

СВІТОВИЙ ДОСВІД ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

А. В. Бурдун,

аспірант кафедри економічної теорії і фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при
Президентові України

У статті з'ясовані підходи щодо узагальнення європейського досвіду розвитку територій. Визначено сутність та напрями державного регулювання розвитку регіонів.

In the articles found out approaches are in relation to generalization of European experience of development of territories. Certainly essence and directions of government control of development of regions.

ВСТУП

Безумовно, проблема адаптації будь-якого закордонного досвіду до наших умов досить складна. У зв'язку із цим важливо зрозуміти загальні, універсальні процеси, не забуваючи про особливості, якщо ми думаємо про можливе застосування цього досвіду при удосконаленні державної політики територіального розвитку.

На відміну від досить поширеного тлумачення державної регіональної політики в офіційних українських документах, досвід країн ЄС показує можливість чіткого й часто обмежувального формулювання її змісту. Так, наприклад, у Єдиному Європейському акті сформульована тільки одна мета: "Співтовариство особливо прагне скоротити розрив між різними регіонами й відставання регіонів, що перебувають у найменш сприятливих умовах", на досягнення якої й орієнтується робота структурних фондів ЄС.

У процесі дослідження було узагальнено розробки видатних вчених, як Барановський М., Василенко В., Заставний Ф., Лексін В., Коломійчук В., Саймон Г., Смирнов Э.А., Швецов А.

Проте незважаючи на їх широкий спектр і не применшуючи вагомості й значущості внеску вказаних вчених, слід зазначити, що теоретичні та практичні аспекти державного регулювання розвитку територій досліджені недостатньо.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою статті є з'ясування підходів щодо узагальнення європейського досвіду розвитку територій та визна-

чення сутності та напрямів державного регулювання розвитку регіонів.

РЕЗУЛЬТАТИ

У зв'язку із цим можна відзначити одну особливість. У країнах ЄС при оцінці й обґрунтуванні регіональних пріоритетів важливе місце приділяється таким показникам, як доходи на душу населення й зайнятість, по критичним відхиленням яких від середньодержавних значень і приймаються цільові міри, включаючи реструктуризацію економіки регіонів. У той же час головною метою практично у всіх країнах ЄС є прагнення до створення для жителів рівних умов доступу до праці й послуг.

У Німеччині об'єктами державної регіональної політики офіційно оголошено обмежений перелік проблемних територій (районів). Усього виділяється 271 район ("ринки праці"), включаючи всю Східну Німеччину. На реалізацію цієї політики витрачається близько 1% державного бюджету плюс участь самих земель і допомога європейських Структурних фондів. У федеральному бюджеті виділяється самостійна стаття. Характерно, що землі, на території яких перебувають проблемні райони, повинні виділяти стільки ж засобів, тобто планується (на 4 роки) і реалізується 50%-ва участь держави й земель. Усього у період 2004—2006 р. у рамках зазначеної федеральної регіональної політики було виділено 233 млрд євро, у тому числі 93% для нових земель [5]. Частка ЄС у сумарних засобах становить 21,6%, властиво федерації й зе-

мель, відповідно, по 39,2%. Є непрямі дані про ефективність регіональної політики, що проводиться у Німеччині. Так, наприклад, за 2004—2006 р. федерацією всього було виділено на ці цілі 24 млрд євро, за рахунок чого додатково був притягнуто 71 млрд євро інвестицій (співвідношення 1/3), що в цілому дозволило створити 114 тис. нових і зберегти близько 270 тис. старих робочих місць [5].

Виділення коштів землям у Німеччині здійснюється на підставі 5 критеріїв: рівень безробіття, динаміка безробіття за 3 роки, прогноз безробіття на 5 років, доходи населення, інфраструктурна оснащеність території.

На основі зазначених п'яти індикаторів виводиться загальний індикатор для кожного з виділених у Німеччині 167 регіональних ринків праці, що перебувають у відповідній послідовності. У рамках цього переліку були обрані 46 найбільш слабких зон (близько 21% чисельності населення Західної Німеччини).

У свою чергу для нових, східних земель була застосована більш спрощена система відбору із трьох індикаторів: частка неповної зайнятості, доходи зайнятих, інфраструктурна оснащеність. Вибір спрощеної системи індикаторів пояснюється, насамперед, недоліками статистичної бази. Характерно те, що незважаючи на систему індикаторів, всі нові землі до 1999 р. були повністю включені в сферу державного регіонального стимулювання [4].

Важливо відзначити, що протягом багатьох років німецька система індикаторів еволюціонує від одного плану до іншого. Характер цієї еволюції визначається різними факторами, включаючи коректування завдань регіональної політики, удосконалювання статистичної бази та ін. Принципове значення мають індикатори, коректування яких багато в чому відбиває результати досягнення певного політичного консенсусу координуючих федерально-земельних структур на кожному етапі соціально-економічного розвитку. В 1998 р. були прийняті наступні значення по індикаторам: у Західній Німеччині: рівень безробіття — 0,5; динаміка безробіття — 0,05; прогноз безробіття — 0,05; доходи населення — 0,4; інфраструктура — 0,1; у Східній Німеччині: зайнятість — 0,4, доходи — 0,4, інфраструктура — 0,2 [4].

У цілому слід зазначити, що зазначена система при всій її формалізації досить політизована, тобто остаточні рішення (раз в 4 роки) приймаються в рамках переговорних процесів (Комітет планування при Міністерстві економіки й Міністерстві фінансів).

Зміст і можливості державної регіональної політики (ДРП) багато в чому також залежать від ступеня централізації/децентралізації держави. Як відомо, у Європейському Союзі офіційно проголошена установка на децентралізацію у всіх його країнах-членах ЄС. У той же час цей принцип не реалізується

автоматично, з огляду на історичні національні особливості. Сьогодні відмінність даних за ступенем централізації державних бюджетів досить широкий. Характерно й те, що не у всіх країнах ця проблематика офіційно включається в сферу ДРП і в багатьох випадках розглядається й вирішується окремо. Одночасно питання централізації/децентралізації не залежать жорстко від офіційно оголошених принципів державного устрою — федеративного, конфедеративного або унітарного. Передача повноважень відповідно до принципу субсидіарності ефективна тільки тоді, коли передаються й відповідні засоби.

У цілому ж, як показує практика, для ефективної децентралізації необхідні кілька умов, включаючи політичну стабільність, високий рівень соціально-економічного розвитку, розвинені й стійкі законодавче й інституціональне середовища, включаючи довіру різних суб'єктів до договірних і контрактних відносин у рамках цих сфер.

Наприклад, в Італії недавно був проголошений "адміністративний" (але не економічний) федералізм, відповідно до якого повинен початися якісно новий процес децентралізації. В 1993 р. у сумарних державних витратах Італії на центр доводилося 44% (23,2% ВВП), регіони — 29% (15,3%), фонди соціального забезпечення — 27% (14,4%) [2]. На сучасному етапі витрати з регіональних бюджетів (15% ВВП) значно перевищують податкові надходження в ці бюджети (2%) [5].

У цілому ж сьогодні на частку держави тут доводиться близько 95% всіх доходів/витрат; найближчим часом планується довести їх до 85—90%, через 5 років — 40—50%, довгострокова мета — 20%.

У свою чергу в Іспанії, де за досить короткий історичний період був здійснений перехід від диктатури до так званого федералізму, треба було 15 років, щоб знизити частку держави в бюджеті з 89% до 67,5% [5]. При досить розвиненій регіональній автономії тут функціонує фонд міжтериторіальної компенсації.

У Німеччині, де кожна земля розглядається як держава, реалізується федеральний конституційний принцип економічного вирівнювання потреб земель із метою уникнути перевантаження платників податків і забезпечити єдиний рівень життя на всій території країни. Із початку у ФРН був введений конституційний інструмент "вирівнювання фінансових можливостей", тобто багаті землі повинні перераховувати частину свого доходу на користь бідніших. У число основних донорів входять 6 з 16 земель. Характерно, що й після "вирівнювання" землі реципієнти мають рівень дохідної бази нижче середнього рівня по країні.

У Європейському Співтоваристві важко знайти країну, що не має ґрун-

товного законодавчого забезпечення державної регіональної політики, принаймні у вигляді спеціального закону. Численні законодавчо-нормативні акти прийняті на рівні ЄС.

У Німеччині це споконвічно вирішується у державній конституції (Основному законі), де виділені "загальні завдання федерації й земель", у тому числі завдання "поліпшення регіональної економічної структури", у рамках якої обидва рівні по витратах виступають на паритетній основі. Одночасно діє федеральний рамковий закон про територіальне планування, що визначає основні принципи, яким повинні відповідати землі в даній сфері.

В Іспанії прийнята система законів, у тому числі про фінансування автономних співтовариств, про фонд міжтериторіальної компенсації, про регіональні стимули та ін. Урядом прийнята і єдина методика розробки програм регіонального розвитку, що здійснюється всіма автономними співтовариствами при їх безпосередній фінансовій участі в процесі реалізації.

Так, наприклад, відповідно до закону "Регіональні стимули для коректування економічних диспропорцій" ці стимули розглядаються як фінансова допомога, надавана державою для сприяння розвитку підприємницької діяльності й орієнтації розміщення підприємств у задалегідь намічених зонах з метою зменшення економічних розходжень на національній території, більш рівномірного розподілу господарської діяльності й посилення потенціалу ендегенного розвитку регіонів [4].

Завдання регіональної політики Франції визначаються програмним законом про облаштуваність території, яка передбачає, що регіони розробляють довгострокові схеми облаштуваності й розвитку території, у реалізації яких бере участь і держава в рамках системи п'ятирічних планових контрактів "держава-регіони".

У цілому ж зазначений закон виходить із того, що політика регіонального розвитку повинна сприяти національній єдності й солідарності. При цьому виділяються два основні завдання: забезпечення рівних можливостей по всій країні й створення умов рівного доступу до знань, забезпечення збалансованого національного розвитку. Політика регіонального розвитку покликана забезпечити зменшення розходжень між рівнями життя, пов'язаних з географічною ситуацією, демографічними наслідками, економікою й зайнятістю. Ця політика покликана компенсувати регіональні недоліки, виправляючи рівні оподаткування й розходження в наявних ресурсах. Відповідно до даного закону інші напрямки державної політики (економічної, сільськогосподарської, соціальної, культурної, транспортної, екологічної й т.д.) також покликані сприяти ви рішенню

завдань регіонального розвитку.

У цілому наведені окремі приклади, які показують, що в країнах ЄС розуміється важливість законодавчого забезпечення регіональної політики, при цьому визначаються не тільки її зміст, цілі й завдання, але й механізми реалізації.

Поряд із цим на розвиток території істотний вплив чинять інші аспекти державної економічної політики. Західноєвропейський досвід підказує кілька можливих підходів до рішення питання про узгодження ДРП із регіональними аспектами [1].

Так, наприклад, у Франції вже багато років функціонує Делегація по облаштуваності території й регіональному плануванню (ВАТАК) — агенство, очолюване прем'єр-міністром. Це дозволяє, не міняючи установ і функцій окремих міністерств, координувати їхню діяльність у вирішенні регіональних проблем. Крім того, ВАТАК працює через Комітет облаштуваності території й Комітет сприяння організації регіональної діяльності. ВАТАК має також фонд облаштуваності й розвитку територій, засоби якого (близько 1,5 млрд євро) розподіляються через систему контрактів "держава-регіон" з обліком офіційних національних і регіональних пріоритетів по облаштуваності територій.

Уже згадувався Комітет планування при Міністерстві економіки й Міністерстві фінансів у Німеччині. Крім того, діє Рада міністрів по територіальному плануванню, де представлені всі 16 земель (по одному голосу), 16 представників федеральних міністерств — по одному голосу, один голос-міністр економіки, кворум — 3/4 всіх голосів. У рамках комітету й Ради визначається перелік проблемних територій і порядок розподілу федеральних ресурсів. Хоча по статусу Рада має лише право приймати рекомендації та ухвалювати рішення. У результаті при всій самостійності земель політика територіального розвитку в значній мірі сумісна, тому що вона організується на основі однакових принципів і методів з обліком загальних федерально-регіональних завдань.

У свою чергу в Італії в цьому плані першочерговий інтерес представляє конференція "держави-регіони", що функціонує з 1980 р. [2]. У роботі конференції, що збирається 2 рази на місяць, беруть участь керівники всіх регіонів країни. Право скликання є у Голови Ради міністрів. При цьому він має один голос і регіон — один голос, тобто по 50%. Одне з головних завдань конференції — підготовка погоджених пропозицій до проекту бюджету, включаючи трансферти, хоча сам проект бюджету тут не розглядається. На конференції також обговорюються питання надання державної допомоги слаборозвиненим зонам (включаючи фінанси європейських

Структурних фондів) і інші, що мають безпосереднє відношення до розвитку регіонів. Якщо буде потреба, на конференцію запрошуються представники тих або інших відомств. Є постійно діючий секретаріат з 60 чоловік (1/3 — представники регіонів, які там і одержують зарплатню).

У принципі, будь-яка політика покликана обслуговувати якусь стратегію. Варто констатувати, що в процесі реформування відносно регіонального розвитку в Україні така стратегія до останнього часу була відсутня [3]. Замість ліквідованої радянської системи довгострокового планування (насамперед, генеральних схем розвитку й розміщення продуктивних сил) стосовно до нових умов нічого не було створено. У таких умовах ці функції намагається взяти на себе Стратегія регіонального розвитку, яка не зовсім відповідає її призначенню (або треба серйозно змінити її методологію й методику). При цьому, на жаль, у неї немає й механізмів реалізації, тому що практично ліквідована низова система районного планування. У країнах Європейського Союзу саме районне планування, "фізичне планування" є одним з найголовніших, якщо не головним засобом державного впливу на територіальний розвиток з обліком загальнонаціональних і регіональних пріоритетів.

Західноєвропейська система регіонального планування не залежить принципово від характеру державного устрою: федеративного або унітарного. На вищому рівні, звичайно не розробляється яких-небудь генеральних комплексних планів, хоча зовсім недавно вони існували. Тут, насамперед, приймаються законодавчі, нормативні акти, що регламентують роботу цієї системи в цілому. Важливо те, що саме в законах і нормативних актах про регіональний розвиток і формулюються пріоритети. Іноді, щоправда, робляться галузеві/секторальні генеральні схеми. Останнім часом це стосується, насамперед, "транспортних коридорів", завдання створення яких задаються на загальноєвропейському рівні.

Регіональні плани (схеми) у країнах ЄС розробляються на рівні всіх територіальних одиниць із наростаючим ступенем деталізації вниз. Стандартний період відновлення — 5 років, максимум — 10.

Принципово важливо, що саме через систему регіонального планування реалізується найбільша частина державних коштів (на всіх рівнях бюджетів), що йдуть на вдосконалення облаштованості території й роблять реальний вплив на регіональний розвиток. Важливо й те, що ця система має відкритий характер, рішення багатьох завдань регламентується загальноєвропейськими нормами (з обліком цього й виділяються засоби Структурних фондів), чітко сформульованою системою цілей і критеріїв, із залученням відповідних коштів.

Одним з характерних прикладів збереження системи планування і її еволюціонування є Франція. Останнім часом тут відмовилися від традиційних національних планів (за період 1948—1992 р. їх було десять). В XI плані на 1994—1998 р. акценти поставлені на підготовку регіонами матеріалів, що обґрунтовують контракт з державою. Ці індикативні стратегії мають комплексний характер, включаючи питання пріоритетності напрямів розвитку практично по всіх сферах діяльності [4].

Зберігся у Франції й Генеральний комісаріат планування (ГКП). У сучасному ГКП працює не набагато більше 200 чоловік, у тому числі близько 70 відповідальних кадрових працівників. До ГКП прикріплені чотири дослідницькі організації: Центр перспективних досліджень і економіко-математичних методів у плануванні, Центр перспективних досліджень і міжнародної інформації, Центр вивчення доходів і витрат, Центр по вивченню й спостереженню умов життя.

Поряд з контрактами "державна-регіон" збереглася й використовується інша підсистема: довгострокові плани облаштованості території на 15 років обновлюються кожні 5 років. Такий план має кожний регіон Франції. Наприклад, в 1989—1993 р. контрактна система охоплювала чотири пріоритети: зайнятість і економічний розвиток (16% всіх фінансових засобів), підготовка кадрів і наукові дослідження (18%), система комунікацій, головним чином автошляхи (44%), солідарність і погоджені дії, націлені на підтримку депресивних зон (22%). Контракти "державна—регіон" розраховані на 5 років. За 1989—1993 р. через цю систему пройшло, якщо перевести в євро, — то 55 млрд, тобто близько 1% загального бюджету, або 7% річного бюджету інвестицій. При цьому, звичайно, частка держави у фінансуванні конкретного заходу становила 55%, регіону — 45%. Співвідношення змінювалося за рахунок збільшення частки централізованих засобів тільки у випадку менш розвинених регіонів. На період 1994—1999 р. для контрактної системи "державна—регіон" виділено 170 млрд євро, держава — 77 млрд євро (45%), регіони — 71 млрд (42%), департамент і міста — 23 млрд євро (13%). До цього варто додати 43 млрд євро, отриманих від європейських Структурних фондів. Пріоритетними напрямками є: наземний транспорт і інші види зв'язку, підготовка/перепідготовка кадрів та ін. На період 2000—2006 р. уряд Франції прийняв загальний фінансовий пакет на суму 105 млрд євро для всіх регіонів. Найбільша частина засобів (90 млрд євро) буде спрямована на великі об'єкти матеріально-технічного оснащення території, рішення по яких приймає уряд (ВАТАК) [5]. Це означає, що в цьому випадку в рамках контрактної системи "держави—регіонів" у першу чергу будуть вирішуватися загальнодержавні завдання розвитку. Друга частина засобів (15 млрд євро)

буде спрямована на забезпечення ініціатив самих регіонів, але теж відповідно до певних пріоритетів і під державним контролем у рамках зазначеної контрактної системи.

ВИСНОВКИ

Можна було б привести ще багато прикладів з досвіду країн ЄС (наприклад, Німеччини, де кожна земля має стратегію на 15 років, існує 4-літній федеральний "рамковий план", відповідно до яких кожна земля розробляє власну програму, і Іспанії, де функціонує загальнонаціональна система 5-літнього планування, і т.д.). Висновок тільки один: сьогодні в ЄС важко знайти країну або регіон, які не мали б власної стратегії регіонального розвитку.

Природно, європейський досвід є хоча і важливим, але тільки частиною світового досвіду в даній області. Поетапно інтегруючись в європейську спільноту, Україна може і повинна враховувати цей досвід у всьому його різноманітті. В зв'язку з цим принципово важливо враховувати світові тенденції глобалізації, децентралізації, макрорегіоналізації та ін.

В зв'язку з цим, як уявляється, найважливішою передумовою для формування і подальшого впровадження в життя стратегії регіонального розвитку України повинне стати відновлення функцій держави в управлінні економікою та її територіальному розвитку. Зрозуміло, мова не може і не повинна йти про повернення до системи директивного планування і масштабної денационалізації приватизованої власності. Проте, на наш погляд, спочатку повинно бути встановлено, що роль держави в економіці взагалі і в регіональній політиці зокрема, повинна бути помітно вище за той рівень, який на сьогоднішній день спостерігається в країнах Європейського Союзу. Це принципова відмінність повинна бути взята до уваги при відборі і вибірково використанні інструментів, напрямів і форм регулювання регіонального розвитку в сучасних українських реаліях.

Література:

1. Барановський М. Депресивні аграрні території України: методичні підходи до ідентифікації, практичні результати // Економіка України. — 2006. — № 11. — С. 70—76.
2. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение и управление. — М.: Тесса, 2000. — 416 с.
3. Коломійчук В.С., Шевчук А.Т., Шульц С. А. Стратегічні засади соціально-економічного розвитку регіону. — Тернопіль. — 2002. — С. 71—72.
4. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. Изд. стереотипное. — М.: Эдиториал УРСС, 2003. — 368 с.
5. Bartsch, C. The Guide to State and Federal Resources for Economic Development. Washington, D.C.: Northeast-Midwest Institute, 2007.