

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-60-36>

УДК 332:352/354:330.322.5

РОЛЬ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХНЬОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

THE ROLE OF MULTI-LEVEL MANAGEMENT OF PUBLIC INVESTMENTS TO ENSURE THEIR EFFICIENCY

Нестор Ольга Юрїївна

кандидат економічних наук, науковий співробітник,
Державна установа «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долишнього НАН України»
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5204-4828>

Nestor Olha

Dolishnyi Institute of Regional Research of NAS of Ukraine

Стаття присвячена дослідженню ролі координації багаторівневого управління державними інвестиціями для забезпечення їхньої ефективності. Актуальність теми зумовлена необхідністю здійснення суттєвих державних інвестицій для відновлення України після руйнувань, завданих під час російсько-української війни. І саме їхня ефективність виступатиме головним мірилом успіху та сприятиме процесу відновлення України та відбудови вітчизняної економіки. Теоретико-методологічною базою дослідження є ряд матеріалів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), а також наукові праці зарубіжних та українських вчених. У статті узагальнено досвід країн-членів ОЕСР (як позитивний, так і негативний) у сфері багаторівневого управління. Акцентовано увагу на координації державних інвестицій вертикально між рівнями управління та горизонтально між секторами та юрисдикціями як критичному аспекті для максимізації віддачі від інвестицій для регіонального розвитку.

Ключові слова: координація, державні інвестиції, регіон, територіальна громада, ефективність.

The article is devoted to the study of the role of coordination of multi-level management of public investments to ensure their efficiency. The relevance of the topic is due to the need for substantial public investment to restore Ukraine after the destruction caused by the Russian-Ukrainian war, and the fact that their effectiveness will be the main measure of success and will contribute to the process of restoring Ukraine and rebuilding the national economy. The theoretical and methodological basis of the study is a number of materials of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), as well as scientific works of foreign and Ukrainian scholars. The paper summarises the experience of OECD member countries (both positive and negative) in the field of multi-level governance. It focuses on the coordination of public investments vertically between levels of government and horizontally between sectors and jurisdictions as a critical aspect for maximising the return on investment for regional development. The study emphasises the importance of the development strategy for the effective implementation of public investment and outlines the specifics of its development. It is noted that the application of the territorial approach in the process of public investment allows to take into account such trends as globalisation, demographic and social changes, urbanisation, digitalisation, resource scarcity, climate change, and to identify and effectively use the opportunities created by them. The publication considers the peculiarities of vertical coordination (between national and subnational levels of government) and its advantages for increasing the efficiency and effectiveness of public investment. It is noted that it helps to overcome the problem of insufficient funding, opportunities and information, which may hinder the effective use of investment resources. The emphasis is placed on the role of subnational actors in identifying local needs and exploring the synergy of investment priorities. The features of horizontal coordination (between neighbouring or otherwise connected subnational governments) are described and it is noted that it is very effective in attracting private financing for investment.

Keywords: coordination, public investment, region, territorial community, efficiency.

Постановка проблеми. Україна потребуватиме суттєвих державних інвестицій для відновлення після руйнувань, завданих під

час російсько-української війни. Зокрема, особливої уваги вимагатимуть інфраструктура, продуктивний, соціальний та фінан-



совий сектори, а також екологічна сфера та розмінування. Власне, державні інвестиції виступають (і виступатимуть) рушієм процесу відновлення України та відбудови вітчизняної економіки. І саме їхня ефективність (на яку, у свою чергу, впливає низка різних аспектів) виступатиме головним мірилом успіху таких інвестицій. З огляду на це, багаторівнева координація органів влади різних рівнів потребує висвітлення як важливий аспект забезпечення ефективності державних інвестицій.

Як зазначають у своєму аналітичному документі Нижник О., Ткачук А., Третяк Ю., Федюк В., в Україні специфіка розвитку регіонів і громад недостатньо враховується при плануванні публічних інвестицій та не узгоджується зі стратегічними цілями на національному та субнаціональному рівнях, а вертикальна та горизонтальна координація публічних інвестицій є слабкою та має формальний характер [1]. Це також підтверджує потребу у перегляді існуючих вітчизняних практик координації державних інвестицій.

У нашому дослідженні ми акцентуємо увагу саме на досвіді країн-членів ОЕСР у сфері багаторівневого управління, оскільки учасниками Організації є країни з розвинутою економікою, а Україна висловила чіткий намір долучитися до Організації та подала у 2022 році заявку на вступ до ОЕСР та була визнана потенційним членом ОЕСР (prospective Member of the OECD) [2].

Також розгляд досвіду інших країн (як позитивний, так і негативний) на шляху до ефективної координації багаторівневого управління державними інвестиціями дозволить Україні виявити потенційні проблеми та ризики й віднайти шляхи для їх усунення чи зниження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання координації багаторівневого управління державними інвестиціями (або ж, інакше кажучи, координації органів влади різних рівнів у процесі здійснення державних інвестицій) досліджувалося у матеріалах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), зокрема «Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government» [3], «Infrastructure planning and investment across levels of government: current challenges and possible solutions» [4], «OECD Regions and Cities at a Glance 2018» [5], «Rethinking Regional Development Policy-making» [6], «Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers» [7], «Effective Multi-level Public Investment: OECD Principles

in Action» [8]. При цьому варто зазначити, що хоча питання координації багаторівневого управління державними інвестиціями і розкрито досить широко, однак деталізованішого розгляду потребує проблема ролі такої координації для їхньої ефективності.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження ролі координації багаторівневого управління державними інвестиціями для забезпечення їхньої ефективності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблема координації є одним із трьох основних викликів, що обмежують ефективність і результативність державних інвестицій на різних рівнях урядування, оскільки міжсекторальну, міжюрисдикційну та міжурядову координацію важко реалізувати на практиці. Проблемою також є велика кількість суб'єктів, залучених до державних інвестицій та, як наслідок, – неспівпадіння їхніх інтересів.

Про те, що координація між рівнями влади і секторами є проблематичною, свідчать дані Європейського Союзу, згідно яких 3/4 національних урядів вважають головною проблемою відсутність координації між секторами, рівнями управління та юрисдикціями, що впливає на ефективність державних інвестицій [4]. Крім того, за інформацією Міжнародного Валютного Фонду, серед п'ятнадцяти параметрів інституційної якості для ефективного управління державними інвестиціями у країнах із розвинутою економікою найгірша ситуація – саме із центрально-місцевою координацією [9].

Завдяки ефективним механізмам багаторівневого управління кожна країна може максимізувати віддачу від інвестицій для регіонального розвитку. Критичним аспектом є необхідність координувати ці державні інвестиції вертикально між рівнями управління та горизонтально між секторами та юрисдикціями.

Трьома основними важливими перешкодами для координації є:

- 1) ізольована робота політиків з різних секторів та різних рівнів влади;
- 2) транзакційні витрати на координацію;
- 3) конкуренція за кошти [8].

Нечіткий розподіл обов'язків є однією з найважливіших проблем багаторівневого управління, оскільки важливі функції управління можуть розподілятися між різними рівнями влади або між різними органами влади. Це створює перепони для забезпечення загальної ефективності державних інвестицій і місцевої політичної підзвітності [7]

та часто спостерігається у таких сферах, які передбачають багаторівневе управління, як зокрема інфраструктура (транспорт), освіта, просторове планування, охорона здоров'я чи ринок праці. Власне, перевагою координації є уникнення непотрібних дублювань, збігів та нечіткого розподілу обов'язків.

Важливою для ефективного здійснення державних інвестицій є стратегія розвитку. При її розробці повинні бути враховані оцінки регіональних або місцевих характеристик, конкурентних переваг, зростання, інноваційного потенціалу та потенціалу створення робочих місць, а також засади справедливості та екологічної стійкості. Іншими словами, органи урядування різних рівнів повинні пристосувати розроблені стратегії до особливостей місця здійснення інвестицій, докласти зусиль до пошуку взаємодоповнюваностей та зменшення конфліктів між галузевими стратегіями, а також сприяти отриманню даних на регіональному чи локальному рівні для підтвердження правильності інвестиційних рішень.

Для подолання цієї проблеми у багатьох країнах-членах ОЕСР було прийнято комплексні інвестиційні стратегії та запроваджено механізми для координації державних інвестицій між рівнями уряду, а також прийнято різні інструменти для координації державних інвестицій між рівнями уряду, зокрема домовленості про спільне фінансування або платформи для регулярного міжурядового діалогу [8].

Наявність розробленої національної стратегії державних інвестицій є вирішальною для забезпечення ефективної координації багаторівневого управління в процесі здійснення цих інвестицій та допомагає уточнювати довгострокові цілі й визначати пріоритети інвестиційних проектів на всіх рівнях.

Перевагою місцевих інвестицій є краще задоволення конкретних потреб кожного регіону чи місцевості (чи територіальної громади) та повне розкриття й використання їхнього потенціалу завдяки оцінці регіональних переваг та активів, а також визначенню основних перешкод для розвитку.

Залучення учасників субнаціонального рівня (регіонального та/або локального) до процесу розробки місцевих стратегій є надзвичайно важливим, оскільки вони відіграють ключову роль у визначенні місцевих потреб і дослідженні синергії інвестиційних пріоритетів та володіють повнішою інформацією про взаємодоповнюваність політики й компроміси в регіоні, аніж центральні органи влади.

Крім того, велике значення має контекст (наприклад, те, чи державні інвестиції вкладатимуться у міську чи сільську місцевість тощо).

Застосування територіального підходу в процесі здійснення державних інвестицій може дозволити не просто урахувати такі тенденції, як глобалізація, демографічні та соціальні зміни, урбанізація, цифровізація, дефіцит ресурсів, зміни клімату, але й виявити та ефективно використати можливості, створені ними. Зазначені виклики вимагають інтегрованих дій з урахуванням контекстів для узгодження цілей політики на всіх рівнях управління та у всіх секторах. Інвестиційна стратегія, розроблена з урахуванням територіального підходу, також допомагає пом'якшити вплив тенденцій на територіальну нерівність, оскільки регіони з найбільшим потенціалом можуть бути краще підготовлені для отримання вигод від змін та інновацій [5].

Запровадження територіального підходу до здійснення державних інвестицій є викликом з точки зору управління, оскільки багаторівнева координація між секторами чи рівнями урядування чи юрисдикціями для досягнення взаємодоповнюваності чи інвестування у відповідному масштабі не відбувається спонтанно. Залучені сторони часто не бажають чи неспроможні координувати свої дії для задоволення потреб конкретних територій. Міжгалузева координація процесу планування чи здійснення державних інвестицій залишається серйозною проблемою на субнаціональному рівні ще й тому, що у більшості країн міжгалузеві стратегії розвитку розроблені на національному, а не на субнаціональному рівнях [8].

Ефективно налагоджена координація на національному та субнаціональному рівнях управління дозволяє виявляти інвестиційні можливості і вузькі місця, управляти спільними політичними повноваженнями, мінімізувати спрямування потенціалу інвестицій для досягнення протилежних цілей, забезпечити достатні ресурси і потенціал для здійснення інвестицій, а також налагодити довіру між суб'єктами різних рівнів урядування. Серед інструментів, які можуть бути використані для узгодженості інвестицій на різних рівнях управління, можна виділити домовленості про співфінансування, контракти між рівнями управління, консультації, національні агентства або представників, що працюють з субнаціональним рівнем, а також доцільно

застосовувати й інші форми регулярного міжурядового діалогу.

Розглянемо особливості *вертикальної координації* та її переваги для підвищення ефективності та результативності державних інвестицій. Такий вид координації (між національним та субнаціональними рівнями врядування) необхідний для узгодження цілей між центральним та нижчими рівнями управління. Він допомагає подолати проблему недостатності фінансування, можливостей та інформації, яка може стояти на заваді ефективному використанню інвестиційних ресурсів. У ситуаціях, коли рішення про здійснення державних інвестицій приймається неузгоджено або ізольовано національним чи субнаціональним рівнем врядування, зростає ймовірність вкладення ресурсів у проекти, які можуть не відповідати місцевим потребам. Лише завдяки скоординованості дій можна здійснювати інвестиції у заданому масштабі з урахуванням позитивних та негативних аспектів та впроваджувати додаткові заходи, які необхідні для отримання максимальної віддачі від цих інвестицій [8].

Учасники субнаціонального рівня відіграють важливу роль у визначенні місцевих потреб та дослідженні синергії інвестиційних пріоритетів, оскільки вони краще обізнані з місцевим контекстом та мають більше інформації про практичні аспекти політики й компромісні рішення. Хоча вертикальна координація багаторівневого управління є надзвичайно важливою та має незаперечні переваги, її важко буває реалізувати на практиці через транзакційні витрати, обмеженість ресурсів, конкурентний тиск, відмінності у пріоритетах, а також через побоювання, що вигоди від співпраці будуть односторонніми. Згідно з опитуванням, проведеним у 255 регіонах і містах ЄС у 2015 році ОЕСР та Комітетом регіонів (CoR), серед семи головних проблем була відсутність політичної волі для спільної роботи на різних рівнях урядування [4]. Ефективне здійснення інвестицій вимагає конкретних дій для узгодження цілей інвестиційної політики на всіх рівнях управління, а також – узгодження між різними секторами (наприклад, між енергетикою, житловим будівництвом, транспортом) чи різними сферами політики (наприклад, ринку праці, підприємницького сектору, землекористування, інноваційною, соціальною політикою тощо). Ефективна координація потрібна для того, щоб донести інформацію про переваги та вигоди від здійснення

державних інвестицій для мешканців, територій та підприємницького середовища.

Відкритість до діалогу для різних рівнів управління є вигідною, оскільки вона дозволяє отримати докази та краще розуміння того, які заходи є найдоцільнішими, як їх здійснювати, де та за яких умов. Важливими для заохочення всіх сторін до діалогу є прозорі правила й простота донесення інформації, а також довіра та взаємодія між сторонами [6].

У країнах-членах ОЕСР уряди для вертикальної координації інтересів найчастіше використовують такі два інструменти, як угоди про співфінансування та платформи для регулярного міжурядового діалогу. Велика кількість країн розробили міжурядові ради для кращої організації стосунків між рівнями влади. Однак, як показав досвід, ці платформи створювалися в основному для консультацій, їхні повноваження щодо прийняття рішень залишаються обмеженими. Успішність координації між різними рівнями влади залежить від того, наскільки регулярним є діалог, відповідно, платформа для діалогу або консультаційний форум – це ефективний інструмент для активізації діалогу.

Що ж до *горизонтальної координації* на різних рівнях управління, то її роль у підвищенні ефективності державних інвестицій полягає у економії за рахунок ефекту масштабу та посиленні синергії між сусідніми або іншим чином пов'язаними субнаціональними урядами. Зазвичай це стосується інвестицій у фізичну інфраструктуру, де найбільш ефективний масштаб часто перевищує адміністративні межі окремих регіонів чи місцевостей. Способами такої координації є контракти, платформи для діалогу та співпраці, державні інвестиційні партнерства, спільні повноваження або ж регіональні чи локальні злиття. Горизонтальна координація є дуже ефективною для залучення приватного фінансування для здійснення інвестицій, оскільки дозволяє досягати ефективного масштабу та життєздатності інвестицій. Зауважимо також, що такий вид координації є складним для тих країн, у є багато невеликих органів місцевого самоврядування, що може ускладнювати впровадження національних пакетів стимулювання інвестицій через розподіл національного фінансування на велику кількість маленьких проектів [8].

Згадаємо і про координацію інвестицій на місцевому рівні, зокрема у сфері інфраструктури. Така координація інвестиційних інфраструктурних проектів є серйозною проблемою

на місцевому рівні, оскільки передбачає значні адміністративні, фінансові та політичні витрати, які можуть стати їй на заваді.

Інструменти для забезпечення горизонтальної координації розробляються країнами на добровільній основі. Країни зазвичай використовують фінансові чи нефінансові стимули для посилення міжмуниципальної співпраці. Серед фінансових стимулів можна назвати спеціальні гранти для міжмуниципальної співпраці, спеціальні податкові режими, додаткові кошти для пропозиції спільного державного інвестування, бонусні гранти тощо. Крім того, для покращення горизонтальної координації можуть також застосовуватись консультаційна та технічна допомога.

Завдяки такому типу координації певні типи проектів, як-от інфраструктурні, стають більш привабливими для залучення приватного капіталу, наприклад, у формі державно-приватного партнерства [8].

Висновки. Ефективна вертикальна та горизонтальна координація багаторівного управління державними інвестиціями є особливо актуальною для України, оскільки результати дослідження [1] підтвердили, що вона станом на 2021 була досить слабкою. Відновлення України після російсько-української війни потребуватиме реалізації великої кількості інвестиційних проектів, спрямованих на відбудову й посилення інфраструктури, промисловості потенціалу, житлового фонду, соціальної інфраструктури та інших сфер. Тому заходи із покращення координації між рівнями урядування, запроваджені у країнах-членах ОЕСР та особливо – помилки і недоліки, які були виявлені на досвіді цих країн, є

особливо важливими для врахування при розробці й удосконаленні вітчизняних механізмів координації, оскільки Україна немає часу на самостійне тривале здійснення помилок та їх аналіз. Так, помилки у нас будуть, але набагато ефективніших скористатися досвідом тих країн, які вже мають велику кількість реалізованих інвестиційних проектів та змогли проаналізувати і передати свій досвід в частині того, що саме може стати на заваді ефективному здійсненню державних інвестицій.

Тому Україні не залишається нічого іншого, як розвивати та вдосконалювати вертикальну та горизонтальну координацію. Вважаємо, що актуальною є така проблема, як побоювання сторін різних рівнів урядування щодо нерівномірного або одностороннього розподілу вигод від здійснення інвестиційних проектів. Тож потрібні дії з налагодження комунікації між учасниками процесу державного інвестування, створення або ж зміни існуючих платформ для урядового діалогу, а також зусилля для того, щоб робити інвестиційні проекти максимально ефективними, уникати дублювання чи розпорошування їхніх цілей. Натомість, потрібно дбати про злагодженість та згуртованість, враховувати думку та досвід учасників, які мають великий обсяг інформації та краще розуміння локального контексту, наприклад, щодо потреб конкретної місцевості чи конкретної територіальної громади.

Перспективними напрямками подальших досліджень у цій сфері є шляхи розвитку та удосконалення вертикальної та горизонтальної координації багаторівневого управління державними інвестиціями з урахуванням українського контексту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Нижник О., Ткачук А., Третяк Ю., Федюк В. Публічне інвестування для регіонального розвитку: спроможності, прогалини і рекомендації. Аналітичний документ для обговорення. 2021. 440 с.
2. Організація економічного співробітництва та розвитку. Багатостороннє співробітництво. Міністерство закордонних справ України. 2023. URL: <https://mfa.gov.ua/mizhnarodni-vidnosini/organizaciya-ekonomichnogo-spirobotnictva-ta-rozvitku>
3. Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government (adopted by the OECD Council on March 12, 2014). Directorate for Public Governance and Territorial Development. OECD. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>
4. OECD-CoR. Results of the OECD-CoR Consultation of Sub-national Governments – Infrastructure planning and investment across levels of government: current challenges and possible solutions. Committee of the Regions of European Union and OECD. 2015. URL: <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/pub/Documents/oecd-cor-jointreport.pdf>.
5. OECD Regions and Cities at a Glance 2018. OECD Publishing. Paris. 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en.
6. Rethinking Regional Development Policy-making. OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing. Paris. 2018. 139 с. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264293014-en>.

7. Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers. OECD Publishing. Paris. 2019. 203 с. DOI: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
8. Effective Multi-level Public Investment: OECD Principles in Action. OECD. Paris. 2019. 89 с. URL: https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Full_report_Effective_Public_Investment.pdf
9. Cangiano M. Making Public Investment More Efficient. The OECD Senior Budget Officials Meeting. International Monetary Fund. 2015. URL: <https://www.slideshare.net/OECD-GOV/making-public-investment-more-efficient-marco-cangiano-imf>.

REFERENCES:

1. Nyzhnyk O., Tkachuk A., Tretyak Yu., & Feduk V. (2021) Publichne investuvannya dlya rehional'noho rozvytku: spromozhnosti, prohalyny i rekomendatsiyi. Analitychnyy dokument dlya obhovorenniya [Public investment for regional development: capabilities, gaps and recommendations. Analytical paper for discussion]. 440 p.
2. Organization of economic cooperation and development. Multilateral cooperation [Orhanizatsiya ekonomichnoho spivrobitnytstva ta rozvytku. Bahatostoronnye spivrobitnytstvo]. Ministry of Foreign Affairs of Ukraine. URL: <https://mfa.gov.ua/mizhnarodni-vidnosini/organizaciya-ekonomichnogo-spivrobitnictva-ta-rozvitku> [in Ukrainian].
3. Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government (adopted by the OECD Council on March 12, 2014). Directorate for Public Governance and Territorial Development. OECD. Retrieved from: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>
4. OECD-CoR. (2015). Results of the OECD-CoR Consultation of Sub-national Governments – Infrastructure planning and investment across levels of government: current challenges and possible solutions. Committee of the Regions of European Union and OECD. <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/pub/Documents/oecd-cor-jointreport.pdf>
5. OECD. (2018). OECD Regions and Cities at a Glance 2018. OECD Publishing. Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en.
6. OECD. (2018). Rethinking Regional Development Policy-making. OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing. Paris. 139 с. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264293014-en>.
7. OECD. (2019). Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers. OECD Publishing. Paris. 203 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
8. Effective Multi-level Public Investment: OECD Principles in Action. (2019). OECD. Paris. 89 p. URL: https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Full_report_Effective_Public_Investment.pdf
9. Cangiano, M. (2015). Making Public Investment More Efficient. The OECD Senior Budget Officials Meeting. International Monetary Fund. <https://www.slideshare.net/OECD-GOV/making-public-investment-more-efficient-marco-cangiano-imf>.