

Варцаба Віра Іванівна

*доктор економічних наук, доцент,
завідувач кафедри фінансів і банківської справи
Ужгородський національний університет*

Варцаба Вера Ивановна

*доктор экономических наук, доцент,
заведующий кафедрой финансов и банковского дела
Ужгородский национальный университет*

Vartsaba Vira

*Doctor of Economics, Associate Professor,
head of the Finance and Banking Department
Uzhgorod National University*

Мулеса Еліна Валеріївна

*магістр кафедри фінансів і банківської справи
Ужгородського національного університету*

Мулеса Элина Валериевна

*магистр кафедры финансов и банковского дела
Ужгородского национального университета*

Mulesa Elina

*Master of Finance and Banking Department of the
Uzhgorod National University*

DOI: 10.25313/2520-2294-2018-5-3835

**ОЦІНКА ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПРОВІДНИХ ОБ'ЄДНАНИХ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСТІ**
**ОЦЕНКА ФИНАНСОВОЙ СПОСОБНОСТИ ВЕДУЩИХ ОБЪЕДИНЕННЫХ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН ЗАКАРПАТСКОЙ ОБЛАСТИ**
**EVALUATION OF FINANCIAL CAPACITY OF THE LOCAL
JOINT TERRITORIAL GROUPS OF THE TRANSCARPATH REGION**

Анотація. Стаття присвячена дослідженню рівня фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) Закарпатської області на основі матеріалів бюджетів Тячівської міської та Вільховецької сільської об'єднаних громад. Виявлено, що запровадження реформи на Закарпатті, з перших кроків і до сьогодення, є найменш активним серед усіх регіонів України. Однак, результати дослідження показали, що запровадження реформи місцевого самоврядування на Закарпатті є досить успішним. Помітна тенденція до значного збільшення загального обсягу власних надходжень місцевих бюджетів проаналізованих ОТГ, що в результаті вплинуло на оптимізацію структури їх видаткової частини, зокрема капітальних видатків, направлених на розвиток інфраструктури територій. Виявлено основні проблеми, пов'язані із запровадженням децентралізаційних процесів на Закарпатті та визначено можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, місцеві бюджети, загальний фонд місцевих бюджетів, власні доходи місцевих бюджетів, дотаційність бюджетів, капітальні видатки, видатки на утримання апарату управління, фінансово спроможна громада.

Аннотация. Стаття посвящена дослідженню рівня фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) Закарпатської області на основі матеріалів бюджетів Тячевської міської та Вільховецької сільської об'єднаних громад. Виявлено, що впровадження реформи в Закарпатті, з перших кроків і до сьогоднішнього дня, є найменш активним серед усіх регіонів України. Однак, результати дослідження показали, що реформа місцевого самоврядування на Закарпатті достатньо успішною. Замітна тенденція до значительного збільшення загальної суми власних надходжень місцевих бюджетів проаналізованих ОТГ, що в результаті впливало на оптимізацію структури їх витратної частини, в тому числі капітальних витрат, направлених на розвиток інфраструктури територій. Виявлені основні проблеми, пов'язані з впровадженням децентралізаційних процесів на Закарпатті та визначені можливі шляхи їх вирішення.

Ключевые слова: бюджетна децентралізація, місцеві бюджети, загальний фонд місцевих бюджетів, власні доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, самодостатні територіальні громади.

Summary. The article is devoted to the study of the level of financial capacity of the combined territorial communities (UTC) of the Transcarpathian region on the basis of the budget materials of the Tyachiv town and Vilkhovets rural communities. It was revealed that the implementation of the reform in Transcarpathia, from the first steps to the present day, is the least active among all regions of Ukraine. However, the results of the study showed that the implementation of the reform of local self-government in Transcarpathia is quite successful. A noticeable tendency to a significant increase in the total volume of own revenues of local budgets analyzed by OTG, which ultimately affected the optimization of their expenditure structure, in particular, capital expenditures aimed at the development of the infrastructure of the territories. The main problems connected with the introduction of decentralization processes in the Transcarpathia were identified and possible ways of their solution were determined.

Key words: budget decentralization, local budgets, general fund of local budgets, local budget revenues, local taxes and fees, self-sufficient territorial communities.

Постановка проблеми. Процес децентралізації, що відбувається в Україні є однією з найважливіших змін та викликає багато протиріч. На сьогоднішній день немає жодного регіону не задіяного в цьому процесі. Закарпатська область вже не перший рік займає останні сходинки рейтингу щодо темпів реалізації реформи серед областей України і тому питання виявлення та обґрунтування причин такої ситуації є особливо необхідним на сучасному етапі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження результатів фінансової децентралізації в контексті досягнення громад знайшли своє відображення у працях Дюг В. Ю. [4], Казюк Я. [5], Макрович Г. [6] та інших вітчизняних науковців. Однак, на нашу думку, враховуючи досить низькі темпи реалізації реформи на Закарпатті оцінка фінансової спроможності громад даного регіону потребує особливої уваги та всебічного аналізу з метою виявлення основних причин такої ситуації.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Головною метою є аналіз та оцінка фінансової спроможності Тячевської та Вільховецької об'єднаних територіальних громад Закарпатської області та впливу процесів децентралізації на формування їх бюджетів.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день Закарпатська область налічує шість ОТГ. Пер-

шопрощедем реформи децентралізації на Закарпатті став Тячевський район, в якому 25 жовтня 2015 року відбулися перші вибори голів ОТГ і утворилися дві громади — Тячевська міська ОТГ та Вільховецька сільська ОТГ [9; 10]. 18 грудня 2016 відбулися вибори сільського голови Полянської громади, яка успішно запрацювала і прийняла бюджет, пішли виплати. Того ж року 30 квітня відбулися вибори у Іршавській та Перечинській міських ОТГ [8]. Останньою на Закарпатті об'єдналася Баранинська ОТГ за результатами виборів 29 жовтня 2017 року [3].

Якщо брати кількісно, то у 2015 році Закарпатська область була 17-тою у рейтингу областей України, починаючи з 2016 року вона займає останнє місце. Перед нами тільки Луганська область (11 громад), Київська та Харківська області (12 громад) [5]. Проте, не завжди кількість визначає якість. Порівняно навіть з деякими ОТГ лідируючих областей, громади на Закарпатті є потужнішими, більш фінансово спроможними, і територіально, і за кількістю населення, і площею, а тому і більш успішніші. Саме такими є Тячевська та Вільховецька ОТГ, які й стали об'єктом подальшого дослідження.

Тячевська міська та Вільховецька сільська ОТГ об'єдналися у Тячевському районі Закарпатської області 21 та 26 серпня відповідно в рамках адміністративно-територіальної реформи 2015 року [8]. Варто відмітити, що перші громади на Закарпатті

хоч і створені одночасно, але є суттєво різними, так як Тячівська громада об'єдналася довкола міста Тячів, а центром Вільховецької є село Вільхівці. Така особливість суттєво впливає на всі показники подальшого аналізу.

Сьогодні існують різні оцінки ефективності реформи місцевого самоврядування, зокрема таких її етапів, як добровільне об'єднання територіальних громад та фінансова децентралізація. Однак, будь-які висновки мають базуватися на реальних показниках, які відображають попередні результати реформи.

Саме тому, в основу проведення оцінки фінансової спроможності Тячівської та Вільховецької ОТГ лягли чотири основні показники, розроблені Групою експертів фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні [7], які відображають: власні доходи на 1-го мешканця рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах); питому вагу видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без трансфертів з державного бюджету); капітальні видатки на 1-го мешканця.

Аналіз бюджетів Тячівської та Вільховецької ОТГ за 2015–2017 роки показав значне зростання рівня їх дохідності [1]. Обсяг надходжень Тячівської ОТГ за проаналізований період збільшився в 3,5 рази (з 21526,4 тис. грн. у 2015 році до 76743,6 тис. грн. у 2017 році), а Вільховецької ОТГ у 5 разів (з 2452,3 тис. грн. у 2015 році до 11852,6 тис. грн. у 2017 році).

Подібне зростання спостерігається і в частині власних ресурсів, що, в свою чергу, пов'язано з розподілом податків та зборів за принципом передбаченим законом про об'єднання. Основну частину власних доходів бюджетів громад займають податкові надходження в середньому 94,2 % в бюджеті Тячівської ОТГ та 98,9 % — Вільховецької ОТГ.

Особливо це можна помітити у 2016 році, коли до власних надходжень новостворених ОТГ почало надходити 60 % ПДФО, який і став основним наповнювачем їх бюджетів — 52,3 % загального обсягу власних ресурсів бюджету Тячівської ОТГ та 51,4 % бюджету Вільховецької ОТГ [8].

Таким чином, з розрахунку на одного мешканця Тячівської ОТГ (рис. 1) протягом 2015–2016 років показник власних доходів зріс вдвічі (на 1694,4 грн. на особу), а до показника 2017 року на 12,5 % (399,4 грн. на особу). Щодо бюджету Вільховецької ОТГ (рис. 1), то обсяг власних доходів на 1-го мешканця зріс майже втричі (на 350,6 грн. на особу), до показника 2017 року на 32,4 % (171,5 грн. на особу).

Аналізуючи дохідну частину бюджетів ОТГ, важливим показником, що характеризує стан фінансової спроможності громад є рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах).

Обсяг дотаційності (без врахування субвенцій) Тячівської ОТГ [7] у 2015 році склав 1,5 %. З переходом на прямі міжбюджетні відносини у 2016 році показник зменшився на 0,4 % і склав 0,9 %, а станом на 2017 рік бюджет громади є бездотаційним. Зменшення відсотка дотаційності можна спостерігати і у Вільховецькій ОТГ [7]. Тут цей показник за аналізований період знизився на 16,6 % (з 58,3 % у 2015 році) і у 2017 році склав 41,7 %.

Що стосується видаткової частини бюджетів Тячівської та Вільховецької ОТГ, то аналіз показав, що загальний обсяг видатків Тячівської ОТГ за період дослідження зріс в 4,5 рази (з 37115,6 тис. грн. у 2015 році до 168449,1 тис. грн. у 2017 році), а у бюджеті Вільховецької ОТГ в 4 рази (з 16735,5 тис. грн. у 2015 році до 69024,1 тис. грн. у 2017 році).

В структурі видатків спеціального фонду основну долю у 2015 році займають капітальні видатки (50,4 % та 50,1 % у Тячівській та Вільховецькій ОТГ відповідно), а вже в наступних роках переважають

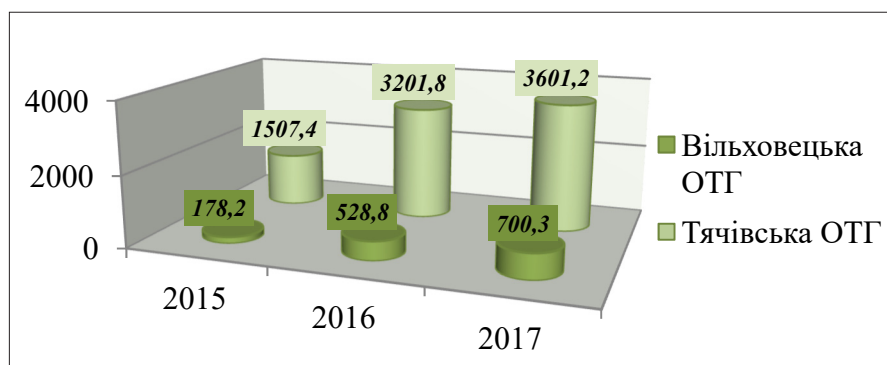


Рис. 1. Динаміка власних доходів на 1-го мешканця бюджетів Тячівської та Вільховецької ОТГ у 2015–2017 рр., грн. на ос.

Джерело: сформовано на основі джерела [7; 11]

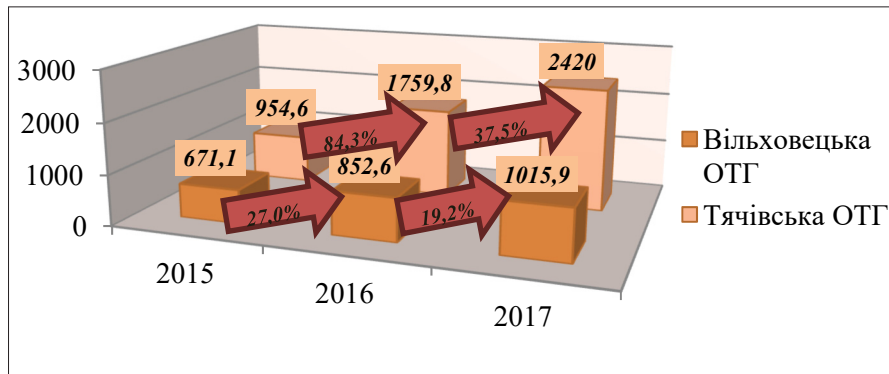


Рис. 2. Динаміка капітальних видатків на 1-го мешканця бюджетів Тячівської та Вільховецької ОТГ у 2015–2017 рр., грн. на ос.

Джерело: сформовано на основі даних джерела [7; 11]

поточні. В розрахунку на 1-го мешканця (без субвенцій з держбюджету) (рис. 2) обсяг капітальних видатків у Тячівській ОТГ протягом 2015–2017 років збільшився у 3 рази (з 954,6 грн. на особу у 2015 році до 2420 грн. на особу у 2017 році), а у бюджеті Вільховецької ОТГ — на 51,4 % (з 671,1 грн. на особу у 2015 році до 1015,9 грн. на особу у 2017 році).

Не менш важливе значення у аналізі фінансової спроможності ОТГ має оцінка видатків на утримання апарату управління у їх фінансових ресурсах [7, 11]. У 2015 році частка даного виду видатків у бюджеті Тячівської ОТГ складала 7,6 %, однак у 2016 році цей показник зменшився і склав 4,3 %, а от показник 2017 року збільшився (на 2,0 %) і склав 6,3 %. Подібна ситуація спостерігається і щодо бюджету Вільховецької ОТГ: 12,2 %, 5,3 % та 5,7 % відповідно.

Отож, дослідивши фінансову спроможність Тячівської та Вільховецької ОТГ, можна з впевненістю сказати, що запровадження реформи місцевого самоврядування на Закарпатті є досить успішним. Однак, за рівнем реалізації децентралізаційних процесів Закарпатська область значно відстає від інших регіонів, і, як вже зазначалося, не перший рік «пасе задніх» у загальному рейтингу по Україні. Це пов'язано з існуванням ряду ризиків та невирішених проблем, основними серед яких є:

- Закарпатська область єдина в Україні, де й досі немає затвердженого облрадою Перспективного плану формування ОТГ, що створює немало правових колізій та проблем у правильній реалізації реформи. Однак, на сьогоднішній день працівниками управління архітектури і містобудування ОДА та експертами Регіонального офісу реформ і Асоціації міст України у Закарпатській області розроблений справді обґрунтований і збалансований проект Перспективного плану в кількості 53 ОТГ [8], тому є сподівання

- на те, що він нарешті, після більш як річної паузи, буде прийнятий сесією обласної ради;
- присутнє небажання обласної влади відпускати з під свого впливу у «вільне плавання» окремі території області з одного боку та небажання окремих сільських голів віддавати владу у руки одного голови громади — з іншого. З цієї проблеми можна справитися шляхом діалогу між громадою та представниками влади з метою мінімізації конфлікту інтересів;
- значна кількість самодостатніх громад Закарпаття сконцентровані в низинній природно-кліматичній зоні, в той час як громади гірських районів майже всі дотаційні, і вони воліють і надалі залежати від району, аніж ризикувати, стаючи на самостійний шлях розвитку. Тут необхідним є мотивувати громади до об'єднання шляхом, наприклад, формування спільного документу підтримки та розвитку ОТГ гірських районів, як з боку центральної влади, так і органів місцевого самоврядування;
- багатонаціональність Закарпатського регіону, яка особливо відчувається в місцях компактного проживання угорців (Берегівський район) та румунів (Тячівський та Рахівський райони), де частка таких етнічних груп є значною. Тому коли мова йде про об'єднання подібних громад державні та місцеві органи влади зобов'язані враховувати інтереси їх жителів та знаходити узгоджені варіанти;
- у вже створених ОТГ Закарпаття існують проблеми з оприлюдненням публічної інформації [2; 4] і тому, громади, які об'єднуються не до кінця розуміють суть реформи, не бачать її кінцевої мету і, як наслідок, не поспішають робити практичні кроки. Виходячи з цього, виникає потреба у організації максимально прозорої діяльності місцевих органів влади та належного контролю з боку громадськості.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок про помітний позитивний вплив децентралізаційних процесів на бюджети ОТГ Закарпаття: вони володіють достатнім рівнем фінансових можливостей для здійснення своїх повноважень та покращення рівня життя кожного жителя, стали більш незалежними та самодостатніми, а за рахунок збільшення власних надходжень здатні здійснювати фінансування витрат, спрямованих, безпосередньо, на розвиток громади, що вказує на поступове перетворення їх з бюджетів «проїдання» в бюджети розвитку.

Однак, на сьогоднішній день, процес реалізації реформи децентралізації на Закарпатті, як і в Україні загалом знаходиться на стадії, коли громади готові об'єднуватись, але вони мають бачити і розуміти конкретні вигоди об'єднаних громад. З цією проблемою можна справитися лише шляхом постійного діалогу з громадами, навчання управлінського корпусу органів місцевого самоврядування та муніципалітетів, та розуміння того, що підхід до кожної створеної територіальної громади повинен бути індивідуальним.

Література

1. Аналіз використання бюджетних коштів по місцевих бюджетах Закарпатської області (Загальний фонд) / Офіційний веб-сайт Обласної державної адміністрації Закарпатської області [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/524.htm>
2. В Ужгороді з'ясували чому закарпатські ОТГ демонструють непрозорість роботи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://akm.rv.ua/archives/2298>
3. Вибори у Баранинській ОТГ: стали відомі переможці [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.0312.ua/news/1843330>
4. Дюг Ю.В. Ужгороді з'ясували чому закарпатські ОТГ демонструють непрозорість роботи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kolona.net/v-uzhgorodi-zyasovuvai-chomu-zakarpatski-otg-demonstruyut-neprozorist-roboti/>
5. Казюк Я. Лідери ОТГ та що є визначальним критерієм для сталого розвитку громад [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/5981>
6. Маркович Г. Особливості місцевих бюджетів на 2018 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/7794>
7. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2018 року (за грудень 2017 року) / Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/monitoring2018_01_ua#main-info
8. Офіційний сайт Асоціації міст України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/>
9. Офіційний сайт Вільховецької об'єднаної територіальної громади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vilhovecka.gromada.org.ua/>
10. Офіційний сайт Тячівської громади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://gromada.info/gromada/tyachivska/#3045>
11. Річна фінансова звітність Департаменту фінансів Закарпатської обласної державної адміністрації за 2015–2017 роки.

References

1. Analysis of the use of budget funds in the local budgets of the Transcarpathian region (General Fund) / The official website of the Regional State Administration of the Transcarpathian region [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/524.htm>
2. In Uzhgorod, why did Transcarpathian OTG demonstrate opacity of work [Electronic resource]. — Mode of access: <http://akm.rv.ua/archives/2298>
3. Elections in Baranin OTG: known winners became [Electronic resource]. — Access mode: <https://www.0312.ua/news/1843330>
4. Dyug Y. In Uzhgorod, why did Transcarpathian OTG demonstrate the opacity of work [Electronic resource]. — Access mode: <https://www.kolona.net/v-uzhgorodi-zyasovuvai-chomu-zakarpatski-otg-demonstruyut-neprozorist-roboti/>

5. Kazyuk Y. Leaders of OTG and which is the determining criterion for sustainable development of communities [Electronic resource]. — Access mode: <http://decentralization.gov.ua/news/5981>
6. Markovich G. Features of local budgets for 2018 [Electronic resource]. — Access mode: <http://decentralization.gov.ua/news/7794>
7. Monitoring of the process of decentralization of power and reform of local self-government as of January 10, 2018 (December 2017) / Official website of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine [Electronic resource]. — Access mode: http://decentralization.gov.ua/monitoring2018_01_ua#-main-info
8. Official site of the Association of Ukrainian Cities [Electronic resource]. — Access mode: <https://www.auc.org.ua/>
9. Official site of the Vilkhovetsky United Territorial Community [Electronic resource]. — Mode of access: <http://vilhovecka.gromada.org.ua/>
10. Official site of the Tyachiv community [Electronic resource]. — Access mode: <https://gromada.info/gromada/tyachivska/#3045>
11. Annual financial reporting of the Department of Finance of the Transcarpathian Regional State Administration for 2015–2017.