

Методичні засади оцінки стійкості та ефективності формування місцевих бюджетів

Манюк Н.А.

студент

Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Юрій Е.О.

кандидат економічних наук, доцент,

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

У статті розглянуто методики визначення фінансової стійкості місцевого бюджету. Проаналізовано динаміку та структуру доходів бюджету міста Чернівців. На основі механізму оцінки ефективності формування бюджету визначено рівень фінансової стійкості бюджету міста Чернівців. Виявлено основні проблеми забезпечення фінансової стійкості місцевого бюджету та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: місцевий бюджет, фінансова стійкість, власні доходи бюджету, закріплені доходи бюджету, офіційні трансферти.

Манюк Н.А., Юрий Э.О. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ УСТОЙЧИВОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

В научной статье рассмотрены методики определения финансовой устойчивости местного бюджета. Проанализирована динамика и структура доходов бюджета города Черновцы. На основе механизма оценки эффективности формирования бюджета определен уровень финансовой устойчивости бюджета города Черновцы. Выявлены основные проблемы обеспечения финансовой устойчивости местного бюджета и предложены пути их решения.

Ключевые слова: местный бюджет, финансовая устойчивость, собственные доходы бюджета, закреплённые доходы бюджета, официальные трансферты.

Manyuk N.A., Yurii E.O. METHODOICAL FOUNDATIONS OF EVALUATION OF THE SUSTAINABILITY AND EFFECTIVENESS OF LOCAL BUDGET

The methods for determining the financial sustainability of local budget are considered in the article. Dynamics and structure of revenues of Chernivtsi city budget was analyzed. The level of financial stability of Chernivtsi city budget was determined by using the mechanism of evaluating the effectiveness of the budget. The main problems of the financial sustainability of local budget and the ways of solving these problems are identified in the article.

Keywords: local budget, financial stability, budget own revenues, budget fixed revenues, official transfers.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку бюджетної системи України та за умов децентралізації влади роль місцевих бюджетів у фінансовій системі держави стала домінуючою. За допомогою коштів місцевих бюджетів місцева влада забезпечує фінансування економічного і соціального розвитку території, їх благоустрій, розробляє місцеві програми підтримки малозабезпечених верств населення та інше. Тому виникає необхідність сконцентрувати увагу на дослідженні фінансової самостійності та стійкості місцевих бюджетів України. Саме стійкість кожного бюджету формує стійкість всієї бюджетної системи України загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання оцінки фінансової стійкості та стану місцевих бюджетів досліджували вітчизняні й зарубіжні вчені: І.М. Вахович [2],

І.М. Камінська [3], Ю Карагозлю [4], Л.В. Лисяк [5], Г.Б. Поляк [3], О.Б. Снісаренко [6] та інші. Однак незважаючи на значну кількість методик оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів, питання удосконалення оцінювання методики стійкості бюджетів на сьогоднішній день є ще недостатньо вирішеними.

Постановка завдання. Метою даної статті є наукове обґрунтування та визначення найбільш ефективної методики розрахунку фінансової стійкості місцевого бюджету й виявлення за її допомогою основних тенденцій у формуванні та використанні фінансових ресурсів бюджету міста, а також розробка методичних і практичних рекомендацій щодо напрямів підвищення фінансової стійкості місцевого бюджету.

Виклад основного матеріалу. Питання фінансової стійкості місцевого бюджету мало-

досліджені у вітчизняній літературі, тому виникають складнощі у виборі методики її визначення.

У зв'язку з тим, що проблематика оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету є достатньо новою у сучасній науковій думці, вітчизняні дослідники пропонують системи показників оцінювання, які суттєво відрізняються між собою. Як показав аналіз методик розрахунку наведених коефіцієнтів, деяким з них за однакової формули розрахунку науковцями присвоюються різні назви, і навпаки, одна і та ж назва коефіцієнта відповідає різним методикам його визначення. Крім того, склад системи показників, що пропонуються різними авторами, суттєво відрізняється, а тому результати оцінки з використанням одного набору показників можуть кардинально відрізнитись від результатів аналізу за іншою авторською методикою [4, с. 301].

Першу методику оцінки фінансової стійкості бюджету запропонував Г.Б. Поляк, який проводив оцінку в два етапи: 1) визначення стану територіального бюджету шляхом оцінки достатності доходів для покриття мінімально необхідних видатків; 2) розрахунок бюджетних коефіцієнтів, що характеризують різні сторони фінансового стану місцевих бюджетів [3, с. 302].

Але у зв'язку із необхідністю врахування особливостей українського бюджетного законодавства та неможливістю використання цього підходу в оригінальному вигляді українські науковці Снісаренко О.Б., Гавриленко А.О., Гребенікова О.В. зробили спробу адаптувати методику Г.Б. Поляка для визначення рівня фінансової стійкості бюджету до української бюджетної системи [6, с. 18–27].

Такі вчені як І.М. Камінська та Л.В. Лисяк розглядають фінансову стійкість регіону або місцевого бюджету насамперед у взаємозв'язку зі структурою джерел фінансування регіонального розвитку та рівнем залежності від зовнішніх джерел фінансування [3, с. 170–171; 5, с. 63].

Вахович І.М. пропонує методику визначення стійкості місцевого бюджету через розрахунок семи індикаторів, які повинні відповідати певним пороговим значенням [2, с. 90].

На нашу думку ефективнішою є методика оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету, яка передбачає розрахунок та аналіз динаміки кількісних параметрів, при цьому охоплюючи і аналіз економічного та фінансового стану адміністративно-територіальної одиниці (рис. 1).

Методика представлена на рис. 1 включає широке коло показників, для розрахунку яких використовуються підсумкові дані виконання бюджету та основні показники соціально-економічного розвитку відповідної території.

Охарактеризуємо кількісні показники механізму визначення ефективності формування бюджету адміністративно-територіальної одиниці. Основним показником, який відображає рівень самостійності місцевих органів влади від центральних є частка власних доходів у доходах бюджету, та вказує на рівень самостійності місцевої влади у прийнятті рішень та здійсненні діяльності.

Наступним показником фінансової незалежності місцевого бюджету є частка власних і закріплених доходів у загальній структурі доходів місцевого бюджету. Чим більша частка власних та закріплених доходів у загальній сумі доходів, тим більш незалежним вважається місцевий бюджет, оскільки держава мінімально буде впливати на місцевий бюджет через систему трансфертів.

Показник співвідношення закріплених та власних доходів вказує на ступінь перевищення закріплених доходів над власними та характеризує ефективність діяльності органів місцевого самоврядування. Розрахунок цього показника на даному етапі розвитку бюджетної системи України набуває все більшої актуальності, так як у процесі проведення реформи децентралізації, повноваження місцевих органів влади у формуванні доходів бюджету розширюються, та з'являються додаткові стимули нарощення доходної бази місцевого бюджету, оскільки більша частина отриманих доходів залишається на місцях. Ефективна діяльність місцевих органів влади спричиняє збільшення суми власних доходів, що є позитивним. Відповідно із збільшенням власних доходів показник співвідношення закріплених та власних доходів зменшується.

Динаміка показника забезпечення мінімальних видатків власними доходами показує чи можуть бути профінансовані видатки за рахунок власних доходів. При цьому під мінімальними видатками треба розуміти видатки на фінансування соціальної сфери [7, с. 11].

Показник бюджетного покриття розраховується як співвідношення доходів та видатків місцевого бюджету, та вказує на достатність доходів у фінансуванні видатків.

Показник бюджетної заборгованості відображає частку боргових зобов'язань у структурі видатків місцевого бюджету. Для розрахунку необхідно поділити суму заборгованості

органів місцевої влади на суму видатків місцевого бюджету.

Бюджетна результативність відображає суму доходів бюджету, яка припадає на одного мешканця. Зі збільшенням доходів та незмінною чисельністю населення міста збільшується і бюджетна результативність.

Коефіцієнт бюджетної забезпеченості населення розраховується як відношення витрат до середньорічної чисельності населення території. Даний показник відображає скільки видатків припадає на кожного жителя територіальної громади, тобто скільки надано товарів та послуг із бюджету кожному мешканцю.

Показник структури місцевих податків і зборів у доходах бюджету характеризує частину доходів бюджетів, які формуються за рахунок податків і зборів, що встановлюються місцевими органами влади [7, с. 11].

Показник залежності формування фінансових ресурсів від окремих доходних джерел – це універсальний індикатор реальної фінансової автономії органів влади. Місцеві органи влади не можуть потрапляти в залежність до певних суспільних груп, які формують доходні джерела, що варто враховувати в процесі формування системи місцевих податків, розміщення місцевих позик.

Індекс відносної податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності відповідного бюджету у порівнянні з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на одну людину.

Коефіцієнт податкоспроможності є ключовим параметром у формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. Даний показник визначає рівень податкоспроможності відповідного бюджету у порівнянні з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку



Рис. 1 Механізм оцінки ефективності бюджету адміністративно-територіальної одиниці

на одну людину. Для його визначення щодо кожного відповідного бюджету використовується кошик доходів місцевих бюджетів, що включає доходи загального фонду, закріплені Бюджетним кодексом на постійній основі за ним. Якщо значення індексу податкоспроможності відповідного обласного бюджету знаходиться в межах 0,9-1,1 то вирівнювання не здійснюється; менше 0,9 – надається базова дотація відповідному обласному бюджету в обсязі 80 відсотків суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9; більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного обласного бюджету в обсязі 50 відсотків суми, що перевищує значення такого індексу 1,1 [1].

Порівняльну динаміку індексів валової доданої вартості та індексів частки власних доходів у доходах бюджету. Кожен із перелічених показників засвідчує різні аспекти ефективності формування дохідної частини місцевих бюджетів. Аналіз за запропонованими напрямками рекомендується проводити як за результатами складання, так і виконання бюджету. Можливі різні варіанти групування приведених показників залежно від об'єкта дослідження та мети останнього [7, с. 12].

Оскільки дана методика використовувалася для розрахунку ефективності формування бюджету регіону, то її можна використовувати для визначення ефективності формування бюджету міста відповідно. Динаміка показників фінансової стійкості або ж ефективності формування бюджету міста Чернівців представлена у табл. 1.

Частка власних доходів у доходах бюджету міста Чернівців за 2013-2015 рр. збільшилася на 6,3%. Якщо у 2013 році даний показник становив 27,6%, то за підсумками 2015 року – 33,9%. Збільшення частки власних доходів у доходах бюджету протягом 2015 року є наслідком децентралізації, метою якої є нарощення дохідної бази місцевих бюджетів, шляхом надання органам місцевого самоврядування права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати, а також передання з державного бюджету на місця окремих податків та запровадження нових зборів.

Аналізуючи власні доходи бюджету міста Чернівців необхідно приділити увагу насамперед місцевим податкам і зборам, оскільки в більшості зарубіжних країн вони є основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів, що забезпечує їхню фінансову автономію. Оскільки, за підсумками 2015 року частка міс-

цевих податків в доходах бюджету міста Чернівців та зокрема в місцевих бюджетах України значно зросла, то можна стверджувати, що місцеві бюджети поступово стають фінансово незалежними від центрального бюджету. Збереження такої динаміки позитивно впливатиме на соціально-економічний розвиток міста Чернівці у перспективі.

Слід наголосити, що об'єктивним індикатором стійкості бюджету є показник співвідношення закріплених та власних доходів бюджету. Закріплені доходи знаходяться у розпорядженні міста, та все ж фінансово стійким бюджет вважається за умови зростання власних доходів, оскільки саме вони є свідченням ефективної діяльності органів місцевої влади. За 2013-2015 рр. значення показника співвідношення закріплених та власних доходів бюджету суттєво змінилося. Так у 2013 році даний показник становив 107,1%, що свідчить про значне перевищення закріплених доходів над власними. Однак, вже на протязі 2014 року показник зменшився на 24% і становив 83,1%, а за підсумками 2015 року – 42,8%. Така динаміка пов'язана із значним зростанням обсягів власних доходів у структурі бюджету та свідчить про зміцнення фінансової стійкості бюджету міста Чернівців.

Слід зазначити, що за 2013-2014 рр. мінімальні видатки не у достатньому обсязі забезпечувалися власними доходами, свідченням цього є показник забезпечення мінімальних видатків власними доходами за 2013 рік (40,0%) та за 2014 рік (40,2%). Однак, збільшення власних доходів у доходах бюджету за підсумками 2015 року спричинило збільшення даного показника на 11,6%, та на кінець року мінімальні видатки були забезпечені власними доходами більш як на половину, точніше на 51,8%.

З табл. 1 видно, що протягом досліджуваного періоду доходи бюджету міста Чернівців перевищували видатки, що є позитивним. Однак, слід зазначити, що власні і закріплені доходи місцевого бюджету не покривають всі видатки бюджету, тому для збалансування доходів і видатків бюджету використовувалися міжбюджетні трансферти. У структурі доходів бюджету міста Чернівців найбільшу питому вагу за 2013-2015 рр. становили офіційні трансферти, обсяг яких у структурі доходів з кожним роком зростає, якщо у 2013 році даний показник становив 42,8%, то у 2014 році – 49,1%, а у 2015 році – 51,6%. Така динаміка є незадовільною, оскільки свідчить про зменшення фінансової незалежності

**Динаміка показників ефективності формування бюджету міста Чернівців
за 2013-2015 рр.**

Показники	2013 рік	2014 рік	2015 рік	Відхилення (+,-) 2014 до 2013	Відхилення (+,-) 2015 до 2014	
Доходи бюджету, тис. грн., в тому числі:	1044477,8	1070216,6	1448227,0	25738,8	378010,4	
– власні доходи	288515,7	297633,7	490835,2	9118,0	193201,5	
Видатки бюджету, тис. грн.	1035078,9	997838,5	1387794,1	-37240,4	389955,6	
Результат виконання бюджету, тис. грн.	9398,9	72378,1	60432,9	62979,2	-11945,2	
Частка власних доходів у доходах бюджету,%	27,6	27,8	33,9	0,2	6,1	
Частка власних і закріплених доходів у загальній структурі доходів,%	57,2	50,9	48,4	-6,3	-2,5	
Співвідношення закріпле- них та власних доходів бюджету,%	107,1	83,1	42,8	-24	-40,3	
Забезпечення мінімальних видатків власними дохо- дами,%	40,0	40,2	51,8	0,2	11,6	
Бюджетне покриття,%	100,9	107,3	104,4	6,4	-2,9	
Бюджетна результативність, грн.	4035,8	4083,2	5434,2	47,4	1351,0	
Бюджетна забезпеченість населення, грн.	3999,5	3807,1	5207,5	-192,4	1400,4	
Залежність формування фінансових ресурсів від окре- мих джерел, в тому числі:						
– податкові над- ходження	тис. грн.	437602,6	464685,5	568173,4	27082,9	103487,9
	%	41,9	43,4	39,2	1,5	-4,2
– неподаткові надходження	тис. грн.	145349,7	61830,2	106467,3	-83519,5	44637,1
	%	13,9	5,8	7,4	-8,1	1,6
– доходи від операцій з капіталом	тис. грн.	8914,3	13099,2	19011,2	4184,9	5912,0
	%	0,9	1,2	1,3	0,4	0,1
– офіційні трансферти	тис. грн.	446891,8	525380,3	747325,9	78488,5	221945,6
	%	42,8	49,1	51,6	6,3	2,5
– цільові фонди	тис. грн.	5719,3	5221,4	7249,3	-497,9	2027,9
	%	0,5	0,5	0,5	-0,1	0,0
Валова додана вартість, грн. (у розрахунку на 1 особу)	15154	16552	*	1398	*	
Індекси ВДВ,% (у розрахунку на 1 особу)	104,3	109,2	*	-3,2	*	
Індекси частки власних дохо- дів у доходах бюджету,%	*	100,7	121,9	*	21,2	
Приріст доходів бюджету,%	*	102,5	135,3	*	32,8	
Приріст видатків бюджету,%	*	96,4	139,1	*	42,7	
Приріст власних доходів,%	*	103,2	164,9	*	61,7	

*Розраховано автором на основі даних фінансового управління Чернівецької міської ради
та Головного управління статистики у Чернівецькій області [8; 9]*

міста Чернівців та спричиняє збільшення залежності місцевого самоврядування від бюджетного фінансування.

Саме завдяки офіційним трансфертам видатки бюджету міста Чернівців протягом 2013-2015 рр. повністю покривалися доходами бюджету. Про це свідчить показник бюджетного покриття, який у 2013 році становив 100,9%, 2014 році – 107,3%, а у 2015 році – 104,4%.

Із кожним роком обсяг коштів бюджету необхідних для фінансування видаткової частини зростає, це пов'язано насамперед із зростанням розмірів соціальних стандартів, витрат на утримання бюджетних установ та працівників зайнятих у бюджетній сфері, збільшенням рівня інфляції та ін. Однак зростання видаткової частини бюджету міста Чернівців не супроводжується одночасним достатнім зростанням його дохідної частини. Про це свідчить приріст видаткової частини бюджету міста Чернівців протягом 2014-2015 рр. на 42,7%, в той час як доходи для їх фінансування зросли на 32,8%.

Відповідно показники бюджетної результативності та бюджетної забезпеченості не демонструють реальну фінансову спроможність міста. Так, для прикладу, у 2015 році показники бюджетної результативності та бюджетної забезпеченості становили 5434,2 грн. та 5207,5 грн. відповідно, що тільки на 1398,4 грн. та 1208 грн. більше за аналогічні показники у 2013 році.

Слід відмітити, що місцевий бюджет нерозривно пов'язаний із соціально-економічним станом території. Це зумовлено тим, що видатки із бюджету направляються на соціально-економічний розвиток території, в результаті чого збільшується валова додана вартість та кошти повертаються до бюджету у формі податків і зборів. У разі недостатності фінансових ресурсів постає питання підвищення рівня ефективності використання економічного потенціалу регіону. Валова додана вартість є одним із ключових показників, що характеризує розвиток території, а відтак впливає на макроекономічні показники. Тому зростання величини валової доданої вартості є основним джерелом поліпшення фінансово-економічних показників міста та держави в цілому.

Аналіз показників валової доданої вартості міста Чернівців показав, що за 2013-2015 рр. вони зросли з 15154 грн. до 16552 грн., це свідчить про збільшення економічного потенціалу міста.

Слід зазначити, що між показниками валової доданої вартості та приростом власних доходів місцевого бюджету існує пряма залежність. Тобто, зі зростанням величини валової доданої вартості повинні рости і власні надходження та, навпаки, зниження цього показника має відображатися в зниженні величини доходів місцевого бюджету. Відповідно розрахункових даних у табл. 1, спостерігаємо таку пряму залежність. Наприклад, протягом 2014 року приріст власних доходів бюджету міста Чернівців становив 3,2%, та становив 103,2%, в той час як показник приросту валової доданої вартості також зріс на 9,2% до значення 109,2%. Така динаміка є позитивною та свідчить про розширення можливостей органів місцевого самоврядування у реалізації заходів щодо покращення соціально-економічних показників міста.

Висновки із цього дослідження. Отже, у результаті дослідження основних методик оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету, найбільш ефективним є підхід, який передбачає розрахунок кількісних показників бюджету та аналіз економічного та фінансового стану міста. Підтвердженням дієвості механізму оцінки ефективності формування бюджету для визначення рівня фінансової стійкості підтверджується проведеними розрахунками по бюджету міста Чернівців.

За результатами проведеного дослідження більшість аналізованих показників відображали покращення фінансової стійкості бюджету міста Чернівців за 2013-2015 рр. Однак, у структурі доходів бюджету міста за підсумками 2015 року лівову частку займають офіційні трансферти – 51,6%, а власні доходи – 33,9%, що є підтвердженням залежності місцевого бюджету від державного бюджету та свідчить про невисокий рівень фінансової стійкості, не дивлячись на виконання бюджету міста Чернівців за 2013-2015 рр. з профіцитом. За результатами даного дослідження виділимо проблеми, які є перепорою для формування фінансово стійкого бюджету міста Чернівців, такі як: переважання державних трансфертів у дохідній частині місцевих бюджетів, непрозорість у наданні фінансової допомоги з центру, відсутністю стимулів у додатковому одержанні доходів та ефективного контролю виконання місцевих бюджетів. Основними шляхами вирішення даних проблем є: перегляд надходжень податку на доходи фізичних осіб шляхом повернення розміру відрахувань до місцевих бюджетів до колишніх 75%, який залиша-

ється бюджетоутворюючим, що дозволить погасити заборгованість з виплати заробітної плати та виступатиме стимулом детінізації економіки; удосконалення та впровадження системи подальшої фінансової децентралізації в Україні, яка вимагає чіткого розподілу повноважень і адміністративних завдань між державними та місцевими органами влади; створення сприятливого інвестиційного клімату в місті Чернівців через запровадження податкових та неподаткових пільг, що збільшить інвестиційну привабливість міста, та

відповідно сприятиме залученню додаткових фінансових ресурсів в економіку міста й закріпить фінансову самостійність даної території.

Проведені розрахунки засвідчили на практиці ефективність використання механізму оцінки формування бюджету для визначення рівня фінансової стійкості міста. Та все ж, актуальним залишається дослідження та формування єдиної системи показників, яка би враховувала всі фактори впливу на фінансову стійкість та давала би достовірну стовідсоткову оцінку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456 – 6 зі змінами та допов. станом на 20 січня 2016 року. – К. : Паливода А.В., 2016. – 216 с.
2. Вахович І.М. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізм забезпечення / І.М. Вахович, І.М. Камінська. – Луцьк : «Надстир'я», 2009. – 400 с.
3. Камінська І.М. Діагностика фінансової стійкості регіонів України / І.М. Камінська // Збірник праць Луцького національного технічного університету: Економічні науки. – Луцьк: ЛНТУ, 2008. – Вип. 5(20). – С. 168–182.
4. Карагозлю Ю. Використання аналізу фінансової стійкості в оцінці ризиковості місцевих бюджетів / Ю. Карагозлю // Інноваційна економіка. – 2013. – № 8. – С. 301-304.
5. Лисяк Л.В. Оцінка бюджетної стійкості: регіональний аспект / Л.В. Лисяк, М.К. Дяченко // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії: Економічні науки. – 2011. – № 2. – С. 62–68.
6. Снісаренко О.Б. Оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів / О.Б. Снісаренко, А.О. Гавриленко, О.В. Гребенікова // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики. – 2010. – № 1(9). – С. 18–27.
7. Юрій Е.О. Механізм та оцінка ефективності формування бюджетів адміністративно-територіальної одиниці на прикладі бюджету Чернівецької області / Е.О. Юрій, В.В. Прядко, В.К. Євдокименко, М.В. Карвацький // Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії : збірник наукових праць. Економічні науки. – Чернівці, 2011. – Вип. 2(21). – С. 8–20.
8. Офіційний сайт Чернівецької міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chernivtsy.eu/portal/>.
9. Офіційний сайт Головного управління статистики у Чернівецькій області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cv.ukrstat.gov.ua>.