

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

Анотація. У статті досліджується сучасна організація системи фінансового забезпечення реалізації регіональної політики ЄС, вплив її функціонування на стан цільових регіонів та виокремлюються відповідні найкращі управлінські практики.

Ключові слова: регіональна політика, регіональний розвиток, ЄС, структурні фонди, Європейський фонд регіонально розвитку, Європейський соціальний фонд, Фонд вирівнювання (згуртування).

Аннотация. В статье проводится исследование современной организации системы финансового обеспечения реализации региональной политики ЕС, влияние ее функционирования на состояние целевых регионов и выделяются соответствующие лучшие управленческие практики.

Ключевые слова: региональная политика, региональное развитие, ЕС, структурные фонды, Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, Фонд выравнивания (сложения).

Annotation. In the article author presents his research on modern organization of the financial support of the EU regional policy implementation, its influence on the target regions and highlights the relevant best practices.

Key words: regional policy, regional development, EU, structural funds, European regional development fund, European Social Fund, Cohesion Fund.

Постановка проблеми. Поточна фінансово-економічна криза ще раз підкреслила актуальність проблеми диференціації соціально-економічного розвитку регіонів України, для розв'язання якої залучення лише місцевих фінансових ресурсів недостатньо. Через те наразі постало завдання забезпечення якомога ефективнішого використання обмежених ресурсів державного бюджету для забезпечення реалізації державної регіональної політики. Для виконання цього завдання необхідно вирішити наукову проблему розроблення методологічної бази формування та реалізації державної регіональної політики, зокрема її фінансового забезпечення. При цьому доцільним є використання багатого досвіду ЄС у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на значну увагу українських (З. Варналій, Д. Василик, В. Воротін, М. Долішній, Т. Голікова, В. Керецман, С. Максименко, Н. Мікула, С. Мельник, В. Новікова, В. Самойленко, Д. Стеченко, О. Топчієв та ін.) та закордонних (Т. Вьунтенберг, Х. Армстронг, М. Дайламі, Л. Луруш, Р. Лукас, В. Томсон, Х. Альбу, Дж. Башлер, Дж. Бредлі, К. Бьоме, Л. Полверарі, А. Родрігез-Позе, Д. Юіл та ін.) дослідників до питань регіональної політики [1; 2; 3; 4; 5; 6], основна увага приділяється загальним бюджетним та фіскальним механізмам її фінансового забезпечення, а вивчення досвіду ЄС обмежується періодом 2000–2006 рр.

Формулювання мети статті. Метою цієї статті є виділення основних складових організації та засад функціонування сучасної системи фінансового забезпечення регіональної політики ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. Цілісна система фінансового забезпечення реалізації регіональної політики ЄС почала функціонувати із часу створення Європейського фонду регіонального розвитку у 1975 р. Починаючи з 1988 р. фінансування заходів регіональної політики ЄС концентрується на основі консолідованих програм, а не окремих проектів. Наявність системи фінансового забезпечення реалізації такої політики передбачена Маастрихтською та іншими угодами, Лісабонською стратегією тощо [14; 19; 20].

Організаційно система фінансового забезпечення регіональної політики ЄС складається із структурних фондів та Європейського фонду вирівнювання [14; 19; 20]. Для лаконічності у цій статті термін «структурні фонди» буде використовуватися для означення власне структурних фондів та Європейського фонду вирівнювання, якщо інше не буде вказано безпосередньо. Функціонування структурних фондів безпосередньо регламентується рамковим положенням Ради ЄС, що приймається окремо на кожний програмний період. Крім того, функціонування конкретних фондів регламентується окремими положеннями Європарламенту та Ради ЄС [14; 19]. Зазначені положення відповідають рекомендаціям ОЕСР щодо фінансування заходів регіонального розвитку [16], однак в основному мають адміністративно-правове спрямування і ґрунтуються на засадах субсидіарності, децентралізації, партнерства та відкритості. Аналогічно до рекомендацій ОЕСР також наголошується на необхідності надання переваги інвестиційній формі фінансування регіонального розвитку [14].

Згідно з принципом субсидіарності управління реалізацією програм, що фінансуються з структурних фондів, проводиться на якомога нижчому рівні з обов'язковою фінансовою та операційною участю національних урядів та кінцевих бенефіціарів [14]. Незважаючи на безповоротне виділення коштів структурних фондів на рівні ЄС, їх освоєння на національному рівні може бути здійснене як на інвестиційній, так і безповоротній основі відповідно до напрямку та цілей конкретного проекту (табл. 1). Це створює додаткові стимули для реалізації відповідних проектів та підтримання рівня добробуту населення. У європейській практиці хорошим вважається показник 70–80% освоєння коштів, що свідчить про високі вимоги до якості відпрацювання окремих заходів регіональної політики ЄС та відповідних його країн-членів [12].

Відповідно до досвіду фінансового забезпечення реалізації регіональної політики ЄС у програмних періодах 2000–2006 та 2007–2013 рр. зусилля сконцентровані на обмеженому колі напрямів [15, с. 54–59].

Таблиця 1

Умови та напрями фінансування регіонального розвитку ЄС [10; 14; 19; 20]

	Напря́м 1*	Напря́м 2	Напря́м 3
Регіони	ВВП < 75% від середнього по ЄС та віддалені території	В стані економічних змін, окрім Напряму 1	Всі, окрім Напряму 1
Цілі	Регіональний розвиток	Структурні економічні зміни	Розвиток людського потенціалу
Основні важелі			
<i>Європейський фонд регіонального розвитку</i>	Інвестиції в інфраструктурні проекти та в соціальну сферу і науку	Диверсифікація місцевої економіки, створення нових підприємств, також заходи Напряму 3	Інвестиції в освіту та науку, підтримка (в т.ч. фінансова) підприємництва, створення робочих місць
<i>Європейський соціальний фонд</i>	Сприяння покращенню освіти та зайнятості населення, боротьба з дискримінацією		
Ліміти фінансування відносно загальної вартості**			
<i>Проекти, що приносять дохід</i>	35%	15%	н.д. ***
<i>Інфраструктурні проекти</i>	40%	25%	н.д.
<i>Інші проекти</i>	75% +10% з ЄФВ	н.д.	н.д.

* Європейський фонд вирівнювання (ЄФВ) здійснює допоміжне фінансування за всіма зазначеними вище напрямками.

** Для програмного періоду 2000–2006 рр.

*** Немає даних.

При цьому збережено систему концентрації фінансових ресурсів у цільових структурних фондах, серед яких основними є:

- Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), кошти якого в основному спрямовані на фінансування інфраструктури, продуктивного сектору і на національному рівні освоюються переважно у формі інвестицій;
- Європейський соціальний фонд (ЄСФ), кошти якого в основному спрямовані на соціальні ініціативи, на національному рівні освоюються переважно у формі грантів;
- Європейський фонд вирівнювання (ЄФВ), кошти якого в основному спрямовані на фінансування інфраструктури, продуктивного сектору і на

національному рівні освоюються переважно у формі інвестицій.

До механізму фінансового забезпечення реалізації регіональної політики ЄС у програмному періоді 2000–2006 рр. офіційно відносили також EAGGF (Фонд підтримання сільського та лісового господарства) і FIFG (Фонд підтримання рибальства та риболовства), проте вони не належать до цього механізму повною мірою. Ці фонди за своєю сутністю є галузевими і, зважаючи на історичні передумови, були спрямовані лише на конкретні території. Стохастичний режим функціонування та непідпорядкованість програмним документам Фонду солідарності ЄС, що надає допомогу під час стихійних лих, також не дає підстав для його повного включення до механізму фінансового забезпечення реалізації регіональної політики ЄС [10; 14; 19; 20].

На програмний період 2000–2006 рр. для підтримки нових країн-членів ЄС було також створено спеціальні фонди (PHARE, ISPA, SAPARD). На сьогодні вони замінені на окремі фінансові інструменти регіональної політики ЄС та Інструмент довступної допомоги (Instrument for Pre-Accession Assistance). В той же час додано програми, що діють на засадах об'єднання зусиль та ресурсів з Європейським інвестиційним банком (JASMINE, JESSICA, JEREMIE). Ці програми мають переважно підприємницький та прибутковий характер [19; 20]. Загальна схема організації системи фінансового забезпечення регіональної політики ЄС, що діє на цей час, відображена на рис. 1.

Дослідження та офіційні публікації підтверджують позитивний вплив описаного механізму на рівень економічного розвитку цільових регіонів на прикладі програмного періоду 2000–2006 рр. [7; 9; 11; 17, с. 95–98; 13, с. 4–5; 15, с. 4–23; 19]. Так, згідно з останніми результатами досліджень за методикою HERMIN відзначається ефект мультиплікатора, за якого кожна освоєна в програмному періоді 2000–2006 рр. грошова одиниця привела до збільшення рівня ВВП відповідних країн та регіонів в середньому на 1,39 одиниці. Зауважимо, що відповідно до Системи національних рахунків, що використовується в Україні, показник ВВП регіонального рівня позначається як валовий регіональний продукт (ВРП) [20].

До основних факторів зазначеного позитивного впливу фахівці відносять безпосередній результат реалізації проектів у короткостроковому періоді, структурні зміни, пов'язані з поліпшенням рівня забезпечення матеріальною інфраструктурою, вкладеннями у людський капітал, окремими видами допомоги сектору виробництва кінцевих товарів та послуг у довгостроковому періоді, а також підвищення операційної спроможності місцевих влад [13, с. 7–9].

В результаті послідовної оцінки системи фінансового забезпечення регіональної політики ЄС програмного періоду 2000–2007 рр. було виявлено недоліки, зокрема недостатнє стратегічне спрямування, фрагментованість нормативно-правової бази та структур адміністрування коштів, неповний механізм врахування національних інтересів і створення невиправданих відмінностей в умовах фінансування через використання роздільного

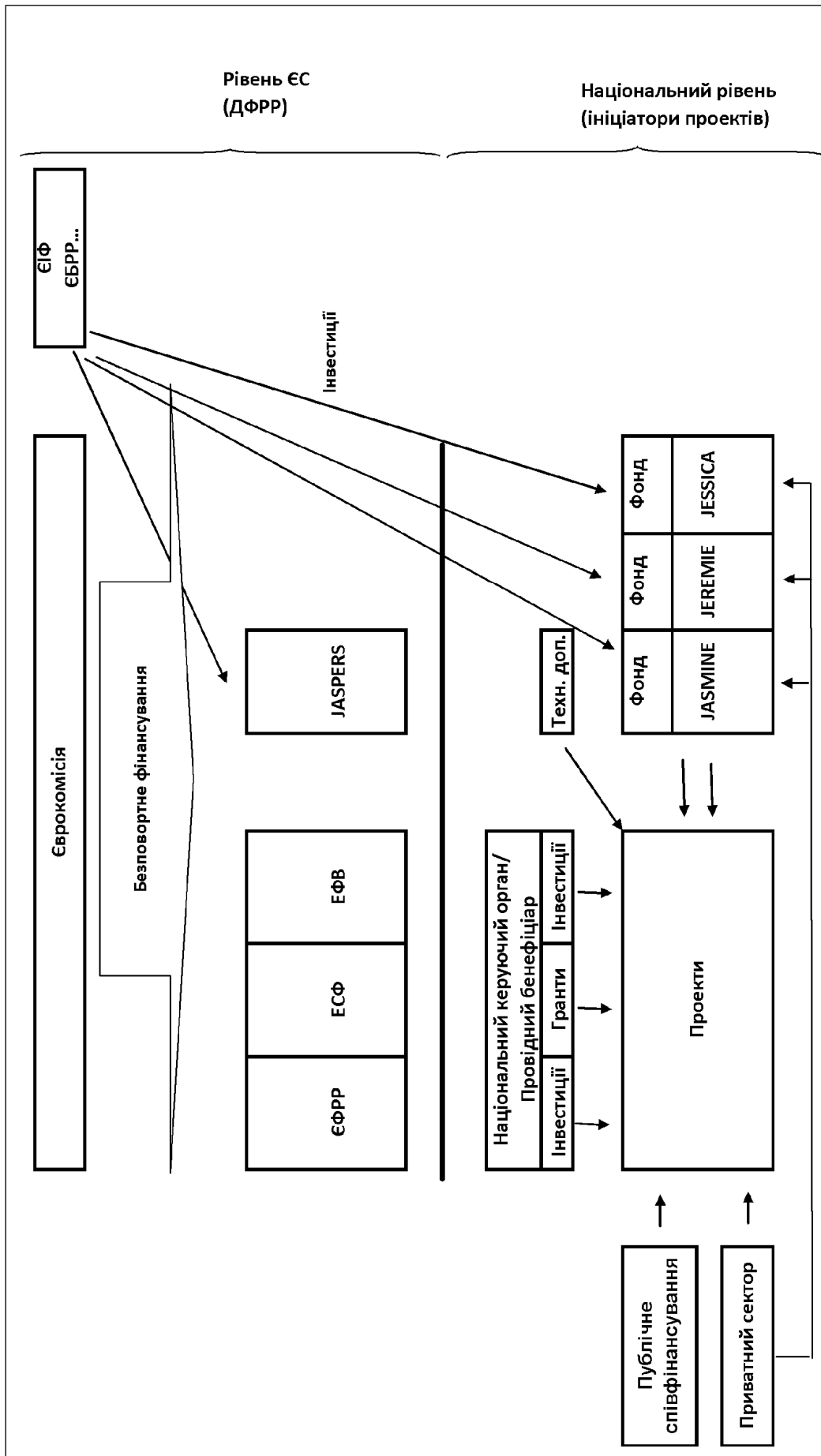


Рис. 1. Загальна схема організації системи фінансового забезпечення регіональної політики ЄС програмного періоду 2007–2013 рр. (за винятком Фонду солідарності ЄС та Інструменту доступної допомоги) [19; 20]

співфінансування за рахунок структурних фондів [11; 17, с. 125–130].

Для усунення цих недоліків у програмному періоді 2007–2013 рр. було вжито таких заходів, що нині зараховані до кращих управлінських практик у галузі фінансового забезпечення регіональної політики [8; 17, с. 125–130; 19]:

- Надання першочергового значення та забезпечення більшого рівня деталізації єдиних стратегічних планувальних документів.
- Концентрація фінансових ресурсів і відповідно скорочення кількості структурних фондів на виконанні лише найбільш дієвих програм.
- Уніфікація умов адміністрування коштів та надання фінансування, в тому числі співфінансування національними урядами (кошиковий метод).
- Надання національним (регіональним) владам більш широких повноважень щодо адміністрування коштів, і зокрема фінансового контролю.

За результатами досліджень за методикою HERMIN функціонування структурних фондів ЄС у програмному періоді 2007–2014 рр. дозволить забезпечити високу ефективність використання національних та загальноєвропейських коштів, спрямованих на реалізацію відповідної регіональної політики [13, с. 7–9].

Висновки. До основних складових організації сучасної системи фінансового забезпечення регіональної політики ЄС належать цільові фінансові фонди, які функціонують на засадах обов'язкової операційної та фінансової участі відповідних країн-членів, програмної концентрації ресурсів та максимальної децентралізації безпосереднього управління реалізацією відповідних програм та проектів. Окрім безпосередньо фінансування, діяльність цих фондів також спрямована на підвищення операційної спроможності місцевих влад.

Механізм використання коштів фондів ЄС передбачає їх розподіл на безповоротній основі до країн-членів за умови їх солідарної відповідальності за цільове використання коштів кінцевими одержувачами. Водночас виділення фінансування на національному рівні відбувається переважно на інвестиційних засадах. При цьому акцент робиться не на повноті освоєння коштів, а на якості відібраних проектів.

Оцінка ефективності функціонування системи забезпечення реалізації регіональної політики ЄС свідчить про позитивний вплив цієї системи на рівень економічного розвитку цільових регіонів. Спостерігається значний мультиплікаційний ефект, що виявляється у сталому підвищенні рівня ВВП країни та ВРП регіонів-бенефіціарів.

До кращих управлінських практик у відповідній галузі фахівці зараховують наявність єдиних планувальних документів та загальних правил управління коштами, концентрацію фінансових ресурсів на виконанні найбільш дієвих програм, дотримання принципу субсидіарності.

Перспективи подальших досліджень.

Результати цього дослідження можуть стати фактографічною основою розроблення фінансового забезпечення реалізації державної регіональної політики, що зумовлює перспективність подальших досліджень в цій галузі.

Використані джерела інформації:

1. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : Монографія / за ред. З. С. Варналя. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
2. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ ст.: нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наук. думка, 2006. – 511 с.
3. Керецман В. Ю. Державне регулювання розвитку регіонів в Україні: теорія і практика: дис. ... доктора наук з державного управління: 25.02.00 / Керецман Василь Юрійович. – К., 2005. – 403 с.
4. Н. Armstrong- J. Taylor (2000), *Regional Economics and Policy*, Blackwell Publishers, Third Edition, Oxford, 432 pp.
5. Bachtler J, Polverari L, Oraže H, Clement K, Gross F, McMaster I, Tödtling-Schönhofer H and Naylor I (August 2009) *Ex post evaluation of the management and implementation of Cohesion policy 2000-2006 (ERDF)*, Report to the European Commission, DG Regio, Brussels (Inception report), 91 pp. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp11report.pdf
6. Rodriguez-Pose, Andres, 2002, 'The European Union: Economy, Society and Polity', Oxford University Press, Oxford, 218 pp.
7. "Between development and social policies: the impact of European structural funds in Objective 1 regions", Andres Rodriguez-Pose, Ugo, Fratesi; *Regional Studies*, vol. 38.1, pp. 97-113, February 2004
8. "Good practice for implementing Structural funds programmes and projects", Robin Smail, EIPASCOPE 2007/3 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080313162154_RSM_SCOPE2007-3_Internet-2.pdf
9. "Regional Allocation of Public Infrastructure Investment: The Case of Greece»; Matthew Lambrinidis, Yannis Psycharis and Antonis Rovolis, *Regional Studies*, Vol. 39.9, pp. 1231–1244, December 2005
10. "Sound management of the Structural Funds: a major issue for the Union's development", European Union regional policy, Fact Sheet January 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/manage_en.pdf
11. "Strengths and Weaknesses of European Union Policy Evaluation Methods: Ex-post Evaluation of Objective 2, 1994–99", Maurice Basle, *Regional Studies*, Vol. 40.2, pp. 225–235, April 2006
12. 19th annual report on implementation of the structural funds (2007), commission of the european communities, Brussels, 20.10.2008 COM(2008) 659 final, 13 pp. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0659:FIN:EN:PDF>
13. Analysis of the Impact of Cohesion Policy. A note explaining the HERMIN-based simulations, Project-No. 2006 CE.16.0.AT.035, prepared by John Bradley, Gerhard Untiedt, Timo Mitze, Muenster and Dublin; May 14h, 2007, 131 pp. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/hermin07.pdf
14. Council regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions

- on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 // Official journal of the European Union, L 210, Volume 49, 31 July 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:EN:HTML>
15. ESPON 2.2.1 “The territorial effects of the Structural Funds: Project report”, Nordregio, March 2005, 1263 pp. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/StructuralFundsImpact/fr-2.2.1-full_final-vers_aug2006.pdf
16. Financer le développement local, OCDE, Synthèses, Decembre 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/24/39811590.pdf>
17. Growing Regions, Growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion, European Communities, 2007, 226 pp. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm
18. Investment: The Case of Greece”, Matthew Lambrindis, Yannis Psycharis and Antonis Rovolis, Regional Studies, Vol. 39.9, pp. 12316–1244, December 2000.
19. Regional policy - Info regio [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info regio.ces.eu.int>
20. EIF [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eif.org>
21. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Рецензент: Кравченко С.О., к.держ.упр.