

Ірина СКЛЯР

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів і кредиту,
Сумський державний університет

Наталія КОТЕНКО

асистент кафедри фінансів і кредиту,
Сумський державний університет

Віта ЧЕРВ'ЯК

Сумський державний університет

ОЦІНКА ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

У статті розглянуто поняття «фінансова стійкість місцевого бюджету», систематизовано підходи до її оцінки, на основі їх аналізу та узагальнення запропоновано науково-методичний підхід до оцінки фінансової стійкості бюджету території.

Ключові слова: фінансова стійкість, місцевий бюджет, бюджетна самостійність, бюджетна забезпеченість, боргове навантаження, стан податкової бази, міжбюджетні відносини.

Фінансова база місцевих бюджетів характеризується низькою часткою власних доходів і, як результат, – щорічним збільшенням частки міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету. Тому сьогодні можливості місцевих бюджетів у фінансуванні регіональних соціальних програм, інвестицій у розвиток інфраструктури, комунальної сфери тощо є досить обмеженими. Проте значна частина послуг, що надають місцеві органи влади, вимагає суттєвих капіталовкладень. Отже, залучення коштів інвесторів та кредитних ресурсів розглядається як основне джерело фінансування відповідних заходів. Крім того, функціонування органів місцевого самоврядування як суб'єктів боргових відносин висуває нові вимоги до повноти та якості інформації, що мають у своєму розпорядженні економічні суб'єкти – місцева влада, платники податків, потенційні інвестори тощо. Тому створення системи інформаційно-аналітичного забезпечення управління бюджетними коштами має розглядатися як одне з першочергових завдань політики муніципального розвитку.

Дотримання принципів публічності та прозорості в управлінні бюджетними коштами обумовлює необхідність розроблення системи показників, які б відображали результати діяльності (у тому числі і фінансової) місцевої влади, відповідність вжитих нею заходів пріоритетним напрямкам соціально-економічного розвитку даної території, фінансову спроможність бюджету, інвестиційну привабливість регіону тощо. З цієї метою має бути сформована система фінансових індикаторів розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці, в основу якої можуть бути покладені показники оцінки фінансової стійкості бюджетів муніципальних утворень. На цьому етапі розвитку місцевих фінансів в Україні це є одним з найбільш актуальних завдань бюджетного менеджменту. У зв'язку з цим постає нагальна потреба в удосконаленні теоретичних та

практичних підходів до діагностики фінансової стійкості місцевих бюджетів з метою забезпечення її стабільності та зміцнення.

Питання оцінки фінансової стійкості та стану місцевих бюджетів досліджували вітчизняні й зарубіжні вчені, зокрема С. Алмазов, О. Західна, С. Зенченко, І. Камінська, А. Коритько, О. Крук, Г. Поляк, О. Сукач та ін. Однак соціально-економічний розвиток держави вимагає пошуку нових підходів до кількісної оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів як системи, що постійно розвивається. Результати оцінки фінансової стійкості бюджету території можуть бути використані і як основа для визначення рейтингу міста, і як інформація для інвесторів, що мають зацікавлення у певному регіоні, і для реалізації ефективної боргової політики місцевої влади. Існують пропозиції розглядати проведення оцінки фінансового стану місцевого бюджету як обов'язкову складову бюджетного процесу, а саме - як одну із стадій на етапі контролю за виконанням бюджету [6].

Метою статті є систематизація та удосконалення теоретичних та методичних підходів до оцінки фінансової стійкості бюджетів територіальних громад.

Стійкість місцевого бюджету територіальної громади як стан доходів і видатків бюджету, які гарантують органам публічної влади можливість повного та своєчасного від інших бюджетних рівнів виконання своїх зобов'язань, сприяє збалансованому розвитку економіки та соціальної сфери. Однак попри значну кількість досліджень у цьому напрямку єдина теоретико-методична база оцінки фінансової стійкості остаточно не сформована. Пропозиції, що містяться у нормативних документах та наукових виданнях, потребують систематизації та удосконалення.

Методи проведення діагностики фінансової стійкості бюджетів були запропоновані багатьма вітчизняними та зарубіжними вченими-економістами. Категорія фінансової стійкості бюджету вперше була

презентована російським академіком Г. Поляком, який зробив суттєвий внесок у розвиток науки про місцеві фінанси. На думку науковця, рівень стійкості місцевого бюджету визначається обсягом коштів, необхідних для забезпечення мінімальних бюджетних витатків, під якими розуміються кошти, передбачені в бюджеті для фінансування конституційно гарантованих заходів щодо життєзабезпечення громади. Ним було обґрунтовано кількісні критерії чотирьох ступенів оцінки фінансової стійкості бюджету через показники: розміру власних доходів; розміру закріплених доходів; додаткових джерел, які послаблюють бюджетну напруженість; суму витатків місцевого бюджету, суму заборгованості бюджету [3].

Для здійснення оцінки фінансової стійкості бюджету територіальної громади можуть бути використані методичні підходи до комплексного аналізу бюджету міста, запропоновані Н. Старостенко, яка акцентує увагу на визначенні інтегрального показника фінансової стійкості бюджету муніципального утворення, що ґрунтується на розрахунку суми коефіцієнтів фінансової стійкості з урахуванням ваги кожного з них [7]. За пропозицією Н. Старостенко найбільшу питому вагу у загальній структурі інтегрального коефіцієнта посідають показники самостійності, бюджетного покриття та відносної бюджетної забезпеченості, що зумовлено залежністю доходів бюджету міста від трансфертів з державного бюджету [7, с. 40].

Пропозиція щодо визначення інтегрального коефіцієнта фінансової стійкості є актуальною. Однак ми вважаємо, що за умови проведення комплексного аналізу фінансової стійкості бюджету територіальної громади розрахунок одного інтегрального коефіцієнта буде замало, адже його інформативність дещо обмежена.

Досить ґрунтовно питання оцінки фінансової стійкості розроблено у дослідженні С. Алмазова, де запропоновано систему показників моніторингу стійкості місцевих бюджетів [1].

Питання діагностики фінансової стійкості місцевих бюджетів постійно розглядаються рейтинговими агенціями. Зокрема, варто відзначити розробки російських рейтингових та інформаційних агенцій «EA-Ratings», «Експерт-РА», ЦЕА «Інтерфакс». Агенція «Експерт-РА» співпрацює з найбільшою світовою агенцією «Standard&Poor's», котра вважається провідною у здійсненні оцінки кредитоспроможності урядів 83 країн. Відповідно до рекомендацій «Standard&Poor's» аналіз стійкості бюджетів проводиться за наступними напрямками: структура і динаміка доходів бюджету, у тому числі його залежність від великих платників податку; структура та динаміка витатків; аналіз позабюджетних коштів; відповідність показників виконання бюджету плановим розрахункам; структура боргу; активи та збалансованість бюджету. Наведена методика є досить повною, але деякі науковці зазначають, що вона не містить показників, які відображають ефективність діяльності органів публічної влади у сфері управління фінансами. Крім того, необхідно звернути значну увагу на роль міжбюджетних трансфертів, що надаються місцевим бюджетам з бюджетів різних рівнів [2, с. 210].

Дослідження О. Крук, спрямовані на розвиток концептуальних та практичних доктрин місцевих фінансів, свідчать про зорієнтованість аналізу

бюджетної самостійності (спроможності за рахунок власних та регульованих доходів самостійно забезпечити сталий розвиток території); бюджетної забезпеченості (наявності дохідних джерел у обсязі, достатньому для задоволення всіх потреб територіальної громади); бюджетної збалансованості (раціонального співвідношення обсягу доходів та витатків муніципального бюджету, яке створює умови для уникнення дефіциту або профіциту ресурсів бюджету органу публічної влади) [5, с. 194].

Проте на нашу думку, ця система показників має певні недоліки, зокрема коефіцієнт автономії розглядається автором як відношення власних доходів бюджету до загальних витатків. Запропоноване граничне значення ($\geq 0,5$), як ми вважаємо, є недостатньо обґрунтованим. У сучасних умовах формування місцевих бюджетів таке значення можна вважати некоректним, адже відомо, що місцеві податки і збори не виконують не лише покладеної на них фіскальної (від 0,3 до 3% доходів місцевих бюджетів), а й регулюючої, соціальної та стимулюючої функції. Тому орієнтація на запропоноване граничне значення коефіцієнта автономії може призвести до того, що майже всі оцінювані місцеві бюджети не підпадатимуть під категорію фінансово стійких, унаслідок чого за отриманими результатами неможливо надати реальну оцінку бюджету.

Коефіцієнт бюджетного покриття пропонується розраховувати як відношення загальних доходів до загальних витатків. На нашу думку, наведений показник є не досить коректним. Ми вважаємо, що доцільніше здійснювати його розрахунок як відношення власних доходів органів місцевого самоврядування до мінімальних витатків місцевих бюджетів. За таких умов ми матимемо змогу оцінити відповідність доходів місцевих бюджетів повноваженням, покладеним на органи публічної влади.

Ми пропонуємо здійснювати оцінку фінансової стійкості бюджету, спираючись на розрахунок таких груп показників: бюджетної самостійності; бюджетної забезпеченості; боргового навантаження; стану податкової бази; міжбюджетних відносин (табл. 1).

Враховуючи зростання можливостей у органів місцевої влади до здійснення запозичень, на нашу думку, доцільно до комплексної оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету внести оцінку боргового навантаження, яка проводиться шляхом розрахунку його загального рівня; коефіцієнта структури боргу; рівня кредиторської заборгованості та показника обслуговування боргу.

Ми вважаємо доцільним розрахунок коефіцієнта обслуговування боргу як відношення платежів по обслуговуванню боргу до витатків загального фонду (формула 7, табл. 1.) Доцільність розрахунку такого показника пояснюється можливістю його зіставлення з граничним розміром, визначеним Бюджетним кодексом, який складає – K_{\max} . На основі порівняння розрахункового та граничного значень ми пропонуємо оцінювати запас стійкості бюджету:

$$ЗСБ = \frac{K_{\max} - K_{об}}{K_{\max}} \quad (16)$$

де ЗСБ – запас стійкості бюджету, $0 \leq ЗСБ \leq 1$;

K_{\max} – максимальний рівень платежів по обслуговуванню боргу, визначений Бюджетним кодексом ($K_{\max}=0,1$).

Таблиця 1. Комплексна оцінка фінансової стійкості бюджету муніципального утворення

Назва показника	Формула
<i>Оцінка бюджетної самостійності</i>	
Коефіцієнт концентрації власних доходів, $K_{вд}$	$K_{вд} = \frac{D_v}{D},$ (1) де D_v – власні доходи бюджету; D – загальні доходи бюджету.
Коефіцієнт концентрації власних та закріплених доходів, $K_{вз}$	$K_{вз} = \frac{D_v + D_z}{D},$ (2) де D_z – закріплені доходи бюджету;
Коефіцієнт дотаційної залежності місцевого бюджету (концентрації фінансової допомоги), $K_{дз}$	$K_{дз} = \frac{T}{D},$ (3) де T – трансферти.
<i>Оцінка бюджетної забезпеченості</i>	
Коефіцієнт автономії, $K_{авт}$	$K_{авт} = \frac{D_v}{B},$ (4) B – загальні витрати.
Коефіцієнт фінансової залежності, $K_{фз}$	$K_{фз} = \frac{B}{D_v},$ (5)
<i>Оцінка боргового навантаження</i>	
Коефіцієнт боргового навантаження, $K_{бн}$	$K_{бн} = \frac{ОБ}{ПД + НПД},$ (6) де $ОБ$ – обсяг боргу органу місцевого самоврядування; $ПД$ – обсяг податкових надходжень; $НПД$ – обсяг неподаткових надходжень.
Коефіцієнт обслуговування боргу, $K_{об}$	$K_{об} = \frac{Пл_{обсл}}{3Ф},$ (7) де $Пл_{обсл}$ – сума платежів з обслуговування боргу; $3Ф$ – видатки загального фонду бюджету.
Коефіцієнт структури боргу, $K_{сб}$	$K_{сб} = \frac{ЗБ}{B},$ (8) де $ЗБ$ – сума зовнішнього боргу.
Рівень кредиторської заборгованості, $K_{кз}$	$K_{кз} = \frac{КЗ}{D},$ (9) де $КЗ$ – сума кредиторської заборгованості.
<i>Оцінка стану податкової бази</i>	
Частка місцевих податків та зборів у структурі надходжень, $K_{мпз}$	$K_{мпз} = \frac{МПЗ}{D},$ (10) де $МПЗ$ – місцеві податки та збори.
Частка податкових надходжень у структурі доходів, $K_{пн}$	$K_{пн} = \frac{ПД}{D},$ (11)
Питома вага податкових надходжень від найбільших платників податків у структурі податкових надходжень бюджету, $K_{пнп}$	$K_{пнп} = \frac{ПНН}{ПД},$ (12) де $ПНН$ – податкові надходження від найбільших платників податків
Коефіцієнт податкової самостійності, $K_{пс}$	$K_{пс} = \frac{D_v}{ПД},$ (13)
<i>Оцінка міжбюджетних відносин</i>	
Частка доходів, які враховуються при визначенні трансфертів у структурі доходів місцевого бюджету без урахування трансфертів, $K_{дз}$	$K_{дз} = \frac{D_v}{ДБТ},$ (14) де $ДБТ$ – доходи місцевого бюджету за винятком міжбюджетних трансфертів
Частка дотації та цільових субвенцій у структурі доходів місцевого бюджету, $K_{дс}$	$K_{дс} = \frac{ДС}{D},$ (15) де $ДС$ – дотації та цільові субвенції місцевих бюджетів

Чим ближче розрахункове значення ЗСБ до 0, тим менше можливості у місцевої влади щодо подальшого залучення боргових зобов'язань та рефінансування боргу. Тобто, чим більше значення запасу міцності, тим більш фінансово стійким є бюджет, адже співвідношення загального фонду і зобов'язань по обслуговуванню боргу дозволяє розраховувати на запозичення у наступних бюджетних періодах.

Варто зазначити, що відповідно до світової практики річна вартість обслуговування заборгованості не повинна перевищувати 20% поточного бюджету. У разі швидкого зростання дохідної частини бюджету можливе перевищення ліміту в 20%, якщо ж зростання незначне або відсутнє, то обслуговування заборгованості може становити 15% і менше від поточного бюджету [4].

Оцінка стану податкової бази передбачає аналіз складу, структури та динаміки податкових надходжень до відповідного бюджету, в тому числі - аналіз податкової заборгованості. Ми вважаємо, що оцінку стану податкової бази варто здійснювати за допомогою таких показників: частки місцевих податків та зборів у структурі надходжень; частки податкових надходжень у структурі доходів, частки недоїмки у доходах бюджету, залежність доходної бази бюджету від найбільших платників податків. Також пропонується розраховувати коефіцієнт податкової самостійності (табл. 1).

Найбільшу питому вагу у загальній структурі доходів бюджету, у тому числі - й місцевих, продовжують складати податкові надходження. Так найвища частка податкових надходжень серед федеративних держав у Німеччині (60%) та Канаді (59%), а серед унітарних держав - у Швеції (74%), Данії (53%), Норвегії (44%). В Україні частка податкових надходжень у зведеному бюджеті складає 76 %. Тому, на нашу думку, доцільно їх врахувати в процесі здійснення оцінки фінансової стійкості бюджету муніципального утворення з огляду на зміни, що внесені Податковим та Бюджетними кодексами України. Введення у складі місцевої податкової системи податку на нерухомість дозволить за прогнозами у декілька разів збільшити надходження до місцевих бюджетів та забезпечить децентралізацію фінансових ресурсів держави. Уряду нашої держави доцільно було б ввести як різновид податків на майно податок на багатство, адже із року в рік в Україні збільшується кількість заможних громадян і водночас спостерігається суттєвий розрив між найбагатшими та найбіднішими верствами населення.

Сьогодні питома вага видатків місцевих бюджетів не забезпечується власними та закріпленими доходами, що зумовлено неефективним розподілом загальнодержавних податків та зборів між бюджетами різних рівнів. Отже, необхідна якісна трансфертна політика, яка має ґрунтуватися на прозорих правових нормах і формулах розподілу фінансових ресурсів, що передбачає стимули для пошуку додаткових власних джерел доходів бюджету та скорочення їх видатків.

Саме тому в умовах щорічного збільшення частки міжбюджетних трансфертів, як ми вважаємо, при проведенні аналізу фінансової стійкості бюджетів територіальних громад доцільно здійснювати оцінку показників, що стосуються міжбюджетних відносин.

Аналіз змін у показниках міжбюджетних відносин передбачає аналіз структури доходів місцевого бюджету, спираючись на їх поділ на такі, що

враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (сукупність доходних джерел, що закріплені державою на постійній основі за відповідними бюджетами), та такі, що не враховуються при розрахунку обсягу трансфертів.

Отже, узагальнивши чинні підходи, ми пропонуємо до оцінки міжбюджетних відносин внести: частку доходів, що враховуються при визначенні трансфертів у структурі доходів місцевого бюджету без урахування трансфертів; частку дотацій та цільових субвенцій у структурі доходів бюджету.

На нашу думку, запропоновані групи коефіцієнтів (бюджетної самостійності, бюджетної забезпеченості, боргового навантаження, оцінки стану податкової бази та міжбюджетних відносин) дозволять визначити причини негативних явищ у процесі формування та виконання бюджету територіальної громади та якісно підготувати ефективні заходи щодо їх усунення.

Удосконалення науково-методичних підходів до оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів дозволить підвищити рівень бюджетного менеджменту в умовах впровадження середньострокового планування та прогнозування, розширити індикатори інвестиційної привабливості території для потенційного інвестора, забезпечити ефективний процес управління місцевими фінансами. Впровадження єдиної методики оцінки фінансової стійкості бюджетів територіальних громад створить умови для ефективного використання бюджетного потенціалу територій та розширення повноваження органів місцевого самоврядування з приводу залучення альтернативних джерел доходів місцевих бюджетів.

Список літератури

1. Алмазов С. Г. *Совершенствование методики оценки финансовой устойчивости местных бюджетов: дис. ... к.э.н.: 08.00.10 / Спартак Григорьевич Алмазов. - Ставрополь, 2007. - 226 с.*
2. *Інвестиційне забезпечення соціально-економічного розвитку міста: монографія: у 2 т., том 1 / За заг. ред. А. О. Єпіфанова, Т. А. Васильєвої. - Суми, ДВНЗ «УАБС НБУ», 2009. - С. 210-218.*
3. Коритько Т. Ю. *Методи оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Т. Ю. Коритько // Економічний простір. - 2008. - №12. - С. 140 - 145. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekpr/2008_12/1/koritko.pdf.*
4. Крайник О. *Формування стратегії запозичень органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / О. Крайник // Науковий вісник «Демократичне врядування». - 2011. - № 6. - Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik6/fail/+Krajnyk.pdf>.*
5. Крук О. М. *Аналіз фінансової стійкості місцевого бюджету [Електронний ресурс] / О. М. Крук // Вісник Донецького університету економіки та права. - 2011. - № 2. - С. 193 - 197. - Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vdie/2011_2/files/50.pdf.*
6. *Складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів на основі положень бюджетного кодексу України / Навчальний посібник / С.І. Мельник, І.Ф. Щербина, Дж. Хансен, В.М. Терес, С. Лідс та ін. - К.: Міленіум, 2002. - 276 с.*
7. Старостенко Н. *Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста / Н. Старостенко // Економіка України. - 2005. - № 9. - С. 38 - 47.*

РЕЗЮМЕ

Скляр Ирина, Котенко Наталья, Червяк Вита

Оценка финансовой устойчивости местного бюджета

В статье рассмотрено понятие «финансовая устойчивость местного бюджета», систематизированы подходы к оценке финансовой устойчивости бюджета, на основе их анализа и обобщения предложен научно-методический подход к оценке финансовой устойчивости бюджета территории.

RESUME

Skliar Iryna, Kotenko Natalia, Cherviak Vita

Evaluation of financial stability of the local budget

The concept «financial stability of the local budget» is considered in the article. The scientific approaches to the evaluation of financial stability of the budget are systematized. The authors' scientific and methodical approaches which is based on their analysis and generalization are offered.

Стаття надійшла до редакції 13.04.2012 р.