

регіональні тенденції

2001–2002

Наше дослідження має на меті проаналізувати державну політику, спрямовану на зменшення міжрегіональної диференціації в Україні. Ми наводимо огляд підходів до формування регіональної політики Європейського Союзу, оскільки низька мобільність робочої сили в Україні змушує звертати увагу на досвід країн, де роль централізованої політики вирівнювання розвитку регіонів досить суттєва¹.

Наступна частина публікації фокусується безпосередньо на проблемах і перспективах регіональної політики України. Подальші розділи присвячено результатам кластерного аналізу адміністративно-територіальних одиниць України та докладнішому розгляду окремих груп регіонів, об'єднаних спільними характеристиками й перспективами розвитку. Особливу увагу в цій публікації ми приділили регіональним тенденціям в Україні в 2001–2002 роках.

¹ Рівень міграції всередині країн ЄС удвічі нижчий за відповідний показник для Сполучених Штатів. Відповідно, централізоване втручання у вирівнювання розвитку окремих регіонів в європейських країнах набагато активніше порівняно із США. Див. *Richard Harris and Nicolas Smyth. – The Consequences of Increased Labour Mobility within an Integrating North America. – 2001. Simon Fraser University and Canadian Institute for Advanced Research.*

ЗМІСТ

<i>Регіональна політика</i>	3
<i>Кластерний аналіз регіонів</i>	18
<i>Київ</i>	22
<i>Розвинені промислові області</i>	29
<i>Промислово відсталі області</i>	35
<i>Транзитно-рекреаційний кластер</i>	40
<i>Аграрно-індустріальні області</i>	49
<i>Слаборозвинені сільськогосподарські області</i>	54
<i>Статистично-методологічний додаток</i>	61

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА

Кожна країна визначає власну політику щодо міжрегіональної диференціації розвитку залежно від комбінації таких чинників:

- економічних мотивів (таких як щонайповніше використання факторів виробництва);
- соціальних чинників (зобов'язання політиків забезпечити повну зайнятість, зростання добробуту);
- аргументів щодо проблем довкілля (забрудненість повітря в промислових районах з великою щільністю населення, перенаселення);
- політичних причин (наслідки міжрегіональних відмінностей для результатів голосування).

Цілі регіональної політики зазвичай можна охарактеризувати як вибір:

- між сукупною національною **ефективністю**, що має на меті максимізувати чисте національне багатство через ефективніший перерозподіл регіональних ресурсів, та
- міжрегіональною **рівністю**, включаючи справедливий розподіл доходів, зайнятості чи інфраструктури.

Залежно від обраного балансу між рівністю та ефективністю регіональна політика держави може впливати на підвищення приватних інвестицій, зниження вартості робочої сили та капітальних витрат, підвищення пропозиції на ринку праці, поліпшення привабливості регіону як місця проживання, інші складники соціально-економічного розвитку регіонів.

Проблемою регіональної політики України є саме відсутність чітко визначених цілей і пріоритетів та, відповідно, невідпрацьованість інструментів впливу. У Концепції державної регіональної політики України² несистемність політики у сфері подолання територіальної диференціації рівня економічного розвитку й можливостей соціального забезпечення громадян названо однією з важливих причин стримування соціально-економічного розвитку та стабільності у країні. Незважаючи на певні зрушення у розробці цілісної регіональної політики, залишається ще багато невирішених проблем.

Зазвичай регіональна політика – це вибір між сукупною національною ефективністю та міжрегіональною рівністю

Проблема регіональної політики України – відсутність чітко визначених цілей і пріоритетів

² Затверджена Указом Президента України 25 травня 2001 року.

У цьому сенсі вивчення досвіду Європейського Союзу є важливим для України, оскільки концепції та конкретні механізми політики вирівнювання розвитку регіонів ЄС добре розроблено й відпрацьовано, а їх запровадження в низці країн з різними початковими умовами розвитку дає змогу зробити корисні узагальнення.

Нижче наводиться стислий огляд основних засад регіональної політики Європейського Союзу та аналіз регіональної політики України.

Європейський Союз

Вирівнювання розвитку регіонів визначає політику Європейського Союзу в сфері регіонального розвитку

Вирівнювання розвитку регіонів є важливим аспектом європейської ринкової економіки та визначає політику Європейського Союзу у сфері регіонального розвитку.

Упродовж досить тривалого проміжку часу країни Європейського Союзу орієнтувалися на цілі рівності в розробці регіональної політики, проте із середини 1970-х років поступово дедалі більше уваги почали приділяти економічній ефективності. Регіональна політика почала переорієнтовуватися з огляду на оптимізацію внеску регіональних ресурсів у забезпечення економічного зростання через розвиток конкуренції та зниження безробіття³.

Це однаковою мірою стосується і малих європейських країн, де міжрегіональні відмінності порівняно незначні, і таких країн — членів ЄС, як Франція та Велика Британія. Для останніх характерний достатньо високий рівень безробіття та проблеми, пов'язані з глибоким спадом виробництва в окремих регіонах. Досягнення рівності, як мети регіональної політики, певною мірою характерне для країн Північної Європи, частково для Франції, Німеччини, де така політика традиційно орієнтується на зменшення нерівномірності розвитку регіонів щодо доходу та можливостей працевлаштування. Вибір між ефективністю та рівністю особливо важкий для країн — кандидатів на вступ до ЄС, оскільки уряди цих країн, спрямовуючи ресурси до менш розвинених регіонів, повинні уникнути ризику зменшення ефективності національних економік.

Пріоритети регіональної політики

Країни Європейського Союзу мають різні підходи до визначення пріоритетів регіональної політики. Це відображає розуміння поняття вирівнювання розвитку регіонів, підходів до

³ Див. *The Impact of EU Enlargement on Cohesion. — Final report by DIW, German Institute of Economic Research, and EPRC, European Policies Research Center. — 2001.*

визначення сфер втручання, методологічних засад і політичних переваг.

Регіональна політика Європейського Союзу в цілому провадиться через структурні фонди⁴, за посередництва яких надаються прямі фінансові дотації окремим регіонам. Така підтримка провадиться у тісній співпраці безпосередньо з країнами – членами ЄС, що впливає на зміст регіональної політики окремих країн. З іншого боку, Європейська Комісія здійснює динамічний контроль за субсидіями, що надаються на національному рівні, для попередження порушень умов вільної конкуренції.

На період 2000–2006 роки загальна мета регіональної політики ЄС була конкретизована в трьох основних програмних завданнях⁵:

1. Сприяння розвитку та структурному вирівнюванню економічно відсталих регіонів.
2. Підтримка соціально-економічних перетворень у регіонах, які мають структурні проблеми в окремих секторах, наприклад, промисловості чи сільському господарстві.
3. Модернізація системи освіти і ринку праці.

Окремо виділено чотири ініціативи Союзу, спрямовані на вирішення низки специфічних проблем:

- транскордонна, транснаціональна та міжрегіональна співпраця (Interreg III);
- сталий розвиток міст і міських зон, що занепадають (Urban II);
- розвиток сільських районів через місцеві ініціативи (Leader +);
- боротьба з дискримінацією на ринку праці (Equal).

Фінансування заходів у рамках цих ініціатив становить близько 5,35% загальних ресурсів структурних фондів.

Крім того, окремо від фінансування у рамках Програмного завдання 1 (Сприяння розвитку та структурному вирівнюванню економічно відсталих регіонів) провадиться надання ре-

Регіональна політика ЄС ґрунтується на трьох програмних завданнях

Чотири ініціативи ЄС спрямовані на вирішення специфічних проблем

⁴ До них належать: Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд, Секція управління сільського господарства Європейського гарантійного фонду, Управління фінансових інструментів для сприяння розвитку рибальства, Фонд вирівнювання.

⁵ Див. http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources.

сурсів на реформування рибальства (0,5% ресурсів структурних фондів). Окремо фінансуються інноваційні заходи та експерименти щодо нових підходів до забезпечення сталого розвитку (0,51% ресурсів структурних фондів).

Вибір індикаторів надання централізованої допомоги слаборозвиненим регіонам

Логічне обґрунтування необхідності проведення певної регіональної політики є основою для вибору індикаторів оцінки нерівномірності розвитку регіонів і, відповідно, критеріїв вибору регіональної політики.

На рівні країн – членів ЄС типи індикаторів, що використовуються для вимірювання ступеня вирівнювання розвитку регіонів, можна поділити на три групи⁶:

- **Фізичні індикатори** (пов'язані з географічними чи природними умовами), що використовуються в країнах Північної Європи. У цих країнах основний фокус регіональної політики сконцентовано на питаннях периферійності та на проблемах розвитку регіонів з низькою щільністю населення. Регіональна політика інших країн, як, наприклад, Італії, також спрямована на вирішення проблем, пов'язаних з периферійністю. Регіональна політика Франції, Німеччини, Великої Британії та Австрії певною мірою виходить з оцінки фізичних чинників.
- **Індикатори економічної нерівності.** Ці індикатори мають найбільшу вагу в таких країнах, як Німеччина та Італія. Бельгія, Фінляндія та Нідерланди використовують показник ВВП на душу населення як індикатор регіонального багатства. Німеччина, Франція, Швеція та Велика Британія базують рішення щодо регіональної політики на основі міжрегіональних відмінностей у структурі зайнятості. Німеччина та Португалія оцінюють рівень розвитку інфраструктури. Більшість країн оцінюють потенційний вплив демографічних тенденцій.
- **Показники, що вимірюють соціальну нерівність,** а саме різницю в якості життя та доходах. У Німеччині та Іспанії існують конкретні зобов'язання, записані в Конституції, щодо вирівнювання якості життя. У більшості інших країн соціальні відмінності вимірюються через рівень безробіття/зайнятості. Інші індикатори вирівнювання містять майбутні тренди зайнятості, економічно активне населення, рівень особистих доходів та якість робочої сили.

⁶ Див. *The Impact of EU Enlargement on Cohesion. – Final report by DIW, German Institute of Economic Research, and EPRC, European Policies Research Center. – 2001.*

На рівні Європейського Союзу вибір індикаторів обмежений. Для цілей політики розвитку регіонів використовують такі показники:

- ВВП на особу для оцінки економічного розвитку;
- рівень безробіття.

Зазначимо, що необхідність залучення коштів структурних фондів оцінюють саме за першим показником⁷.

Європейська Комісія враховує також, як ситуація в конкретній країні співвідноситься із середніми показниками в ЄС щодо тенденцій зайнятості, індустріалізації та промислового спаду. Крім цих основних критеріїв, є багато додаткових, які важко або неможливо визначити кількісно.

Ефективність регіональної політики Європейського Союзу

ЄС використовує різні інструменти регіональної політики, з-поміж яких:

- субсидії окремим галузям виробництва;
- інвестиції в розвиток транспортної інфраструктури;
- інвестиції в людський капітал;
- інвестиції у сферу туризму.

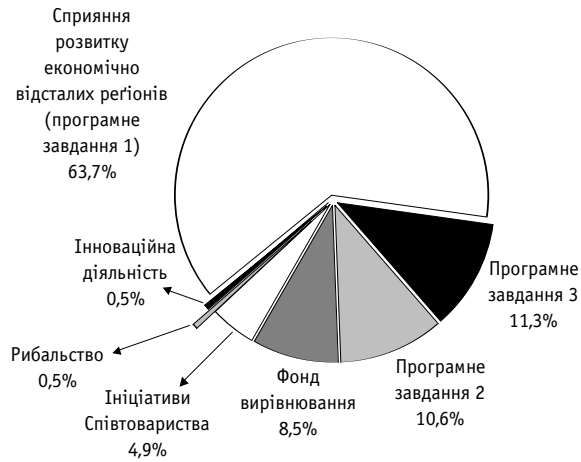
Останнім часом у країнах Європейського Союзу широко обговорюють ефективність впливу структурних фондів на розвиток окремих регіонів і необхідність перегляду підходів до регіональної політики на рівні ЄС. Це питання особливо гостро у світлі вступу до ЄС нових членів, показники економічного та соціального розвитку яких нижчі, ніж у середньому в ЄС. По-перше, це означає потребу в чималих додаткових витратах на подолання нерівномірності розвитку. По-друге, це загострює політичну боротьбу всередині Європейського Союзу, оскільки веде до необхідності перерозподілу коштів структурних фондів на користь нових членів, що вже зараз викликає неоднозначну реакцію тих країн-членів, які отримували великі ресурси для регіонального розвитку. Дослідження, проведені для визначення ефективності впливу структурних фондів, не дають однозначних результатів через низку причин:

⁷ Фінансування для виконання програмного завдання 1 (Сприяння розвитку та структурному вирівнюванню економічно відсталих регіонів) надається регіонам, де ВВП на особу за показниками останніх трьох років був нижчим (або, в окремих випадках, приблизно рівний) 75% середнього показника в ЄС.

***Для цілей політики
розвитку регіонів
у ЄС використовують
показники ВВП
на особу та рівень
безробіття***

- важко відокремити ефект від роботи проектів, фінансованих структурними фондами, від впливів інших чинників, зокрема загальнонаціональної політики країн – отримувачів допомоги;
- недостатній проміжок часу для оцінки довгострокових ефектів від використання ресурсів структурних фондів.

Графік 1. Структура загального бюджету структурних фондів і Фонду вирівнювання на 2000–2006 роки



Джерело: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/intro

Очевидно, макроекономічний вплив ресурсів структурних фондів чималий⁸ і є важливим фактором економічного зростання в країнах – отримувачах допомоги. Проте за достатньо вираженої тенденції до зближення рівня розвитку країн – членів ЄС⁹ міжрегіональна диференціація змен-

⁸ Так, за період 1994–1999 роки фінансова допомога, надана Греції, становила 3,5% ВВП, Португалії – 3,3% ВВП, Ірландії – 2,4%. Усі регіони кожної з цих країн підпадають під критерії програмного завдання 1. В інших країнах, де низка регіонів також отримувала допомогу в рамках означеного програмного завдання, це число варіюється від 0,2% ВВП (Німеччина) до 1,5% (Іспанія). Інвестиційна підтримка ЄС ще вагоміша й становить близько 15% загального обсягу інвестицій Греції, близько 14% – Португалії, 10% – Ірландії та 6% – Іспанії. – Див. *Другий звіт щодо економічного та соціального вирівнювання розвитку регіонів. Матеріали Європейської Комісії, 2001 рік.*

⁹ ВВП Ірландії в розрахунку на особу зріс із 64% середнього в ЄС 1988 року до 119% 2000 року. У Португалії, Греції та Іспанії розрив скоротився за цей час із 68% до 79%. – Див. *Другий звіт щодо економічного та соціального вирівнювання розвитку регіонів. Матеріали Європейської Комісії, 2001 рік.*

шується повільніше, а в деяких країнах – членах ЄС навіть зростає¹⁰.

Лева частка допомоги надається у рамках сприяння розвитку економічно відсталих регіонів (програмне завдання 1). Видатки структурних фондів за цим напрямом в основному поділяються за такими сферами втручання: розвиток інфраструктури, людський капітал і сприяння зростанню продуктивності (див. таблицю 1).

Таблиця 1. Розподіл видатків структурних фондів за сферами впливу: програмне завдання 1
% загального обсягу

	1989–1993	1994–1999	2000–2006
Інфраструктура	35,2	29,8	34,3
Людський капітал	29,6	24,5	23,9
Сприяння зростанню продуктивності	33,6	41,0	34,8
Інше	1,6	4,7	7,0

Джерело: Другий звіт щодо економічного та соціального вирівнювання розвитку регіонів (ухвалений Європейською Комісією 31 січня 2001 року)

Більша частина державних інвестицій країн – членів ЄС і ресурсів структурних фондів спрямовується на розвиток інфраструктури¹¹. Проте відповідний рівень розвитку інфраструктури необхідний, але не достатній фактор економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності регіону. Добре транспортне сполучення може перетворитися на загрозу для відсталого регіону, якщо не буде підкріплено іншими заходами з розвитку регіональної економіки.

Державні інвестиції країн – членів ЄС і ресурсів структурних фондів здебільшого спрямовуються на розвиток інфраструктури

Частка витрат на розвиток людських ресурсів поступово скорочується, перевага надається посиленню системи освіти (особливо в Італії та Португалії).

Частка інвестицій у підвищення продуктивності суттєво скоротилася впродовж останнього часу, що відбиває скорочення прямих дотацій окремим галузям виробництва (особливо це стосується Італії).

¹⁰ Відхилення від середнього доходу на особу в регіональному розрізі з 1995 до 2000 року зросло більш як на 5 в.п. у Фінляндії, Швеції та Ірландії. – Див. *Другий проміжний звіт щодо економічного та соціального вирівнювання розвитку регіонів. Матеріали Європейської Комісії, 2003 рік.*

¹¹ Разом з ресурсами Фонду вирівнювання інвестиції в інфраструктуру становлять більш як 40% загальних інвестицій у регіони, що підпадають під критерії програмного завдання 1.

Висновки та рекомендації

Досвід функціонування організаційних структур регіональної політики країн – членів ЄС свідчить про важливість дотримання основних принципів. А саме, для успіху в реалізації поставлених завдань регіональна політика повинна:

- **Базуватися на міцній правовій основі.** У розподілі централізованих ресурсів для допомоги окремим регіонам необхідно керуватися чіткими та прозорими критеріями. Хоча рішення щодо субсидування, що надається структурними фондами ЄС, не завжди вільне від політичного тиску, проте наявність загальних правил і положень залишає обмежений простір для маневру й дає можливість розраховувати на об'єктивність рішень щодо розподілу ресурсів.
- **Грунтуватися на координованому підході всіх зацікавлених сторін.** Зазвичай регіональні проблеми охоплюють різноманітні соціально-економічні сфери, а отже, питання їх вирішення є компетенцією різних рівнів влади. Досвід регіональної політики ЄС свідчить, що фінансовий внесок основних учасників реалізації програм регіонального розвитку може стати формальним підтвердженням їхньої зацікавленості, а отже, сприяти ефективнішому плануванню та впровадженню заходів регіональної політики.
- **Виходити з принципу субсидіарності,** згідно з яким ЄС здійснює своє втручання лише тоді і такою мірою, якою цілі запропонованих дій не можуть бути успішно вирішеними країною – членом ЄС самостійно.
- **Базуватися на відповідній інформаційній системі.** Існує потреба в інформації двох типів: база даних, що характеризує соціально-економічний розвиток регіонів, та інформація, яка забезпечує оперативний контроль за результатами й ефективністю заходів, що впроваджуються.
- **Забезпечувати гнучкість регіональних програм.** Суттєва диференціація регіональних проблем в Європі та досвід ЄС з їх вирішення свідчить про важливість надання регіонам можливості вибору з наявних інструментів регіональної політики.

Україна

*Основне завдання
регіональної політики
України – зменшення
рівня диференціації
економічного розвитку
регіонів і соціальне
забезпечення громадян*

Україна визначила поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів і соціальне забезпечення громадян одним з основних завдань регіональної політики¹².

¹² Див. Концепцію державної регіональної політики, затверджену Указом Президента України 25 травня 2001 року.

Проте за роки незалежності відбулося поглиблення розриву між соціально-економічним розвитком регіонів¹³, що свідчить про неефективність регіональної політики України. Серед головних проблем можна назвати такі:

- невизначеність цілей і пріоритетів політики подолання міжрегіональної диференціації розвитку;
- відсутність критеріїв надання централізованої підтримки регіонам з низьким рівнем розвитку;
- розпорошеність і неадресність допомоги;
- невідпрацьованість конкретних механізмів підтримки.

Основні інструменти регіональної політики

Серед основних інструментів регіональної політики, що проводилася Україною дотепер, треба назвати:

- запровадження спеціальних режимів інвестування – вільні економічні зони;
- систему міжбюджетного вирівнювання;
- галузеві програми з надання фінансових ресурсів на підтримку депресивних територій;
- централізовані капіталовкладення в соціально-економічний розвиток регіонів;
- підтримку соціально-економічного розвитку гірських регіонів.

Вільні (спеціальні) економічні зони

На 1 вересня 2003 року в Україні створено 11 СЕЗ в Автономній Республіці Крим і восьми областях, до територій пріоритетного розвитку належать одна область, 39 адміністративних районів і 49 міст. Пік їхнього створення припадає на 2000–2001 роки, незважаючи на великі сумніви в економічних колах щодо ефективності їх функціонування в Україні. Ілюзія, що спеціальні режими зможуть вирішити проблеми регіонів, стала причиною намагання регіонального лобі “вибити” відповідний статус для свого регіону. Що більше, надання відповідного статусу не потребує відчутних

¹³ Так, значення відхилення величини ВВП у розрахунку на особу між значенням середнього в Україні та окремими областями досягає -51%/+203% 2001 року. Для 1996 року ці показники дорівнювали -47%/+42%.

Існуючі преференції в СЕЗ і ТПР не є визначальними для іноземних інвесторів

втрат місцевих бюджетів¹⁴ і, отже, відповідальність залишається на державному рівні.

Рівень прямих іноземних інвестицій, що надходять до СЕЗ і ТПР як частка загального обсягу іноземних інвестицій в Україні, критично малий¹⁵. Практично не відрізняються і їхня галузева структура та структура країн-інвесторів, а це може свідчити про те, що існуючі преференції не є визначальними для інвесторів.

Втрати бюджету та вартість створення/збереження робочих місць надмірні і, з погляду економічної ефективності, не витримують критики.

Система міжбюджетного вирівнювання

Український механізм міжбюджетного вирівнювання працює недостатньо ефективно

Міжбюджетне вирівнювання має на меті забезпечити всіх громадян країни, незалежно від конкретного місця проживання, однаковою рівнем державних послуг. Ця мета досягається через перерозподіл державних ресурсів між бюджетами різних рівнів на основі визначення різниці між потенційно можливим обсягом надходжень до цього бюджету та необхідними бюджетними видатками. В Україні механізм міжбюджетного вирівнювання працює недостатньо ефективно через низку причин:

- нечіткий розподіл функцій між різними рівнями влади призводить до невизначеності у наданні державних послуг;
- система розрахунку потреб конкретного регіону в певних державних послугах недостатньо відпрацьована;
- недостатня прозорість методики визначення корегуючих коефіцієнтів за формульного розрахунку міжбюджетних трансфертів дає можливість маніпулювати результатами;
- слабкість власної бази бюджетних надходжень не створює стимулів для місцевої влади активно сприяти місцевому економічному розвитку¹⁶.

¹⁴ З усіх податків, за якими надаються пільги ВЕЗ і ТПР, тільки плата за землю є податком, що надходить до місцевих бюджетів.

¹⁵ Див. *регіональні тенденції* '1990–2001.

¹⁶ Так, місцеві податки та збори становлять від 0,3% до 16,3% надходжень (залежно від рівня бюджету). У цілому в Україні доходи від місцевих податків і зборів становлять 0,8% ВВП. Використання коштів бюджету розвитку як інструменту сприяння місцевому економічному розвитку вкрай обмежене, адже в більшості регіонів коштів на такі потреби не передбачені.

Галузеві програми

Інший інструмент, що використовується в Україні для подолання міжрегіональної диференціації розвитку, – галузеві програми. Досить часто в рамках галузевої програми допомога надається конкретному регіону або групі регіонів¹⁷. Інші державні програми, що не мають такої конкретної прив'язки до певної території, також містять регіональний компонент¹⁸.

Ефективність галузевих програм досить низька. Це пов'язано з такими чинниками:

- програми не завжди узгоджуються між собою та з економічними й соціальними пріоритетами країни;
- розробка програм провадиться у відриві від бюджетного процесу, що призводить до затвердження вочевидь нереальних планів заходів; як наслідок – більша частина вже затверджених державних програм не виконуються внаслідок недофінансування і урядом, і місцевими адміністраціями.

Централізовані капіталовкладення в соціально-економічний розвиток регіонів

Розмір державних капіталовкладень останніми роками суттєво не впливає на інвестиційну спроможність регіонів¹⁹. Серед головних вад цього інструменту можна назвати такі:

- зазвичай головними розпорядниками коштів є міністерства та інші органи центральної влади. Місцеві органи влади позбавлені впливу на рішення щодо їх використання;
- основну частку цих коштів спрямовують на вирішення надзвичайних і критичних ситуацій, а не на стратегічний розвиток регіонів;
- кошти виділяються у набагато меншому обсязі за інвестиційні потреби регіонів.

Ефективність галузевих програм низька

Розмір державних капіталовкладень суттєво не впливає на інвестиційну спроможність регіонів

¹⁷ З 1995 року діє Державна програма заходів для радіаційного і соціального захисту населення Жовтих Вод Дніпропетровської області, здійснюється державна підтримка еколого-економічного та соціального розвитку гірської Рахівщини, ухвалено урядову постанову про державну підтримку реалізації Програми соціально-економічного розвитку Луганської області на 1999–2010 роки.

¹⁸ Наприклад, державні програми, спрямовані на захист проти паводків, забезпечення водою населених пунктів, вирішення екологічних проблем, також мають певну географічну локалізацію.

¹⁹ Так, якщо 1996 року інвестиції в основний капітал за рахунок коштів Державного бюджету становили 2,2% ВВП, то 2002 року – 0,7% ВВП.

Підтримка соціально-економічного розвитку гірських регіонів

Одним із напрямів підтримки розвитку територій зі специфічними проблемами є допомога населенню гірських регіонів. Згідно із Законом України “Про статус гірських населених пунктів в Україні”²⁰, їхні мешканці повинні отримувати 20-відсоткову доплату до пенсій, стипендій і зарплат працівників бюджетної сфери. На доповнення до закону розробляється Програма розвитку Карпатського регіону.

Допомога населенню гірських районів стикається з недостатністю коштів

Головна проблема цієї форми підтримки, як і багатьох інших державних програм, – недостатність коштів на фінансування визначених заходів.

Нові тенденції у регіональній політиці

Основний документ, що визначає основні засади регіональної політики України – Концепція державної регіональної політики України, – затверджений лише 2001 року. Система законодавчих актів, що забезпечувала б практичну реалізацію Концепції, зараз повністю не відпрацьована, хоча уряд підготував низку законопроектів, спрямованих на вирішення проблем депресивних територій і стимулювання їхнього розвитку. Розроблено проект закону “Про стимулювання розвитку регіонів”, що має на меті підтримку депресивних територій. З-поміж інших законопроектів, покликаних сформувавти законодавче поле регіональної політики, треба назвати проекти законів України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст” (ухвалений Верховною Радою України в першому читанні), “Про основні засади надання субвенцій з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проектів”, нова редакція законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про розмежування земель державної і комунальної власності”.

Проект закону “Про стимулювання розвитку регіонів” передбачає, що державна регіональна політика орієнтуватиметься на створення підґрунтя для максимального використання потенціалу економічної конкурентоспроможності конкретних регіонів. Відповідно, визначено низку проблем, на вирішення яких буде спрямовано заходи державної політики. Згідно із проектом, депресивними визначатимуться:

- власне депресивні регіони (показники валової доданої вартості (ВДВ) на особу впродовж останніх п’яти років найнижчі в Україні);

²⁰ Закон ухвалено 15 лютого 1995 року. Під його дію підпадає 646 населених пунктів у Закарпатській, Львівській, Івано-Франківській і Чернівецькій областях.

- промислові райони (показники – середні індикатори безробіття найвищі впродовж останніх трьох років, найвища зайнятість у промисловості та найнижчий обсяг промислового виробництва на особу);
- сільські райони (показники – найнижча щільність сільського населення, найнижчий природний приріст населення та найвища частка зайнятих у сільському господарстві впродовж останніх трьох років);
- міста обласного значення (показники – найвищі середні показники рівня безробіття, зокрема довготривалого безробіття, найнижчий рівень середньої заробітної плати впродовж останніх трьох років).

Нові тенденції в регіональній політиці – відмова від інструментів державної політики, не орієнтованих чітко на ті регіони, що найбільше потребують допомоги. Уряд передбачає запровадження двох інструментів стимулювання регіонального розвитку²¹:

Українська влада планує запровадження двох інструментів стимулювання регіонального розвитку

- державна підтримка депресивних регіонів, що базуватиметься на чітких показниках визначення регіонів, які потребують допомоги;
- угоди щодо регіонального розвитку, які передбачають спільні заходи центральних і місцевих органів влади, спрямовані на реалізацію Державної стратегії регіонального розвитку.

Цей підхід має низку позитивних аспектів:

- на відміну від попередньої практики, він передбачає надання централізованої допомоги регіонам на основі об'єктивних критеріїв;
- централізована допомога надаватиметься найменш розвинутих регіонам, що дасть змогу сконцентрувати державні ресурси і направити їх тим, хто найбільше потребує допомоги;
- участь місцевих органів влади у розробці та впровадженні політики регіонального розвитку підвищить їхню відповідальність і допоможе виробити та втілити план заходів, що найліпше відповідають потребам регіону.

Попри прогресивність запропонованих підходів, існує низка ризиків:

²¹ Див. проект закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”, реєстраційний № 3384 від 14 березня 2003 року.

- невизначеність конкретної межі депресивності сприятиме розпорошенню ресурсів;
- висока ймовірність політичних тисків;
- недостатній рівень підготовки фахівців у регіонах;
- недостатній аналіз причин, що породили проблему, і невідпрацьованість конкретних механізмів вирішення.

Рекомендації щодо напрямів розвитку регіональної політики України

Регіональна політика має ґрунтуватися на основі балансу рівності й ефективності

На нашу думку, подальший розвиток регіональної політики має ґрунтуватися на визначенні прийнятеного для України балансу між рівністю та ефективністю. Необхідно виходити з таких факторів:

- низький рівень мобільності робочої сили не дає можливості покладатися винятково на ринкові механізми регіонального розвитку та змушує державу вдаватися до перерозподілу ресурсів для підтримки депресивних територій;
- обмеженість ресурсів потребує концентрації зусиль для допомоги саме тим регіонам, що найбільше потребують централізованого втручання.

Виходячи з цього, ми вважаємо, що на цьому етапі розвитку Україна певною мірою змушена приділяти велику увагу цілям рівності, визначивши той рівень стандартів якості життя, який гарантовано буде забезпечено для кожного жителя незалежно від місця проживання. Водночас регіональна політика повинна розвиватися в напрямі надання місцевим органам влади вагомих інструментів впливу на місцевий економічний розвиток.

Для досягнення цієї мети засоби впливу регіональної політики мають бути реформовані згідно з такими принципами:

- для забезпечення прозорості ухвалення рішень щодо державної підтримки необхідно використовувати чіткі критерії визначення проблемних територій;
- надання централізованої допомоги повинно мати обґрунтовану часову межу;
- місцеві органи влади повинні активно залучатися до розробки та впровадження конкретних заходів політики зменшення міжрегіональної диференціації.

З-поміж заходів загальнодержавної політики, необхідних для сприяння регіональному розвитку, можна визначити такі:

- здійснення впливу на підвищення продуктивності праці та сприяння припливу інвестицій через: 1) реформування професійної освіти, організацію тренінгів і курсів підвищення кваліфікації; 2) державні інвестиції в розвиток транспортної та телекомунікаційної інфраструктури;
- вплив на пропозицію трудових ресурсів через реформу міграційної політики, спрямованої на підвищення мобільності робочої сили;
- подальшу реформу міжбюджетних відносин. По-перше, вона повинна забезпечити місцеві органи влади можливостями реально використовувати такі фіскальні інструменти впливу на економічний розвиток, як зміну ставок місцевих податків і зборів та бюджету розвитку. По-друге, система міжбюджетного фінансування повинна впливати на підвищення привабливості депресивних територій як місця проживання завдяки поступовому вирівнюванню якості державних послуг.

Розвиток системи міжбюджетних відносин можна поділити на такі напрями:

- **Підвищення самостійності місцевих органів влади у виконанні бюджетних зобов'язань.** Бюджетний кодекс декларує суттєву незалежність бюджетів різних рівнів. На нашу думку, подальше реформування системи трансфертів повинно відбуватися в напрямі більшої самостійності місцевих органів влади у використанні повного обсягу видатків з одночасним посиленням контролю центральними органами влади за рівнем та якістю надання державних послуг. Для цього необхідно розробити та прийняти чіткі стандарти надання послуг. Розрахункові показники делегованих видатків мають використовуватися лише як орієнтир.
- **Зміна підходів до обчислення необхідного рівня делегованих видатків.** Обсяг видатків розраховується, зазвичай, на основі чисельності населення. Проте цей показник не враховує різниці в потребах у державних послугах конкретних регіонів. Доповнення формул визначення обсягів видатків детальнішими показниками контингенту одержувачів державних послуг на місцевому рівні може підвищити точність розрахунків. На нашу думку, треба ширше використовувати непрямі показники (такі як віковий склад і щільність населення) для визначення потреб у державних послугах.
- **Забезпечення місцевих бюджетів достатньою дохідною базою.** Це означатиме посилення інструментів впливу на місцевий економічний розвиток. Один із варіантів вирішення проблеми — запровадження місцевої надбавки до податку з доходів фізичних осіб як джерела власних доходів місцевих бюджетів.

СТАТИСТИЧНО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ДОДАТОК⁷⁰

Таблиця А1. Загальна характеристика	62
Таблиця А2. Показники кластерного аналізу	62
Таблиця А3. Структура ВДВ України	64
Таблиця А4. Індекси ВДВ України	66
Таблиця А5. ВДВ України.	68
Таблиця А6. Продуктивність праці	70
Таблиця А7. Трудові ресурси	70
Таблиця А8. Інвестиції в регіональне господарство	72
Таблиця А9. Внутрішній ринок	72
Таблиця А10. Показники кластерного аналізу (попередні періоди)	72
Таблиця А11. Промисловість	74
Таблиця А12. Сільське господарство	74

⁷⁰ Використані показники Держкомстату, якщо інше не зазначено.

регіональні тенденції започаткував Центр перспективних досліджень 2003 року в партнерстві з Департаментом регіональної політики Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України.

У **регіональних тенденціях** ми подаємо аналіз стану державної регіональної політики, оцінку економічного розвитку регіонів України, а також прогнози розвитку регіонів. Під час підготовки цього випуску, в якому аналізується динаміка розвитку українських регіонів упродовж 2001–2002 років, ми використовували інформацію, доступну на 1 жовтня 2003 року.

регіональні тенденції підтримує East-West Management Institute та Local Government Initiative.

Група **регіональних тенденцій**: Андрій Блінов, Оксана Реміга (координатори проекту, упорядники **регіональних тенденцій**), Євгенія Ахтирко, Олексій Бакун, Олексій Блінов, Ільдар Газізуллін, Наталія Мартиненко, Лідія Волянська (редактор англійської версії).

Консультанти **регіональних тенденцій**: Мацей Грабовські (Гданський інститут ринкової економіки), Сергій Романюк (Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України), Раїса Віленчук, Надія Григорович, Ірина Нікітіна (Державний комітет статистики України).

Члени Наглядової ради Центру, East-West Management Institute та Local Government Initiative не відповідають за оцінки та погляди, висловлені в **регіональних тенденціях**.

Хоча Центр перспективних досліджень доклав усіх зусиль для забезпечення якості цієї публікації, ані Центр, ані його працівники, консультанти, члени Наглядової ради Центру, East-West Management Institute та Local Government Initiative, не відповідають за жодні збитки чи шкоду, заподіяні особі, яка покладалася на інформацію, наведену в цій публікації, хоч би якою була причина цих збитків чи шкоди.

Під час підготовки **регіональних тенденцій** використано інформацію Державного комітету статистики України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України та агентства *Интерфакс-Україна*.

Надруковано в Україні, фірма “Конус-Ю”.

Адреса Центру перспективних досліджень:
вул. Пимоненка, 13а, 04050, Київ, Україна.
Телефон: (044) 236-1292. Факс: (044) 236-4668.
E-mail: qr@icps.kiev.ua. Web: www.icps.kiev.ua

За докладною інформацією щодо передплати цієї та інших публікацій Центру просимо звертатися до Максима Корепанова, тел.: (044) 236-5464, e-mail: marketing@icps.kiev.ua

© 2003 Центр перспективних досліджень

За умови цитування подача посилання на **регіональні тенденції** обов'язкова.

ЦЕНТР ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ є незалежною благодійною дослідницькою організацією, яка має на меті впровадити в Україні концепцію та процедури публічної політики. Задля цього ми допомагаємо урядові та громадськості глибше усвідомити потребу аналізу варіантів політичних рішень, поглиблюємо ознайомленість з методиками їх вироблення й обговорення, а також інформуємо громадськість про можливі наслідки прийняття чи неприйняття кожного з варіантів. Особливу увагу Центр приділяє реформам, що втілюються українським урядом.

НАГЛЯДОВА РАДА

Голова

Стефан Мейсі

Віталій Мельничук

Богдан Гаврилишин

Ігор Мітюков

Світлана Огаркова

Члени ради

Стюарт Паперін

Джим Баун

Сергій Романюк

Євген Бершеда

Алекс Сундаков

Мирон Василик

Джон Тедстром

Анатолій Гальчинський

Сергій Тігіпко

Станіслав Довгий

Олександр Чалий

Юрій Єхануров

Ігор Шумило

Ярослав Кінах

Віктор Ющенко

Анатолій Максютя

Наталя Яковенко