

Анатолій Береза

ІНСТИТУЦІЙНІ МОДЕЛІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Європейська регіональна політика реалізується як інститутами ЄС, так і відповідними адміністративними органами держав-членів. У країнах ЄС існує багато інституціональних моделей і традицій здійснення регіональної політики. Насамперед це пов'язано з історичними та управлінськими традиціями кожної конкретної держави. Аналіз функціональних розв'язок може сприяти виявленню причин ефективності чи неефективності європейської регіональної політики. Такий аналіз буде корисним під час розробки Україною регіональної політики, особливо з погляду перспективи її членства в Європейському Союзі.

Слід зауважити, що у більшості країн Західної Європи основи державної регіональної політики були закладені після Другої світо-

вої війни. Найбільш активна фаза розвитку в цій сфері тривала з кінця 1950-х – початку 1960-х аж до середини 1970-х років. Саме в цей період регіональна політика стала своєрідною лабораторією, в якій у багатьох країнах відбувався інтенсивний пошук і тестування нових схем взаємодії та інструментів впливу не тільки на економічний розвиток окремих територіальних одиниць, але на всю національну економіку¹.

Зростання уваги до регіонального розвитку було продиктоване кількома чинниками. Відносний економічний бум в ці роки призвів до піднесення економіки у більшості західноєвропейських країн. Але в окремих регіонах швидке зростання спричинилося до “перегріву” національних економік. У територіальних одиницях з відставною структурою господарювання, сильно залежних від результатів праці “традиційних” галузей (сільського господарства, вугільної, текстильної промисловості, чорної металургії) економічне становище і надалі залишалося складним. Тобто поштовхом до активізації регіональної політики у багатьох країнах Західної Європи в цей період стало, з одного боку, збільшення регіональних відмінностей з ряду ключових економічних індикаторів, а з іншого – відносно стабільний стан національних економік, що дало змогу урядам виділити значний обсяг спеціальних асигнувань для вирішення цієї проблеми.

1. Ірландія: ефективна держава завбільшки з регіон

Наприкінці 70-х років XX століття економісти оцінювали ірландську економіку як одну з найбільш відсталих серед країн ЄС. Через 10 років ті ж самі фахівці називали Ірландію “кельтським тигром”.

Нині економіка цієї держави продовжує демонструвати небачений успіх: високе і стабільне зростання, низьку інфляцію (близько 2 – 3 %), значний позитивний торговий баланс. З другої половини 1998 року Ірландія, яка була найбільш відсталою на момент свого вступу до ЄС, догнала Європу: рівень ВВП на душу населення перевищив середній показник для всього Європейського Співтовариства.

Серед причин такого вражаючого успіху Ірландії називають правильну політику уряду, якому вдалося підняти макроекономічні показники та залучити зарубіжних інвесторів. Особливий вплив на

зростання виробництва справили американські підприємці, які належать до найбільших інвесторів та виробників у Ірландії.

Певну роль в ірландському диві відіграла і європейська політика регіонального розвитку. У такій невеликій країні, як Ірландія, значні й довготермінові державні асигнування повинні були вплинути на вирівнювання умов економічної конкуренції, особливо тому, що вони були спрямовані на освіту трудових ресурсів і технічну інфраструктуру (шляхи, телекомунікація, енергетика). Більше того, заслугою європейської допомоги було звільнення державного бюджету від інвестиційних зобов'язань, що дало змогу зменшити його дефіцит і відповідно поліпшити макроекономічні показники.

У Ірландії між усіма політичними силами утвердився консенсус щодо основних напрямів політики регіонального розвитку. Основну роль у реалізації цієї політики відіграє центральний уряд і його територіальні представництва. Компетенція місцевих влад дуже обмежена і на надмісцевому рівні не існує самоврядування. Проте ірландський уряд створив квазірегіональні дорадчі структури, до складу яких входять представники місцевих влад та інші соціальні партнери, метою діяльності яких є розвиток мережі співробітництва місцевих влад, підприємців, громадських організацій та агенцій розвитку. Регіональна політика уряду дуже тісно пов'язана з промисловою, окремі автори навіть стверджують, що це одна й та сама політика².

За розробку і реалізацію регіональної політики відповідає уряд, що складається з висококваліфікованих спеціалістів, які професійно розробляють програми. На думку експертів, Ірландія є прикладом “держави, яка вчиться”, а отже, велика увага приділяється постійному підвищенню якості роботи і виправленню помилок. Ірландські урядовці, завдяки вимозі обов'язкового володіння як мінімум англійською мовою, перебувають у постійному тісному контакті з брюссельською бюрократією, що позитивно впливає не тільки на характер співробітництва, а й на науковий рівень регіональних проєктів³.

Незначна площа, яку займає Ірландія, дає змогу ЄС розглядати її як один регіон. Тобто правильніше було б охарактеризувати владу не як ефективний центральний уряд, а ефективний регіональний уряд,

який, проте, має більше компетенції, ніж будь-який європейський регіональний орган. Він має безпосередній контакт з Брюсселем і без обмежень (у вигляді центрального уряду) може приймати рішення щодо економічного розвитку. Крім того, за допомогою агентств розвитку ірландська влада встановила добрі стосунки із місцевим самоврядуванням і підприємцями. Але незалежно від того, в якій площині буде аналізуватися управлінська система Ірландії, рецептом її успіху було надання державною владою найвищого пріоритету в своїй діяльності економічному розвитку. Важливим чинником був і тісний зв'язок між промисловою, макроекономічною політикою з інструментами регіонального розвитку.

2. Греція: слабка центральна державна влада і слабке місцеве самоврядування

Греція стала членом Європейського Співтовариства у 1981 році, при цьому одним з важливих мотивів її вступу було бажання отримати допомогу від ЄС. Водночас грецька еліта мала наївні уявлення про європейські фонди. Їй здавалося, що значна частина фінансових коштів сама вирішить усі грецькі проблеми. Політики та урядовці прагнули отримати якнайбільше коштів від європейських інститутів. Проте, як згодом виявилось, вони не були підготовлені й не прагнули до ефективного їх використання. Уряд не мав продуманої і довгострокової регіональної політики, не було також розробленої промислової політики.

Грецький приклад наочно демонструє, що регіональна політика центральної влади не принесе результату за відсутності відповідної економічної політики уряду. Економічна політика держави є відправною точкою для просування ініціатив регіонального розвитку. Ці два напрями діяльності уряду повинні бути скоординовані між собою. Слід також зазначити, що грецькі чиновники були слабо підготовлені для того, щоб визначати пріоритети розвитку і ефективно використовувати фінансову допомогу ЄС. Внаслідок цього допомога, особливо на початковому етапі співпраці, була використана нерезультативно.

До недоліків грецької регіональної політики можна віднести погано продуману структуру інститутів, відповідальних за її реалізацію. Система працює зі збоями як на центральному, так і на ре-

гіональному рівні, оскільки діяльність різних центральних органів дублюється і призводить до дезорієнтації.

У Греції діє централізована система управління, створена на зразок французької. У сфері розробки і реалізації регіональної політики всі основні рішення приймаються виключно центральним урядом. Плани місцевого і регіонального розвитку, а також інвестиційні плани, які подаються на затвердження уряду, можуть бути виправлені, доповнені або ж повністю відкинуті. Велике значення під час прийняття такого типу рішень має система протекціонізму і клієнтізм між чиновниками різних рівнів державного управління. Основні рішення стратегічного і політичного характеру можуть бути прийняті лише на центральному рівні. Отже, глибоко проникаючий централізм стримує розвиток громадських ініціатив і самоврядування місцевих влад⁴. Слабкість місцевого самоврядування вважається величезною перешкодою для ефективного використання європейських фондів на регіональний розвиток⁵.

Як уже зазначалося, в Греції не існує самоврядування на рівні регіону. Постійні адміністративно-територіальні реформи призводять лише до організаційного хаосу і дублювання компетенції між самоврядуванням і спеціальними органами уряду. Парадоксально, але поступове становлення самоврядування тут не зменшує фінансового централізму і не сприяє прийняттю рішень на нижчих рівнях, а тільки веде до постійного хаосу, пов'язаного з реформами. Рівень розвитку знань про європейські механізми регіональної політики у місцевих еліт дедалі більше відстає від реальних потреб, відповідальність за це частково лежить на центральному уряді, який обмежує свободу місцевих партнерів у прийнятті рішень і не проводить відповідної інформаційної політики. Внаслідок цього громадська підтримка і зацікавленість зменшуються, а амбіції чиновників, які просувають приватні інтереси, сприяють процвітанню клієнтелізму в публічному житті⁶.

3. Франція: домінування центру над регіонами

Уже декілька десятиліть у Франції існує самоврядування на регіональному рівні. Одночасно утримується унітарна модель державного устрою і сильно централізоване державне управління. Прикладом цього є деконцентрація державного управління на рівні

регіонів і департаментів. Префекти, які є представниками уряду на рівні регіонів, наглядають за законністю ініціатив місцевого самоврядування, реалізацією політики уряду на місцях і забезпечують координацію діяльності органів самоврядування з напрямками державної політики.

У сфері регіональної політики і європейських програм регіонального розвитку провідні позиції займає уряд. Регіональне самоврядування хоч і має право на планування соціально-економічного розвитку й управління територіями, але обмежене у коштах, призначених на зазначені цілі. Більше того, держава координує і спрямовує використання цих коштів через підписання з регіоном умов, за допомогою яких вона може впливати і на рішення про надходження зарубіжних інвестицій. Співробітництво уряду і регіонів відбувається переважно на основі контрактів, підписаних префектом і представниками регіонального самоврядування.

Основна частина бюджетних коштів, узгоджених у контрактах, при цьому спрямовується на урядові цілі. Французька система розглядає інститут контрактів як фінансування безпосередніх чи опосередкованих інвестицій центру в регіони, а не як передачу коштів у розпорядження органів самоврядування. У четвертому поколінні контрактів, запланованих на 2000 – 2006 роки, головними цілями уряду визначено: підтримка сталого розвитку, боротьба з безробіттям, зменшення регіональних диспропорцій. При цьому лише близько 11 % загальної суми контрактів буде використано на фінансування пріоритетів, визначених регіонами⁷.

Організація регіональної політики Франції надто централізована. Саме це є однією з причин того, чому ефективність цієї моделі оцінюється досить обережно, багато критики лунає і на адресу контрактів. І хоча французькі чиновники вважаються досить професійними, проте інституційна система накладає внутрішні обмеження, які унеможливають їх максимально ефективну діяльність. Місцеве самоврядування, в свою чергу, не може використати потенціал громадської активності. Регіональні ради тільки формально відповідають за регіональне планування, але практично не беруть участі в європейських програмах. Діяльність у цьому напрямі, керована значною мірою урядовими агентствами DATAR, не завжди

відповідає реальним потребам проблемних територій. Більше того, регіональні влади майже не беруть участі у мобілізації суспільного потенціалу на цілі розвитку, не займаються координацією співпраці між різними регіональними інститутами та організаціями.

4. Німеччина: сильні регіони, підтримувані державою

Німецька інституційна модель регіональної політики разом з ірландською належать до найбільш ефективних у Європі. Найкраще це демонструє приклад вдалої реструктуризації східних земель. Протягом 10 років після об'єднання Німеччини основні економічні параметри цих територій поліпшилися майже вдвічі, хоча для успішного завершення цього процесу ще потрібен час та кошти. Невирішеною залишається і проблема структурального безробіття, яке на території східних земель є досить високим.

На думку експертів, своїм успіхом німецька регіональна політика завдячує кільком чинникам, найголовнішим серед яких є досконала організація інститутів, відповідальних за регіональний розвиток, а також значна фінансова та організаційна допомога східним землям з боку федеральної влади та західних земель.

Відповідає за регіональну політику в Німеччині переважно регіональне самоврядування (землі), яке має у своєму розпорядженні не тільки повноваження, а й відповідні кошти. Тому землі розробляють власні стратегії розвитку і самостійно вживають заходів щодо реалізації інвестиційних проектів. Проте вони, як правило, намагаються заручитися підтримкою федеральної влади і європейських фондів для втілення своїх ідей.

Німецька конституція в окремих випадках передбачає допомогу з боку національного уряду регіональному розвитку, яка надається у разі економічної нестабільності, необхідності коригування диспропорцій економічного розвитку або з метою сприяння економічному зростанню. Зазвичай центр приймає пропозиції, підготовлені регіональними владами, а також розробляє і пропонує власні проекти, які можуть бути прийняті землями.

Рішення у сфері спільних завдань федерального уряду і земель ухвалюється під час роботи Комітету з планування. До його складу входять представники всіх 16 земель та федеральної влади. На засіданнях головує федеральний міністр економіки. Рішення про

розподіл коштів приймається кваліфікованою більшістю (3/4 голосів), причому уряд і представники земель мають однакову кількість голосів. Таким чином обидві сторони мають порівняно сильні переговорні позиції.

Аналогічно розробляються і європейські програми. Федеральне міністерство економіки опрацьовує під час консультацій з представниками земель програми регіонального розвитку. Вони узгоджені з економічною політикою країни і часто містять цілі, які були визначені під час спільного обговорення. При цьому федеральний уряд прагне, щоб європейські програми містили ініціативи і були узгоджені зі стратегіями розвитку земель.

Землі також координують участь соціальних партнерів у політиці регіонального розвитку. Зокрема, вони дбають про залучення до цього процесу місцевого самоврядування і приватних підприємців. Варто зазначити, що частка останніх у фінансуванні регіонального розвитку становить близько 70 %.

Ще одним чинником, який забезпечує результативність німецької регіональної політики, є тісний зв'язок з економічною політикою. Як на федеральному, так і на рівні урядів земель відповідальність за підготовку і прийняття регіональних програм лягає на міністерства економіки.

Заслуговує на увагу факт тісної співпраці між міністерствами економіки різних земель. Завдяки цьому регіональна політика тісно пов'язана з промисловою політикою Німеччини.

Регіональні програми спрямовані на підтримку вітчизняних підприємців, при цьому допомогу можуть отримати не лише малі та середні підприємства, а й великі концерни, які інвестують у проблемні регіони.

Отже, підсумуємо аналіз моделей регіональної політики:

а) Координаційна роль національного уряду

Насамперед зазначимо, що ефективність регіональної політики залежить від якості діяльності центрального уряду, насамперед від прийняття відповідної економічної політики і її тісного поєднання із заходами, спрямованими на регіональний розвиток. Тільки при використанні цих двох інструментів можлива результативна державна політика щодо регіонів. Як демонструє німецький приклад, феде-

ральна влада може успішно задавати напрям двом сферам політики. Проте при цьому не повинні порушуватися концепції планування і організаційні рішення регіонів. Така ситуація має місце у Франції, що негативно позначається на результатах функціонування цієї моделі. Центральний уряд повинен здійснювати відповідний контроль і нагляд за інвестиційними ініціативами регіонального самоврядування.

Прикладом добре організованого центрального уряду є також ірландська модель. На увагу заслуговує, зокрема, вміло організована співпраця між міністерствами. Економічна політика Ірландії тісно пов'язана з регіональними програмами, в тому числі європейськими програмами структурної допомоги ЄС. Одночасно уряд ефективно виконує функції, які мали б належати регіональним владам (наприклад, організовує локальне партнерство). У випадку Ірландії це не призводить до жодних додаткових організаційних ускладнень.

б) Сильна позиція регіонального самоврядування

Запорукою результативності регіональної політики є поява сильного регіонального самоврядування. Влада цього рівня повинна мати відповідні права і власні бюджетні кошти, що робить можливим результативне планування і реалізацію регіональної політики. Регіони повинні також мати сильну переговорну позицію щодо урядових партнерів, оскільки за такої умови можна успішно реалізувати інтереси суспільства. Ключовим завданням регіональних влад є мобілізація внутрішнього суспільного потенціалу, що є основною передумовою створення сприятливого клімату підприємництва. Це означає насамперед формування мережі регіональної співпраці, яка спирається на спільні дії місцевого самоврядування, громадських організацій, фінансових інститутів і підприємців. Неефективне використання публічних коштів у грецькій моделі значною мірою спричинене саме погано організованою співпрацею на територіальному рівні.

в) Система співпраці центру і регіонів

Як свідчить досвід європейських країн, основним елементом системи ефективної регіональної політики є продумана організація взаємодії центру та влади на місцях. Обидві сторони мають власні погляди на вирішення територіальних проблем. Центр займається

насамперед питаннями, важливими з точки зору пріоритетів розвитку цілої держави, а вже потім – урядова підтримка у вирішенні проблем, важливих для конкретних регіонів. У свою чергу, місцеве самоврядування у своїй діяльності обмежується власним регіоном. Обидві точки зору узгоджуються в системі співробітництва, генеруючи імпульси розвитку для взаємної користі. Зразок механізму співпраці між центром та регіонами демонструє німецька модель. У випадку Франції надто сильну позицію займає центральний уряд.

г) Якість регіональних програм

Велике значення має і саме спрямування стратегічних регіональних програм. Вони повинні сприяти сталому розвитку, який спирається на внутрішні резерви зростання. Розв'язки, які полягають лише у передачі коштів з центру в регіони, помилкові інвестиції чи підтримка неефективних бюрократичних ініціатив не дають імпульсу розвитку. Вони сприяють зростанню залежності регіонів від центру, безініціативності самоврядування. Таку ситуацію можна спостерігати в деяких грецьких регіонах.

Враховуючи світові економічні тенденції, програми регіонального розвитку повинні підтримувати не лише малі та середні підприємства, а й великий національний бізнес. Останній може бути більш конкурентоздатним на світовому ринку, ніж малі підприємства, що обмежуються лише локальним ривнем.

У випадку України особливе значення буде мати здатність залучати міжнародних інвесторів. Особлива увага при цьому має приділятися пропорції між іноземним капіталом і можливостями для розвитку місцевих підприємств.

¹ Фатеев В.С. Региональная политика: теория и практика. – Минск: Европейский гуманитарный университет, 2004. – С. 96.

² Adsheed M., Quinn B. The Move from Government to Governance: Irish Development Policy's Paradigm Shift // Policy & Politics. – 1998. – № 2. – P. 167–183.

³ Bollen F., Hartwig I., Nicolaidis P. EU Structural Funds beyond Agenda. Reform and Implications for Current and Future Member States. – European Institute of Public Administration, 2000.

⁴ Getimis P., Economou D. Greece // H. Heinelt, R. Smith (red.). Policy Networks and European Structural Funds. – Avebury, 1996.

⁵ Paraskevopoulos Ch.J. Social Capital, Institutional Learning and Regional Policy: Evidence from Greece // *Regional & Federal Studies*. – 1998. – № 3.

⁶ Ioakimidis P.C. EU Cohesion Policy in Greece // L. Hooghe (red.), *Cohesion Policy and European Integration*. – Oxford: Oxford University Press, 1996.

⁷ Grosse T. Wpływ procesów globalnych i integracji europejskiej na polski system polityki regionalnej // *Studia regionalne i lokalne*. – 2001. – № 1. – P. 74.