

С. С. Марковський,
аспірант, Академія муніципального управління

ТИПОВІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ФОНДІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті виділено типові підходи до організації та функціонування фондів регіонального розвитку як механізмів фінансового забезпечення державної регіональної політики країн Європи, Північної Америки і деяких пострадянських держав та визначено особливості їх використання.

In this article the author presents the usual approaches of implementation of the regional development funds, as the financing mechanism for the state regional policy of the EU, North America and some CIS countries, defines the particularities of their utilization and performance.

Ключові слова: державна регіональна політика, механізм фінансового забезпечення, фонд регіонального розвитку, загальна суспільна ефективність, ефективність функціонального механізму фінансового забезпечення.

Key words: state regional policy, financing mechanism, regional development fund, general performance for society, performance of the acting financing mechanism.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Багаторічний успішний досвід застосування фондів регіонального розвитку в країнах ЄС у формі структурних фондів, провідним з яких є, власне, Європейський фонд регіонального розвитку, став прикладом для багатьох інших держав світу. Разучі вітчизняні територіально-соціально-економічні, культурні, екологічні та інші диспропорції зумовлюють необхідність вивчення можливостей використання подібних механізмів в Україні. Отже, для найбільш ефективного запровадження фондів регіонального розвитку в нашій країні важливим є виділення загальних підходів до їх організації та функціонування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Нині ґрунтовні вітчизняні дослідження засад організації і функціонування фондів регіонального розвитку обмежуються здебільшого загальним описом системи формування і реалізації регіональної політики ЄС та вивченням окремих прикладних питань законодавчого регулювання їх впровадження в Україні. У працях зарубіжних дослідників відзначено різноманітність форм організації і функціонування фондів регіонального розвитку, але не дано їх чіткої класифікації та використано різні кількісні і якісні підходи оцінювання їх діяльності у кожному окремому випадку [1; 2, с. 32—76; 3; 4; 5; 6, с. 6—10; 7; 8, с. 7—12; 9; 10; 11; 12; 13; 14]. Проте усталеною є думка, що спостерігається стійкий зв'язок особливостей їх організації і функціонування із загальним механізмом державного управління, системою реалізації державної регіональної політики та основними соціально-економічними, культурними та іншими характеристиками країни [3; 8, с. 62—78; 13, с. 47—52].

ФОРМУЛЮВАННЯ МЕТИ СТАТТІ

Метою цієї статті є виокремлення типових підходів до організації і функціонування фондів регіонального розвитку та визначення особливостей їх використання відповідно до узгодженості із основними характеристиками організації публічної влади та показників ефективності їх діяльності.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як механізм фінансового забезпечення, фонд регіонального розвитку включає функціональний та управлінський механізми, які відповідно забезпечують безпосередній рух фінансових ресурсів до кінцевого споживача та здійснення управління першим механізмом. Структурно-функціональні елементи цих механізмів, тобто інституції та, власне, фінансові ресурси зазвичай можна класифікувати відповідно до критеріїв централізації і концентрації. Фінансові ресурси у структурі механізму також можуть бути власними, що дає його суб'єктам повну свободу розпорядження ними, та залученими на певних умовах [1; 9; 12; 13, с. 21; 15, с. 45; 16].

Через зазвичай жорсткі уніфіковані та інваріантні вимоги до інституцій, що здійснюють платежі, та відповідно їх переважно концентровано-централізований характер основними критеріями виокремлення типових підходів є характеристики управлінських складових механізмів [1; 9; 16; 17]. Через цю особливість конкретні підходи до організації та функціонування фондів регіонального розвитку також важко диференціювати відповідно до виду фінансових ресурсів, оскільки вони фактично перебувають під контролем інституцій — елементів функціонального механізму.

Загалом можна виділити централізовану та децентралізовану групи підходів, де в першій усі інституції — елементи механізму (далі — елементи) — є органами державної влади, а у другій певні функції та компетенції можуть бути делеговані іншим суб'єктам державної регіональної політики. При цьому в будь-якому випадку провідні елементи з функцією управління та переважною компетенцією координатора і санкціонера мають партисипативний характер, тобто передбачають участь представників регіонів як об'єктів управління.

Узагальненими характеристиками національних підходів є також наявність регіональної деконцентрації механізму організації та функціонування фондів регіонального розвитку і його секторна спеціалізація. Остання передбачає розподіл функцій і компетенцій між відповідними секторально спеціалізованими елементами, які зазвичай є центральними органами виконавчої влади.

Вивчення різноманітних джерел (законодавчих актів, офіційних публікацій, наукових робіт тощо) дозволяє виділити наступні типові підходи до організації та функціонування фондів регіонального розвитку як механізмів фінансового забезпечення державної регіональної політики [1; 2; 3; 5; 6; 8; 9; 12; 13; 15; 16; 17].

1. Централізовані — централізовано-концентровані (Росія, Португалія, Естонія); централізовано-деконцентровані (США, Швеція, Австрія); централізовано-спеціалізований (Словакія, Словенія, Ірландія тощо); централізовано-деконцентровано-спеціалізований (Чехія, Болгарія, Греція); централізовано-регіоналізований (Канада).

2. Децентралізовані — децентралізовано-деконцентровані (США, Іспанія, Данія тощо); децентралізовано-деконцентровано-спеціалізований (Франція, Велика Британія, Польща, Італія, Угорщина тощо); регіоналізований (США, Німеччина, Бельгія); комерціалізований (Норвегія, Грузія).

Досвід США також доводить, що для вирішення відмінних між собою та масштабних завдань державної регіональної політики в одній країні може бути одночасно застосовано декілька підходів.

Так, централізовано-концентрований підхід вирізняється переважною належністю всіх елементів до центральних органів виконавчої влади загальнодержавного рівня або до підпорядкованих їм відокремленим агенціям. Незважаючи на формальну вимогу розмежування компетенцій та функцій, для цього підходу типовим є їх виконання одним або декількома елементами із внутрішньоорганізаційним розподілом повноважень з метою мінімізації конфлікту інтересів.

Централізовано-деконцентрований підхід, порівняно з централізовано-концентрованим підходом, характеризується наявністю додаткової регіональної мережі представництв центральних органів виконавчої влади, що є керуючими органами та іноді можуть самі здійснювати виплати кінцевим користувачам коштів.

Централізовано-спеціалізований підхід вирізняється секторальною спеціалізацією елементів, що також належать до центральних органів виконавчої влади. При цьому функції управління та компетенції координатора і санкціонера можуть розподілятися між одним провідним центральним органом виконавчої влади та одним чи декількома партисипативними елементами, наприклад, між міністерством, яке забезпечує загальне управління, загальнонаціональним комітетом з моніторингу та комітетами з моніторингу для кожного окремого напрямку спеціалізації.

Централізовано-деконцентровано-спеціалізований підхід передбачає, порівняно із централізовано-спеціалізованим підходом, також наявність мережі регіональних відділень спеціалізованих елементів механізму.

Децентралізовано-деконцентрований підхід передбачає існування регіональної мережі посередників, що належать або до органів місцевого самоврядування, або

приватних суб'єктів державної регіональної політики, та яким делегуються територіальні повноваження стосовно всіх аспектів функціонування. При цьому також існують один чи декілька загальнодержавних елементів, що належать до центральних органів виконавчої влади із переважною компетенцією координатора.

Функціональна і секторальна спеціалізація провідних елементів та регіональної мережі посередників є характерною рисою децентралізовано-деконцентровано-спеціалізованого підходу.

Регіоналізований підхід передбачає передачу всіх функцій і компетенцій елементів механізму до регіональних органів місцевого самоврядування та підконтрольних їм структурам. За цього підходу регіональним органам місцевого самоврядування можуть також передаватися функції і компетенції із створення власних механізмів організації та функціонування фондів регіонального розвитку на відповідних територіях. Відповідно до централізовано-регіоналізованого підходу, подібне передавання функцій і компетенцій виконується шляхом виділення відповідних центральних органів виконавчої влади з обмеженими територіальними повноваженнями, тобто окремих міністерств для кожного регіону.

Найбільш децентралізованим є комерціалізований підхід, що полягає у застосуванні спеціалізованих державних чи навіть приватних підприємств як основних елементів механізму організації і функціонування фондів регіонального розвитку.

Для всіх децентралізованих підходів також можливе існування регіональних партисипативних елементів із функцією управління та переважними компетенціями координатора і санкціонера (наприклад, комітету з моніторингу) на додачу до аналогічного елемента механізму загальнодержавного рівня чи їх низки для кожного окремого напрямку використання коштів.

Аналіз застосування зазначених підходів до організації та функціонування фондів регіонального розвитку у різних країнах показує загальну відповідність цих підходів державному устрою [13, с. 49; 18; 19]. Серед інших особливостей їх застосування відзначимо, що у великих за територією країнах федеративного типу з низькою густиною населення переважають централізовані підходи. Це можна пояснити тим, що сучасна державна регіональна політика у таких країнах є альтернативою традиційному її включенню у галузеві політики та необхідністю функціонування в умовах значної автономії регіонів. Аналогічне пояснення також може мати той факт, що країни з великою та найменшою кількістю адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня явно тяжіють до централізовано-концентрованого та централізовано-спеціалізованого підходів, а країни з середньою кількістю адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня — до децентралізованих підходів. Також спостерігається явна схильність країн з парламентською формою правління до централізовано-спеціалізованих підходів, а з конституційною монархією — до децентралізованих.

У країнах, що не належать до ЄС, простежується позитивна кореляція між досвідом функціонування фондів регіонального розвитку та їх деконцентрацією і децентралізацією. Менш чітко, але виражено ця особливість також притаманна країнам-членам ЄС, що пояснюється важливістю досвіду для поширення адміністративної спроможності поза межами центральних органів виконавчої влади. Проте цей досвід має стосуватися сфери державної регіональної політики, про що свідчить відсутність чіткого зв'язку застосування певних підходів із загальною якістю публічного управління [20, с. 33; 21, с. 18—22]. Рівень деконцентрації та децентралізації механізмів фінансового забезпечення державної регіональної політики також прямо залежить від рівня довіри до органів публічної влади загалом, що

підтверджується значеннями Індексу сприйняття корупції [22].

Застосування спеціалізованих підходів є часто спробою найефективнішої відповіді на широке коло значних диспропорцій соціально-економічного розвитку, що зазвичай притаманні індустріальним країнам або країнам на стадії суспільної трансформації. Схильність до застосування складних підходів також характерна для країн з високим рівнем соціально-економічного розвитку, яким притаманні низький рівень корупції, високо-розвинені інститути демократії та загалом неоліберальна суспільна парадигма. Окрім взаємної довіри, у суспільстві додатковою причиною такого взаємозв'язку є також можливість цих країн дозволити собі високі витрати на підтримання функціонування численних елементів при реалізації складних підходів.

Під час визначення системи показників оцінювання функціонування фондів регіонального розвитку важливо звернути увагу на висновок Т. Езера та інш. про те, що оцінювання ефективності організації і здійснення фінансового забезпечення державної регіональної політики має ґрунтуватися на компромісі між визначенням рівня цільового використання коштів, його загальної суспільної ефективності та набуттям інституційного досвіду [23].

Однак, практичне застосування такої оцінки обмежується недостатньою та гетерогенною інформацією про результати діяльності фондів регіонального розвитку у різних країнах світу, а також складністю визначення конкретного впливу будь-якого механізму державного управління на стан суспільства загалом [2; 3; 4; 6; 7; 8; 10; 11; 13; 14]. Тож фактично доступними для застосування є такі основні вимірювані показники загальної суспільної ефективності, як абсолютні показники та дисперсія ВВП (ВРП) на душу населення та рівень зайнятості, визначені економетричними моделями HERMIN і QUEST мультиплікатори зростання ВВП до витрат власних коштів фондів регіонального розвитку у окремих країнах ЄС [3; 4; 10; 19; 23; 24]. Найбільш доступним та повним інтегральним показником стану країн та окремих регіонів є Індекс глобальної конкурентоспроможності, який, однак, не дозволяє виокремити конкретні результати функціонування фондів регіонального розвитку [20; 21; 25, с. 13—15].

Серед вимірюваних показників ефективності функціонального механізму широкодоступними є дані про кількість та вартість порушень фінансової дисципліни, рівень відповідності цілям державної регіональної політики, обсяги освоєних фінансових ресурсів щодо ВВП (ВРП), а також частка залучених коштів у загальних обсягах фінансових ресурсів, що може бути використана для оцінювання ефективності обох складових механізмів [2, с. 32—76; 4; 6; 7; 10; 13, с. 21]. Також варто відзначити значну кількість експертних оцінок функціонування фондів регіонального розвитку.

Так, вимірювані показники загальної суспільної ефективності застосування фондів регіонального розвитку у країнах ЄС свідчать про пряму їх залежність від рівня децентрації і децентралізації механізмів організації і функціонування фондів регіонального розвитку. На значення цих показників також позитивно впливає секторальна спеціалізація підходів та фокусування провідних елементів виключно на реалізації державної регіональної політики. Однак цей вплив здебільшого не є чітко виражений, оскільки подібна організація фондів регіонального розвитку часто застосовується для протидії низькій загальній адміністративній спроможності апарату держави, його недостатній координації тощо.

Проте, яскравим винятком є Італія та Німеччина, які застосовують децентралізовано-деконцентровано-спеціалізований та регіоналізований підходи із незначною часткою освоєних коштів порівняно із обсягами

ВВП. Це можна пояснити тим, що, окрім об'єктивних факторів, на успішність державної регіональної політики значно впливає мотивація її суб'єктів і об'єктів.

Незважаючи на відсутність чітких даних про загальну спонуку ефективності фондів регіонального розвитку поза країнами ЄС, можна помітити, що в їх випадках також підтверджуються зроблені вище висновки. Про це свідчать як експертні оцінки, так і частка залучених коштів, що були використанні разом із власними коштами фондів регіонального розвитку для фінансування заходів з реалізації державної регіональної політики. Цей показник також має позитивну кореляцію із рівнем комерціалізації навіть централізованих підходів та негативну — із рівнем корупції в країні.

Експертні оцінки також загалом підтверджують більші можливості деконцентрованих, децентралізованих та спеціалізованих підходів стимулювати набуття адміністративної спроможності як, власне, елементами фондів регіонального розвитку, так і суспільством загалом. У цьому випадку труднощі із організацією механізму взаємодії та узгодженням інтересів інституцій — елементів — розглядаються скоріше як важкий, але необхідний етап набуття досвіду [2, с. 76—80; 3; 6, с. 76—80; 8, с. 7—11; 9; 11; 13, с. 8—10; 14].

Тому не дивно, що вивчення вимірюваних показників ефективності діяльності функціонального механізму фондів регіонального розвитку в країнах ЄС та відповідні експертні оцінки стосовно інших країн свідчать про обернену залежність його здатності до швидкого та цільового освоєння коштів від рівня децентралізації, деконцентрації та спеціалізації застосованого підходу. Крім об'єктивних чинників ускладнення організаційно-функціональної структури, важливим фактором у цьому випадку також є мотивація та бажання до співпраці всіх елементів фондів регіонального розвитку, що також підтверджується даними про більші обсяги фінансових порушень у старих країнах-членах ЄС.

ВИСНОВКИ

Спираючись на досвід організації і функціонування фондів регіонального розвитку у країнах Європи, Північної Америки, Австралії тощо та відповідно до критеріїв децентралізації, деконцентрації і секторальної спеціалізації управлінського механізму, було виділено групи централізованих та децентралізованих підходів до їх організації і функціонування. Перша група містить централізовано-концентрований, централізовано-деконцентрований, централізовано-спеціалізований, централізовано-деконцентровано-спеціалізований та централізовано-регіоналізований підходи, що ґрунтуються на використанні системи органів виконавчої влади. Друга група включає децентралізовано-деконцентрований, децентралізовано-деконцентровано-спеціалізований, регіоналізований та комерціалізований підходи, що передбачають повне або часткове делегування органами державної влади своїх функцій і компетенцій як органам місцевого самоврядування чи неприбутковим, так і суто комерційним установам у разі комерціалізованого підходу. При цьому у будь-якому разі провідні інституції — елементи — зазвичай мають партисипативний характер, тобто передбачають участь представників регіонів.

Крім підтвердження висновку про певну узгодженість зазначених підходів із державним устроєм та системою реалізації державної регіональної політики загалом, встановлено схильність застосування децентралізованих та деконцентрованих підходів у країнах з високим рівнем соціально-економічного розвитку та досвідом у цій сфері і низьким рівнем корупції, та, навпаки, централізованих. Застосування останніх також характерне для країн великих розмірів, з численними субнаціональними адміністративно-територіальними одиницями. Спеціалізовані підходи, зокрема на чолі із

окремим центральним органом виконавчої влади з питань державної регіональної політики, часто використовуються у країнах із різкими диспропорціями регіонального розвитку.

Децентралізовані та спеціалізовані підходи мають значно вищу загальну суспільну ефективність, що полягає у забезпеченні набуття досвіду суспільством загалом та підвищенні рівня соціально-економічного розвитку регіонів, а також характеризуються високою часткою використання залучених приватних коштів. Централізовані підходи, у свою чергу, мають здатність забезпечити кращу фінансову дисципліну та оперативне освоєння великих обсягів коштів.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Зважаючи на динамічні суспільні зміни, ефективне використання певних елементів виділених підходів для запровадження фондів регіонального розвитку в Україні потребує поглибленого аналізу сучасного стану системи реалізації вітчизняної державної регіональної політики, зокрема механізму її фінансового забезпечення.

Література:

1. Марковський С.С. Фонди регіонального розвитку як механізм фінансового забезпечення реалізації державної регіональної політики / С.С. Марковський // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія "Управління". — 2011. — № 2. — С. 370—377.

2. Abravanel M., Pindus N., Theodos B. et al. Evaluating community and economic development programs. A literature review to inform evaluation of the new markets tax credit program, The Urban Institute Metropolitan Housing and Communities Policy Center, September 2010, 114 p. (95) Economics [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.cdfifund.gov/docs/nmtc/2010/NMTC_Lit_Review_09-08-10.pdf.

3. Analysis of EU regional policy, офіційний веб-сайт European Commission, DG Regio [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm.

4. Analysis of the Impact of Cohesion Policy. A note explaining the HERMIN-based simulations, Project-No. 2006 CE.16.0.AT.035, prepared by John Bradley, Gerhard Untiedt, Timo Mitze. — Muenster and Dublin. — 2007. — May 14h. — 131 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/hermin07.pdf.

5. Background papers Benchmarking Regional Policy in Europe Conference, 2nd International Conference. — Riga. — 2005. — 24—26 April [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.eprc.strath.ac.uk/benchmarking2/conf_papers.cfm.

6. Bershader A., Bzdil M., Greer J. and Siris S. Three Year Trend Analysis of Community Investment Impact System Institutional Level Report Data. FY 2003—2005 // United States Department Of The Treasury. — 2007. November. — 93 p. (82) сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.cdfifund.gov/impact_we_make/ciis/CDFI3yearTrend.pdf.

7. Commission staff working document accompanying the 21st Annual report on implementation of the structural funds (2009), Parts 1—4. — Brussels. — 2010. — 141 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/annex/2009_sf_annex_en.pdf.

8. Douglas Yuill with Irene McMaster and Katja Mirwaldt Regional Policy under Crisis Conditions: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway, EoRPA paper 09/2, 71 p. http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA_09_Public/EoRPA_Paper09-2.pdf.

9. Dupuis J. Federal Regional Economic Development Organizations (Background Paper). — Ottawa: Library of

Parliament, 2011. — 16 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2011-05-e.pdf>.

10. Janos Varga Jan in 't Veld A Model-based Analysis of the Impact of Cohesion Policy Expenditure 2000-06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model / Janos Varga Jan in 't Veld // European Economy Economic Papers. — 2009. — № 387. — 77 p.

11. Reforming EU Cohesion Policy: A Reappraisal of the Performance of the Structural Funds Bachtler, John; Gorzelak, Grzegorz. — Policy Studies. — 2007. — v. 28, iss. 4. — P. 309—326.

12. Regional Development Policies and Programs of the U.S. Federal Government / San Jose State University Department of Economics [Електронний ресурс]: — Режим доступу: <http://www.sjsu.edu/faculty/watkins/usreg.htm>.

13. Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs. Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund. — SWECO International, 2010. — 85 p. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_governance.pdf?bcsi_scan_134AC0A7F1E2510F=0&bcsi_scan_filename=2010_governance.pdf.

14. Summary of evaluation findings // Evaluation of innovasjon norge. — Poury, 2010. — P. 1—10. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.damvad.com/media/10862/summary_of_evaluation_findings.pdf.

15. Governance Issues // OECD territorial reviews: NORWAY. Chapter 3. — OECD. — 2007. — 268 p. — P. 197—268.

16. Loi federale sur la politique regionale, Les autorites federales de la Confederation suisse, офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.admin.ch/ch/f/rs/901_0/index.html.

17. General provisions on the Structural Funds [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/160014_en.htm.

18. CIA World Fact Book, офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

19. World Bank: World data bank, офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>.

20. Porter M.E., Sachs J.D., Cornelius P.K., McArthur J.W., and Schwab K. The Global Competitiveness Report 2001—2002. — New York: Oxford University Press, 2002. — 456 p.

21. Schwab K., Sala-i-Martin X, Dervis K, Hausmann R., Bascunan P.L. and Pangestu M.E. The Global Competitiveness Report 2010—2011. — Geneva: World Economic Forum, 2010. — 516 p.

22. Transparency international, policy and research, офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.transparency.org/policy_research/surveys/cpi.

23. Mid-term evaluations of Community Initiatives under European Union Structural Funds: A process between accounting and common learning. By: Eser, Thiemo W.; Nussmueller, Eva // Regional Studies. — 2006. — Vol. 40 Issue 2. — P. 249—258.

24. OECD: Statistics from A to Z, офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1,00.html.

25. Методологічні рекомендації щодо оцінки конкурентоспроможності території та визначення цілей і завдань під час розроблення програми підвищення конкурентоспроможності / А. Ткачук, В. Підвисоцький, С. Марковський. — К.: Легальний статус, 2010. — 56 с.

Стаття надійшла до редакції 12.03.2012 р.