

## ІНДЕКС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

*Проаналізовано значення децентралізації для успішного розвитку регіонів та результати загальноєвропейського дослідження, розглянуто зв'язки між складовими децентралізації.*

**Ключові слова:** децентралізація, регіон, економічний розвиток.

*Проанализировано значение децентрализации для успешного развития регионов и результаты общеевропейского исследования, рассмотрены связи между составными элементами децентрализации.*

**Ключевые слова:** децентрализация, регион, экономическое развитие.

*The meaning of decentralization for successful development of regions and results of pan-European research are analyzed. The correlations between indicators of decentralization are considered.*

**Key words:** decentralization, region, economic development.

Одним з аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ, є підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку. Так, ще у 1956 році американський дослідник Ч. Тісбут<sup>1</sup> наголошував на тому, що децентралізоване виробництво товарів, робіт і послуг краще відповідає потребам громадян, ніж централізоване планування. Більшість сучасних науковців, які намагалися обґрунтувати ефективність з економічної точки зору децентралізації для розвитку країни, дійшли до висновку, що вона позитивно впливає на макроекономічну стабільність держави. Зокрема, С. Іфмаз<sup>2</sup> у 1999 році вивів гіпотезу про те, що саме децентралізація має позитивний вплив на підвищення темпів економічного росту у будь-якій державі: федеративній чи унітарній. Однак, його гіпотеза не завжди справджується для перехідних країн, в яких вплив децентралізації є майже несуттєвим. Пояснити цю ситуацію спробували Я. Брюкнер<sup>3</sup> та Х. Зоу<sup>4</sup>, які працюючи незалежно один від одного, висунули припущення, що усі позитивні наслідки процесів децентралізації нівелюються такими характерними для країн цього типу явищами як корупція та ухилення від податків.

Ще однією спробою дати обґрунтовані відповіді на питання чи справді регіони з більшим об'ємом повноважень досягають кращих результатів ніж інші, чи країни з вищим ступенем децентралізації економічно більш успішні, ніж централізовані держави стало дослідження «Від субсидіарності до успіху: Вплив децентралізації на економічний розвиток»<sup>5</sup>, здійснене на замовлення Асамблеї Європейських регіонів (АЄР). В ході його реалізації дослідники намагалися знайти зв'язок між рівнем автономії регіону, чи, іншими словами, ступенем децентралізації країни та економічним розвитком.

Індекс децентралізації, який використовується у даному дослідженні говорить про рівень децентралізованості чи автономності адміністративно-територіальних одиниць країни. Відповідно, децентралізація визначається як сума повноважень субнаціональних одиниць (регіонів та органів самоврядування в країні) з точки

зору країни. Чим більше повноважень мають регіони і муніципалітети, тим більш децентралізованою є держава. З точки зору регіонів та муніципалітетів, ступінь їх автономності є результатом вищого ступеня децентралізації. Відповідно, автономія та децентралізація мають одне й те саме значення, але використовуються в залежності від суб'єкта.

Для розрахунку Індексу децентралізації використовувалися кількісні і якісні дані. Кількісні дані отримані від офіційних міжнародних джерел, а якісні дані були зібрані безпосередньо в регіонах шляхом проведення опитування. У дослідженні не були використані дані невеликих держав-членів ЄС: Люксембургу, Словенії, Кіпру і Мальти, але до переліку країн, охоплених проектом, включили не-членів: Хорватію, Швецію та Норвегію.

Індекс децентралізації показує ступінь децентралізації країни чи конгломерату (сукупності сусідніх адміністративно-територіальних одиниць) по шкалі від 0 до 100. Чим більший показник індексу – тим вищий ступінь децентралізації, а низькі показники свідчать про низький рівень децентралізації<sup>6</sup>.

Індекс децентралізації складається з двох основних параметрів: Децентралізації прийняття рішень і Фінансової децентралізації (див. табл.1). Показник децентралізації прийняття рішень свідчить про рівень автономії на субнаціональному рівні управління, спроможність його одиниць приймати рішення незалежно від національного рівня. Ця форма автономії більшою мірою залежить від політиків, ніж від фінансових засобів, наявних у автономії. З іншого боку, фінансова децентралізація свідчить про те, чи може регіональний рівень незалежно розпоряджатися певними фінансовими засобами. Теоретично, два цих параметри є взаємозалежними: регіональний рівень може лише тоді приймати незалежні рішення, якщо має достатні власні фінансові кошти і навпаки.

Децентралізацію прийняття рішень для кращого врахування усіх чинників поділено на 5 підгруп: адміністративна, функціональна, політична, вертикальна та фінансова децентралізація. Адміністративна децентралізація відображає кількість працівників органів місцевого і регіонального самоврядування; вона свідчить про людські ресурси, наявні у адміністративно-територіальних одиницях. Функціональна децентралізація відображає можливість примати рішення органами місцевого та регіонального рівнів та втілювати їх у життя. Повноваження у прийнятті рішень свідчать про спроможність регіонів приймати рішення у різних сферах та реалізовувати свої повноваження для реалізації прийнятих рішень. Відповідно, обидва індикатори відображають впливовість регіону щодо вирішення проблем у найбільш важливих сфер діяльності суспільства, таких як економіка, освіта та дослідження, інфраструктура, міграція, соціальні послуги, охорона здоров'я тощо. Індикатор території відображає повноваження регіону щодо просторового та адміністративного формування території.

Політична децентралізація містить індикатори, які включають регіональне представництво у національному парламенті, вибори регіональних урядів, розподіл політичної влади, конституційні права регіонального рівня та взаємозв'язок між регіональним та національним рівнем. Перший індикатор – регіональне представництво у національному парламенті – відображає наявність однієї або двох палат законодавчого органу, та адекватність представленості регіону у національному законодавчому органі. Індикатор політичного взаємозв'язку відображає роль регіонального рівня у діяльності національного рівня. Важливим чинником у даному випадку є можливість національного уряду скасовувати рішення

## Складові децентралізації

Індекс децентралізації (100%)	Децентралізація процесу прийняття рішень (60%)	Адміністративна децентралізація (12%)	ЕС
			Службовці місцевого самоврядування
		Функціональна децентралізація (25%)	Прийняття рішень
			Реалізація рішень
			Контроль території
		Політична децентралізація (20%)	Представництво у нац. парламенті
			Політичний взаємозв'язок
			Регіональна конституція
			Регіональний уряд
			Розподіл політичної влади
		Вертикальна децентралізація (3%)	Кількість рівнів
			Кількість складових на одному рівні
			Ієрархічна структура
			Остаточна автономія
	Фінансова децентралізація (40%)		Стимули
			Оподаткування
			Борги
			Доходи
			Витрати
			Споживання
			Фінансовий баланс

регіональних органів. Індикатор регіонального уряду відображає існування і частково компетенцію законодавчої, виконавчої та судової влади в регіоні. Індикатор регіональної конституції та розподілу політичної влади свідчить про наявність існування регіональної конституції та об'єм повноважень, які належать кожному рівню управління у країні. Вертикальна децентралізація враховує кількість рівнів та структуру регіонального рівня, іншими словами дає уявлення про географічний поділ країни. Ієрархічна структура та остаточна автономія регіонів відображає формальний розподіл влади між рівнями.

Фінансова децентралізація відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня. У даному дослідженні цей показник має 40% у загальному Індексі децентралізації, об'єднуючи кількісні та якісні дані.

Також, на нашу думку, варто детальніше зупинитися на взаємозв'язках між різними індикаторами, які були встановлені у ході дослідження, та їх відсутності.

З'ясувалося, що вертикальна децентралізація (як показник вертикальної фрагментації країни), показує відсутність або незначну негативну залежність від інших чинників, що може означати, що чим більш фрагментована країна, тим менше повноважень у прийнятті та реалізації рішень мають регіони. Відповідно, фрагментація не завжди призводить до більшої регіональної автономії. Більше того, висока фрагментованість, як правило, призводить до більшого контролю з боку центрального уряду і відповідно, меншої децентралізації.

У науковій літературі вертикальну децентралізацію, тобто кількість рівнів у країні, часто вживається як індикатор децентралізації<sup>7</sup>. Вважається, що держава із багатьма рівнями (наприклад, Китай) є більш децентралізованою системою управління, ніж країна лише з одним рівнем (Сінгапур) або з центральним урядом і муніципалітетами (Словенія). Проте, з припущенням про те, що чим більше рівнів, тим більше автономії, не можна однозначно погодитися без пересторог, не беручи до уваги політичну та функціональну автономію. Наприклад, якщо представникам, які на пряму обираються населенням регіону, не дозволяється вирішувати та реалізовувати політичні завдання без згоди національного уряду, то вертикальної децентралізації як такої не існує, навіть якщо ця особа обирається на пряму. У даному дослідженні вертикальна децентралізація розглядається в першу чергу як показник просторової та управлінської фрагментації держави, що зумовлено в першу чергу історичним минулим.

На відміну від вертикальної децентралізації, політична децентралізація може багато чого пояснити у стані децентралізації в державі. Політична децентралізація включає в себе показники, які вимірюють політичну участь на регіональному рівні та між різними рівнями. Він показує наскільки незалежно регіональний рівень приймає рішення без зважання на національний рівень, який має право на втручання. Майже у всіх країнах ступінь політичної децентралізації вищий, ніж функціональної. Для Німеччини, Швейцарії, Бельгії та Іспанії характерні високі ступінь функціональної та політичної децентралізації. Досить високі показники мають Чехія, Португалія, Польща. Австрія і Словаччина мають більше політичних, ніж функціональних повноважень. У Словаччині функціональна децентралізація є на дуже низькому рівні, а політична – на досить високому, з чого можна зробити висновок, що регіональний рівень практично не має повноважень з прийняття рішень. У Болгарії та Литві функціональна децентралізація більша за політичну. Це передбачає, що регіони мають майже схожі повноваження на регіональному рівні, але практично не впливають на національний рівень.

Дослідники зафіксували високу взаємозалежність між функціональною та політичною децентралізацією, які не можуть бути ефективно реалізовані у відриві одна від іншої. Якщо регіони мають у своєму розпорядженні певні фінансові кошти, але обмежені у прийнятті та реалізації своїх рішень (функціональна децентралізація), то така фінансова автономія втрачає сенс. У протилежному випадку, повноваження з вирішення власних проблем не підкріплені відповідними фінансовими коштами, також втрачають свою значимість. Іншими словами, чим більше політичних функцій має регіональний рівень влади, тим автономнішим він є у реалізації політичної влади. Більше того, фінансова і функціональна, так само як і адміністративна децентралізація мають позитивний взаємозв'язок: чим

## Індекс децентралізованості в Європі

	Адміністративна децентралізація	Функціональна децентралізація	Політична децентралізація	Вертикальна децентралізація	Фінансова децентралізація	Індекс децентралізації
Швейцарія	6	2	3	1	1	1
Німеччина	4	1	2	19	2	2
Бельгія	1	3	5	23	3	3
Іспанія	2	4	4	24	6	4
Австрія	3	18	1	7	14	5
Італія	12	6	8	8	7	6
Нідерланди	9	13	12	10	4	7
Чехія	14	7	9	6	8	8
Великобританія	10	7	10	22	11	9
Польща	16	9	6	17	10	10
Швеція	5	19	17	14	13	11
Фінляндія	7	17	19	11	15	12
Угорщина	13	15	16	21	12	13
Румунія	15	11	11	18	21	14
Португалія	25	8	7	15	19	15
Франція	18	12	15	25	16	16
Данія	8	25	22	26	5	17
Ірландія	21	20	18	9	9	18
Норвегія	11	23	20	16	17	19
Хорватія	26	14	14	3	20	20
Словаччина	20	26	13	5	18	21
Литва	22	5	25	20	24	22
Латвія	17	24	23	4	22	23
Греція	24	16	24	2	25	24
Естонія	23	21	21	12	23	25
Болгарія	19	22	26	13	26	26

більше регіон має фінансових засобів, тим більше функцій він може виконувати і може дозволити собі утримувати більший управлінський апарат.

Наявність кореляції між децентралізацією прийняття рішень і фінансовою децентралізацією доводить, що, як правило, регіони мають достатні засоби у своєму розпорядженні для реалізації власної автономії. Тим не менше, між різними країнами зберігаються значні диспропорції.

В результаті здійсненого за викладеною вище методикою, з'ясувалося, що значення Індексу децентралізації і, відповідно, ступінь децентралізації для різних конгломератів (сусідніх регіонів в одній країні) змінюється у досить широкому діапазоні. На перших позиціях з найвищим ступенем децентралізації перебувають Швейцарія, Німеччина, Бельгія та Іспанія. Останні позиції, з найнижчим ступенем децентралізації посідають Болгарія, Естонія та Греція (див. табл.2).

Отже, здійснене теоретико-прикладне дослідження обґрунтовано доводить, що застосування принципу субсидіарності є ключовим для економічного успіху. Це справедливо як для коротко часової перспективи (безпосередній вплив на ВВП), так і в довгостроковому періоді (через інвестиції в освіту та розвиток наукових досліджень)<sup>8</sup>.

Найбільш важливими для економічного розвитку регіонів є наступні чинники, встановлені дослідниками:

- значний вплив регіонів на національний рівень;
- значний ступінь незалежність регіонів від національного рівня;
- наявність у регіонів значних фінансових повноважень та ресурсів;
- значні повноваження регіонів у рекреаційній сфері та культурі, інфраструктурі, освіті та дослідженнях, охороні здоров'я.

Іншими словами, регіони із значними повноваженнями розвиваються краще, ніж інші, а країни з високим ступенем децентралізації є економічно більш успішними ніж централізовані держави.

1. *Tiebout C. M.* A pure theory of local expenditures // *Journal of political Economy*. – 1956. – Vol. 64. – P. 416-424. 2. *Yifmaz S.* The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance. – National Tax Association Proceedings of the Ninety-second annual conference, Atlanta, Georgia, 1999. – P. 251-260. 3. *Jan K. Brueckner,* Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effect of Local Corruption and Tax Evasion // *Annals of Economics, and Finance*. – 2000. – №1. – P. 1-18. 4. *Zhang T., Zou H.* Fiscal decentralization, public spending and economic growth in China // *Journal of Public Economics*. – 1998. – Vol. 67. – P. 221-240. 5. *From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth*. – Brussels, Assembly of European Regions, 2009. 6. Там же. – P. 22. 7. *Treisman D.* Decentralization and the quality of government. – Los Angeles, University of California, 2000. – P. 5. 8. *From Subsidiarity to Success*. – P. 64.