

Мирослав ТРЕЩОВ
Національна академія державного управління
при Президенті України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Аналізується ресурсне забезпечення місцевих бюджетів України в умовах децентралізації влади із застосуванням методів SWOT-аналізу та Force field аналізу. Визначаються основні фактори впливу на стан ресурсного забезпечення місцевих бюджетів: сильні, слабкі сторони, загрози та можливості за наслідками реформи. Досліджується «силове поле» і формується комбінація, де рушійні сили переважатимуть сили протистояння позитивним змінам у ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів. Розробляється перелік стратегічних та операційних дій органів місцевого самоврядування, спрямованих на підвищення рівня ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та вдосконалення механізмів управління ним.

Ключові слова: ресурсне забезпечення місцевих бюджетів, місцеве самоврядування, доходи, видатки, реформа, децентралізація влади, SWOT-аналіз, Force field аналіз, стратегічні дії.

Myroslav Treshchov. Local budgets resource supporting in Ukraine in terms of decentralization

The local budgets resource supporting in Ukraine in terms of decentralization is analyzed using SWOT and Force field analysis. The basic impact factors on local budgets resource supporting are studied. There are strengths, weaknesses, threats and opportunities for the consequences of reform. The «force field» is investigated. And combination where the driving forces of opposition forces prevail positive changes in local budgets resource supporting are formed. Strategic and operational actions by local authorities that raising local budgets resource supporting and improving management mechanisms are developed.

Key words: local budgets resource supporting, self-local government, revenue, expenditure, reform, decentralization, SWOT-analysis, Force field analysis, strategic actions.

Реформа місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади в Україні дала поштовх до зміцнення фінансової спроможності територіальних громад. Органи місцевого самоврядування отримали додаткові джерела наповнення дохідної частини та функціональні повноваження щодо управління ними. У 2015 р. сформовано нові умови ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, які поряд зі зміцненням сильних позицій та можливостей розвитку створили й відповідні загрози. Отже, набуває актуальності аналіз ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади – виявлення його сильних і слабких сторін, загроз, можливостей для подальшого їх балансування.

У процесі аналізу для максимального врахування аспектів ресурсне забезпечення місцевих бюджетів розглядалося з точки зору таких підходів:

– функціонального – як композиція підприємницької ініціативи та фінансових, природних, майнових, інформаційних, інфраструктурних і людських (кадрових, інтелектуальних і компетентнісних), часових ресурсів, підвладних органам місцевого самоврядування, які безпосередньо або опосередковано беруть участь у формуванні дохідної бази відповідних місцевих бюджетів;

– структурного – як пул власних надходжень місцевих бюджетів; коштів, залучених органами місцевого самоврядування; трансфертів з державного бюджету; прямого фінансування з державного бюджету та інших видів міжбюджетних трансфертів, що спрямовуються органами місцевого самоврядування для надання громадянам публічних послуг у межах виконання власних та делегованих державою повноважень [3, с. 27 – 28].

Ресурсний підхід у теорії стратегічного управління почав формуватися починаючи з другої половини XX ст. Йому присвячені дослідження зарубіжних учених І. Пенроуза, Дж. Барні, Д. Колліза, Дж. Даєра, К. Конера, Р. Гранта, С. Ліппмана та ін. Ресурсний підхід застосовано і українськими вченими в державному управлінні, зокрема в питаннях ресурсного забезпечення місцевого самоврядування через призму місцевих фінансів (Т. Крушельницька, О. Бобровська, В. Бакуменко, П. Ворона та ін.); регіонального та соціально-економічного управління територіями (Т. Безверхнюк, Р. Ободець, О. Ольшанський, М. Багров та ін.). Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів як окреме поняття в українському науковому просторі не вивчалось, що актуалізує його розгляд на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Метою статті є аналіз ресурсного забезпечення місцевих бюджетів України в умовах децентралізації влади і формування переліку стратегічних дій щодо поліпшення його стану та процесів управління ним.

SWOT-аналіз – метод стратегічного планування, що полягає у виявленні чинників внутрішнього і зовнішнього середовища організації і розділенні їх на чотири категорії: сильні сторони (strengths), слабкі сторони (weaknesses), можливості (opportunities) і загрози (threats). SWOT-аналіз є одним із перших етапів планування і допомагає зосередитися на ключових аспектах процесу. Він виявляє сильні і слабкі сторони, можливості і загрози. Сильні і слабкі сторони є внутрішніми факторами, можливості та загрози – зовнішніми. SWOT надає суб'єктам ухвалення управлінських рішень комплексне уявлення про варіанти комбінації внутрішніх сильних сторін із зовнішніми можливостями.

Основна мета SWOT-аналізу ресурсного забезпечення місцевих бюджетів України в умовах децентралізації влади – підвищення рівня ресурсного забезпечення місцевих бюджетів шляхом розширення шляхів залучення фінансових ресурсів за рахунок використання отриманих органами місцевого самоврядування в процесі децентралізації можливостей у сфері формування, розподілу та застосування публічних фінансових ресурсів, у тому числі в довгостроковій перспективі.

Під час здійснення SWOT-аналізу ми керувалися такими правилами:

- реалістичність та об'єктивність під час визначення сильних і слабких сторін ресурсного забезпечення;
- чітке розмежування фактичного стану ресурсного забезпечення на момент аналізу й майбутні очікування;
- коректне формулювання положень та відсутність неоднозначного трактування їх змісту;
- простота та лаконічність елементів аналізу;
- уникнення складного та великого за обсягом аналізу;
- урахування суб'єктивного характеру формулювання сильних та слабких сторін, загроз та можливостей.

Результати здійсненого SWOT-аналізу включають основні аспекти та фактори впливу на ресурсне забезпечення місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади:

1. Сильні сторони:

- реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- удосконалення бюджетного та податкового законодавства в частині децентралізації міжбюджетних відносин;
- розширення дохідних джерел (податків та зборів) місцевих бюджетів;
- розширення податкової бази окремих місцевих податків, зокрема податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- закріплення на законодавчому рівні права органів місцевого самоврядування диференціювати ставки місцевих податків і зборів у межах, визначених Податковим кодексом України (єдиний податок, земельний податок, орендна плата за землею,

туристичний збір, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки);

- проведення адміністративно-територіальної реформи шляхом укрупнення територіальних громад на засадах їх добровільного об'єднання;
- лібералізація системи здійснення місцевих запозичень;
- перетворення фіксованих вимог до управлінського рішення органів місцевого самоврядування на систему гнучких бюджетних завдань;
- наявність державного фонду регіонального розвитку та субвенції на соціально-економічний розвиток територій;

2. Слабкі сторони:

- низька кваліфікація кадрів органів місцевого самоврядування, на що вказує їх середній рівень освіти – частка службовців органів місцевого самоврядування, що мають вищу освіту, традиційно становить близько 2/3, а в деяких, переважно аграрних областях – лише дещо більше за половину [1];
- накладання нових можливостей ресурсного забезпечення місцевих бюджетів на старі управлінські моделі;
- недосконалість нормативно-правової бази;
- низький рівень контролю за ефективним використанням коштів місцевих бюджетів правочинних органів влади з боку громадськості;
- неефективність розподілу повноважень в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, дублювання повноважень;
- низька зацікавленість працівників органів місцевого самоврядування в запозиченні успішного досвіду, у тому числі зарубіжного;
- слабе розмежування функцій, цілей, завдань органів влади, нечіткість в їх формулюванні;
- відсутність системи зовнішнього оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування щодо ресурсного забезпечення місцевих бюджетів;
- оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, ініційовані в основному державними органами влади та окремими грантовими громадськими організаціями використання;
- відсутність єдиної системи індикаторів для порівняння ресурсного забезпечення бюджетів різних територіальних громад.

3. Можливості:

- розширення ресурсної бази місцевих бюджетів шляхом впровадження альтернативних інструментів управління ресурсним забезпеченням, особливо нефіскального характеру;
- наявність державних, регіональних муніципальних цільових програм розвитку територій;
- залучення висококваліфікованих працівників у сфері управління місцевими фінансами, підготовка кваліфікованих кадрів;
- міжмуніципальне співробітництво (партнерство);
- державно-приватне партнерство;
- співробітництво з державними органами влади та їх територіальними структурними підрозділами;
- мінімізація бюрократії шляхом упровадження управління за результатами децентралізації;
- інноваційна орієнтація інструментів управління;
- співпраця з органами місцевого самоврядування інших країн з високим рівнем децентралізації влади, міжнародними донорськими організаціями, фінансовими установами та ін.

4. Загрози:

- недостатнє фінансування всіх галузей;

Local Government

- брак часу, ресурсів для вирішення проблем організаційного характеру;
- зниження престижу служби в органах місцевого самоврядування;
- зниження ефективності діяльності органів місцевого самоврядування;
- поглиблення диспропорцій економічного та соціального розвитку територій у разі скорочення субвенцій у межах політики регіонального розвитку [2];
- порушення параметрів бюджету через необґрунтоване підвищення його соціального складника;
- відсутність можливостей аналізу ефекту політичних дій, обмеженість технократичним горизонтом;
- відсутність чіткого механізму розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток територій, суб'єктивний підхід до ухвалення рішення про фінансування;
- поступовий спад реформаторського ентузіазму через відсутність суттєвих та показових для населення результатів;

Для формування узагальненої картини, яка надасть можливість отримати комплексне бачення ресурсного забезпечення в умовах децентралізації влади в Україні та напрями розвитку його в майбутньому, застосуємо метод аналізу силових полів.

Аналіз силових полів (англ. force field analysis) – інструмент для визначення методів зміни тієї чи іншої ситуації в теорії менеджменту. Передбачається, що в стабільній ситуації сили, які протидіють зміні, врівноважені силами, що діють проти них. Якщо змінюються сили, рівновага зміщується. Для графічного зображення цього малюють вертикальну лінію, а ліворуч і праворуч від неї стрілками малюють сили, що діють у бік бажаної зміни (зазвичай зліва від лінії, спрямовані направо) і протидіють (праворуч від лінії, справа наліво) [4, с. 3].

Як правило, аналіз «силового поля» є наступним після SWOT-аналізу кроком і виявляє рушійні та гальмівні сили. Після виявлення цих позитивних і негативних сил розробляються стратегії щодо зміцнення сильних сторін і мінімізації загроз. Основна мета – сформувати комбінацію, де рушійні сили переважатимуть сили протистояння позитивним змінам. Аналіз силового поля враховує не тільки організаційні особливості, а й потреби, цілі, ідеали і проблеми окремих зацікавлених сторін. Важливо визначити ключових стейкхолдерів і розробити план залучення їх підтримки. Це також сприяє розвитку консенсусу в межах робочих груп, що допомагають у розробці нових моделей управління.

Force field аналіз ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні виконано на основі попередніх результатів SWOT-аналізу. Він передбачає ключові сили впливу (позитивні та негативні) на стан ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. Кожна з наведених сил впливу має свою вагу (високий чи низький вплив), рівень якої визначено шляхом експертного оцінювання, тобто включає аспекти суб'єктивного характеру. Рівень впливу показує довжина стрілки. Наприклад, реформа місцевого самоврядування має найвищий рівень рушійної сили, адже являє собою комплекс заходів у всіх сферах (галузях), тією чи іншою мірою дотичних до системи місцевого самоврядування України (рисунок).

На основі SWOT-аналізу та Force field аналізу ми сформували перелік стратегічних та операційних дій, спрямованих на підвищення рівня ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та вдосконалення механізмів управління ним:

- формування концептуальних засад побудови системи стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади;
- розробка та впровадження інструментів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів нефіскального характеру;
- перепідготовка кадрів, залучення молодих фахівців та науково-педагогічних кадрів, проведення освітньо-комунікативних заходів;



Force field аналіз ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні

- чітке регламентування на законодавчому рівні порядку та механізму взаємодії публічних органів влади між собою;
- спільна розробка програм зі взаємодії суб'єкта та об'єкта управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів;
- аналіз наданої інформації кваліфікованими фахівцями і розробка управлінських рішень;
- залучення фахівців з інших органів місцевого самоврядування, міжнародних донорських організацій, працівників зарубіжних органів місцевого самоврядування для розробки програм удосконалення управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів;
- розробка рекомендацій щодо посилення контролю за ефективністю використання бюджетних коштів та інших фінансових ресурсів з боку як державних органів влади, так і органів місцевого самоврядування;
- створення єдиної інформаційно-довідкової бази про стан ресурсного забезпечення місцевих бюджетів із вільним доступом для членів територіальної громади;
- підвищення кредитного рейтингу територіальних громад;
- упровадження ефективних інструментів мотивації працівників органів місцевого самоврядування;
- розробка правового та методичного забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими органами публічної влади;

Local Government

- залучення громадськості до контролю за ефективністю використання бюджетних коштів;
- чітке розмежування функцій та завдань органів місцевого самоврядування та інших органів публічної влади;
- розширення бази оподаткування з плати за землю шляхом залучення нових землекористувачів (юридичних та фізичних осіб) та виявлення неоподаткованих площ земельних ділянок та їх користувачів;
- інвентаризація неприбуткових установ та організацій;
- залучення до оподаткування підприємств, які зареєстровані в інших адміністративно-територіальних одиницях, проте здійснюють господарську діяльність на території громади;
- поліпшення платіжної дисципліни та скорочення податкового боргу до місцевих бюджетів усіх рівнів;
- формування інституційного оточення системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів відповідно до вимог децентралізації влади;
- модернізація механізму трансфертного вирівнювання з державного бюджету дисбалансів у ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів шляхом мінімізації «державного патерналізму» та стимулювання органів місцевого самоврядування до розвитку власних ресурсних баз.

Результати SWOT і Force field аналізу ресурсного забезпечення місцевих бюджетів України в умовах децентралізації влади дозволили визначити сильні та слабкі його сторони. Водночас вони засвідчили і наявність широкого спектра можливостей, які можуть бути використані органами самоврядування для подолання загроз, пов'язаних із послабленням ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. Завдяки впровадженню з 2015 р. заходам щодо децентралізації влади загальна картина «силового поля» демонструє перевагу рушійних сил над силами протистояння позитивним змінам у ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів.

У цьому контексті визначаються напрями подальших наукових досліджень проблеми ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, які полягають у формуванні концептуальних основ управління його процесами та розробці відповідної стратегії та заходів щодо її реалізації.

Список використаних джерел / List of references

1. **Жук В.** Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади / В. Жук // Нац. ін-т стратег. дослідж. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/01.htm> [Zhuk V. Napriamy rozvytku ta zmitsnennia upravlinskoho potentsialu orhaniv mistsevoi vlady / V. Zhuk // Nats. in-t strateg. doslidzh. – Rezhym dostupu : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/01.htm>].
2. **Очікувані ризики** у процесі децентралізації влади в Україні : аналіт. зап. Нац. ін-ту стратег. дослідж. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021> [Ochikuvani ryzyky u protsesi detsentralizatsii vlady v Ukraini : analit. zap. Nats. in-tu strateg. doslidzh. – Rezhym dostupu : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021>].
3. **Трещов М. М.** Дефініція поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» / М. Трещов // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : М. М. Іжа (голов. ред.) [та ін.]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ. – 2016. – № 2(42). – С. 25 – 30 [Treshchov M. M. Definitiiia poniattia «resursne zabezpechennia mistsevykh biudzhetiiv» / M. Treshchov // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. / redkol. : M. M. Izha (holov. red.) [ta in.]. – Odessa : ORIDU NADU. – 2016. – № 2(42). – S. 25 – 30].
4. **Patterson J.** Using Force Field Analysis in Negotiation Planning: 90th Annual International Supply Management Conference, May 2005. – Access mode : <https://www.instituteforsupplymanagement.org/files/Pubs/Proceedings/HGPatterson.pdf>.

Надійшла до редколегії 12.04.17