

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.07:336

О. Ю. Бобровська,

*д.держ.упр., проф., завідувач кафедри економіки
та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ;*

А. Ю. Мунько,

*аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ,
м. Дніпропетровськ*

НАУКОВО-ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНО- АНАЛІТИЧНОЇ ПІДТРИМКИ ПРОЦЕСІВ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ

Обґрунтовано методичний підхід до формування системи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації. Визначено напрями і об'єкти управління місцевими фінансами. Виокремлені джерела фінансового потенціалу регіону, завдання їх оцінювання з метою визначення шляхів розвитку. Запропоновано модель циклу кругообігу та управління фінансовими ресурсами, що дозволяє сформулювати аналітично-управлінські завдання управління ними в новій моделі місцевого самоврядування.

Ключові слова: фінансова децентралізація, організація та управління місцевими фінансовими ресурсами, аналітичне забезпечення управлінських рішень і функцій управління фінансовими ресурсами.

O. Yu. Bobrovska,

Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, head of the department of economy and regional policy, DRI NAPA;

A. Yu. Munko,

postgraduate student, DRI NAPA, Dnipropetrovsk

SCIENTIFIC AND APPLIED PRINCIPLES OF INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT PROCESSES OF FINANCIAL DECENTRALIZATION MANAGEMENT

Methodical approach to the formation of local finance management under decentralization are justified. Directions and management objects of local finances are determined. Financial potential sources of the region and tasks of their evaluation to identify ways of development are separated. The model of financial resources circulation and management are proposed. This allows to formulate analytical and management tasks of financial resources management in the new model of local government.

Key words: financial decentralization, organization and management of local financial resources, analytical support management decisions and financial management functions.

Успішна реалізація здійснюваних в Україні реформ у сфері місцевого самоврядування та територіальної організації влади актуалізує необхідність глибокого вивчення напрямів і джерел формування фінансових ресурсів регіону та аналізу резервів їх збільшення. Відомо, що обґрунтованість теоретичних і аналітичних висновків, цінність практичних рекомендацій знаходяться в залежності від достовірності уяви про стан їх розвитку. Тому завданням фінансової децентралізації, предметом і об'єктом управлінського аналізу має стати систематизація та аналіз інформації про процеси управління фінансовими можливостями регіонів.

Джерела фінансових ресурсів повинні розглядатись, як складові ринкової інфраструктури економічних систем регіонів, що віддзеркалюють її стан і організацію, надаючи інформацію для прийняття управлінських рішень щодо розвитку фінансових відносин суб'єктів господарювання і влади, між інвесторами і суб'єктами споживання інвестицій.

Водночас для проведення аналітичної оцінки передумов і специфіки управління формуванням засад бюджетної незалежності регіонів існують методичні труднощі, обумовленні новизною проблеми, що актуалізує продовження пошуку методичних основ для її вирішення.

Розробці теоретичних засад управління державними і місцевими фінансами в різних галузях економічної діяльності присвячено праці українських вчених В. Бакуменка, Н. Балдич, В. Князева, І. Розпутенко, А. Крисоватого [1]. Теоретичні засади державної фінансово-бюджетної політики і рекомендації по їх удосконаленню розглядалися в працях В. Андрущенко, С. Буковинського, В. Опаріна, В. Федосова, та ін. [4; 6]. Утім здійснювані на сучасному етапі в Україні реформи місцевого самоврядування зумовлюють продовження досліджень щодо розширення і поглиблення методичних підходів до аналізу стану і оцінки можливостей створення умов фінансової самодостатності регіонів. Результат аналізу джерел і можливостей фінансового забезпечення регіонів для проведення реформ створить можливість задіяти в систему управління організаційний ресурс підвищення самостійності місцевих бюджетів.

Метою статті є дослідження та формування методичного підходу до аналізу джерел фінансового потенціалу регіонів, як важливого організаційно-аналітичного ресурсу створення умов підвищення фінансової їх спроможності та швидкості руху реформування місцевого самоврядування.

Впровадження ключових постулатів фінансової децентралізації повинні ґрунтуватись на діагнозі проблем регіонів, пов'язаних із обсягом їх фінансового потенціалу, його якості, достатності, можливостями поповнення і загрозами зниження.

Визначення складових і технологій формування аналітичного базису впровадження реформ зумовлює необхідність оцінювання шляхів покращення управління в місцевому самоврядуванні.

Управлінський аналіз, на відміну від фінансового, більш різнобічний. Крім економічних і фінансових показників він передбачає системний розгляд структури об'єктів управління, ланцюги суб'єктних і виробничих зв'язків, аналіз організаційних схем управління, деталізацію уяви про активи регіону та іншу аналітичну інформацію, необхідну для ефективного управління.

У складі основних об'єктів оцінювання фінансових можливостей регіонів, насамперед, доцільно визначити економічний простір, фінансовий потенціал, оцінити обсяги і параметри його джерел, стан фіскальної сфери, показники соціально-економічного розвитку на мезо- і мікрорівнях. Якість результатів оцінювання забезпечуються вибором сучасних методів аналізу, у тому числі методів динамічного, статистичного і структурного аналізу, економіко-математичних методів, методів дисперсійного, коваріаційного, функціонально-вартісного, SWOT і GAP аналізу. У системі методів аналізу повинні переважати управлінські, які акцентують увагу на об'єктах, процесах і прийомах управління, їх опосередкованого впливу і способів сполучення.

Ланцюг організації і оцінювання власних основних джерел фінансового потенціалу може бути побудований за такими послідовними етапами:

- визначення і характеристика об'єктно-суб'єктного, суб'єктно-структурного і функціонального складу економічного простору регіону;
- встановлення переліку, опрацювання призначення і характеристик основних складових формування фінансового потенціалу регіонів;
- виокремлення виробничих і невиробничих джерел формування місцевих бюджетів і концентрації їх за напрямками;
- визначення складу локальних аналітичних завдань і інформаційно-аналітичної інформації для їх послідовного вирішення;
- уточнення, систематизація і здійснення розрахунків показників рівня фінансових можливостей регіонів;
- розробка шляхів (пропозицій) подальшого збільшення і розвитку фінансового потенціалу в умовах фінансової децентралізації.

Перший етап аналізу дозволяє здійснити опис більшості елементів економічної інфраструктури регіонів, виокремити їх економічні зв'язки, роль у розвитку фінансової бази та обсягу її використання в місцевому бюджеті.

Первісна уява про існуючі джерела фінансового потенціалу регіону суспільного користування може бути сформована шляхом аналізу основних витоків формування бюджету, їх походження (див. рис. 1), їх організаційних форм, зв'язків, спорідненості процесів продукування фінансових ресурсів.

Бюджети формуються за рахунок джерел виробничого і невиробничого походження. Фінансові ресурси невиробничого походження суттєво залежать від здатності органів місцевого самоврядування ефективно здійснювати операційну і фінансово-комерційну діяльність, збалансовувати структуру дохідних джерел бюджету з найкращими результатами їх застосування, своєчасного запровадження ефективних систем менеджменту.

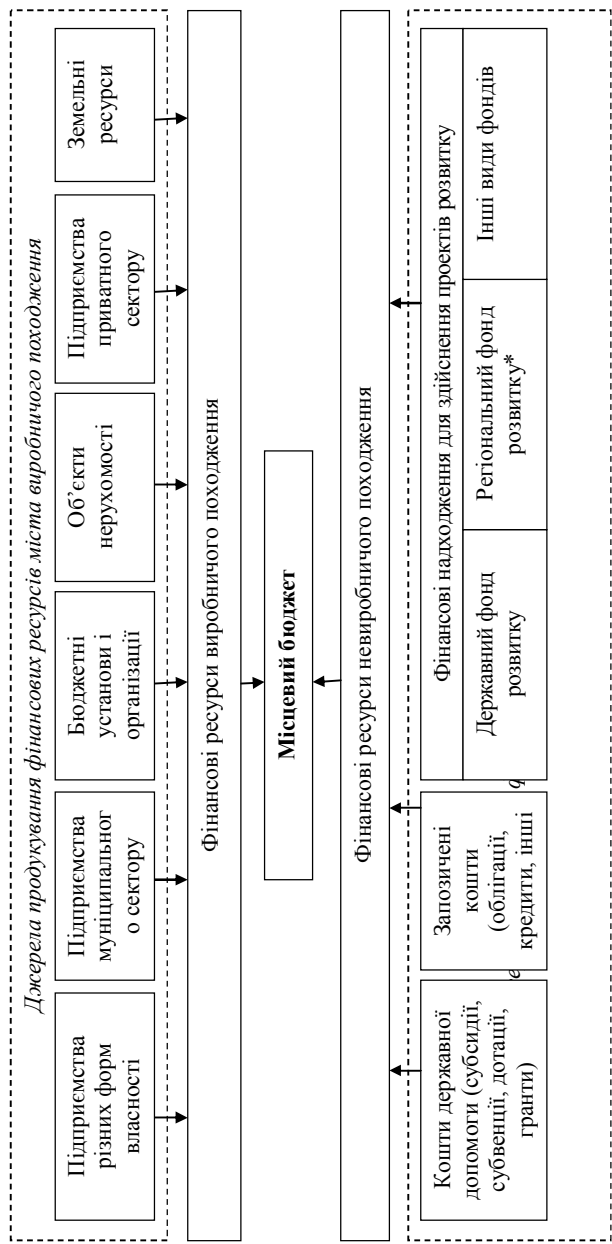


Рис. 1. Основні джерела наповнення місцевих бюджетів

Виокремленні джерела формування місцевих бюджетів дозволяють перейти до їх систематизації за походженням (табл. 1). Ця інформація повинна надавати уяву про особливості джерел і складових фінансового потенціалу, їх характеристики, стан і рівень розвитку, уточнювати призначення, визначення впливових чинників їх зміцнення і розвитку.

Таблиця

Вартісне оцінювання джерел формування фінансового потенціалу регіону

<i>Об'єкти оцінювання</i>	<i>Характеристика складових</i>	<i>Показники оцінювання стану</i>	<i>Мета оцінювання</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1. Власні джерела			
Необоротні активи	Сформовані на початку господарської діяльності для участі у виробничих процесах муніципальної економіки основні засоби, за допомогою яких виробляється продукція, товари і послуги	-Коефіцієнт участі операційних необоротних активів у загальній сумі активів; - коефіцієнт зносу операційних необоротних активів; - коефіцієнт придатності; - коефіцієнт рентабельності; - показник оптимальної вартості необоротних активів у створенні продукції	- визначення можливості і форм оновлення активів; - визначення потреби у збільшенні обсягів фінансування; - забезпечення умов ефективного використання; - визначення ресурсів, необхідних для відтворювальних процесів
Оборотні активи	Частина майна муніципальних підприємств і організацій втілена в матеріально-виробничих запасах, незакінчених розрахунках, залишки грошових коштів і фінансових вкладень та ін.	-оборотність оборотних активів; - коефіцієнт участі грошових коштів в оборотних активів; - потреба в оборотних активах; - період обороту; - оптимальний залишок оборотних активів	- вибір оптимального рівня і раціональної структури оборотних активів з метою визначення достатності поточних зобов'язань за обраною стратегією фінансування; - вибір оптимальної форми товарного обігу
Земля у власності територіальних громад	Першооснова життя суспільства	- вартість землі; - земельні податки; - орендна плата; -фінансовий лізінг; -продаж землі;	

Продовження таблиці

1	2	3	4
2. Джерела, що передаються з державного бюджету місцевим для підтримки їх фінансової спроможності			
Субвенції	Грошова допомога яка виділяється державою на програми і заходи спрямовані на підтримку гарантованого законодавством мінімуму соціальної забезпеченості населення регіону	Сума фінансової допомоги (відсоток) у загальній сумі бюджету	Оцінювання можливостей підвищення власної фінансової спроможності та зменшення рівня фінансового дефіциту
Дотації	Безповоротна, безвідплатна допомога, дар, пожертвування з бюджету іншого рівня. Надається у випадку перевищення видатків бюджету над його доходами	Сума (відсоток) у загальній сумі бюджету	Обґрунтування і здійснення заходів соціальної політики, визначення рівня соціальної відповідальності
Субсидія	Цільовий трансферт. Допомога держави місцевому бюджету у грошовій або натуральній формі з метою підвищення платоспроможності	Сума (відсоток) у загальній сумі бюджету. Вирівнювання фінансових можливостей територій	Визначення причин фінансової неспроможності та можливостей її зменшення
Гранти	Вид трансферту необов'язкового характеру в рамках реалізації проєктів, оплачуване державне замовлення на виконання наукових досліджень	Сума коштів призначених для реалізації проєктів	Зростання нематеріальних активів, підвищення інноваційного рівня процесів діяльності, розробка програм розвитку територій за перспективними напрямами
3. Джерела фінансового потенціалу, що формуються за рахунок фінансових операцій			
Акції територіальної громади	Вид цінного паперу, який свідчить про пайову участь у статутному фонді акціонерних товариств і дає право на одержання частини прибутку	Сума прибутку, процент окупності пайового капіталу	Розвиток корпоративних можливостей суспільної діяльності [2-3]

Продовження таблиці

1	2	3	4
Боргові зобов'язання: Облігації	Вид цінного паперу, що є борговим зобов'язанням емітента повернути запозичену суму і виплатити певний дохід у формі виграшу від спеціальних тиражів або оплати купонів чи номінальної вартості облігацій під час їх погашення	Прибуток від капіталізації облігацій або підприємницький дохід банку, що передається місцевій громаді для фінансування бюджетного дефіциту або його розвитку	Перехід від управління витратами до управління прибутком, оцінка можливостей розвитку фінансового ринку
Кредити банків і інших кредитно-фінансових установ	Позика в грошовій або товарній формі на умовах повернення у певний термін з виплатою відсотків	Кошти, призначені для фінансування капітальних і поточних витрат бюджетів у разі їх недостатності	Підвищення гнучкості фінансової політики і фінансової стратегії

Зв'язок процесів формування, використання і відтворення фінансових ресурсів створює цикл їх кругообігу та управління. Результати аналізу за попередніми етапами дозволяють, використовуючи процесний і системний підходи, а також принципи логістики, побудувати модель циклу формування, використання і нарощування фінансових ресурсів регіону (див. рис. 2).

Кожна складова моделі відрізняється функціональними завданнями, методами і технологіями їх вирішення, відносинами з учасниками процесів.

Фінансова децентралізація поглиблює існуючі і доповнює новими фінансовими функціями діяльність органів місцевого самоврядування. Необхідним стає починати управління фінансовою забезпеченістю регіону в тому числі й з формування шляхів нарощування фінансового потенціалу.

Проблема нарощування фінансової «потужності» регіону пов'язується з пошуком джерел продукування фінансових ресурсів, їх організаційно-управлінським упорядкуванням і корегуванням циклу кровообігу ресурсів. Це створює можливості результативності їх використання за рахунок нових управлінських раціональних комбінацій їх взаємодії і використання виходячи із інтересів системи управління місцевими фінансами.

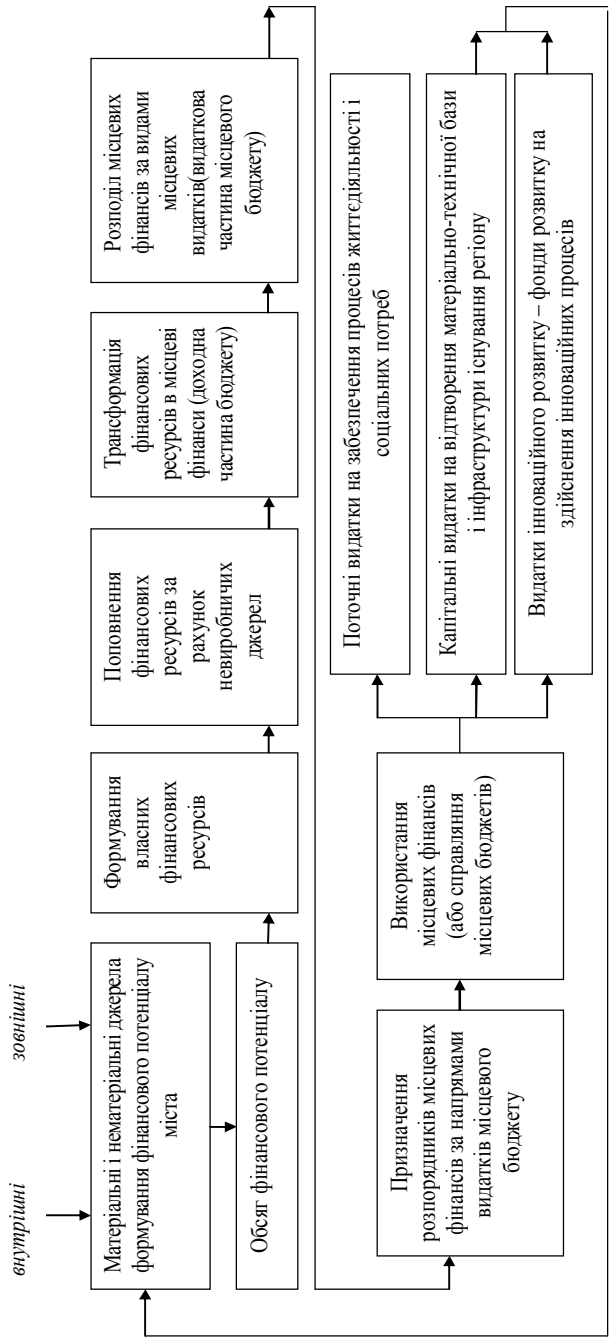


Рис. 2. Модель циклу формування, використання, і нарощування фінансових ресурсів

Методичний, організаційний, управлінський супровід, поглиблення змісту і швидкості плину процесів циклу створюють можливості підвищення ефективності використання фінансових ресурсів, які полягають у дотриманні обґрунтованих обсягів, періодів формування, чітких комунікативних зв'язків учасників, розмежування повноважень і відповідальності.

Розглядаючи управління фінансовими ресурсами, слід пам'ятати, що ефективність управління багато в чому залежить від якості управління джерелами фінансових ресурсів на базовому рівні їх формування. Увага до рівня прогресивності та ступеня використання виробничих і невиробничих джерел продукування фінансових ресурсів безпосередньо на рівні підприємств і організацій дозволить збагатити можливості їх використання на рівні регіону і прогнозувати напрями їх подальшого розвитку.

У складі джерел формування фінансового потенціалу окремих суб'єктів господарювання у регіонах найбільша питома вага належить активам. Слід відмітити, що поняття «активи», аспекти їх формування і використання широко розглянуті в літературних і нормативно-правових джерелах [4-5], але для використання цього терміну в сучасних умовах управління фінансовим забезпеченням регіонів і фінансової децентралізації доцільним являється його уточнення, систематизація та «інвентаризація».

Активами називаються ресурси регіонів (міст), які перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Їх підтримка і належне використання веде до збільшення економічних вигід в майбутньому шляхом раціональної організації їх використання та участі у виробничих процесах.

У системі управління місцевого самоврядування має бути повна, якісна і своєчасна інформація про їх стан, зміни, темпи оновлення, потужності.

До складу локальних аналітичних завдань оцінки активів регіонів доцільно віднести: аналіз фінансової стратегії та політики розвитку регіону; аналіз тенденцій і динаміки процесів формування фінансових ресурсів, їх реальних можливостей і співвідношень з обсягами вхідних потоків бюджету. Дохідну і видаткову частини місцевих бюджетів доцільно аналізувати за їх структурою і раціональністю розподілу. Особливої уваги набуває аналіз джерел і умов формування фондів розвитку, як інвестиційної бази регіону та інноваційної результативності видів економічної діяльності.

Для ефективного управління плином процесів фінансової децентралізації необхідним стає застосування додаткової інформації про стан існуючих і знов створених джерел поточного та капітального.

Джерелами інформаційного забезпечення місцевого самоврядування розглядається інформація державної муніципальної статистики. На жаль розвиток муніципальної статистики, особливо в частині фінансів територій залишається недостатнім, що в умовах децентралізації є неприпустимим.

Зазначене порушує необхідність створення інформаційно-технологічних ланцюжків фінансових потоків регіонів, які б об'єднали фінансову підсистему в єдину корпоративну мережу з урахуванням її горизонтальних і вертикальних зв'язків.

Пропозиції щодо розвитку фінансової спроможності регіонів, обґрунтовані аналітичними даними, створюють підґрунтя управлінських рішень по реформуванню існуючої системи управління фінансовими ресурсами. У їх складі повинні знайти відображення обґрунтування напрямів і можливостей підвищення бази джерел фінансових ресурсів; оцінка і прогнозування податкоємності елементів фінансового потенціалу; визначення реальної суми податків та інших потенційних додаткових доходів місцевих бюджетів.

Отже, зміни в системі місцевих фінансів та засад їх організації в умовах бюджетної децентралізації зміщують центр ваги перетворень з державного на регіональний рівень, що неминуче вимагає перегляду існуючих основ господарювання, методів і механізмів управління.

Особливої уваги заслуговує вивчення джерел місцевих фінансів та засад їх організації з метою вибору найкращих шляхів і засобів їх розвитку.

Запропонований методичний підхід дозволяє визначити внутрішньо керовані фактори фінансового забезпечення, на які повинні впливати органи місцевого самоврядування, що визначають можливості поточного і майбутнього стану фінансового потенціалу регіонів і можуть бути використанні в сприянні їх адаптації до нових функцій місцевої влади.

Складний комплекс факторів, які впливають на стан фінансового забезпечення буде більш керованим та зрозумілим для учасників фінансових відносин при використанні інформаційних систем зі зворотнім зв'язком, імітацією реальних процесів, проектуванням бажаних і доступних для розуміння суб'єктів господарювання і жителів регіону.

Література:

1. Бізнес-адміністрування: магістерський курс : підручник / за ред. д.е.н. проф. Л. Г. Мельника, д.е.н. проф. С. М. Ілляшенко та к.е.н., доц. І. М. Сотник. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2008. – 896 с.
2. Бобровська О. Ю. Корпоративне управління в місцевому самоврядуванні : монографія / О.Ю. Бобровська. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. –С. 209, 225, 227.
3. Бобровська О. Ю. Формування моделей корпоративного управління в муніципальному менеджменті : навч. посіб. / О. Ю. Бобровська. – Д. : ДДТУ, 2010. – С. 266.
4. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонов та ін. ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
5. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
6. Фінансовий менеджмент : підручник / кер. кол. авт., наук. ред. проф. А. М. Поддєрьогін. – К. : КНЕУ, 2005. – 535 с.

Надійшла до редколегії 29.09.2015 р.