DOI: [10.32702/2307-2105-2022.1.15](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2022.1.15)

УДК 332+336.1

С. В. Слухай,

*д. е. н., професор, професор кафедри економічної теорії, макро- і мікроекономіки,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

ORCID ID: 0000-0001-8839-2042

В. Е. Дерев'янчук,

*магістрант кафедри економічної теорії, макро- і мікроекономіки,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

ORCID ID: 0000-0001-8367-8148

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ЕКОНОМІКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

S. Slukhai

*Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Department of Economic Theory,
Macro- and Microeconomics, Taras Shevchenko National University of Kyiv*

V. Derevianchuk

*Master's student of the Department of Economic Theory, Macro- and Microeconomics,
Taras Shevchenko National University of Kyiv*

THE EFFECT OF DECENTRALIZATION ON THE ECONOMY OF REGIONS IN UKRAINE

У статті досліджено вплив політики децентралізації на розвиток економіки регіонів України. Автори показують, що здійснені в Україні заходи з децентралізації, започатковані у 2015 р., призвели до певних позитивних змін в економіці регіонів. За допомогою економетричної моделі, побудованої за панельними даними 2014-2019 рр., доведено, що зростання обсягу видатків місцевих бюджетів, яке відбулося завдяки проведеній реформі децентралізації, справило позитивний вплив на економіку регіонів, обсяг якої був виміряний за допомогою показника «валовий регіональний продукт». Таке зростання економіки на регіональному рівні відбулося завдяки збільшенню інвестицій з місцевих бюджетів та зростанню обсягів надання місцевих суспільних послуг органами місцевого самоврядування. Разом з тим, автори дійшли висновку, що економічний вплив політики децентралізації міг би бути значно більшим у випадку, якби відбулося зростання частки бюджету розвитку у місцевих бюджетах та була суттєво посилена місцева бюджетна автономія, яка дозволила б територіальним органам влади ефективніше залучати місцеві джерела доходів та зовнішнє фінансування.

In this article the authors investigate how the development of regions' economies is affected by the choice of decentralization policy. The measures on decentralization carried out in Ukraine from 2015 onwards resulted in positive changes in the economy of regions. Through the use of an econometric model built on panel data from between 2014 and 2019 it was well-proven that the growth of local budget expenditures, observed due to the reform of decentralization, demonstrates a certain positive effect on the regional economy, the volume of which was measured by the size of gross regional product. Gross regional product is a measure presenting gross value added from all

the activities performed in a region, so it is a good measure for a region's economic development. Gross regional product was then regressed by different regional factors including private consumption, gross investments, net export and combined local budget expenditures. A panel model developed in the article basing on 150 observations appeared to be significant and showed gross investments to be the most influential factor for regional economy development. As concerns local budget expenditure, a proxy for the decentralization factor, it demonstrates a positive influence on the gross regional product. This fact proves that the ongoing decentralization in Ukraine is to some extent responsible for positive developments in the regional economy. Thus, regional economic growth took place due to investments from local budgets and growth in the delivery of local public services. However, the impact of local budget expenditure as a factor of regional economic development appeared to be limited, as the budget expenditure multiplier was found to equal one (1). At the same time a conclusion is made that the economic input of a decentralization policy to economic growth could be considerably higher if the share of the so-called development budget (actually local public investment funds) in local expenditures rises as well. The reason for it diminishing in recent years lies in the negative trends in public revenues, which have been re-shifted in favor of the central government. Another opportunity area for raising local government input to economic development is extending local fiscal autonomy. This factor would allow local authorities to more effectively manage local sources of revenue as well as attract external funding.

Ключові слова: валовий регіональний продукт; децентралізація; місцеві бюджети.

Key words: decentralization; gross regional product; local budgets.

Постановка проблеми. Однією з найбільш вдалих реформ у галузі економіки, що відбувалися останніми роками в Україні, справедливо вважається реформа децентралізації. Успіхи у цій сфері пов'язують насамперед з добровільним об'єднанням територіальних громад, яке стартувало у 2015 р. Паралельно з об'єднанням територіальних громад відбувалося розширення джерел доходів місцевих бюджетів, а також їхніх повноважень щодо надання суспільних послуг. Загалом це мало б виразитися у збільшенні видатків місцевих бюджетів та зростанні внеску видатків місцевих урядів у розвиток місцевої економіки. Таким чином, завдяки здійсненню політики децентралізації можна було очікувати на пришвидшення зростання місцевої та регіональної економік, а значить, і економіки держави загалом. Проте емпіричних досліджень, які задокументували б такий ефект політики децентралізації, наразі практично немає, отож заповнення такої лакуни в економічних дослідженнях є доволі важливим науковим завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Здійснення в Україні реформи децентралізації сприяло суттєвому посиленню інтересу науковців як в Україні, так і закордоном, до проблематики зміни структури сектора державного управління та її наслідків для системи державних фінансів. Основні проблеми реалізації політики децентралізації узагальнено у дослідженнях колективу науковців Національного інституту стратегічних досліджень [1; 2], публікаціях Луїної І. [3], Лютого І. та Спасів Н. [4] та інших дослідників. Міжнародний проект U-LEAD [5] з 2016 р. почав здійснювати аналіз динаміки фінансових показників об'єднаних територіальних громад, які оприлюднюються на веб-ресурсі «Децентралізація» (decentralization.gov.ua). Загалом дослідники констатують помітні позитивні зміни, які почали відбуватися у місцевих фінансах України до останнього часу завдяки здійсненню заходів з децентралізації. Зокрема відзначався позитивний вплив проведених заходів на обсяг капіталовкладень, що здійснюються з місцевих бюджетів, та обсяг власних доходів місцевих органів влади [6]. Разом з тим чимало дослідників вказують на суперечливий характер результатів реформи, оскільки, незважаючи на швидку динаміку об'єднання територіальних громад та розвиток кооперації між ними, не відзначається суттєвих позитивних змін у структурі та динаміці доходів місцевих бюджетів, що може спричинити суттєві проблеми у майбутньому [7]. Зокрема, Райт Г. та Слухай С. [8] на базі аналізу фінансових даних об'єднаних територіальних громад дійшли висновку, що одна з цілей реформи децентралізації – створення фінансово спроможних місцевих урядів – наразі не знайшла свого належного втілення. Аналізуючи статистичні дані щодо економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в окремих регіонах України, деякі дослідники [9] дійшли висновку, що об'єднання територіальних громад не позначилося по посиленні економічної привабливості відповідних територій. Таким чином, результати, отримані вітчизняними дослідниками, свідчать на користь того, що необхідно здійснювати подальші розвідки стосовно того, як саме політика децентралізації вплинула на розвиток не тільки фінансових основ самих громад, але й на економіку у місцевому та регіональному розрізах.

Метою дослідження є визначення ступеня впливу політики децентралізації, яка здійснюється в Україні з 2015 р., на економіку регіонів та формулювання практичних рекомендацій щодо її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. З 1970-х років економісти, починаючи з відомого американського дослідника державних фінансів В. Оутса, теоретично аргументували, що децентралізація надання суспільних послуг має сприяти зростанню добробуту окремих територій та загалом суспільного добробуту завдяки тому,

що місцеві уряди краще знають потреби своїх мешканців стосовно суспільних послуг, а тому можуть краще задовольняти їхні потреби за наявності необхідної компетенції. Оскільки децентралізація припускає розширення видаткових повноважень територіальних органів влади коштом скорочення таких повноважень на національному рівні держави, можна вважати, що процес децентралізації надання суспільних послуг повинен здійснювати певний позитивний вплив на місцеву економіку.

В Україні, починаючи з другої декади 2000-х рр., стартувала реформа децентралізації, яка включала у якості своїх елементів наступні заходи: зміна адміністративно-територіального устрою за рахунок об'єднання територіальних громад (замість понад 10000 мало бути сформовано близько 1500 територіальних одиниць базового рівня), а також укрупнення районів; добровільне об'єднання територіальних громад, що теоретично дозволяло максимально врахувати інтереси усіх зацікавлених сторін та забезпечити фінансову стійкість новостворених територіальних одиниць; перерозподіл функцій між рівнями влади на користь місцевого самоврядування; розвиток міжмуніципальної співпраці з метою реалізації ефекту масштабу у наданні суспільних послуг та підвищення їх якості; розширення ресурсної бази місцевих бюджетів за рахунок збільшення їхньої частки у національних податках (зокрема податку з доходів фізичних осіб) та надання їм додаткових трансфертів з державного бюджету для розвитку місцевої інфраструктури надання суспільних послуг.

Реформа децентралізації мала практично завершитися у 2020 р., проте її реалізація не була ідеальною, що призвело кінцем-кінцем до відмови від принципу добровільності та застосування державного примусу до тих територіальних громад, які не виявили бажання об'єднуватися з іншими. Разом з тим, здійснення децентралізації в деяких аспектах не виправдало суспільні очікування від її здійснення. Йдеться про те, що, як відзначили експерти [10], в ході реформи не було здійснено чітке розмежування функцій між рівнями влади, що негативно вплинуло на ступінь самостійності місцевих урядів у реалізації власної фінансової та економічної політики; основним місцевим джерелом доходу залишився податок на доходи фізичних осіб, основні компоненти якого визначаються національним законодавством, тоді як роль дійсно місцевих джерел доходу хоч і зросла, все ж не стала визначальною. Проте основною проблемою реформи стало те, що добровільне об'єднання територіальних громад у багатьох випадках не призвело до створення фінансово самостійних територіальних одиниць, які, незважаючи на більший розмір після об'єднання, все одно продовжували суттєво залежати від державних трансфертів.

Важливим наслідком здійснення реформи децентралізації мало стати посилення впливу місцевих органів влади на місцеву економіку, що сприяло посиленню внеску місцевої та регіональної економік у пришвидшення економічного розвитку держави. Це питання є недостатньо дослідженим у вітчизняній економічній літературі, присвяченій економічним аспектам процесу децентралізації, а тому вимагає посиленої уваги науковців.

Для того, щоб оцінити вплив децентралізації на розвиток економіки у регіональному розрізі, автори здійснили побудову регресійної моделі, яка враховувала б вплив серед інших факторів обсягу видатків місцевих бюджетів на розвиток місцевої економіки. Саме обсяг видатків місцевих бюджетів (його динаміка) характеризує досягнення реформи децентралізації.

В якості узагальнюючого показника економіки регіону авторами було прийнято такий статистичний показник, як валовий регіональний продукт (ВРП). ВРП вимірює валову додану вартість усіх видів економічної діяльності, які здійснюються у регіоні, а тому є придатним у якості узагальнюючого показника обсягу економіки території.

З метою відзначення впливу на ВРП саме децентралізації, були оцінені дані панельної моделі за період 2014-2019 рр. (більш пізні дані щодо ВРП наразі не є доступними). В якості основних чинників, які мають вплив на величину ВРП, було прийнято низку традиційних показників, відомих з макроекономічної теорії: приватні видатки домогосподарств, валові інвестиції, обсяг чистого експорту з території та величина видатків агрегованих у регіональному вимірі місцевих бюджетів. З метою забезпечення несуперечливого результату, усі враховані у моделі показники не враховують економічні результати тих територій України, які були окуповані Російською Федерацією у 2014 р. (Автономна Республіка Крим та окремі райони Донецької та Луганської областей). Оскільки вплив інвестицій на економіку здійснюється з певним часовим лагом, дані про валові інвестиції були взяті за попередній часовий період (попередній рік). З точки зору повноти включення основних чинників, що обумовлюють величину ВРП, до моделі слід було б також включити видатки центральних державних органів влади у регіональному розрізі, проте статистичні дані про них не є доступними на противагу видаткам місцевих бюджетів, через що вплив видатків органів державної влади на економіку регіонів було прийнято аналізувати лише за використання наявних даних про видатки зведених по регіонах місцевих бюджетів.

Для з'ясування ступеня впливу названих вище економічних показників на величину ВРП, у середовищі Eviews 8 було побудовано модель залежності ВРП (VRP) від наступних факторів: кінцеві споживчі видатки домогосподарств регіону (Vyd), обсяг капітальних інвестицій попереднього року, здійснених у регіоні (Inv_{t-1}), сальдо експорту-імпорту регіону (EI) та видатки зведених місцевих бюджетів регіону (Mvyd).

Розроблена модель має наступний вигляд:

$$VRP = b_1 Vyd + b_2 Mvyd + b_3 Inv_{t-1} + b_4 EI + c \quad (1).$$

Базою даних для побудови моделі (1) є офіційний Інтернет-портал Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>) та статистичний збірник Міністерства фінансів України «Бюджет України» [11], який виходить щорічно. Для побудови моделі були використані дані за період з 2014 р. (рік до початку

реформи децентралізації) по 2019 р. включно (саме цей рік став останнім з ключових років, коли створювалися об'єднані територіальні громади на добровільній основі). Усі показники вимірювалися у млн. грн.

Оцінювання здійснювалося за використання методу найменших квадратів.

Отримані результати оцінювання впливу економічних чинників на економіку регіону представлені у таблиці 1.

Таблиця 1.
Результати оцінювання панельної моделі

Змінна	Залежна змінна VPR	Стандартна похибка
Vyd	-0.332829 (-0.789418)	0.421614
Inv _{t-1}	2.635951*** (9.860775)	0.267317
EI	0.060038 (1.082643)	0.055455
Mvyd	1,026918*** (9.200448)	0.111616
C	-3454.948 (-1.177006)	2935.371
N	150	
R-squared	0.985125	
F-statistics	2400.685	

Примітка: t-статистика подана у дужках;

*** значущість для 1% інтервалу довіри,

** значущість для 5% інтервалу довіри,

* значущість для 10% інтервалу довіри.

Наведена у табл. 1 панельна модель має високу пояснювальну спроможність, оскільки показник R^2 досягає майже максимального значення. Це означає, що модель є адекватною та дозволяє зробити обґрунтовані висновки та сформулювати відповідні рекомендації.

За допомогою тестів Бройша-Годфрі, Глейзера та Уайта модель було перевірено на наявність гетероскедастичності. За результатами перевірки гіпотеза про наявність гетероскедастичності була відхилена.

Згідно з отриманими результатами, збільшення капітальних інвестицій на 1 млн. грн. призводить до середнього зростання величини ВРП регіону на 2,63 млн. грн. Зведені по регіонах видатки місцевих бюджетів, як виявилось, також мають позитивний вплив на величину ВРП; коефіцієнт кореляції при показнику видатків місцевих бюджетів показує, що зростання видатків на 1 млн. грн. у середньому призводить до зростання величини ВРП окремого регіону на 1,02 млн. грн. Вплив інших факторів, включених до панельної моделі (1), виявився незначущим.

Таким чином, результати нашого економетричного моделювання показують, що обсяг ВРП окремого регіону України найбільше залежить від двох показників: обсягу регіональних валових інвестицій та обсягу видатків зведених місцевих бюджетів. Це означає, що здійснення заходів, які призводять до збільшення цих показників, буде сприяти економічному зростанню на регіональному рівні і в країні загалом.

Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Проведене дослідження показує, що заходи з децентралізації, здійснені в Україні, мали загалом позитивний ефект для економіки регіонів. Разом з тим, побудована авторами модель показує, що, на відміну від обсягу інвестицій, які здійснюються у регіонах, вплив видатків зведених місцевих бюджетів на обсяг економіки регіону характеризується лінійністю: наскільки зростають видатки, на стільки ж приблизно збільшується і валовий регіональний продукт. На наш погляд, причинами того, що мультиплікативний ефект видатків зведених місцевих бюджетів практично дорівнює одиниці, є декілька факторів. По-перше, до них відноситься недостатній обсяг інвестицій, які здійснюються з місцевих бюджетів. Очевидно, це обумовлено тим, що, незважаючи на певне збільшення доходів місцевих бюджетів, яке спостерігалось у перші роки реформи децентралізації, подальша політика держави призвела до зменшення фінансових ресурсів місцевих бюджетів, що не могло не вплинути на їхню структуру: за умови скорочення сукупних фінансових ресурсів місцеві уряди віддали перевагу використанню коштів на поточні, а не капітальні потреби. По-друге, на наш погляд, іншою причиною такого явища може бути те, що місцеві уряди України мають загалом недостатню фінансову автономію. Це виражається зокрема у все ще високій трансфертній залежності місцевих бюджетів, що підтверджується даними, які наводить проект U-LEAD, у недостатньо високій частці місцевих доходів, щодо яких місцеві уряди мають суттєву автономію, а також у їхній надто обмеженій спроможності залучати кошти на фінансових ринках.

Усе наведене вище свідчить на користь того, що існує потреба в удосконаленні інституційного дизайну сучасної політики децентралізації, яка, як виявили дослідження, має низку недоліків, зокрема не призвела до створення фінансово стійких та автономних місцевих урядів. На нашу думку, така ситуація вимагає здійснення інтенсивних досліджень місцевих фінансів України, спрямованих на пошук адекватних методів посилення їхньої самостійності стосовно здійснення автономної видаткової та доходної політики, яка найбільш відповідає інтересам мешканців громад. Також важливим та перспективним об'єктом дослідження може стати інвестиційна діяльність місцевих органів влади та її вплив на місцеву економіку. Крім того, на особливу увагу, на наш погляд, заслуговує дослідження впливу заходів з децентралізації на добробут нації, який є більш

широкою категорією порівняно з узагальнюючими показниками економіки, одним з яких є аналізований у цій статті валовий регіональний продукт.

Список літератури.

1. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів : Аналітична доповідь / Жаліло Я. А., Макаров Г. В. та інші. Київ: НІСД, 2018. 20 с.
2. Децентралізація влади: порядок денний на середньо строкову перспективу : Аналітична доповідь / Жаліло Я. А., Шевченко О. В. та інші. Київ: НІСД, 2019. 192 с.
3. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ. *Економіка України*. 2014. № 11. С. 61–75.
4. Лютий І. О., Спасів Н. Я. Оцінка фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. *Фінанси України*. 2019. № 7. С. 92–112.
5. Фінансова децентралізація: результати та перспективи. Київ: U-LEAD, 2018. 4 с.
6. Сторонянська І. З. Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання. Львів: ІРД НАНУ, 2018. 145 с.
7. Дяконенко О. Вплив фінансової децентралізації на розвиток сільських поселень в Україні. *Демографія та соціальна економіка*. 2018. № 3(34). С. 161–174.
8. Wright G., Slukhai S. Decentralization Policy in Ukraine: How Voluntary Amalgamation, Inter-Municipal Cooperation and Fiscal Incentives Impacted the Local Government System. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2021. Vol. 14(1). P. 311–343.
9. Klyuchnik A. V., Kormyshkin Y. A., Galunets N. I., Mukharsky I. G. and Kamashev A. V. The Impact of Amalgamated Territorial Communities Infrastructure on the Formation of Their Competitive Advantages. *International Journal of Management*. 2020. Vol. 11(5). P. 1045–1057.
10. Levitas T. On the Legal Classification of Local Government Functions. Technical Report May 2020. URL: <https://www.researchgate.net/publication/342009140> (дата звернення 20 грудня 2021 р.).
11. Бюджет України : стат. зб. Київ: Міністерство фінансів України, 2014–2020.

References.

1. Zhalilo, Ya. A. and Makarov, H. V. (2018), Detsentralizatsiia vlady: yak zberehty uspishnist v umovakh novykh vyklykiv : Analitychna dopovid [Decentralization of Power: How to Secure Success under Condition of New Challenges: An Analytic Report], NISD, Kyiv, Ukraine.
2. Zhalilo, Ya. A. and Shevchenko, O. V. (2019), Detsentralizatsiia vlady: poriadok denniy na seredno strokovu perspektyvu : Analitychna dopovid [Decentralization of Power: An Agenda for the Middle-Term Perspective: An Analytic Report], NISD, Kyiv, Ukraine.
3. Lunina, I. O. (2014), “Budget Decentralization: Goals and Directions of the Reforms”, *Ekonomika Ukrainy*, vol. 11, pp. 61–75.
4. Liutyi, I. O. and Spasiv, N. Ya. (2019), “Evaluation of Amalgamated Territorial Communities’ Fiscal Capacity”, *Finansy Ukrainy*, vol. 7, pp. 92–112.
5. U-LEAD (2018) Finansova detsentralizatsiia: rezultaty ta perspektyvy [Fiscal Decentralization: Results and Prospects], U-LEAD, Kyiv, Ukraine.
6. Storonianska, I. Z. (2018), Detsentralizatsiia v Ukraini ta yii vplyv na sotsialno-ekonomichni rozvytok terytorii: metodichni pidkhody ta rezultaty otsiniuvannia [Decentralization in Ukraine and Its Effect on the Socio-Economic Development of a Territory: The Methodical Approaches and Evaluation Results], IRD NANU, Lviv, Ukraine.
7. Diakonenko, O. (2018), “The Effect of Fiscal Decentralization on Development of Rural Settlements in Ukraine”, *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika*, vol. 3(34), pp. 161–174.
8. Wright, G. and Slukhai, S. (2021), “Decentralization Policy in Ukraine: How Voluntary Amalgamation, Inter-Municipal Cooperation and Fiscal Incentives Impacted the Local Government System”, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 14(1), pp. 311–343.
9. Klyuchnik, A. V., Kormyshkin, Y. A., Galunets, N. I., Mukharsky, I. G. and Kamashev, A. V. (2020), “The Impact of Amalgamated Territorial Communities Infrastructure on the Formation of Their Competitive Advantages”, *International Journal of Management*, vol. 11(5), pp. 1045–1057.
10. Levitas, T. (2020), “On the Legal Classification of Local Government Functions. Technical Report May 2020”, available at: <https://www.researchgate.net/publication/342009140> (accessed 20 December 2021).
11. Ministry of Finance of Ukraine (2014–2020), Biudzhety Ukrainy : stat. zb. [Budget of Ukraine: A Statistical Compendium], Ministerstvo finansiv Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.01.2022 р.