

М. І. Сайкевич,
к. е. н., доцент, аналітик ГО "Суспільне Око"
Л. І. Симоненко,
к. е. н., доцент
О. В. Захаріна,
к. е. н., доцент
кафедра економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління,
Житомирський національний агроекологічний університет, м. Житомир

ПРОБЛЕМИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

M. Saikevych,
PhD in Economics, Associate Professor, Analyst PA "Public Eye"
L. Symonenko,
PhD in Economics, Associate Professor
O. Zakharina,
PhD in Economics, Associate Professor
Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration, Zhytomyr National
Agroecological University, Zhytomyr

REGIONAL DEVELOPMENT POLICY AND ITS VALUATION ISSUES

Реалізація політики регіонального розвитку потребує методик порівняння і ранжування територій. Визначення як кількісних, так і якісних показників конкурентоспроможності регіонів дозволить оптимізувати зусилля держави з досягнення мети зростання добробуту населення. Наближення національної методики оцінки рівня розвитку регіонів до міжнародних стандартів дозволить уникнути дії політичних чинників на реалізацію державної регіональної політики.

Design of regional development policy implies methodologies for comparative analysis and regional ranking. Quantitative and qualitative indicators of regional competitiveness would be particularly beneficial for strengthening state welfare policies and achieving its ultimate goal of increased prosperity. Approximation of national methods of regional development evaluation with the international standards would help to eliminate any impact of political factors on regional development policy.

Ключові слова: моніторинг, державна регіональна політика, політика регіонального розвитку, оцінка результативності, конкурентоспроможність регіонів, Постанова 856 / 2015, постанова 1029 / 2017.

Key words: Monitoring, State Regional Policy, Regional Development Policy, Performance Evaluation, Regional Competitiveness, Regulation 856 / 2015, Decree 1029 / 2017.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Регіональні відмінності соціально-економічного розвитку, об'єктивно зумовлені інноваційним характером процесів суспільного відтворення, спостерігаються у будь-якій країні. Інноваційні процеси, що розпочи-

нається в локаціях з найсприятливішими умовами, поступово, з деяким лагом розповсюджуються на периферію. Таким чином, економічне зростання ніколи не може бути рівномірним у просторі та часі. Завданням політики регіонального розвитку є покращення еконо-

мічного добробуту та якості життя населення регіонів, запобігання регіональним диспропорціям, забезпечення якнайкращої реалізації їх потенціалу. Виконання зазначеного завдання неможливе без застосування певних процедур оцінки ефективності політики регіонального розвитку, визначення компонентів (критеріїв та індикаторів) розвитку, проведення порівняння та ранжування регіонів. При розробці методик оцінювання необхідно розв'язати дилему між принципами динамічної зміни процедури оцінювання відповідно до якісних зрушень в об'єкті оцінки та наслідування для забезпечення порівнюваності в часі досягнутих результатів. Ретроспективний аналіз застосовуваних методик оцінки рівнів соціально-економічного розвитку регіонів виявляється у даному контексті актуальним науково-практичним завданням.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питанням регіональної політики як дієвому інструменту забезпечення конкурентоспроможності регіонів присвячені численні праці вітчизняних науковців, зокрема, Варналія З., Данилишина Б., Долішного М., Жаліла Я., Кваснюка Б., Козоріз М., Лібанової Е., Мікловди В., Оболенського О., Олійника Я., Павлюк А., Пили В., Пирожкова С., Романюка С., Стеценка Д., Чужикова В., Чумаченька М. та інших. Зазначені праці становлять методологічну основу оцінки результативності державної регіональної політики. Важливим джерелом інформації про оцінювання рівнів регіонального розвитку виступають нормативні документи зокрема, офіційні методики оцінки результативності регіональної політик та методики розрахунку індексів конкурентоспроможності регіонів, індексів регіонального людського розвитку, закріплені Постановами Кабінету Міністрів України.

МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИКА ДОСЛІДЖЕНЬ

Метою даного дослідження є критичний аналіз методик оцінювання рівнів регіонального розвитку та конкурентоспроможності регіонів, закріплених у Постановах КМУ № 856/2015 та 1029/2017. Методологічно, аналіз здійснюватиметься виходячи з цілей, зазначених в документах, які закріплюють правовий статус відповідних методик, а також з урахуванням прийнятих у світовій практиці принципів оцінювання регіонального розвитку. Зокрема мають враховуватися принципи цільової орієнтації розвитку, участі громадян в оцінюванні рівня ефективності регіональної політики та досягнутих результатів, зіставності в просторі і часі оцінюваних показників, комплексності оцінки, а також можливості приймати управлінські рішення за результатами проведеної оцінки.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНЬ

У грудні 2017 р. в Україні було вперше прийнято нормативний документ, який офіційно закріплює методику розрахунку регіональних індексів людського розвитку. Такий крок безумовно важливий з точки зору орієнтації економічної політики уряду на забезпечення добробуту громадян, що також передбачає вимірювання рівня життя населення в різних регіонах на основі

науково-обґрунтованої методики. Зазначена методика розрахунку індексу регіонального людського розвитку виступає як необхідний елемент системи моніторингу та оцінки результативності державної регіональної політики. Іншими елементом системи моніторингу, як свідчить текст Постанови КМУ № 1029 від 20 грудня 2017 р., є методика розрахунку індексу конкурентоспроможності регіонів [5].

Огляд методики розрахунку індексу конкурентоспроможності регіонів дозволяє простежити деяке наслідування методології та алгоритмів розрахунку інтегральних рейтингових показників від попередніх методик, зокрема, Методики проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (постанова 650/2011) та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики (Постанова № 856/2015), а також попередніх аналогічних методик, запроваджених та згодом визнаних нечинними відповідними Постановами КМУ (№ 113/2004, № 263/2005, № 833/2007, № 650/2011). Водночас нова методика моніторингу та оцінки конкурентоспроможності регіонів, крім того, що доповнюється розрахунком регіональних індексів людського розвитку, містить нові компоненти та відрізняється складнішим багаторівневим підходом до розрахунку підсумкового рейтингу. Проведемо короткий огляд зазначеної методики у порівнянні з попередніми та більш детальний її аналіз на предмет відповідності світовим принципам оцінювання ефективності регіональної політики та конкурентоспроможності регіонів.

Хоча в Постанові КМУ № 1029 зазначено, що запроваджується методика проведення розрахунку індексу конкурентоспроможності регіонів є удосконаленням системи моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики, і не відміння попередньої методики, затвердженої постановою № 856, перелік показників, їх групування та спосіб визначення підсумкової рейтингової позиції регіонів багато в чому відрізняються, і ці зміни варто визнати позитивними. Так, у новій методиці поряд з виділенням груп показників відповідно до сфер аналізу (економічна стабільність, інфраструктура, охорона здоров'я, якість дошкільної, позашкільної і загальної середньої освіти, якість вищої освіти та професійної підготовки, ефективність ринку праці, розмір ринку, технологічна готовність, належні умови ведення бізнесу, інновації), запроваджено 3 категорії оцінки: базовий рівень, підсилювачі ефективності та інноваційний потенціал. Крім того, показники, що входять до складу методики, більшою мірою можна вважати результативними, а не процесними.

Відповідно до експертного висновку про Порядок і Методику проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики (затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 856), підготовленого фахівцями Української асоціації оцінювання політик, програм і проектів (УАО), в ній були застосовані показники, що характеризували не стільки результати реалізації регіональної політики, скільки процеси, що відбуваються в окремих сферах без їх зв'язку з добробутом та якістю

Таблиця 1. Порівняльна характеристика методик оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів

Назва методики	Документ, яким закріплена методика	Склад показників та періодичність розрахунку	Алгоритм проведення міжрегіональних порівнянь
Методика визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів	Постанова КМУ № 113/2004	25 показників, не згруповані в розділи; не охоплені такі сфери, як освіта, охорона здоров'я, екологія, безпека, інновації; розраховуються щоквартально	На основі підсумкового рейтингу, що визначається середнім арифметичним нормованих значень окремих показників
Порядок проведення моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій	Постанова КМУ № 263/2005	48 показників, згруповані у 7 розділів; не охоплені сфери освіти та охорони здоров'я, екологія, інновації; розраховуються за різні інтервали (місяць, квартал, півріччя, рік)	Не визначено
Порядок проведення комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя	Постанова КМУ № 833/2007	56 показників, згруповані у 7 розділів; не охоплені такі сфери як освіта, охорона здоров'я, інновації; розраховуються за різні інтервали (місяць, квартал, півріччя, рік)	На основі підсумкового рейтингу, що визначається середнім арифметичним нормованих значень окремих показників
Порядок проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій	Постанова КМУ № 650/2011	82 показника, згруповані в 10 розділів; охоплені всі найважливіші сфери соціально-економічного розвитку; розраховуються за квартал, півріччя, рік	На основі підсумкового рейтингу, що визначається середнім арифметичним нормованих значень окремих показників
Методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики	Постанова КМУ № 856/2015	64 показника, згруповані в 12 розділів; охоплені всі найважливіші сфери соціально-економічного розвитку; розраховуються за квартал, рік	На основі підсумкового рейтингу, що визначається середнім арифметичним нормованих значень окремих показників
Методика проведення розрахунку індексу конкурентоспроможності регіонів	Постанова КМУ № 1029/2017	54 показники, об'єднані в 10 груп, у 3 категорії; розраховуються за рік	Складний багаторівневий підхід до розрахунку підсумкового рейтингу регіонів

життя населення. Таким показником, зокрема, є "обсяг будівельних робіт у розрахунку на 1 особу населення". Відповідно, нова методика позбавлена зазначеного недоліка.

Також у новій методиці (але поки що декларативно) вдалося подолати зауваження експертів щодо відсутності участі громадськості у визначенні конкурентоспроможності регіону. Так, з 54 показників, за яким проводиться моніторинг, 13 мають визначатися на основі анкетувань та інтерактивних опитувань громадян, а саме:

1. Якість та доступність транспортної інфраструктури.
2. Якість та доступність послуг сфери охорони здоров'я.
3. Якість та доступність дошкільної освіти.
4. Якість та доступність позашкільної та загальної середньої освіти.
5. Якість та доступність вищої та професійно-технічної освіти.
6. Відповідність рівня знань та кваліфікацій випускників вищих навчальних закладів та професійно-технічних навчальних закладів вимогам роботодавців.
7. Рівень ділової активності та конкуренції в регіоні.
8. Рівень купівельної спроможності населення.
9. Доступність новітніх технологій.
10. Рівень розвитку інфраструктури підтримки підприємства.
11. Легкість ведення бізнесу.
12. Співпраця підприємств з вищими навчальними закладами у сфері науково-дослідних розробок.
13. Створення і розвиток високотехнологічних виробництв підприємств.

Щоправда, механізм таких опитувань в постанові не визначений. Перевагою нової методики є відсутність у ній тимчасових показників, які стосуються поточних, подекуди кон'юнктурних проблем, наприклад, "Частка домогосподарств, які уклали кредитні договори в рамках механізмів підтримки заходів з енергоефективності в житловому секторі за рахунок коштів державного бюджету (у тому числі із співфінансуванням з місцевих бюджетів)".

Застосування більш складного багаторівневого підходу до розрахунку підсумкового рейтингового показника конкурентоспроможності регіонів передбачає його розрахунок в декілька етапів. На першому етапі передбачається визначення рівня розвитку регіону. Для цього необхідно розрахувати відносне значення ВРП на 1 мешканця регіону у відсотка до аналогічного загальноукраїнського показника. При цьому в розрахунках беруть участь вимірники ВРП та ВВП за 3 роки, що передують звітному. Це дещо знижує рівень актуальності отримуваних значень, але водночас, таким чином, у новій методиці вдалося подолати недолік, пов'язаний із затримкою в розрахунках окремих показників. Відповідно до існуючої статистичної практики значення ВРП в Україні стають доступними лише через півтора року, після завершення звітної періоду. Отже, у серпні — вересні поточного року можна отримати "найсвіжіші" дані щодо ВРП лише за рік, що передує звітному (попередньому) року.

За підсумками першого етапу визначення конкурентоспроможності регіонів на основі відносної оцінки ВРП регіони мають бути класифіковані (поділені на 5 рівнів). Так регіон, що демонструє відставання значень ВРП на

1 особу від середнього по Україні рівня більш як на 50% потрапляє в першу групу (рівень 1). Статус регіону з другим рівнем розвитку отримують ті області, рівень ВРП на 1 мешканця в яких на 25% менший за середній по Україні. Відставання менш як на 10% від середнього по Україні рівня забезпечує регіону позицію в третій групі. Четвертий рівень розвитку демонструють регіони, що мають значення ВРП на 1 мешканця в межах від 90 до 110% від середнього показника. Найвищий 5 рівень мають регіони, рівень ВРП на 1 мешканця, в яких більш як на 10% перевищує середній по країні.

Заважимо, що в методиці не закріплено точних назв показників ВРП та чисельності населення, що мають братися до уваги при розрахунку рівня розвитку регіону. Зрозуміло, що є різниця між номінальними та реальними показниками ВРП, між чисельністю постійного та наявного населення, на кінець періоду, початок періоду чи середньорічним значенням. Аби уникнути багатозначності, методика має бути доповнена відповідними роз'ясненнями.

На другому етапі реалізації методики необхідно стандартизувати значення 54 індивідуальних показників конкурентоспроможності, вимірних і різних одиницях, аби їх можна було агрегувати. Якщо відповідний показник вимірюється в абсолютних одиницях, то він переводиться у порівнюваний вигляд шляхом віднесення до середньорічної чисельності постійного населення регіону. В цьому випадку показник чисельності населення визначено чітко. Відносні регіональні показники стандартизуються шляхом ділення на відповідний показник по країні в цілому (для показників-стимуляторів) або навпаки, через ділення показника по країні на відповідне регіональне значення (для дестимуляторів).

На третьому етапі для кожного регіону розраховується 10 субіндексів конкурентоспроможності, що відповідає кількості груп показників. Ці групи показників об'єднані в 3 категорії — стадії. I стадія — "базові вимоги" — представлена чотирма групами показників; II стадія — "підсилювачі ефективності" містить 3 групи показників; III стадія — "інноваційний потенціал" також містить 3 групи показників. Специфіка розрахунку полягає в тому, що середньоарифметичне значення стандартизованих показників, які входять до певної групи, зважується на коефіцієнт, який відповідає певній стадії, а також рівню розвитку регіону, визначеному на першому етапі розрахунку.

На четвертому етапі визначається інтегральна оцінка конкурентоспроможності регіону як сума 10 попарних добуток групових субіндексів, в тому порядку, як вони подані в методиці. Як еталон розраховується аналогічна сума попарних добутоків субіндексів, що відповідають максимальним значенням серед усіх регіонів за відповідний період. Відношення інтегральної оцінки конкурентоспроможності окремого регіону до еталону, виміряне у відсотках, і є основою для визначення підсумкового рейтингу конкурентоспроможності регіонів країни за певний період.

Очевидно, що таке ускладнення розрахунку має на меті забезпечити порівнюваність результатів, досягнутих у процесі соціально-економічного розвитку регіонами з різними потенціалами. Ймовірно для цього були застосовані різні вагові коефіцієнти для регіонів з

різним рівнем розвитку. Але виникає декілька питань. По-перше, чому саме показник досягнутого протягом минулих трьох років рівня ВРП обрано як індикатор потенціалу регіону? Іншими словами це означає, що якщо в попередні періоди в регіоні не вдавалося досягти високого значення ВРП на 1 мешканця, то для цього були "об'єктивні" причини і його результати треба оцінювати з підвищеним ваговим коефіцієнтом. Інші ж регіони мають і надалі тримати високий рівень, інакше в рейтингу вони втратять позиції. Такий підхід не стимулює депресивні регіони шукати резерви та шляхи кращої реалізації наявного потенціалу.

Інше питання стосується рівня обґрунтованості запропонованих вагових коефіцієнтів. Відмінність між ними (від рівня до рівня) є стабільною і складає 0,0375, хоча інтервали відхилень ВРП (між верхнім і нижнім значеннями), які дозволяють класифікувати регіон за відповідним рівнем розвитку є різними: 25%, 15%, 20%. Такими чином, вагові коефіцієнти не були встановлені на основі емпіричних досліджень і не є результатом раціональних розрахунків на основі деякої монотонної функції, що відображає залежність між відставанням у продуктивності праці в регіоні та рівнем конкурентоспроможності цього регіону.

Використання субіндексів по окремих групах показників у порівнянні з іншими регіонами дозволяє оцінити окремі сфери та визначити слабкі місця, що знижують позиції регіону в загальному рейтингу. Це, в свою чергу, орієнтує керівні органи на прийняття певних управлінських рішень. Але зрештою, покращення в одній сфері може знівелюватися невисокими значеннями результатів у сферах, які передують та йдуть після обраної у переліку показників методики. Таким чином, важливо прагнути комплексного покращення у всіх сферах соціально-економічного розвитку. Найбільший підйом у загальному рейтингу буде забезпечений подоланням проблем, що виникли у сфері з найбільшим відставанням від максимального рівня.

Прагнучи наблизити нову методику до існуючих міжнародних практик, зокрема, наслідуючи методику GCI, розробники додали до переліку груп показників "якість вищої освіти та професійної підготовки", якої не було в попередній методиці, затвердженій в постанові № 856. Втім, важливі сфери соціально-економічного розвитку залишилися не охоплені моніторингом. У першу чергу це стосується інститутів. У системі моніторингу відсутні показники, що характеризують якість інститутів, наприклад, міру підзвітності органів влади громадянському суспільству, наявність механізмів планування та прогнозування розвитку регіонів, а також контролю за досягненням цільових показників. Поза увагою залишився також фінансовий ринок, конкурентоздатність компаній та ефективність ринку товарів та послуг. Таким чином, інтегрування з відбувається лише частково, що дозволяє спрогнозувати появу нової версії методики моніторингу та оцінки регіональної політик та визначення конкурентоспроможності регіонів.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Зіставлення періодів чинності методик оцінки конкурентоспроможності регіонів з періодами перебуван-

ня при владі того чи іншого уряду свідчить про суттєву залежність процедур оцінки рівня соціально-економічного розвитку регіонів від політичних чинників. Іншими словами, модифікація методик відбувається не стільки з огляду на якісні зміни об'єкту оцінювання, скільки з метою уникнути порівняння в часі результатів реалізації політики регіонального розвитку, запроваджуваної тим чи іншим урядом. Відсутність послідовності та наслідування в методиках оцінки знижує їх цінність із позицій підвищення ефективності регіональної політики.

У проаналізованих методиках простежується принцип наслідування при визначенні наборів показників, за якими відбувається моніторинг процесів регіонального розвитку. Модифікації методик відбуваються у напрямках, що передбачають повільне (дуже повільне) їх наближення до міжнародних стандартів. Участь громадськості в проведенні оцінки передбачається лише в останній затвердженій методиці, при чому поки що декларативно, без механізмів її реалізації.

Необхідним є розширення переліку сфер моніторингу регіонального розвитку та визначення конкурентоспроможності регіонів за рахунок включення критеріїв та ознак ефективності інститутів. За основу пропонується взяти критерії, що містяться в міжнародному стандарті ISO 18091:2014 Quality management systems — Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government. Поряд з настановами щодо оцінки якості інститутів він містить рекомендації щодо оцінки інклюзивності соціального розвитку, стійкості економічного розвитку та сталості навколишнього середовища, є важливими індикаторами соціально-економічного розвитку регіонів.

Література:

1. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / За ред. З.С. Варналія. — К.: НІСД, 2007. — 820 с.
2. Системы менеджмента качества. Руководящие указания по применению ISO 9001:2008 в местных органах власти: ГОСТ Р ИСО 18091-2016 <http://www.internet-law.ru/gosts/gost/62152/>
3. Прогнозування розвитку територій. Бенчмаркінг: навч. посіб. з компакт-диск / К.М. Білшук, Є.Г. Матвішин [та ін.]; за заг. наук. ред. М.М. Білинської. — К.: НАДУ, 2014. — 120 с. (файл з книжкою у pdf-форматі має назву: ebed_benchmarking_manual_for_web.pdf).
4. Нагимова А.М. Н 16 Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. — Казань: Казан. гос. ун-т, 2009. — 188 с.
5. Постанова КМУ "Деякі питання удосконалення системи моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики" від 20 грудня 2017 р. № 1029 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1029-2017-%D0%BF>

References:

1. Varnaliy, Z.S. (2007), Derzhavna rehional'na polityka Ukrainy: osoblyvosti ta stratehichni priorityty [State Regional Policy of Ukraine: Peculiarities and Strategic Priorities], NISD, Kyiv, Ukraine.

2. GOST R ISO 18091-2016 (2017), "Quality management systems. Guidance on the Application of ISO 9001:2008 in Local Authorities", available at: <http://www.internet-law.ru/gosts/gost/62152/> (Accessed 15 Feb 2018).

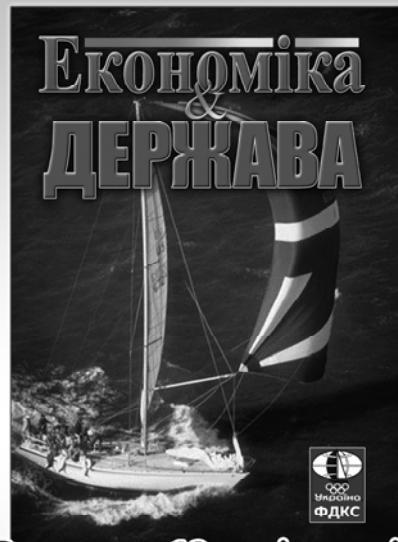
3. Blischuk, K. M. and Matviishyn, Ye. H. (2014), Prohnozuvannya rozvytku terytorij. Benchmarkinh: navch. posib. z kompakt-dyskom [Forecasting development of territories. Benchmarking], NADU, Kyiv, Ukraine.

4. Nahymova, A. M. N (2009), Effektyvnost' deiatel'nosti hosudarstvennykh orhanov upravleniya kak faktor povysheniya kachestva zhyzny v rehyone: problemy otsenky u yzmereniya [Effectiveness of the activity of government bodies as a factor in improving the quality of life in the region: assessment and measurement problems], Kazan. hos. un-t, Kazan', Russia.

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Resolution "Some issues of improving the system of monitoring and evaluation of the effectiveness of the implementation of the state regional policy", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1029-2017-%D0%BF> (Accessed 15 Feb 2018).

Стаття надійшла до редакції 19.02.2018 р.

Науково-практичний журнал «ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»



Передплатний індекс: 01751

Виходить 12 разів на рік

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з ЕКОНОМІКИ

www.economy.in.ua

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73