



<https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.06.078>

УДК 33.332. 332.1

JEL: R58, H71, H75

Г.В. ВОЗНЯК, д-р екон. наук, с. н. с.,

пров. н. с. відділу регіональної фінансової політики

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

вул. Козельницька, 4, Львів, Україна, 79026

e-mail: gvoznyak@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2001-0516>

Х.О. ПАТИЦЬКА, к. е. н., с. н. с. відділу регіональної фінансової політики

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

вул. Козельницька, 4, Львів, Україна, 79026

e-mail: pelechata@meta.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2871-7540>

ФІНАНСИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОШИРЕННЯ ПАНДЕМІЇ: ПРОБЛЕМНО ОРІЄНТОВАНИЙ АНАЛІЗ З УРАХУВАННЯМ ПОВЕДІНКОВИХ АСПЕКТІВ *

Проаналізовано процеси формування і використання фінансових ресурсів територіальних громад України в умовах пандемії COVID-19. Наголошено на особливостях прояву коронакризи на місцевому рівні. Виявлено тенденції впливу пандемії на фінансові індикатори територіальних громад у розрізі обраних груп. Ідентифіковано проблеми, які негативно впливають на зміцнення фінансової спроможності громад. Окреслено напрями мінімізації негативного впливу пандемії на підставі постулатів поведінкової економіки на місцевому рівні.

Ключові слова: пандемія; територіальні громади; органи місцевого самоврядування; фінанси територіальних громад; поведінкова економіка; формування; використання.

Фінансово-економічна криза, спричинена поширенням пандемії COVID-19, характеризується безпрецедентним масштабом і є унікальною як у контексті впливу на сфери життєдіяльності людини, так і в частині територіального поширення. Попри сильні короточасні соціальні, економічні та політичні

* Статтю підготовлено в рамках проекту «Фінансові детермінанти забезпечення економічного зростання регіонів і територіальних громад на засадах поведінкової економіки» (державний реєстраційний № 2020.02/0215), що виконується за підтримки НФДУ (Конкурс «Підтримка досліджень провідних та молодих учених»).

Ц и т у в а н н я: Возняк Г.В., Патицька Х.О. Фінанси територіальних громад України в умовах поширення пандемії: проблемно орієнтований аналіз з урахуванням поведінкових аспектів». *Економіка України*. 2021. № 6. С. 78—98. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.06.078>

шоки, ця криза матиме й довгострокові наслідки для економіки (як-то у сфері розвитку людського капіталу, зміни продуктивності праці, публічного управління та фінансів, у тому числі за рахунок іншої поведінки людей, активізації процесу цифровізації тощо).

За оцінками експертів ОЕСР, які досліджують наслідки впливу COVID-19 на економіку країн світу¹, одним з ключових викликів у сучасних умовах є характер реакції національних урядів на кризові явища: здебільшого вона сфокусована на подоланні найгостріших «точкових» проблем і має короткострокову перспективу, а це вказує на те, що така поведінка несе загрозу втрати стійкості соціально-економічних систем на різних рівнях у довгостроковому періоді. Інший аспект прояву впливу пандемії — асиметрична дія на різні типи територій (наприклад, у США, якщо на перших етапах виникнення кризи осередками ураження були великі міста-мегаполіси, то в подальшому ситуація змінилась, і в другій половині 2020 р. на «передові» позиції вийшли сільські округи з нижчим рівнем густоти населення і віддалені від великих міських центрів)². Очевидно, що така ситуація потребує вертикальної координації та збалансованого підходу до боротьби з кризою та її наслідками.

Дана проблема не обійшла стороною і Україну, яка, як і весь світ, на початку 2020 р. стикнулася з новими викликами — глобальним карантинном і соціально-економічною кризою, яка є нетиповою за своєю суттю. Пандемія в сукупності із запровадженими урядом заходами щодо стримування і поширення вірусу призвели до відчутних негативних наслідків в економіці України: згорання економічної діяльності підприємств (найбільше — в роздрібній торгівлі, промисловості й у галузі транспортних перевезень та сфері туризму), нагромадження боргів, згорання робочих місць, падіння попиту на продукцію власного виробництва, скорочення обсягів експорту, руйнування ланцюгів постачання, зростання прихованого безробіття, зменшення заощаджень, зниження інвестиційної активності тощо. При цьому невизначеність і негаразди у всіх сферах життя фокусують увагу на аномалії прийняття інвестиційних, фінансових, управлінських та інших рішень на різних рівнях управління і можуть свідчити про поведінкові зміни та несприйняття економічними агентами таких політик, а відтак, і спричинити кризу довіри.

У цьому сенсі науковий інтерес викликають питання зміцнення фінансової спроможності територіальних громад (ТГ) України як запоруки їх збалансованого розвитку. Особливої уваги вимагає обґрунтування можливих напрямів мінімізації негативного впливу пандемії на фінансово-економічний стан ТГ і прийняття управлінських рішень на локальному рівні з опорою на наукову базу поведінкової економіки.

Окреслена тематика, з огляду на свою значущість, перебуває у фокусі наукових досліджень представників економічної та фінансової науки. Так,

¹ The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government. Tackling coronavirus (COVID-19): Contributing to a global effort / OECD. — 2020. — Nov. 10 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government (дата звернення: 18.02.2021).

² Там само.

досліджуючи вплив кризи на економіку, Я. Жаліло і Л. Лісогор зауважують, що криза супроводжується змінами в стандартах поведінки економічних суб'єктів, які призводять до неочікуваних реакцій на важелі економічної політики, змінюють конкурентне середовище й зумовлюють переформатування бізнес-моделей [1]. На думку А. Олешко, «...ефективність заходів антикризової політики залежить від масштабів стимулюючої державної політики, спрямованої на збільшення видатків на фінансування охорони здоров'я, реалізацію експансивної монетарної політики, надання податкових преференцій бізнесу та захист уразливих верств населення» [2]. Помилки, яких припускаються суб'єкти економіки в умовах сьогодишньої пандемії, аналізуються й обґрунтовуються в дослідженні Н. Рубіні [3]. Попри певні напрацювання щодо даної проблематики на макрорівні, питання впливу пандемії на фінансові процеси в територіальних громадах в умовах існуючих викликів і загроз мають фрагментарний характер і є недостатньо дослідженими, а отже, потребують додаткового вивчення й обговорення.

З огляду на це, **мета статті** — здійснити проблемно орієнтований аналіз формування і використання фінансів територіальних громад України в умовах поширення пандемії з урахуванням наукових засад поведінкової економіки.

Сьогодні аналіз стану фінансів ТГ у першу чергу вимагає врахування впливу пандемії на поведінку суб'єктів економіки. Не секрет, що в умовах карантину та соціального дистанціювання сформувалися нові поведінкові норми і звички. З великою імовірністю в постковідному періоді значна їх частина перейде до категорії поведінкових закономірностей. Серед найбільш помітних змін у поведінці суб'єктів економіки в умовах кризи COVID-19 — соціальне дистанціювання і стрімка цифровізація, наслідком яких стало, зокрема, поширення віддаленої зайнятості, дистанційної освіти тощо. До того ж, зважаючи на «нестандартність» впливу пандемії, доцільно врахувати поведінкові аспекти в контексті аналізу фінансів ТГ, а саме: наскільки ефективно і вчасно реагує держава на прояви пандемії, чи здатні суб'єкти економіки (представники бізнесу, населення та ін.) раціонально оцінювати ризики і можливості, які відкриваються перед ними (спроможність до адаптації стратегії ведення бізнесу, усвідомлення зміни умов зайнятості, взаємодія з владою) тощо?

Проведені дослідження доводять, що боротьба з викликами пандемії стала неабияким стресом для новоутворених об'єднаних територіальних громад, і Україна в цьому аспекті не виняток. Правдою є й те, що вплив кризи COVID-19 на розвиток місцевих фінансів різниться між окремими країнами, регіонами і територіальними громадами. Можна погодитися з думкою експертів³, котрі вважають, що наслідки такого впливу найбільше залежать від: рівня децентралізації (особливо щодо розподілу видаткових повноважень, оскільки функції територіальних громад в управлінні кризою та забезпеченні власного розвитку істотно залежать від покладених на них повноважень); структури доходів місцевих бюджетів (особливо від їх чутливості до економічних коливань); ступеня «фіскальної гнучкості» (спроможності органів місцевого самоврядування пристосувати власні бюджети до кризових умов); фінансових умов розвитку територіальної громади (поточ-

³ Там само.

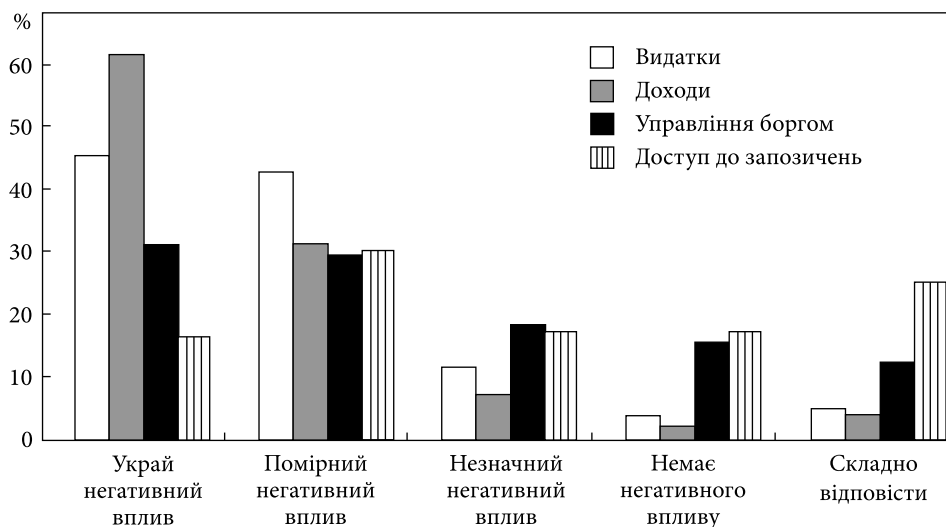


Рис. 1. Очікування респондентів — представників регіональних і місцевих органів управління у 24 країнах ЄС щодо впливу кризи COVID-19 на місцеві бюджети станом на 2020 р. Джерело: побудовано авторами за: Share your experience: How is COVID-19 affecting regions and cities? / European Committee of the Regions. — 2020. — May 06 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/ECON-cor-oecd-survey-covid-19.aspx> (дата звернення: 08.02.2021).

ний баланс бюджету, місцевий борг, бюджетні резерви тощо); обсягів, стабільної та ефективної бюджетної підтримки розвитку ТГ з боку органів вищих рівнів управління. Посилення чи нівелювання ризику втрати фінансової спроможності територіальних громад залежить від специфіки функціонування системи публічного управління в державі (що включає вертикальне координування дій у процесі протидії пандемії) та особливостей соціально-економічного розвитку самих ТГ.

Світові тенденції зміцнення місцевих фінансів територіальних громад в умовах пандемії (спільне опитування Комітету регіонів ЄС і ОЕСР 300 представників регіональних та місцевих органів управління у 24 країнах ЄС) указують на негативні очікування щодо формування та виконання місцевих бюджетів у коротко- та середньостроковій перспективі з падінням рівня доходів і зростанням видатків (рис. 1).

Прогнозується значне падіння податкових надходжень (під якого очікується у 2021—2022 рр.), що неминуче призведе до зниження фінансової спроможності регіонів і територіальних громад. Цікаво, що при цьому зростають очікування представників регіональних та місцевих органів управління на фінансову підтримку з центру⁴, що свідчить про поведінку «перекладання відповідальності» з боку органів місцевого самоврядування і акцентування на ролі держави як суб'єкта забезпечення економічної та соціальної безпеки громадян.

⁴ Share your experience: How is COVID-19 affecting regions and cities? / European Committee of the Regions. — 2020. — May 06 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/ECON-cor-oecd-survey-covid-19.aspx> (дата звернення: 08.02.2021).

Проблема несистемного характеру і короткострокової перспективи реакції органів управління різних рівнів на кризу, на наш погляд, зумовлена такими когнітивними особливостями, як «упередження заднього огляду» та ефект «соціального праймінгу», що дає змогу визначити вплив на прийняття рішень соціальних чинників і складнощі з адекватністю реакції на фактичні події, якими в сучасних умовах є фінансово-економічна та епідеміологічна кризи. Крім того, впливом цих поведінкових чинників пояснюється «перекладання відповідальності» органів місцевого самоврядування на державу як суб'єкта забезпечення економічної та соціальної безпеки громадян: в умовах неспроможності комплексного бачення загроз і ризиків така поведінка виступає «захисною реакцією».

Територіальний аналіз поширення пандемії ОЕСР засвідчив, що серед громад, які найбільше постраждали від коронакризи, є ті, економіку яких сформовано навколо туристичної галузі, а також великі міста — центри регіонів і столиці країн, де порівняно високий ризик порушення створених ланцюгів доданої вартості й виробничих процесів. Натомість «пом'якшувальним» фактором негативного впливу кризи на економіку великих міст і джерелом «нових можливостей» є використання потенціалу віддаленої роботи, що передбачає дистанціювання працівника з можливістю виконання покладених на нього обов'язків⁵.

Фінанси новоутворених територіальних громад України на початку 2020 р. опинились у новій системі ризиків, спричинених поширенням пандемії, що не могло не позначитися на процесах формування їх місцевих бюджетів. Проведений аналіз місцевих фінансів у розрізі міст обласного значення, міських, селищних і сільських ТГ (усього 42 ТГ з усіх областей України) у період 2019—2020 рр. (тобто до і під час епідемії) дозволив зробити певні узагальнення.

Таблиця 1. Динаміка доходів бюджетів ТГ України у 2019—2020 рр.

ТГ	Доходи (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) (грн/особу)		Темп при- росту (%)	Міжбюджетні трансферти (грн/особу)		Темп при- росту (%)	Податкові надходження (грн/особу)		Темп при- росту (%)
	2019	2020		2019	2020		2019	2020	
Міста обласного значення	11 850,9	10 476,8	88,4	3 704,2	2 031,8	54,9	7 124,7	7 642,8	107,3
Міські	8 447,5	8 534,6	101,0	3 535,7	3 369,7	95,3	4 487,4	4 726,0	105,3
Селищні	9 195,6	8 721,7	94,8	4 584,8	3 765,1	82,1	4 262,2	4 505,5	105,7
Сільські	9 621,6	9 535,5	99,1	4 981,7	4 207,3	84,5	4 272,8	4 471,6	104,7
У серед- ньому	9 778,9	9 317,1	95,8	4 201,6	3 462,6	81,6	5 036,8	5 336,5	105,7

Джерело: тут, рис. 2, 4, 6 і табл. 2 складено авторами за: Державний веб-портал бюджету для громадян / Open Budget [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://openbudget.gov.ua>

Доходи місцевих бюджетів ТГ. Аналіз доходів місцевих бюджетів ТГ на одну особу за обраний період (табл. 1) засвідчив їх зниження у 2020 р. порівняно з попереднім роком у середньому на 4,2 процентного пункту — з 9778,9 до 9317,1 грн. У розрізі груп громад (міста обласного значення, міські, селищні та сільські ТГ) найбільше падіння доходів було зафіксовано в бюджетах великих міст.

Причиною зниження доходів бюджетів ТГ є істотне зменшення обсягів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету. Причому, якщо по міських, селищних і сільських ТГ обсяг трансфертів у 2020 р. становив 87,3%, то до бюджетів великих міст надійшло лише 54,9% обсягу попереднього року. Щодо податкових надходжень, то їх зменшення не спостерігалось по жодній з груп ТГ, а податкові доходи на одну особу у 2020 р. в середньому становили 5336,5 грн, що було на 5,7 процентного пункту більшим, ніж у базовому періоді. У цілому в Україні у 2020 р. мало місце істотне скорочення (на 38,5% порівняно з 2019 р.) обсягів міжбюджетних трансфертів з державного до місцевих бюджетів. Серед основних причин є:

а) зміна механізму фінансування окремих видів видатків, а саме механізму використання бюджетних коштів, передбачених у державному бюджеті для виплати деяких видів допомоги, компенсацій, грошового забезпечення та оплати послуг окремим категоріям населення⁶; реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення⁷, згідно з якою фінансування надання медичних послуг забезпечується Національною службою здоров'я України;

б) скорочення окремих напрямів фінансування як реакція держави на вплив кризи COVID-19, зокрема: зменшення субвенції на заходи із забезпечення соціально-економічного розвитку окремих територій (на місця передано 56,7% від суми попереднього року); відсутність коштів у державному бюджеті на надання субвенції на формування інфраструктури ОТГ.

Міжбюджетні трансферти. Стосовно надходжень міжбюджетних трансфертів у розрізі обраних груп ТГ (рис. 2) слід зазначити, що найбільше падіння їх обсягів спостерігалось по бюджетах міст обласного значення (МОЗ), зокрема, ідеться про скорочення субвенції на забезпечення соціально-економічного розвитку окремих територій.

У 2020 р. надійшло лише 17% обсягу субвенції 2019 р., що значно менше (на 18,1 процентного пункту) від середнього по аналізованих групах значення. Відчутним є і скорочення інших видів трансфертів. Так, у 2020 р. з державного бюджету до бюджетів МОЗ надійшло лише 54,9% трансфертів порівняно з попереднім роком. З наведених даних випливає, що в процесі скорочення фінансової підтримки місцевих бюджетів в умовах кризи COVID-19 на державному рівні пріоритетним стало збереження фінансування ТГ з нижчим рівнем фінансової спроможності (міських, сільських, селищних ТГ). На-

⁶ Деякі питання виплати державної соціальної допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України № 1101 від 24.12.2019 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2019-%D0%BF#n13>

⁷ Деякі питання реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у 2020 році та I кварталі 2021 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 65 від 05.02.2020 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP200065.html

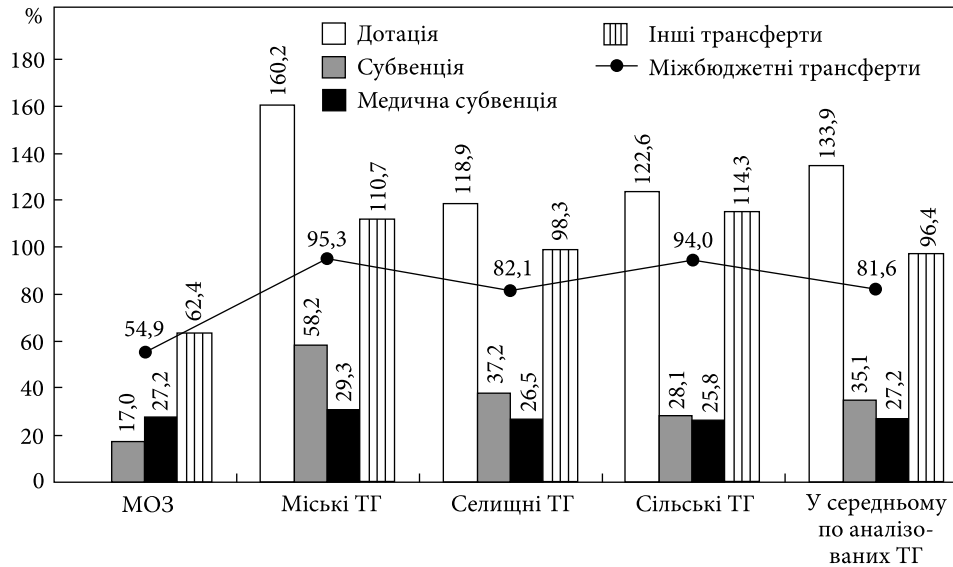


Рис. 2. Темп приросту міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до бюджетів ТГ у 2020 р. порівняно з 2019 р.

томість забезпечення соціально-економічного розвитку великих міст перекладено «на плечі» органів місцевого самоврядування. У цілому слід визнати, що саме великі міста найбільше постраждали від пандемії, ставши, по-перше, епіцентрами розвитку й поширення хвороби, по-друге, центрами боротьби з нею, що в підсумку негативно позначилося на соціальній та економічній складових життєдіяльності міського населення. Це підтверджують як міжнародні [3], так і вітчизняні дослідження [4], які вказують на зміну рівня абсолютної бідності у 2018—2020 рр. за типом місцевості (рис. 3). Саме у великих містах України очікувався найбільший приріст рівня абсолютної бідності у 2020 р. порівняно з 2019 р., адже найбільш негативний вплив криза справила на доходи мешканців великих міст.

Надходження від податків і зборів. Що ж стосується податкових надходжень до бюджетів ТГ, то у 2020 р. спостерігалось незначне зростання (порівняно з 2019 р.) у розрізі всіх основних видів податків (ПДФО — на 4,2 процентного пункту, акцизного податку — 7,9, єдиного податку — 4,9), за винятком плати за землю (надходження скоротилися на 3,4 процентного пункту) (табл. 2).

Однією з можливих причин зниження надходження плати за землю у 2020 р. порівняно з попереднім роком є прийняття відповідних Законів України⁸, згідно з якими в період з 1 по 31 березня 2020 р. цей податок не нарахову-

⁸ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України № 533-IX від 17.03.2020 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-20#Text>; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України № 540-IX від 30.03.2020 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>

вався і не сплачувався. Це зумовило, відповідно до розрахунків Міністерства фінансів України⁹, недонадходження до місцевих бюджетів 2,7 млрд грн. Зауважимо, що крім плати за землю ухвалені акти стосувались умов стягнення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (у період з 1 по 31 березня об'єкти нежитлової нерухомості, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, не були об'єктом оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), та єдиного податку (збільшено граничний обсяг доходу в контексті сплати єдиного податку і надано право органам місцевого самоврядування зменшувати вже прийняті ставки податку). У цілому внаслідок прийняття цих законів недонадходження до місцевих бюджетів становили 4,1 млрд грн¹⁰. При цьому, зважаючи на те, що держава «підтримала» мале і середнє підприємництво шляхом надання певних «поступок» щодо сплати місцевих податків і зборів (переклавши, таким чином, увесь тягар цієї «підтримки» на ТГ), механізму компенсації втрат місцевих бюджетів від прийнятих рішень не було передбачено, що свідчить про загрозу зниження рівня фінансової спроможності всіх ТГ (наприклад, у 2020 р. в розрізі 42 ТГ частка плати за землю в складі власних доходів бюджету становила в середньому 12%, а єдиного податку — 14,3%) і суттєвого падіння показника по громадах з високою часткою цих податків у власних доходах (в Україні є багато ТГ, місцеві бюджети яких більш як на 50% наповнюються завдяки надходженням від справляння місцевих податків).

Аналізуючи структуру доходів місцевих бюджетів ТГ, доречно звернути увагу на особливості надходжень від ПДФО та єдиного податку як ключових бюджетоформуєчих складових. Справа в тому, що аналіз динаміки помісячних надходжень ПДФО та єдиного податку до місцевих бюджетів України у 2019—2020 рр. (рис. 4) засвідчив, що, попри стрімке зростання в Україні у квітні 2020 р. кількості зареєстрованих безробітних (у чотири рази порівняно з березнем), зниження надходжень податків як реакції ринку праці на карантинні обмеження не відбулося.

⁹ Про розгляд звернення : Лист Міністерства фінансів України до Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» № 5-235 від 20.03.2020 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-12041/lyst_minfinu_shchodo_propozyciy_amu_vid_20.03.2020.pdf

¹⁰ Там само.

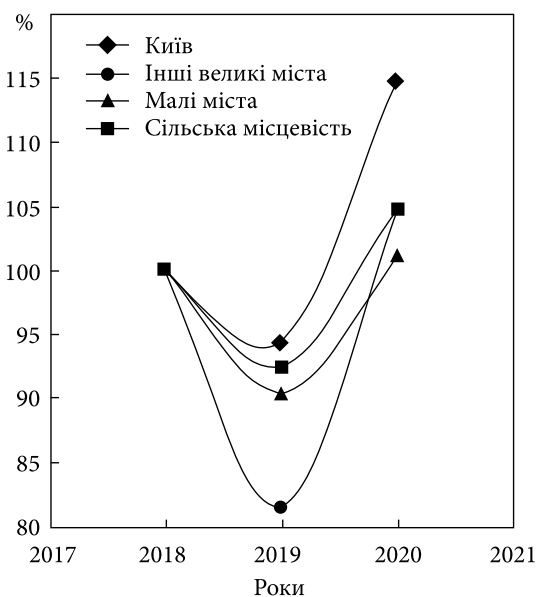


Рис. 3. Темп приросту рівня абсолютної бідності за типом місцевості у 2018—2020 рр., 2018 = 100%
Джерело: [4, с. 15].

Таблиця 2. Динаміка власних доходів ТГ на одну особу у 2019—2020 рр.

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

Дисонанс у відсутності причинно-наслідкового зв'язку між зростанням безробіття і надходженнями податків з доходів населення пов'язаний із закономірностями розвитку ринку праці в Україні (високим рівнем безробіття (9%); високим рівнем неформальної зайнятості (30—50%); низьким рівнем заощаджень і залежністю від грошових переказів трудових мігрантів (10% від ВВП); високою часткою низькокваліфікованих працівників у загальній чисельності зайнятих (19,1%)) [5], що і зумовили його реакцію на кризу. На нашу думку, відсутність стрімкого зниження надходжень ПДФО та єдиного податку до місцевих бюджетів у відповідь на економічні потрясіння зумовлена:

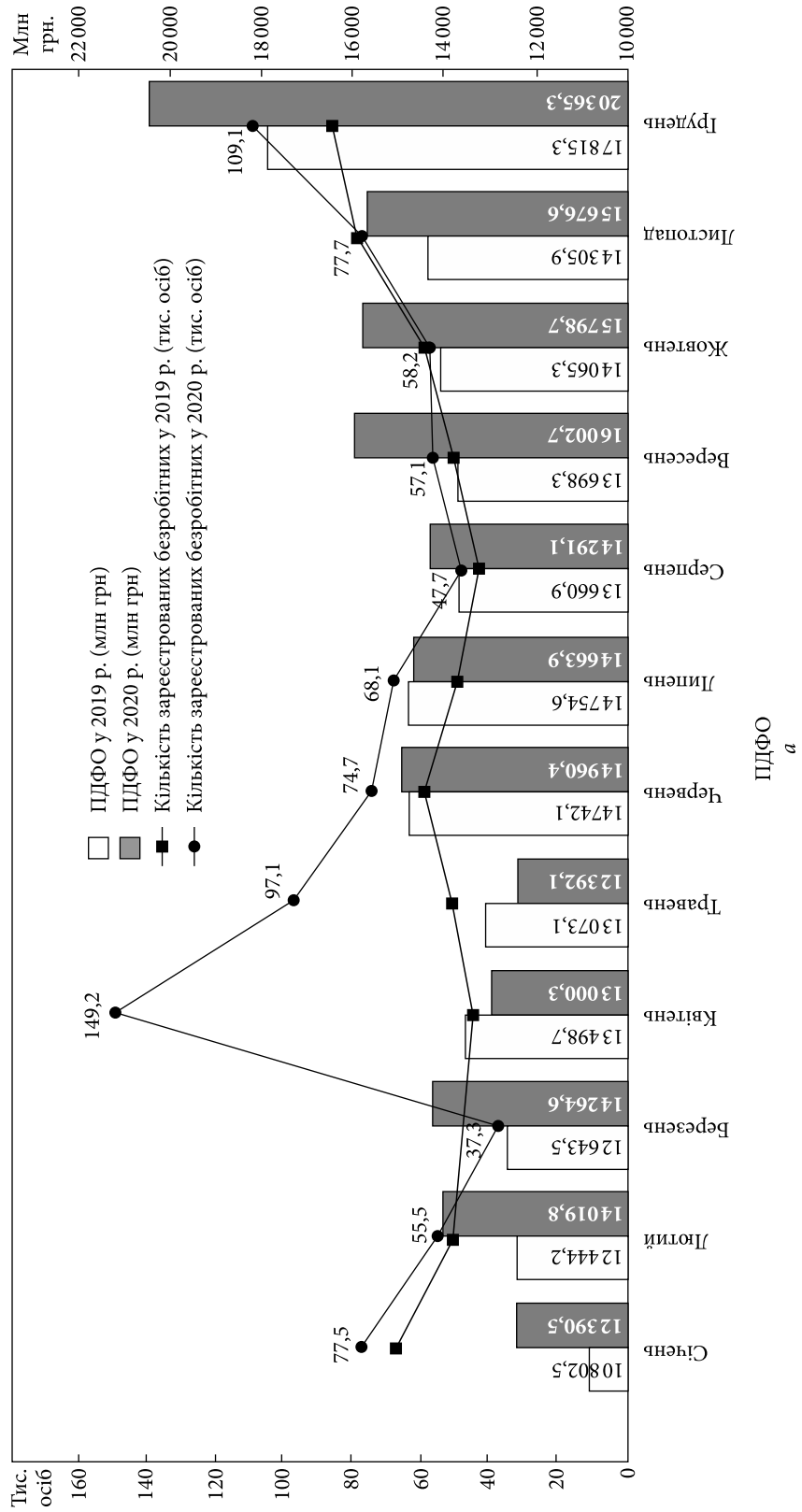
- високою часткою у складі ПДФО податку з доходів фізичних осіб, зайнятих у бюджетній сфері (школах, лікарнях, закладах культури, державних установах тощо). В умовах кризи такі особи не потрапили до групи ризику, здебільшого продовжували працювати й отримувати заробітну плату, часто лише змінюючи умови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

- як зауважують експерти ООН¹¹, найбільш негативний вплив в Україні криза COVID-19 справила на осіб, зайнятих у неформальній сфері (за даними соціологічних опитувань, у тіншовому секторі працюють 4—5 млн осіб, а за підрахунками Державної служби статистики України — 3,4 млн осіб [5; 6]), які не сплачують до бюджету податків, а відтак втрата ними роботи і доходу не впливає на показники надходження податків. Утім, зазначимо, що саме працівники неформального сектору стали «жертвами» кризи, адже, крім того, що багато хто з них був позбавлений джерела отримання доходів (втратив роботу, дохід у вигляді грошових переказів з-за кордону через повернення заробітчани, не зміг виїхати за кордон на сезонну роботу), ті, хто залишалися на робочих місцях, зазнали високого ризику зараження COVID-19, що пов'язано з часто незадовільними умовами зайнятості та проживання;

- в умовах кризи COVID-19 понад 3 млн осіб в Україні перебували в стані прихованого безробіття [5] — у процесі адаптації ринку праці до кризових умов з метою збереження більшості працівників та заощадження коштів роботодавці застосовували такі механізми, як неоплачувані або частково оплачувані відпустки (частка зайнятих, які одночасно брали відпустку за власний рахунок, у I кварталі 2020 р. зростає втричі й становила 0,6% [6]) і неповна зайнятість (якщо в березні 2020 р. неповний робочий день працювали лише 7% зайнятих, то у квітні — до 20%). Застосування цих механізмів ніяк не впливає на надходження податків у бюджет, оскільки ПДФО при переведенні особи на неповну зайнятість сплачується в повному обсязі.

Щодо єдиного податку, то, зважаючи на високий рівень неформальної зайнятості у сфері малого підприємництва та існуючі поведінкові закономірності в управлінні власним бізнесом (зокрема, такі когнітивні упередження, як помилка втоплених витрат, ефект наділення і ефект закріплення, які пояснюють, чому людина надає високої цінності тим об'єктам, якими

¹¹ COVID-19 in Ukraine: Impact on Households and Businesses : Analytical Report, October 2020. — 106 p. / UnWomen [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://eca.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/11/covid19-in-ukraine-impact-on-households--and-businesses> (дата звернення: 08.02.2021).



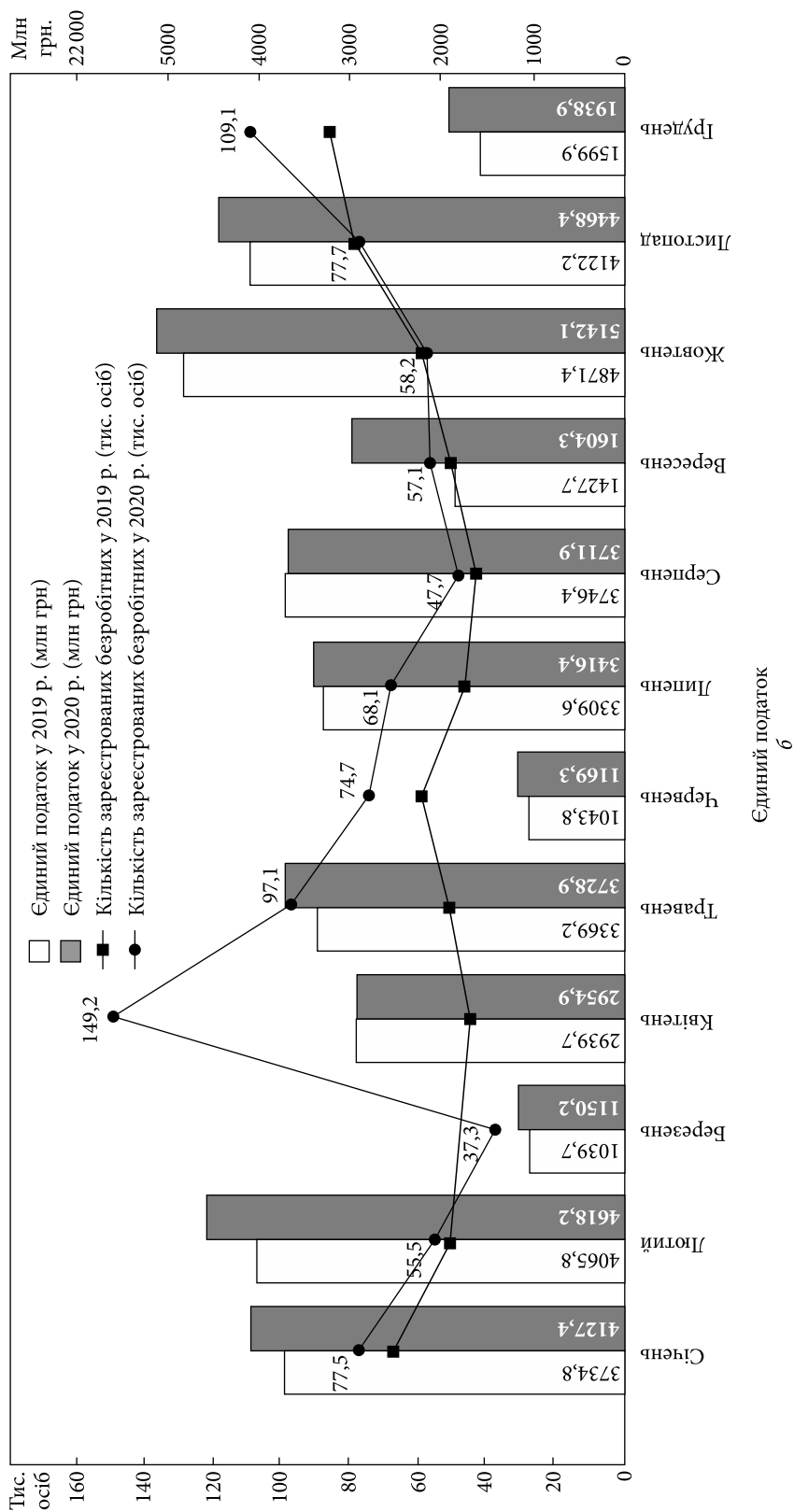


Рис. 4. Динаміка помісячних надходжень ПДФО та єдиного податку до місцевих бюджетів України у 2019 і 2020 рр.

володіє, управляє чи тривалий час користується), можна припустити, що в умовах кризи такі суб'єкти, намагаючись зберегти власну справу і скоротити витрати, звільняли в першу чергу тих працівників, які не були офіційно працевлаштовані, що і не вплинуло на обсяги акумульованого до місцевих бюджетів єдиного податку. Довідково додамо, що, за результатами опитування представників місцевого самоврядування ТГ, проведеного 19—25 квітня 2020 р. (рис. 5), лише 11% суб'єктів малого і середнього бізнесу готові повністю припинити діяльність в умовах кризи. Натомість переважна більшість опитаних (76%) очікує часткового короткострокового припинення діяльності такими суб'єктами з метою «вичікування» більш сприятливих умов, і лише 3% — що вони переорієнтують свою діяльність до нових умов (передусім, шляхом переходу на дистанційну роботу).

Здійснивши аналіз особливостей формування податкових доходів бюджетів ТГ, слід зауважити, що сьогодні існує необхідність у формуванні державних механізмів взаємодії та підтримки громадян з урахуванням поведінкових уявлень людей, що має безпосередній вплив на їх подальшу ефективність. На підтвердження даної тези зазначимо, що реальним інструментом підтримки найманих працівників, зайнятих у сферах діяльності, які найбільше постраждали від запровадження карантину (роздрібна торгівля, тимчасове розміщування, діяльність із забезпечення стравами і напоями, демонстрація кінофільмів, діяльність у сфері творчості, мистецтва та розваг, спорту, організація відпочинку і дозвілля), та фізичних осіб-підприємців мало б стати надання одноразової матеріальної допомоги в розмірі 8000 грн, яку, як планувалось, отримують близько 1 млн українців. Однак наданою можливістю скористалися всього 430 тис. осіб, тобто 43% від запланованої кількості, що, зважаючи на спричинені кризою COVID-19 скрутні обставини, є невисоким показником. На наш погляд, однією з проблем реалізації цієї ініціативи уряду є спосіб отримання такої допомоги, а саме — цифровізація доступу. Справа в тому, що в Україні лише 63% населення має банківський рахунок, а застосунок «Дія» — близько 4 млн користувачів. Отже, якщо керуватися міркуваннями Д. Сомана [7], «останньою милею» (тобто стримуючим фактором для одержання допомоги) і стала ідентифікація особи в кабінеті громадянина на ресурсі diia.gov.ua за допомогою електронного підпису або BankID, та ще і в стислі терміни.

Видатки бюджетів ТГ. Аналіз видаткової частини бюджетів ТГ України (рис. 6) свідчить про тенденцію до зниження обсягу видатків з 9591,9 грн на особу у 2019 р. до 8805,9 грн у 2020 р. (тобто на 7,6 процентного пункту), причому найбільшого скорочення зазнали видатки на економічну діяльність — 28,9 процентного пункту, і ця тенденція мала місце по всіх групах ТГ. Найбільше скорочення видатків знову спостерігалось по МОЗ (17,2 процентного пункту). Серед причин — скорочення трансфертів з державного бюджету на соціально-економічний розвиток окремих територій та субвенції на формування інфраструктури ТГ. Попри те, що станом на 1 січня 2021 р. немає детальної інформації про роль органів місцевого самоврядування в боротьбі з пандемією в Україні, поодинокі дослідження дозволяють стверджувати, що саме питання попередження поширення та боротьби з COVID-19 у 2020 р. стало пріоритетним для ТГ.

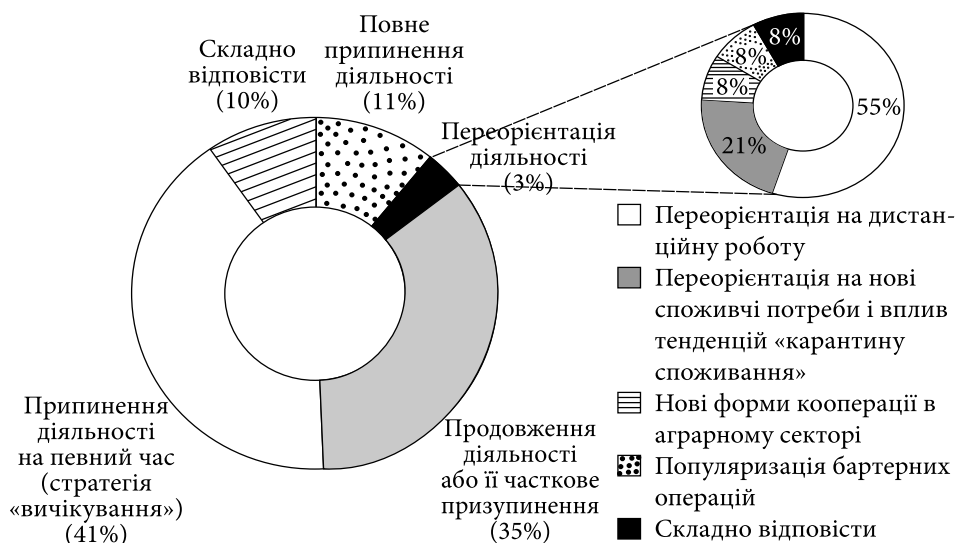


Рис. 5. Очікування представників місцевого самоврядування ТГ щодо впливу кризи COVID-19 на розвиток малого і середнього бізнесу

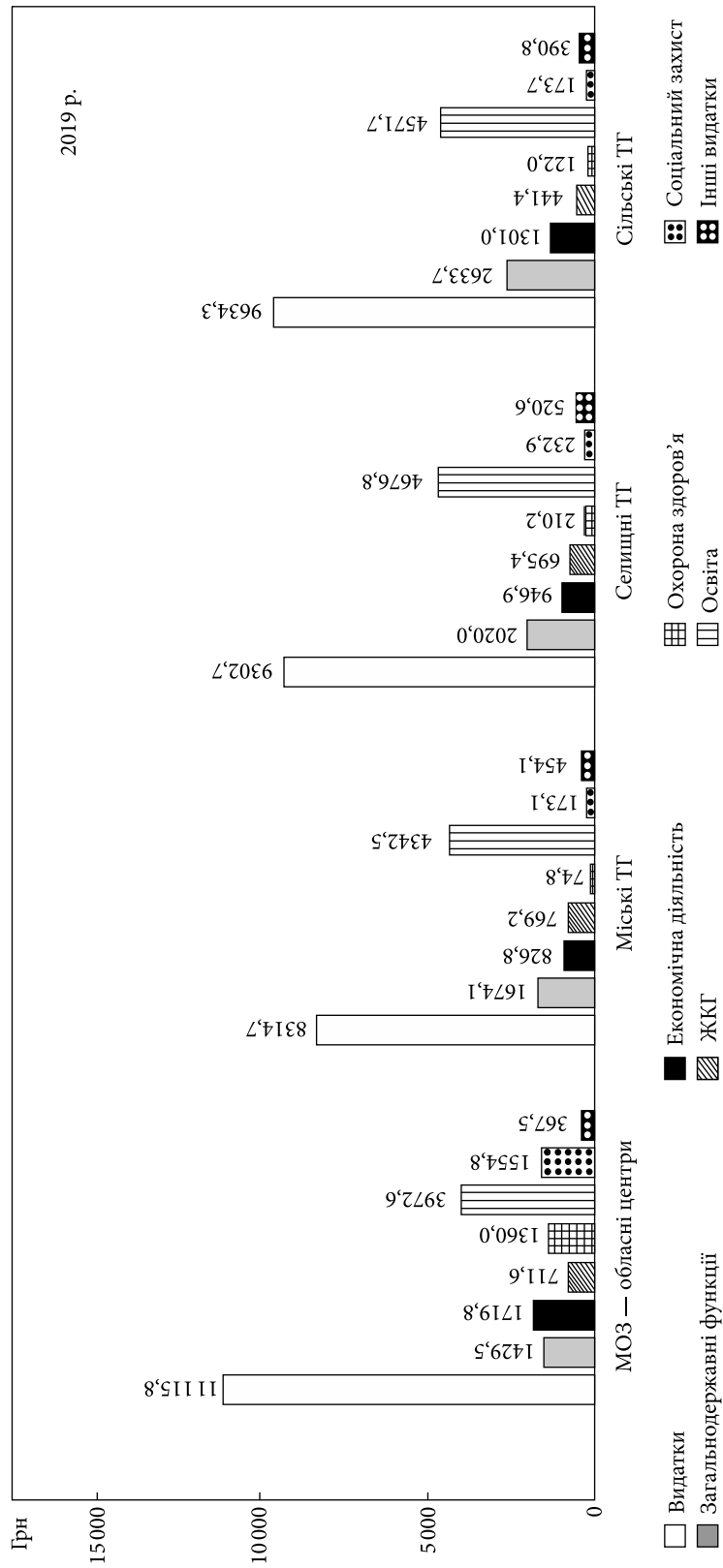
Джерело: складено авторами за: Результати опитування. Наслідки COVID-19 та карантинних заходів для ОТГ: Спільне дослідження DESPRO, Асоціації ОТГ, SKAT, Schweizerische Eidgenossenschaft / DESPRO [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/589/COVID-19_.pdf

Так, згідно з даними Рахункової палати¹² і досліджень Асоціації міст України¹³, з місцевих бюджетів на боротьбу з поширенням інфекції було направлено 10 263 млн грн, або 9,7% від усіх фінансових ресурсів, виділених на боротьбу з COVID-19 у 2020 р. Найбільше коштів було витрачено з бюджетів великих міст — обласних центрів (наприклад, тільки з бюджету Києва у 2020 р. на боротьбу з COVID-19 — 897,4 млн грн, а серед областей-лідерів — Одеська, Дніпропетровська, Харківська, Київська, Львівська області, тобто регіони, центрами яких є найбільші міста України). Це вкотре доводить, що саме великі міста стали епіцентрами боротьби з кризою COVID-19 у нашій країні. На підтвердження того, що на плечі місцевого самоврядування покладено «важку ношу» боротьби з наслідками пандемії, свідчать результати опитування працівників медичної галузі, які працювали в медичних закладах на території України (за винятком окупованих територій і АР Крим)¹⁴ (рис. 7).

¹² Оперативна інформація про видатки на боротьбу з Covid-19 / Рахункова палата: Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://public.tableau.com/views/COVID-19UKRAINE/sheet0?:language=en&:display_count=y&publish=yes&:origin=viz_share_link&fbclid=IwAR052v5cAdZcgBqHElO4zmrgrP9Kl-8GvScOpAxC8mKVakWWG98oJwuDAuI&:showVizHome=no#3 (дата звернення: 26.03.2021).

¹³ Основний тягар у боротьбі з Covid-19 лежить на місцевих бюджетах / Асоціація міст України. — 2020. — 29 квіт. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/novyna/osnovnuu-tyagar-u-borotbi-z-covid-19-lezhyt-na-miscevyh-byudzhetah> (дата звернення: 30.04.2021).

¹⁴ Боротьба із пандемією Covid-19 очима медиків: Національне дослідження / дослідницька компанія «Active Group» спільно з Всеукраїнським лікарським товариством та Асоціацією міст України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://activegroup.com.ua/wp-content/uploads/2021/01/210120_%D0%9B%D1%96%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%96_%D1%81%D1%96%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C.pdf



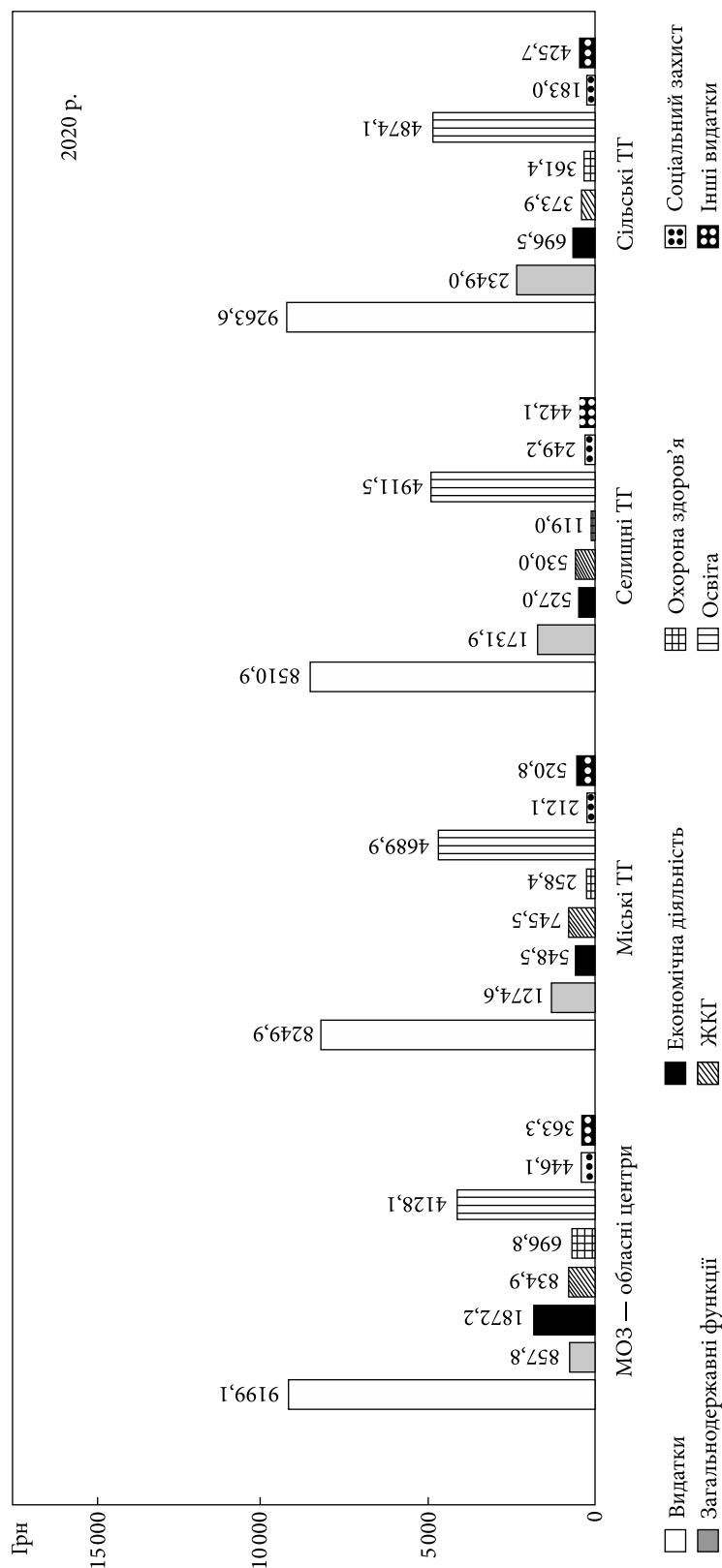


Рис. 6. Динаміка видатків з бюджетів ТГ України на одну особу у 2019 і 2020 рр.

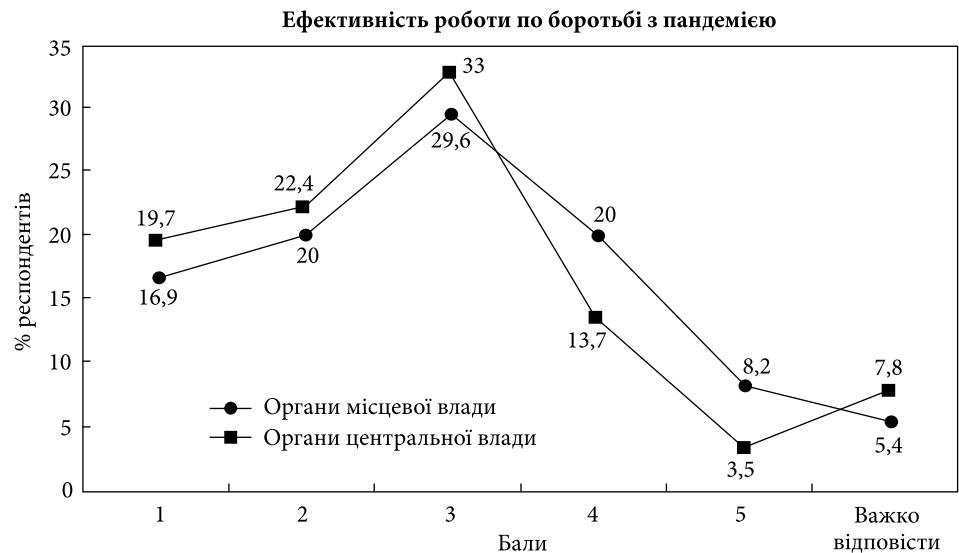
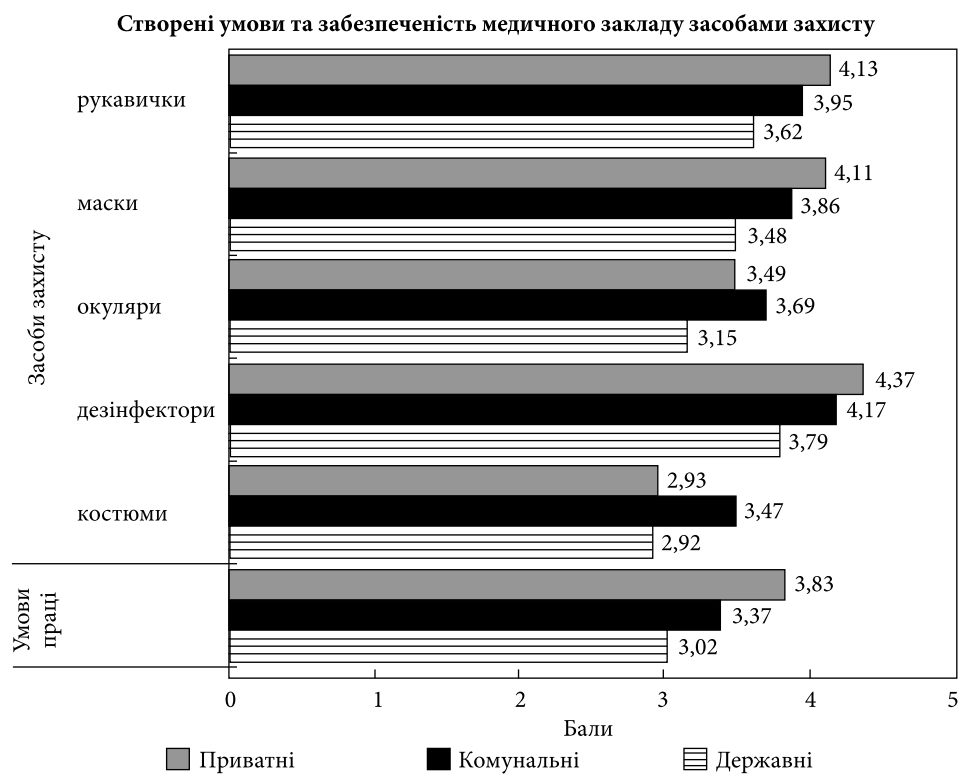


Рис. 7. Результати оцінювання медичними працівниками ефективності роботи по боротьбі з пандемією органів державної та місцевої влади (станом на січень 2021 р.)

Джерело: побудовано авторами за: Боротьба із пандемією Covid-19 очима медиків : Національне дослідження / дослідницька компанія «Active Group» спільно з Всеукраїнським лікарським товариством та Асоціацією міст України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://activegroup.com.ua/wp-content/uploads/2021/01/210120_%D0%9B%D1%96%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%96_%D1%81%D1%96%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C.pdf

Якщо порівнювати ефективність роботи по боротьбі з пандемією органів місцевої та державної влади, то, на думку респондентів, кращою є робота місцевої (середньозважений бал — 2,82), ніж державної (середньозважений бал — 2,55) влади. При цьому 28,2% опитаних медиків вважають, що дії органів місцевого самоврядування відповідають показникам «добре» і «відмінно». Натомість діяльність органів державної влади на такому рівні оцінили лише 17,2% респондентів. На нашу думку, серед причин такої оцінки діяльності органів державної та місцевої влади — налагоджена комунікація органів місцевого самоврядування з населенням ТГ, що дозволяє місцевим мешканцям відчувати себе учасниками процесу розвитку громади і забезпечує відповідний рівень їхньої поінформованості щодо вагомих питань. І, навпаки, системна комунікація між органами державної влади і населенням відсутня. Ця проблема відчутно актуалізувалась у період кризи COVID-19, і не лише у взаємодії держави з громадянами, а й держави з органами місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Таким чином, аналіз наслідків впливу пандемії на фінансову спроможність територіальних громад за окремими групами (міста обласного значення, міські, селищні та сільські ТГ) дозволяє зробити такі висновки та узагальнення.

По-перше, фінансово-економічна криза, спричинена пандемією COVID-19, є унікальною за своєю суттю (породжує зміни в поведінці людей та зумовлює нові тренди в розвитку економіки), а спричинені нею виклики набули системного характеру і вплинули на фінансову спроможність територіальних громад. Наслідки впливу пандемії на фінансові індикатори ТГ у розрізі обраних груп у 2020 р. проявилися в: скороченні фінансової підтримки великих міст (зменшено обсяги міжбюджетних трансфертів економічного спрямування); сповільненні приросту податкових надходжень за основними податками через часткове звільнення від сплати місцевих податків і зборів суб'єктів підприємництва в період карантину і відсутність механізму компенсації втрат місцевих бюджетів на державному рівні, що результувалося в зниження рівня фінансової спроможності ТГ і вплинуло на видаткову частину бюджетів ТГ; активізації органів місцевого самоврядування щодо протидії поширенню пандемії та високій готовності забезпечити функціонування критичної інфраструктури, виконання базових функцій та реалізацію додаткових заходів по боротьбі з кризою COVID-19; направленні власних фінансових ресурсів на фінансування соціальних послуг та боротьбу з пандемією.

По-друге, криза COVID-19 загострила низку проблем, які негативно впливають на зміцнення фінансової спроможності територіальних громад, а відтак, і на їх збалансований розвиток у цілому. Ідеться про: а) відсутність вертикальної координації та взаємоузгодженості дій органів державної влади і органів місцевого самоврядування в питаннях протидії наслідкам пандемії та забезпеченні розвитку територій; б) несистемний характер реакції місцевих органів влади на кризові явища, фокусування на подоланні найгостріших «точкових» проблем, що несе загрозу втрати стійкості соціально-економічних систем на різних рівнях у довгостроковому періоді; в) надмірну орієнтацію органів місцевого самоврядування на фінансування соціальних видатків і делегованих повноважень з

одночасним скороченням обсягів фінансових ресурсів економічного спрямування, що в умовах обмежених інвестиційних можливостей матиме негативні наслідки для сталого розвитку громад; г) низьку комунікацію органів місцевого самоврядування з мешканцями громад (особливо сільських) в умовах віддаленої роботи, що не сприяє розвитку електронних публічних послуг.

По-третє, за невизначеності та ризику посилюється необхідність у практичному застосуванні наукової бази поведінкової економіки на місцевому рівні. Виявлено вплив когнітивних, соціальних і психологічних чинників на прийняття рішень, що притаманно як окремим індивідам, так і групам осіб, а саме: обумовленість реакції органів управління різних рівнів на кризу когнітивними особливостями «упередження заднього огляду» та ефектом «соціального праймінгу», які проявляються в неспроможності комплексного бачення загроз і ризиків та поведінці перекладання відповідальності як «захисної реакції»; інший аспект, який в умовах пандемії значною мірою залежить від поведінкових реакцій суб'єктів економіки, — ринок праці. Так, у ситуації пандемії мають місце використання роботодавцями механізмів неповної зайнятості й неоплачуваних відпусток і згоди працівників на такі заходи задля збереження робочих місць і заощадження коштів; тенденції першочергового звільнення працівників, які не були офіційно працевлаштовані, задля збереження власного бізнесу; згоди працівників на погіршення умов праці та зростаючі ризики для здоров'я з метою збереження робочого місця; налагодження ефективної системної комунікації влади з населенням безпосередньо впливає на її сприйняття та оцінку дій, що на мові поведінкової економіки зумовлюється багатьма когнітивними упередженнями, наприклад, ефект фреймінгу, який і пояснює вплив способу і частоти подання інформації на прийняття рішень; існує гостра необхідність у формуванні державних механізмів взаємодії та підтримки громадян з урахуванням поведінкових уявлень людей, що має безпосередній вплив на їх подальшу ефективність; тощо.

По-четверте, мінімізації негативних тенденцій формування доходів і видатків місцевих бюджетів ТГ України, зумовлених наслідками пандемії (у тому числі через значне фінансування заходів по боротьбі з COVID-19 з місцевих бюджетів), сприятимуть: а) припинення практики перекладання вирішення питань державного рівня (якою є боротьба з наслідками пандемії) на органи місцевого самоврядування, що сприятиме фокусуванню уваги на питаннях місцевого значення і зменшенню не властивих місцевому самоврядуванню видатків; б) забезпечення одноразової допомоги підприємцям, а також найманим особам (які зазнали збитків через пандемію) з державного, а не місцевих бюджетів. На наш погляд, ініціатива уряду щодо виплати 8000 грн за рахунок державного бюджету і доплати до рівня середнього по області за рахунок місцевих бюджетів є нераціональною, хоча б через те, що ТГ мають різну фінансову спроможність. Крім того, не зрозуміло, з яких джерел фінансувати такі видатки, якщо бюджетами на 2021 р. такі видатки не передбачені. У цьому випадку недофінансувати що? Соціальну сферу? Власний розвиток і т. д.?

Звичайно, окреслені напрями не є вичерпними, а скоріше стосуються окремих аспектів даної проблематики. Предметом подальших наукових розвідок у контексті подолання наслідків пандемії для збалансованого розвитку ТГ буде пошук відповідей на запитання, зокрема, такі: Який вплив на економіку та фі-

нанси ТГ матиме зміна поведінкових закономірностей її суб'єктів? Чи буде поведінка економічних суб'єктів однаковою на різних територіях? Як нові звички індивідів вплинуть на життєдіяльність і добробут ТГ? Які заходи обмеження негативних наслідків для збалансованого розвитку ТГ слід застосовувати?

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Україна після коронакризи — шлях до одужання : наук. доп. ; [Я.А. Жаліло, Я.Б. Базиліук, Л.С. Лісогор та ін.] / Національний інститут стратегічних досліджень. — К. : НІСД, 2020. — 304 с.
2. Олешко А.А., Ровнягін О.В. Антикризисна політика національних держав у контексті подолання соціально-економічних наслідків COVID-19 // Ефективна економіка. — 2020. — № 4 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7780> (doi: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2020.4.9>) (дата звернення: 07.05.2021).
3. Roubini N. Coronavirus pandemic has delivered the fastest deepest economic shock in history // *The Guardian*. — 2020. — Mar. 25 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.theguardian.com/business/2020/mar/25/coronavirus-pandemic-hasdelivered-the-fastest-deepest-economic-shock-inhistory> (дата звернення: 08.03.2021).
4. Черенко Л.М., Полякова С.В., Шишкін В.С. та ін. Вплив коронавірусної кризи на бідність: перші наслідки для України / НАН України; Ін-т демогр. та соц. дослідж. ім. М.В. Птухи. — К., 2020 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://idss.org.ua/arhiv/poverty_forecast.pdf
5. Рой В., Жабінець О. Видимі та латентні наслідки COVID-19 для регулювання соціально-трудоких відносин в сфері МСБ України. SMEs. — К., 2020 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://federation.org.ua/podiitafakti/vidimi-ta-latentni-naslidki-covid-19-dlya-regulyuvannya-sotsialno-trudovikh-vidnosin-v-> (дата звернення: 08.03.2021).
6. Сахно Г., Заха Д., Репко М. Адаптація ринку праці України під час пандемії COVID-19: аналіз та рекомендації / Центр економічної стратегії [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://ces.org.ua/adaptivity-of-the-labour-market-in-ukraine-during-the-COVID-19-pandemic/> (дата звернення: 08.03.2021).
7. Soman D. *The Last Mile: Creating Social and Economic Value from Behavioral Insights*. — Toronto : Rotman-UTP Publishing, 2015. — 296 p.

Стаття надійшла 08.04.2021

REFERENCES

1. Zhalilo Ya., Bazylіuk Ya., Lisogor L. et al. Ukraine after the Coronavirus Crisis – The Way to Recovery. National Institute for Strategic Studies, Kyiv, NISS, 2020 [in Ukrainian].
2. Oleshko A., Rovnyagin A. Anti-crisis policy of national states in the context of overcoming the social and economic consequences of COVID-19. *Efficient Economy*, 2020, No. 4, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7780> (doi: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2020.4.9>) (accessed on: 07.05.2021) [in Ukrainian].
3. Roubini N. Coronavirus pandemic has delivered the fastest deepest economic shock in history. *The Guardian*, March 25, 2020, available at: <https://www.theguardian.com/business/2020/mar/25/coronavirus-pandemic-hasdelivered-the-fastest-deepest-economic-shock-inhistory> (accessed on: 08.03.2021).
4. Cherenko L., Polyakova S., Shyshkin V. et al. The Impact of the Coronavirus Crisis on Poverty: The First Consequences for Ukraine. NAS of Ukraine, Ptoukha Institute for Demography and Social Studies, Kyiv, 2020, available at: https://idss.org.ua/arhiv/poverty_forecast.pdf [in Ukrainian].
5. Roy V., Zhabinets O. Visible and latent consequences of COVID-19 for the regulation of social and labor relations in the field of SMEs of Ukraine. SMEs, Kyiv, 2020 available at: <http://federation.org.ua/podiitafakti/vidimi-ta-latentni-naslidki-covid-19-dlya-regulyuvannya-sotsialno-trudovikh-vidnosin-v-> (accessed on: 08.03.2021) [in Ukrainian].
6. Sakhno H., Zaha D., Repko M. Adaptivity of the labour market in Ukraine during the COVID-19 pandemic: Analysis and policy recommendations. Center for Economic Stra-

tegy, available at: <https://ces.org.ua/adaptivity-of-the-labour-market-in-ukraine-during-the-COVID-19-pandemic/> (accessed on: 08.03.2021) [in Ukrainian].

7. Soman D. *The Last Mile: Creating Social and Economic Value from Behavioral Insights*. Toronto, Rotman-UTP Publishing, 2015.

Received on April 8, 2021

Halyna Voznyak, Dr. Sci. (Econ.), Senior Researcher,
Leading Researcher of the Department of Regional Economic Policy
Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of the NAS of Ukraine
4, Kozelnytska St., Lviv, Ukraine, 79026
Khrystyna Patytska, PhD (Econ.),
Senior Researcher of the Department of Regional Economic Policy
Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of the NAS of Ukraine
4, Kozelnytska St., Lviv, Ukraine, 79026

FINANCES OF TERRITORIAL COMMUNITIES OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF SPREADING PANDEMIC: PROBLEM-ORIENTED ANALYSIS TAKING INTO ACCOUNT BEHAVIORAL ASPECTS

It is shown that the pandemic in Ukraine has caused new challenges and increased the risks to the sustainable progress of territorial communities, and quarantine measures have deepened the negative trends in strengthening of their financial capacity. The processes of formation and use of financial resources of territorial communities of Ukraine in the conditions of a pandemic are analyzed. Emphasis is placed on the peculiarities of the COVID-19 crisis at the local level (asymmetric impact on the development of territories, negative financial and economic effects, uncertainty in financial and management decisions). The tendencies of pandemic influence on financial indicators of territorial communities in the context of selected groups (cities of regional significance, urban, settlement and rural territorial communities) are revealed: reduction of financial support of local budgets from the state budget, slowdown of growth of tax revenues on basic taxes; reduction of financial resources to ensure the economic development of territories, etc. Problems that negatively affect the strengthening of financial capacity of communities are identified, including: lack of vertical coordination and coordination of actions of public authorities and local governments in addressing the effects of the pandemic and ensuring the development of territories; unsystematic nature of the reaction of local authorities to the crisis; excessive orientation of local governments to finance social expenditures and delegated powers while reducing the amount of economic direction; low communication of local governments with residents of communities (especially rural) in the conditions of remote work. The influence of cognitive, social and psychological factors on decision-making is proved, which is peculiar both to individuals and groups of persons in the part of: substantiation of non-systemic character and short-term perspective of reaction of governing bodies of different levels to the crisis; underemployment of hired workers; establishing systematic communication between the authorities and residents; formation of effective mechanisms of interaction and support of citizens taking into account behavioral representations of people.

Keywords: *pandemic; territorial communities; local government agencies; finances of territorial communities; behavioral economics; formation; using.*