

Прагматизм податкоспроможності об'єднаних територіальних громад у контексті фіскальної децентралізації

Pragmatism of the tax capacity of the united territorial communities in the context of fiscal decentralization

Прагматизм налогоспособности объединенных территориальных общин в контексте фискальной децентрализации

Бойко С. В., кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів, Національний університет харчових технологій

Boiko S. V., PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor, Department of Finance, National University of Food Technologies

Бойко С. В., кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов, Национальный университет пищевых технологий

У статті виконано емпіричний аналіз сучасного стану податкоспроможності об'єднаних територіальних громад у контексті забезпечення їх розвитку. Визначено середній індекс податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад за формулою середньої арифметичної простої та зваженої у 2016-2019 роках та побудовано регресійні моделі, що дало можливість зробити висновок про позитивну динаміку середнього показника. Визначено дотаційність більшості бюджетів об'єднаних територіальних громад, високий рівень їх диференціації за рівнем індексу податкоспроможності та темпом його приросту.

Ключові слова: бюджет, децентралізація, дотації, індекс податкоспроможності, об'єднані територіальні громади

В статье выполнен эмпирический анализ современного состояния налогоспособности объединенных территориальных общин в контексте обеспечения их развития. Определено средний индекс налогоспособности бюджетов объединенных территориальных общин по формуле средней арифметической простой и взвешенной в 2016-2019 годах и построено регрессионные модели, что позволило сделать вывод о положительной динамике среднего показателя. Определено дотационность большинства бюджетов объединенных территориальных общин, высокий уровень их дифференциации по уровню индекса налогоспособности и темпом его прироста.

Ключевые слова: бюджет, децентрализация, дотации, индекс налогоспособности, объединенные территориальные общины

The reform of the administrative-territorial structure of Ukraine and the system of financial support of local self-government takes place taking into account the possibility of the formation of united territorial communities. Formation of united territorial communities took place in conditions of budget centralization, insufficient level of financial support and financing of expenses by transfers.

Empirical study of the level of tax capacity of the budgets of the united territorial communities gave grounds for the conclusion about the growth of the average level of tax capacity of the budgets of the combined territorial communities.

Changes in the level of tax capacity of the budgets of the united territorial communities occur slowly, which is confirmed by the value of the correlation coefficient of annual indicators. The structural changes in the distribution of the budgets of the united territorial communities by the index of tax capacity indicate the prevalence of the number of budgets, which is characterized by an increase in the index of tax capacity and a change in the order of horizontal equalization over budgets, which is characterized by a decrease in the index of tax capacity.

The inverse relationship between the terms of existence of the united territorial communities and the rate of growth of the tax capacity index of their budgets is proved.

The current state of distribution of the united territorial communities during their existence and the rate of growth of the tax capacity index has the following features: the budgets of the united territorial communities established in 2017 were the most heterogeneous in terms of the rate of growth of the index of tax capacity; the budgets of the united territorial communities established in 2015 and 2016 were homogeneous in terms of the rate of growth of the index of tax capacity. The average annual rate of growth of index of the tax capacity of the budgets of the united territorial communities was 6,2% (2015) and 9,3% (2016).

Key words: budget, decentralization, subsidies, index of tax capacity, united territorial communities

Постановка проблеми. Реформування адміністративно-територіального устрою України та системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування відбувається з урахуванням можливості утворення об'єднаних територіальних громад. Упродовж 2015 року створено механізм добровільного об'єднання територіальних громад на основі положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII [3] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. № 214 [4], внесені зміни до Бюджетного [1] та Податкового [2] кодексів у частині

формування дохідної та видаткової частини бюджетів. Функціонування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) як повноцінних та самостійних адміністративно-територіальних одиниць можливе лише за наявності фінансового потенціалу та спроможності формувати дохідну частину бюджету у розмірі, достатньому для покриття видатків.

Досвід формування об'єднаних територіальних громад свідчить про активізацію добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст у 2015-2017 роках (рис. 1) та утворення 665 об'єднаних територіальних громад, які об'єднували 5642,79 тис осіб та 3161 місцевих рад. У 2018 році кількість утворених об'єднання територіальних громад становила близько половини рівня попереднього року – 141.

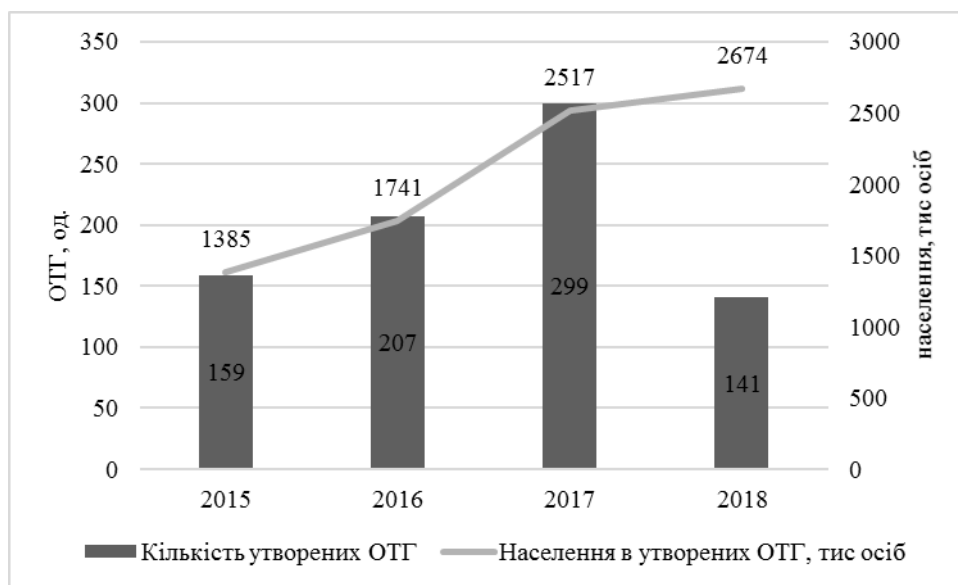


Рис. 1. Динаміка добровільного об'єднання територіальних громад
Джерело: побудовано автором за <https://decentralization.gov.ua/gromada> [11]

Формування об'єднаних територіальних громад відбувалося в умовах бюджетної централізації, недостатнього рівня фінансового забезпечення територіальних громад та часткового фінансування видатків за рахунок міжбюджетних трансферів, в тому числі базової дотації. Особливої уваги вимагає дослідження сучасного стану податкоспроможності об'єднаних територіальних громад та перспектив її підвищення, що становить основу фінансової безпеки відповідних бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням функціонування об'єднаних територіальних громад та проблематиці їх фінансового забезпечення присвячено праці таких науковців і практиків, як М. П. Бадида, Т. І. Воскресенська, Л. П. Довгань, Т. В. Коломієць, Г. В. Олексюк, Н. М. Попадинець, Ю. О. Раделицький та ін.

Формулювання цілей дослідження. Метою статті є емпіричний аналіз сучасного стану податкоспроможності об'єднаних територіальних громад у контексті забезпечення їх розвитку.

Викладення основного матеріалу. Бюджетним кодексом України передбачені джерела формування доходів бюджетів сільських територій у разі належності до об'єднаних територіальних громад (стаття 64) чи збереження існуючої форми адміністративно-територіального устрою (стаття 69). Спільними складовими бюджетних доходів сільських територій є акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів; податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; місцеві податки та збори; надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності; рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин, користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів; плата за розміщення тимчасово вільних коштів; концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності; орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди тощо.

Відмінність у формуванні доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад та сільських, селищних бюджетів полягає у зарахуванні 60 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) на території об'єднаних територіальних громад; 37 відсотків рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку

рубок головного користування; 3 відсотків рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України), що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів.

Оскільки податок на доходи фізичних осіб слід вважати бюджетоутворюючим для Зведеного бюджету України, тому визначальною є його роль у формуванні доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад. Стаття 99 Бюджетного кодексу України визначає методологічну основу оцінювання рівня податкоспроможності бюджетів шляхом порівняння надходження податку на доходи фізичних осіб бюджету об'єднаної територіальної громади з середнім показником надходження податку на доходи фізичних осіб за бюджетами об'єднаних територіальних громад в Україні у розрахунку на одну людину.

Емпіричне дослідження рівня податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад, проведене за даними Міністерства фінансів України, дає підстави для висновку про зростання середнього рівня податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Визначення середнього індексу податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад за формулою середньої арифметичної простої ($\overline{\text{ІП}}_{\text{пр}}$), що застосовується Міністерством фінансів України, свідчить про наявність стійкої тенденції зростання у 2016-2019 роках, що описується наступними моделями:

$$\overline{\text{ІП}}_{\text{пр}} = 0,0002 x + 0,6435; R^2 = 0,9498 \quad (1)$$

де x – кількість бюджетів об'єднаних територіальних громад;

$$\overline{\text{ІП}}_{\text{пр}} = 0,048 t + 0,63; R^2 = 0,9143 \quad (2)$$

де t – умовна ознака часу.

Відповідно, першим узагальнюючим висновок є утвердження прямої лінійної залежності між кількістю бюджетів об'єднаних територіальних громад та рівнем їх податкоспроможності, що підтверджується значенням коефіцієнта детермінації, що максимально наближене до одиниці. Проекція висновків про утвердження прямої лінійної залежності на часову ознаку свідчить про зростання індексу податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад щороку на 0,05 за початкового рівня 0,63 та значення коефіцієнта детермінації, що максимально наближене до одиниці.

На нашу думку, методологічно вірно розраховувати середній індекс податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад за формулою середньої арифметичної зваженої ($\overline{\text{ІП}}_{\text{звж}}$), коли вагою слугуватиме чисельність населення об'єднаної територіальної громади.

Середній рівень індексу податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад, розрахований за формулою середньої арифметичної зваженої описується наступними моделями:

$$\overline{\text{ІП}}_{\text{звж}} = 0,0001 x + 0,7137; R^2 = 0,8072 \quad (3)$$

$$\overline{\text{ІП}}_{\text{звж}} = 0,0002 x + 0,6707; R^2 = 0,9989 \quad (4)$$

де x – кількість бюджетів об'єднаних територіальних громад;

$$\overline{\text{ІП}}_{\text{звж}} = 0,0242 t + 0,7058; R^2 = 0,7892 \quad (5)$$

$$\overline{\text{ІП}}_{\text{звж}} = 0,039 t + 0,69578; R^2 = 0,9806 \quad (6)$$

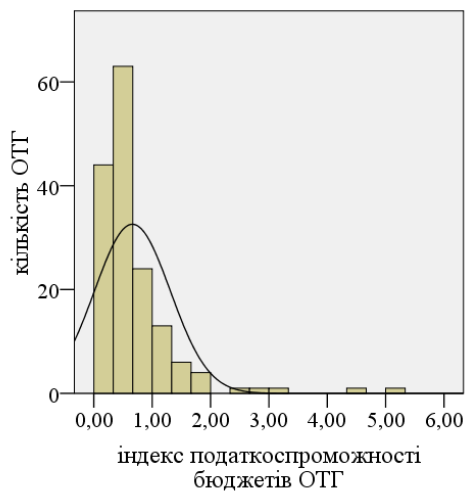
де t – умовна ознака часу.

Наявність відхилень між середніми значеннями індексу податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад зумовлюють відмінність регресійних моделей та тенденція до зростання середнього індексу податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад за формулою середньої арифметичної зваженої утвердилася з 2017 року: на 0,0002 за початкового рівня 0,67 (3) або на 0,039 за початкового рівня 0,70 (4).

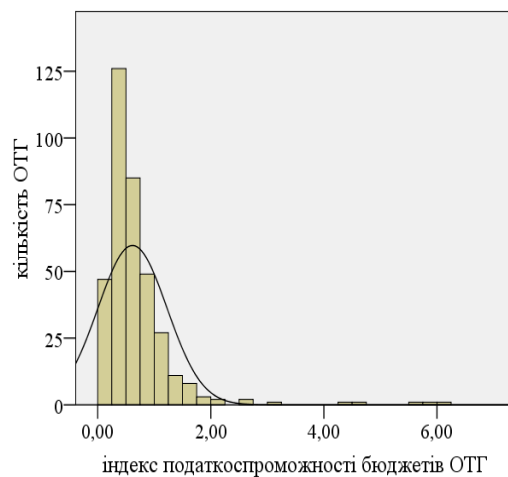
Незважаючи на утверджену позитивну динаміку середнього рівня індексу податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад більшість

громад не мають потенційних можливостей формувати надходження податку на доходи фізичних осіб на достатньому рівні. Значення середнього індексу податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад становило менше 0,9, що визначено як ключовий індикатор податкоспроможності бюджетів. «Якщо значення індексу податкоспроможності менше 0,9 – надається базова дотація відповідному бюджету в обсязі 80 % суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9» [1].

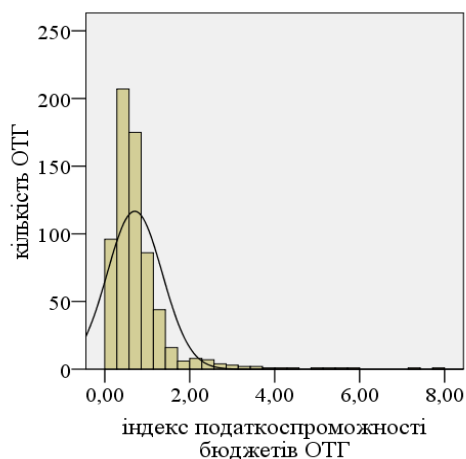
На рис. 2 демонструється розподіл бюджетів об'єднаних територіальних громад у 2016-2019 роках за індексом податкоспроможності.



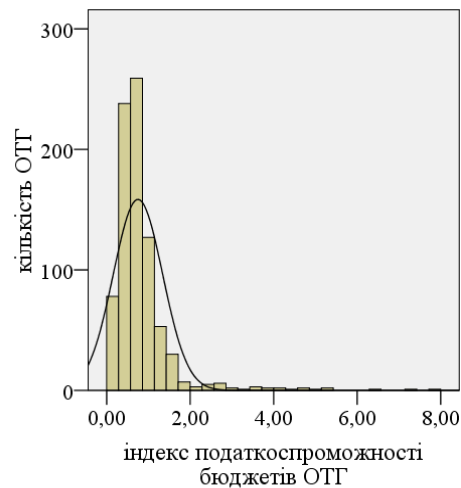
а) 2016 рік



б) 2017 рік



в) 2018 рік



г) 2019 рік

Рис. 2. Розподіл бюджетів об'єднаних територіальних громад за індексом податкоспроможності

Джерело: побудовано автором за даними Міністерства фінансів України

У 2016 році частка бюджетів об'єднаних територіальних громад, які мали значення індексу податкоспроможності менше 0,9 становила – 79,87 % (127 бюджетів), 2017 році – 77,53 % (283 бюджетів, з них новоутворених – 165), 2018 році – 72,93 % (485 бюджетів, з них новоутворених – 218), 2019 році – 73,21 % (604 бюджетів, з них новоутворених – 119). Таким чином, демонструється позитивна тенденція зменшення частки дотаційних бюджетів об'єднаних територіальних громад за умови збереження високої їх частки у загальній сукупності бюджетів.

Варто відмітити часткове недотримання положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII [3] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. № 214 [4] в частині забезпечення формування фінансових ресурсів окремими об'єднаними територіальними громадами, індекс податкоспроможності бюджетів не перевищував 0,25 для сільських (Забродівська, Самарівська, Велимченська, Дубечненська, Сереховичівська, Смідинська, Курненська, Вільховецька, Верхнянська, Печеніжинська, Старобогородчанська, Витвицька, Космацька, Нижньовербізька, П'ядицька, Олешанська, Дзвиняцька, Рожнівська, Переріслянська, Спаська, Коршівська, Новицька, Красноталівська, Вільшаницька, Воле-Баранецька, Воютицька, Локницька, Пісківська, Старосільська, Чудейська, Конятинська, Магальська, Юрковецька), селищних (Головненська, Черкаська, Ланчинська, Заболотівська, Виноградівська, Недобоївська, Рукшинська, Красноільська), міських (Сіверська) об'єднаних територіальних громад.

Зміни рівня податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад відбуваються повільно, що підтверджується значенням коефіцієнта кореляції річних показників ($r_{2016/2017} = 0,9381$, $r_{2017/2018} = 0,9601$, $r_{2018/2019} = 0,9179$). Структурні зміни розподілу бюджетів об'єднаних територіальних громад за індексом податкоспроможності (табл. 1) свідчить про переважання кількості бюджетів, для яких характерне збільшення індексу

податкоспроможності та зміна порядку горизонтального вирівнювання над бюджетами, для яких характерне зменшення індексу податкоспроможності. Збільшення індексу податкоспроможності та зміна порядку горизонтального вирівнювання мало місце для 6 бюджетів об'єднаних територіальних громад у 2016 році, 21 бюджету у 2017 році, 38 бюджетів у 2018 році проти 10 бюджетів у 2016 році, 11 бюджету у 2017 році, 18 бюджетів у 2018 році, яким було притаманне зменшення індексу податкоспроможності.

Таблиця 1

Структурні зміни розподілу бюджетів об'єднаних територіальних громад за індексом податкоспроможності

Індекс податкоспроможності		2016		2017		2018		2019	
		кількість бюджетів ОТГ	питома вага, %	кількість бюджетів ОТГ	питома вага, %	кількість бюджетів ОТГ	питома вага, %	кількість бюджетів ОТГ	питома вага, %
менше 0,9	всього, у тому числі:	127	79,87	283	77,53	485	72,93	604	73,21
	зменшився до рівня, меншого за 0,9	7	4,4	6	1,64	12	1,8	–	–
	перебував у межах до 0,9	120	75,47	277	75,89	473	71,13	–	–
0,9-1,1	всього, у тому числі:	13	8,18	32	8,77	66	9,93	85	10,30
	збільшився до 0,9-1,1	4	2,52	14	3,84	20	3,01	–	–
	перебував у межах 0,9-1,1	6	3,77	13	3,56	40	6,02	–	–
	зменшився до 0,9-1,1	3	1,89	5	1,37	6	0,9	–	–
більше 1,1	всього, у тому числі:	19	11,95	50	13,7	114	17,15	136	16,48
	збільшився понад 1,1	2	1,26	7	1,92	18	2,71	–	–
	перевищував 1,1	17	10,69	43	11,78	96	14,44	–	–
Всього		159	100	365	100	665	100,01	825	100

Примітка: 2016, 2017, 2018 – показники наведені на кінець року, 2019 – на початок року

Джерело: побудовано автором за даними Міністерства фінансів України

Аналіз бюджетів об'єднаних територіальних громад за індексом податкоспроможності свідчить про наявність схильності до покращення загального рівня податкоспроможності за рахунок поодиноких громад.

Емпіричний аналіз динаміки індексу податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад доцільно доповнити аналізом залежності

терміну існування об'єднаної територіальної громади та темпом росту індексу податкоспроможності (рис. 3).

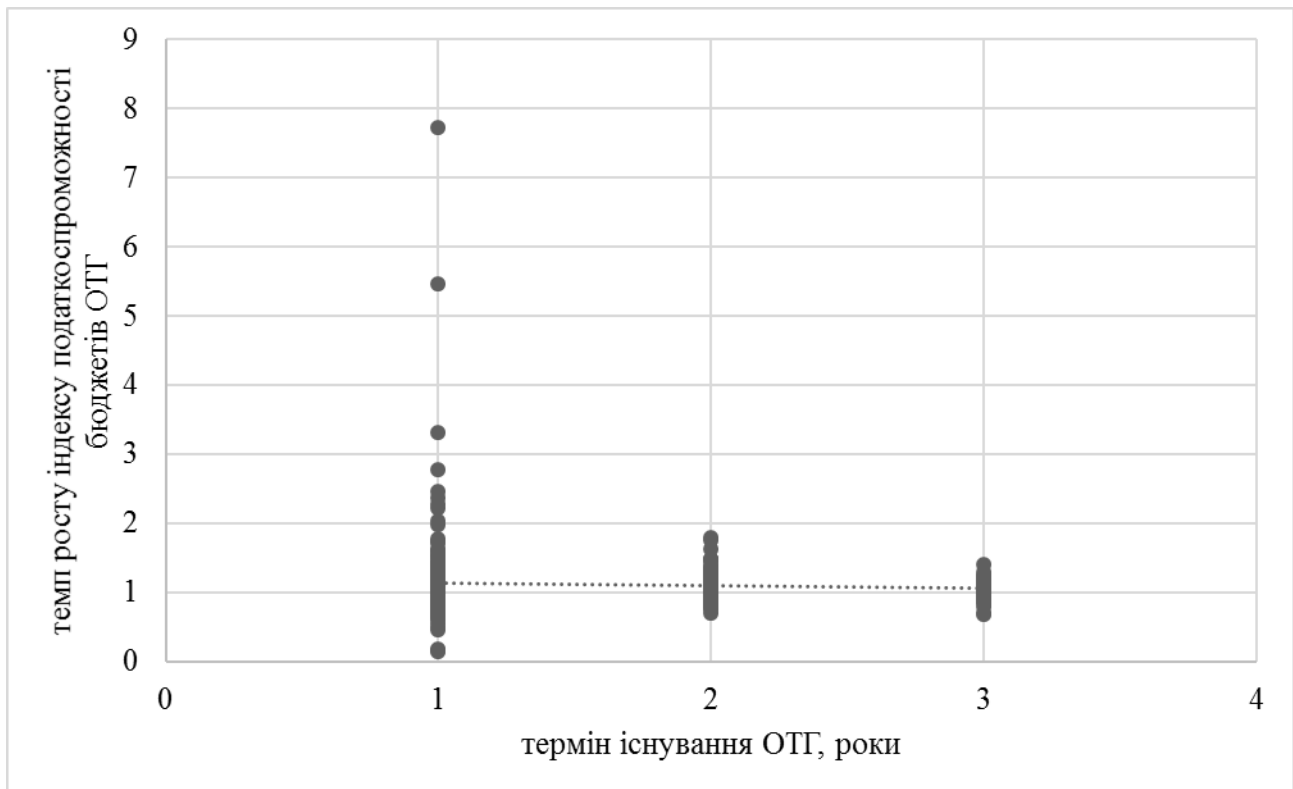


Рис. 3. Розподіл бюджетів об'єднаних територіальних громад за терміном їх існування та темпом росту індексу податкоспроможності

Джерело: побудовано автором за даними Міністерства фінансів України

Сучасний стан розподілу об'єднаних територіальних громад за терміном їх існування та темпом росту індексу податкоспроможності має такі особливості:

– бюджети об'єднаних територіальних громад, які створені у 2017 році, виявилися найбільш неоднорідними за значенням темпу росту індексу податкоспроможності ($R = 7,59, \sigma = 0,55, V_{\sigma} = 47,89\%$), що стало наслідком зростання індексу бюджету Селищенської сільської ОТГ у 7,73 разів, Таїровської селищної ОТГ – 5,47 разів, Званівської сільської ОТГ – 3,31 рази, Березівської міської ОТГ – 2,78 рази, Малолюбашанської сільської ОТГ – 2,36 рази за умови, що лише перші дві територіальні громади суттєво змінили рівень податкоспроможності бюджетів;

– бюджети об'єднаних територіальних громад, які створені у 2015 та 2016 роках, виявилися однорідними за значенням темпу росту індексу

податкоспроможності (2015 рік: $R = 0,74, \sigma = 0,10, V_{\sigma} = 9,13\%$; 2016 рік: $R = 1,09, \sigma = 0,14, V_{\sigma} = 13,14\%$). Середньорічний темп приросту індексу податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад, які створені у 2015 році становив 6,2 %, 2016 році – 9,3 %.

Таким чином, доведено обернену залежність між термінами існування об'єднаних територіальних громад та темпом росту індексу податкоспроможності їх бюджетів.

Висновки. Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що утвердження об'єднаних територіальних громад як добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст вимагає належного їх фінансового забезпечення. Рівень індексу податкоспроможності об'єднаних територіальних громад у 2015-2018 роках збільшився за рахунок однорідного збільшення у перших роках та неоднорідного збільшення у останньому році. Недоліками сучасного стану податкоспроможності об'єднаних територіальних громад є дотаційність $\frac{3}{4}$ бюджетів об'єднаних територіальних громад, високий рівень диференціації за рівнем індексу податкоспроможності та темпом його приросту.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
5. Воскресенська Т. І. Фінансово-економічні перспективи територіального об'єднання громад / Т. І. Воскресенська, М. В. Ольшанська // Бізнес Інформ. – 2016. – № 10. – С. 308-313
6. Довгань Л. П. Формування фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад / Л. П. Довгань, Л. О. Першко // Наукові записки

Національного університету "Острозька академія". Серія : Економіка. – 2018. – № 11. – С. 122-126.

7. Коломієць Т. В. Податкова спроможність як показник рівня фінансової автономії територіальної громади / Т. В. Коломієць, Х. О. Патицька // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – Вип. 4. – С. 14-17.

8. Олексюк Г. В. Концептуально-структурні моделі ендogenous потенціалу об'єднаних територіальних громад як передумова підвищення їх конкурентоспроможності / Г. В. Олексюк, Н. М. Лисяк, Н. М. Попадинець // Економіка України. – 2019. – № 3. – С. 52-70.

9. Фінансове забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / М. П. Бадида та ін. ; за заг. ред. Д. В. Гризоголазова. – Ужгород : Патент, 2017. – 399 с.

10. Раделицький Ю. О. Місцеві бюджети в умовах поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія / Ю. О. Раделицький. – Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2018. – 312 с.

11. Громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/gromada>

REFERENCES

1. Budget Code of Ukraine 08.07.2010 № 2456-VI, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

2. Tax Code of Ukraine 02.12.2010 № 2755-VI, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

3. Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" 05.02.2015 № 157-VIII, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>

4. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine " On Approval of the Methodology for the Formation of Capable Territorial Communities" 08.04.2015 № 214, available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248623211>.

5. Voskresenska T. I., Olshanska M. V. (2016). Finansovo-ekonomichni perspektyvy terytorialnoho obiednannia hromad [The financial-economic prospects of the territorial association of communities] *Biznes Inform.* [Business inform]. №10. P. 308-313 [in Ukrainian]

6. Dovhan L. P., Pershko L. O. (2018). Formuvannia finansovoi spromozhnosti obiednanykh terytorialnykh hromad [Formation of the united territorial communities' financial ability]. *Naukovi zapysky Natsionalnoho universytetu "Ostrozka akademiia". Serii : Ekonomika* [Scientific Notes of Ostroh Academy National University, "Economics" series]. №11. P.122-126. [in Ukrainian]

7. Kolomiets T. V., Patytska Kh. O. (2015). Podatkova spromozhnist yak pokaznyk rivnia finansovoi avtonomii terytorialnoi hromady [The tax capacity as an indicator of financial autonomy of of the territorial communities]. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy* [Socio-economic problems of the modern period of Ukraine]. №4. P. 14-17. [in Ukrainian].

8. Oleksiuk H. V., Lysiak N. M., Popadynets N. M. (2019). Kontseptualno-strukturni modeli endogenousho potentsialu obiednanykh terytorialnykh hromad yak

peredumova pidvyshchennia yikh konkurentospromozhnosti [Conceptual and structural models of endogenous capacity of the consolidated territorial communities as a precondition for increasing their competitiveness]. *Ekonomika Ukrainy* [Economy of Ukraine]. №3. P. 52-70. [in Ukrainian].

9. Hryzohlazov D. V. (Ed.). (2017). *Finansove zabezpechennia rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini : monohrafiia* [Financial support for the development of local self-

10. Radelytskyi Yu. O. (2018). *Mistsevi biudzhety v umovakh pohlyblennia finansovoi detsentralizatsii v Ukraini : monohrafiia* [Local budgets in the context of deepening financial decentralization in Ukraine. Monograph]. Lviv, 312 p.[in Ukrainian].

11. Communities, available at: <https://decentralization.gov.ua/gromada>