

Г. В. Возняк

доктор економічних наук, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України", Львів, Україна, gvoznyak@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2001-0516>

**РОЛЬ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ
СТАЛОГО ЕНДОГЕННОГО ЗРОСТАННЯ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

Анотація. Фінансова децентралізація є важливим інструментом регулювання соціально-економічного розвитку регіонів. У статті систематизовано форми впливу фінансової децентралізації на процеси такого розвитку, визначено можливі ризики, пов'язані з її поглибленням. За результатами першого етапу реалізації реформи фінансової децентралізації в Україні виявлено основні тенденції, такі як розширення фінансової бази та зростання сум надходжень до місцевих бюджетів; зменшення кількості й обсягу казначейських позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів; збільшення розмірів грошових коштів на депозитних рахунках в установах банків, а також капітальних видатків та інвестиційних ресурсів розвитку регіонів. Доведено, що місцеві бюджети залишаються надміру дотаційними. За допомогою побудованих рівнянь встановлено неоднозначний характер фінансової децентралізації. Показано, що поглиблення децентралізації за доходами й видатками позитивно асоціюється зі збільшенням ВРП на одну особу; встановлено двоякий прояв фінансової децентралізації за податковими надходженнями; негативний вплив підвищення частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів пояснено надлишковим фінансуванням поточних видатків, що не сприяє ендегенному зростанню регіонів України. Окреслено коло проблем, обумовлених фінансовою децентралізацією, та їх наслідки для економічного зростання регіонів України.

Ключові слова: фінансова децентралізація, ендегенне зростання регіонів, міжрегіональні асиметрії, місцеві бюджети, збалансованість бюджетів.

Форм. 5. Рис. 10. Літ. 11.

Halyna Voznyak

Dr. Sc. (Economics), Senior Research Fellow, SI "Institute of Regional Research named after M. I. Dolishnyi of the NAS of Ukraine", Lviv, Ukraine, gvoznyak@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2001-0516>

**THE ROLE OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN PROVIDING
SUSTAINED ENDOGENIC GROWTH OF UKRAINE'S REGIONS**

Abstract. The development of regions in modern conditions can be ensured through the formation of the self-developed regional socio-economic systems. In this context, the new policy of endogenous growth should be based on the effective management of the financial potential of regions in the frames of financial decentralization. The purpose of the article is to study the impact of financial decentralization on the endogenous growth of Ukrainian regions. The article systematizes the forms of the influence of financial decentralization on the processes of socio-economic development of the regions and determines possible risks. The completion of the first stage of the financial decentralization reform in Ukraine reveals the following trends: the financial base is expanding and the volume of revenues to local budgets is increasing; the amount and volume of treasury

© Возняк Г. В., 2018

loans to cover temporary cash disruptions of local budgets are decreasing; the volume of funds on deposit accounts in banks' institutions are increasing; the capital expenditures and investment resources for the development of regions are growing. It is proved that excessive subsidization of local budgets still remains. The constructed equations for the estimating of the impact of financial decentralization on the socio-economic development of the regions have made it possible to establish its ambiguous nature. It is shown that: the growth of decentralization of incomes and expenditures is positively associated with the growth of GRP per person; the controversial nature of the manifestation of financial decentralization is derived from tax revenues; the negative impact of the intergovernmental transfers growth in the revenues of local budgets is explained by excessive financing of current expenditures, which does not contribute to the endogenous growth of Ukrainian regions. The range of problems caused by financial decentralization and the consequences for economic growth of Ukraine's regions are determined. The ways of risks minimization is proposed in the frames of: the financial capacity of local budgets increasing and minimization of the regional budget disproportions; introduction of medium-term planning at the regional level; the completion of the process of association of territorial communities and the transition of all local budgets to direct relations with the state budget.

Keywords: financial decentralization, endogenous growth of regions, interregional asymmetries, local budgets, balance of budgets.

JEL classification: C23, H77, R58.

Г. В. Возняк

доктор экономических наук, старший научный сотрудник, старший научный сотрудник отдела региональной финансовой политики ГУ "Институт региональных исследований имени М. И. Долишнего НАН Украины", Львов, Украина

**РОЛЬ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
В ОБЕСПЕЧЕНИИ УСТОЙЧИВОГО ЭНДОГЕННОГО РОСТА
РЕГИОНОВ УКРАИНЫ**

Аннотация. Финансовая децентрализация является важным инструментом регулирования социально-экономического развития регионов. В статье систематизированы формы влияния финансовой децентрализации на процессы такого развития, определены возможные риски, связанные с ее углублением. По результатам первого этапа реализации реформы финансовой децентрализации в Украине выявлены основные тенденции, такие как расширение финансовой базы и рост сумм поступлений в местные бюджеты; уменьшение количества и объема казначейских займов на покрытие временных кассовых разрывов местных бюджетов; увеличение размеров денежных средств на депозитных счетах в учреждениях банков, а также капитальных расходов и инвестиционных ресурсов развития регионов. Доказано, что местные бюджеты остаются чрезмерно дотационными. С помощью построенных уравнений установлен неоднозначный характер финансовой децентрализации. Показано, что углубление децентрализации по доходам и расходам положительно ассоциируется с увеличением ВРП на душу населения; установлено двоякое проявление финансовой децентрализации по налоговым поступлениям; негативное влияние повышения доли межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов объяснено избыточным финансированием текущих расходов, что не способствует эндогенному росту регионов Украины. Обозначен круг проблем, обусловленных финансовой децентрализацией, и их последствия для экономического роста регионов Украины.

Ключевые слова: финансовая децентрализация, эндогенный рост регионов, межрегиональные асимметрии, местные бюджеты, сбалансированность бюджетов.

Новітня парадигма розвитку регіонів України спрямована на забезпечення сталого ендogenous зростання шляхом розкриття можливостей такого розвитку на засадах фінансової децентралізації та реалізації внутрішнього потенціалу економічного поступу. В цьому контексті особливої актуальності набувають питання визначення вектора впливу фінансової децентралізації на соціально-економічні процеси в регіонах.

Окреслена тематика є предметом наукових пошуків ряду вітчизняних учених. Вагомий внесок у дослідження проблематики функціонування децентралізованих бюджетних систем зробила І. О. Луніна [1]. Ключові питання, пов'язані із запровадженням програмно-цільового методу в бюджетний процес на місцевому рівні й фінансуванням державної регіональної політики, розглядає Т. О. Кізима [2]. Потреба у вирівнюванні бюджетної забезпеченості регіонів і підвищенні фінансової самостійності місцевих бюджетів обґрунтовується А. Є. Буряченком [3], В. М. Опарінім [4]. Теоретичні й практичні аспекти використання бюджетних коштів у контексті розбудови економічних систем як на національному, так і на регіональному рівні знайшли відображення в працях І. В. Алексеева, Н. В. Савчук та ін. [5–7]. Аналіз сучасних досліджень цієї проблематики дає підстави стверджувати, що питання з'ясування ролі та місця фінансової децентралізації в забезпеченні сталого ендogenous зростання регіонів і встановлення щільності взаємозв'язку чинників, що її визначають, залишаються дискусійними та потребують додаткового вивчення.

Метою статті є дослідження впливу фінансової децентралізації на ендogenous зростання регіонів України.

Фінансова децентралізація на регіональному рівні являє собою складний процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання. Залежно від характеру взаємодії органів публічної влади форми прояву фінансової децентралізації матимуть свої переваги перед централізацією та ризики. Роль фінансової децентралізації в забезпеченні сталого зростання регіонів, а також можливі ризики, пов'язані з її поглибленням, систематизовано на рис. 1.

Аналіз впливу фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів України протягом 2014–2017 рр. дає підстави стверджувати, що починаючи з 2015 р. пов'язані з нею процеси обумовили позитивні тенденції, а саме розширення фінансової бази та зростання обсягів надходжень до місцевих бюджетів (рис. 2). Завдяки примноженню фінансових ресурсів місцевих бюджетів регіони можуть приділити більшу увагу благоустрою та розвитку своїх територій, спрямувавши кошти на ремонт шкіл, дитсадків, будинків культури тощо.

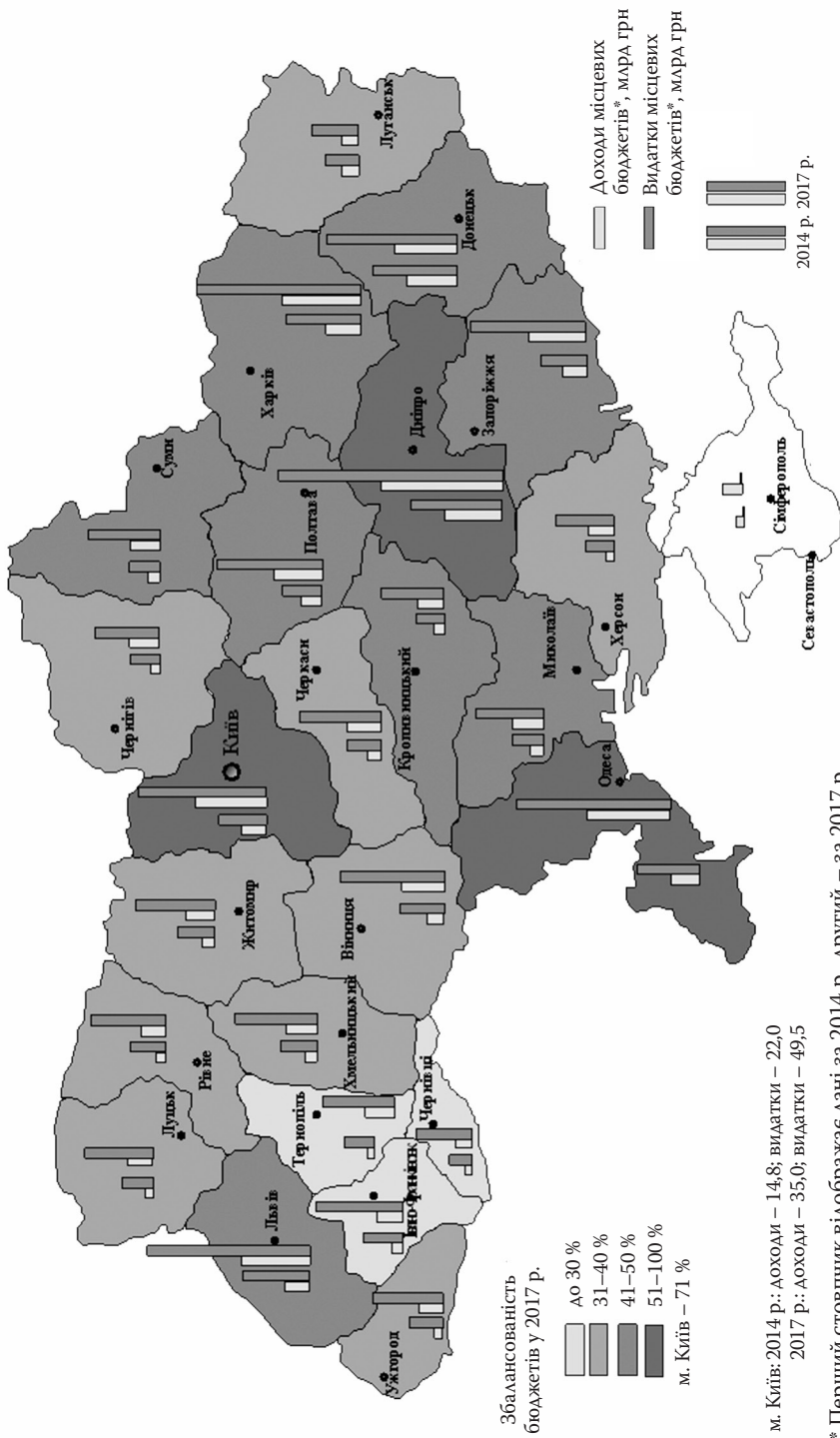
У результаті фінансової децентралізації західні регіони опинились у вигіднішому становищі, ніж промислові: у Волинській, Закарпатській, Тернопільській, Львівській областях доходи місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) зросли майже втричі, водночас у Полтавській, Дніпропетровській, Сумській, Миколаївській і Запорізькій областях – лише вдвічі.



Рис. 1. Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів

Побудовано автором.

Одеська область завдяки збільшенню надходжень від митних платежів теж стрімко наростила свій фінансовий потенціал. Принагідно слід зазначити, що західні області посідають перші місця в багатьох рейтингах, які стосуються децентралізації. Наприклад, за покриттям громадами території області лідирують Житомирська (ОТГ покрито більшу половину регіону), Волинська, Чернівецька, Тернопільська області, що зумовлено їх наближеністю до європейських країн, тісною співпрацею в рамках міжрегіональних і транскордонних програм тощо. Разом із тим східним регіонам набагато складніше проводити реформу децентралізації, про що свідчать темпи



Р і с. 2. Регіональний розподіл доходів і видатків місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) у 2014–2017 рр.

Побудовано за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/22813>).

створення ОТГ та їх кількість у цих областях. Надмірна диференціація регіонів України за територіальною ознакою, рівнем розбудови інфраструктури, соціально-економічного розвитку та ін. призводить до хронічної незбалансованості їхніх місцевих бюджетів. І хоча за три останніх роки ситуація поліпшилась, жоден регіон, за винятком Дніпропетровської, Київської, Одеської областей і міста Києва, не наблизився до позначки 50 %.

Про позитивний вплив фінансової децентралізації на регіональний розвиток свідчить також зменшення кількості та обсягу казначейських позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів. Якщо у 2013 р. місцевим бюджетам було надано 31 059 таких позик на суму 43,1 млрд грн, то у 2016 р. – тільки 347 позик на суму 0,17 млрд грн, тобто у 89 разів менше (рис. 3).

Окрім того, про збільшення фінансової бази місцевих бюджетів свідчить зростання обсягу коштів на депозитних рахунках в установах банків: на кінець 2017 р. він становив 78,1 млрд грн, у т. ч. 10,5 млрд грн у банківських установах, 5,7 млрд грн із яких – депозити міст обласного значення. При цьому активно розміщували кошти Дніпропетровська (4,3 млрд грн), Запорізька (1,43 млрд грн), Полтавська (1,1 млрд грн), Черкаська (0,99 млрд грн) і Вінницька (0,9 млрд грн) області [8]. Отже, органи місцевого самоврядування

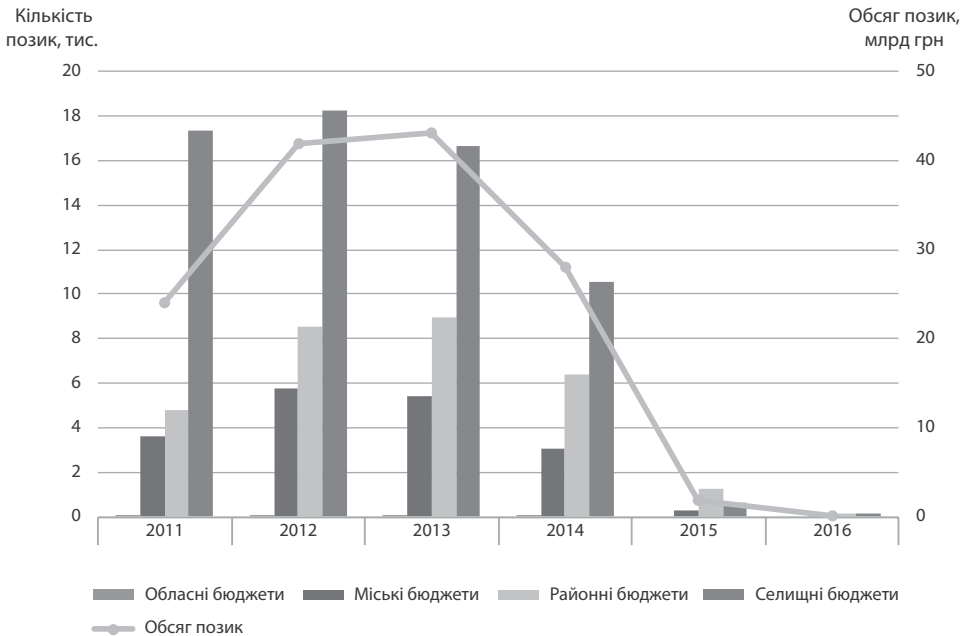


Рис. 3. Динаміка кількості та обсягу казначейських позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів в Україні протягом 2011–2016 рр.

Побудовано за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/22813>).

поступово стають фінансово спроможними та здатні працювати на власний розвиток.

Описані тенденції спричинені насамперед фінансовою децентралізацією, адже саме такі процеси, як перерозподіл загальнодержавних податків та введення нових, зміна нормативів відрахувань, сприяли збільшенню податкових надходжень. До інших, не менш важливих, факторів слід віднести: інфляцію (понад 12 % у 2016 р.), котра зумовила зростання надходжень від акцизного і єдиного податків, які залежать від обороту; понад 20-відсоткове підвищення номінальної заробітної плати, що дало змогу розширити базу оподаткування ПДФО; надмірну трансфертну підтримку регіонів (174 млрд грн у 2015 р., 195,4 млрд у 2016 р. та 272,6 млрд грн у 2017 р.).

Для визначення кореляції між соціально-економічним зростанням і фінансовою децентралізацією побудовано рівняння залежності:

$$\ln Y_{it} = \alpha + \beta \ln D_{it} + \gamma \ln K_{it} + \varepsilon_{it}. \quad (1)$$

де Y_{it} – річні темпи приросту ВРП на одну особу для i -го регіону в момент часу t , причому $i = 1, \dots, 27$, $t = 1, \dots, 3$; $D_{it} = (D_{1it}, D_{2it}, D_{3it}, D_{4it})$ – вектор незалежних змінних (децентралізація доходів (D_1), децентралізація видатків (D_2), децентралізація міжбюджетних відносин (D_3), децентралізація податкових надходжень (D_4)); K_{it} – вектор додаткових змінних (безробіття, індекс інфляції, капітальні інвестиції, місцеві податки та збори, субвенція на соціально-економічний розвиток регіонів); ε_{it} – відхилення i -го об'єкта в момент часу t ; α , β , γ – параметри моделі, котрі потрібно оцінити.

Згенероване рівняння для оцінки впливу фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток за доходами місцевих бюджетів ($\ln D_1$) у 2014–2016 рр. за методом найменших квадратів має вигляд:

$$\ln Y_{it} = \alpha + \beta \ln D_{it} + \gamma \ln K_{it} + \varepsilon_{it}. \quad (2)$$

Ця модель статистично значима на високому рівні, отримані стандартні характеристики якості моделі вказують на те, що незалежна змінна ($\ln D_1$) досить добре пояснює залежну змінну ($R^2 = 0,73$), функціональний зв'язок сильний, тобто можна констатувати істотний вплив доходів місцевих бюджетів на зростання ВРП на одну особу; коефіцієнт регресії при D_1 має додатне значення, модель є якісно прийнятною, а отже, децентралізація за доходами позитивно пов'язана з економічним зростанням. Із цього випливає, що збільшення частки доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету на 1 % приводить до зростання ВРП на одну особу на 0,708 %; збільшення надходжень від єдиного податку на 1 % – до зростання даного показника на 1,22 %. Відповідно до статистичних характеристик зазначеної моделі, інші додаткові змінні не є статистично важливими й, таким чином, вагомими чинниками розвитку регіонів.

Розглядаючи вплив фінансової децентралізації на нарощення фінансового потенціалу регіонів, потрібно визнати, що примноження доходів місцевих бюджетів регіонів України більш ніж на половину забезпечене трансфертами.

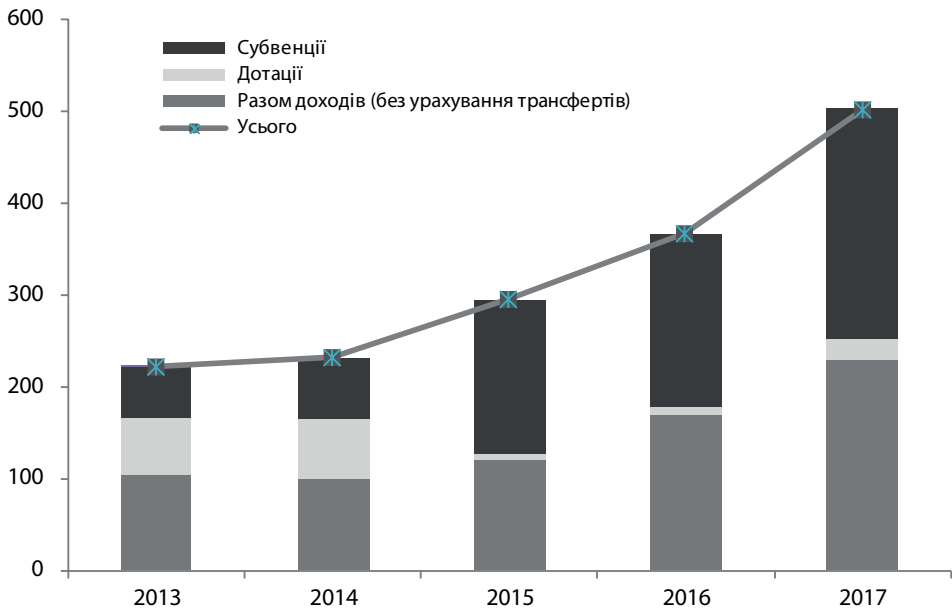


Рис. 4. Динаміка доходів місцевих бюджетів у 2013–2017 рр., млрд грн

Побудовано за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/22813>).

На жаль, такі бюджети залишаються надміру дотаційними (у 2015 р. – понад 60 %, у 2016 і 2017 рр. – 54 %), що свідчить про неспроможність місцевої влади самостійно вирішувати питання розвитку та забезпечувати в повному обсязі надання суспільних благ (рис. 4).

Відповідно до Закону України “Про Державний бюджет України на 2018 рік”, базову дотацію отримуватимуть 930 місцевих бюджетів із 1288, котрі мають прямі взаємовідносини з держбюджетом [9]. Зазначене вище свідчить про дещо декларативний характер фінансової децентралізації в Україні та низьку податкоспроможність більшості місцевих бюджетів. Так, якщо у 2014 р. було шість регіонів із часткою трансфертів у структурі власних доходів менш ніж 50 %, то в 2017 р. їх стало чотири (м. Севастополь відійшов у результаті анексії); кількість регіонів із дотаційністю 50–60 % зросла з п’яти до дев’яти; незмінним залишилося число регіонів (10) із часткою трансфертів від 60 до 70 % (рис. 5 і 6).

Безперечно, позитивним моментом є скорочення кількості регіонів, дотаційність яких перевищувала 70 %, із шести у 2014 р. до двох у 2017 р., при цьому найкращі результати показали прикордонні області: Закарпатська (+9,2 в. п.), Волинська (+9,4 в. п.), Рівненська (+3,8 в. п.), а ключовим чинником стало стрімке зростання надходжень від місцевих податків (більш ніж у 5 разів). Також варто наголосити, що податкові надходження майже всіх регіонів України, крім чотирьох (Донецької, Дніпропетровської областей, міст

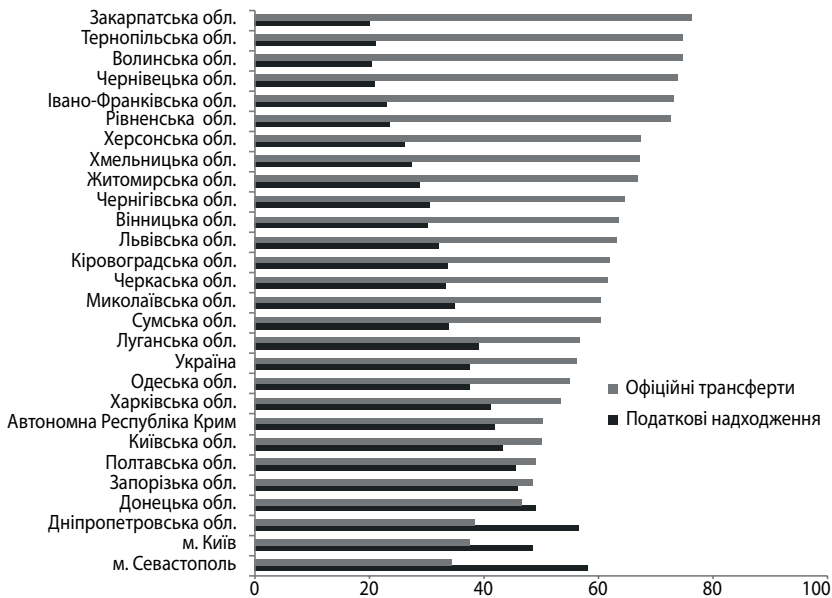


Рис. 5. Частка трансфертів і податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів за 2014 р., %

Побудовано за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/22813>).

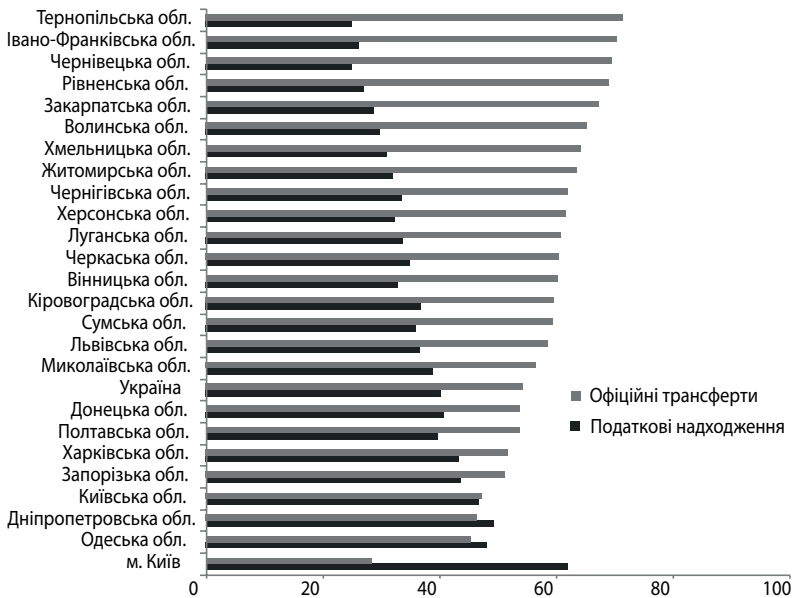


Рис. 6. Частка трансфертів і податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів за 2017 р., %

Побудовано за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/22813>).

Києва й Севастополя) у 2014 р. та трьох (Дніпропетровської, Одеської областей і міста Києва) у 2017 р., були меншими за офіційні трансферти. У 2017 р. лише 11 областей (Дніпропетровська, Київська, Полтавська, Запорізька, Миколаївська, Харківська, Одеська, Сумська, Кіровоградська, Донецька й Львівська) мали індекс податкоспроможності ≥ 1 , найгірше становище спостерігалось в Чернівецькій, Закарпатській, Тернопільській, Івано-Франківській і Луганській областях (0,5–0,6).

Змоделюємо зв'язок між міжбюджетними трансфертами та економічним зростанням регіонів. Згенероване рівняння матиме вигляд:

$$\ln Y_{it} = 20,475 - 2,131 \ln D_{3it} + \gamma \ln K_{it} + \varepsilon_{it}. \quad (3)$$

Від'ємний коефіцієнт перед змінною, котра оцінює децентралізацію міжбюджетних відносин, засвідчує негативний вплив зростання частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів на розвиток економіки регіонів. Статистичні характеристики моделі вказують на сильний негативний вплив трансфертів на залежну змінну ($R^2 = 0,81$), наявний функціональний зв'язок. Отриманий результат підтверджує тезу, що надмірне збільшення частки трансфертів у доходах переважної більшості місцевих бюджетів пов'язане із фінансуванням поточних видатків, а це не сприяє економічному піднесенню регіонів. Більшість місцевих бюджетів, у т. ч. новостворених ОТГ, залишаються дотаційними. До того ж, відповідно до статистичних характеристик, істотно зросла значимість таких факторів впливу, як субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій і єдиний податок (на рівні 5 %).

Також слід зазначити, що поглиблення децентралізації за податковими надходженнями наразі не сприяє економічному зростанню регіонів. Модель лінійної регресії для цього випадку має вигляд:

$$\ln Y_{it} = -14,087 + 5,864 \ln D_{4it} + \gamma \ln K_{it} + \varepsilon_{it}. \quad (4)$$

Зв'язок між залежною змінною й часткою податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів є слабким ($R^2 = 0,48$). Додатний коефіцієнт при досліджуваному показнику $\ln D_4$ вказує на позитивний вплив, однак через від'ємне значення вільного члена регресії не можна говорити про позитивний вплив бюджетної децентралізації на економічне зростання регіонів України. Однозначно пояснити цю ситуацію важко. З одного боку, статистичні дані свідчать про збільшення податкових надходжень, а отже, й власних доходів місцевих бюджетів та, як наслідок, фінансового потенціалу регіону, що слугує потенційним підґрунтям для розвитку територій, сприяє інвестиційній активності тощо; з другого – ці фінансові ресурси ще не можна вважати ресурсами соціально-економічного розвитку, оскільки, у зв'язку з делегуванням багатьох загальнодержавних функцій на нижчі рівні управління, виступають джерелом фінансування поточних соціально-економічних видатків. Таким чином, зростання власних доходів місцевих бюджетів наразі не є імпульсом прискореного економічного розвитку регіонів.

Можливо, причину слід шукати в нових підходах до формування доходів місцевих бюджетів, згідно з котрими акценти зміщуються на рівень територіальних громад, а не регіонів. Як свідчать статистичні дані, за підсумками двох останніх років від фінансової децентралізації виграли місцеві бюджети локального рівня, великі й малі міста, тобто децентралізація влади та ресурсів призвела до вимивання фінансових ресурсів із регіонального рівня. Тим самим вона нівелювала значимість регіональної влади й мінімізувала цілісність господарського простору в межах регіону [10]. Серед змінних, що включені в модель і додатково характеризують фінансову децентралізацію, помітно вирізняються єдиний податок та субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, водночас знаки й величини коефіцієнтів при змінних, котрі характеризують капітальні видатки, місцеві податки, інфляцію, безробіття, не завжди є статистично значимими.

Попри беззаперечні здобутки фінансової децентралізації в частині її впливу на соціально-економічний розвиток регіонів України, на наше переконання, більшу увагу потрібно приділити розподілу та ефективному використанню таких фінансових ресурсів. У цьому контексті важливо проаналізувати структуру витрат, особливо співвідношення витрат споживання й розвитку (рис. 7 і 8).

Як бачимо з рис. 7 і 8, частка видатків соціально-культурного призначення у структурі видатків за період 2013–2017 рр. і надалі становила близько 80 %. Отже, видатки спрямовуються головним чином не на проекти роз-

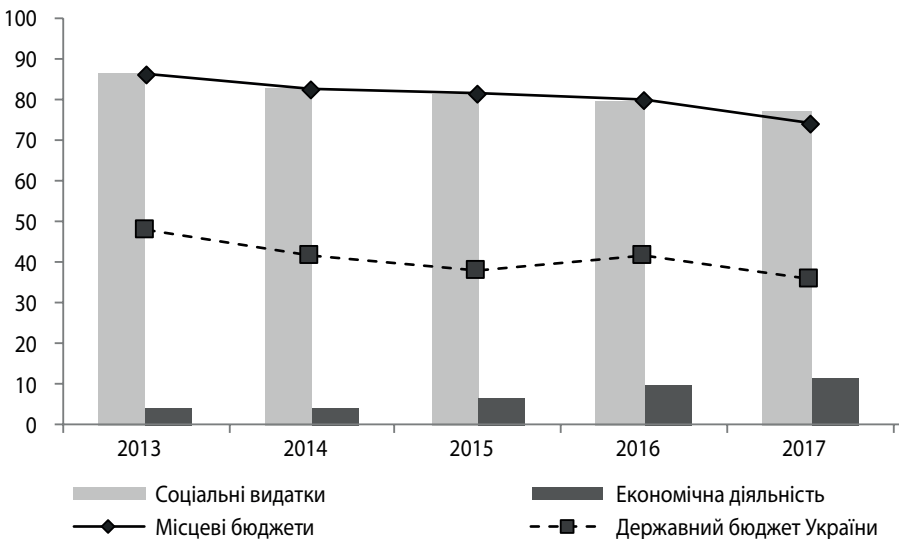


Рис. 7. Частка видатків соціального спрямування у структурі витрат бюджетів протягом 2013–2017 рр., %

Побудовано за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/22813>).

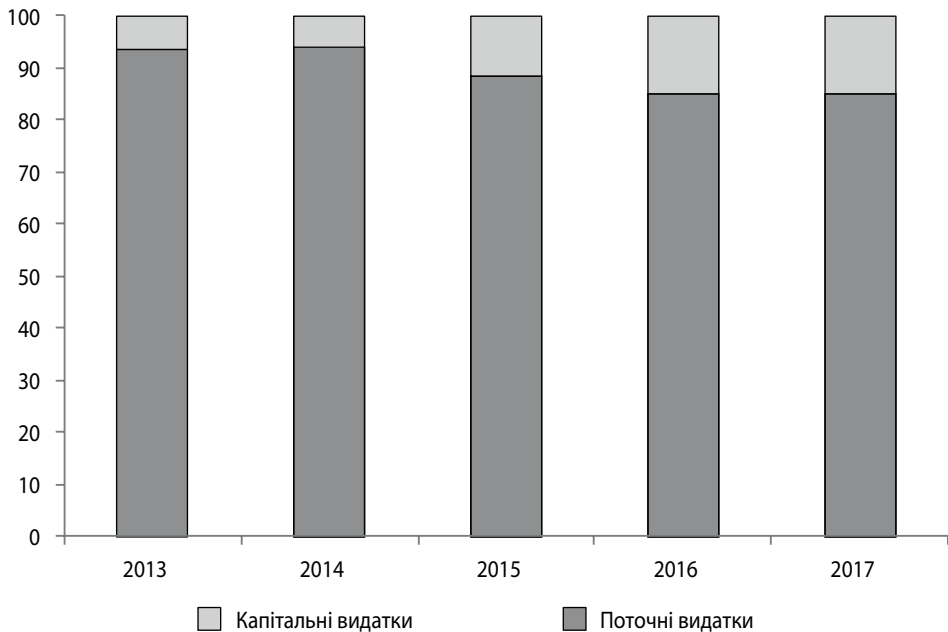


Рис. 8. Розподіл видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією у 2013–2017 рр., %

Побудовано за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/22813>).

витку, сферу обслуговування, телекомунікації, торгівлю тощо, а на поточне споживання. При цьому основний тягар соціального захисту громадян країни покладено на місцеву владу (див. рис. 7). У 2014–2017 рр. найбільшими за обсягами й вагомністю видатків залишалися такі статті, як освіта (32 % у 2014 р. та 28 % у 2017 р.), соціальний захист і соціальне забезпечення (26 і 28 %), охорона здоров'я (21 та 17 %).

Утім, починаючи з 2016 р. окреслилася тенденція зростання відносних обсягів видатків місцевих бюджетів на економічну діяльність (до 10,4 % у 2016 р. і 11,67 % у 2017 р. проти 6 % у 2015 р.), що вказує на відновлення можливостей місцевої влади фінансувати власний соціально-економічний розвиток. Аналіз розподілу видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією (див. рис. 8) свідчить, що фінансова децентралізація сприяла відновленню позитивних тенденцій, хоча переважну частку у структурі капітальних видатків становлять видатки на ремонт і реконструкцію, а не проекти, здатні генерувати додану вартість у регіонах. У більшості регіонів частка капітальних видатків менша за 10 % у структурі видатків (по містах обласного значення – нижча від 20 %). У цьому контексті важливо наголосити, що з 2016 р. спостерігається позитивна динаміка видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів. Наприклад, видатки на одну особу по місцевих бюджетах у 2017 р. зросли по-

рівняно з попереднім роком на 50 %, по бюджетах міст обласного значення – на 40 %, по бюджетах ОТГ – у 2,3 раза [11].

Нарощення фінансового потенціалу регіонів обумовило примноження інвестиційних ресурсів розвитку практично в усіх регіонах України, серед котрих тільки Івано-Франківська область вийшла в мінус (рис. 9). Так, у 2017 р. капітальні вкладення промислових регіонів зросли більш ніж удвічі порівняно з 2015 р. Отже, з одного боку, фінансова децентралізація сприяє акумуляції фінансових ресурсів, а також розробленню й реалізації власної політики розвитку регіонів; з другого – промислові області, незважаючи на лідерство в децентралізаційному марафоні західних областей, активніше займаються розширенням суспільного виробництва, тим самим роблячи вагомий внесок у майбутню самодостатність регіонів. Наприклад, Запорізька область у 2017 р., за офіційними даними, збільшила такі видатки на 65 % порівняно з 2016 р.

Проаналізувавши окремі тенденції видатків місцевих бюджетів у розрізі їх впливу на соціально-економічний розвиток регіонів, побудуємо рівняння

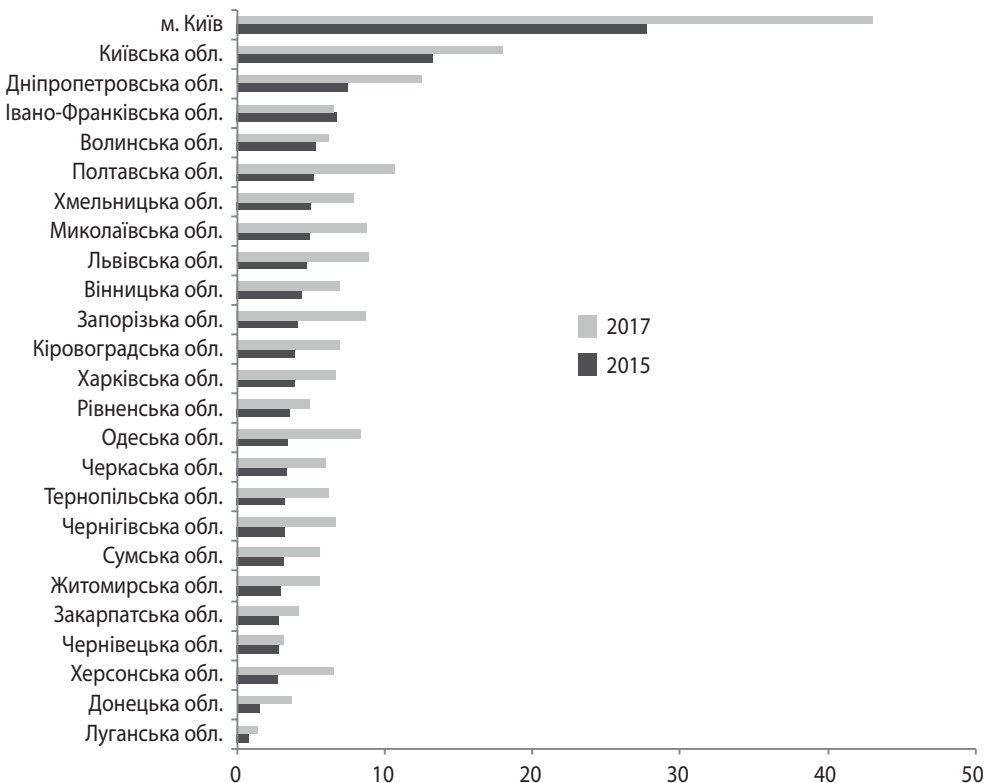


Рис. 9. Регіональний розподіл капітальних інвестицій на одну особу протягом 2015–2017 рр., тис. грн

Побудовано за даними Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua/>).

для оцінки залежності між фінансовою децентралізацією за видатками та економічним зростанням. Згенероване рівняння має вигляд:

$$\ln Y_{it} = 9,155 + 0,932 \ln D_{2it} + \gamma \ln K_{it} + \varepsilon_{it}. \quad (5)$$

Статистичні характеристики вказують на задовільну якість моделі: коефіцієнт детермінації становить 0,56, і змінні є значимими. Додатний коефіцієнт регресії при незалежній змінній та вільний член свідчать про те, що децентралізація за видатками сприяє економічному зростанню регіонів.

Таким чином, перший етап реформи фінансової децентралізації пройдено. Можна стверджувати, що вона, з одного боку, є основним стимулом розвитку місцевого самоврядування, а отже, й регіонів (успішне впровадження реформи здатне підвищити їхню конкурентоспроможність); з другого – деструктивним чинником, оскільки продукує суперечності та загострює проблеми, які потребують негайного розв'язання. Серед цих проблем однією з основних є поглиблення міжрегіональної диференціації, що підтверджує аналіз індексу Джині за доходами й видатками місцевих бюджетів (рис. 10). Так, за місцевими податками цей показник коливається в межах 0,139÷0,330, що вказує на відносну нерівність регіонів за даною ознакою та зростання розшарування. Причому починаючи з 2014 р. спостерігається стрімке зростання (в 1,284 раза) цього індексу, що свідчить про наявність дивергенції, а отже, й поглиблення диференціації регіонів. І це зрозуміло, адже внаслідок реформи фінансової децентралізації податкові надходження збільшилися на тих територіях, де є великі платники податків.

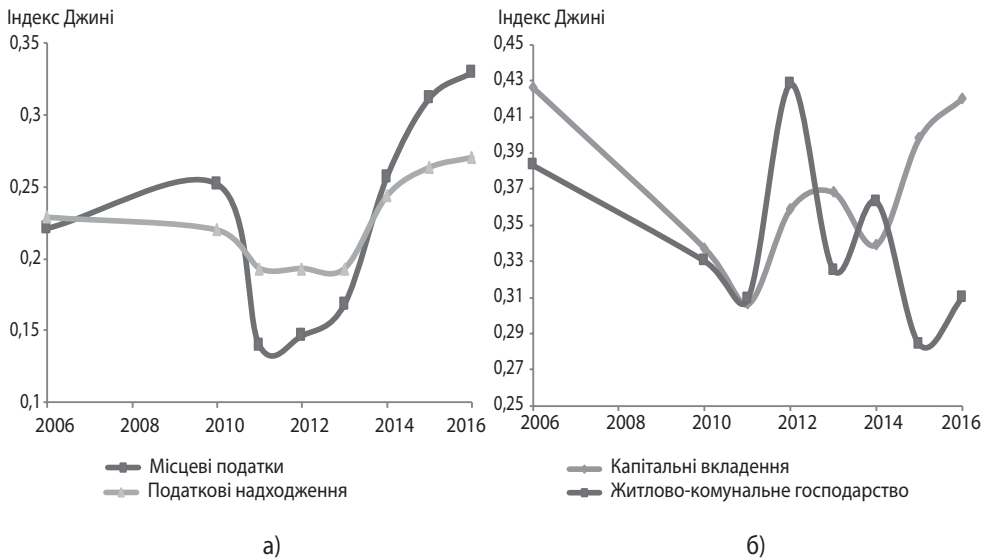


Рис. 10. Міжрегіональна диференціація за доходами (а) та видатками (б) місцевих бюджетів у 2006–2016 рр.

Побудовано за розрахунками автора.

Іншою актуальною проблемою, котра в умовах фінансової децентралізації тільки поглиблюється, є необґрунтоване передання “на місця” не властивих органам місцевого самоврядування функцій та невідповідність виділених їм фінансових ресурсів делегованим повноваженням. Річ у тім, що такі органи надають суспільні послуги згідно з державними стандартами й нормативами, які встановлені не в усіх сферах. На сьогодні закріплено стандарти у галузях соціального, житлово-комунального обслуговування, доходів населення, транспорту і зв'язку, освіти, охорони здоров'я та ін. (усього близько десяти). Нечітке розмежування повноважень між рівнями влади й місцевого самоврядування, відсутність законодавчого врегулювання обсягу та вартості гарантованих державою безкоштовних послуг, нерівномірний доступ населення до послуг належного рівня, слабкий державний і громадський контроль якості їх надання – це невеликий перелік проблем, першочергове розв'язання котрих в умовах поглиблення фінансової децентралізації в Україні дасть змогу забезпечити фінансування делегованих повноважень у повному обсязі, а отже, й зменшити невідповідність останніх переданим органам місцевого самоврядування фінансових ресурсів, що, як показують статистичні дані, мають тенденцію до збільшення.

Політизація реформи фінансової децентралізації – наступний камінь спотикання на шляху до стійкого зростання регіонів. На наш погляд, ця проблема проявляється в ускладненні взаємовідносин районних рад і місцевих держадміністрацій у сфері управління фінансовими ресурсами й передання повноважень.

Нами вже зазначалося, що у фінансовому плані найбільшу вигоду від децентралізації отримали міста обласного значення. Разом із тим великі міста є локомотивами розвитку, котрий виступає кінцевою метою децентралізації, тому відсутність інструментів залучення їх до реформи об'єднання територіальних громад позбавляє міста перспективи просторового й соціально-економічного розвитку.

За підсумками першого етапу проведення фінансової децентралізації в Україні виявлено такі її наслідки для соціально-економічного розвитку регіонів:

- збільшення дохідної частини місцевих бюджетів (за рахунок податкових надходжень, операцій із капіталом) забезпечило підвищення частки капітальних видатків, що сприяло поживавленню ділової активності в регіонах. Не останню роль у цьому відіграє фінансове зміцнення територіальних громад, яке в кінцевому підсумку відображається на розвитку регіонів загалом;
- переважна частина видатків є скоріше деконцентрованими, ніж децентралізованими (типовий приклад – обласні бюджети, чії доходи на 70 % формуються за рахунок цільових трансфертів). Такий підхід вітчизняної моделі фінансової децентралізації узалежнює розвиток територій від рішень, котрі приймаються на вищих щаблях влади;
- зростання асиметрії за фінансовою спроможністю (як міжрегіональної, так і внутрішньорегіональної) показує, що такі громади не є самодос-

татніми, а отже, не здатні розв'язувати проблеми власного соціально-економічного розвитку. Найбільші фінансові вигоди від фінансової децентралізації отримали міста обласного значення й громади, на території яких функціонують великі підприємства-роботодавці (промислові, енергетичні) або інфраструктура транспортних магістралей (готелі, АЗС, заклади харчування), котрі раніше наповнювали районні бюджети, наприклад ПДФО;

- загалом збереження надмірної дотаційності місцевих бюджетів, що є проявом, з одного боку, нерівномірності розвитку територій, з другого – намагання центральної влади й далі контролювати розподіл коштів (найбільше дотуються райони – 60 %, найменше – міста обласного значення – 7 %). Принагідно слід зазначити: якщо раніше головною метою державної регіональної політики було вирівнювання територій, то в умовах поглиблення фінансової децентралізації основні зусилля доцільно скеровувати на виявлення та реалізацію недооціненого потенціалу соціально-економічного розвитку регіонів. На часі як інтегровані проекти, що повинні базуватися на реальних фінансових ресурсах регіонів і узгоджуватися з цілями їх соціально-економічного розвитку, так і нарощення соціального капіталу (зайнятість, перекваліфікація персоналу тощо);
- стрімке збільшення кількості ОТГ не забезпечене фінансовою підтримкою добровільного об'єднання територіальних громад, що в підсумку демотивує останні та обмежує їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку. Якщо у 2016 р. субвенція на формування інфраструктури ОТГ була надана в розмірі 1 млрд грн і розподілена між 159 ОТГ пропорційно площі громади та чисельності сільського населення, то у 2017 р. її обсяг становив 1,5 млрд грн і кошти були розподілені між 366 ОТГ, а на 2018 р. узагалі передбачено 1,9 млрд грн для 665 ОТГ. Зрозуміло, що новостворені громади отримують значно менше коштів на проекти розвитку, ніж сформовані в попередні роки.

На підставі викладеного доходимо висновку, що з метою забезпечення сталого ендогенного зростання регіонів, враховуючи результати реалізації першого етапу реформи фінансової децентралізації в Україні, в контексті мінімізації ризиків і нівелювання суперечностей, які загострилися, доречно запровадити нові та вдосконалити наявні інструменти. В частині підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів і усунення регіональних бюджетних диспропорцій доцільно мінімізувати трансфертну залежність місцевих бюджетів шляхом акумулювання надходжень від місцевих податків і зборів. Саме такі податки та збори повинні слугувати надійною базою довгострокового планування й розвитку регіонів, при цьому органи місцевого самоврядування варто наділити повноваженнями визначати ставки та базу оподаткування. Крім того, доречно поліпшити систему адміністрування майнового податку шляхом розв'язання проблеми інвентаризації й створення повноцінного земельного кадастру. Це дасть змогу впливати на видавничу політику, реалізувати програми розвитку тощо. Підвищенню ефек-

тивності планування та використання коштів місцевих бюджетів усіх рівнів сприятиме затвердження державних соціальних стандартів і нормативів за кожним видом делегованих повноважень, а також надання можливості органам місцевого самоврядування коригувати їхню вартісну складову залежно від соціально-економічних умов їх формування.

У частині запровадження середньострокового планування на регіональному рівні вважаємо за необхідне законодавчо врегулювати (зупинити) питання зміни бюджетного законодавства стосовно необґрунтованого збільшення видатків місцевого самоврядування.

В частині завершення процесу об'єднання територіальних громад та переходу на прямі взаємовідносини з державним бюджетом усіх місцевих бюджетів слід розблокувати процес укрупнення територіальних громад міст обласного значення шляхом запровадження додаткових стимулів; законодавчо врегулювати механізми створення й функціонування міських агломерацій в Україні, що сприятиме посиленню ролі міст у соціально-економічному розвитку регіонів.

Проведення фінансової децентралізації на регіональному рівні – це насамперед відкриття нових можливостей, чітке розуміння того, яку саме політику регіонального розвитку ми впроваджуємо та яких цілей хочемо досягти. Зазначене передбачає консенсус влади, місцевого самоврядування та жителів у стратегічно важливих для певної території питаннях. Лише партнерський підхід (влада – бізнес – громада) здатний забезпечити позитивний вплив децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів.

Список використаних джерел

1. Лунина І. О. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті європейських тенденцій. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2016. № 2. С. 155–171. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Znprnudps/index.html>.
2. Кізима Т., Лободіна З. Проблеми вдосконалення бюджетної політики держави в контексті фіскальної децентралізації. *Світ фінансів*. 2016. № 4 (49). С. 7–19.
3. Буряченко А. Є. Функціональна децентралізація та вдосконалення системи бюджетних відносин. *Фінанси України*. 2014. № 2. С. 17–27.
4. Опарін В. М. Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 29–43.
5. Алексєєв І. В. Бюджетний механізм і соціально-економічний розвиток регіонів. Львів : Ліга-Прес, 2014. 248 с.
6. Савчук Н. В. Фіскальний федералізм та перспективи його адаптації до українських реалій. *Світ фінансів*. 2014. № 1. С. 76–88.
7. Voznyak H., Pelekhay A. Participatory budgeting as a tool for the implementation of the fiscal policy of regional development of Ukraine. *Економічний часопис – XXI*. 2017. № 9–10 (167). С. 53–56.
8. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://treasury.gov/main/uk/index>.
9. Про Державний бюджет України на 2018 рік : закон України від 07.12.2017 № 2246-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2246-19/page>.
10. Возняк Г. В. Вплив бюджетної децентралізації на економічне зростання регіонів України: статистичне оцінювання. *Проблеми економіки*. 2017. № 2. С. 154–160.

11. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Станом на 10 листопада 2017 р. URL: <http://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main-info>.

References

1. Lunina, I. O. (2016). Fiscal decentralization in Ukraine in the context of European trends. *Collection of scientific works of the National University of State Tax Service of Ukraine*, 2. Retrieved from <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Znpnudps/index.html> [in Ukrainian].
2. Kizy'ma, T., Lobodina, Z. (2016). Problems of the state budget policy in the context of fiscal decentralization. *Finance world*, 4 (49), 7–19 [in Ukrainian].
3. Buryachenko, A. Ye. (2014). Functional decentralization and improvement of budgetary relations. *Finance of Ukraine*, 2, 17–27 [in Ukrainian].
4. Oparin, V. M. (2015). Dominants and priorities of financial equalization in Ukraine. *Finance of Ukraine*, 6, 29–43 [in Ukrainian].
5. Alyeksyeyev, I. V. (2014). *Budget mechanism and socio-economic development of the regions*. Lviv: Liha-Pres [in Ukrainian].
6. Savchuk, N. V. (2014). Fiscal federalism and prospects for its adaptation to Ukrainian realities. *Finance world*, 1, 76–88 [in Ukrainian].
7. Voznyak, H., Pelekhatty, A. (2017). Participatory budgeting as a tool for the implementation of the fiscal policy of regional development of Ukraine. *Economic Annals-XXI*, 9-10 (167), 53–56.
8. The State Treasury Service of Ukraine. (n. d.). Retrieved from <http://treasury.gov/main/uk/index> [in Ukrainian].
9. Verkhovna Rada of Ukraine. (2017). *About the state budget of Ukraine for 2018* (Act No. 2246-VIII, December 7). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2246-19/page> [in Ukrainian].
10. Voznyak, H. V. (2017). Influence of the budgetary decentralization on the economic growth of regions of Ukraine: statistical estimation. *The problems of economy*, 2, 154–160 [in Ukrainian].
11. Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government as of November 10, 2017. (2017). *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main-info> [in Ukrainian].