

**Політичне життя**

УДК 353.9

*Береза А. В.*

*Доктор політичних наук*

**КООРДИНАЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ  
В УРЯДАХ КРАЇН ОЕСР**

Розглянуто особливості сучасної моделі регіональної політики, що поступово впроваджується у країнах ОЕСР. Особливу увагу приділено вертикальним і горизонтальним механізмам координації на рівні центрального уряду, що відповідають новим вимогам регіонального розвитку.

Ключові слова: регіональна політика, регіональний розвиток, уряд, диспропорції, Євросоюз, політика згуртування.

Регіональна політика у країнах-членах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) почала здійснюватися з другої половини ХХ ст. після періоду відносно стабільного економічного росту, фіскальної експансії та низького рівня безробіття. Основними завданнями регіональної політики того часу було вирівнювання та збалансування розвитку у період швидкої індустріалізації, що супроводжувалася зростанням регіональних диспропорцій. На той час вважалося, що втручання з боку уряду здатне суттєво вплинути на попит та покращити ситуацію у відстаючих регіонах. Основними інструментами для досягнення цих завдань була політика перерозподілу доходів шляхом фінансових трансферів від імені національного уряду, доповнена широкомасштабними державними інвестиціями, насамперед у відсталі регіони.

Протягом 1970-х — на початку 1980-х років швидкий економічний розвиток та зміни у глобальній економіці призвели до географічної концентрації безробіття у багатьох країнах ОЕСР, боротьба з якою стала основним завданням регіональної політики. Автори програм регіональної політики виходили із припущення, що держава може вплинути на пропозицію, зокрема через зміну вартості виробництва, надавши

виробникам субсидії та реалізуючи різноманітні фінансові форми заочення щодо приватного сектора. Таким чином можна було вплинути на розміщення виробничих потужностей, стимулюючи підприємців відкривати або переносити виробництво у бідні чи відсталі регіони.

Починаючи з повоєнного періоду до кінця 1980-х років регіональна політика переважно зводилася до спрямування інвестицій в регіони та розвиток інфраструктури. Така допомога з боку держави стосувалася насамперед відсталих, депресивних територій. Навіть створення Євросоюзу практично не вплинуло на цей основний тренд регіональної політики. Аж до початку 1990-х років політика згуртування, що здійснювалася Брюсселем, зосереджувалася насамперед на розвитку інфраструктури. Вважалося, що виважена регіональна політика, спрямована на ліквідацію диспропорцій, не може реалізуватися виключно за допомогою ринкових механізмів, а потребує свідомого втручання з боку державних органів [1, р.35]. Однак, незважаючи на майже три десятиліття регульованого регіонального розвитку, досягти значних успіхів у нівелюванні регіональних відмінностей так і не вдалося. Більше того, під впливом глобалізації, децентралізації, зростання бюджетного дефіциту, які особливо яскраво проявилися у 1990-х роках, значні фінансові вливання у регіональні програми втратили сенс у період рецесії. Їх наслідком стало зростання рівня безробіття та державних видатків. У відповідь на цю невдачу класичні аргументи про нездатність ринку вирішувати проблему надвиробництва були доповнені аргументами про необхідність переходу до принципово нової парадигми регіонального розвитку. Регіональна політика мала еволюціонувати від централізованих державних субсидій окремим регіонам до більш широкої концепції підтримки регіональної конкурентоспроможності.

Країни почали віддавати перевагу політиці не розподілу коштів, а підтримки регіонального росту, намагаючись гарантувати конкурентоздатність країни або регіону, що мало б позитивний вплив на збалансованість економічного розвитку держави загалом.

Для цього почали використовувати широкий спектр інструментів розвитку територій, які враховували особливості конкретного регіону. Цей підхід включав тенденцію до поглиблення децентралізації на регіональному рівні. Стратегії регіонального розвитку свідчили про загальний зсув у бік підтримки внутрішніх чинників розвитку, створення сприятливого бізнес-середовища, орієнтації на інноваційні технології.

Багаторівневий підхід, який включав себе національний, регіональний та місцевий рівні управління та представників третього сектору (приват-

них підприємств та неприбуткові організації), сприяв зростанню його важливості на противагу попередній моделі, в якій домінуюче становище належало центральному уряду [2, р.23]. Водночас краще визнання взаємозалежності секторальної політики та впливу на регіони прискорив співробітництво між крос-секторальними державними програмами. Якщо до того тривалий період регіональна політика не перебувала у списку пріоритетів держави, то тепер вона стала центральним елементом державних програм. Комплексна регіональна політика розглядалася як важлива складова економічної та структурної політики держави, сприяючи економічному розвитку регіонів. Відмінності між старим та новим підходом до регіонального розвитку представлені у таблиці [3, р.13].

Таблиця 1. Парадигмальний зсув у політиці регіонального розвитку

	<b>Стара парадигма</b>	<b>Нова парадигма</b>
Визначення проблеми	Регіональні диспропорції у рівні доходів, розвитку інфраструктури та зайнятості	Брак регіональної конкурентноздатності, ігнорування потенціалу регіону
Цілі	Рівність через збалансований регіональний розвиток	Конкурентноздатність та рівність
Загальні рамки:	Тимчасова компенсація слабких сторін відстаючих регіонів (реакція на проблему)	Розвиток недооціненого потенціалу регіону через програму розвитку (проактивна позиція)
- основні напрями	Секторальний підхід з обмеженим набором секторів	Інтегровані та комплексні проекти розвитку з широким набором напрямів
- просторова орієнтація	На відстаючі регіони	На усі регіони
- об'єкт	Адміністративно-територіальна одиниця	Функціональна територія
- часові рамки	Короткострокові	Довгострокові
- підхід	Однаковий для всіх	З урахуванням особливостей конкретного регіону
- акцент	На зовнішніх інвестиціях та трансферах	На внутрішніх ресурсах та знаннях
Інструменти	Субсидії та державна допомога (як правило, конкретним підприємствам)	Комплексні інвестиції в інфраструктуру, людський капітал, створення сприятливих умов для розвитку підприємництва
Актори	Центральний уряд	Різні рівні державного управління, різні учасники (державні, приватні, неурядові організації)

Незважаючи на очевидні переваги нової моделі, вона все ще продовжує співіснувати разом зі старою у більшості країн ОЕСР. Загальною тенденцією є закріплення положень нового підходу у програмних документах з регіональної політики, але на практиці використовуються інструменти старої концепції.

Що стосується визначення проблем, то у спільною для більшості країн-членів є проблема соціально-економічних диспропорцій, інтенсивність яких обумовлена особливостями конкретної країни. Так, ця проблема є другорядною для регіональної політики таких держав як Австрія, Данія, Люксембург та Нідерланди.

А для низки країн територіальні диспропорції є пріоритетним завданням, для вирішення якого вдаються до одного з трьох методів:

1) визнання ліквідації диспропорцій як основного завдання регіональної політики (Німеччина, Італія);

2) надання допомоги відстаючим регіонам, що, однак, не є пріоритетом (Фінляндія, Японія);

3) орієнтація на загальний економічний розвиток, незважаючи на існуючу нерівність між регіонами (Чехія, Угорщина).

Окрім диспропорцій у міжрегіональному розвитку регіональна політика спрямовується на: покращення ситуації у депресивних територіях; підвищення економічної конкурентоспроможності регіонів; подолання вододілу між селом та містом; досягнення середньоєвропейського рівня ВВП на душу населення; ліквідація внутрірегіональних диспропорцій; перебудова моно секторальної економічної структури; боротьба з депопуляцією та старінням населення.

Зміна у підходах до регіональної політики призвела до радикальних змін у діяльності урядів країн ОЕСР. Як уже зазначалося, традиційні моделі регіональної політики орієнтуються на конкретних секторах у певних територіях. Це означає, що різні рівні державного управління можуть діяти відносно самостійно. Однак територіальна експансія регіональної політики на всі регіони, передбачена новою парадигмою, зумовила необхідність впровадження нових координаційних механізмів, які б включали в себе широкий соціально-економічний контекст та не обмежувалися рамками конкретних адміністративно-територіальних одиниць.

Процес регіоналізації також сприяв появі нових акторів на регіональному рівні з різними ресурсами (матеріальними, правовими, політичними), інтересами та потенціалом. Децентралізація зміцнила

значення субнаціонального рівня управління, на який поступово передається частина повноважень центральних органів виконавчої влади.

Ці чинники не так зменшили роль центру, скільки змусили переглянути його функції та завдання. Хоча у більшості випадків центральний уряд є важливим джерелом фінансових надходжень та владних повноважень, однак його роль у розробці та реалізації основних напрямів регіональної політики зменшується з появою нових акторів.

Водночас важливість центру значно зросла з огляду на необхідність забезпечення скоординованої реалізації регіональної політики як комплексу заходів на різних рівнях і у різних секторах, що передбачається новою парадигмою регіональної політики. Іншими словами, на центр покладається відповідальність за встановлення і підтримання загальних рамок регіональної політики, здійснення загального нагляду за процесом. В рамках Євросоюзу роль центрального уряду як стратегічного гравця зросла, оскільки на нього покладено обов'язок розробки національної програми використання коштів зі структурних фондів Союзу. Міністерства та інші органи виконавчої влади виступають у ролі координаторів та партнерів у регіональному розвитку. Завдання центрального уряду з точки зору нової моделі регіональної політики полягають у наступному:

— сприяти досягненню консенсусу та виробленню спільної позиції між регіонами та секторами, включаючи визначення цілей, часових рамок та просторового горизонту;

— збирати та аналізувати відповідні дані, координувати процес обговорення, сприяти налагодженню діалогу між різними акторами;

— формувати правову, фінансову, управлінську основу: формулювати загальні правила гри, які б враховували плюралізм думок, різний статус учасників процесу здійснення регіональної політики;

— урегульовувати суперечки між різними секторами та регіонами, включаючи взяття на себе політичної відповідальності за остаточне рішення, особливо у випадку невдачі;

— збалансовувати владні повноваження різних секторів, регіонів та рівнів управління: для належного функціонування усієї управлінської системи уряд повинен сприяти розвитку адміністративних можливостей учасників, наприклад, шляхом проведення тренінгів та стажувань;

— оцінювати та відстежувати результати реалізації регіональної політики: ліквідувати брак інформації та покращувати якість процесу прийняття рішень на усіх рівнях управління.

Розширення фокусу регіональної політики вимагає кращої координації між органами виконавчої влади, що залучені до її реалізації. Тут на перше місце виходить горизонтальна координація зусиль різних міністерств, що є результатом визнання взаємозалежності між різними галузями народного господарства. Удосконалення горизонтальної координації сприяє кращому розподілу ресурсів та наданню якісніших послуг завдяки інтегральному підходу до управління програмами регіонального розвитку.

Як правило, для посилення координаційного механізму держави вдаються до наступних кроків:

А) Створення координаційних структур, таких як між міністерські комітети та комісії. Це одна з найпростіших систем горизонтального управління, що базується на існуючій структурі органів виконавчої влади. Досвід країн ОЕСР свідчить про певну обмеженість такої горизонтальної комісії у досягненні кількох цілей, якщо вона очолюється одним із міністрів, що також перешкоджає повному залученню до роботи інших міністрів. Кращий результат дає призначення головою такої комісії службовця, що має високий статус. Прикладами такого типу координації є Міністерський комітет з регіональної політики у Данії, Комітет з регіонального розвитку при Президентові Південної Кореї [4, р.47], Урядовий підкомітет з сільської та регіональної політики у Норвегії.

Б) Створення чи реструктуризація міністерств та департаментів з метою створення супер-міністерства з широкими повноваженнями у низці традиційно відокремлених секторах. До позитивних наслідків такої концентрації слід віднести: широкий та комплексний підхід, зосередження зусиль різних спеціалістів для вироблення інтегрованого підходу. Спеціальні міністерства регіонального розвитку були створені у Польщі, Словаччині, Словенії та Чехії. В Австралії Департамент інфраструктури, транспорту, регіонального розвитку та місцевого самоврядування має широкі повноваження щодо реалізації регіональної політики [5, р.32]. У Фінляндії основна відповідальність за регіональний розвиток була перекладена з Міністерства внутрішніх справ на новостворене Міністерство зайнятості та економіки, яке об'єднало підрозділи, що займалися регіональним розвитком в рамках міністерств торгівлі і промисловості, праці, та внутрішніх справ. Департамент охорони оточуючого середовища, продовольства та села у Великобританії був створений для розширення фокусу політики щодо сільських територій та для об'єднання кількох функцій в рамках одного органу.

В) Стратегічне планування, включаючи угоди, рамки та інструменти. Формування та реалізація національної регіональної політики чи просторового планування може надати потрібний імпульс та закласти основи для комплексного інтеграційного механізму, який широко використовується країнами ОЕСР. Планування уже визнано як інструмент політики підвищення конкурентноздатності регіонів, а не лише як механізм надання соціальних послуг. У багатьох країнах просторове планування поступово відходить від простого регулювання питань землекористування до розробки стратегічних документів, орієнтованих на координацію різних проблем та акторів, рівнів державного управління тощо [6, р.7]. Прикладами цього є Національна просторова стратегія Японії, Комплексний національний територіальний план у Південній Кореї.

Г) Створення спеціальних органів чи агентств, що забезпечують планування та надають консультативну допомогу для координації діяльності у різних секторах на рівні центральних органів виконавчої влади. Такі спеціалізовані одиниці були створені у кількох країнах з метою узгодження діяльності різних акторів. Чим вищий статус має така одиниця, тим інтенсивнішою є співпраця між секторальними міністрами. Прикладами цього є DIACT (*Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires*) при канцелярії Прем'єр-міністра Франції, Австрійська конференція з просторового планування (*Österreichische Raumordnungskonferenz, ÖROK*) під егідою Федеральної канцелярії. Спеціальні органи в рамках секторальних міністерств представлені Бюро національного та регіонального планування при Міністерстві землі, інфраструктури, транспорту та туризму в Японії, Директорат просторової економічної політики при Міністерстві економічних відносин у Нідерландах.

Д) Регіональні міністри. Міністри повинні зважати на територіальні аспекти програм, що реалізуються у сфері їх відповідальності. Так, у Канаді з огляду на розмір країни, функціонують «регіональні міністри», тобто призначені міністри, які мають регіональну відповідальність та представляють інтереси відповідних регіонів. Міністри поєднують свої звичні (секторальні) обов'язки з політичною роллю, яку вони мають у регіоні. Франція та Нідерланди призначають міністра, що представляє інтереси провідного регіону країни: Державного секретаря з розвитку столичного регіону Парижу та Міністра Рандштадту.

Е) Регіональна експертиза. За допомогою цього механізму усі нормативно-правові акти аналізуються спеціальною групою експертів для виявлення можливого негативного впливу на регіональний розвиток. При цьому, якщо таку перевірку неможливо здійснювати на ранніх етапах розробки державних програм, то її можливість різко зменшуються. Така перевірка щодо захисту інтересів сільських територій уже здійснюється у Великобританії, Канаді, Південній Кореї. У Фінляндії Міністерство зайнятості та економіки вимагає від чиновників декларування своїх намірів щодо регіональної політики та оцінки їх впливу на регіональний розвиток з 2004 року. Десять ключових секторальних міністерств повинні конкретизувати регіональні плани розвитку у сфері своєї відповідальності згідно вимогам закону «Про регіональний розвиток».

Є) Поєднання фінансування та/чи формування цілісного, комплексного бюджету. Інтеграція фінансових інструментів підвищує прозорість взаємодії між секторами. Мексика об'єднала разом міністерські бюджети сільської політики в офіційний бюджет сільських територій у рамках Спеціальної програми сільського розвитку. Південна Корея об'єднала кілька державних грантів у єдину програму, що фінансується зі спеціального рахунку для регіонального розвитку.

В Україні відповідальність за здійснення регіональної політики покладена на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Однак сфера його повноважень відносно вузька і практично не включає напрямів щодо підвищення конкурентноздатності регіонів, чого вимагає сучасна модель регіональної політики, впроваджувана у країнах ОЕСР. Також варто згадати про консультативно-дорадчий орган при Президентові України — Раду регіонів, утворену у 2010 році. Але на сьогодні вона виконує радше представницьку функцію, презентуючи інтереси регіонів на центральному рівні, без реальних механізмів впливу на регіональну політику держави. Отже, з огляду на досвід країн ОЕСР у сфері регіональної політики, розробка нової стратегії регіонального розвитку повинна передбачати не лише зміни у підходах, впровадження нових інструментів, а й перегляд структури органів виконавчої влади на центральному рівні.



---

**Список використаних джерел:**

1. Yuill D. Regional policy under crisis conditions: Recent regional policy developments in the EU and Norway//European Policy Research Paper. — 2010. — № 71.
2. Charbit C., Michalun M. Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government//OECD Working Papers on Public Governance. — 2009. — № 14.
3. Regional development policies in OECD countries. — Paris: OECD Publishing, 2010.
4. OECD territorial reviews: Seoul, Korea. — Paris: OECD Publishing, 2005. — P. 47.
5. OECD territorial reviews: Vienna/Bratislava, Austria/Czech Republic. — Paris: OECD Publishing, 2003.
6. OECD reviews of regional innovation: competitive regional clusters. — Paris: OECD Publishing, 2007.

Стаття надійшла до друку 30.08.2013 р.

*Берега А. В.* Координация региональной политики в правительствах стран ОЭСР

Рассмотрены особенности современной модели региональной политики, постепенно внедряющейся в странах ОЭСР. Особенное внимание уделено вертикальным и горизонтальным механизмам координации на уровне центрального правительства, отвечающим новым требованиям регионального развития.

Ключевые слова: *региональная политика, региональное развитие, правительство, диспропорции, Евросоюз, политика единства.*

*Bereza A. V.* Coordination of regional policy in the governments of OECD countries

The peculiarities of modern regional policy model, gradual implemented in OECD countries, are considered. The special attention is given to vertical and horizontal mechanism of coordination on central government, complied with the new requirements of regional development.

Keywords: *regional policy, regional development, government, disproportion, EU, coherent policy.*