

УДК 336.02:330.341:332.14

ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ: МОДЕЛЬ УЧАСТІ МІСЦЕВИХ ГРОМАД

Ю.М. Петрушенко, к.е.н., доцент, Сумський державний університет

У дослідженні обґрунтовується положення, відповідно до якого впровадження моделі участі територіальних громад у фінансуванні місцевого розвитку має стати пріоритетом державної фінансової політики у сфері забезпечення соціально-економічного розвитку сільських територій в Україні.

Ключові слова: фінансова політика, територіальна громада, соціально-економічний розвиток, партисипативне фінансування.

В исследовании обосновывается положение, согласно которому внедрение модели участия территориальных общин в финансировании местного развития должно стать приоритетом государственной финансовой политики в сфере обеспечения социально-экономического развития сельских территорий в Украине.

Ключевые слова: финансовая политика, территориальная община, социально-экономическое развитие, партисипативное финансирование.

The research proves the importance of the participation's model of territorial communities in financing local development. This one should become the priority of Ukrainian financial policy in the field of socio-economic development of rural territory.

Keywords: financial policy, local community, social and economic development, participative financing.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Володіючи одними з найкращих чорноземів у світі переважна більшість жителів сільських громад в Україні живе на межі бідності. Після 22 років ринкових реформ земля ще й досі не стала об'єктом купівлі-продажу, а сільські жителі і надалі покладають надії на державу, яка, на їх переконання, повинна вирішити їх проблеми. Рівень патерналізму сільських жителів є вкрай високим.

Економічну пастку, в якій опинились українські сільські громади чудово описав у своїй книзі «Загадка капіталу» відомий економіст Ернандо де Сото [1]: земля в Україні не є капіталом, який би дозволив її власникам залучати дешеві кредити чи інші фінансові ресурси необхідні для соціально-економічного розвитку сільських територій.

Проблема нестачі фінансових ресурсів для місцевого розвитку є вкрай актуальною, особливо з врахуванням постійного дефіциту місцевих і державного бюджетів. Тому розробка дієвих інструментів фінансової політики забезпечення розвитку сільських територій є важливим і нагальним питанням для вітчизняної економічної науки.

Міжнародний досвід свідчить про те, що низку проблем місцевого розвитку можна вирішити за допомогою так званого партисипативного фінансування (participative

financing), що передбачає можливість залучення фінансових ресурсів не тільки держави, але й місцевих громад та бізнесу.

Аналіз основних публікацій. Практика підходу, орієнтованого на участь місцевих громад, його важливість і позитивні результати впливу на соціально-економічний розвиток територіальних спільнот почали обговорюватись у світовій науковій літературі починаючи з другої половині XX століття і продовжують активно обговорюватись у XXI столітті: Chase R., Holmemo C. [5], Dongier P., Domelen J. V., Ryan A., Wakeman W., Bebbington A., Polski M. [6], Hardin G. [9], Mansuri G., Rao V. [11], Tanaka S., Singh J., Songco D., Maclean J. [13], Walker T. F. [14].

У роботах цих науковців стверджується, що підхід, орієнтований на залучення громад до місцевого розвитку, підвищує економічну ефективність надання послуг та використання активів у таких секторах, як інфраструктура, освіта, мікрофінансування та раціональне використання природних ресурсів. Підхід до місцевого розвитку, орієнтований на участь громади, дозволяє залучити до місцевого розвитку фінансові ресурси окремих громадських груп, але і надає право голосу при визначенні пріоритетів розвитку в таких групах, які зазвичай виключаються з процесу прийняття рішень на місцевому рівні.

Серед праць українських науковців, присвячених залученню місцевих спільнот до соціально-економічного розвитку, можна зазначити колективну монографію «Місцевий розвиток за участі громад»[2], у якій зібрані роботи багатьох вітчизняних науковців щодо цієї тематики.

В національному господарстві України підхід, орієнтований на участь громади, використовується Програмою розвитку ООН під час реалізації проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (розпочався у 2007 році). Фінансова політика, покладена в основу цього міжнародного проекту, і є об'єктом нашого аналізу.

Метою дослідження є аналіз впливу моделі фінансування місцевого розвитку, що передбачає залучення коштів різних вигодонабувачів (міжнародних донорів, місцевої влади, бізнесу, місцевих жителів), на соціально-економічні показники функціонування територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Спільний проект Європейського союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (МРГ) впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні за підтримки Уряду України. На місцевому рівні він співпрацює з громадами-учасницями (самоврядні організації громад, активісти та безпосередні мешканці громад) та місцевими органами влади (сільські, селищні, міські голови та ради, районні ради, районні державні адміністрації).

Згідно фінансового плану проект МРГ надає невеликі гранти для впровадження мікропроектів громад на основі принципу самопомоги та в рамках співпраці приватно-державного сектору, де кожен партнер має внести свою частку для розвитку. Механізм фінансування за програмою проекту передбачав, що частка вартості мікропроектів фінансується за рахунок членів громад (не менше 5%), інші витрати фінансувалися з центрального та місцевих бюджетів (45%), участь МРГ становила приблизно половину усіх внесків (50%).

Проект підтримує ініціативи місцевих громад із покращання умов проживання та базової соціальної інфраструктури, наприклад відновлення фельдшерсько-акушерських пунктів, покращання управління водопостачанням, захисту навколишнього середовища, ефективності використання енергоресурсів та послуг місцевого транспорту.

Проект працює в селах, селищах та малих містах із населенням до 10 тис. чол. Поряд із допомогою в розвитку та самоорганізації громад-учасниць проект пропонує грантову підтримку, яка може стати стартовим капіталом для реалізацію їхніх ініціатив (до 7300 євро та не більше 50% від кошторису ініціативи).

Інша половина бюджету ініціатив громад фінансується за рахунок внеску мешканців громади (не менше 5%), приватного сектору та коштів державного і місцевих бюджетів. Таким чином, за рахунок партисипативного фінансування налагоджувались механізми взаємодії між громадою, центральною та місцевою владою, донорською спільною та приватним сектором.

Перша фаза проекту МРГ розпочалась у грудні 2007 року і мала бюджет 13,3 млн. євро. У рамках I фази проекту МРГ було реалізовано 1303 проекти громад. Голосуванням на загальних зборах громади самі обирали пріоритети для своїх проектів. Таким чином, 59% громад запровадили енергоощадні заходи в сільських школах, дитячих садках та медичних закладах, 21% здійснили ремонт амбулаторій/ФАПів та закупівлю медичного обладнання; 15% громад провели або відремонтували систему водопостачання; 4% проектів стосувалися закупівлі шкільного автобусу; 1% – проекти, спрямовані на збереження навколишнього природного середовища. Середня вартість проекту громади склала близько 150 тис. грн.

На реалізацію ініціатив громад проект МРГ виділив близько 91 млн. грн, ще близько 88 млн. грн виділено з місцевих бюджетів як співфінансування, біля 14 млн. грн зібрали самі громади, а 3 млн. грн інвестував приватний сектор.

Друга фаза спільного проекту Європейського Союзу та програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (МРГ-II) розпочалась 7 червня 2011 року

й триватиме 4 роки. Проект і надалі співфінансує та виконує Програма розвитку ООН в Україні [3].

У даному дослідженні нас цікавило, який саме вплив має фінансовий механізм проекту МРГ на соціально-економічне життя сільських громад, що беруть у ньому участь та показники розвитку сільського господарства в досліджуваних громадах. Безпосереднім предметом нашого дослідження стали зміни в економічних показниках розвитку сільських громад Сумської області, що брали участь у першій фазі проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду».

Для аналізу результатів участі громад у першій фазі проекту МРГ на економічні показники їх розвитку ми використали метод різниць (difference-in-differences), суть якого у знаходженні різниці між соціально-економічними показниками розвитку досліджуваних громад до (2006 рік) і після (2011 рік) участі в проекті «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» [8]. Для пошуку контрольних громад ми застосували метод метчингу (matching on observables) [10]. Для кожної громади учасниці першої фази була визначена контрольна громада, найближча за показниками соціально-економічного розвитку. Вибірка склала 127 громад (33 громади, що брали участь у I фазі МРГ/ПРООН у Сумській області; 94 контрольні громади).

Під час аналізу була використана статистична база даних соціально-економічного розвитку громад, сформована під час паспортизації сіл Сумської області [4].

Ми оцінили вплив участі в проекті «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» на зміну наступних соціально-економічних показників: чисельність постійного населення в селі; кількість домашніх господарств; чисельність населення, зайнятого в усіх сферах діяльності, на душу населення; чисельність населення, зайнятого за межами села, на душу населення; чисельність населення, зайнятого підприємницькою діяльністю, на душу населення; посівна площа сільськогосподарських культур, на душу населення; поголів'я худоби і птиці, на душу населення; поголів'я великої рогатої худоби, на душу населення; наявність сільськогосподарської техніки, на душу населення.

Зважаючи на специфіку організаційного та фінансового механізму проекту, ми застосували метчинги на основі різних груп показників із метою визначення контрольних громад. Спочатку знайшли громади, подібні за трьома соціально-економічними показниками: 1) кількість домашніх господарств; 2) чисельність населення, зайнятого в усіх сферах діяльності; 3) автобусне сполучення (кількість рейсів на день). Ці три показники з доступної нам статистичної інформації найбільш системно характеризують соціально-економічний стан громад. Метчинг на основі більшої кількості показників не дав достатньої кількості контрольних громад.

Крім того, ми визначили чотири групи потенційних контрольних громад: 1) громади, які подавали заявку на участь у першій фазі проекту ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»; 2) громади, які не подавали заявку на участь у проекті; 3) усі громади (які подавали та не подавали заявку на участь у проекті) з урахуванням приналежності села до певного району; 4) усі громади (які подавали та не подавали заявку на участь у проекті) без урахуванням приналежності села до певного району.

Результати регресійного аналізу за допомогою програми STATA при використанні кожної з 4 груп потенційних контрольних громад наведені в таблицях 1-4 відповідно. Дані, представлені у цих таблицях демонструють відсоткові зміни відповідних показників (наприклад 0,013 = 1,3% зростання, -0,215= 21,5% зменшення і т.д.).

Таблиця 1. Регресійний аналіз впливу фінансового механізму проекту МРГ на соціально-економічні показники розвитку сільських громад¹

№	Соціально-економічні показники розвитку громад	Ефект проекту
1	Чисельність постійного населення в селі	0,013+
2	Кількість домашніх господарств	0,002
3	Кількість людей, що виїхали з села	-0,429
4	Чисельність населення, зайнятого в усіх сферах діяльності	0,209*
5	Чисельність населення, зайнятого за межами села	-0,215
6	Чисельність населення, зайнятого підприємницькою діяльністю	0,873
7	Посівна площа сільськогосподарських культур	0,021*
8	Поголів'я худоби і птиці	0,156+
9	Поголів'я великої рогатої худоби	0,095
10	Наявність сільськогосподарської техніки	0,146+

+ p<0.10, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

¹ метчинг на основі показників соціально-економічного розвитку; контрольні громади знайдено серед громад, які подавали заявку на участь у першій фазі проекту ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»

Таблиця 2. Регресійний аналіз впливу фінансового механізму проекту МРГ на соціально-економічні показники розвитку сільських громад¹

№	Соціально-економічні показники розвитку громад	Ефект проекту
1	Чисельність постійного населення в селі	0,022+
2	Кількість домашніх господарств	0,007
3	Кількість людей, що виїхали з села	-0,527+

4	Чисельність населення, зайнятого в усіх сферах діяльності	0,244*
5	Чисельність населення, зайнятого за межами села	-0,895
6	Чисельність населення, зайнятого підприємницькою діяльністю	1,108+
7	Посівна площа сільськогосподарських культур	0,071*
8	Поголів'я худоби і птиці	0,216*
9	Поголів'я великої рогатої худоби	0,034
10	Наявність сільськогосподарської техніки	0,158+

+ p<0.10, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

¹ метчинг на основі показників соціально-економічного розвитку; контрольні громади знайдено серед громад, які не подавали заявку на участь у першій фазі проекту ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»

Таблиця 3. Регресійний аналіз впливу фінансового механізму проекту МРГ на соціально-економічні показники розвитку сільських громад¹

№	Соціально-економічні показники розвитку громад	Ефект проекту
1	Чисельність постійного населення в селі	0,018+
2	Кількість домашніх господарств	0,029
3	Кількість людей, що виїхали з села	-0,405*
4	Чисельність населення, зайнятого в усіх сферах діяльності	0,288+
5	Чисельність населення, зайнятого за межами села	-0,907+
6	Чисельність населення, зайнятого підприємницькою діяльністю	0,683
7	Посівна площа сільськогосподарських культур	0,067*
8	Поголів'я худоби і птиці	0,221*
9	Поголів'я великої рогатої худоби	0,054
10	Наявність сільськогосподарської техніки	0,178+

+ p<0.10, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

¹метчинг на основі показників соціально-економічного розвитку; контрольні громади знайдено серед усіх громад (які подавали та не подавали заявку на участь у першій фазі проекту ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»), беручи до уваги відношення села до певного району

Таблиця 4. Регресійний аналіз впливу фінансового механізму проекту МРГ на соціально-економічні показники розвитку сільських громад¹

№	Соціально-економічні показники розвитку громад	Ефект проекту
1	Чисельність постійного населення в селі	0,034*
2	Кількість домашніх господарств	0,031
3	Кількість людей, що виїхали з села	-0,200+
4	Чисельність населення, зайнятого в усіх сферах діяльності	0,242**

5	Чисельність населення, зайнятого за межами села	-0,251*
6	Чисельність населення, зайнятого підприємницькою діяльністю	0,727
7	Посівна площа сільськогосподарських культур	0,097*
8	Поголів'я худоби і птиці	0,089*
9	Поголів'я великої рогатої худоби	0,024
10	Наявність сільськогосподарської техніки	0,182+

+ p<0.10, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

¹метчинг на основі показників соціально-економічного розвитку; контрольні громади знайдено серед усіх громад (які подавали та не подавали заявку на участь у першій фазі проекту ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»), не враховуючи при цьому відношення села до певного району

Висновки і рекомендації. Проведене дослідження демонструє дієвість фінансового механізму реалізації мікропроектів громад, що закладений в проект Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду». Партисипативна модель фінансування призвела до мультиплікативного ефекту соціально-економічного розвитку сільських громад, що брали участь у проекті МРГ. На наш погляд, суттєвою причиною цього є зміни у соціально-економічній поведінці жителів місцевих громад: люди вчаться працювати між собою та з місцевою владою, починають вірити у власні можливості вирішення проблем місцевого розвитку, проект МРГ «навчив» їх, як це можна робити – далі вони вже можуть працювати і самостійно.

Дані таблиць 1-4 засвідчують позитивний вплив участі громад у проекті МРГ на такі показники їх розвитку, як «чисельність постійного населення в селі» (ефект проекту значимий за всіма використаними метчингами: таблиці 1-4); «кількість людей, що виїхали з села, на душу населення» (ефект проекту значимий в таблицях 2, 3 та 4); «чисельність населення, зайнятого в усіх сферах діяльності, на душу населення» (ефект проекту значимий за всіма використаними вище метчингами); «чисельність населення, зайнятого за межами села, на душу населення» (ефект проекту значимий в таблицях 3 та 4), та такі показники розвитку сільськогосподарської галузі, як «посівна площа сільськогосподарських культур» (ефект проекту значимий в таблицях 1, 2, 3 та 4), «поголів'я худоби і птиці» (ефект проекту значимий в таблицях 1, 2, 3 та 4), «наявність сільськогосподарської техніки» (ефект проекту значимий в таблицях 1, 2, 3 та 4).

Якщо взяти за основу показники, представлені у таблиці 4, то можна константувати, що у громадах, що взяли участь у проекті ЄС і ПРООН «Місцевий розвиток за участі громад» (у порівнянні з громадами, що не брали участь у проекті МРГ) за 4 роки: чисельність постійного населення в селі – зросла на 3,4%; кількість домашніх господарств – зросла на 3,1%; чисельність населення, зайнятого в усіх сферах діяльності – зросла на

24,2%; чисельність населення, зайнятого за межами села – зменшилась на 25,1%; чисельність населення, зайнятого підприємницькою діяльністю – збільшилась на 70%; посівна площа сільськогосподарських культур – зросла на 9,7%; поголів'я худоби і птиці – зросло на 8,9 %; наявність сільськогосподарської техніки – зросла більше ніж на 18%.

Результати, наведені в таблицях 1 і 2 також дозволяють зробити висновок про те, що сам факт підготовки місцевою громадою заявки на участь у проєкті МРГ свідчить про наявність внутрішніх ресурсів для розвитку. Громади, що подавали заявку і не пройшли відбір на участь у проєкті МРГ, демонструють кращі показники соціально-економічного розвитку, ніж громади, що не подавали заявку взагалі. Це свідчить про великий економічний потенціал соціальної організації сільських громад. Досягти соціальної згуртованості можна якраз за рахунок включення жителів громад у механізми фінансової участі у місцевому розвитку.

Модель фінансування може виступити тим інститутом, який структурує організацію соціально-економічного життя громади. Організації громад, що створювались проєктом МРГ для отримання фінансування від ПРООН і місцевої влади, в процесі реалізації мікропроєктів розвитку виступили саме тим механізмом прийняття легітимних колективних рішень, про важливість якого для ефективного управління спільними ресурсами писала Нобелівська лауреатка Елінор Остром [12].

Перспективи подальших наукових розробок у цій сфері пов'язані зі створенням інституційної бази для стимулювання використання механізмів парсипативного фінансування місцевого розвитку. Активізація впровадження таких моделей фінансування повинна стати пріоритетом державної фінансової політики у сфері розвитку сільських територій в Україні.

Список використаної літератури:

1. Эрнандо де Сото. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире // Эрнандо де Сото. – Перев. с англ. – М: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. – 272 с.
2. Місцевий розвиток за участі громади : Монографія у 2 т. – Суми : Університетська книга, 2013. Том 1. – Теоретичні основи сталого місцевого розвитку, орієнтованого на громаду / [за заг. ред. Ю. М. Петрушенка]. – Суми: Університетська книга, 2013. – 352 с.
3. Офіційний сайт Проєкту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.cba.org.ua.
4. Паспортизація сільських населених пунктів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sau.sumy.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1664&catid=194&Itemid=239&lang=uk. – Назва з екрану.
5. Chase, R., Holmemo, C. (2005). Community Driven Development and Social Capital: Impact Designing a Baseline Survey in the Philippines. *Social Development Department*.

Report No: 32405-PH, 1-108. Available at <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/EXTEAPREGTOPSOCDEV/0,,contentMDK:20589113~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:502940,00.html>

6. Dongier, P., Domelen, J. V., Ostrom, E., Ryan, A., Wakeman, W., Bebbington, A., ..., Polski, M. (2001). Community-driven development. In World Bank, Poverty Reduction Strategy Paper Sourcebook, 1. Washington, D.C., 1–32.
7. Duflo, E., Glennerster, R., & Kremer, M. (2006). Using randomization in development economics research: toolkit, National Bureau of Economic Research. Technical Working Paper 333, Cambridge, MA 02138, 1-89.
8. Girma, S., & Görg, H. (2007). Evaluating the foreign ownership wage premium using a difference-in-differences matching approach. *Journal of International Economics*, 72, 97–112.
9. Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science. New Series*, 162(3859), 1243–1248.
10. Heckman, J., Ichimura, H., Smith, J., & Todd, P. (1997). Matching as an econometric evaluation estimator: evidence from evaluating a job training programme. *Review of Economic Studies* 64, 605–654.
11. Mansuri, G., & Rao, V. (2004). Community based and driven development: a critical review. *The World Bank Research Observer*, 19(1), 1–39.
12. Ostrom E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* / E. Ostrom. – Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
13. Tanaka, S., Singh, J., Songco, D., & Maclean, J. (2006). A review of community-driven development and its application to the Asian development bank, 100 [Электронный ресурс]. – <http://www.adb.org/Documents/Participation/Review-CDD-Application-ADB.pdf>.
14. Walker, T. F. (2011). Community involvement in public goods provision: Evidence from a field experiment in Ghana. International Growth Centre. Working Paper 11/0069, 1–28.