

СЕКЦІЯ 6 ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

DOI: 10.32999/ksu2307-8030/2019-36-18

УДК 336.14:352(447)

Височина А.В.*кандидат економічних наук,**старший викладач кафедри бухгалтерського обліку та оподаткування**Сумського державного університету*ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9490-1026>E-mail: a.vysochyna@uabs.sumdu.edu.ua

ОЦІНКА ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСТ НА ПРИКЛАДІ СУМСЬКОЇ ОБЛАСТІ¹

Статтю присвячено оцінці рівня фінансової спроможності міських бюджетів найбільших міст Сумської області (Суми, Глухів, Конотоп, Лебедин, Охтирка, Ромни, Шостка) за 2014–2018 рр. на основі показників, розроблених фахівцями Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві розвитку громад та територій України, а саме: власних доходів на одного мешканця; рівня дотаційності бюджетів; питомої ваги видатків на утримання апарату управління у власних доходах бюджету. Проведено порівняння не лише абсолютних значень кожного з ключових показників ефективності (КПІ) у розрізі міст та років, а й їхніх середніх значень та базисного темпу приросту. Проведений аналіз дав змогу виявити сильні сторони та вузькі місця у забезпеченні фінансової спроможності досліджуваних територіальних громад, а також на цій основі сформулювати конкретні рекомендації щодо нівелювання виявлених негативних аспектів.

Ключові слова: міський бюджет, місцеві фінанси, територіальна громада, фінансова децентралізація, фінансова спроможність.

Височина А.В. ОЦЕНКА ФИНАНСОВОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ГОРОДОВ НА ПРИМЕРЕ СУМСКОЙ ОБЛАСТИ

Статья посвящена оценке уровня финансовой состоятельности городских бюджетов крупнейших городов Сумской области (Сумы, Глухов, Конотоп, Лебедин, Ахтырка, Ромны, Шостка) за 2014–2018 гг. на основе показателей, разработанных специалистами Группы финансового мониторинга Центрального офиса реформ при Министерстве развития общин и территорий Украины, а именно: собственных доходов на одного жителя; уровня дотационности бюджетов; удельного веса расходов на содержание аппарата управления в собственных доходах бюджета. Проведено сравнение не только абсолютных значений каждого из ключевых показателей эффективности (КПИ) в разрезе городов и лет, а и их средних значений и базисного темпа прироста. Проведенный анализ позволил выявить сильные стороны и узкие места в обеспечении финансовой состоятельности исследуемых территориальных общин, а также на этой основе сформулировать конкретные рекомендации по нивелированию выявленных негативных аспектов.

Ключевые слова: городской бюджет, местные финансы, территориальная община, финансовая децентрализация, финансовая состоятельность.

Vysochyna Alina. ASSESSMENT OF THE FINANCIAL CAPACITY OF THE CITIES ON THE EXAMPLE OF THE SUMY REGION

Local finance system in Ukraine changes considerably and rapidly during the last decade (namely, adoption of the Tax Code and transformation of local taxes; transformation of fiscal equalization system etc.), but reform of fiscal decentralization is the most urgent one and is under the public and government scrutiny. The main objective of this reform is to build financially independent local communities and strengthen their financial capacity, though permanent monitoring of the reform results and correction of it based on the revealed shortcomings become an actual task. The article is devoted to the assessment of financial capacity level of the city budgets of the largest cities of Sumy region (Sumy, Glukhiv, Konotop, Lebedyn, Okhtyrka, Romny, Shostka) for 2014-2018 based on indicators developed by experts of the Financial Monitoring Department of the Central Office of Reforms of the Ministry of Local Communities and Territories Development of Ukraine. Research is based on the analysis of trends of change of such indicators as: 1) local budget own revenue per capita; 2) level of local budget dependence on state budget grants, which is calculated as a share of subsidies from state to local budget in total local budget revenue (it is better when actual value of this performance indicator is less than 30 %); 3) level of expansion of local authorities bureaucracy, which is calculated as a share of expenditures for the maintenance of the management apparatus in local budget own revenue (it is better when actual value of this performance indicator is less than 20 %). In the paper it is compared not only the absolute values of each of the Key Performance Indicators, but also their average values and baseline growth rate. Such multidimensional analysis of KPIs for measurement of local communities financial capacity allowing characterize common framework of local finance development in Sumy region. Besides, the analysis made it possible to identify the strengths and bottlenecks in ensuring the financial capacity of the investigated local communities, and on this basis to formulate specific recommendations to counteract the identified negative aspects.

Keywords: city budget, local finance, local community, financial decentralization, financial capacity.

Постановка проблеми. Становлення економічних відносин в Україні протягом останнього десятиліття ознаменувалося активізацією якісних трансформацій системи місцевих фінансів. За цей період зміни зазнала низка аспектів, що стосуються фінансового забезпечення функціонування територіальних громад,

зокрема: системи місцевих податків; складу доходів та видатків загального і спеціального фонду місцевих бюджетів; підходу до фінансового вирівнювання та ін., проте найбільш перспективною реформою у цій сфері сьогодні є реформа фінансової децентралізації, головним фокусом якої є забезпечення високого рівня

¹ Робота виконана у рамках держбюджетної науково-дослідної теми «Розробка науково-методичних засад та практичного інструментарію фінансової політики сталого розвитку об'єднаних територіальних громад» (номер державної реєстрації: 0117U003935)

фінансової спроможності територіальних громад, оптимізації aloкації фінансових ресурсів на мезорівні та формування фінансово самодостатніх та незалежних органів місцевого самоврядування. Таким чином, оцінювання поступу в контексті реалізації цілей реформи фінансової децентралізації є актуальним завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних та практичних аспектів забезпечення та оцінювання фінансової спроможності територіальних громад/міст присвячено праці таких вітчизняних дослідників, як: В.І. Варцаба, Е.В. Мулеса [1], Х.О. Патицька [2], С.В. Сембер, О.Г. Чубарь, К.С. Машіко [3], Н.О. Слободянюк, М.О. Коніна [4], Д.І. Шевченко [5] та ін. Аналізом світового досвіду досягнення фінансової незалежності територіальних громад у контексті реформи децентралізації займалися також закордонні науковці: Х. Бльохлігер [6], Т. Харт, Б. Велхем [7] та ін.

Ураховуючи динамічність трансформаційних процесів у сфері місцевих фінансів і необхідність перманентного моніторингу їх результатів, оцінювання фінансової спроможності міст у розрізі конкретної області залишається актуальним завданням попри існування певних теоретичних напрацювань у цьому напрямі, їх практична реалізація має дедалі вищу цінність, адже дає змогу виявити як сильні сторони, так і вузькі місця у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад, а також на цій основі сформулювати конкретні рекомендації щодо нівелювання виявлених негативних аспектів.

Метою статті є ідентифікація трендів зміни параметрів фінансової спроможності найбільших міст Сумської області у період після запуску реформи фінансової децентралізації, формалізація проблемних аспектів та перспектив.

Виклад матеріалу дослідження та його основні результати. Для моніторингу результатів реформи фінансової децентралізації, зокрема щодо оцінки фінансової спроможності територіальних громад, фахівцями Мінрегіону запропоновано використовувати такий набір ключових показників ефективності (КПІ):

- власні доходи бюджету на одного мешканця;
- рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах);

– питома вага видатків на утримання апарату управління у власних доходах бюджету [8].

Разом із тим установлено також орієнтовні цільові значення для деяких з приведених вище параметрів, а саме: рівень дотаційності бюджетів не повинен перевищувати поріг у 30%, тоді як питома вага видатків на утримання апарату управління у власних доходах бюджету не має бути вищою за 20%.

Практична реалізація даного дослідження передбачає аналіз динаміки показників фінансової спроможності найбільших міст Сумської області (Суми, Глухів, Конотоп, Лебедин, Охтирка, Ромни, Шостка) за 2014–2018 рр. Такий період спостереження вибраний у зв'язку з тим, що Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади було ухвалено урядом саме 1 квітня 2014 р.

Отже, у табл. 1 приведено дані щодо динаміки першого ключового показника ефективності.

Отже, найвищим рівнем забезпеченості власними доходами на одного жителя характеризується м. Суми та м. Ромни. У середньому за досліджуваний період для представлених семи найбільших міст Сумської області значення показника становить 2,69 тис. грн. Аналізуючи динаміку зміни показника власних доходи міських бюджетів на одного жителя, можна відзначити тенденцію до зростання даного параметра, проте найбільший базисний темп приросту зафіксовано у м. Ромни (220,00%), м. Шостка (192,99%) та м. Конотоп (190,45%), а найменший – у м. Охтирка (124,18%) та м. Суми (154,25%).

Динаміку наступного ключового показника ефективності наведено в табл. 2.

Аналізуючи дані табл. 2, можна зауважити, що жодне з найбільших міст Сумської області не можна вважати фінансово незалежним, адже порогове значення у 30% суттєво перевищено (середнє арифметичне значення з урахуванням усіх спостережень у розрізі досліджуваного показника становить 65,69%). Разом із тим найвищим рівнем фінансової залежності від дотацій із державного бюджету характеризуються міські бюджети міст Глухів, Лебедин та Шостка, тоді як найменшим – Суми та Конотоп.

Характеризуючи базисний темп приросту аналізованого показника у розрізі міст, варто відзначити

Таблиця 1

Динаміка власних доходів міських бюджетів на одного жителя найбільших міст Сумської області за 2014–2018 рр., тис. грн

Місто	2014	2015	2016	2017	2018	Середнє
м. Суми	2,53	2,89	4,20	5,44	6,42	4,30
м. Глухів	1,10	1,35	1,96	2,71	3,16	2,05
м. Конотоп	1,46	1,77	2,84	3,51	4,23	2,76
м. Лебедин	1,01	1,21	1,80	2,43	2,86	1,86
м. Охтирка	1,70	1,97	2,69	3,30	3,82	2,70
м. Ромни	1,51	2,07	3,11	4,01	4,84	3,11
м. Шостка	1,08	1,31	2,06	2,65	3,16	2,05

Таблиця 2

Рівень дотаційності міських бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах) найбільших міст Сумської області за 2014–2018 рр., %

Місто	2014	2015	2016	2017	2018	Середнє
м. Суми	40,26	53,24	51,97	48,80	47,08	48,27
м. Глухів	71,25	74,98	74,99	70,25	71,74	72,64
м. Конотоп	56,37	63,48	60,56	58,98	59,93	59,86
м. Лебедин	69,16	74,96	77,02	72,76	74,78	73,74
м. Охтирка	61,16	67,01	69,35	67,30	69,14	66,79
м. Ромни	64,85	64,20	66,11	64,08	64,63	64,77
м. Шостка	76,00	76,20	72,41	70,60	70,15	73,07

Таблиця 3

Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних доходах бюджетів найбільших міст Сумської області за 2014–2018 рр., %

Місто	2014	2015	2016	2017	2018	Середнє
м. Суми	7,18	7,62	7,13	8,49	11,02	8,29
м. Глухів	15,92	16,20	12,22	13,17	12,38	13,98
м. Конотоп	9,26	9,68	9,16	10,98	10,66	9,95
м. Лебедин	16,59	17,11	13,18	17,18	16,00	16,01
м. Охтирка	8,86	9,82	9,64	11,67	11,58	10,31
м. Ромни	10,56	10,75	11,41	14,58	14,20	12,30
м. Шостка	12,76	13,14	10,11	11,91	11,16	11,81

відсутність єдиного тренду порівняно з попереднім КРІ. Зокрема, скорочення питомої ваги трансфертів у доходах міського бюджету було характерним для міст Шостка та Ромни (-7,70% та -0,35% відповідно). Своєю чергою, зростання рівня даного показника порівняно з 2014 р. було відзначено для решти п'яти найбільших міст Сумської області. Найвищий базисний темп приросту був у м. Суми (16,93%) та м. Охтирка (13,04%).

Зміну наступного ключового показника ефективності приведено в табл. 3.

Оцінюючи рівень питомої ваги видатків на утримання апарату управління у власних доходах відповідних міських бюджетів, можна відзначити позитивну закономірність щодо концентрації значень у розрізі найбільших міст Сумської області у гранично допустимих межах (20%). Усереднене значення показника за періодами та містами становить 11,81%.

Аналізуючи базисний темп приросту, можна відзначити, що зміна цього ключового показника ефективності відносно початку періоду спостереження не має уніфікованого тренду. Так, скорочення питомої ваги видатків на утримання апарату управління у власних доходах міських бюджетів було притаманним для таких міст Сумської області, як Глухів (-22,22%), Шостка (-12,51%) та Лебедин (-3,57%), тоді як його зростання є характерним для міст Конотоп (15,19%), Охтирка (30,69%), Ромни (34,45%) та Суми (53,61%).

Висновки. Аналіз показників характеристики фінансової спроможності найбільших міст Сумської області дає змогу зробити висновок, що реформа фінансової децентралізації дійсно позитивно вплинула на обсяг власних фінансових ресурсів досліджуваних територіальних громад у пореформений період, оскільки за першим КРІ базисний темп приросту є позитивним для всіх найбільших міст Сумської області. Разом із тим навіть попри зростання власних надходжень міських бюджетів рівень їх залежності від дотацій із державного бюджету все ще залишається високим, а для деяких міст – критично високим, що вимагає інтенсифікації роботи як у напрямі подальшого посилення фінансової спроможності територіальних громад, так і в контексті оптимізації системи фінансового вирівнювання. Своєю чергою, значення третього КРІ хоча і знаходиться у рамках критично допустимих меж, проте превалювання тенденції до зростання рівня цього показника порівняно з початком пореформеного періоду все ще дає змогу говорити про проблеми експансії бюрократичного апарату.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Варцаба В.І., Мулеса Е.В. Оцінка фінансової спроможності провідних об'єднаних територіальних громад Закарпатської області. *Інтернаука. Серія «Економічні науки»*. 2018. № 5(13). С. 81–86.

2. Патицька Х.О. Фінансова децентралізація як основа формування самодостатніх територіальних громад. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4412> (дата звернення: 01.11.2019).
3. Сембер С.В., Чубарь О.Г., Машіко К.С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 81–90.
4. Слободянюк Н.О., Коніна М.О. Проблеми формування доходної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. *Економіка і суспільство*. 2016. Вип. 2. С. 611–616.
5. Шевченко Д.І. Методичні особливості оцінки фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад на прикладі Лиманського району Одеської області. *Економічні інновації*. 2017. № 65. С. 162–169.
6. Blochliger H., Kim J., Lotz J. Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and Policies. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/measuring-fiscal-decentralisation_9789264174849-en#page1 (дата звернення: 01.11.2019).
7. Hart T., Welham B. (2016). Fiscal decentralization. A public financial management introductory guide. Overseas Development Institute. URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11063.pdf>
8. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за перше півріччя 2017 року / Група фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві розвитку громад та територій України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/07/Otsinka-fin-spromozhn-366-OTG-vlasni.pdf> (дата звернення: 01.11.2019).

REFERENCES:

1. Varcaba V.I., Mulesa E.V. (2018). Ocinka finansovoi spromozhnosti providnykh ob'ednanykh terytorialnykh ghromad Zakarpatskoi oblasti [Assessment of financial capacity of the leading amalgamated hromads of the Zakarpattia region]. *International scientific journal «Internauka»*. Series: «Economic Sciences», vol. 5, no. 13, pp. 81–86. [in Ukrainian]
2. Patycjka K.O. Finansova decentralizacija jak osnova formuvannja samodostatnykh terytorialnykh ghromad [Fiscal decentralization as a basis of formation of self-sufficient local communities]. Available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4412> (accessed 01 November 2019). [in Ukrainian]
3. Sember S.V., Chubarj O.Gh., Mashiko K.S. (2015). Teoretychni pidkhody do vyznachennja sutnosti finansovoi spromozhnosti ta finansovykh resursiv terytorialnoj ghromady [Theoretical approaches to defining the essence of financial capacity and financial resources of local community]. *Regional economy*, no. 3, pp. 81–90. [in Ukrainian]
4. Slobodjanjuk N.O., Konina M.O. (2016). Problemy formuvannja dokhidnoj chasty ny miscevykh bjudzhetiv v umovakh finansovoi decentralizaciji [Problems of formation of revenue part of local budgets in the conditions of financial decentralization]. *Economy and society*, no. 2, pp. 611–616. [in Ukrainian]
5. Shevchenko D.I. (2017). Metodichni osoblyvosti ocinky finansovoi spromozhnosti ob'ednanykh terytorialnykh ghromad na prykladi Lymans'kogho rajonu Odes'koi oblasti [Methodical peculiarities of assessment of financial capacity of amalgamated hromads on the example of Lyman district of Odessa region]. *Economic innovations*, no. 65, pp. 162–169. [in Ukrainian]
6. Blochliger H., Kim J., Lotz J. Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and Policies. Available at: <http://www.keepeek.com/Digi->



- tal-Asset-Management/oced/governance/measuring-fiscal-decentralisation_9789264174849-en#page1 (accessed 01 November 2019).
7. Hart T. and Welham B. (2016). Fiscal decentralization. A public financial management introductory guide. Overseas Development Institute. Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11063.pdf> (accessed 01 November 2019).
 8. Ghrupa finansovogho monitorynghu Centralnogho ofisu reform pry Ministerstvi rozvytku ghromad ta terytorij Ukrainy. *Ocinka finansovoji spromozhnosti 366 OTGh za pershe pivrichchja 2017 roku* [Assessment of financial capacity of 366 amalgamated hromads in first half-year of 2017]. Available at: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/07/Otsinka-fin-spromozhn-366-OTG-vlasni.pdf> (accessed 01 November 2019).

*Стаття надійшла до редакції 16.11.2019.
The article was received 16 November 2019.*