



УДК 336:332 (4 + 477)

Пухир С.Т.

*кандидат економічних наук,
доцент кафедри економічної теорії
Львівського інституту банківської справи,
докторант
Університету банківської справи Національного банку України*

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена вивченню та узагальненню світового досвіду та європейської практики щодо фінансового забезпечення реалізації регіональної політики, зокрема основного інструменту – європейських структурних фондів. У цьому контексті більш детально проаналізовано досвід трьох країн Центральної та Східної Європи: Польщі, Угорщини та Словаччини.

Ключові слова: регіональна політика, механізм фінансування, європейські структурні фонди, фінансові інструменти.

Пухир С.Т. МИРОВОЙ ОПЫТ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Статья посвящена изучению и обобщению мирового опыта и европейской практики финансового обеспечения реализации региональной политики, в том числе его основного инструмента – европейских структурных фондов. В этом контексте проведен более детальный анализ опыта трех стран Центральной и Восточной Европы: Польши, Венгрии, Словакии.

Ключевые слова: региональная политика, механизм финансирования, европейские структурные фонды, финансовые инструменты.

Pukhyr S.T. INTERNATIONAL PRACTICES OF FINANCIAL SUPPORT OF REGIONAL POLICY REALIZATION

The article is dedicated to studying and generalization of international and European practices as to the financial support of regional policy realization, namely, its basic mechanism – European Structural Funds. In this context the practice of the three states of Central and Eastern Europe were analyzed more in detail: Poland, Hungary and Slovakia.

Keywords: regional policy, financial support mechanism, European Structural Funds, financial mechanisms.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України, коли широко дискутуються питання перерозподілу повноважень між центром і регіонами, кардинального посилення ролі місцевого самоврядування та готуються відповідні урядові рішення, є надзвичайно важливим світовий досвід, в тому числі і ЄС, у формуванні та впровадженні нової державної регіональної політики, фінансового забезпечення її реалізації. Зокрема, в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року мова йдеться про забезпечення фінансової спрямованості реалізації регіональної політики, законності та відповідальності при здійсненні спільних з органами місцевого самоврядування дій, пов'язаних із регіональним розвитком, а також державних зобов'язань. Дана спроможність передбачає формування джерел фінансування проектів регіонального розвитку на довгостроковій основі. Фінансування регіональної політики повинно узгоджуватися з її пріоритетами, зосереджуватися на ключових проектах, що забезпечують суттєве покращення доступу населення до публічних послуг [1, с. 65].

З огляду на ці завдання, докладне вивчення світового та європейського досвіду є дуже актуальним як для поглиблення євроінтеграційних процесів і підготовки України до вступу в Європейський Союз, так і для реалізації програм розбудови громадянського суспільства, підвищення конкурентоспроможності країни і її регіонів, забезпечення гармонійного розвитку при скороченні відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку між окремими територіями.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Фундаментальні дослідження вивчення та узагальнення проблем регіонального розвитку і управління цим процесом присвячені наукові праці українських вчених-економістів О. Алімова, С. Білої, З. Варналія, В. Данилишина, М. Долішнього, С. Дорогунцова, В. Куценко, В. Пими, С. Романюка, В. Столярова,

Л. Чернюк, М. Чумаченка, С. Шульц. Дослідженню фінансових механізмів забезпечення регіонального розвитку присвячені наукові роботи І. Алексєєва, П. Бураяка, І. Вахович, Г. Возняк, В. Гейця, М. Козоріз, А. Кузнецової, І. Сторонянської. Водночас недостатньо вивченими залишаються дослідження зарубіжного досвіду з цих питань.

Постановка завдання. На основі викладеного можна сформулювати дослідження, яке полягає в вивченні та узагальненні світового досвіду та європейської практики фінансового забезпечення реалізації регіональної політики для можливих механізмів фінансування в Україні та адаптації їх в умовах становлення та впровадження нової державної регіональної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. З метою повнішого розкриття загальних підходів до фінансового забезпечення регіональної політики проведемо аналіз процесу розвитку регіональної політики в окремих провідних країнах світу та Європейського Союзу.

Світовий досвід свідчить, що внаслідок кризи 1929-1933 рр., старопромисловим та слаборозвиненим територіям Великобританії та США була надана урядом цих держав допомога шляхом прийняття та реалізації цільових програм з конкретними регіональними заходами.

Так, у Великобританії, як зазначив З.С. Варналій, уряд дослідив ряд відсталих регіонів, у результаті чого прийняло закон про спеціальні території, що потребували адресної допомоги. Всі заходи держави спрямовувалися на зниження рівня безробіття: фінансування приватного сектору промисловості, надання податкових пільг підприємцям, підготовку території для промислового освоєння, переміщення робочої сили з відсталих (депресивних) районів до найбільш індустріально розвинених [2].

Наступні десятиліття характеризуються розповсюдженням практики застосування регіональних заходів

на інші країни, оскільки у роки Другої світової війни та наступної економічної кризи відбувся спад виробництва у традиційних галузях промисловості та загострення соціально-економічних відносин у провідних європейських державах, особливо Франції, Бельгії, ФРН, а також США. Слаборозвинені регіони стають об'єктом уваги щодо структурної державної політики та концентрації і спрямування економічних ресурсів на формування або оновлення відсталих господарських галузей, водночас щодо вирівнювання та поліпшення умов життя населення на цих територіях. Проте, незважаючи на певні позитивні зміни, вжитих заходів виявилось недостатньо для розв'язання існуючих проблем.

Шестидесяті-початок семидесятих років ХХ століття характеризуються формуванням цілісної системи регіональної політики країн-членів Європейського Союзу: удосконалюється система регіонального прогнозування, інструментарій регіональної політики, розпочинається впровадження заходів спрямованих на розвантаження великих міських агломерацій. Важливим стало збільшення асигнувань на регіональні програми, що було зумовлено стійкими темпами регіонального зростання [3, с. 13].

Вчені виокремлюють 1975 рік як початок нового етапу розвитку регіональної політики, початком реальної спільної регіональної політики ЄС, коли були створені Комітет з регіональної політики та Європейський Фонд Регіонального Розвитку (ЄФРР).

Необхідність формування та реалізації регіональної політики ЄС була пов'язана з поглибленням, протягом майже 20-ти років, регіональних диспропорцій у результаті розширення його території за рахунок Данії, Ірландії, Великобританії, Греції, Іспанії, Португалії, Австрії, Швеції, Фінляндії.

У 1986 році в Люксембурзі та Гаазі був підписаний Єдиний Європейський Акт, що визначив напрями політики конвергенції, як мету спільної регіональної політики. Головним засобом досягнення цієї мети розглядалося планомірне створення для населення різних регіонів приблизно рівних умов доступу до капіталу, праці, освіти і послуг на основі бюджетно-фінансового вирівнювання, тобто застосування механізму трансфертів. Зауважимо, що ресурси для цього акумулюються і розподіляються через фонди, комітети, Європейський інвестиційний банк.

У 1992 році було створено Фонд інтеграції для підтримки чотирьох найбідніших країн ЄС: Іспанії, Португалії, Греції, Ірландії. Фонд підтримує проекти інфраструктури та екології, що мають значення для країн співдружності в цілому. Таким чином Португалія та Греція отримують кошти на модернізацію автомобільних доріг та залізниць [4, с. 115].

Отже, основою фінансування спільної регіональної політики ЄС є Структурні Фонди ЄС: Європейський Фонд Регіонального Розвитку і Європейський Соціальний Фонд, а також Фонд Згуртованості.

Європейський Фонд Регіонального Розвитку (ЄФРР) є джерелом субсидювання капіталовкладень, які направляються на створення або збереження робочих місць, розвиток інфраструктури: будівництво доріг, портів, туристичних комплексів. За перші 10 років функціонування ЄФРР домінуючим напрямом його діяльності було використання ресурсів для окремих, у більшості випадків не пов'язаних між собою, національних проектів, регіональних програм [3, с. 18 – 19]. Серед національних програм 1988 – 1993 років доцільно виділити:

- стимулювання вугледобувних регіонів;
- повторне використання прісної води в Середземноморських регіонах першої групи;

-трансформація галузевих структур прикордонних територій у відповідності до вимог спільного ринку;

-створення мережі електро-газопостачання в периферійних регіонах;

-співробітництво в професійній освіті між структурно слабкими територіями;

-впровадження принципово нової системи телекомунікацій в депресивних регіонах;

-стимулювання галузевої диверсифікації сільських регіонів;

-забезпечення регіонам можливостей підключення до створеного в рамках ЄС спільного ринку державних замовлень та інші.

Проте, заснований перший «пакет» регіональних проектів (програм) фінансування ЄС на 1988-1993 роки при своїх певних перевагах став, зокрема, об'єктом обгрунтованої критики через невизначеність та розмитість адресності фінансування [2].

З підписанням Маастрихтської угоди у 1993 році було переглянуто принципи та цілі регіональної політики ЄС з метою її наближення до потреб Швеції та Фінляндії, які приєдналися до ЄС. Бюджетні ресурси було значно збільшено.

Другий «пакет» передбачає відповідні цільові, адресні асигнування на період 1994-1999 років, які розподілялися на конкурсній основі за чітко встановленими критеріями. Загальні асигнування на проведення політики ЄС у сфері регіонального розвитку значно зросли. Так, якщо у 1988 – 1993 роках фінансова допомога регіонам країн-членів ЄС, яка була надана через ЄФРР склала 68 млрд. еку, то у 1994-1999 роках – з 152 млрд. еку – 117 млрд. еку було спрямовано на допомогу проблемним регіонам ЄС. У 2000-2006 роках через Структурні Фонди на регіональну політику було витрачено 195 млрд. євро [3, с. 17]. На цьому етапі відбулося розширення ЄС за рахунок 10 держав, що призвело до збільшення територіальних диспропорцій в ЄС та збільшення витрат по лінії Структурних Фондів на регіональну політику.

Період 2007-2013 років характеризується оптимізацією головних цілей регіональної політики, серед яких: конвергенція, підвищення конкурентоспроможності регіонів та рівня зайнятості населення, розвиток прикордонного співробітництва та відповідною концентрацією коштів на головних напрямках. Обсяги фінансування на заходи регіональної політики на цей період складають 307 млрд. євро [2], що майже в 1,5 рази більше попереднього періоду 2000-2006 рр.

Вперше з початку інтеграції Євросоюз нині переживає самий важкий період, що є наслідком світової фінансової кризи 2008-2009 рр. Відповідь на цей виклик охоплює рішення та конкретні кроки з посилення бюджетної дисципліни, захисні заходи проти розпаду євросони та впровадження загальноєвропейського нагляду за банківським сектором. У зв'язку з цим, вперше за весь час існування семирічних фінансових планів, бюджет на наступний цикл, а саме, 2014-2020 рр., буде меншим за попередній. Водночас, суттєве збільшення фінансування Глави 1а «Конкурентоздатність для економічного росту і робочих місць» є важливим кроком вперед, старий «остов» бюджету залишається незмінним [9].

Основною метою проведення дослідження є не лише вивчення та узагальнення світового та європейського досвіду щодо фінансового забезпечення реалізації регіональної політики, а дослідження тих її особливостей, які можуть бути адаптовані в Україні.

Проаналізуємо досвід трьох країн Центральної та Східної Європи, зокрема Польщі, Словаччини, Угор-

щини щодо фінансового забезпечення регіонального розвитку. Схожість досвіду цих країн обумовлена їх інтеграцією та членством у Європейському Союзі, відповідно характеризуються схожістю підходів до формування та реалізації регіональної політики, децентралізації та деконцентрації влади, розвитку місцевого самоврядування згідно з вимогами ЄС. Проте кожна з цих країн має свою специфіку, що позначилося на фінансових механізмах реалізації регіональної політики.

Досвід цих країн з огляду на спільне соціалістичне минуле, схожість проблем і завдань щодо реформування різних сфер державної політики є актуальним і для України.

Наприкінці 80-х років адміністративна система в Польщі була дисфункціональною і централізованою. Адміністративні функції були змішані з функціями політичними.

Поступальні кроки відбулися після прийняття в 1997 році Конституції Республіки Польща. На основі УП розділу Конституції «Територіальне самоуправління» було створено правові підстави для подальшої адміністративної реформи та реформи самоврядування, створено модель управління за якої сфера діяльності органів самоврядування воєводства не порушує самостійності повіту і гміни. Поділ повноважень, а також відсутність керівних функцій щодо самоврядного повіту самоврядної гміни створили підстави для формування справжнього самоврядування в Польщі [5, с. 49].

Для впровадження механізмів ЄС з підтримки регіонального розвитку країн-членів останні зобов'язані розробляти та приймати відповідні законодавчі акти й сформувати ефективну систему координації, програмування, моніторингу та контролю фінансових ресурсів.

У Польщі на реалізацію заходів регіонального розвитку об'єднуються кошти центрального та місцевих бюджетів, приватного сектора і неурядових організацій, структурних фондів ЄС, а саме Європейського фонду регіонального розвитку та Європейського соціального фонду.

Бюджетний процес відбувається паралельно як на центральному рівні (Міністерство регіонального розвитку), так і на регіональному (місцеві і регіональні органи влади). Відповідно до періодичності програмного розподілу коштів та проходженню бюджетним циклом усі зазначені інституції визначають і координують обсяги коштів, що їх спрямовують на розвиток регіонів. Регіональні органи влади під керівництвом регіональних наглядових комітетів щорічно приймають рішення щодо проектів, які будуть впроваджені з фінансуванням з Європейського фонду регіонального розвитку та Європейського соціального фонду. Роль Міністерства фінансів у цьому процесі полягає у співфінансуванні з центрального бюджету в межах 10 % від вартості проекту, спрямуванні коштів на рахунки регіонів (адміністрацій воєводств), які відіграють роль фінансових інституцій і відшкодовують органам місцевого самоврядування (земські і міські повіти, гміни) 75 – 85 % витрачених коштів. Проте, затримки відшкодування витратків великі і є результатом проблем грошових потоків в імplementації програм, оскільки фінансування проектів із структурних фондів може бути проведене тільки за методом відшкодувань [6, с. 38].

Спеціальні фінансові інструменти підтримки регіонального розвитку виникли за періоду, що передував вступові Польщі до ЄС. На початку трансформаційних процесів у Польщі, уряди намагалися

розв'язати проблеми депресивних регіонів, у яких розташовані застарілі промислові підприємства, шляхом реструктуризації, зокрема регіону Верхня Сілезія, де знаходяться підприємства вугільної й сталеливарної промисловості. Всі уряди, з різним ступенем інтенсивності, спрямовували кошти в цей регіон. Цей процес певним чином регламентовано у формі «Контракту для Сілезії».

Іншим інструментом підтримки регіонального розвитку в Польщі було запровадження спеціальних економічних зон (СЕЗ). Рада Міністрів Польщі протягом перехідного періоду створила понад 50 СЕЗ, з яких існують менше чвертини [6, с. 39]. Загалом існування СЕЗ у європейському просторі без кордонів негативно впливає на правила вільної конкуренції. В останні роки відбувається зниження ролі спеціальних економічних зон.

В Польщі триває дискусія щодо функції органів регіонального самоуправління в рамках відповідальності за оцінювання пропозицій і моніторинг виконання проектів регіонального розвитку. Мова йдеться про утворення агенції регіонального розвитку маршалками регіонів. Проте, юридичний статус таких агенцій є основною проблемою функціонування їх на межі державного та приватного секторів.

Як частина реформи системи фінансування місцевих органів влади в Польщі починаючи з 1 січня 2004 року запроваджено механізми вирівнювання. Так, воєводства, в яких ВВП на одну особу перевищує цей показник в середньому по країні на 110% вносять частину своїх доходів для перерозподілу на користь слабо розвинених регіонів.

У Словаччині системний підхід до регіонального розвитку був започаткований у 1998 році, коли новообраний уряд сформулював реальні перспективи членства країни в Європейському Союзі. Було утворено посаду віце-прем'єр-міністра з питань регіонального розвитку, окремих департамент регіонального розвитку, з передачею відповідних повноважень було сформовано Міністерство будівництва та регіонального розвитку.

В інституційних рамках регіонального розвитку Словаччини до вступу країни до ЄС був дорадчий орган при уряді – Рада Кабінету з питань регіональної політики, до складу якого входили представники всіх зацікавлених у регіональному розвитку сторін.

Після вступу країни до Європейського Союзу зазначену раду було реорганізовано у Раду Кабінету з питань регіональної політики і нагляду за структурними операціями, члени якої залучені до використання фінансової допомоги ЄС.

Доповнює інституційні рамки мережа агенцій регіонального розвитку, проте функції які виконують агенції, перетинаються з функціями органів муніципального та регіонального розвитку [6, с. 64].

Фінансове забезпечення заходів регіонального розвитку у Словаччині реалізується через галузеві програми, які орієнтовані на проблеми територій шляхом надання субсидій Міністерствами економіки, будівництва та регіонального розвитку та іншими міністерствами.

Серед таких програм необхідно виділити програму підтримки малого й середнього бізнесу, програму допомоги житловому будівництву, програму відродження сіл, програму підтримки створення промислових парків.

Угорщина – одна з десяти країн, які вступили до Європейського Союзу в 2004 році. До вступу в ЄС країна пройшла декілька етапів формування регіональної політики, зокрема періоду реформи системи

врядування в Угорщині, так званий «бюрократичний період», період державного управління, формування системного підходу до регіональної політики, партнерства між центральною владою і регіональними, місцевими органами влади. З вступом до Європейського Союзу розпочався період інтегрованого регіонального підходу держави, децентралізація та дієва активність органів місцевої влади стосовно впровадження європейської регіональної політики [6, с. 77].

Концепція регіонального розвитку Угорщини до 2020 року ухвалена парламентом наприкінці 2005 року. Вона спрямована на розвиток поліцентричної системи міст та «стовпів регіонального зростання» і стійкої структури громад з «динамічною мережею поселень», що вирівнює диспропорції між міськими й сільськими районами [6, с. 96].

Фінансові інструменти регіональної політики Угорщини узгоджуються з національною фінансовою та монітарною політиками. І хоча регіональна політика, яка реалізується в державі, впливає на розвиток територій, проте цей розвиток більше залежить від загальнонаціональних умов та інших факторів, а не від регіональної політики.

Висновки з проведеного дослідження. З наведеного вище можна зробити наступні висновки: значна увага, яка приділяється проблемам розвитку регіонів у провідних країнах світу та Європейського Союзу, а також значних обсягів фінансування з Структурних Європейських Фондів, є підтвердженням того, що державна регіональна політика розглядається як один з найважливіших механізмів забезпечення стійкого економічного зростання, як держав в цілому, так і проблемних регіонів. Фінансове забезпечення реалізації державної регіональної політики з урахуванням досвіду та відповідно до стандартів регіональної політики, насамперед, європейських держав,

які мають спільне соціалістичне минуле, є важливим кроком на шляху входження української економіки в європейський економічний простір та інтеграції України у Європейський Союз.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploafas/2013/05/nsrdu2020/pdf>.
2. Варналії З.С. Світовий досвід формування та реалізації державної регіональної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/book/varnaliij/01.pdf>.
3. Писаренко С.М., Чернега Л.П. Регіональна політика та Структурні Фонди ЄС: Навчально-методичні матеріали до вивчення курсу / С.М. Писаренко, Л.П. Черняга. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка. – 2010. – 47 с.
4. Писаренко С.М. Регулювання регіонального розвитку в країнах ЄС // регіональна політика та механізми її реалізації. – К. : Наукова думка. – 2003. – 370 с.
5. М.З.Мальський Реформа адміністративно-територіального устрою в Польщі: досвід та уроки для України / Мальський М.З. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Економічний простір України: регіоналізація та інтеграція в умовах суспільних трансформацій : [збірник наукових праць] / НАН України. Ін-т регіональних досліджень; редкол.: Є.І.Бойко (відп. ред.). – Львів, 2011. – Вип. 1(87). – 506 с.
6. Віктор Ніжнянські, Томаш Потканські, Петер Сегварі. Формування політики регіонального розвитку. Досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС. – Братіслава – Будапешт, Варшава. – Київ : Вид-во «К.І.С.», 2007. – 166 с.
7. Долішній М.І. регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети / М.І. Долішній// Проект «Наукова книга». – К. : «Наукова думка». – 2006. – 511 с.
8. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України / за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2000. – С. 62-98.
9. Сандор Рихтер Общее заключение / Бюллетень о странах Европы и СНГ Бюджет ЕС на 2014-2020 гг.: Взгляд из европейских столиц [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.ipris.org/php/download.php?fid=759.