

М. В. Вишиванюк,
к. е. н., Голова Івано-Франківської обласної ради

ЗАСТОСУВАННЯ ДОСВІДУ ЄС ПРИ СТРАТЕГІЧНОМУ ПЛАНУВАННІ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

У статті досліджено основні стратегії розвитку Європейського Союзу (Лісабонська та "Європа 2020"), виділено ряд закономірностей стратегії управління на принципах сталого розвитку та сформульовано основні завдання і напрями розвитку, які повинні бути враховані в стратегії розвитку українських регіонів.

In the article the basic strategy European Union (Lisbon and "Europe 2020"), highlighted a number of patterns of strategy management on the principles of sustainable development and governed by the basic objectives and directions of development that should be considered the strategy of development of Ukrainian regions.

Ключові слова: Лісабонська стратегія, стратегія "Європа 2020", Європейський Союз, стратегічне планування.
Key words: Lisbon strategy, the strategy of "Europe 2020", the European Union, strategic planning.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ І ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Для здійснення правильних рішень у сфері стратегічного планування і формування ефективних стратегій розвитку українських регіонів має велике значення аналіз результатів реалізації зарубіжних стратегій розвитку, серед яких в першу чергу слід назвати Лісабонську стратегію та Стратегію "Європа 2020". Аналіз зарубіжного досвіду, виявлення ключових факторів розвитку, визначення слабких місць у стратегічному управлінні дозволяє оцінити ступінь стійкості різних регіонів, у тому числі українських, виявити їх переваги та здійснювати заходи, що базуються на принципах стійкості.

У 2000 р. на Лісабонській сесії Європейської ради була прийнята стратегія перетворення Євросоюзу до 2010 р. в найбільш конкурентоспроможну і динамічну в світі економічну зону, в простір економіки, заснованої на знаннях. Цей курс отримав назву Лісабонської стратегії. Крім того, практично відразу Лісабонська стратегія була побудована відповідно до концепції сталого розвитку [2].

Але на початку ХХІ століття Європейський Союз зіткнувся зі змінами, які випливають з процесів глобалізації і проблем нової економіки, яка функціонує на основі знань. В економічно розвинених країнах світу, в тому числі в більшості країн Євросоюзу, ці зміни відчутно зачепили всі аспекти життя людей і вимагають радикального перетворення всієї європейської економіки [3].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ, У ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Засади та принципи стратегічного розвитку ЄС розкриті в роботах Г. Андрошука, А. Бондаренка, В. Онікієнка, Н. Шелюбської., Р. Бекетта, В.Г. Варнавського, О.М. Головінова, М. Готтре, М. Джерарда, К.В. Павлюка. Але дослідження стратегічних змін у контексті досвіду ЄС для України потребує окремої уваги.

Метою статті є аналіз виконання стратегій розвитку Європейського Союзу та виявлення можливостей запровадження досвіду ЄС в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Швидкий темп змін економіки визначає високу потребу встановити чітку стратегічну мету і розробити стимулюючу програму для побудови інфраструктури, орієнтованої на знання, впровадження нововведень, реформи економіки, модернізацію соціального забезпечення і системи освіти. Розробка загальноєвропейської стратегії розвитку спи-

ралася на аналіз поточної ситуації, в якій знаходився Європейський Союз у той час [1]. В Лісабонській стратегії багато уваги приділялося зайнятості населення. Політика стимулювання зайнятості означала створення умов для полегшення входження на ринок праці, мобільність у плані професійної зайнятості з урахуванням географічних чинників. Такі умови слід створювати, орієнтуючись на потреби ринку, а не на політичні інтереси окремих країн. При цьому в Лісабонській стратегії були чітко визначені основні принципи сталого розвитку. В цілому, Лісабонська стратегія включала п'ять груп ключових цілей:

- підвищення конкурентоспроможності (шляхом інвестицій у наукові дослідження і зміцнення єдиного ринку);
- зайнятість (акцент на створення робочих місць, поліпшення можливостей працевлаштування, інвестиції в людські ресурси);

- удосконалення соціального захисту, пенсійної системи та охорони здоров'я;

- створення динамічної економіки, заснованої на знаннях, забезпечення більш високого і стійкого економічного зростання (через стимулювання інвестицій в нові технології та розвиток інноваційного бізнесу).

- поліпшення стану навколишнього середовища [2].

Значний період реалізації Лісабонської стратегії вже дозволяє підвести деякі підсумки її виконання Європейським Союзом, зробити висновки про успіхи та невдачі стратегії, виявити їх причини, а також розробити рекомендації для України і регіонів у сфері стратегічного управління і планування. Крім того, сучасна світова фінансова криза змінила умови функціонування та існування світу в цілому і вимагає перегляду багатьох концептуальних положень у галузі стратегічного управління.

Особливий інтерес, який являє собою аналіз результатів здійснення Лісабонської стратегії, зумовлений тим, що можна відзначити очевидну близькість концептуальних побудов, що використовуються в Україні і Євросоюзі, а також істотну схожість багатьох територіально-адміністративних, соціально-економічних, демографічних та інших умов розвитку (як це не здається на перший погляд парадоксальним).

Наприклад, потребує вирішення проблема забезпечення такого економічного розвитку, який поєднував би підвищення продуктивності праці зі створенням нових робочих місць, можливість чого заперечується багатьма як в Україні, так і в європейських країнах. Інший виклик — одночасне вирішення чисто економічних задач та покращання соціальної сфери. Ще одна спільна проблема — як змусити бізнес і, перш за все, найбільші ТНК і державні компанії сприяти інноваційному шляху розвитку. Достатньо високий ступінь застосовності висновків з аналізу ходу реалізації Лісабонсь-

Таблиця 1. Основні індикатори ефективності реалізації Лісабонської стратегії та стратегії "Європа 2020"

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Державний борг, % до ВВП												
ЄС (27 країн)	61.9	61.0	60.4	61.9	62.3	62.9	61.6	59.0	62.5	74.8	80.0	82.5
Німеччина	60.2	59.1	60.7	64.4	66.3	68.6	68.1	65.2	66.7	74.4	83.0	81.2
Греція	103.4	103.7	101.7	97.4	98.6	100.0	106.1	107.4	113.0	129.4	145.0	165.3
Іспанія	59.4	55.6	52.6	48.8	46.3	43.2	39.7	36.3	40.2	53.9	61.2	68.5
Франція	57.3	56.9	58.8	62.9	64.9	66.4	63.7	64.2	68.2	79.2	82.3	85.8
Італія	108.5	108.2	105.1	103.9	103.4	105.4	106.1	103.1	105.7	116.0	118.6	120.1
Великобританія	41.0	37.7	37.5	39.0	40.9	42.5	43.4	44.4	54.8	69.6	79.6	85.7
Реальний ВВП на душу населення, процентна зміна до попереднього періоду												
ЄС (27 країн)	3.6	1.9	1.1	1.0	2.1	1.5	2.9	2.7	-0.1	-4.7	1.8	1.3
Німеччина	2.9	1.3	-0.2	-0.4	1.2	0.7	3.8	3.4	1.3	-4.8	3.8	3.0
Греція	3.2	3.9	3.1	5.6	4.0	1.9	5.1	2.6	-0.5	-3.6	-3.7	-6.9
Іспанія	4.2	2.5	1.2	1.4	1.6	1.9	2.5	1.6	-0.7	-4.4	-0.4	0.6
Франція	3.0	1.1	0.2	0.2	1.8	1.1	1.8	1.7	-0.6	-3.7	1.1	1.1
Італія	3.6	1.8	0.1	-0.8	0.7	0.2	1.6	0.9	-1.9	-6.1	1.3	0.0
Великобританія	4.1	2.8	2.3	3.1	2.5	1.4	2.0	2.8	-1.8	-5.0	1.3	-0.1
Внутрішні витрати на науково-дослідні та проектно-конструкторські роботи, % від ВВП												
ЄС (27 країн)	1.86	1.87	1.88	1.87	1.83	1.83	1.85	1.85	1.92	2.01	2	н/д
Німеччина	2.47	2.47	2.5	2.54	2.5	2.51	2.54	2.53	2.69	2.82	2.82	н/д
Греція	:	0.58	:	0.57	0.55	0.6	0.5	0.6	:	:	:	н/д
Іспанія	0.91	0.92	0.99	1.05	1.06	1.12	1.2	1.27	1.35	1.39	1.39	н/д
Франція	2.15	2.2	2.24	2.18	2.16	2.11	2.11	2.08	2.12	2.26	2.26	н/д
Італія	1.04	1.08	1.12	1.1	1.09	1.09	1.13	1.17	1.21	1.26	1.26	н/д
Польща	0.64	0.62	0.56	0.54	0.56	0.57	0.56	0.57	0.6	0.68	0.74	н/д
Великобританія	1.81	1.79	1.79	1.75	1.68	1.73	1.75	1.78	1.79	1.86 ^c	1.77	н/д
Люди на межі бідності після соціальних виплат, % на 1000 людей												
ЄС (27 країн)	:	:	:	:	:	16.4	16.5	16.5	16.4	16.3	16.4	н/д
Німеччина	10	11	:	:	:	12.2	12.5	15.2	15.2	15.5	15.6	н/д
Греція	20	20	:	20.7	19.9	19.6	20.5	20.3	20.1	19.7	20.1	н/д
Іспанія	18	19	19	19	19.9	19.7	19.9	19.7	19.6	19.5	20.7	н/д
Франція	16	13	12	12	13.5	13.0	13.2	13.1	12.7	12.9	13.5	н/д
Великобританія	19	18	18	18	:	19.0	19.0	18.6	18.7	17.3	17.1	н/д
Рівень безробіття, у відсотках до робочої сили, %												
ЄС (27 країн)	8.8	8.6	8.9	9.1	9.2	9.0	8.3	7.2	7.1	9.0	9.7	9.7
Німеччина	8.0	7.9	8.7	9.8	10.5	11.3	10.3	8.7	7.5	7.8	7.1	5.9
Греція	11.2	10.7	10.3	9.7	10.5	9.9	8.9	8.3	7.7	9.5	12.6	17.7
Іспанія	11.7	10.5	11.4	11.4	10.9	9.2	8.5	8.3	11.3	18.0	20.1	21.7
Франція	9.0	8.2	8.3	8.9	9.3	9.3	9.2	8.4	7.8	9.5	9.8	9.7
Великобританія	5.4	5.0	5.1	5.0	4.7	4.8	5.4	5.3	5.6	7.6	7.8	8.0

Інформаційне джерело: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/documents/Structural%20indicators.pdf

кої стратегії до українських умов зумовлений наявністю ряду однакових проблем, схожими тенденціями і схожістю деяких показників розвитку в Україні (і в її регіонах) та Європейському Союзу (і в країнах-членах ЄС), особливо в таких ключових сферах, як: науково-технічна, соціальна, екологічна, підприємництво і малий бізнес; інституційна. Основні показники реалізації стратегій розвитку ЄС наведені в табл. 1. Зокрема, наведемо короткий аналіз розвитку інституційної сфери Євросоюзу з точки зору її відповідності стратегічним установкам Лісабонської стратегії та "Європа 2020" [4].

1. Науково-технічна сфера. На словах всі країни-члени ЄС виступали і виступають за більш ефективне використання досягнень науки і техніки в цілях розвитку, за прискорення науково-технічний прогрес. На практиці робиться набагато менше. Так, витрати на дослідницьку діяльність у бюджеті Євросоюзу почали рости відносно недавно. Питомо вага таких видатків залишається порівняно скромною. Але й окремі країни витрачають на НДДКР не так багато. Більш того, розрив між ними за цим показником надзвичайно великий. Всередині Європейського Союзу він приблизно такий же, як між різними регіонами України [5].

2. Соціальна сфера. Багато в чому схожа ситуація на соціальному фронті. Розрив у рівнях соціально-економічного розвитку між найбільш багатими і найбільш відсталими членами ЄС — Болгарією та Люксембургом — досягає 27 раз (такий же розрив характерний для України, де фінансові, індустріальні регіони живуть значно вільніше і багатше, ніж депресивні регіони). Зберігають актуальність і навіть посилюються проблеми безробіття, бідності, соціальної диференціації суспільства, старіння населення.

Соціальна модель розвитку, що орієнтується в першу чергу на систему соціального захисту та підтримки, була покладена в основу Лісабонської стратегії. Ця система повинна була забезпечити підвищення зайнятості, довгострокову стійкість в умовах старіння населення, сприяння соціальної інтеграції та гендерної рівності. Досягнення заявлених результатів надає можливість для скорочення соціальної ізоляції шляхом створення економічних умов для розвитку людського потенціалу за рахунок більш високого рівня економічного зростання і зайнятості, а також відкриття нових способів участі всіх верств населення в житті суспільства. Одним з найбільш активно застосованих у даний час в ЄС методів вирішення соціальних проблем є метод "гнучкої безпеки".

Це — спосіб організації ринку праці, на якому діє проактивна політика: гнучка система найму і звільнень, високі виплати для безробітних. Обов'язковою складовою "гнучких гарантій" є активна роль держави, яка, не втручаючись прямо в трудові відносини, гарантує баланс інтересів на ринку праці [2].

3. Екологічна сфера. Основною проблемою в галузі екології в ЄС є зниження викидів вуглекислого газу в атмосферу. Але для успіху "зеленої" стратегії важливо забезпечити кілька обов'язкових умов. У їх числі — міжнародне співробітництво, переорієнтація інвестицій для виробництва кінцевих продуктів, що задовольняють перспективні екологічні вимоги, створення робочих місць у тих секторах економіки, тих виробництвах і сфері послуг, від яких залежить рішення поставлених завдань в сфері охорони навколишнього середовища.

Особлива увага приділяється взаємозалежності економічної та екологічної політики. В якості головних напрямів стратегічного підходу до збалансованого сталого розвитку в Лісабонській стратегії було позначено "від'єднання" економічного розвитку від використання природних ресурсів і деградації навколишнього середовища з метою сталого виробництва та споживання (чисті технології, економія матеріалів і енергії), розширена участь у використанні поновлюваних джерел енергії, усунення перешкод розвитку технологій у галузі навколишнього середовища.

4. Підприємництво та малий бізнес. Підприємництво і малий бізнес в Євросоюзі не реалізує повністю свої можливості в сприянні зайнятості, економічного зростання та регіональної згуртованості. Європа продовжує потерпати від нестачі підприємництва, особливо в секторах, які потребу-

ють інтенсивного застосування знань. Для подолання зазначеної проблеми було необхідно усунути бар'єри для малих і середніх підприємств на шляху їх створення, доступу на ринок, спростити адміністративні процедури, полегшити доступ до капіталу, забезпечити підвищення рівня підготовки та поліпшення якісних аспектів зайнятості на малих підприємствах, а також забезпечити заохочення підприємництва через систему освіти [3].

5. Інституційна сфера. Основна проблема реалізації Лісабонської стратегії була пов'язана з невідсутністю ресурсів або чітко поставлених цілей, а з відсутністю узгодженого механізму їх реалізації. У цій сфері можна виділити основні недоліки інституційного забезпечення реалізації стратегічного управління в рамках Лісабонської стратегії: недостатнє врахування наслідків реформ, що проводяться в деяких країнах-учасниках ЄС; характер самого документа, в якому відповідальність за реалізацію стратегії покладалася на всіх відразу і ні на кого окремо [4].

Природно, що невдача у здійсненні багатьох ключових цілей Лісабонської стратегії не могла бути не врахована при розробленні нової стратегії розвитку ЄС "Європа 2020", узгодженої в березні 2010 р. Нова стратегія розвитку ЄС орієнтується на три пріоритети, що взаємно підсилюють один одного:

— інтелектуальне (smart) зростання (розвиток економіки, що базується на знаннях та інноваціях);

— стале (sustainable) зростання (просування вперед до більш ресурсоефективної, екологічно чистої та конкурентоспроможнішої економіки);

— соціально інтегроване (inclusive) зростання (сприяння економіці з високим рівнем зайнятості, що забезпечує соціальної та територіальну згуртованість) [2].

Згідно з меморандумом Європейської комісії (жовтень 2010 р.) "Розумне регулювання" складається з трьох компонентів — а) комплексної системи оцінки регулюючого впливу на всіх етапах державно-управлінського циклу, від проектування актів, прийняття рішень, до ретроспективного розширення та спрощення чинного законодавства; б) інститутів кооперації виконавчих, законодавчих і контрольних органів країн-членів ЄС; в) інструментів участі груп інтересів і громадян, у тому числі з використанням ресурсів Web 2.0. (Портал "Твій голос в Європі") і збільшення терміну публічних консультацій в рамках циклу прийняття рішень з 8 до 12 тижнів. Воно також включає вимоги з використання зрозумілої і доступної мови нормотворчості для "кінцевих користувачів" (адресатів норм) [5].

Повноцінна реалізація стратегії "Європа 2020" сприятиме завершенню процесу формування єдиного ринку, впровадженню інноваційних технологій, пом'якшенню соціальної нерівності, а також застосуванню екологічних технологій, які допоможуть економіці Євросоюзу прискорити темпи відновлення, які сповільнились через боргову кризу в ряді країн.

Довгострокові прогнози зростання європейської економіки виглядають песимістично — експерти організації ОЕСР очікують, що темпи зростання виявляться нижче середніх показників за останні 20 років, причому не тільки через боргову кризу, але й через старіння населення і невисоке зростання продуктивності (табл. 1) [1].

Причиною невдач є те, що більшість країн Союзу просто проігнорували Лісабонську стратегію, не вважаючи за необхідне адаптувати свою політику під загальноєвропейські імперативи. Подібна ситуація характерна і для України, де існує неузгодженість дій між центром і регіонами, а також різний рівень розуміння проблем та ступеня відповідальності в самих регіонах. Відповідно при розробці українськими регіонами власної стратегії доцільне врахування таких моментів:

— суворе встановлення пріоритетів, які підтримуються планом дій на рівні країни і різних планів у масштабах регіонів;

— забезпечення всебічної підтримки реформ з боку регіональних урядів, соціальних партнерів та громадян;

— спрощення і роз'яснення процесів оцінки та контролю ходу виконання стратегії;

— прозорість управління.

Крім цього, необхідно чітко усвідомлювати, що в Євросоюзі і країнах-членах ЄС фактично соціальну захищеність дає не тільки і не стільки держава, скільки громадянське суспільство з такими його інститутами, як авторитет профспілок і вплив асоціацій роботодавців і т.д., що в Україні поки не отримало достатнього розвитку [2].

Однак, не всі висновки, характерні для ЄС, можуть бути застосовані в Україні. Труднощі їх використання полягають в тому, що різні інструменти по-різному діють в ЄС і в Україні. Тут потрібна дуже велика обережність, накопичення емпіричних знань, перевірка на практиці будь-яких пропозицій, які здаються оптимальними і начебто вже випробуваними, але в іншому соціокультурному середовищі. Підбиваючи підсумок цієї сфери розвитку країн ЄС, можна зробити загальний висновок — неможливість і недоцільність механічного запозичення всіх соціальних інститутів, хоча накопичений досвід і може бути за певних умов, надзвичайно релевантним. Нарешті, особливо складним і принципово важливим у сучасних умовах як для подальшої успішної реалізації стратегії, так і для розробки вітчизняних регіональних стратегій розвитку є вирішення проблеми прискореного переходу до інноваційного розвитку, до формування економіки, побудованої на знаннях. Можна сказати, що завдання аналізу ходу реалізації стратегії та її результатів полягає не стільки в тому, щоб примусити до чогось, скільки в тому, щоб навчитися на чужому досвіді, як потрібно робити, правильно і своєчасно вносити коректування в процес досягнення поставлених цілей.

ВИСНОВКИ

В оновленій стратегії ставка робиться на поширення передового досвіду, його активне освоєння і використання для досягнення цілей стратегії. Цілі стратегії були доповнені критеріями оцінки поетапного їх досягнення. У стратегії максимально повно враховується відмінності між країнами. Тим самим вирішуються завдання перехресного контролю показників і регіонів. Керівним принципам надається статус орієнтирів для всіх країн. Встановлюється процедура періодичної актуалізації стратегії. Ідеологія стратегії — важливе не економічне зростання, а його якість. Тому в стратегії яскраво виражений екологічний аспект (екологія якраз і є найважливішим параметром якості розвитку). Дослідження ходу реалізації стратегії, аналіз основних результатів, досягнутих за останні роки, оцінка сильних і слабких сторін механізму управління стратегічним розвитком Євросоюзу в рамках Лісабонської стратегії та стратегії "Європа 2020" дозволили виділити ряд закономірностей стратегії управління на принципах сталого розвитку та сформулювати основні завдання і напрями розвитку, які повинні бути враховані (і включені) в стратегії розвитку українських регіонів.

Література:

1. Андрощук Г.О. Інноваційна політика Європейського Союзу / Г.О. Андрощук, Р.Є. Еннан // Наука та інновації. — 2009. — Т.5. — №5. — С. 85—97.
 2. Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions / Council of European Union. — Brussels, 23 March 2000. — 14 p.
 3. Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission / European Commission. — Brussels, 3.3.2010. — 32 p.
 4. Інноваційний потенціал України та країн ЄС (порівняльний аналіз) / В.І. Карпов [та ін.]; Український ін-т науково-технічної і економічної інформації, НДІ статистики Держкомстату України. — К.: УкрІНТЕІ: НДІ статистики, 2002. — 42 с.
 5. Commission of the European Communities. COM (2005) 24. Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon strategy. — Brussels, 02.02.2005.
- Стаття надійшла до редакції 14.06.2012 р.