

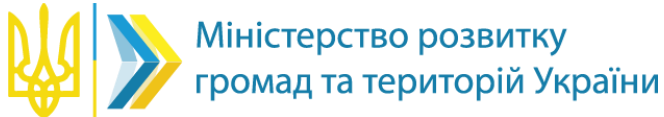


Міністерство розвитку  
громад та територій України

# МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

ЩОДО ОЦІНКИ РІВНЯ  
ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД  
(ПРОЄКТ)

Київ 2021



Методичні рекомендації щодо оцінки рівня фінансової спроможності територіальних громад підготовлено в рамках робочої групи з фінансових питань офісу підтримки реформи децентралізації при Мінрегіоні та є результатом спільної роботи фахівців Мінрегіону, фахівців і експертів у сфері місцевих фінансів, асоціацій органів місцевого самоврядування.

Під час опрацювання матеріалів використано чинну станом на вересень 2021 року нормативно-правову базу та досвід фінансових експертів при здійсненні моніторингу реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Запропоновані рекомендації мають виключно інформаційний і рекомендаційний характер та не встановлюють норм права.

Зміст цієї публікації не обов'язково відображає офіційну позицію всіх представників зазначених установ та організацій.

## **АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ**

**Віктор Венцель**, експерт Програми «U-LEAD з Європою», доктор наук з державного управління

**Ігор Герасимчук**, експерт Шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні»

**Ігор Онищук**, експерт Шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні»

**Тетяна Арсенюк**, державний експерт Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Міністерства розвитку громад та територій України

**Ігор Абрам'юк**, директор з розвитку - заступник виконавчого директора Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування "Всеукраїнська асоціація громад"

**Віталій Пилипів**, радник з питань муніципальних фінансів Програми "U-LEAD з Європою", доктор економічних наук

## Загальні положення

1. Методичні рекомендації до оцінки рівня фінансової спроможності територіальних громад (далі – Методичні рекомендації) розроблено з метою визначення рівня потенціалу та здатності територіальних громад підтримувати високоякісне надання публічних послуг населенню *(з урахуванням рівних пав і можливостей жінок та чоловіків)* та задовольнити інтереси жителів в сферах життєдіяльності на відповідній території (далі – індекс розвитку потенціалу територіальної громади).

1. Методичні рекомендації можуть використовуватися органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час прийняття управлінських рішень, проведення аналізу фінансової спроможності територіальних громад, пошуку шляхів зміцнення їх матеріальної основи, забезпечення збалансованості та стійкості фінансової системи місцевого самоврядування, зокрема, у сфері надання публічних послуг.

2. Аналіз фінансової спроможності територіальних громад базується на основі індикаторів потенціалу громади, враховуючи отримані з державного бюджету міжбюджетні трансферти, та визначає їхні порогові значення, а також алгоритм розрахунку інтегрального індексу розвитку потенціалу територіальних громад.

### **I. Визначення індексу розвитку потенціалу територіальної громади**

3. Визначення індексу розвитку потенціалу територіальної громади здійснюється з метою виявлення потенційно можливих напрямів розвитку і зростання потенціалу територіальної громади, поліпшення добробуту мешканців шляхом використання внутрішніх та зовнішніх фінансово-економічних можливостей територіальних громад.

4. Перелік індикаторів визначений за принципами наглядності *(включені найбільш важливі показники, що впливають на рівень спроможності громад та відображають загальний стан громади)*, достовірності, доступності *(використовуються офіційні показники у формі відкритих даних)* та оцінки ефективності *(оцінка за довгостроковими перспективами)*.

5. Кожен показник індексу розвитку потенціалу територіальної громади має відповідні значення, що характеризують рівень спроможності територіальної громади. Діапазон значень кожного

показника (індикатора) вимірюється від 0,5 до 1. Окремі показники місяць пороговий (критичний – мінімальний або абсолютно низький рівень значення того чи іншого показника територіальної громади) ступінь та мають значення критерію 0,1.

6. Для визначення індексу розвитку потенціалу територіальної громади використовується такі показники:

а) доходи загального фонду в розрахунку на 1 мешканця (співвідношення обсягу доходів загального фонду без урахування трансфертів до кількості жителів відповідної громади, у гривнях). Показник визначає суму коштів доходів загального фонду, яка припадає на кожного мешканця;

б) частка видатків на утримання апарату ради територіальної громади та її виконавчих органів у бюджеті територіальної громади (співвідношення видатків на утримання апарату ради територіальної громади та її виконавчих органів до суми доходів загального фонду без урахування трансфертів, у відсотках). Показник дозволяє переглянути надмірні витрати коштів на утримання та забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування;

в) капітальні видатки в розрахунку на 1 мешканця (співвідношення обсягу капітальних видатків бюджету територіальної громади до кількості мешканців відповідної територіальної громади, у гривнях). Показник визначає скільки припадає на 1 жителя громади коштів, які спрямовуються на придбання обладнання і предметів довгострокового користування, враховуючи земельні ресурси, нематеріальні активи, капітальні інвестиції, капітальний ремонт та інше. Показник відображає суму коштів, яка витрачається на розвиток територіальної громади;

г) рівень дотаційності бюджету територіальної громади (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету територіальної громади з дотаціями, але без урахування субвенцій з державного бюджету, у відсотках). Показник відображає рівень залежності територіальної громади від дотаційних ресурсів державного бюджету;

д) питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету територіальної громади (відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями в обсязі видатків загального фонду бюджету без трансфертів, перерахованих з бюджету територіальної громади до інших бюджетів, у відсотках). Показник демонструє рівень гнучкості структури видатків територіальної громади, можливість територіальної громади перерозподіляти та спрямовувати кошти на розвиток та інші цілі;

е) видатки на культуру, фізичну культуру і спорт в розрахунку на 1 мешканця (співвідношення обсягу видатків загального фонду на культуру, фізичну культуру і спорт із кількістю мешканців відповідної територіальної громади, у гривнях). Показник характеризує збалансованість розвитку територіальної громади, зокрема, обсяг коштів виділених на розвиток духовних і фізичних потреб мешканців як складових гармонійного розвитку територіальної громади;

ж) частка доходів територіальної громади за рахунок трансфертів з державного бюджету (співвідношення обсягу трансфертів з державного бюджету до обсягу доходів загального та спеціального фондів бюджету територіальної громади, у відсотках). Показник характеризує рівень залежності територіальної громади від трансфертів з державного бюджету та визначає можливість громади виконувати свої видаткові повноваження за рахунок використання власних коштів, її незалежність від інших джерел;

з) частка місцевих податків і зборів у дохідній частині загального фонду бюджету територіальної громади (співвідношення місцевих податків і зборів до обсягу доходів загального фонду (без трансфертів) бюджету територіальної громади, у відсотках). Показник дозволяє переглянути обсяг наповнення бюджету територіальної громади за рахунок місцевих податків і зборів.

## **II. РОЗРАХУНКИ ЗНАЧЕНЬ ПОКАЗНИКІВ ТА ІНДИКАТОРІВ**

7. Розрахунок значень показників здійснюється згідно з додатком.

8. Розрахунок індикаторів здійснюється за допомогою середнього значення таким чином, щоб значення індикаторів потрапляли в зіставні за величиною інтервали. Кожен показник є коефіцієнтом, що визначає значення індикатора в порівнянні з аналогічним середнім показником по всіх територіальних громадах відповідної категорії (середні показники окремо по міських, селищних та сільських територіальних громадах).

9. Розрахунок інтегрального індикатора здійснюється як середнє арифметичне значення усіх показників.

10. Відповідно до визначеного значення інтегрального індикатора рівень розвитку потенціалу територіальної громади визначається як:

- високий - величина індикатора більше 1,3;
- оптимальний - величина індикатора в межах від 1,15 до 1,3;
- задовільний - величина індикатора в межах від 0,85 до 1,15;
- помірний - величина індикатора в межах від 0,7 до 0,85;
- низький - величина індикатора в межах від 0,55 до 0,7;
- критичний - величина індикатора менше 0,55.

## ПОКАЗНИКИ, КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ

№	Показник	Критерії оцінювання	Значення критерію
1	2	2	2
1.	Доходи загального фонду з розрахунку на 1 мешканця ( <i>прогресивний показник</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>– понад 50% від середнього по Україні</li> <li>– +15% – +50%</li> <li>– +/-15% від середнього по Україні</li> <li>– -15% – -50%</li> <li>– менше 50% від середнього по Україні</li> <li>– менше 10% від середнього по Україні</li> </ul>	<p>1,5 – високий рівень                      1,3 – оптимальний рівень                      1,0 – задовільний рівень                      0,7 – помірний рівень                      0,5 – низький рівень                      0,1 – критичний рівень</p>
2.	Частка видатків на утримання апарату ради територіальної громади та її виконавчих органів у бюджеті територіальної громади, без трансфертів ( <i>регресивний показник</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>– менше 50% від середнього по Україні</li> <li>– -15% – -50%</li> <li>– +/-15% від середнього по Україні</li> <li>– +15% – 50%</li> <li>– 50% – 80%</li> <li>– понад 80% від середнього по Україні</li> </ul>	<p>1,5 – високий рівень                      1,3 – оптимальний рівень                      1,0 – задовільний рівень                      0,7 – помірний рівень                      0,5 – низький рівень                      0,1 – критичний рівень</p>
3.	Капітальні видатки з розрахунку на 1 мешканця ( <i>прогресивний показник</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>– понад 50% від середнього по Україні</li> <li>– +15% – 50%</li> <li>– +/-15% від середнього по Україні</li> <li>– -15% – -50%</li> <li>– менше 50% від середнього по Україні</li> </ul>	<p>1,5 – високий рівень                      1,3 – оптимальний рівень                      1,0 – задовільний рівень                      0,7 – помірний рівень                      0,5 – низький рівень</p>

4.	Рівень дотаційності бюджету територіальної громади (регресивний показник)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– менше -30%</li> <li>– -15% – -30%</li> <li>– +/-15% від 0% (0% – відсутність базової та реверсної дотації)</li> <li>– 15% – 30%</li> <li>– 30% – 50%</li> <li>– понад 50%</li> </ul>	<p>1,5 – високий рівень                  1,3 – оптимальний рівень                  1,0 – задовільний рівень                  0,7 – помірний рівень                  0,5 – низький рівень                  0,1 – критичний рівень</p>
5.	Питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету територіальної громади (регресивний показник)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– менше 50% від середнього по Україні</li> <li>– -15% – -50%</li> <li>– +/-15% від середнього по Україні</li> <li>– +15% – 50%</li> <li>– понад 50% від середнього по Україні</li> </ul>	<p>1,5 – високий рівень                  1,3 – оптимальний рівень                  1,0 – задовільний рівень                  0,7 – помірний рівень                  0,5 – низький рівень</p>
6.	Видатки на культуру, фізичну культуру і спорт з розрахунку на 1 мешканця (прогресивний показник)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– понад 50% від середнього по Україні</li> <li>– +15% – 50%</li> <li>– +/-15% від середнього по Україні</li> <li>– -15% – -50%</li> <li>– менше 50% від середнього по Україні</li> </ul>	<p>1,5 – високий рівень                  1,3 – оптимальний рівень                  1,0 – задовільний рівень                  0,7 – помірний рівень                  0,5 – низький рівень</p>
7.	Частка доходів громади за рахунок трансфертів з державного бюджету (регресивний показник)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– менше 50% від середнього по Україні</li> <li>– -15% – -50%</li> <li>– +/-15% від середнього по Україні</li> <li>– +15% – 50%</li> <li>– понад 50% від середнього по Україні</li> </ul>	<p>1,5 – високий рівень                  1,3 – оптимальний рівень                  1,0 – задовільний рівень                  0,7 – помірний рівень                  0,5 – низький рівень</p>



8.	Частка місцевих податків і зборів у дохідній частині загального фонду бюджету громади, без трансфертів <i>(середній показник)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– понад +70% від середнього по Україні <i>(висока залежність від місцевих податків і зборів)</i></li> <li>– +60 – +70%</li> <li>– 50% – 60%</li> <li>– +15% – 50%</li> <li>– +/-15% від середнього по Україні</li> <li>– -15% – -50%</li> <li>– менше 50% від середнього по Україні</li> </ul>	0,5 – низький рівень  0,7 – помірний 1,5 – високий рівень 1,3 – оптимальний рівень 1,0 – задовільний рівень 0,7 – помірний рівень 0,5 – низький рівень
----	--	---	---