

АНАЛІЗ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглядається еволюція європейської регіональної політики з початку заснування ЄС до наших днів. Досліджуються основні інструменти політики регіонального розвитку ЄС. Проаналізовано структуру та порядок використання Структурних Фондів при реалізації регіональної політики Європейського Союзу. Охарактеризована Номенклатура територіальних одиниць для статистичних цілей ЄС. Пропонуються складові регіональної політики в Україні.

Ключові слова: регіон, регіональна політика, Європейський Союз, Структурні Фонди

Постановка проблеми. Залучення України до світогосподарських процесів, визначальними серед яких є глобалізація та регіоналізація, виносять на порядок денний сьогодні питання соціально-економічного розвитку регіонів держави. Зумовлено це, насамперед, відходом від командно-адміністративних методів управління та здійснення ринкових реформ, у результаті чого виникли такі негативні явища, як міжтериторіальні диспропорції у соціально-економічному розвитку регіонів, зниження обсягів міжрегіональної кооперації, галузевий дисбаланс, зростання кількості депресивних територій, збільшення розриву між економічними показниками регіонів-донорів і регіонів-реципієнтів. У цьому контексті особливо актуальні питання економічного та соціального розвитку регіонів на підставі позитивних структурних зрушень галузевої, просторової та функціональної систем, відновлення й зміцнення ефективного співробітництва регіонів, зменшення міжрегіональних диспропорцій, раціонального використання економічного потенціалу кожного регіону.

У цьому сенсі заслуговує на увагу європейський досвід формування та реалізації регіональної політики

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням регіональної політики присвячені в останні роки наукові конференції, круглі столи, семінари. Регіональним дослідженням присвячено праці таких вітчизняних науковців як О. Амоша, О. Власик, Б. Данилишин, М. Долішній, В. Геєць, С. Дорогунцов, Ф. Заставний, С. Ішук, Л. Корецький, В. Кравців, В. Мікловда, О. Шаблій, Л. Шевчук, І. Школа, а також зарубіжних – Б. Баласса, О. Бейя, Ю. Борко, Ю. Ваннона, М. Згуровського, М. Іванова, В. Іноземцева, П. Кругмана, М. Максимової, Г. Мюрдаля, Дж. Най, Ю. Шишкова, П. Шуканова, М. Кітінга, Дж. Лафліна та ін.

Постановка завдання. Зважаючи на актуальність даної проблеми, метою даної роботи є дослідження еволюції та сучасного стану регіональної політики Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Аналітики-розробники перспективного дослідження «Регіони 2020. Оцінка майбутніх викликів регіонів ЄС»¹ виділяють такі виклики, які стосуються європейських регіонів:

1. *Глобалізація*, яка рухає науковий та технологічний прогрес, роблячи європейський вимір як ніколи важливим у підтримці знань, мобільності, конкурентоспроможності та інновацій.

2. *Демографічні зміни*, що трансформують вікову структуру та структуру зайнятості суспільств, підіймаючи проблеми як економічної ефективності, так і рівності поколінь.

3. *Вплив змін клімату* на довкілля Європи та її суспільство, яке стало центральним на європейському порядку денному, змушуючи політиків озвучувати як вони будуть реагувати на ці виклики, виходячи з наявних у ЄС інструментів політики.

4. *Безпечна, стала та конкурентоспроможна енергетика.*

З метою адекватного реагування на вищеперераховані виклики та забезпечення сталого розвитку європейських територій існує об'єктивна необхідність в розробці регіональної політики.

Відповідно до визначення, даного Е. Б. Алаєвим, регіональна політика є «сферою діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни у просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язану зі взаємовідносинами між державою і районами, а також районів між собою»². Вона спрямована, з одного боку, на поліпшення умов життя і праці громадян найменш розвинених територій та, з іншого – на зниження відмітностей у багатстві

між окремими регіонами. Зокрема, щодо останнього, то, відповідно до даних Євростату, регіональний ВВП на одного мешканця ЄС в 2004 році коливався від 24% від середньоєвропейського показника на Північному Сході Румунії до 303% у внутрішньому Лондоні. За результатами 2008 року найвищий показник ВВП на одну особу був зафіксований у Люксембурзі та склав 113004 дол. США, найнижчий – у Болгарії – 6857 дол. США (16,5 разу).

Існують різні причини регіональної нерівності. Вони можуть бути пов'язані з причинами географічної віддаленості, соціальних та економічних змін чи дії комплексу цих факторів. Результати дії цих факторів простежуються в соціальній виснаженості, низькому рівні шкільної освіти, високому рівні безробіття та неадекватній інфраструктурі.

До того, як бути переданою під юрисдикцію європейських інституцій, регіональна політика теперішніх країн-членів Європейського Союзу здійснювалась на національному рівні. У 1920-30 рр. були реалізовані перші програми для депресивних старих промислових та слаборозвинутих регіонів. Пізніше, в 1940-50 рр. регіональна політика отримала законодавче та інституційне забезпечення на регіональному рівні.

У 1957 році Римським договором про утворення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) було визначено необхідність зменшення суттєвих відмінностей у соціально-економічному житті різних регіонів держав ЄС. Та, окрім мети, визначеної Римським договором, не було створено жодних практичних інструментів її реалізації. Дещо пізніше сформульована мета підвищення конкурентоспроможності європейських регіонів.

Також, відповідно до вищезначеного документа, засновано Європейський соціальний фонд (ЄСФ) (European Social Fund (ESF)) з метою «поліпшення працевлаштування робітників і підвищення їх професійної мобільності в рамках Співтовариства. Стаття 41 розширювала можливості використання сільськогосподарської політики як інструмента регіональної політики у сільській місцевості.

Між 1958-1975 рр. спільна регіональна політика не належала до цілей Європейської Спільноти, хоча і робились певні посилення стосовно неї до інституцій та держав-членів ЄС. Зокрема, в Римському Договорі згуртування як принцип згадується тільки в преамбулі.

Із 1970-х рр. Європейська Комісія робить спроби прямого втручання у процес розробки політики регіональної допомоги країн-членів. Її можливості частково базувалися на вимозі до останніх повідомляти та отримувати схвалення Комісії на будь-які плани стосовно пропозиції

допомоги чи зміни існуючих схем і частково ролі Європейської Комісії тримати державну допомогу під постійним контролем.

У 1975 році у зв'язку зі вступом у 1973 році Великої Британії, Ірландії і Данії до Європейського Союзу, створено інструмент ширшої регіональної політики, а саме Європейський Фонд Регіонального Розвитку (ЄФРР (European Regional Development Fund (ERDF))), що став одним з найбільш суттєвих структурних фондів ЄС.

Із сер. і до кінця 80-х рр. минулого століття відбулися радикальні зміни стосовно як контролю державної допомоги, так і регіональної політики ЄС, що сталося завдяки:

- вступу Іспанії та Португалії до ЄС, що посилює регіональні відмінності;
- запровадження до Римського Договору положень з економічного та соціального зближення і, відповідно, специфічної законодавчої основи регіональної політики ЄС;
- прийняття Програми Внутрішнього Ринку, яка встановила контроль за державною допомогою на вищій щабель політичного порядку денному.

Даний розвиток подій посилив разом європейську регіональну політику і контроль ЄС за державною допомогою та, що найважливіше, запровадив важливі зв'язки між ними.

У 1987-1988 роках регіональна політика виокремлюється як пріоритетний політичний напрямок функціонування ЄС. Відповідно до Статті 130а Єдиного Європейського Акту (схвалений у 1986 р.; набрав чинності у 1987 р.): «З метою гармонійного розвитку в цілому. Співтовариство продовжує поширювати діяльність, спрямовану на закріплення свого соціального та політичного єднання. Зокрема. Співтовариство намагається скоротити диспропорції між різними регіонами та ліквідувати відсталість регіонів, які знаходяться у несприятливих умовах».

Реформа 1988 року, по суті, визначила основні рамки сучасної регіональної політики ЄС. філософія якої, незважаючи на часткові модифікації, залишається незмінною.

Наступний період, 1988-1999 рр., був повним подій як для Європи, так і для європейських регіонів. У цьому контексті структурні фонди та регіональна політика були суб'єктами серій реформ, першорядні з яких започатковані у 1988 р. Зокрема, реформа цього року об'єднала Європейський Фонд Регіонального Розвитку, Європейський Соціальний Фонд (ЄСФ) (European Social Fund (ESF)) та Європейський сільськогосподарський фонд керування та гарантій (ЄСФКГ) (The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)) у спільні

рамки, відомих сьогодні як Структурні Фонди, подвоїла їх бюджет та запровадила відносно недвозначні цілі та принципи надання грантів регіонам.

У 1988 році були сформульовані критерії визначення «проблемних» регіонів ЄС. До таких відносили регіони:

- з рівнем ВВП на душу населення, нижчим від середнього по ЄС;
- з мінімумом у 20 % зайнятості населення в депресивних галузях економіки;
- з більшим відсотком зайнятості населення у сільському господарстві, ніж в інших регіонах держав-членів ЄС;
- з високим рівнем безробіття (мінімум 3,5%), а також не менше, ніж на 20% вищим середнього показника по країні;
- зі стійким негативним сальдо міграцій.

Це означало, що з 1988 року суворо обмежено території, які можуть отримати допомогу для вирішення проблем розвитку.

Маастріхтський Договір (договір про утворення Європейського Союзу), який підписаний в 1991 році та вступив в силу в 1993 році, мав суттєве значення на підтримку позиції регіональної політики серед інших європейських політик: регіональна політика посіла друге місце. Дана Угода внесла поправки до Римського договору, а саме у Розділ XVI про економічну і соціальну згуртованість. Відповідно до його положень, діяльність різних Структурних фондів має бути скоординованою. Маастріхтський договір поставив завдання - створити такий структурний фонд, який би сприяв підготовці найменш розвинутих держав-членів до монетарного союзу. Фонд згуртування (Cohesion Fund) почав діяти з 1993 року, і уже у період 1994-1999 рр. забезпечив субсидування для здійснення інфраструктурного розвитку у сфері захисту навколишнього середовища та транспорту. Також цього року був створений Фінансовий Інструмент Керування Рибальства (ФІКР) (Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIGF)).

У 1994 році, відповідно до умов Маастріхтського Договору, утворений Комітет Регіонів (КР) (Committee of the Regions (CoR)) як другий консультативний орган поряд з Економічним і Соціальним Комітетом з метою представлення місцевих і регіональних органів влади на рівні Європейського Союзу. Початково до його повноважень належало консультування у п'яти сферах: 1) економічне та соціальне згуртування; 2) трансєвропейські мережі у сферах транспорту, енергетики та телекомунікацій; 3) охорони здоров'я; 4) освіти та молоді; 5) культури. Амстердамська Угода додала ще п'ять: 1) зайнятість; 2) соціальна політика; 3) довкілля; 4)

професійна підготовка; 5) транспорт.

Визначальними принципами, якими керується Комітет Регіонів, є: субсидіарність, наближеність і партнерство.

Та незважаючи на свою дорадчу роль, утворення Комітету Регіонів стало важливим шляхом стосовно представництва регіонів і відстоювання їхніх інтересів. Комітет є першим офіційним європейським органом, що дає регіональним гравцям можливість виражати формально свої потреби та запити до інституцій Європейського Союзу.

Важливим нововведенням, яке було прийняте в 1998 році та в подальшому стало важливим інструментом реалізації європейської регіональної політики, стала Номенклатура територіальних одиниць для статистичних цілей – ієрархічна 5-рівнева класифікація (з яких 3 – регіональних і 2 – місцевих) адміністративних структур, які вже існують у країнах членах ЄС. Вона була запроваджена Європейським Офісом зі Статистики (European Office for Statistics (Eurostat)) для того, щоб розмістити різні типи адміністративні системи країн-членів у єдину і узгоджену структуру поділу територій у ЄС.

У країнах ЄС, рівні NUTS відповідають чисельності населення в адміністративно-територіальних одиницях:

- NUTS I – від 3 000 000 до 7 000 000 осіб;
- NUTS II – від 800 000 до 3 000 000 осіб;
- NUTS III – від 150 000 до 800 000 осіб.

Нижче NUTS III розташовані «місцеві адміністративні одиниці» (Local Administrative Units – LAU), що підпадають під місцеве регулювання та контроль.

Відповідно до Агенда – 2000 (Agenda – 2000) (у відповідності з яким здійснювалась реалізація регіональної політики ЄС за період 2000 – 2006 рр.) регіони ЄС були приведені у відповідність до системи NUTS, що дозволило систематизувати розвиток всіх регіонів країн Європейського Союзу, представити їх чітку ієрархію.

Агенда – 2000 стала одним з головних документів, який був підготовлений як відповідь на виклики майбутньої хвилі розширення.

Цей документ визначає фінансові перспективи та план управління Структурними фондами на період 2000-2006 років.

Відповідно до реформи 1999 р. «Агенда-2000» були три цільові напрямки надання структурної допомоги регіонам:

- Напрямок 1 - *Сприяння структурному розвитку відсталих регіонів тобто надання допомоги регіонам, у яких показник ВВП на особу менший, ніж 75 % ВВП у середньому по ЄС.*
- Напрямок 2 — Сприяння соціально-

економічним перетворенням у регіонах, які мають структурні труднощі тобто надання допомоги регіонам, у яких спостерігається високий рівень безробіття, зокрема структурного.

• Напрямок 3 - Підвищення здатності адаптації та модернізації систем і освітніх програм, фахового навчання, тобто розвиток людських ресурсів, зокрема підтримка освітніх ініціатив, перекваліфікація кадрів.

Також Агенда – 2000 передбачає для країн-членів ЄС відігравати більшу роль у поточному управлінні та моніторингу фондів.

На 2007-2013 рр. відповідно до мети «політики згуртування» (Cohesion Policy) (тобто вирівнювання диспропорцій регіонального розвитку та досягнення на цій основі подальшої інтеграції, конвергенції всіх країн – членів та регіонів ЄС) сформульовані Цілі регіональної політики ЄС:

1. Мета 1 – «Конвергенція (Convergence objective)».

2. Мета 2 – «Регіональна конкурентоспроможність та зайнятість (Regional Competitiveness and Employment objective)».

3. Мета 3 – «Європейська територіальна кооперація (European Territorial Cooperation objective)».

У межах Мети 1 – «Конвергенція» (Convergence objective), передбачається реалізувати проекти, орієнтовані на вирівнювання диспропорцій економічного розвитку регіонів, забезпечити підтримку слаборозвинутих регіонів ЄС. Мета політики економічного вирівнювання – підвищити показник ВВП на душу населення у найменш розвинутих регіонах ЄС до 75% від показника середнього рівня по ЄС.

У межах Мети 2 – «Регіональна конкурентоспроможність та зайнятість» (Regional Competitiveness and Employment objective), передбачається створення нових робочих місць. Цей напрямок європейської структурної регіональної політики передбачено до реалізації у 19 країнах-членах ЄС, де за рахунок коштів структурних фондів до 2013 р. має бути створено понад 2 мільйони постійних робочих місць.

У межах Мети 3 – «Європейська територіальна кооперація» (European Territorial Cooperation objective) поставлено мету об'єднати місцеві та регіональні ініціативи, сприяти міжтериторіальній співпраці, обміну досвідом. Велика увага у цьому напрямі приділяється розвитку транспортної мережі, транспортної інфраструктури. У рамках проекту допомоги розвитку регіонів до 2013 р. у ЄС планується відбудувати і реконструювати біля 25 тис. км автомобільних доріг та біля 7700 км залізниць³.

За період 2000-2006 рр. трансферти ЄС до

найменш розвинутих регіонів та соціальних груп склали третину бюджету ЄС, або 213 млрд. Євро, з яких: 195 млрд. Євро припало на чотири основних структурних фонди (Європейський Фонд Регіонального Розвитку, Європейський Соціальний Фонд, Фінансовий Інструмент Керування Рибальством і секцію керування Європейського Фонду Керування та Гарантування Сільського Господарства) та 18 млрд. Євро – на Фонд Згуртування.

У загаданий період Структурні Фонди орієнтувалися за наступними пріоритетами:

- 70% фінансування припало на регіони, чий рівень розвитку відставав (Мета 1);

- 11,5% коштів допомагало в економічних та соціальних перетвореннях територій, що переживали структурні труднощі (Мета 2);

- 12,3% фінансування просувало модернізацію систем підготовки та формування зайнятості регіонів, які не підпадають під Мету 1, де такі заходи є частиною стратегій «підтягування» (Мета 3).

Існувало також чотири фонди Ініціатив Спільноти, що нараховували 5,35% бюджетів Структурних Фондів. Сюди відносились: 1) Інтеррег (Interreg), спрямований на транскордонну та міжрегіональну співпрацю; 2) Урбан (Urban), спрямований на сталий розвиток міст і занепадаючих міських територій; 3) Лідер (Leader), спрямований на розвиток сільських територій через місцеві ініціативи; 4) Іквал (Equal), направлений на боротьбу з нерівністю та дискримінацією в питаннях допуску на ринок робочої сили.

Європейська Рада ухвалила бюджет структурних програм на період 2007 – 2013 рр. на рівні 347 млрд євро. Кошти розподілені між трьома основними фінансовими інструментами: Європейським фондом регіонального розвитку, Європейським соціальним фондом і Фондом згуртування. Найбільшу частину грошей (282 млрд. євро) передбачається спрямувати на реалізацію Мети 1 - «Конвергенція» у межах ЄС. Друга за пріоритетністю європейська територіальна кооперація – отримала 55 млрд. євро; 10 млрд. євро буде спрямовано на підвищення регіональної конкурентоспроможності та зайнятості в країнах ЄС.

На період 2007 – 2013 роки в ЄС передбачена реалізація нових програм, що прийшли на зміну ініціативам Інтеррег III, Урбан, Лідер +, Іквал. Започатковані наступні програми:

• Джасперс (JASPERS) (Joint Assistance to Support Projects in European Regions) – «Спільна допомога на підтримку проектів у Європейських регіонах». Спрямована на допомогу в розробці якісних проектних пропозицій.

· Джеремі (JEREMIE) (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) – «Спільні європейські ресурси для малих та середніх підприємств». Метою програми є технічна і фінансова підтримка малого та середнього бізнесу.

· Джесіка (JESSICA) (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) – «Спільна європейська підтримка для стабільного розвитку інвестицій у містах». Передбачає сприяння довгостроковим інвестиціям у міські зони.

Висновки. Вивчивши досвід формування та здійснення регіональної політики Європейської Спільноти, вважаємо, що в українських реаліях вона повинна містити такі компоненти:

- чітке розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх;

- посилення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування;

- реформування системи адміністративно-територіального устрою України;

- покращення механізмів взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів;

- розробка та реалізація програм державної підтримки соціально-економічного розвитку окремих регіонів та територій;

- здійснення структурних зрушень у господарському комплексі регіонів на основі запровадження інвестиційно-інноваційної моделі з урахуванням особливостей їх потенціалу;

- подальший розвиток підприємництва, насамперед малого та середнього;

- поглиблення економічної інтеграції регіонів та участь їх у міжнародному поділі праці на основі максимально ефективного використання їх конкурентних переваг;

- розбудову та модернізацію інфраструктури регіонального розвитку для підвищення інвестиційної привабливості регіонів, поліпшення умов запровадження передових інноваційних технологій тощо.

Реалізація запропонованих заходів сприятиме, на нашу думку, розв'язано проблеми міжрегіональних дисбалансів і забезпеченню сталого розвитку на регіональному рівні.

Список літератури

1. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. - М.: Мысль, 1983. - С. 189.
2. Амоша О.І., Вишневський В.П., Землянін А.І. та ін. Регулювання регіонального розвитку в Україні // Економіка України. - 2006. - №1-2. - С. 45-58, 51-66.
3. Долятовский В. А. Зарубежный опыт комплексного развития регионов // Регионология. - 1994. - № 2-3. - С. 28.
4. Регіональне управління: Навч. посіб. / Л.М. Зайцева, С.М. Сergyоїн, Н.Й. Конішева, В.Є. Зайцев, Т.О. Савостенко, І.Е. Польська, А.В. Чуйко; За наук. та заг. ред. док. економ. наук Л.М. Зайцевої. – Дніпропетровськ: ДФ УАДУ, 2000. – С. 25.
5. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: Монографія / За ред. З. С. Варналія. -К.: Знання України, 2005. - 498 с.
6. Романюк С. А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: регіональні дослідження: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - С. 3.
7. Симоненко В.К. Регіональна політика: системний підхід // Економіка України. – 1996. - №6. – с. 31-37
8. Fabrizio Tassinari. Security and Integration in the EU Neighbourhood. The Case for Regionalism // CEPS Working Document No. 226/July 2005.
9. Regions 2020. An Assessment of future challenges for EU Regions. Commission Staff Working Document. - Brussels, 2008
10. www.europe2020.org/en/section_region/011203.htm.
11. www.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/31.htm

Аннотация

П. И. Шилепницький

АНАЛИЗ ЕВРОПЕЙСКОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Рассматривается эволюция европейской региональной политики с начала основания ЕС до наших дней. Исследуются основные инструменты политики регионального развития ЕС. Проанализирована структура и порядок использования Структурных Фондов при реализации региональной политики Европейского Союза. Охарактеризирована Номенклатура территориальных единиц для статистических целей ЕС. Предлагаются составляющие региональной политики в Украине.

Ключевые слова: регион, региональная политика, Европейский Союз, Структурные Фонды

Summary

Paul Shylepnytskyu

ANALYSIS OF EUROPEAN REGIONAL POLICY

The article considers evolution of the European regional policy beginning from EU foundation till nowadays. The main instruments of EU regional development policy are investigated. Structure and the use of Structural Funds while implementing European Union regional policy are analyzed. The EU Nomenclature of Territorial Units for Statistics is characterized. Components of the regional policy in Ukraine are proposed.

Key words: region, regional policy, European Union, Structural Funds.