

DOI: [10.32702/2307-2105-2020.8.71](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2020.8.71)

УДК 336.1:352

Т. Ф. Куценко,

*к. е. н., доцент, доцент кафедри національної економіки та публічного управління, ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», м. Київ
ORCID ID: 0000-0002-4102-7184*

А. О. Вербицька,

*студентка, Національний університет «Києво-Могилянська академія», м. Київ
ORCID ID: 0000-0003-2445-8625*

МОДЕЛЮВАННЯ ТА ОЦІНЮВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: ОГЛЯДОВИЙ АНАЛІЗ

T. Kutsenko

Ph.D., Associate Professor,

*National Economy and Public Administration Department,
SHEI "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv*

A. Verbytska

student, National University of "Kyiv-Mohyla Academy", Kyiv

MODEL BUILDING AND ASSESSMENT OF THE FISCAL CAPACITY OF UNITED LOCAL COMMUNITIES IN UKRAINE: A REVIEW ANALYSIS

В статті представлено оглядовий аналіз базового інструментарію, що вже створений за період 2014 – 2020 рр. та використовується для моделювання та оцінювання бюджетної спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні, які по завершенню реформи децентралізації управління мають стати територіальною основою нового адміністративно-територіального устрою країни, а також їх спроможність виступає одним із індикаторів ефективності реформи.

В статті акцентується, що бюджетну спроможність ОТГ можна як моделювати на перспективу – для майбутньої ОТГ, що планується при об'єднанні декількох територій (міст, сіл, селищ), щоб з'ясувати чи її створення дасть позитивні ефекти; так і оцінювати, розраховуючи її для діючих ОТГ, щоб бачити ефективність їх діяльності та потенційні можливості. Моделювання та оцінювання рівня спроможності стало складовою формування спроможних територіальних громад.

Ще з 2015 року була розпочата активна робота по моделюванню (або розрахунку на перспективу) бюджетної спроможності майбутніх ОТГ, яких в рамках Перспективного плану формування територій громад областей по факту на 1 лютого 2020 вже створено 982. Як важливий інструмент для моделювання спроможності майбутніх ОТГ, у 2018 році був розроблений спеціальний програмний комплекс – бюджетний калькулятор, який має певний алгоритм моделювання та вже активно використовується в практиці.

В статті наголошується, що у 2017 році з метою оцінювання спроможності ОТГ експертами фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України була розроблена модель, що згодом створила можливість представляти на постійній основі аналіз бюджетів ОТГ всіх 24 областей. Модель–2017 була вдосконалена та активно

використовується нині для оцінювання спроможності діючих ОТГ. Саме бюджетна спроможність є базовим елементом, який оцінюється в рамках цієї моделі.

В статті, в якості прикладу, на базі використання результатів експертного аналізу бюджетів ОТГ по Вінницькій області за 2017-2019 роки, пропонується аналіз змін фактичної бюджетної спроможності п'яти обраних ОТГ, зокрема Калинівської ОТГ, що дає змогу зробити узагальнені висновки про ефекти, одержані від декількох років реформи децентралізації управління, насамперед, в частині бюджетної спроможності конкретних ОТГ.

The article presents an overview analysis of the basic toolkit that was created in the period of 2014-2020 and is used to model and evaluate the fiscal capacity of the united local communities (ULC) in Ukraine, which, upon completion of the decentralization reform, should become the territorial basis of the new administrative-territorial structure of the country, and, additionally, their capacity is one of the indicators of the effectiveness of the reform.

The article emphasizes that the fiscal capacity of ULCs can be modeled for the future – for the future ULC, which is planned in case of combining several territories (cities, villages, settlements), to find out whether its creation will have positive effects; also, it can be evaluated by calculating that for existing ULCs, to see the effectiveness of their activities and opportunities. Modeling and assessing the level of capacity has become a forming part of competent local communities.

Since 2015 active work has begun on model building (or calculating for the future) of the fiscal capacity of the future ULCs, which as of February 1, 2020, there were already created 982 in the framework of the Perspective Plan for the formation of community territories in the regions. As an important tool for modeling the capacity of future ULCs, in 2018 there was developed a special software package – fiscal calculator, which has a certain modeling algorithm and is already actively used.

The article notes that in 2017, in order to assess the capacity of ULCs by financial monitoring experts of the Central Office of Reforms at the Ministry of Regional Development, Construction and Housing of Ukraine, there was developed a model, which then created an opportunity to present on a regular basis the ULC budget analysis of all 24 regions. The model-2017 has been improved and is now actively used to assess the capacity of existing ULCs. It is the fiscal capacity that is the basic element that is assessed within this model.

The article, as an example, based on the results of expert analysis of budgets in ULCs of Vinnytsia region for 2017-2019, offers an analysis of changes in the actual fiscal capacity of five selected ULCs, namely Kalynivska ULC, which allows making generalized conclusions about the effects from several years of governance decentralization reform, primarily, in terms of the fiscal capacity of specific ULCs.

Ключові слова: реформа децентралізації управління; моделювання бюджетної спроможності; оцінювання бюджетної спроможності; місцеві бюджети об'єднаних територіальних громад; бюджетний калькулятор.

Keywords: decentralization reform of governance; model building of fiscal capacity; assessment of fiscal capacity; local budgets of united local communities; fiscal calculator.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В результаті реформи децентралізації управління в Україні рушійною силою соціально-економічного розвитку країни мають стати спроможні територіальні громади, перспективи формування та реалізації спроможності яких, насамперед, залежать від особливостей реформування місцевого самоврядування загалом та муніципальних фінансів зокрема.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою України ще у 1997 році, під місцевим самоврядуванням розуміється право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це означає, що саме базовою характеристикою місцевого самоврядування є його спроможність.

Протягом шести років держава Україна мала забезпечити умови передачі повноважень вирішувати місцеві проблеми на рівень безпосередньо громад, а також сформувати мотивації їх мешканців шукати та

нарощувати власні фінансові ресурси, які й мали зробити громади спроможними ці проблеми вирішувати. В даному контексті дослідження проблеми моделювання та оцінювання бюджетної спроможності об'єднаних територіальних громад нині є особливо актуальним, оскільки виступає одним із індикаторів ефективності реформи бюджетної децентралізації.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Наукових публікацій, присвячених дослідженням бюджетної спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні в контексті реформи децентралізації управління за період 2014 – 2020 рр., зокрема в аспекті її моделювання та оцінювання, поки що обмаль. Однак проблематика ресурсного та фінансового забезпечення ОТГ досліджуються широким колом науковців і практиків; її нещодавно торкалися: Сухарська Л.В., Хрупович С.Є., Дегтяр А.О., Соболев Р.Г., Чернов С.І., Мушинська Н. Ю., Суліменко Л. А., Вітер С. А., Коломиєць І.Ф., Пелехатий А.О. та багато інших. Важливо звернути увагу, що аспект оцінювання фінансової спроможності ОТГ актуалізовано та представлено в науковій доповіді експертів з «Інституту регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» на прикладі ОТГ Карпатського регіону[1].

МЕТА СТАТТІ

Метою даної статті є здійснити оглядовий аналіз базового інструментарію, що вже створений та використовується для моделювання та оцінювання бюджетної спроможності ОТГ на державному рівні в Україні, які по завершенню реформи децентралізації управління мають стати територіальною основою нового адміністративно-територіального устрою країни.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Одним із пріоритетних напрямків реформи бюджетної децентралізації в Україні, що розпочата з 2014 року та здійснюється з урахуванням практичного досвіду найбільш успішних унітарних держав Європи стало формування спроможних ОТГ. За роки реформи на виконання норм Бюджетного та Податкового Кодексів України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», а також на виконання норм щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, було створено значний сучасний інструментарій для забезпечення фінансової спроможності громад, насамперед щодо її центральної складової – місцевих бюджетів ОТГ. Результати реформи представлено на рис.1.

На другому етапі реформи Уряд визначив основні завдання для продовження децентралізації (див. рис. 2), одним з яких залишається створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень місцевого самоврядування, насамперед ОТГ[2]. В червні 2020 року в Україні прийнято пакет нормативно-правових актів задля закріплення в правовому полі територіальної основи, яка дає змогу, нарешті, забезпечити повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування в межах території кожної з утворених спроможних територіальних громад, що сформує новий адміністративно-територіальний устрій [3].



Рис. 1. Результати першого етапу децентралізації в Україні [2]



Рис. 2. Завдання Уряду на новому етапі децентралізації [2]

Аналіз свідчить, що бюджетну спроможність ОТГ можна:

- 1) моделювати на перспективу - для майбутньої ОТГ, що планується при об'єднанні декількох територій (міст, сіл, селищ), щоб з'ясувати чи створення ОТГ дасть позитивні ефекти;
- 2) оцінювати, розраховуючи її для діючих ОТГ, щоб бачити ефективність їх діяльності та потенційні можливості.

В рамках реформи децентралізації управління Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214 була затверджена «Методика формування спроможних територіальних громад». Кожного року вносились поправки до Методики. Остання редакція затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34. Моделювання та оцінювання рівня спроможності стало складовою формування спроможних територіальних громад[4].

Критеріями оцінки рівня спроможності, що визначені в Методиці, є: чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади; чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади; площа території спроможної територіальної громади; індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади; частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади. Два останніх критерія стосуються місцевого бюджету ОТГ.

Оціночний рівень спроможності спроможних територіальних громад визначається на основі суми числових значень критеріїв оцінки рівня спроможності та становить: низький рівень спроможності - від 1,5 до 2,1; середній рівень спроможності - від 2,2 до 3,8; високий рівень спроможності - від 3,9 до 5. При цьому кількість спроможних територіальних громад з низьким рівнем спроможності не може перевищувати 10% загальної кількості спроможних територіальних громад області[4].

Як відомо, ще з 2015 року була розпочата активна робота по моделюванню (або розрахунку на перспективу) бюджетної спроможності майбутніх ОТГ, що мали бути створені в рамках Перспективного плану формування територій громад областей. Критеріями, що сприяли формуванню спроможних громад, були визначені: - чисельність громади не повинна бути меншою, ніж 5-7 тис. жителів; - питома вага базової дотації – не більше 30% від суми власних доходів; - витрати на утримання управлінського апарату – не більше 20-25% від обсягу власних доходів громади. Однак найбільш визначальним критерієм, який мав би забезпечити сталий розвиток громад, як наголошують експерти, є фінансовий ресурс[5]. Як відомо, на 1 лютого 2020 вже створено 982 ОТГ (+ 66 ОТГ, які в процесі реєстрації), кожна з яких шукає джерела нарощення фінансових ресурсів.

В липні 2018 року для моделювання спроможності майбутніх ОТГ за підтримки Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO був розроблений спеціальний програмний комплекс - бюджетний калькулятор або «Калькулятор розрахунку фінансової спроможності перспективної ОТГ», який дає можливість оцінити перспективи об'єднання, виходячи з прогнозних показників бюджетів територіальних громад сіл, селищ, міст, які прийняли рішення про утворення ОТГ або про приєднання до існуючої ОТГ[6].

Існує певний алгоритм моделювання, який складається з наступних умовних кроків: 1)дати характеристику перспективної ОТГ за базовими її показниками, а саме: за площею, чисельністю населення та кількістю дітей шкільного віку по селам; 2)здійснити обрахунки прогнозного обсягу надходжень власних доходів (податків та зборів) ймовірної ОТГ; 3)заповнити форму необхідними значеннями обсягу доходів та видатків загального фонду; 4)здійснити розрахунок та оцінити результати, розглянувши баланс фінансових ресурсів та перспективи ОТГ щодо забезпечення її фінансовим ресурсом для виконання видаткових

повноважень; 5) розглянути порівняльну характеристику фінансових ресурсів до об'єднання і після можливого об'єднання, щоб оцінити потенціал для розвитку ОТГ.

В якості прикладу представляємо результати розрахунку бюджетної спроможності Петрівської ОТГ Вишгородського району Київської області (щодо перспективи об'єднання сіл Нові Петрівці та Старі Петрівці) з допомогою калькулятора (див. табл. 1 та рис. 3) [7]. Баланс фінансових ресурсів Петрівської ОТГ складає 37 515,4 тис. грн, що означає, що перспективна ОТГ буде забезпечена фінансовим ресурсом для виконання своїх видаткових повноважень та має потенціал для розвитку. Порівняння фінансових ресурсів до об'єднання і після можливого об'єднання сіл показує явну користь від об'єднання, бо фінансові ресурси після об'єднання становлять 170 330 тис. грн, що майже в 2,5 рази більше, ніж до об'єднання.

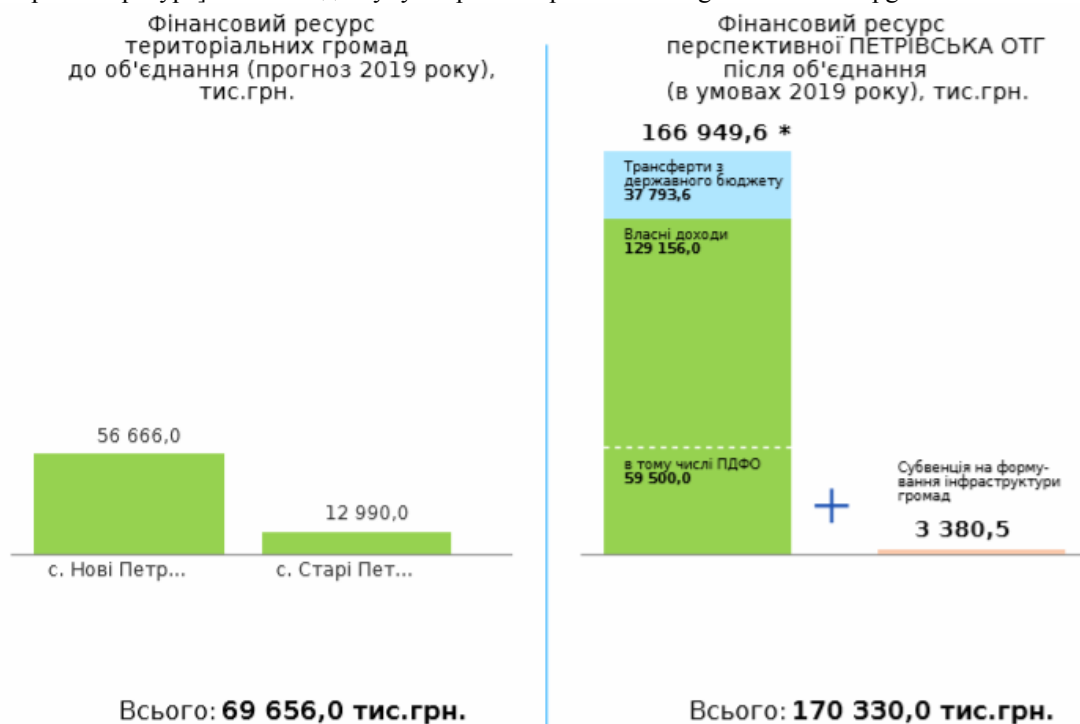
Пізніше у 2017 році з метою оцінювання спроможності ОТГ експертами фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та SKL International) вперше була розроблена методологія та практичний інструментарій оцінювання, тобто модель, що згодом створила можливість представляти на постійній основі аналіз бюджетів ОТГ всіх 24 областей [8]. Модель - 2017 була вдосконалена та активно використовується нині для оцінювання спроможності діючих ОТГ. Саме бюджетна спроможність є базовим елементом, який оцінюється в рамках цієї моделі.

Таблиця 1.
Розрахунок фінансової спроможності перспективної Петрівської ОТГ на 2019 рік, тис.грн.

№ п.п	Показники бюджету	Сума
Доходи		
1	Власні доходи загального фонду бюджету перспективної ОТГ (відповідно до ст.64 БКУ)	129 156,0
2	Базова дотація	0,0
3	Реверсна дотація	-9 193,0
4	Додаткова дотація з державного бюджету	3 575,0
5	Освітня субвенція з державного бюджету	26 697,2
6	Медична субвенція з державного бюджету	7 521,4
7	Обсяг доходів загального фонду, всього	157 756,6

Видатки		
8	Органи місцевого самоврядування	11 480,0
9	Освіта всього, в тому числі:	44 490,5
	- освіта дошкільна	5 174,6
	- освіта середня	27 995,4
	- освіта позашкільна, спеціальна освіта та інші заходи	11 320,5
10	Охорона здоров'я всього, в тому числі:	7 587,6
	- первинна медична допомога	340,0
	- вторинна медична допомога	3 000,0
	- інші заходи	4 247,6
11	Соціальне забезпечення населення	5 335,7
12	Культура і мистецтво	4 231,1
13	Фізична культура і спорт	2 675,0
14	Інші видатки (дороги, ЖКГ, ЗМІ, інфраструктура тощо)	19 192,2
15	Кошти, що передаються із загального фонду до бюджету розвитку	25 249,1
16	Обсяг видатків загального фонду, всього	120 241,2
Баланс		
17	Баланс фінансових ресурсів	37 515,4

Джерело: Офіційний сайт Новопетрівської сільської ради «Петрівська ОТГ - на фінішній прямій створення». - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://novipetrivtsi-rada.gov.ua/ua/news/pg/181019891434838_n/



* - без врахування реверсної дотації у сумі -9193.0 тис.грн.

Рис. 3. Порівняльна характеристика фінансових ресурсів до об'єднання і після їх можливого об'єднання
Джерело: Офіційний сайт Новопетрівської сільської ради «Петрівська ОТГ - на фінішній прямій створення». - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://novipetrivtsi-rada.gov.ua/ua/news/pg/181019891434838_n/

Експерти з метою оцінювання спроможності ОТГ в Україні та формування їх рейтингів за 2017 та 2018 роки використовували 4 базові показники, які відображували бюджетну спроможність громад та характеризували фінансові аспекти їх діяльності (лише два з них збереглися в оновленій моделі - 2019):

1) власні доходи на 1-го мешканця - співвідношення обсягу власних доходів до кількості мешканців відповідної ОТГ, що дає можливість оцінити, як громада розпоряджається ресурсами своєї території: чи всі підприємства справно платять податки, чи всі підприємці мають офіційно оформлених працівників тощо;

2) рівень дотаційності бюджетів - співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів ОТГ без урахування субвенцій з державного бюджету, що показує залежність громади від державного бюджету;

3) питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ - питома вага видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування в сумі доходів загального фонду без трансфертів, що дає можливість зрозуміти, скільки коштів громада витрачає на місцевих чиновників за рахунок бюджету ОТГ;

4) капітальні видатки на 1-го мешканця - співвідношення видатків розвитку до кількості мешканців відповідної ОТГ, що вказує на те, скільки грошей громада витрачає саме на розвиток, розбудову інфраструктури громади тощо [8].

Перші результати оцінювання бюджетної спроможності 366 ОТГ на основі моделі були представлені за I півріччя 2017 року, зокрема про них дає уявлення таблиця 2 - Топ 20 лідерів ОТГ [9].

Оцінювання бюджетної спроможності 665 ОТГ за 2018 рік здійснювалося на основі їх групування за чисельністю населення (див. табл. 3 та 4) [9], а саме:

- Група 1 - ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. жителів;
- Група 2 - ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів;
- Група 3 - ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тис. жителів;
- Група 4 - ОТГ з чисельністю населення менше 5 тис. жителів.

Як було вже зазначено, у моделі-2019 для оцінювання бюджетної спроможності та формування рейтингу ОТГ експертами було запропоновано вже 8 показників:

1) доходи загального фонду на одного мешканця (співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без трансфертів до кількості мешканців відповідної ОТГ);

2) видатки загального фонду на одного мешканця (співвідношення обсягу видатків загального фонду до кількості мешканців відповідної ОТГ);

3) видатки на утримання апарату управління у розрахунку на одного мешканця (співвідношення обсягу видатків на утримання апарату управління, проведених за рахунок коштів загального фонду до кількості мешканців відповідної ОТГ);

Таблиця 2.
Топ 20 лідерів ОТГ за результатами фінансового моніторингу за I півріччя 2017 року

№ п/п	Оласть	Назва ОТГ	Загальна характеристика		Показник 1		Показник 2		Показник 3		Показник 4		Загальний рейтинг
			Площа ОТГ (км ²)	Чисельність населення на 01.01.2016 (тис.ос.)	Власні доходи на 1-го мешканця за I півріччя 2017 (грн. на ос.)	Рейтинг	Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/ реверсної дотації у доходах) (%)	Рейтинг	Капітальні видатки на 1-го мешканця (без субвенцій з держбюджету) (грн./ос.)	Рейтинг	Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) (%)	Рейтинг	
1	Дніпропетровська	Слобожанська	166.4	14.5	8 925.9	1	-15.5%	8	1702.9	5	4.5%	2	1
2	Дніпропетровська	Богданівська	362.8	7.0	5 593.6	4	-25.8%	4	2316.8	3	11.3%	25	2
3	Донецька	Шахівська	231.8	3.0	6 457.9	2	-2.6%	30	2064.1	4	8.6%	11	3
4	Дніпропетровська	Вербківська	450.3	7.6	5 608.7	3	-29.4%	2	1108.1	9	12.5%	38	4
5	Полтавська	Шишацька	600.0	15.1	2 895.5	12	-3.1%	27	3559.1	2	10.0%	16	5
6	Житомирська	Ушомирська	314.3	6.5	3 975.7	7	-0.9%	41	1191.6	8	8.0%	7	6
7	Хмельницька	Розсошанська	147.9	4.9	2 742.2	13	-2.2%	32	1617.4	6	10.1%	17	7
8	Полтавська	Глобинська	353.0	15.2	3 341.6	10	-8.3%	17	690.3	21	13.0%	43	8
9	Дніпропетровська	Новоолександрівська	226.2	11.2	3 340.1	11	0.0%	49	515.1	38	7.6%	6	9
10	Закарпатська	Тячівська	91.3	19.6	1 965.9	34	0.0%	49	850.9	12	9.8%	14	10
11	Вінницька	Оратівська	100.9	3.9	2 041.2	28	-8.7%	15	363.8	57	11.6%	30	11
12	Чернігівська	Деснянська	654.3	9.6	2 586.5	14	-15.9%	7	742.6	17	16.8%	94	12
13	Вінницька	Калинівська	88.5	20.3	1 927.7	36	0.0%	49	362.0	58	4.5%	1	13
14	Донецька	Лиманська	1 209.8	44.2	2 351.1	20	0.0%	49	389.0	52	11.4%	26	14
15	Кіровоградська	Соколівська	214.4	6.1	2 569.7	16	-7.6%	19	481.0	42	15.4%	76	15
16	Миколаївська	Галицинівська	311.4	7.7	4 429.5	6	-21.8%	5	131.2	150	5.2%	3	16
17	Полтавська	Білоцерківська	200.7	3.8	3 409.7	9	-2.6%	29	927.5	11	18.5%	116	17
18	Житомирська	Станишівська	185.5	12.9	1 992.1	32	-1.9%	35	262.3	79	10.4%	20	18
19	Одеська	Біляївська	193.0	13.5	1 911.2	37	-2.2%	33	496.4	40	14.5%	60	19
20	Полтавська	Пирятинська	97.6	17.3	1 778.5	52	3.6%	74	539.3	37	10.4%	19	20

Джерело: Оцінка фінансової спроможності 366-ти ОТГ за I півріччя 2017 року. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/15/Оцінка_фінансової_спроможності_366_ОТГ.pdf

Таблиця 3.
Групування ОТГ згідно методології Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

Групи	Чисельність населення, тис. осіб	Кількість ОТГ	Загальна чисельність населення в групі ОТГ, тис. осіб	% від всього населення досліджуваних ОТГ
Група 1	понад 15 тис.	87	1866,2	33,4%
Група 2	від 10 до 15 тис.	103	1267,3	22,7%
Група 3	від 5 до 10 тис.	227	1596,5	28,5%
Група 4	менше 5 тис.	248	863,3	15,4%
Разом		665	5593,3	100

Джерело: Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Експертний аналіз бюджетів ОТГ по кожній області - результати 9 місяців - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10218>

Таблиця 4.
Експертний аналіз бюджетів 665 ОТГ за 9 місяців 2018 року

Групи	Власні доходи на одного мешканця	Динаміка надходжень місцевих податків і зборів	Рівень дотаційності бюджетів (найвищий)	Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ – більше 20%
Група 1	53,1 млн грн	165,2%.	48,3%	39 ОТГ – 44,8% (54,7% найвищий)
Група 2	33,0 млн грн	157,2%.	55,6%	60 ОТГ – 58,3% (54,9% найвищий)
Група 3	18,3 млн грн	173,3	58,8%	173 ОТГ – 76,2% (87,1% найвищий)
Група 4	9,7 млн грн	730%	62,2%	222 ОТГ – 89,5% (76,1% найвищий)
ВСЬОГО	14,6 млрд грн	У 69 ОТГ падіння у надходженнях.	У 13 ОТГ рівень дотаційності перевищує 50%	У 35 ОТГ – питома вага більше 50%

Джерело: Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Експертний аналіз бюджетів ОТГ по кожній області - результати 9 місяців - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10218>

- 4) капітальні видатки на одного мешканця (співвідношення обсягу капітальних видатків бюджету громади до кількості мешканців відповідної ОТГ);
- 5) рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету ОТГ з дотаціями, але без урахування субвенцій з державного бюджету);
- 6) співвідношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами ОТГ (співвідношення видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування із сумою доходів загального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету, у відсотках);
- 7) питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету ОТГ (відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету без урахування трансфертів, перерахованих з бюджету ОТГ до інших бюджетів);
- 8) питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків (частка капітальних видатків у сумарному обсязі видатків загального та спеціального фонду відповідного бюджету ОТГ) [10; 11]. До цього переліку ввійшли з попередніх чотирьох показників лише два: капітальні видатки на одного мешканця та рівень дотаційності бюджетів, інші – були модифіковані або замінені.

Для прикладу з метою аналізу змін фактичної бюджетної спроможності ОТГ за 2017-2019 роки в якості об'єкту була обрана Вінницька область, де з кожним роком кількість ОТГ зростала. В 2017 році була створена 21 ОТГ, в 2018 році – 34 ОТГ, а в 2019 році вже 37 ОТГ. Отже, за два роки кількість ОТГ збільшилась на 16 ОТГ. Відповідно також були обрані 5 ОТГ: Оратівська ОТГ, Томашпільська ОТГ, Калинівська ОТГ, Мельниківська ОТГ, Северинівська ОТГ, зважаючи на кількість населення в них. В Оратівській, Северинівській та Мельниківській проживає менше 5 тисяч осіб, Томашпільська ОТГ – потрапляє в групу з

кількістю населення від 5 до 10 тисяч осіб, а Калинівська з цього списку є найбільшою – її населення складає понад 15 тисяч осіб, тому по ній зроблений окремий аналіз.

Калинівська міська ОТГ утворена шляхом добровільного об'єднання населених пунктів (міста Калинівка, селища Калинівка Друга, селища Рівнинне, села Прилуцьке та села Дружелюбівка), й активно функціонує з 2017 року та за ці роки підвищила свій рейтинг: на 2019 рік займає досить високе - 4 місце - в загальному рейтингу 806 ОТГ України (див. рис. 4 та табл. 5).

Використовуючи результати експертного аналізу бюджетів ОТГ по Вінницькій області для дослідження змін фактичної бюджетної спроможності ОТГ пропонується таблиця з розрахованими абсолютними приростами за кожним показником, що дають певну інформацію про ефекти, одержані від декількох років реформи децентралізації, насамперед, в частині бюджетної спроможності конкретної ОТГ. Ці ефекти показано стрілками, так як зростання (або скорочення) деяких показників демонструє позитивний (негативний ефект), тобто пряму залежність, а деяких показників – обернену залежність. Як приклад, коли зростає рівень дотаційності бюджету, то це вказує на негативний ефект, отже працює на погіршення бюджетної спроможності ОТГ. Слід також зазначити, що поки що більшість показників за 2019 рік порівняти з показниками попередніх років неможливо за їх відсутністю, тому що, як було зазначено вище, в моделі-2019 кількісно та якісно змінено методичне забезпечення для аналізу.

Показник 1		Показник 2		Показник 3		Показник 4		Показник 5		Показник 6		Показник 7		Показник 8		Загальний рейтинг
Доходи загального фонду на 1-го мешканця (без трансфертів) (грн.)	Рейтинг	Видатки загального фонду на 1-го мешканця (грн.)	Рейтинг	Видатки на утримання апарату управління на 1-го мешканця (грн.)	Рейтинг	Капітальні видатки на 1-го мешканця (грн.)	Рейтинг	Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах) (%)	Рейтинг	Питома вага видатків на утримання апарату управління у доходах загального фонду (без трансфертів) (%)	Рейтинг	Питома вага заробітної плати у видатках загального фонду (%)	Рейтинг	Питома вага капітальних видатків у загальній сумі видатків (загальний та спеціальний фонди) (%)	Рейтинг	
6 730,1	4	6 323,6	44	678,7	30	2 608,4	8	-2,9%	6	10,1%	3	68,5%	30	28,8%	5	4

Рис. 4 - Показники бюджетної спроможності Калинівської ОТГ Вінницької області за 2019 рр з місцем у рейтингу 806 ОТГ України

Розроблено на основі джерела: Окремі показники виконання місцевих бюджетів ОТГ (95 ОТГ із 806 ОТГ) за 2019 рік. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу:

https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/540/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B0_1.pdf

Аналіз змін фактичної бюджетної спроможності Калинівської ОТГ Вінницької області за 2017 – 2019 рр дає змогу зробити загальний висновок, що позитивних ефектів дещо більше, ніж негативних, зокрема спостерігається скорочення дотаційності бюджету та нарощення власних доходів на 1-го мешканця, в той час як показник капітальних видатків на 1-го мешканця демонструє змінні ефекти, а показник питомої ваги видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах зростає, що може бути виправданим на етапі формування ОТГ, однак загалом може демонструвати негативну тенденцію, якщо в наступні роки продовжить зростати. Слід також зазначити, що в моделі–2019 показник питомої ваги видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах замінено двома показниками: відносним - співвідношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами; та абсолютним - видатки на утримання апарату управління у розрахунку на 1-го мешканця, що дасть можливість більш чітко відслідковувати тенденцію.

Аналіз змін фактичної бюджетної спроможності 5 обраних ОТГ Вінницької області представлений в таблиці 6. Порівнюючи показники 2018 р. з 2017 р. можна помітити, що спроможність чотирьох ОТГ з п'яти по таким категоріям як капітальні видатки та питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах є з негативним відтінком, що відповідно говорить про втрати їх бюджетної спроможності. Порівняння рівня дотаційності бюджетів показує неоднозначні результати, які означають, що в цих ОТГ є добрі можливості для вирівнювання цієї ситуації, за сприятливих інших умов, тобто коли ОТГ спрацює на розвиток, нарощуючи власні доходи.

Важливим показником, що показує спроможність цих п'яти обраних ОТГ є власні доходи на 1-го мешканця, за яким можна спостерігати додатні прирости (відхилення), що є дуже позитивним індикатором нарощення бюджетної спроможності ОТГ, однак цей показник вилучено в Методиці – 2019 та, на наш погляд, не виправдано замінено двома більш загальними показниками - видатками загального фонду на 1-го мешканця та доходами загального фонду на 1-го мешканця.

Таблиця 5.

Аналіз змін фактичної бюджетної спроможності Калинівської ОТГ Вінницької області за 2017 – 2019 рр

№	Показники	2017	2018	Абс. відх -ня	Ефект	2018	2019	Абс. відх -ня	Ефект
1	капітальні видатки на 1-го мешканця	2 247,0	2 071,0	-176,0	↓	2 071,0	2 608,4	+537,4	↑
2	питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах, %	7,3	9,5	+2,2	↓	9,5	-	-	-
3	рівень дотаційності бюджету, %	0,0	-2,3	-2,3	↑	-2,3	-2,9	-0,6	↑
4	власні доходи на 1-го мешканця, грн	4 317,1	4 987,8	+670,7	↑	4 987,8	-	-	-
5	питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків, %	Не було в моделі - 2017					28,8	Не можливо порівняти	
6	питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету ОТГ, %						68,5		
7	співвідношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами, %						10,1		
8	видатки на утримання апарату управління у розрахунку на 1-го мешканця, грн						678,7		
9	видатки загального фонду на 1-го мешканця, грн						6 323,6		
10	доходи загального фонду на 1-го мешканця, грн						6 730,1		

Розраховано на основі джерел: [12; 13; 14].

Показники 1 – 4 відповідають моделі–2017.

Показники, що вилучені з моделі–2019, позначено голубим кольором.

**Таблиця 6 .
Аналіз змін фактичної бюджетної спроможності декількох ОТГ Вінницької області**

	Вибіркові ОТГ	Оратівська ОТГ	Томашпільська ОТГ	Калинівська ОТГ	Мельниківська ОТГ	Северинівська ОТГ
2017 р	капітальні видатки на 1-го мешканця, грн	3 303,9	2 361,3	2 247,0	819,0	655,8
	питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах, %	12,7	10,8	7,3	46,5	38,0
	рівень дотаційності бюджетів, %	-6,6	-0,1	0,0	20,0	19,1
	власні доходи на 1-го мешканця, грн	4 991,5	5 886,9	4 317,1	2 022,4	1 699,0
2018 р	Ефект	↓	↓	↓	↓	↑
	Відхилення (до 2017 р)	-483,7	-1 056,6	-176,0	-270,8	+217,6
	капітальні видатки на 1-го мешканця	2 820,2	1 304,7	2 071,0	548,2	873,4
	Ефект	↓	↓	↓	↑	↓
	Відхилення (до 2017 р)	+3,8	+7,1	+2,2	-2,7	+8,8
	питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах, %	16,5	17,9	9,5	43,8	46,8
	Ефект	↓	↑	↑	↓	↓
	Відхилення (до 2017 р)	+5,1	-9,7	-2,3	+0,2	+0,3
	рівень дотаційності бюджетів, %	-1,5	-9,8	-2,3	20,2	19,4
	Ефект	↑	↑	↑	↑	↑
	Відхилення (до 2017 р)	+1 310,8	+92,2	+670,7	+716,4	+602,8
	власні доходи на 1-го мешканця, грн	6 302,3	5 979,1	4 987,8	2 738,8	2 301,8

Продовження таблиці 6

2019 р	Ефект	↓	↓	↑	↑	↑
	Відхилення (до 2018 р)	-31,3	-968,5	+537,4	+256,3	+1 104,3
	капітальні видатки на 1-го мешканця, грн	2 788,9	336,2	2 608,4	804,5	1 977,7
2019 р	Ефект	↑	↓	↑	↑	↑
	Відхилення (до 2018 р)	-1,9	+0,3	-0,6	-1,4	-1,4
	рівень дотаційності бюджетів, %	-3,4	-9,5	-2,9	18,8	18,0
2019 р	питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків, %	24,9	6,7	28,8	10,8	25,5
	питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету ОТГ, %	72,0	63,8	68,5	89,2	84,3
	співвідношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами, %	15,8	22,2	10,1	45,8	48,0
	видатки на утримання апарату управління у розрахунку на 1-го мешканця, грн	1 184,9	714,0	678,7	1 489,7	1 271,4
	видатки загального фонду на 1-го мешканця, грн	8 174,9	4 585,1	6 323,6	6 114,8	5 679,9
	доходи загального фонду на 1-го мешканця, грн	7 485,7	3 216,3	6 730,1	3 255,8	2 648,4
	Вибіркові ОТГ	Оратівська ОТГ	Томашпільська ОТГ	Калинівська ОТГ	Мельниківська ОТГ	Северинівська ОТГ

Розраховано на основі джерел: [12; 13; 14].

Як зазначено вище, для оцінювання бюджетної спроможності п'яти обраних ОТГ шляхом порівняння показників 2019 р. з 2018 р. можна було оцінити зміни тільки щодо двох з них: рівень дотаційності бюджетів скоротився, що сприяло підвищенню бюджетної спроможності ОТГ в порівнянні з попереднім періодом; за показником капітальних видатків на 1-го мешканця також спостерігалися позитивні ефекти, хоча й не у всіх ОТГ, але загалом можна відзначити позитивний напрямок змін.

Наприкінці 2019 року Директоратом з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Міністерства розвитку громад та територій України за дорученням Прем'єр-міністра України О. Гончарука були прийняті «Методичні рекомендації щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад»[15], які мають, як зазначено в документі, виключно інформаційний характер, однак за змістом не відповідають діючій «Методиці формування спроможних територіальних громад» [4].

Висновки

Запропонований оглядовий аналіз свідчить про те, що в Україні за роки реформи децентралізації управління покладено початок розробки та використання сучасного інструментарію моделювання та оцінювання спроможності об'єднаних територіальних громад, які вже успішно використовуються на державному рівні в українській практиці. При дослідженні спроможності ОТГ бюджетна спроможність є її базовою характеристикою, тому що базується на показниках місцевого бюджету ОТГ.

В результаті вибіркового аналізу змін бюджетної спроможності на прикладі ОТГ Вінниччини можна констатувати: по-перше, що зміна методичного підходу до оцінювання бюджетної спроможності не дає можливості зробити адекватні порівняння; по-друге, очевидним є певне нарощення бюджетної спроможності ОТГ та точкові позитивні ефекти від реформи децентралізації в Україні, що формують добрі стимули для подальшого їх розвитку; по-третє, зміни у бюджетній спроможності ОТГ проходять дуже повільно, зважаючи на значний вплив політичних та макроекономічних чинників.

Література.

1. Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь / наук. ред. д.е.н., проф. Сторонянської І.З. – Львів: ІРД НАНУ, 2018. – 144 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)
2. Децентралізація. - [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://decentralization.gov.ua/about>.
3. Те, чого ніколи не було в Україні: Уряд затвердив адмінтерустрій базового рівня, що забезпечить повсюдність місцевого самоврядування. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12533>
4. Методика формування спроможних територіальних громад. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>
5. Експерти проаналізували бюджети об'єднаних громад кожної області за 2018 рік. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10674>
6. «Калькулятор розрахунку фінансової спроможності перспективної ОТГ». - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/finance/calculator>
7. Офіційний сайт Новопетрівської сільської ради «Петрівська ОТГ - на фінішній прямій створення». - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://novipetrivtsi-rada.gov.ua/ua/news/pg/181019891434838_n/
8. Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Експертний аналіз бюджетів ОТГ по кожній області - результати 9 місяців - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10218>
9. Оцінка фінансової спроможності 366-ти ОТГ за I півріччя 2017 року. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/15/Оцінка_фінансової_спроможності_366_ОТГ.pdf
10. Методика формування спроможних територіальних громад. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/A3_metodyka.pdf
11. Окремі показники виконання місцевих бюджетів ОТГ (95 ОТГ із 806 ОТГ) за 2019 рік. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/540/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B0_1.pdf
12. Оцінка фінансової спроможності 21 ОТГ Вінницької області за 2017 рік. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/100/%D0%92%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8C%D0%BA%D1%96_%D0%9E%D0%A2%D0%93.pdf
13. Окремі показники виконання місцевих бюджетів 34 ОТГ Вінницької області за 2018 рік. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу:

https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/351/%D0%92%D0%9D%D0%9D%D0%98%D0%A6_%D0%9A%D0%90_%D0%9E%D0%91%D0%9B%D0%90%D0%A1%D0%A2_.pdf

14. Окремі показники виконання місцевих бюджетів 37 ОТГ Вінницької області за 2019 рік. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу:

https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/551/%D0%92%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D1%86_%D0%BA%D0%B0_%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82_.pdf

15. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад // Міністерство розвитку громад та територій України. – 2019. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Method.recom_.spromozhnist.gromad.pdf.

References.

1. Storonianska, I.Z. (2018), *Detsentralizatsiia v Ukraini ta yii vplyv na sotsialno-ekonomichni rozvytok terytorii: metodychni pidkhody ta rezultaty otsiniuvannia: naukova dopovid* [Decentralization in Ukraine and its impact on the socio-economic development of territories: methodological approaches and evaluation results: scientific report], IRD NANU, Lviv, Ukraine, P. 144.

2. Decentralization, [Online], available at: <https://decentralization.gov.ua/about> (Accessed 05 August 2020).

3. "What has never been in Ukraine: The government has approved a basic level administrative structure that will ensure the universality of local self-government", [Online], available at: <https://decentralization.gov.ua/news/12533> (Accessed 05 August 2020).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine, "Methods of forming affluent territorial communities", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (Accessed 05 August 2020).

5. "The experts analyzed the budgets of the united communities of each region for 2018", [Online], available at: <https://decentralization.gov.ua/news/10674> (Accessed 05 August 2020).

6. "Calculator of financial capacity of perspective AH", [Online], available at: <https://decentralization.gov.ua/finance/calculator> (Accessed 05 August 2020).

7. Official site of Novopetrivska village council, "Petrovska OTG - at the finish line of creation", [Online], available at: https://novipetrivtsi-rada.gov.ua/ua/news/pg/181019891434838_n/ (Accessed 05 August 2020).

8. Press center of the initiative "Decentralization", "Expert analysis of AH budgets by oblast –results over 9 months", [Online], available at: <https://decentralization.gov.ua/news/10218> (Accessed 05 August 2020).

9. "Assessment of the financial capacity of 366 AHs for the first half of 2017", [Online], available at: http://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/15/Otsinka_finansovoi_spromozhnosti_366_OTH.pdf (Accessed 05 August 2020).

10. "Methods of forming affluent territorial communities", [Online], available at: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/A3_metodyka.pdf (Accessed 05 August 2020).

11. "Some indicators of AH local budgets execution (95 AHs out of 806 AHs) for 2019", [Online], available at: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/540/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B0_1.pdf (Accessed 05 August 2020).

12. "Assessment of the financial capacity of 21 AHs of Vinnytsia region for 2017", [Online], available at: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/100/%D0%92%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8C%D0%BA%D1%96_%D0%9E%D0%A2%D0%93.pdf (Accessed 05 August 2020).

13. "Some indicators of the implementation of local budgets 34 AH Vinnytsia region for 2018", [Online], available

at: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/351/%D0%92%D0%9D%D0%9D%D0%98%D0%A6_%D0%9A%D0%90_%D0%9E%D0%91%D0%9B%D0%90%D0%A1%D0%A2_.pdf (Accessed 05 August 2020).

14. "Some indicators of execution of local budgets of 37 AH of Vinnytsia region for 2019" [Online], available at:

https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/551/%D0%92%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D1%86_%D0%BA%D0%B0_%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82_.pdf (Accessed 05 August 2020).

15. Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine (2019), "Methodical recommendations for assessing the level of capacity of territorial communities", available at: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Method.recom_.spromozhnist.gromad.pdf (Accessed 05 August 2020).

Стаття надійшла до редакції 11.08.2020 р.