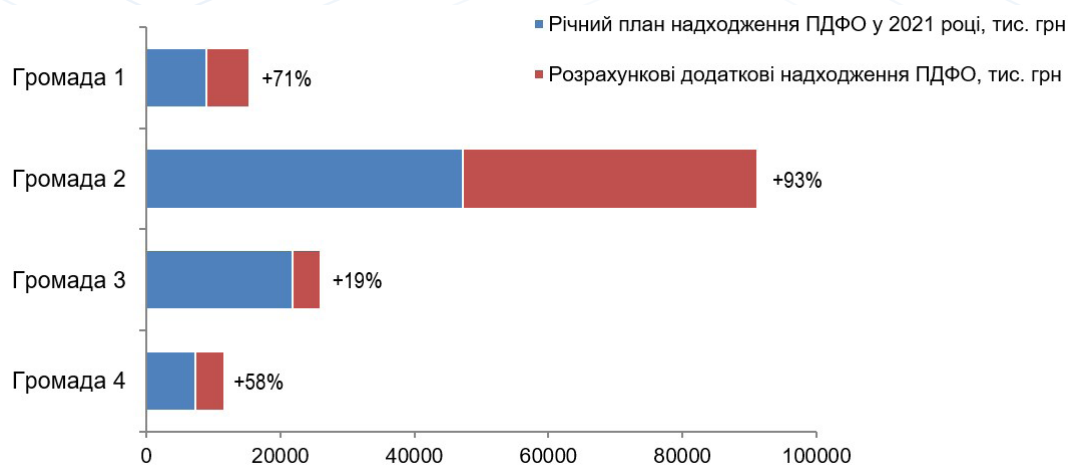


Рисунок 4.4. Оцінка додаткових надходжень ПДФО у разі його зарахування за місцем проживання фізичної особи — платника податку

фізичної особи – платника податку буде значним і помітно позначиться на їх податкоспроможності. Аналогічний висновок стосується також більшості приміських сільських ТГ, які не перераховують реверсну дотацію.

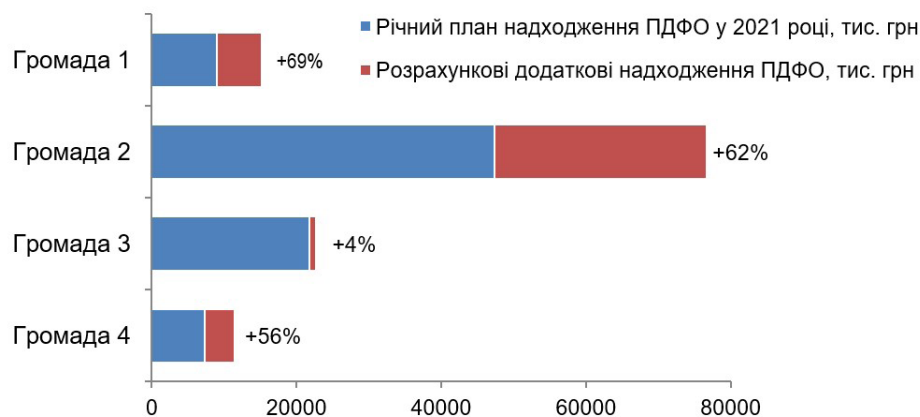


Рисунок 4.5. Оцінка чистих додаткових надходжень ПДФО у разі його зарахування за місцем проживання фізичної особи — платника податку

У віддалених сільських ТГ, на території яких функціонують великі та середні підприємства (переважно ці громади є бездотаційними), вигоди від таких законодавчих змін не є очевидними. Так, у громаді 3 з урахуванням втрат ПДФО від працівників, які приїздяють сюди на роботу, за розрахунками чистий приріст ПДФО становитиме лише близько 4–6% (див. рис. 4.5). Другий наш висновок полягає в тому, що **економічно активні сільські громади можуть бути незацікавлені в таких законодавчих змінах, що, власне, підтверджується інтерв'ю з керівниками громад. Незважаючи на всі технічні складнощі реалізації, ідея розподілу ПДФО в тих чи інших пропорціях між громадою — донором робочої сили та громадою — роботодавцем має право на існування та потребує додаткового обґрунтування.** Вона більшою мірою збалансовує принципи справедливості й економічної ефективності, стимулює громади до ендогенно-орієнтованого розвитку та використання місцевого потенціалу.

ЗМІНА НОРМАТИВІВ ЗАРАХУВАННЯ ПДФО У ПОЄДНАННІ З ФОРМАЛІЗАЦІЄЮ ЗАЙНЯТОСТІ

Розрахунки наслідків від зарахування ПДФО до бюджетів ТГ за місцем проживання фізичної особи — платника податку можуть відрізнятись від відповідних оцінок, озвучених керівництвом громад. Наприклад, щодо громади 1 в інтерв'ю називалася сума щонайменше 10 млн грн, тоді як за нашими розрахунками вона становить 6,4 млн грн. Вірогідно, у першому випадку бралось до уваги усіх мешканців, які працюють за межами ТГ, без урахування характеру їх зайнятості: формальна чи неформальна. За даними обстеження, від 17 % до 61 % найманих працівників, які працюють за межами громади, є неформально зайнятими. А отже, ефект від вищерозглянутих законодавчих змін може бути посилений, якщо супроводжуватиметься заходами щодо формалізації трудових відносин як у громадах – донорах робочої сили, так і громадах – реципієнтах (рис. 4.6). Такий сценарій по суті є цільовим і відображає верхню межу надходження ПДФО до ТГ за умови, що коефіцієнти зайнятості населення та рівень заробітної плати залишаються незмінними.

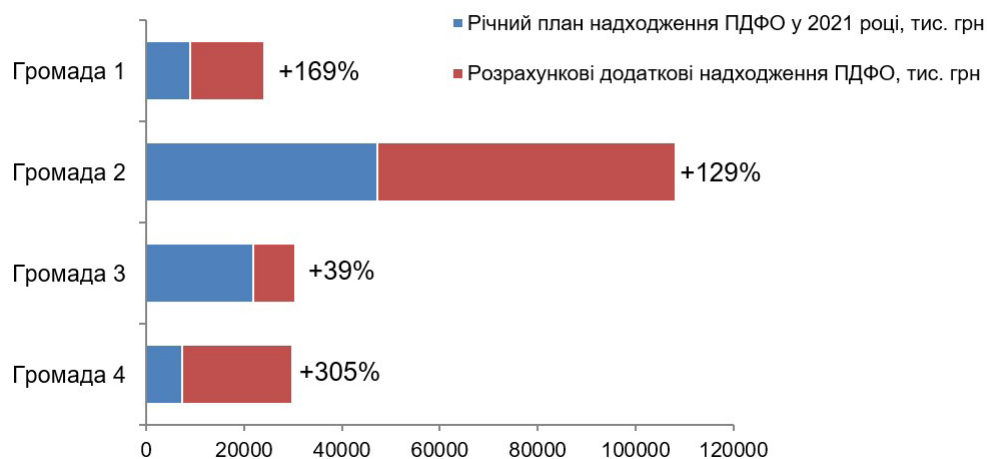


Рисунок 4.6. Оцінка чистих додаткових надходжень ПДФО у разі його зарахування за місцем проживання фізичної особи — платника податку, що супроводжуватиметься заходами щодо формалізації зайнятості

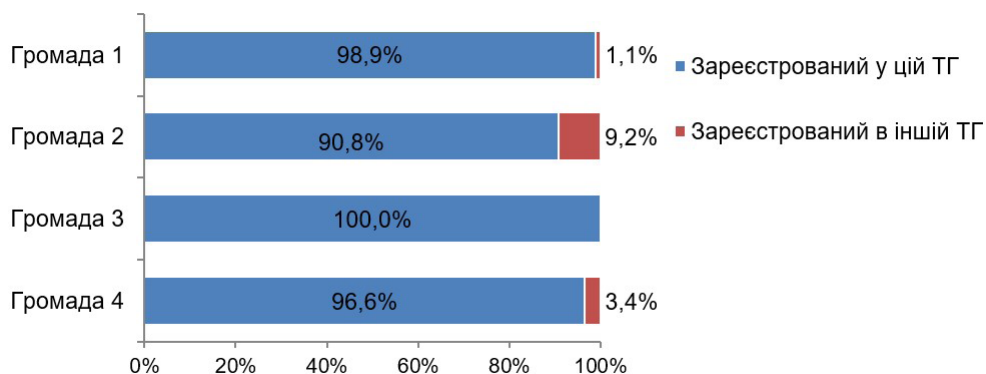


Рисунок 4.7. Місце реєстрації жителів ТГ, які є платниками ПДФО, %

Однією з причин не на користь зарахування ПДФО за місцем проживання, експерти називають розповсюдження неспівпадіння між місцем фактичного проживання та офіційно зареєстрованим місцем проживання платника податку. У даному випадку

ПДФО може несправедливо перераховуватися в ТГ, де працівник зареєстрований, хоча фактично не мешкає та не користується місцевими благами. Як з'ясовано, у досліджуваних ТГ близько 94 % мешканців, які є платниками ПДФО, зареєстровані (прописані) за місцем фактичного проживання. Проблема розриву між місцем реєстрації та місцем фактичного проживання більш актуальна для приміських громад, тоді як серед віддалених сільських ТГ цей показник не перевищував 2 % (рис. 4.7). Очікується, що її вирішенню, серед іншого, сприятиме нещодавно ухвалений закон про зміну місця реєстрації онлайн.

5. КОРИСТУВАННЯ ПОСЛУГАМИ, ЯКІ ФІНАНСУЮТЬСЯ КОШТАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: МАСШТАБИ, УЧАСТЬ У ФІНАНСУВАННІ, ЯКІСТЬ ТА ДОСТУПНІСТЬ

ОСВІТНІ ПОСЛУГИ

Освітні послуги населенню у віці 4–17 років переважно надаються дошкільними та загальноосвітніми навчальними закладами (далі — ДНЗ та ЗНЗ відповідно). У громадах Вінницької області відсоток цієї вікової категорії у загальній чисельності населення дорівнював 15,9 % (громада 2) та 16,4 % (громада 3). Громади Івано-Франківської області мають дещо більший показник: 18,1 % та 17,6 % відповідно в громадах 1 і 4.

Однак частка осіб у віці 15–70 років, яка безпосередньо зацікавлена в розвитку освіти, тобто має дітей відповідного віку, є значно більшою, враховуючи, що в дітей у середньому в обстежених ТГ було 1,83 батьків¹. Загалом цей показник дорівнював 39,9 %, з яких 4,8 % припадало на батьків, чиї діти відвідували заклади освіти за межами громади. Диференціація показника “відсоток населення у віці 15–70 років, чиї діти отримують освітні послуги в громаді та за її межами” серед обстежених ТГ представлена у табл. 5.1.

Таблиця 5.1. Розподіл населення ТГ у віці 15–70 років за наявністю дітей та місцем розташування закладів, де вони отримують освітні послуги

	Особи, чиї діти отримують освітні послуги в даній ТГ	Особи, чиї діти отримують освітні послуги в іншій ТГ	Особи, які не мають дітей, або їх діти не отримують освітні послуги	Загалом населення 15–70 років
Громада 1	45,5	1,2	53,3	100,0
Громада 2	27,2	8,2	64,6	100,0
Громада 3	31,0	1,5	67,5	100,0
Громада 4	52,0	0,0	48,0	100,0
Загалом по ТГ	35,1	4,8	60,1	100,0

Користування освітніми послугами за межами ТГ є більш характерним для громад, розташованих поблизу обласних центрів (наприклад, про це вказали 14,7 % мешканців Громади 2, діти яких відвідували ДНЗ, та 23,6 % – ЗНЗ) (рис. 5.1). Особливе положення щодо територіальної локалізації освітніх послуг займає Громада 4, в якій за даними обстеження діти відвідують навчальні заклади майже виключно на території громади.

Для обстежених ТГ, а також 30 інших громад, де були проведені інтерв'ю з керівництвом, витрати на освіту є найбільшою статтею бюджетних видатків (від 38 % до 72 %). Частина видатків покривається за рахунок освітньої субвенції з державного бюджету. Проте значні кошти потрібні для утримання приміщень, поліпшення матеріально-технічної бази тощо. Місцеві мешканці повинні нести частину відповідальності за стан освітньої сфери, сплачуючи податки, беручи участь у прийнятті рішень щодо розвитку й оптимізації освітньої мережі, чи за допомогою інших інструментів.

¹ Показник отримано за принципом середньозваженої згідно структури населення з урахуванням того, що у Вінницьких громадах є 1,96 батька на одну дитину, Івано-Франківських – 1,7. Крім того, коефіцієнти зважування скореговані на відмінність вікової структури населення.

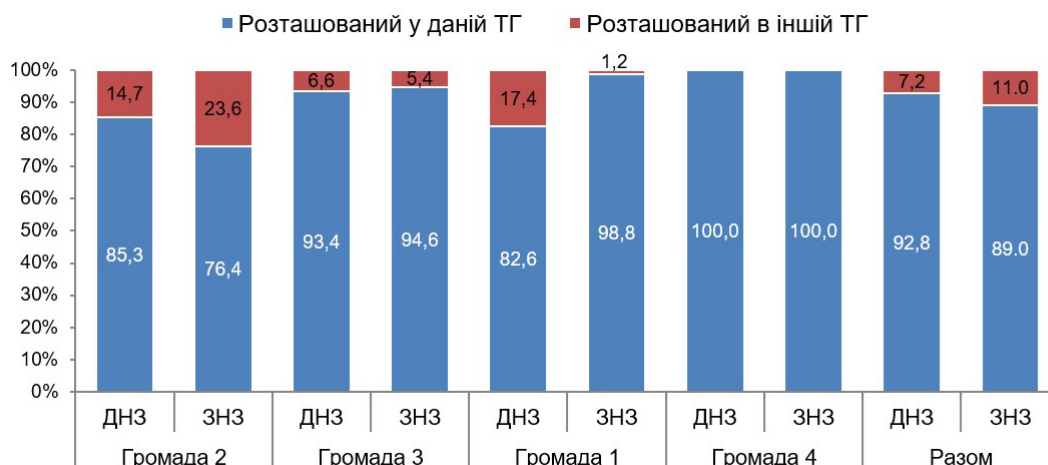


Рисунок 5.1. Місце розташування ДНЗ та ЗНЗ, які відвідують діти, %

Серед мешканців ТГ, діти яких отримують освітні послуги, більшість (у середньому в обстежених громадах — 63,4 %) не приймає участі в їх фінансуванні, тобто не є платниками податків до бюджетів громад, якою б громадою вони не надавалися — власною чи іншою. Найкращою є ситуація в Громаді 2, де згаданий показник дорівнює 54,9 %, а найгіршою — у Громаді 4 – 78,3 % (рис. 5.2). Причинами цього були незайнятість та неформальна зайнятість населення, які в середньому склали відповідно 35,8 та 27,6 відсоткових пункти із 63,4 %. Інша ситуація характерна тільки для Громади 4, де головною причиною неучасті у фінансуванні освітніх послуг є неформальна зайнятість.

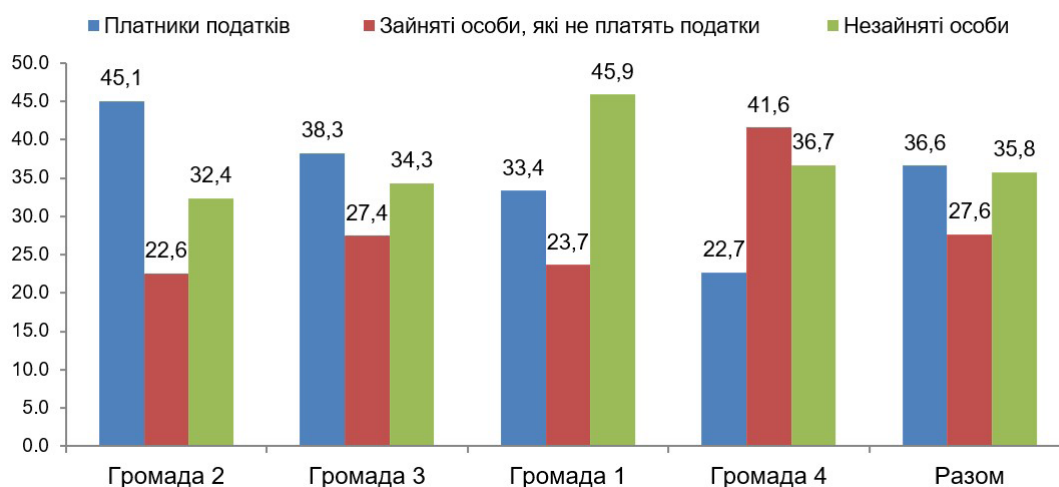


Рисунок 5.2. Розподіл населення ТГ, яке має дітей дошкільного та шкільного віку, за участю у сплаті податків до бюджетів громад, %

Проте кошти далеко не всіх платників податків потрапляють до ТГ за місцем надання освітніх послуг. У три четвертих обстежених громад більшість населення, чиї діти навчаються за місцем проживання, працює та сплачує ПДФО в іншій ТГ (рис. 5.3). Тільки в Громаді 3 ситуація протилежна: 71 % родин, діти яких відвідують ДНЗ та 64,2 % — ЗНЗ, мають хоча б одного з батьків, який сплачує податки за місцем навчання власної дитини.

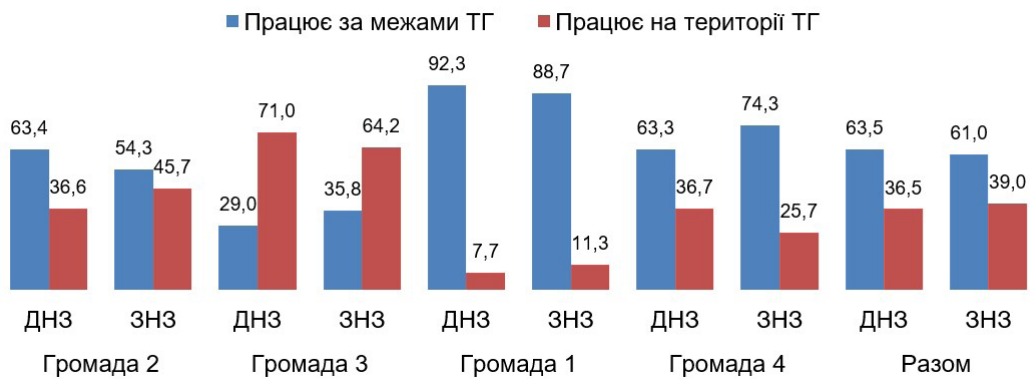


Рисунок 5.3. Розподіл родин, діти яких відвідують освітні заклади у своїй ТГ, за місцем розташування роботи, %

Таким чином, існує значний дисбаланс між отриманням публічних послуг і участю в їх фінансуванні опосередковано через сплату податків. Цей висновок можна уточнити шляхом деталізації розподілу населення ТГ за цими критеріями (рис. 5.4).

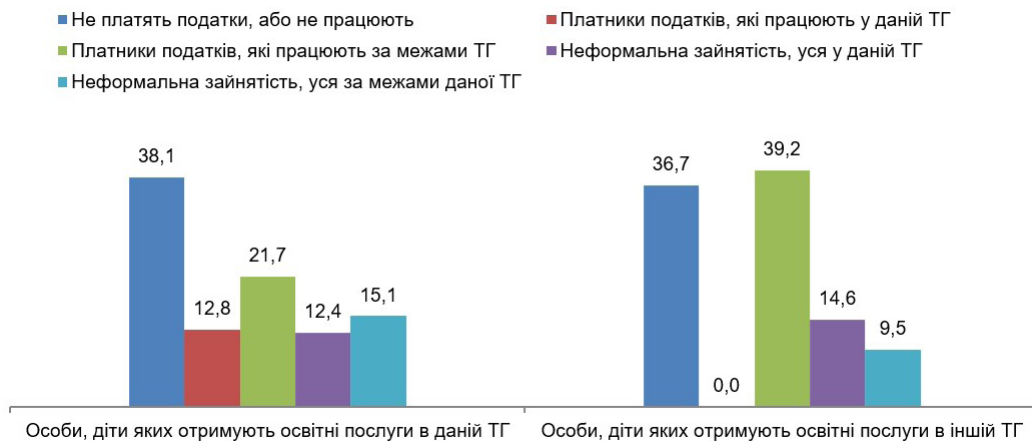


Рисунок 5.4. Розподіл населення обстежених ТГ (разом) за статусом участі у фінансуванні освіти через сплату податків, %

Загалом серед обстежених ТГ частка осіб, які беруть участь у фінансуванні освітніх послуг свої дітей за місцем проживання, була лише 12,8 %. Ще 21,7 % осіб, діти яких навчаються на території даної ТГ, працюють або ведуть бізнес за межами громади та там сплачують податки. Суттєва частина – 27,5 % населення, чий діти отримують освітні послуги на території даної громади, працює без оформлення як на території ТГ так і за її межами, та взагалі не платить жодних податків.

У розрізі окремих ТГ озвучені висновки зберігають силу попри варіативність деяких показників (рис. 5.5).

У разі переходу до зарахування ПДФО за місцем проживання фізичної особи – платника податку, Громада 1 зможе помітно покращити ситуацію, адже 27 % осіб, чий діти навчаються на її території, працюють за межами громади офіційно, тобто є платниками ПДФО. Для Громади 4 ефект від таких змін буде значно меншим. Водночас слід враховувати, що можуть почастишати претензії з боку громад – надавачів послуг щодо компенсації їх вартості. Ці питання повинні бути чітко внормовані в рамках механізму міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами.

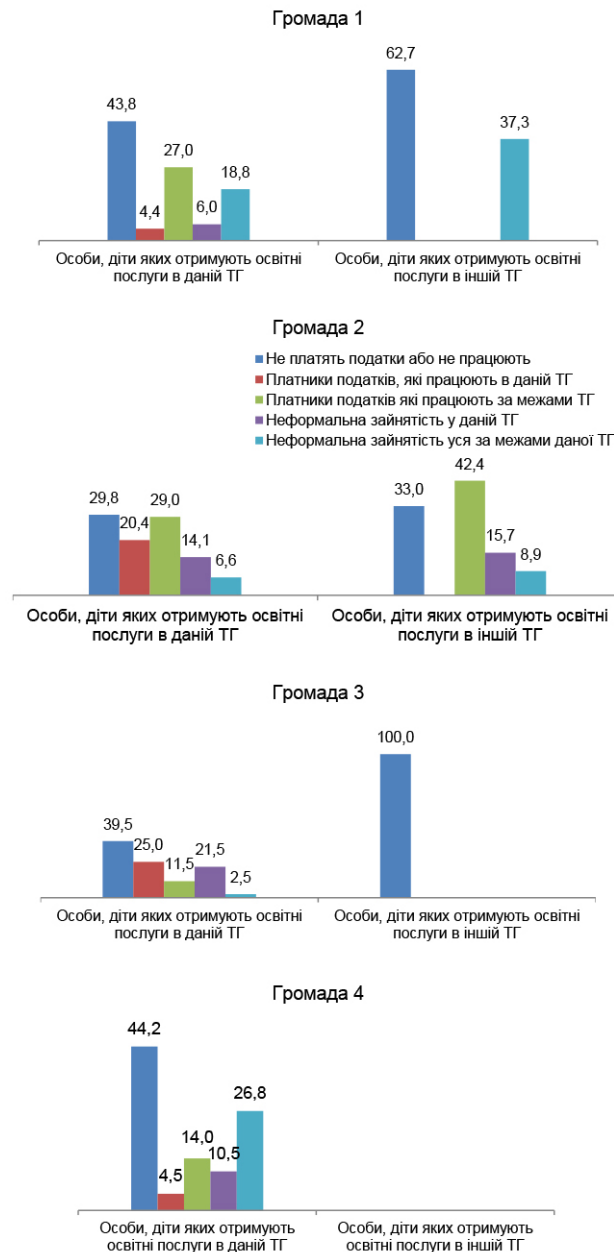


Рисунок 5.5. Розподіл населення обстежених ТГ за статусом участі у фінансуванні освіти через сплату податків, %

МЕДИЧНІ ПОСЛУГИ

Медичні послуги входять до складу основних напрямів витрат бюджетів ТГ. Не дивлячись на те, що заробітну плату медичним працівникам первинної ланки сплачує Національна служба здоров'я України (далі — НСЗУ), багато громад намагається виплачувати додаткову зарплату, яка б стимулювала бажання медичних працівників працювати в сільській місцевості. Крім того, значна частина витрат пов'язана з утриманням комунальної інфраструктури медичних закладів, купівлею обладнання, інструментів і медикаментів, а також транспортуванням.

Населення обстежених ТГ частіше зверталося за медичною допомогою до медичних закладів, розташованих на їх території. Це співвідношення порушується тільки у приміській Громаді 2, де більше половини жителів отримували медичні послуги в обласному центрі.

У своїх ТГ мешканці переважно користувалися послугами амбулаторій загальної сімейної практики – 52,4 % із тих, хто зазначив про звернення за медичною допомогою в поточному році. На другому місці за відвідуванням знаходяться фельдшерсько-акушерські пункти – 23,7 %. Послугами приватної медицини скористалося лише 1,6 % жителів.

Інакше виглядає структура вибору медичних закладів, якщо мешканці відвідують їх в інших ТГ. Так, жителі Громад 2, 3 та 4 у переважній більшості зверталися за первинною медичною допомогою до центрів первинної медико-санітарної допомоги (від 72,1 до 86,9 %). Для мешканців Громади 1 згаданий тип закладів теж переважав, однак його питома вага дорівнювала лише 49,3 %. Характерною рисою звернень за межами власних громад є значний відсоток приватної медицини. Загалом про це зазначили 17,1 % мешканців обстежених ТГ. Виключенням з цієї тенденції є Громада 3.

Як і у випадку з освітою, не всі отримувачі медичних послуг у власній громаді сплачували ПДФО до бюджету за місцем проживання. Найбільшим чином це стосується громад Івано-Франківської області. Так, 57,9 % від користувачів послуг у Громаді 1 працювали за її межами, але зверталися за місцем проживання до амбулаторних закладів загальної практики, 22,9 % – до фельдшерсько-акушерських пунктів. Лише 15,2 % працювали та сплачували податки в цій ТГ. Більш збалансовано виглядає ситуація щодо мешканців, які зверталися до медичних закладів інших ТГ. У всіх обстежених ТГ, крім Громади 3, більшість жителів, які відвідували медичні заклади інших громад, там же і сплачували ПДФО (рис. 5.6).

Слід наголосити на неоднозначності наслідків для населення ТГ, що матиме місце в разі зарахування ПДФО до бюджетів за місцем проживання особи. Додаткові кошти, отримані ТГ, у більшості випадків не спроможні будуть суттєво змінити доступність та якість медицини, але можуть погіршити можливості доступу їхній мешканців до медичних послуг, сконцентрованих у великих і районних містах. Не виключено, що на практиці це спонукатиме місцеву владу до створення бар'єрів для мешканців інших громад до медичних послуг, що порушуватиме конституційне права громадян України на вільний вибір місця та типу потрібної медичної допомоги. Ця проблема є важливою та потребує врегулювання шляхом міжмуніципального співробітництва чи за допомогою трансфертів між місцевими бюджетами.

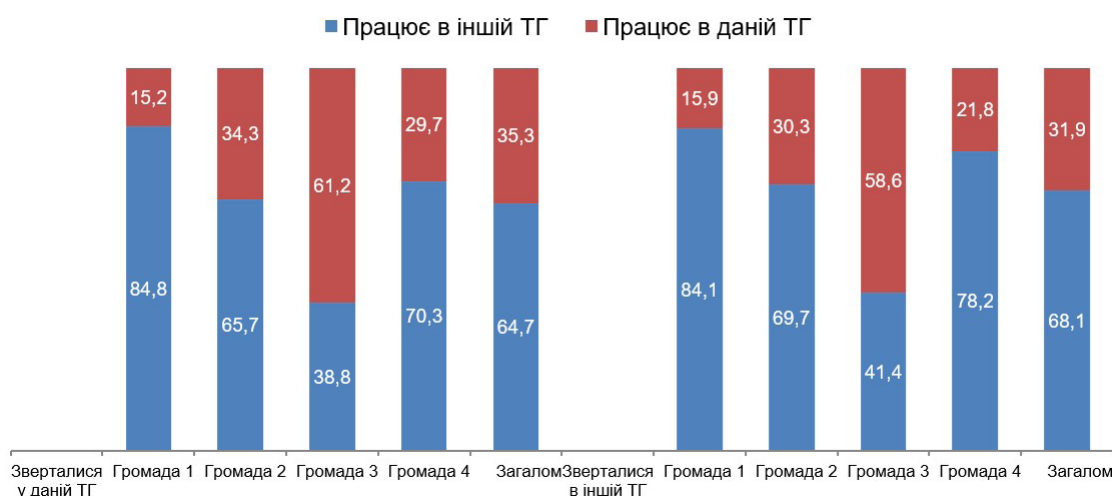


Рисунок 5.6. Розподіл населення ТГ, яке зверталось за медичними послугами, за місцем розташування роботи, %

ЗАДОВОЛЕНІСТЬ МЕШКАНЦІВ ГРОМАД СТАНОМ КУЛЬТУРНО-МАСОВОЇ, ГРОМАДСЬКОЇ ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Специфікою медичних та особливо освітніх послуг є те, що їх користувачами виступають або окремі категорії мешканців, або потреба в них виникає періодично, при цьому вони можуть бути отримані на території інших ТГ. Згідно теорії публічного (колективного) вибору, такі послуги відносяться до складу квазіколективних благ: право доступу до них мають усі, фінансувати мають усі, однак фактичними користувачами в обраний період часу виступають переважно окремі категорії населення. Зазначену суперечливість, за словами значної частини керівників громад, населення цілком усвідомлює та виражає помітне невдоволення концентрацією фінансових і організаційних можливостей громади на відповідних видатках. Суттєво іншим є відношення мешканців громад до інфраструктури, послуги якої споживаються усіма та повсякчасно². Як зі слів керівників більшості ТГ, які надали інтерв'ю, так і згідно з відповідями обстеженого населення, більшість мешканців бажає витратити кошти громади на розвиток транспортно-комунікаційної інфраструктури, організацію корисного дозвілля та особистого розвитку, забезпечення теплом та енергією, водопостачанням та водовідведенням, вирішенням проблем забруднення середовища і утилізації відходів. Не входячи до дискусії щодо адекватності пріоритетів мешканців громад в ієрархії колективних потреб, зазначимо, що суб'єктивне, але масове ставлення щодо спрямування видатків громади є потужним чинником як індивідуальної мотивації до активності, так і легітиматії серед жителів громади неформальної колективної установки на неприйнятність ухилення від сплати податків.

У процесі обстеження громад є можливість певною мірою дослідити згадане питання. Мешканцям пропонувалося висловити ступінь задоволення станом різних видів інфраструктури в громаді. Ми можемо порівняти отримані оцінки в залежності від того, працюють мешканці в межах чи за межами громади, а також сплачують відповідні податки чи приховують зайнятість.

Для наочності індикатори рівня задоволення жителів громад були розраховані у вигляді бальних оцінок³. Отримані оцінки за видами інфраструктури загалом показують, що в найкращому стані знаходиться культурно-масова інфраструктура (602 бали). Крім того, саме щодо неї є найменшою варіативність оцінок між категоріями зайнятого населення, визначеними за ознаками місця роботи та правового характеру зайнятості (середньоквадратичне відхилення – 93,8).

На другому місці за рівнем задоволення її станом знаходиться житлово-комунальна інфраструктура. У середньому вона оцінюється в обстежених ТГ на рівні 448 балів, а середньоквадратичне відхилення бальної оцінки різних категорій зайнятого населення у різних громадах дорівнює 142,6.

Найгірше у середньому оцінюється стан загальної громадської інфраструктури – загалом в усіх ТГ вона отримала оцінки у 368 балів, а розбіжності бальної оцінки щодо

² В анкеті пропонувався такий склад згаданих видів інфраструктури: а) культурно-масова: інтернет, клуби, кафе, ресторани, гуртки, парки, центри розваг, інші умови організації та проведення дозвілля й особистого розвитку; б) громадська: надання адміністративних і соціальних послуг у громаді, громадський транспорт, комунальне освітлення, громадський порядок і безпека, дороги; в) житлово-комунальна: підтримка чистоти довкілля, збір та утилізація відходів, водопостачання та водовідведення; тепло-та енергопостачання.

³ Вони були отримані шляхом складання доданків відсотку відповідей на кожний із варіантів відповіді на питання щодо рівня задоволення особи певними послугами та відповідної ваги. Для забезпечення рівної пропорційності градацій відповідей у складі інтегральної бальної оцінки значення ваг було обрано на експоненційній шкалі – 3⁰; 3¹; 3². У результаті інтегральна бальна оцінка = (відсоток вибору варіанту ЗАДОВОЛЕНИЙ помножений на 3²) + (відсоток вибору варіанту ОДНОЧАСНО І ЗАДОВОЛЕНИЙ І НІ помножений на 3¹) + (відсоток вибору варіанту НЕ ЗАДОВОЛЕНИЙ помножений на 3⁰).

неї серед різних категорій зайнятих мешканців характеризувалися максимальним значенням середньоквадратичного відхилення – 206,6.

КУЛЬТУРНО-МАСОВА ІНФРАСТРУКТУРА

Мешканці, які зайняті на території власної ТГ, у всіх громадах оцінюють стан культурно-масової інфраструктури вище, ніж зайняті за її межами. Розподіл оцінок серед категорій зайнятих за правовим характером зайнятості демонструє суперечливішу картину. У громадах Вінниччини станом культурно-масової інфраструктури особи, які зайняті формально, задоволені більше, ніж неформально зайняті (наприклад, у Громаді 2 відповідне співвідношення оцінок складало 655 бали порівняно з 581 балом). Тоді як у громадах Івано-Франківщини — навпаки (рис. 5.7).

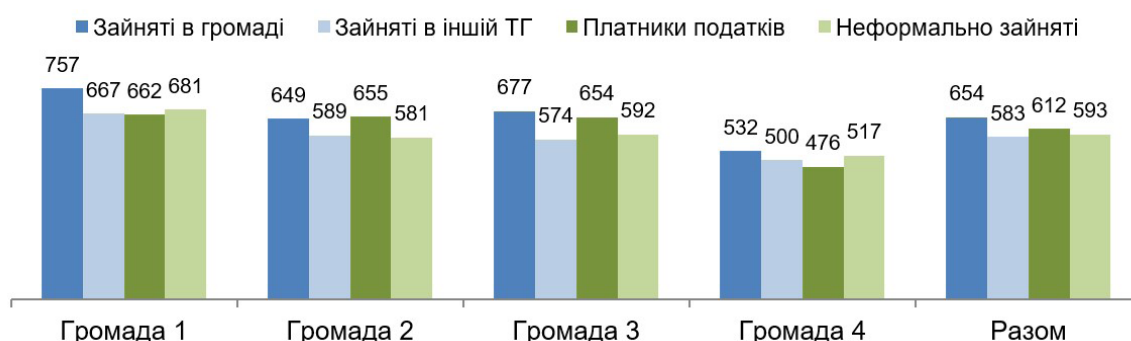


Рисунок 5.7. Рівень задоволення станом культурно-масової інфраструктури обстежених ТГ за місцем та правовим характером зайнятості, балів

Загалом по обстежених ТГ платники податків у власній громаді дали більший бал, ніж особи, зайняті неформально (683 проти 624) (рис. 5.8). Проте, якщо у громадах Вінниччини ситуація відповідає загальній, то в Івано-Франківській області навпаки — неформально зайняті особи дають культурно-масовій інфраструктурі вище балів, ніж платники податку.

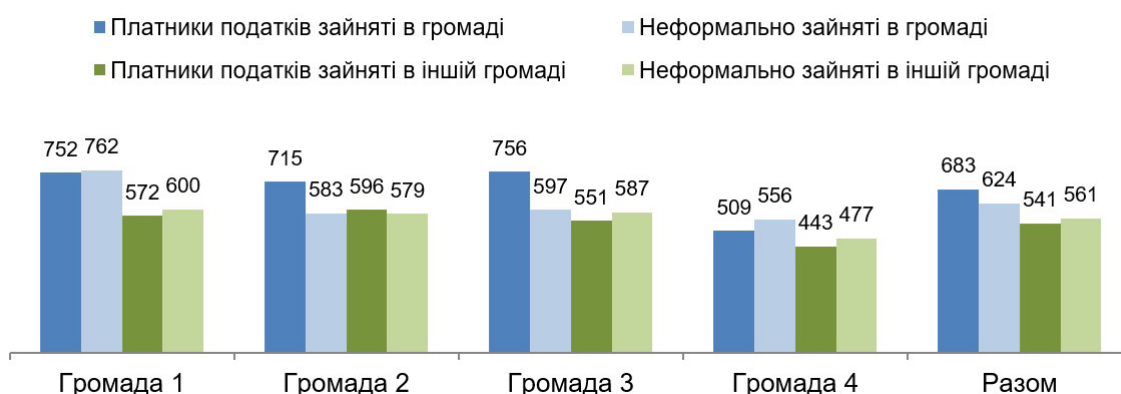


Рисунок 5.8. Рівень задоволення станом культурно-масової інфраструктури обстежених ТГ за правових характером зайнятості мешканців з різним розташуванням місця роботи, балів

Серед жителів, які працювали за межами ТГ, ситуація з розподілом оцінок протилежна. Більш високий рівень задоволення станом культурно-масової інфраструктури власної громади висловлюють неформально зайняті особи (561 бал), ніж платники податків (541). Виключенням є тільки приміська Громада 2. Її мешканці, які легально працюють

в обласному центрі, оцінюють стан культурно-масової інфраструктури власної громади вище, ніж особи, які працювали без належного оформлення.

ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНА ІНФРАСТРУКТУРА

Загалом по обстежених ТГ мешканці, які працюють у власній громаді, та мешканці, які зайняті неформально, оцінюють стан житлово-комунальної інфраструктури вище, ніж їх антиподи по категорії (рис. 5.9). Виділяється тільки Громада 2, де різниця в оцінках між зайнятими в межах та поза межами ТГ майже відсутня, а платники податків оцінюють житлово-комунальну інфраструктуру дещо вище, ніж особи, зайняті неформально.

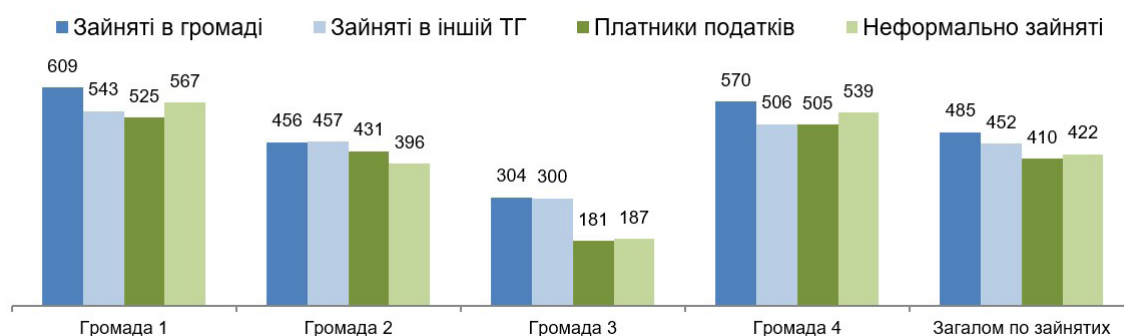


Рисунок 5.9. Рівень задоволення станом житлово-комунальної інфраструктури обстежених ТГ за місцем та правовим характером зайнятості, балів.

Серед мешканців, які зайняті в ТГ, платники податків оцінюють місцеву житлово-комунальну інфраструктуру вище, ніж особи, які зайняті неформально. Єдиним виключенням є Громада 3 (рис. 5.10).

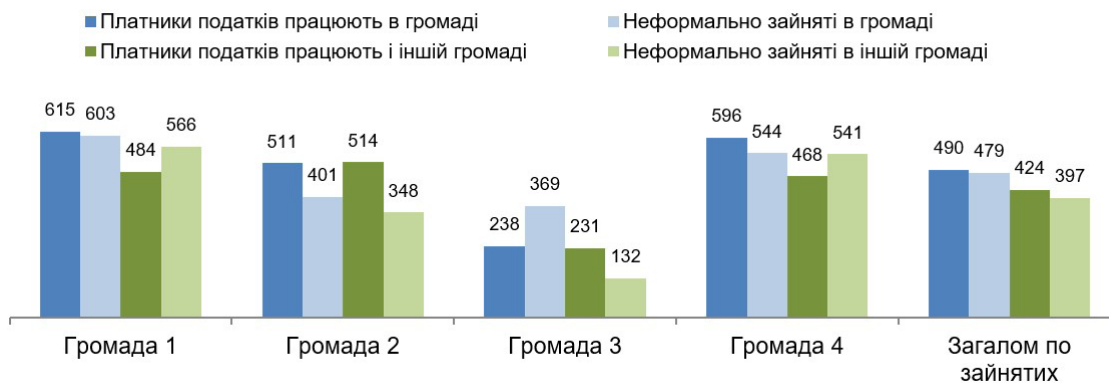


Рисунок 5.10. Рівень задоволення станом житлово-комунальної інфраструктури обстежених ТГ за правових характером зайнятості мешканців з різним розташуванням місця роботи, балів

Серед мешканців, які працюють поза межами власних ТГ, як і серед тих, що працює в її межах, платники податків оцінюють місцеву житлово-комунальну інфраструктуру вище, ніж особи, зайняті неформально (рис 5.10). Однак серед них, на відміну від зайнятих у власній громаді, спостерігаються суттєві регіональні розбіжності. Якщо у ТГ Вінниччини платники податків, зайняті в інших громадах, оцінюють стан інфраструктуру вище, ніж неформально зайняті особи (наприклад, у Громаді 2 відповідні індикатори склали 514 та 348 балів), то в громадах Івано-Франківщини навпаки, вищу оцінку дають неформально зайняті особи (наприклад, у Громаді 1 це 566 та 484 бали).

ГРОМАДСЬКА ІНФРАСТРУКТУРА

Громадська інфраструктура оцінюється вище у ТГ Вінниччини, ніж Івано-Франківщини, а також у ТГ, розташованих ближче до обласного центру (у Громадах 1 та 2 відповідно 362 та 595 балів), порівняно з віддаленими громадами (у Громадах 3 та 4 відповідно 194 та 146 балів).

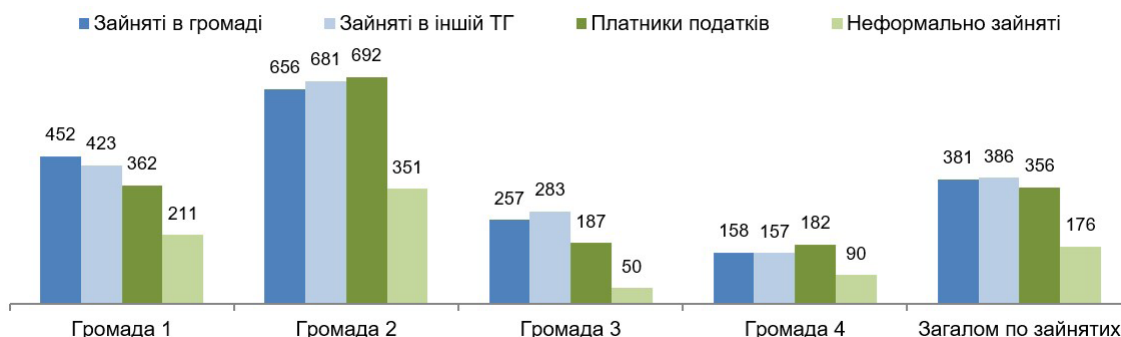


Рисунок 5.11. Рівень задоволення станом громадської інфраструктури обстежених ТГ за місцем та правовим характером зайнятості, балів

Загалом по обстежених ТГ особи, зайняті в інших громадах, оцінюють громадську інфраструктуру як дещо кращу, порівняно з тими, хто працює у власній (відповідно 386 та 381 бал), а платники податків категорично краще, порівняно з населенням, зайнятим неформально (відповідно 356 та 176 балів). Однак на рівні громад розподіл оцінок є не таким однозначним (рис. 5.11).

Серед населення, зайнятого в межах власної ТГ, у більшості обстежених громад вище оцінюють стан громадської інфраструктури особи, зайняті неформально (рис. 5.12). Виключенням є тільки Громада 4, де більш високу оцінку надають платники податків (186 балів).

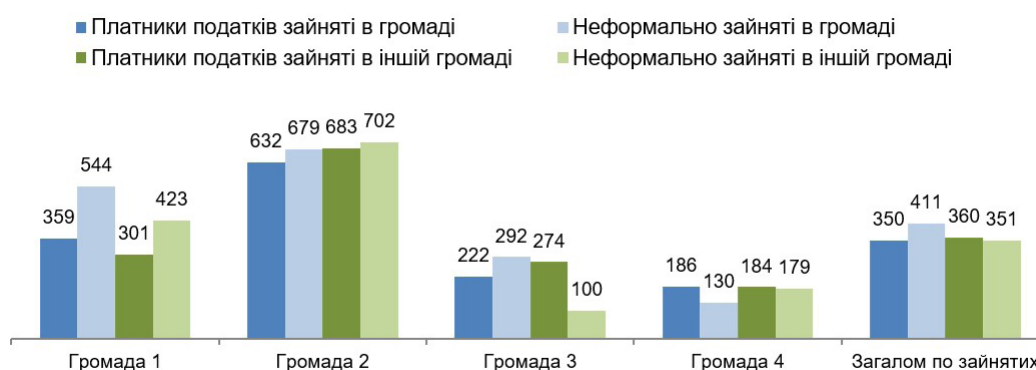


Рисунок 5.12. Рівень задоволення станом громадської інфраструктури обстежених ТГ за правових характером зайнятості мешканців з різним розташуванням місця роботи, балів

Узагальнюючи результати розподілу оцінок стану різних видів інфраструктури між різними категоріями зайнятого населення, слід відмітити помітну їх варіативність. У більшості випадків люди схильні вище оцінювати її стан у громаді, де вони сплачують податки. Із даних обстеження ми не можемо зробити однозначний висновок, з чим це пов'язано. Скоріше за все, має місце проєкція непрямої участі у фінансуванні громади – відчуття дотичності до спільної справи формує й відчуття задоволеності.

Водночас, неодноразово фіксується ситуація, коли особи, зайняті неформально, дають більш високу оцінку. В основі цього знаходяться інші причини. Більшість осіб, які неформально зайняті в межах власної ТГ, не є найманими працівниками, а працюють на власній землі задля вирощування продуктів на продаж. Їх вимоги до стану інфраструктури можуть цілком відповідати рівню їх економічної активності та бути просто дещо меншими. Можливим є й інше пояснення. Нижча вибагливість до правової захищеності трудових відносин, притаманна особам, зайнятим неформально, екстраполюється й на формування вимог та оцінок стану інфраструктури.

Не можна виключати існування й таких мотивів високого оцінювання інфраструктури у власній ТГ, як відчуття певної провини, спричиненої тим, що особа або не сплачує податки взагалі, або розуміє, що її податки перераховуються в іншу громаду, тому пред'являти високі вимоги до інфраструктури в місці проживання було б просто несправедливо.

6. ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Можна констатувати наявність помітних досягнень в Україні у сфері інформаційного забезпечення аналізу бюджетів усіх рівнів. Так, державний веб-портал “Бюджет для громадян”¹ містить відкриті дані про планові показники та виконання державного і всіх місцевих бюджетів (доходи, видатки, кредитування та фінансування), а інструмент BOOST-аналіз дозволяє здійснювати аналітику бюджетної політики. Дашборд фінансових показників громад² відображає основні індикатори фінансово-бюджетної діяльності ТГ. Веб-портал “Податкова карта України”³ надає інформацію про податкові надходження до місцевих бюджетів. Водночас існує брак релевантної інформації на місцевому рівні про реальну демографічну ситуацію, стан ринку праці, кількість платників прибуткового податку за місцем їх проживання тощо. Найбільшими проблемами, з якими ми зіткнулися під час дослідження, є:

- недостовірність офіційної статистичної інформації щодо чисельності населення загалом та в розрізі вікових категорій;
- відсутність даних про кількість зайнятого населення в ТГ та трудову міграцію;
- неповнота даних стосовно фонду оплати праці по підприємствах, установах та організаціях, розташованих на території ТГ;
- неповнота інформації в реєстрах громад та відсутність доступу до деяких державних реєстрів.

Так, в інтерв'ю керівники ТГ часто вказують на наявність розбіжностей між даними про чисельність населення, які надаються Державною службою статистики України (ДССС), та даними місцевих реєстрів. В окремих випадках відхилення становить до 15 %, що, зокрема, викривлює розрахунки Міністерства фінансів України обсягів дотацій вирівнювання з державного бюджету.

Обмеженими є можливості отримання необхідної статистичної інформації від уповноважених державних органів. Державна податкова служба відмовляє в отриманні даних про те, яка кількість працівників на підприємствах фактично працює та проживає в інших громадах, ніж ті, де компанії сплачують за них ПДФО, аргументуючи, що задоволення відповідного запиту на інформацію вимагає створення нової інформації та проведення аналітичної роботи (що не відповідає нормам Закону “Про доступ до публічної інформації”). А в частині інформації щодо фактичного проживання співробітників — з посиланням на те, що збір такої інформації не вимагається законом і тому не здійснюється.⁴

Указом Президента України від 29 квітня 2021 року №180/2021 було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України “Про заходи державної регіональної політики на підтримку децентралізації влади”, яким, серед іншого, доручено вжити заходів щодо створення з 1 січня 2022 року Міністерством розвитку громад та територій України та Державною службою статистики України інформаційно-аналітичної системи

1 <https://openbudget.gov.ua/>

2 <https://decentralization.gov.ua/finance/dashboard>

3 <https://map.tax.gov.ua/main>

4 [Місце сплати податку на доходи фізичних осіб в Україні – юридична історія та поточна практика](#) / Дарина Марчак. Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління Київської Школи Економіки. Київ. 2021. 36 с.

моніторингу статистичних та адміністративних показників територіальних громад з урахуванням сучасних потреб реформування місцевого самоврядування.

Проте ДССУ на сьогодні має обмежені можливості для формування такої інформаційно-аналітичної системи. Вона оперує даними, переважно отриманими за допомогою спеціалізованих спостережень. Так, на регулярній основі проводиться державне статистичне спостереження “Обстеження робочої сили” (до 2019 р. — вибіркове обстеження населення (домогосподарств) з питань економічної активності). Його метою є отримання даних щодо складу та структури робочої сили, вимірювання обсягів зайнятості та напрямів діяльності населення, а також визначення рівня безробіття населення. Однак методологія формування територіальної вибірки обстеження дозволяє отримати відповідні показники лише в цілому по країні та в розрізі регіонів, а не ТГ.

Джерелами інформації про кількісні та якісні характеристики найманої праці, рівень оплати праці на підприємствах, установах, організаціях є дані: державного статистичного спостереження “Обстеження підприємств із питань статистики праці”; вибіркового обстеження підприємств “Рівень заробітної плати працівників за статтю, віком, освітою та професійними групами”; вибіркового обстеження витрат підприємств на утримання робочої сили. Так, програма обстеження підприємств із питань статистики праці включає питання стосовно кількості працівників, фонду оплати праці та його структури, розподілу працівників за розмірами заробітної плати тощо. Щодо звітної одиниці передбачено отримання даних про її найменування, місцезнаходження (юридичну адресу), адресу здійснення економічної діяльності (фактичну адресу), основний вид економічної діяльності за КВЕД та ін. Однак обстеження охоплює лише юридичні особи та відокремлені підрозділи юридичних осіб з кількістю працюючих 10 і більше, при цьому малі підприємства з кількістю працюючих від 10 до 49 осіб обстежуються вибірково. Таким чином, відсутня комплексна інформація про мікропідприємства, а також фізичних осіб – суб’єктів підприємницької діяльності.

Вважаємо, що значні можливості отримання інформації для потреб планування соціально-економічного розвитку та моделювання впливу тих чи інших законодавчих ініціатив на місцеві бюджети і фінансову спроможність ТГ, пов’язані з використанням **даних електронних адміністративних реєстрів.**

На сьогодні новим рівнем використання реєстрів стало створення їх систем, тобто реєстрів, пов’язаних між собою на основі визначених ключів, що дало державним установам змогу обмінюватись інформацією без залучення додаткових джерел. На теперішній час найбільш передовими в цьому є північноєвропейські країни (Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія). У них функціонують центральні реєстри населення та багато реєстрів, що забезпечують пов’язування інформації про фізичних осіб із різних сфер їхньої діяльності та життя. Багатий досвід упровадження ефективної системи реєстрів також має Естонія, якій вдалося за короткий час створити повноцінну систему електронного уряду, що ґрунтується на реєстрах. Використання реєстрів має декілька напрямів:

- адміністративний (для забезпечення виконання функцій, покладених на органи державного та місцевого управління, а також для надання населенню адміністративних послуг);
- статистичний (для формування узагальненої статистичної інформації);
- дослідницький (для аналізу ситуації у певній галузі досліджень і розробки

- відповідних пропозицій та рекомендацій для прийняття управлінських рішень);
- інформаційний (для інформування суспільства щодо актуальних проблем).⁵

Усі північноєвропейські країни мають центральний реєстр населення (Central Population Register, CPR) з унікальним ідентифікатором — персональним ідентифікаційним номером. Реєстр містить основну інформацію про всіх осіб (стать, вік, військовий стан, національність тощо). Далі включаються посилання на батьків і подружжя, що дає змогу створити сімейну одиницю. Ще одне важливе поле у реєстрі — адреса житла. У країнах, що мають реєстр житлового фонду, домогосподарство встановлюється шляхом зв'язку осіб і житлових приміщень. З 30 досліджених країн 23 мають реєстри населення на місцевому рівні, серед них усі, крім Німеччини, Італії та Швейцарії, розробляють центральний реєстр населення. Хоча і ці три країни наразі тестують можливість створення CPR.⁶

Стосовно проблематики ринку праці експерти ЄЕК ООН підкреслюють, що не існує єдиного адміністративного реєстру, який би охоплював усі види робочих місць, тому статистичні реєстри, пов'язані з працею (так звані реєстри діяльності), залежать від різних адміністративних джерел у різних країнах. Основні види — це податкові реєстри, різні реєстри зайнятих і реєстри пенсійних систем. Одиниця місця роботи в реєстрі має два ідентифікаційні ключі: код підприємства (організації чи установи) та персональний ідентифікаційний номер (для фізособи). Таким чином до реєстру робочих місць (ринку праці) вносяться характеристики зайнятої особи (стать, вік, місце проживання, освіта тощо) та підприємство (галузь, місцезнаходження тощо). Інші види реєстрів діяльності містять інформацію щодо змін у стані безробіття та навчання на ринку праці.

Наприклад, країною з чи не найрозвиненішою системою реєстрів є Данія. За ведення Модуля (реєстра) класифікації зайнятості (АКМ) відповідає Статистика Данії.⁷ Мета реєстру — надати інформацію про професії та статус зайнятості осіб, які повинні платити податки. Реєстр формується на основі звітів компаній і державних систем оплати праці, а також на основі автоматизованого процесу, за допомогою якого кожній особі присвоюється код занять і посади на основі інформації з широкого кола реєстрів, наприклад, Реєстру інформації про зарплату (COR) та Центрального реєстру платників податків (CSR). Він містить інформацію про осіб віком від 15 років, що мають платити податки або мають дохід протягом року. Атрибутами реєстру є інформація про зайнятість, освіту та фінанси.

Інтегрована база даних досліджень ринку праці (IDA) Данії має на меті зробити доступними дані про людей і робочі місця на індивідуальному рівні. Інформація у базі даних може бути використана для висвітлення низки проблем, що стосуються ринку праці (наприклад, індивідуальна мобільність, створення робочих місць компаніями, а також взаємодія між людиною та компанією). Ця база даних унікальна, оскільки може поєднувати дані про працівників і компанії. Тим самим людей можна охарактеризувати на основі інформації про компанію-винаймача (роботодавця). Так само компанії можна описати на основі інформації про її працівників.

IDA є реляційною. Вона складається з 12 наборів даних із 12 різними сукупностями та містить понад 200 атрибутів, зокрема: інформація про особу (стать, вік, сімейний

⁵ Електронні реєстри: європейський досвід створення та використання: кол. моногр. / за ред. О.М. Гладуна; НАН України, Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи. Київ, 2021. С. 233.

⁶ Там же. С. 12.

⁷ [The National Centre for Register Based Research. The Employment Classification Module \(AKM\)](#).

стан, освіта, зайнятість і досвід роботи, безробіття, дохід; зайнятість (посада, штатна / неповна зайнятість, оплата за годину, стаж, зміна зайнятості, прийом / від'їзд); робочі місця та компанії: час створення, галузь, місцезнаходження тощо, рівень заробітної плати працівників, статус протягом певного періоду часу (підтримується, закривається, встановлюється). Джерелами інформації цієї бази даних є: Реєстр інформації про заробітну плату в Центральній митній та податковій адміністрації, статистика населення, Модуль класифікації освіти, Данський модуль класифікації зайнятості, Реєстр статистики доходів, статистика зайнятості в бізнесі, статистика на основі реєстру робочої сили, статистика реєстру безробіття.⁸

Схожий підхід використовується в Норвегії. Державний реєстр роботодавців і працівників (Aa-registeret) належить і управляється Норвезькою адміністрацією праці та добробуту (Norwegian Labour and Welfare Administration, NAV) і є основним реєстром, який забезпечує інформацією щодо усіх механізмів зайнятості в країні. Метою реєстру є задоволення потреб органів державної влади в інформації для виконання ними службових функцій. Роботодавець зобов'язаний повідомляти інформацію про всіх своїх працівників до реєстру за визначеною схемою (a-ordningen). Реєстр має надавати інформацію на рівні підприємства (компанії) щодо працівників, які зайняті у кожного роботодавця, а також інформацію про трудові відносини.

Реєстр пов'язаний із Центральним координаційним реєстром для юридичних осіб, і вся інформація про роботодавців у Реєстрі роботодавців і працівників надходить звідти. Коли роботодавці реєструються в Центральному координаційному реєстрі для юридичних осіб, їм присвоюється "номер організації". Це унікальний номер, який використовується для ідентифікації підприємства (компанії). Роботодавець, який має кілька підприємств, може отримати декілька номерів організацій. Працівники перебувають на обліку за номером суб'єкта, де вони працюють. Номер організації для підприємства необхідний для реєстрації працівників, а всі роботодавці повинні мати хоча б один, окрім юридичного, номер організації.

Роботодавці зобов'язані надавати до реєстру таку інформацію: вид зайнятості; ідентифікатор зайнятості; дата початку зайнятості; дата завершення; відсоток зайнятості; дата зміни відсотка зайнятості; кількість годин на тиждень для повної зайнятості; домовленості про робочий час; дата зміни в оплаті праці; професійний код; відпустки; тимчасові звільнення. Уся звітність, що стосується доходів, зайнятості та податкових утримань, об'єднується в одне електронне повідомлення під назвою a-melding. Роботодавці та інші суб'єкти повинні подавати попередні дані не рідше одного разу на місяць.⁹

В Україні існує понад три десятки державних адміністративних реєстрів. Нами визначено перелік основних показників для потреб аналізу ринку праці ТГ та впливу параметрів зайнятості населення на місцеві бюджети, а також реєстри, звідки їх можна отримати (табл. 6.1). При виборі реєстрів було враховано повноту їх наповнення, рівень охоплення населення, можливості взаємозв'язку між реєстрами. Водночас слід розуміти, що стан окремих необхідних реєстрів є не найкращим, зокрема це стосується реєстрів територіальних громад, які нині перебувають на різних стадіях наповнення, також обмеженим є доступ до низки державних реєстрів. Тому створення інформаційної системи для потреб ТГ потребуватиме часу та немалих зусиль.

⁸ Електронні реєстри: європейський досвід створення та використання: кол. моногр. / за ред. О.М. Гладуна; НАН України, Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи. Київ, 2021. С. 74–75.

⁹ Там же. С. 162–163.

Таблиця 6.1. Державні реєстри, які містять необхідну інформацію

№	Показник	Реєстр
1.	Реквізити документа, що посвідчує особу	Реєстри територіальних громад
2.	Адреса реєстрація місця проживання/ перебування	Реєстри територіальних громад
3.	Дата народження/ смерті	Реєстри територіальних громад
4.	Стать	Реєстри територіальних громад
5.	Приналежність місця проживання/ перебування до територіальної громади	Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад
6.	Місце фактичного проживання (місцеперебування)	Реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування
7.	Реєстраційний номер облікової картки платника податків*	Реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування
8.	Статус зайнятості: особа, яка працює на умовах трудового договору; фізична особа — підприємець, самозайнята особа; інший статус.	Реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування
9.	Професійна назва роботи	Реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування
10.	Роботодавець: код (код філії), найменування	Реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування
11.	Місцезнаходження роботодавця (філії)	Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань
12.	Місце реєстрації фізичної особи – підприємця в податкових органах	Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань
13.	Статус зареєстрованого безробітного	База обліку осіб, що шукають роботу, та зареєстрованих безробітних
14.	Сума нарахованої заробітної плати	Державний реєстр фізичних осіб – платників податків
15.	Сума утриманого ПДФО	Державний реєстр фізичних осіб – платників податків

*Примітка. У разі відсутності в особи реєстраційного номера облікової картки платника податків, використовуються дані документа, що посвідчує особу.

Джерела даних походять з різних реєстрів. Регламент (ЄС) № 1151/2010 прямо вказує на можливість установлювати зв'язки записів, тобто об'єднувати інформацію з різних джерел даних шляхом порівняння записів для певних статистичних одиниць і об'єднання інформації для кожної однакової статистичної одиниці. Якщо обидва джерела даних є реєстрами, Регламент використовує термін "узгодження (відповідність) реєстрів", тобто пов'язування записів, що відповідають тій самій одиниці реєстру, з метою отримання узгодженої розширеної інформації. У північноєвропейських країнах персональні ідентифікаційні номери фізичних осіб є майже в усіх реєстрах, що містять інформацію про населення. Аналогічно, майже однаково уніфіковані системи ідентифікації використовують для інших базових реєстрів, наприклад реєстрів підприємств, адрес, будинків і житлових приміщень.¹⁰

В Україні нині на основі унікального номеру запису в Єдиному державному

¹⁰ Там же. С. 61.

демографічному реєстрі не можна ідентифікувати все населення старше 15 років, оскільки він почав присвоюватися відносно недавно. Для зв'язування різних реєстрів для цілей видобутку інформації можуть бути використані інші “показники-ключі” (табл. 6.2).

Таблиця 6.2. Показники, за якими забезпечується взаємозв'язок інформації у державних реєстрах

№	Реєстр 1	Реєстр 2	Показник(и), за яким можна зв'язати інформацію (ключ)
1.	Реєстри територіальних громад	Реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування	Реквізити документа, що посвідчує особу.
2.	Реєстри територіальних громад	База обліку осіб, що шукають роботу, та зареєстрованих безробітних	Реквізити документа, що посвідчує особу.
3.	Реєстри територіальних громад	Державний реєстр фізичних осіб – платників податків	Реквізити документа, що посвідчує особу.
4.	Реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування	Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань	Роботодавець: код ЄДРПОУ або РНОКПП

Кожна особа у віці 15 років і старше, яка зареєстрована у ТГ згідно з реєстром територіальної громади, може бути ідентифікована за допомогою реквізитів документа, що посвідчує особу. На першому етапі для кожної особи на основі показників з різних реєстрів, з'єднаних за допомогою ключів (див. табл. 4.2), формується масив даних з інформацією за такими блоками:

а) загальні відомості:

- 1) вік;
- 2) стать;
- 3) місце проживання/перебування;
- 4) код місця проживання/перебування відповідно до Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад;

б) статус участі в складі робочої сили:

- 1) формально (легально) зайнятий:
 - працює на умовах трудового договору;
 - фізична особа — підприємець, самозайнята особа;
 - інший статус;
- 2) офіційно безробітний;
- 3) інше;

в) для зайнятих:

- 1) професійна назва роботи;
- 2) місце роботи:

- у територіальній громаді;
- поза межами територіальної громади але в межах регіону проживання;
- в іншому регіоні;

г) доходи та податки:

- 1) сума нарахованої заробітної плати;
- 2) сума утриманого ПДФО.

Окрему групу утворюють особи, які працюють у ТГ, але проживають за її межами. Щодо них застосовується наступний алгоритм формування інформаційної бази: за допомогою Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань визначаються підприємства чи їх філії, а також фізичні особи — підприємці, які здійснюють діяльність у ТГ; використовуючи показник-ключ “код підприємства (філії)” за даними Реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов’язкового державного соціального страхування ідентифікуються наймані працівники визначених підприємств, а також за даними РНОКПП — працівники у фізичних осіб — підприємців за виключенням тих, які зареєстровані в ТГ; щодо відібраних працівників формуються масиви даних з інформацією за вищенаведеними блоками.

На другому етапі отримані масиви даних агрегуються за визначеними параметрами (розрізами) та, у разі потреби, розраховуються аналітичні показники.

На третьому етапі формуються аналітичні таблиці для користувачів інформації.

Таким чином можна сформувати інформаційну базу в розрізі ТГ для потреб програмування соціально-економічного розвитку та планування бюджетів органами місцевого самоврядування, а також моделювання впливу різних варіантів зміни нормативів зарахування ПДФО на місцеві фінанси.

Доречно зауважити, що для релевантної оцінки особу слід ідентифікувати за місцем її фактичного проживання, а не місцем реєстрації. Формально дані про адресу фактичного проживання/перебування містяться в Реєстрі застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов’язкового державного соціального страхування, Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків, проте на практиці вони часто не відповідають дійсності. Пропонується запровадити вимогу щодо обов’язкового регулярного (наприклад, щорічного) інформування найманими працівниками своїх роботодавців про підтвердження фактичного місця проживання та коригування відповідної інформації у реєстрах при поданні роботодавцями податкової звітності (ЄСВ і ПДФО). Також існує можливість зв’язки інформації між різними реєстрами. Перспективним напрямом є використання даних електронної системи охорони здоров’я eHealth, де пацієнти в договорах із сімейними лікарями переважно вказують адресу фактичного проживання.

Іншою проблемою є те, що реєстри дозволяють оцінити лише зареєстрований сегмент ринку праці (легальну зайнятість та офіційне безробіття). Поза спостереженням залишається неформальна зайнятість, масштаби якої є значними, про що свідчать результати обстеження ТГ. Актуальним завданням є розроблення методик дослідження масштабів неформальної зайнятості в ТГ на основі даних реєстрів за допомогою непрямих методів оцінки та приєднання інших джерел даних, наприклад вибіркового обстеження. Використання різноманітних джерел даних як для дослідницьких, так і адміністративних цілей, дасть змогу, за умови дотримання належної якості даних і дотримання відповідних процедур їх перетворення та використання, зменшувати фінансові й організаційні видатки, скорочувати час надходження інформації.

ВИСНОВКИ

Дослідження характеристик зайнятості мешканців ТГ, їх приналежності до формального чи неформального секторів економіки та місцезнаходження роботи дозволило виявити коло осіб, які є платниками ПДФО до бюджетів громад, змодельювати податкові потоки за різними сценаріями реформи ПДФО, а також оцінити можливості збільшення податкових надходжень за рахунок політики зайнятості, спрямованої на легалізацію трудових відносин.

Проблеми тіньової заробітної плати і неформальної зайнятості тією чи іншою мірою актуальні для всіх сільських ТГ та безпосередньо впливають на величину ПДФО. Проте жорсткі заходи щодо детінізації заробітної плати здебільшого суттєво не поліпшать їхню податкоспроможність, при цьому з великою ймовірністю можуть призвести до конфронтації з бізнесом. Більший ефект матиме легалізація праці неформально зайнятих найманих працівників, хоча б на рівні мінімальної заробітної плати. Органам місцевого самоврядування слід посилити взаємодію з органами інспекції праці для оцінки таких можливостей і пов'язаних із ними ризиків та прийняття узгоджених рішень.

У глибоких інтерв'ю більшість стейкхолдерів висловилися за необхідність законодавчого врегулювання процедури сплати ПДФО структурними підрозділами компаній-роботодавців. Поширеними є практики, коли податок за зайнятих там працівників перераховується не до відповідних місцевих бюджетів, а за основним місцем реєстрації юридичної особи, або ж її регіонального офісу. Масштаби проблеми помітно різняться між громадами — у таких підрозділах мажуть працювати від декількох працівників до декількох сотень працівників. У будь-якому разі питання обов'язкової реєстрації структурного підрозділу юридичної особи за місцем його фактичної діяльності має бути законодавчо врегульованим. Тим паче, що бізнес нерідко використовує можливість вибору місця сплати ПДФО як інструмент тиску на місцеву владу.

Для дотаційних сільських ТГ найбільший позитивний ефект щодо збільшення податкових надходжень матиме перехід до зарахування ПДФО за місцем проживання фізичної особи – платника податку. Вони можуть суттєво поліпшити свою податкоспроможність, а в деяких випадках переміститися в групу бездотаційних ТГ. Позитивний ефект посилиться, якщо законодавчі зміни супроводжуватимуться заходами на загальнодержавному рівні щодо легалізації трудових відносин.

Для економічно активних ТГ, в яких функціонують великі та середні підприємства, вигоди від таких законодавчих змін не є очевидними. Вони можуть бути незацікавлені в реформі, що підтверджується інтерв'ю з керівниками громад. Незважаючи на всі технічні складнощі реалізації, ідея розподілу ПДФО в тих чи інших пропорціях між громадою — донором робочої сили та громадою — роботодавцем має право на існування та потребує додаткового обґрунтування. Вона більшою мірою збалансовує принципи справедливості й економічної ефективності, стимулює громади до ендогенно-орієнтованого розвитку та використання місцевого потенціалу.

У сільських ТГ, особливо приміських, поширеними є практики, коли мешканці громади отримують освітні, медичні чи інші базові соціальні послуги за її межами. У разі переходу до зарахування ПДФО за місцем проживання фізичної особи – платника податку, слід очікувати почастищення претензій з боку громад – надавачів послуг

щодо компенсації їх вартості. Також існують ризики дискримінації прав отримувачів послуг. Ці питання повинні бути чітко вкордовані в рамках механізму міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами. Органам державної влади доречно розробити відповідні методики розрахунку вартості послуг, приклади типових договорів, а також поширювати кращі практики серед ТГ.

Необхідно створити інформаційно-аналітичну систему для потреб моніторингу й управління розвитком ТГ. Держслужба статистики України має обмежені можливості щодо її формування, оскільки переважно оперує даними спеціалізованих спостережень, які надають показники лише в розрізі регіонів. Перспективи отримання необхідної інформації пов'язані з використанням систем електронних адміністративних реєстрів (фізичних осіб, суб'єктів економічної діяльності, платників податків, освіти тощо), зв'язаних між собою на основі визначених показників-ключів, що дає змогу органам влади інтегрувати дані про фізичних осіб із різних сфер їхньої життєдіяльності. На теперішній час найбільш передовими в цьому є північноєвропейські країни, Франція й Естонія, досвід яких може бути використаний в Україні.

З'ясовано, що низка адміністративних реєстрів в Україні містить дані для аналізу локальних ринків праці та моделювання податкових потоків у ТГ, які можна зв'язати між собою. Проблемним питанням є визначення фактичного місця проживання особи. Формально така інформація наявна в декількох реєстрах, проте на практиці вона не оновлюється та часто не відповідає дійсності. Пропонується запровадити вимогу щодо обов'язкового періодичного інформування працівниками своїх роботодавців про підтвердження фактичного місця проживання та коригування відповідної інформації у реєстрах при поданні податкової звітності. Існує можливість звірки даних між реєстрами, зокрема використання електронної системи охорони здоров'я eHealth, де пацієнти в договорах із сімейними лікарями здебільшого вказують адресу фактичного проживання.

Системи адміністративних реєстрів дозволяють оцінити зареєстрований сегмент ринку праці, тобто легальну зайнятість та офіційне безробіття. Поза спостереженням залишається неформальна зайнятість. Перспективним завданням є розроблення методик оцінки масштабів неформальної зайнятості в громадах на основі даних реєстрів за допомогою непрямих методів оцінки, а також приєднання (імпутації) інших даних, зокрема вибіркового обстежень. Це дасть змогу зменшувати фінансові й організаційні видатки та скоротити час надходження інформації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Hansjorg Blochliger & David King. Less than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. OECD, Economic Studies, 2006. № 43. pp. 156-185.
2. Musgrave, Richard A., and Peggy B. Musgrave. Public Finance in Theory and Practice. New York, McGraw-Hill Book Company, 1973. 762 pp.
3. [The National Centre for Register Based Research. The Employment Classification Module](#) (AKM).
4. Економічна ефективність vs соціальна справедливість: пріоритети розвитку України на етапі подолання кризи : кол. моногр. НАН України, Секція суспільних і гуманітарних наук. Київ, 2019. 350 с.
5. Електронні реєстри: європейський досвід створення та використання: кол. моногр. / за ред. О.М. Гладуна; НАН України, Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи. Київ, 2021. 271 с.
6. [Левітас Т. Зарахування ПДФО до місцевих бюджетів в Україні: аналіз стану і перспективи](#). Веб-портал "Децентралізація".
7. [Місце сплати податку на доходи фізичних осіб в Україні – юридична історія та поточна практика / Дарина Марчак](#). Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління Київської Школи Економіки. Київ. 2021. 36 с.
8. [Результати оцінки системи управління фінансами в об'єднаних територіальних громадах: фінальний звіт](#). U-LEAD з Європою. Київ, 2020. 34 с.
9. [Указ Президента України № 180/2021](#) «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 квітня 2021 року "Про заходи державної регіональної політики на підтримку децентралізації влади"». Офіційне інтернет-представництво Президента України.
10. Українське суспільство: міграційний вимір : нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. Київ, 2018. 396 с.

ДОДАТКИ

Додаток А. Склад населення обстежених громад у віці 15–70 років за ознаками відношення до ринку праці, осіб

	Назва ТГ				Разом
	Громада 1	Громада 2	Громада 3	Громада 4	
Зайняте населення	2577	11398	2500	3956	20431
у тому числі:					
Роботодавці та самозайняті особи	84	559	36	81	760
Наймані працівники	2322	9543	2101	3334	17300
Робота на власній ділянці задля ринкового продажу та безоплатна допомога членами родини	91	772	363	233	1459
Були тимчасово відсутніми на роботі з поважних причин	80	524	–	308	912
Безробітні (шукали роботу або намагалися розпочати власну справу та готові до неї приступити)	487	1111	411	659	2668
Не входять до складу робочої сили (не шукають роботу)	1694	6514	1681	2512	12401
у тому числі:					
Потенційна робоча сила (не шукають роботу, але готові до неї приступити)	126	486	224	769	1605
Перебувають на пенсії (у тому числі за хворобою та інвалідністю)	803	3366	789	1277	6235
Декретна відпустка або робота по дому	332	1182	107	145	1766
Здобуття освіти/професійної підготовки	283	1186	343	220	2032
Інше	150	294	218	101	763
Всього	4758	19023	4592	7127	35500

Додаток В. Розподіл зайнятого населення обстежених громад у віці 15–70 років за місцем їхньої зайнятості, осіб*

		Категорії населення за правовим характером зайнятості			Разом
		Формально зайняте населення	Неформально зайняте населення	Замаскована наймана праця	
Громада 1	Працює за межами ТГ	1016	788	244	2048
	Працює на території ТГ	219	179	41	439
	Разом	1235	967	285	2487
Громада 2	Працює за межами ТГ	5228	1078	193	6499
	Працює на території ТГ	2690	1391	48	4129
	Разом	7918	2469	241	10628
Громада 3	Працює за межами ТГ	568	203	–	771
	Працює на території ТГ	1072	293	–	1365
	Разом	1640	496	–	2136
Громада 4	Працює за межами ТГ	655	1683	415	2753
	Працює на території ТГ	532	436	–	968
	Разом	1187	2119	415	3721
Всього	Працює за межами ТГ	7467	3752	852	12071
	Працює на території ТГ	4513	2299	89	6901
	Разом	11980	6051	941	18972

*Примітка: Крім осіб, що працювали на власній ділянці задля ринкового продажу продукції.

**Додаток С. Середня заробітна плата найманих працівників та дохід підприємців
в обстежених громадах, грн за місяць**

		Категорії населення за правовим характером зайнятості			Разом
		Формально зайняте населення	Неформально зайняте населення	Замаскована наймана праця	
Громада 1	Наймани працівники	7130	7918	11323	8638
	Підприємці	29237	27065	–	28378
Громада 2	Наймани працівники	7659	6397	10664	7928
	Підприємці	15356	23284	–	16896
Громада 3	Наймани працівники	5607	5507	–	5583
	Підприємці	4333,3	0,0	–	4333
Громада 4	Наймани працівники	6490	8627	9250	8225
	Підприємці	7719	16378	–	11797
Всього	Наймани працівники	7195	7339	10241	8399
	Підприємці	15213	23190	–	18592

Додаток D. Безробітні та потенційна робоча сила, осіб

		Готові працювати в своїй ТГ	Готові працювати в іншій ТГ	Готові працювати, байдуже де	
Громада 1	Шукали та готові приступити до роботи	63	—	369	432
	Розпочинали бізнес та готові до нього приступити	13	—	42	55
	Не шукали роботу або бізнес, але готові приступити	104	—	22	126
	Разом	180	—	433	613
Громада 2	Шукали та готові приступити до роботи	492	—	510	1002
	Розпочинали бізнес та готові до нього приступити	53	56	—	109
	Не шукали роботу або бізнес, але готові приступити	380	—	106	486
	Разом	925	56	616	1597
Громада 3	Шукали та готові приступити до роботи	372	39	—	411
	Розпочинали бізнес та готові до нього приступити	—	—	—	0
	Не шукали роботу або бізнес, але готові приступити	224	—	—	224
	Разом	596	39	—	635
Громада 4	Шукали та готові приступити до роботи	230	—	396	626
	Розпочинали бізнес та готові до нього приступити	33	—	—	33
	Не шукали роботу або бізнес, але готові приступити	517	46	206	769
	Разом	780	46	602	1428
Всього	Шукали та готові приступити до роботи	1157	39	1275	2471
	Розпочинали бізнес та готові до нього приступити	99	56	42	197
	Не шукали роботу або бізнес, але готові приступити	1225	46	334	1605
	Разом	2481	141	1651	4273

Додаток Е. Оцінка впливу заходів політики зайнятості та зміни нормативів зарахування ПДФО на бюджети територіальних громад

	Громада 1	Громада 2	Громада 3	Громада 4
Детінізація заробітної плати та легалізація замаскованої найманої праці				
Млн грн	0,21	2,59	3,85	0,00
У відсотках від річного плану на 2021 рік:				
податку та збору на доходи фізичних осіб	2,3	5,5	17,6	0,0
доходів загального фонду бюджету ТГ	0,5	1,8	7,5	0,0
Легалізація трудових відносин неформально зайнятих найманих працівників				
Млн грн	1,39	10,82	2,28	3,06
У відсотках від річного плану на 2021 рік:				
податку та збору на доходи фізичних осіб	15,5	22,9	10,4	41,6
Зарахування частки ПДФО до бюджету територіальної громади за місцем фактичного проживання найманого працівника				
Млн грн	6,25	29,43	0,86	4,09
У відсотках від річного плану на 2021 рік:				
податку та збору на доходи фізичних осіб	69,5	62,2	4,0	55,5
доходів загального фонду бюджету ТГ	14,5	20,7	1,7	6,6
Зарахування частки ПДФО до бюджету територіальної громади за місцем фактичного проживання найманого працівника, що супроводжується формалізацією зайнятості				
У відсотках від річного плану на 2021 рік:				
податку та збору на доходи фізичних осіб	168,9	128,7	39,3	305,6
доходів загального фонду бюджету ТГ	35,2	42,8	16,6	36,6

