

ВИЗНАЧЕННЯ ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

У статті проаналізовано підходи країн Європейського Союзу до визначення депресивних регіонів відповідно до різних цілей. Запропоновано оригінальну методику визначення депресивних регіонів із використанням економіко-математичних методів, що частково базується на західних підходах. Проведено кластеризацію депресивних регіонів з метою покращення їх соціально-економічного розвитку.

Вступ

Одним із найважливіших напрямів регіональної політики є фінансове вирівнювання регіонів з метою зближення рівнів соціально-економічного розвитку територій. Проблеми фінансового вирівнювання викликають гострі політичні дискусії не тільки в Україні, а й в усіх зарубіжних країнах. І це зрозуміло, адже йдеться про те, що одні території мають бути фінансовими донорами інших. Практика зарубіжних країн засвідчує: території з більш потужною податковою базою обстоюють свої права та переваги у формуванні дохідної частини своїх бюджетів. З іншого боку, бідні (депресивні) території апелюють до центральної влади з вимогами збільшення обсягів фінансової допомоги. Ось чому майже в усіх розвинених зарубіжних країнах встановлено чіткі законодавчі норми фінансового вирівню-

вання й обов'язки «багатих» територій з надання частини своїх ресурсів для підтримання розвитку депресивних. Звичайно, така система вирівнювання вимагає чіткого визначення депресивних регіонів, тобто методології, за якою певні території можуть відноситись до таких, що об'єктивно потребують допомоги. Оскільки інститути місцевого самоврядування в Україні є вельми незрілими, при визначенні депресивних регіонів важливо враховувати багатий західний досвід, у першу чергу досвід країн Європейського Союзу. Дійсно, за останні роки ці країни суттєво вдосконалили механізми та інструменти з підтримки найбільш депресивних, відсталих регіонів із застарілою структурою виробництва, високим рівнем безробіття, їхнім периферійним розміщенням, сільськогосподарським характером виробництва тощо. Слід відзначити, що наукові

розробки з проблем регіоналістики сьогодні є надзвичайно актуальними, в першу чергу це стосується методології визначення депресивних регіонів з метою забезпечення конкретної точкової допомоги та стимулювання соціально-економічного розвитку окремих територій та регіонів.

Постановка завдання та аналіз західного досвіду

Враховуючи, що на сьогодні країнами Європейського Союзу накопичено досить багатий досвід визначення депресивних регіонів, виникає потреба в його критичному аналізі та адаптації для можливого використання в Україні. Крім того, необхідно визначити критерії віднесення певних територій та регіонів до депресивних та їх чітку кластеризацію, що, в свою чергу, потребує застосування економіко-математичних методів та моделей.

Слід зазначити, що реалізація заходів у сфері структурної і регіональної політики країн Європейського Союзу (ЄС) на наступні 7 років визначена спеціальною Програмою дій (Agenda). На думку європейських економістів, процеси конвергенції є недостатніми для нормального функціонування європейських держав в умовах єдиної валютно-фінансової системи. Тому в Програмі дій на 2000-2006 роки передбачено концентрацію ресурсів на певних стратегічних напрямках розвитку, припинення нецільового спрямування фінансів та надання допомоги регіонам відповідно до трьох пріоритетних цілей. Першою пріоритетною ціллю є допомога найбільш відсталим регіонам, у яких рівень ВВП на душу населення складає менше 75 % від середнього показника по країнах ЄС. На виконання такого роду допомоги відсталим регіонам заплановано використати близько 70 % виділених фінансових ресурсів. Відповідно до другої цілі допомога проблемним регіонам буде надаватися з метою конверсії структури господарства та підтримки економіки (сюди входять сільські, урбанізовані, депресивні регіони, що залежать від продуктивності рибної промисловості). На виконання такого роду допомоги заплановано використати 11,5 % виділених фінансових ресурсів. Третім пріоритетом визначено допомогу в обсязі 12,3 % фінансових ресурсів на адаптацію і модернізацію системи освіти, навчання і зайнятості.

Виділення пріоритетів розвитку регіонів та територій країн ЄС відповідає принципам сучасної регіональної політики, яка повинна в першу

чергу забезпечувати гармонійність як комунітарної, так і національної регіональної політики, узгодження інтересів Європейського Союзу з національними інтересами задля досягнення оптимального ефекту від використання виділених ресурсів. Фундаментальними принципами комунітарної регіональної політики, які лягли в основу функціонування структурних фондів - головного джерела коштів на фінансове вирівнювання територій та регіонів - є партнерство, субсидіарність, децентралізація, додатковість, концентрація і програмність.

Для зручності та послідовності запровадження регіональної політики сформовано єдину територіальну ієрархію для країн-членів Євросоюзу, в якій кожна країна має свій політико-адміністративний устрій згідно зі спеціально запровадженою системою визначення номенклатури територіальних одиниць для статистики, скорочено НТОС, або в англomовному варіанті NUTS (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics) (див. табл. 1). Згідно з даною системою номенклатура територіальних одиниць має 5 ієрархічних рівнів. З них лише 3 верхні використовуються на комунітарному рівні - НТОС-1 (NUTS-1), НТОС-2 (NUTS-2) та НТОС-3 (NUTS-3). Регіони найвищого рівня - НТОС-1 - відповідають суб'єктам федерації, агрегованим та автономним регіонам. Їх загальна кількість нині становить 71. Регіони нижчого рівня - НТОС-2 - це провінції, департаменти, округи; їх загальна кількість у Європейському Союзі становить 183. НТОС-3 відповідають графствам, префектурам: їх загальна кількість у 15-ти країнах співтовариства складає 1044. Детальний поділ країн ЄС згідно з вищеописаною єдиною методологією наведено в таблиці 1.

На сьогоднішній день кошти відповідно до пріоритетів регіональної політики та комунітарних ініціатив розподіляються за двома напрямками - вертикальним (регіональним) та горизонтальним (секторним). Горизонтальний розподіл застосовується лише для пріоритетів третьої з названих вище цілей - підтримка Європейської стратегії зайнятості на національному рівні за рахунок коштів Європейського Соціального Фонду (ЄСФ).

Процес розподілу коштів у вертикальному (регіональному) напрямі починається із визначення списку територій, які мають право на фінансову допомогу з бюджету співтовариства. Будь-які подальші заходи можуть проводитися лише в межах даних територій. Для визначення «проб-

Таблиця 1. Адміністративно-територіальний поділ країн Європейського Союзу

Країна	Регіони	Проміжний рівень	Місцеві громади
Австрія	9 земель	-	2347 комун
Бельгія	3 регіони	10 провінцій	589 комун
Великобританія	4 історичні частини*	56 графств	482 округи
ФРН	16 земель	426 округів	16 086 комун і 117 автономних міст
Греція	-	-	359 округів і 5562 комун
Данія	-	14 графств	275 комун
Ірландія	-	29 графств	83 муніципій і 5 автономних міст
Іспанія	17 автономних співтовариств	50 провінцій	8098 муніципій
Італія	20 регіонів	95 провінцій	8066 комун
Люксембург	-	-	118 комун
Нідерланди	-	12 провінцій	633 муніципалітети
Португалія	**	-	305 муніципій і 4220 приходів
Фінляндія	***	19 провінцій	455 комун
Франція	26 регіонів	100 департаментів	36 433 комун
Швеція	-	23 провінції	288 комун

* Англія, Шотландія, Уельс, Ольстер; ** Автономні заморські регіони – Азорські острови і Мадейра; *** Автономний регіон – Аландські острови.

лемних» територій на практиці країн ЄС застосовують два методи, а саме: пряме та непряме регіональне зонування.

Пряме регіональне зонування полягає у визначенні «проблемних» регіонів самою Комісією. Це робиться або у співробітництві з національними урядами (у разі розподілу коштів згідно з другою ціллю), або ексклюзивно Єврокомісією на основі статистичних показників, що застосовуються для співтовариства загалом (у разі розподілу коштів згідно з першою ціллю). Даний підхід дозволяє сконцентрувати фінансові ресурси безпосередньо у тих регіонах, де вони особливо необхідні, на основі прозорих критеріїв. Однак цей метод має певні недоліки, зокрема, він не є чутливим до змін ситуації у регіонах.

Непряме регіональне зонування полягає у визначенні «проблемних» регіонів національними урядами країн-членів ЄС на основі набору параметрів, встановлених Комісією. Цей підхід також застосовується для окремих комунітарних ініціатив. Поєднання методів прямого та непрямого зонування дозволило країнам ЄС визначити різні типи регіонів, що отримують допомогу від структурних фондів ЄС відповідно до трьох основних цілей: підтримці регіонів з відсталим рівнем розвитку; підтримці регіонів, що мають структурні проблеми; розвитку людського потенціалу (горизонтальна/секторна допомога).

Згідно з проведеною класифікацією відповідно до першої цілі до регіонів з відсталим рівнем розвитку в ЄС належать: регіони НТСО-2, де

рівень ВВП на душу населення становить менше 75 % від середнього по ЄС; регіони Фінляндії та Швеції, які отримували допомогу в межах колишньої цілі № 6 (розвиток регіонів із дуже низькою густотою населеності); найбільш віддалені регіони (4 заморські департаменти Франції, Канарські острови, Азорські острови і Мадейра).

Відповідно до другої цілі до регіонів, що переживають структурні проблеми, відносяться 4 типи регіонів, а саме: а) індустріальні регіони, що визначаються на рівні НТСО-3: регіони з рівнем безробіття вищим за середній по ЄС; з часткою зайнятих у промисловості, вищою за середній показник по ЄС; зі спадом у промисловій зайнятості; б) сільські регіони – визначаються на рівні НТСО-3: густота населення менше 100 чол. на км² або частка зайнятості у сільському господарстві вдвічі перевищує середній рівень по ЄС; рівень безробіття вищий за середній по ЄС або спостерігається депопуляція; в) міські регіони: тривале безробіття вище за середній показник по ЄС; високий рівень бідності; серйозні екологічні проблеми; несприятлива криміногенна ситуація; низький рівень освіти; г) регіони, які залежать від рибальства: у цих регіонах суттєва частка населення зайнята у рибальстві й одночасно спостерігається різке скорочення зайнятості у цьому секторі.

Інші регіони (можуть складати максимум 50 % території кожної країни-члена). До критеріїв визначення регіонів за другою ціллю можна також включити: деякі регіони, що знаходяться у

безпосередній близькості до регіонів першої або другої цілі; сільські регіони з великою часткою людей похилого віку або тенденцією до зменшення частки населення, зайнятого у сільському господарстві; регіони, що переживають серйозні структурні проблеми або високий рівень безробіття, пов'язані з реструктуризацією однієї або більшої кількості сфер зайнятості у сільському господарстві, промисловості або сфері послуг.

У рамках третьої цілі (розвиток людського потенціалу (горизонтальна/секторна допомога) здійснюються заходи, спрямовані на розвиток людського потенціалу країн ЄС: вони базуються на положеннях про зайнятість у Амстердамському договорі й на положеннях нової Європейської Стратегії Зайнятості. В рамках даної цілі не мають права отримувати допомогу регіони, що підпадають під ціль 1. При цьому підтримуються такі заходи: активна політика на ринку зайнятості, спрямована на скорочення безробіття; покращення доступу до ринків праці з особливим наголосом на людей, що страждають від соціального виключення; підтримка можливостей зайнятості через постійні (протягом життя) навчально-освітні програми; сприяння заходам, які допомагають заздалегідь визначити соціально-економічні зміни й адаптуватися до них; забезпечення рівних можливостей для чоловіків і жінок.

Даний порядок визначення депресивних (відсталіх) регіонів з метою покращення їхнього соціально-економічного розвитку, особливо згідно з першою та другою цілями, можна адаптувати для визначення депресивних регіонів України з метою їх фінансового вирівнювання.

Розробка порядку визначення депресивних територій в Україні

Для визначення депресивних регіонів України з метою їх фінансового вирівнювання на основі надання міжбюджетних трансфертів за основу було взято методику надання допомоги депресивним територіям, що використовується в ЄС. Відповідно до цієї методики, як уже зазначалось вище, відсталі регіони можуть отримувати допомогу в рамках трьох цілей. При цьому для ефективного впровадження територіальної політики використовується система класифікації регіонів НТСО (NUTS, Nomenclature of Territorial Units of Statistics). У ЄС допомогу, що відповідає цілі 1, отримують регіони рівня НТСО-2, тобто провінції, департаменти та округи. Спираючись на практику ЄС, було визначено, що суб'єктами допомоги згідно з ціллю 1 можуть бути такі

адміністративно-територіальні одиниці, як області України та Автономна Республіка Крим. Відповідно до цілі 2 в ЄС допомогу отримують регіони рівня НТСО-3, яким в Україні відповідають міста обласного підпорядкування, а також райони (аграрні та промислові). Отже, в Україні за другою ціллю допомогу будуть отримувати відповідні міста, райони. За ціллю 3 в Україні чітку стратегію надання допомоги ще не визначено, але пропонується надавати допомогу містам і районам, які потерпають від екологічних проблем.

Критично проаналізувавши європейський досвід, ми вважаємо за доцільне в цілому державне стимулювання розвитку територій в Україні здійснювати з метою реалізації таких цілей: а) стимулювання регіонів з низьким рівнем розвитку (ціль 1); б) стимулювання розвитку територій, які мають структурні проблеми (ціль 2).

За першою ціллю фінансова підтримка буде надаватись великим територіальним одиницям, які характеризуються загалом недостатнім рівнем економічного розвитку порівняно з іншими одиницями цього ж рівня. За другою ціллю фінансова підтримка буде надаватись окремим територіям, які характеризуються значними труднощами у перебудові своєї економіки та соціального стану, що не можуть бути подолані ними самостійно.

Одержувачами державної фінансової допомоги можуть бути такі типи територій: а) області - за ціллю 1; б) адміністративні райони (промислові та аграрні) і міські регіони - за ціллю 2. Під *регіонами* розуміються території областей, АР Крим. *Промисловим районом* вважається адміністративний район, у якому частка зайнятих у промисловості у загальній кількості зайнятих переважає частку зайнятих у сільському господарстві. *Аграрним районом* вважається адміністративний район, де частка зайнятих у сільському господарстві у загальній кількості зайнятих переважає частку зайнятих у промисловості. *Міським регіоном* вважається обласний центр та місто обласного типу.

Перелік критеріїв для віднесення територій до депресивних визначається Законом України «Про засади стимулювання розвитку регіонів». Критерії депресивності для регіонів (областей), адміністративних районів та міських регіонів визначаються окремо для кожної категорії адміністративно-територіальних одиниць.

Критерієм віднесення адміністративно-територіальної одиниці до депресивних те-

риторій за ціллю 1 є середнє значення показника валової доданої вартості на душу населення. З метою визначення того, чи може територія претендувати на одержання допомоги на розвиток як депресивна, визначається середнє значення показника для кожної території за три базові роки за формулою:

$$Y_{it-t+2} = (Y_{it}/N_{it} + Y_{it+1}/N_{it+1} + Y_{it+2}/N_{it+2})/3.$$

Одержувачем допомоги за ціллю 1 може бути адміністративно-територіальна одиниця, для якої показник середньої валової доданої вартості на душу населення є нижчим за 60 % від середнього значення цього показника по Україні, тобто

$$Y_{it-(t+2)0} / Y_{it-(t+2)} \cdot 100 \% < 60 \%.$$

У тому разі, якщо територія обласного рівня визнана такою, що отримує допомогу за ціллю 1, її адміністративно-територіальні одиниці (райони, обласні центри та міста обласного типу) не можуть претендувати на одержання допомоги за ціллю 2: допомога депресивним територіям субрегіонального рівня у таких регіонах здійснюється за рахунок державної допомоги, яку отримав регіон, та інших джерел.

Розрахунки щодо визначення депресивних областей засвідчили, що на сьогоднішній день такими є Закарпатська та Чернівецька області. Саме тут за останні п'ять років спостерігався найменший рівень ВДВ на душу населення.

Для віднесення *промислових районів до депресивних територій встановлюються наступні критерії*: а) загальний рівень безробіття; б) частка зайнятих у галузях промисловості; в) темпи зростання промислового виробництва.

Для віднесення *аграрних районів до депресивних територій встановлюються критерії*: а) щільність населення; б) частка зайнятих у сільському господарстві; в) темпи депопуляції.

Для віднесення *міських регіонів до депресивних територій (ціль 2) пропонуються наступні критерії*: а) загальний рівень безробіття; б) рівень середньої заробітної плати; в) криміногенна ситуація; г) частка довгостроково безробітних (незайнятих протягом більше ніж одного року) в загальній кількості безробітних.

Оскільки можливості отримання даних від усіх регіонів України є досить обмеженими, було відібрано репрезентативні області країни, дані яких було використано для розробки детального механізму визначення та підтримки депресивних територій.

Виходячи з цього, було відібрано 9 регіонів, які представляють відповідно групи з високим

економічним потенціалом за показником валової доданої вартості на душу населення (Донецька, Київська, Одеська), середнім (Чернігівська, Луганська, Львівська, Волинська), низьким (АР Крим, Тернопільська), від економічних департаментів ДА цих регіонів було отримано статистичні дані, використані для моделювання розподілу допомоги депресивним територіям згідно з розробленою методологією.

Результати аналізу даних про соціально-економічний розвиток відібраних регіонів підтвердили правильність сформульованого підходу щодо критеріїв депресивності, оскільки їх застосування дозволяє виділити досить невелику чисельність адміністративно-територіальних одиниць, які можуть претендувати на отримання фінансової допомоги у рамках державної програми підтримки депресивних територій.

Крім того, було проведено формування депресивних регіонів на основі кластерного аналізу. Використання кластерного аналізу вимагає своєрідної організації статистичних даних, на якій слід зупинитись окремо.

Визначення депресивних регіонів України на основі кластерного аналізу

Слід відзначити, що використання кластерного аналізу вимагає своєрідної організації статистичних даних, а саме їх стандартизації, приведення до безвимірних одиниць, оскільки, наприклад, порівнювати рівень безробіття у відсотках та заробітну плату в гривнях не має сенсу. Стандартизовані дані використано для проведення кластерного аналізу, було проаналізовано за допомогою спеціального пакету прикладних програм STATISTICA. Отримано такі результати: по містах обласного типу (всього 70 міст) за чотирма критеріями (загальний рівень безробіття, рівень середньої заробітної плати, криміногенна ситуація, кількість довгостроково безробітних) було визначено чотири основних кластери.

Як видно з рис. 1, «найгіршим» можна вважати останній, четвертий, кластер. За всіма показниками, крім рівня зайнятості, цей кластер посідав останнє місце. До нього увійшли такі міста Луганської області: Алчевськ; Антрацит; Красний Луч; Рубіжне; Северодонецьк, Стаханов. А отже, ці міста можна вважати депресивними, і вони можуть розраховувати на державну допомогу за ціллю 2 (стимулювання розвитку територій, які мають структурні проблеми).

На другому етапі було проведено кластеризацію за промисловими районами (всього 24 райо-

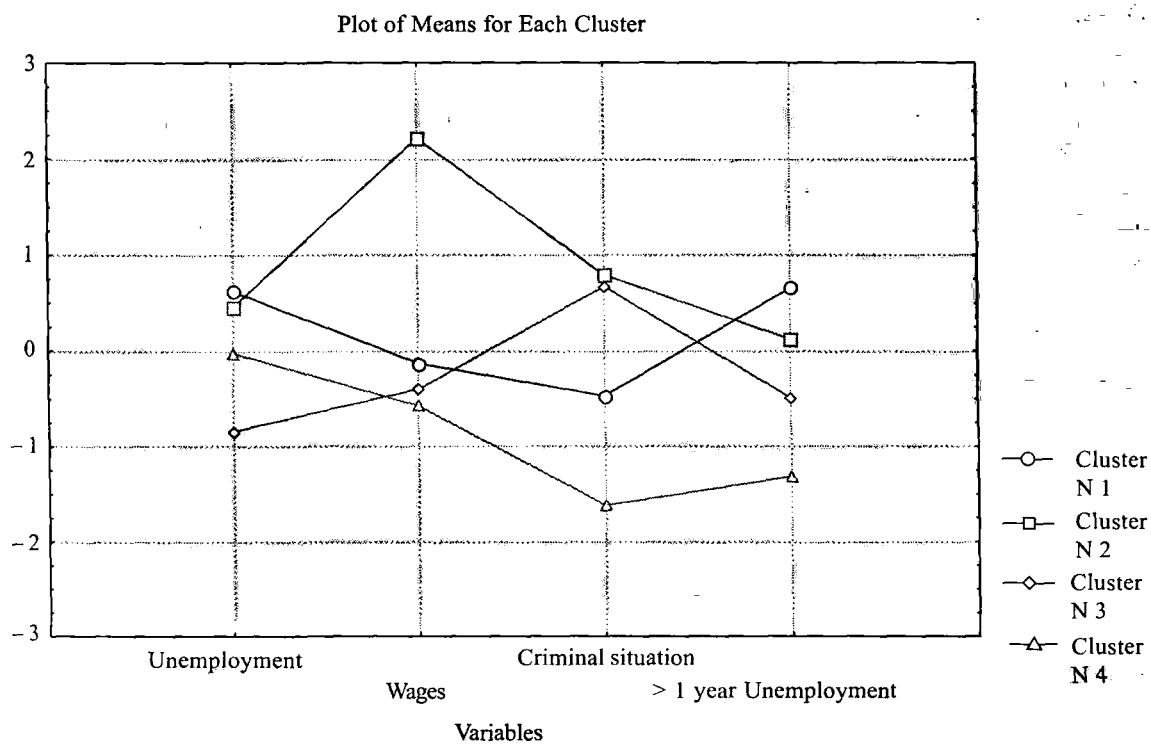


Рис. 1. Результати першого етапу кластеризації регіонів

ни) за трьома критеріями (загальний рівень безробіття, кількість зайнятих у галузях промисловості, темпи зростання промислового вироб-

ництва), дані було розбито також на чотири кластери. Отриманий розподіл можна побачити на рис. 2.

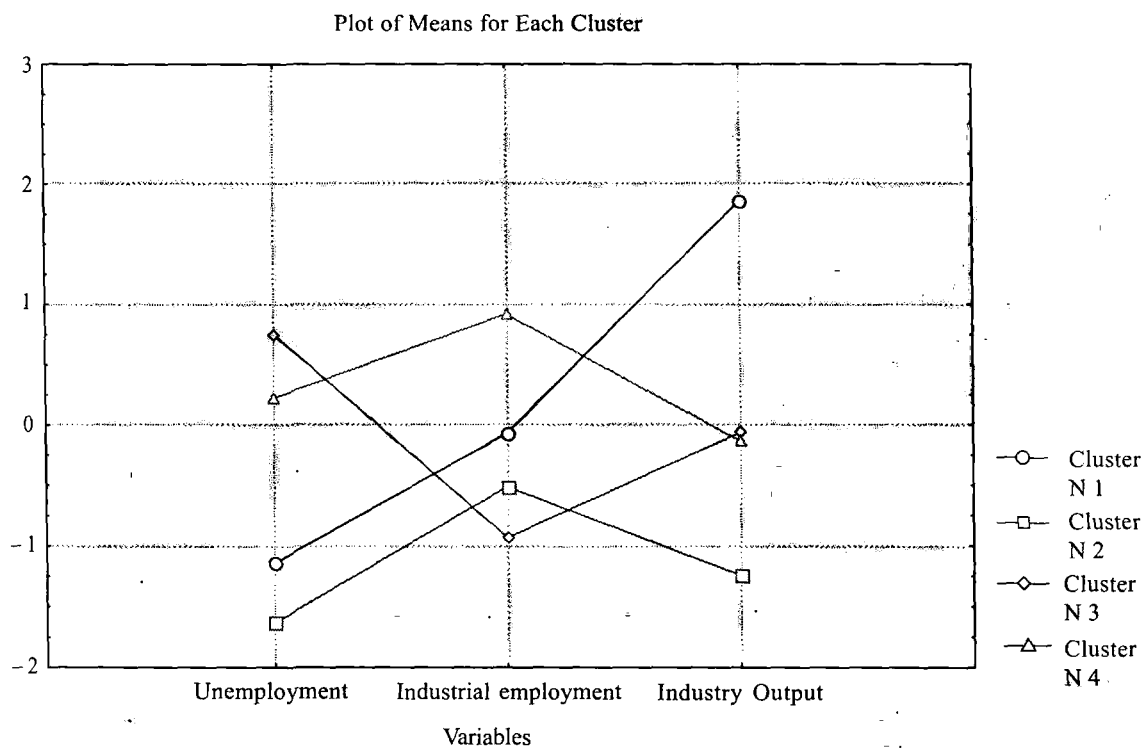


Рис. 2. Результати другого етапу кластеризації регіонів

Очевидно, «найгіршим» можна вважати другий кластер. За рівнем зайнятості в промисловості, він посідає передостаннє місце, за всіма іншими – останнє. До нього ввійшли такі райони: В. Березнянський (Закарпатської області); Воловецький (Закарпатської області), Миколаївський (Львівської області). Ці три райони можна вважати депресивними, і вони

мають отримувати державну допомогу за ціллю 2.

На третьому етапі кластеризувались виділені аграрні райони України. Через те що кількість спостережуваних аграрних районів була найбільшою (146 районів), для скорочення розмірів вихідних груп, дані було розбито на 6 кластерів. Результати розрахунків представлено на рис. 3.

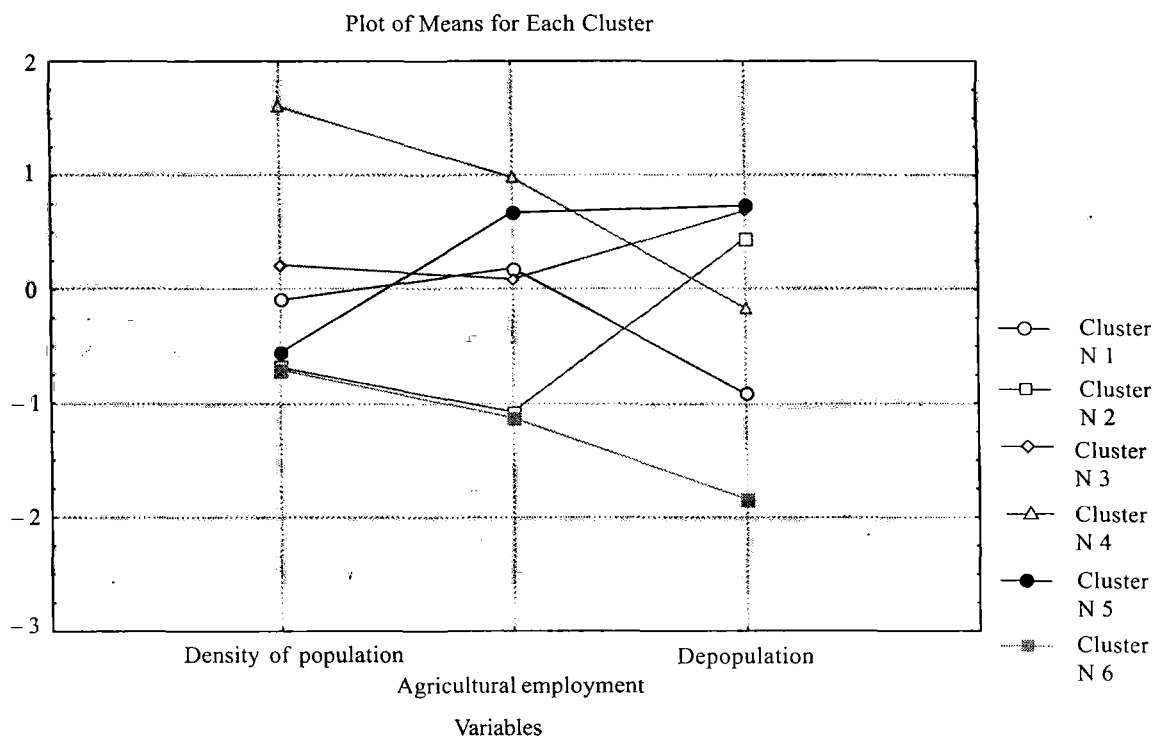


Рис. 3. Результати третього етапу кластеризації

Як видно з рис. 3, за трьома критеріями (щільність населення, частка зайнятих у сільському господарстві, темпи депопуляції), «найгіршим» виявився шостий кластер. За всіма показниками він посів останнє місце. До нього потрапили наступні райони Чернігівської області: Бахмацький, Бобровицький, Борзнянський, Ічнянський, Козелецький, Коропський, Менський, Ніжинський, Н.-Сіверський, Носівський, Прилуцький, Ріпненський, Чернігівський. Усі ці райони можна віднести до депресивних, а отже, вони відповідають усім умовам отримання державної допомоги за ціллю 2. Таким чином, проведення кластеризації для міст обласного значення (загалом 70 міст), для промислових районів (всього 24) та аграрних районів (всього 146) дозволило виділити проблемні території для всіх трьох територіальних категорій, які в першу чергу потребують державної допомоги з метою покращення

соціально-економічного розвитку та проведення структурної реорганізації.

Висновки

Нова економічна політика України перш за все потребує надання більшої самостійності місцевим органам влади, що неможливо зробити без підвищення ефективності регіональної політики. Основною метою державної регіональної фінансової політики має стати здійснення заходів із зближення рівнів соціально-економічного розвитку в різних регіонах і територіях країни, забезпечення єдиних стандартів якості життя в усій державі. Уряд країни повинен підтримувати слаборозвинуті регіони аби дати їм змогу наздогнати розвинуті. Обов'язковість проведення такої політики зафіксовано в Європейській хартії про місцеве самоврядування. Для її ефективного запровадження важливим є збереження

та подальший розвиток таких структурних змін: раціонального розподілу видатків; закріплення доходних джерел між різними типами бюджетів; подальший розвиток формульної системи трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами; удосконалення методології визначення депресивних регіонів та стимулювання їх розвитку. При цьому необхідно вдосконалити систему показників для визначення депресивних регіонів та використовувати економіко-матема-

тичні методи, зокрема методи кластерного аналізу для підвищення об'єктивності визначення депресивних регіонів України. Як показали практичні розрахунки, саме методи кластерного аналізу є достатньо простим та ефективним методологічним інструментом визначення депресивних територій, які в першу чергу потребують державної допомоги з метою покращення соціально-економічного розвитку та проведення структурної реорганізації.

1. Айвазян С. А., Бухштабер В. М., Енюков И. С., Мешалкин Л. Д. Прикладная статистика: классификация и снижение размерности-М/. Финансы и статистика, 1989-607 с.
2. Бак Н. А. Міжбюджетні відносини як складова бюджетного регулювання // Фінанси України.- 2002,- № 5.- С. 78-82.
3. Городніченко Ю. О., Токарчук Т. В. Розщеплення податків як складова підвищення ефективності регіональної політики // Наукові записки НаУКМА. Економічні науки.- К., 2001.- Т. 19.- С 34-40.
4. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періо-

ду в Центральній Європі / Пер. з англ.- К.: Основи, 1998.-542 с.

5. Лук'яненко І. Г. Аналіз західного досвіду політики вирівнювання регіонів // Система державних фінансів України: шляхи забезпечення прозорості та оптимальної децентралізації фінансових потоків. Матеріали форуму експертів, Київ, 2 березня 2001 р.- К.: К.І.С., 2001.- С. 64-70.
6. Социально-экономический потенциал региона. Методологический аспект,- Донецк: НЭП НАН Украины, 1992.- 103 с.

T. Tokarchuk

DETERMINATION OF THE DEPRESSIVE REGIONS OF UKRAINE WITH CONSIDERATION OF THE EUROPEAN EXPERIENCE

In the article the principles approaches of the determination of the depressive regions of the European countries according to the different criterions have been analyzed. The original methodology of the determination of the depressive regions on the base of the mathematical methods and the foreign experience was elaborated. According to this methodology the clusterization of the depressive regions have been made with objective of the amelioration their social and economic development.