

УДК 332.334.012

В. С. Корчун – доцент кафедри міжнародних економічних відносин Волинського національного університету імені Лесі Українки

Стан і перспективи регіональної політики ЄС

Роботу виконано на кафедрі міжнародних економічних відносин ВНУ ім. Лесі Українки

Розподіл фінансової допомоги регіонам Європейського Союзу є одним із найважливіших видів регіональної політики. Регіональна політика переглядається в ході підготовки до наступного багаторічного фінансового періоду 2014–2020 рр. Фонди цілісності призвели до економічного зростання низки бідніших регіонів, але потрібно ще багато зробити для владнання диференціації між східними й західними регіонами

Ключові слова: регіональна політика Європейського Союзу; бідніші регіони; політика цілісності (зближення); фонди цілісності (зближення); транзитивні регіони

В. С. Корчун. Состояние и перспективы региональной политики Европейского Союза. Распределение финансовой помощи регионам Европейского Союза является одним из важнейших видов региональной политики. В настоящее время региональная политика пересматривается в ходе подготовки к следующему многолетнему финансовому периоду 2014–2020 гг. Фонды целостности обусловили экономический рост ряда беднейших регионов, но еще многое следует сделать для того, чтобы уладить дифференциацию между восточными и западными регионами.

Ключевые слова: региональная политика Европейского Союза; бодем бедные регионы; политика целостности (сближения); фонды целостности; транзитивные регионы.

V. S. Korchun. State and Perspectives of Regional Policy of the European Union. The distribution of financial assistance to regions of the European Union is one of the most important policy areas. Nowadays the regional policy is reviewed in preparation for the next multiannual financial framework: the period 2014-2020. EU cohesion funds have brought economic growth to many of the Union's poorer regions, but much needs to be done to tackle east-west differences.

Key words: regional policy of the European Union; poorer regions; cohesion policy; cohesion funds; transition regions

Постановка наукової проблеми та її значення. Регіональна політика має своєю основою досягнення найбільш комфортних і зіставних між собою умов життєдіяльності, праці й відпочинку для людей, котрі населяють країну, незалежно від місця проживання. Але забезпечити такі рівноцінні умови надзвичайно важко через велику диференціацію природних, соціально-економічних і суспільно-політичних умов в окремих територіальних одиницях. Тому головним завданням регіональної політики є мінімізація відмінностей між умовами життя й господарювання в регіонах через надання допомоги тим з них, які в результаті дії об'єктивних і суб'єктивних чинників опинилися в гіршій ситуації. Особливе значення для регіональної політики будь-якої держави, у тому числі України, має вивчення й творче застосування досвіду, набутого високорозвинутими країнами Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із цієї проблеми. Значну увагу регіональній політиці ЄС приділено в навчальному посібнику «Європейська інтеграція» [1]. С. В. Федонюк показав сутність й історію становлення регіональної політики ЄС, поглибив та узагальнив широке коло дефініцій категорії «регіональна політика» на основі опрацювання доробку українських і польських учених, зокрема П. В. Луцишина, К. Opalek, М. Rudnicki, W. Taczowski, матеріалів Єврокомісії. В. І. Галяс та О. З. Зелінська в цьому ж посібнику розглянули сучасний період регіональної політики ЄС, а також її трансформацію на 2007–2013 рр., виділивши головні пріоритети регіональної політики, регіональні ініціативи.

Формулювання мети й завдань статті. *Мета* цієї розвідки – проаналізувати досягнення регіональної політики ЄС на початок другого десятиліття XXI ст., підкреслити її сильні сторони та окреслити перспективи розвитку на наступне десятиліття.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Специфікою регіональної політики ЄС є її дворівневність. Кожна країна проводить свою політику, спрямовану на збалансування інтересів держави й територіальних громад, на підтримку тих регіонів, які через дії об'єктивних та суб'єктивних чинників перебувають на нижчому, ніж інші регіони, рівні розвитку. Євросоюз як інтеграційне угруповання проводить регіональну політику загальносоюзного масштабу, прагнучи підтягнути відсталі країни й регіони до показників ЄС.

Визначальною метою регіональної політики є сприяння економічному наближенню, вирівнюванню рівнів економічного розвитку різних частин ЄС: бідніші країни-члени та бідніші регіони повинні довести рівень свого розвитку до середніх показників інтеграційного об'єднання. Звідси випливає необхідність пошуку джерел фінансування заходів, що прискорюють економічний розвиток відсталих регіонів ЄС. Тому розподіл фінансової допомоги регіонам виступає найважливішим аспектом регіональної політики Євросоюзу. Витрати, пов'язані з допомогою регіонам, уже випередили витрати спільної аграрної політики й досягли € 347 млрд, тобто 42 % загальних витрат ЄС на 2007–2013 рр. [4].

Особливо загострилися проблеми розподілу коштів на регіональні цілі в кризовий час для самого існування Європейського Союзу (2011–2012 рр.). Значні витрати на порятунок від дефолту Греції й інших країн об'єднання потребують політики нагального скорочення бюджетних витрат, що є вкрай непопулярним кроком для національних урядів. Дуже важлива проблема сучасної регіональної політики ЄС – збалансування інтересів багатших країн, які виступають «нетто-контриб'юторами», «донорами» у фонди регіонального розвитку, та бідніших, які є «реципієнтами» коштів. Донори теж потребують певної віддачі з фондів регіонального розвитку з огляду на необхідність переконувати своїх платників податків у користі існування Євросоюзу. Отже, регіональна політика ЄС використовується як фінансовий інструмент загального економічного розвитку і бідніших, і багатших країн, забезпечуючи інвестиції у створення робочих місць і розвиток інфраструктури.

Але в цьому й полягає протиріччя. Європейська комісія, яка розподіляє кошти фондів регіональної політики, фактично не має свободи використовувати ці засоби на свій розсуд, виходячи із загальноєвропейських цілей. Фонди розподіляються через регіональні та національні урядові структури. Тому ефективність використання грошей дуже відрізняється в межах ЄС і Європейська палата аудиторів у доповіді про витрати ЄС визначила регіональну політику як таку, що має найвищий рівень помилок [2].

Із середини 2012 р. ЄС почав переговори про розподіл витрат на період 2014–2020 рр., що здійснюватиметься у фінансових рамках бюджету ЄС на цей час. Позиції країн-членів істотно відрізняються. Франція, Великобританія, Нідерланди, Фінляндія пропонують обмежити витрати з бюджету ЄС на регіональну політику рівнем, досягнутим у 2013 р., а їх зростання за роками не повинно перевищувати темпи інфляції. Німеччина, хоча також належить до донорів, підтримує збільшення витрат на регіональну політику, адже вона повинна забезпечити прискорений розвиток бідніших регіонів колишньої НДР. У збереженні наявного високого рівня витрат зацікавлені й країни Центральної та Східної Європи – найбільші нетто-бенефіціари регіональних витрат.

У цих умовах Єврокомісія намагається спрямувати фінансування до найуспішніших програм, розроблених регіонами, які можуть продемонструвати, що вони витрачають регіональні фонди ефективно й із належним контролем. Єврокомісар із регіональної політики Дж. Хан (J. Hahn) вимагає, щоб регіональна політика зорієнтовувалася на майбутніх результатах. Він запропонував створення «оперативних резервів», що заощаджуватимуть певні суми загального фінансування, які згодом будуть використовуватися як винагорода для регіонів, котрі реалізували успішні проекти.

Критерієм ефективності регіональної політики в ЄС виступає пороговий показник. Якщо відсталий (депресивний) регіон у результаті здійснення успішних проектів регіонального розвитку досягає розміру ВВП на одну людину на рівні 75 % середньосоюзного показника, він уже не вважається відсталим. Поки ЄС розширювався за рахунок приєднання до нього країн, зіставних за рівнем економічного розвитку (Великобританія, Іспанія, Португалія, Фінляндія,

Швеція), такий показник був ефективним. Останнє ж розширення у 2004 і 2007 рр., коли приєдналися постсоціалістичні країни Східної Європи, у яких рівень ВВП на одну людину був удвічі нижчий за рівень ЄС-15, то знизився і загальносоюзний показник. Отже, деякі регіони «старого» ЄС, що належали до відсталих і не здійснили значного нарощування економічного розвитку, статистично досягли формального 75 % порогу. Щоб позбавитися впливу «статистичного ефекту», Євросоюз зарезервував значну суму фінансування для тих регіонів, які були отримувачами допомоги до 2004 р. Кошти виділено з Європейського фонду регіонального розвитку та Європейського соціального фонду.

Щоб запобігти повторенню подібної ситуації на наступний програмовий період (2014–2020 рр.), за ініціативою Єврокомісара з регіональної політики уведено категорію «транзитивних» (перехідних) регіонів. Під нею розуміються регіони, що досягли показників від 75 до 90 % загальноєвропейського рівня ВВП на одну людину [2]. Це допоможе підтримати регіони, які досягли певних успіхів, але без подальших фінансових ін'єкцій можуть знову деградувати.

Позитивні результати вже прослідковуються. У рамках виконання програми 2007–2013 станом на 2011 р. 16 із 271 регіонів ЄС підвищили свій економічний рівень до 75 % порогового показника. Це означає, що 34 млн людей тут стане жити краще. Завдяки структурним реформам економіки регіонів створено 1,4 млн робочих місць [2].

Інший позитив регіональної політики – зменшення розриву між багатими й бідними регіонами внаслідок прискореного економічного розвитку останніх. Цьому служить і на це націлена політика цілісності, зв'язності регіонів (*cohesion policy*). До речі, зауважимо про відповідність перекладу терміна «*cohesion*». Словники подають його як «цілісність». В економічних працях низка авторів уживає термін «згуртованість»; відповідно, «*cohesion policy*» перекладається як «політика згуртованості». На нашу думку, такий термін не розкриває сутності цієї політики, яка насправді означає зближення рівнів економічного розвитку різних регіонів, подолання чи зменшення розриву в рівнях розвитку. Тому ми пропонуємо вживати більш адекватний термін «політика цілісності», або «політика вирівнювання розвитку». Термін «згуртованість» несе інше змістове навантаження – згуртованість суспільства, згуртованість навколо певної ідеї чи лідера тощо.

У процесі реалізації політики цілісності за рахунок відповідних фондів (*cohesion funds*) у відсталих регіонах ЄС запроваджено вимоги ЄС з охорони довкілля, покращено утилізацію відходів та очистку води й забезпечено доступ до якісної питної води 20 млн людей. Мільярди євро витрачено на будівництво нових автодоріг та залізничних колій, модернізацію аеропортів й інших транспортних вузлів.

Найбідніші регіони ЄС зосереджені в Болгарії, Румунії, Східній Угорщині, Словаччині та деяких частинах Польщі. Сюди спрямовано як інвестиції власних урядів і компаній, так і західноєвропейські. Позитивною рисою інвестицій у бідніші регіони з боку багатих країн є те, що самі інвестори отримують перевагу у вигляді замовлень на будівництво об'єктів інфраструктури в нових країнах ЄС. Саме в них зосереджено регіони, які показали найвищі темпи зростання ВВП на душу населення між 2000 і 2007 рр. Так, Латвія досягла показника в 9,6 %, болгарський регіон Югозападен – 9,2 %. Значно знизилися показники безробіття в регіонах Польщі, Болгарії й Словаччини: на 11–16 % у період 2000–2008 рр. [3].

Одна з проблем використання коштів із фондів ЄС для реалізації політики цілісності – недостатній контроль урядів східноєвропейських країн, особливо Болгарії та Румунії, за правильним їх витрачанням.

Слабка сторона регіональної політики – недостатність уваги до розвитку міст, які залишаються «пасинками», порівняно із сільськими регіонами. Але ж міста є рушійними елементами економічного та соціального розвитку, центрами інновацій і прогресу загалом. Регіональна політика обходить їх стороною та спрямована на підтримку сільських або депресивних промислових регіонів.

Міста виробляють близько 85 % усієї продукції ЄС, однак лише 10 % регіонального фінансування припадає на міські одиниці. Диспропорції всередині міст можуть бути такими ж очевидними, як і між містами та слаборозвинутими сільськими регіонами однієї країни. Тому до програми розвитку наявної мережі міст «Eurocities», яка об'єднує 135 найбільших міст ЄС, мають приєднатись інші.

Сільські регіони одержують фінансування через фонди Спільної аграрної політики. Також вони фінансуються й через регіональні фонди. Однак сільські регіони все ще відстають від міст і їхній дохід на 25–30 % менший. Наслідок цього – депопуляція сільських регіонів та еміграція з них молодого населення. Для вирішення проблеми необхідне фінансування з фондів регіональної політики. Проте в кризовий час наповнення фондів регіональної політики може виявитися недостатнім.

Більшість фахівців Євросоюзу вважають, що основним дороговказом для розвитку регіональної політики ЄС на новий рамковий період 2014–2020 рр. повинна стати Стратегія «Європа-2020», хоча реальні розміри фінансування залежать від фінансових бюджетних рамок ЄС.

Основними цілями названої стратегії виступають:

- досягнення 75 % зайнятості людей у віці 20–64 роки;
- 3 % від обсягу загального випуску продукції слід витратити на дослідження й розробки;
- для запобігання негативним наслідкам зміни клімату зменшити емісію парникових газів на 20 % (порівняно з 1990 р.), покращити енергоефективність на 20 % (порівняно зі звичайним станом), одержувати 20 % енергії від відновлюваних джерел;
- в освіті досягти менш як 10 % рівня полишення школи учнями й гарантувати, що не менше 40 % людей у віці 30–34 роки матимуть третій рівень освіти;
- зменшити кількість людей, що є або ризикують опинитися на межі бідності, на 20 млн осіб.

Більшість завдань регіональної політики спрямовано на досягнення цілей цієї стратегії.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Регіональна політика ЄС апробована протягом кількох десятиліть і загалом показала свою дієздатність та ефективність. Після останнього розширення ЄС загострилися диспропорції в рівнях регіонального розвитку, що спричинило потребу додаткового фінансування з фондів вирівнювання рівнів розвитку регіонів.

Розподіл цих фондів між країнами й регіонами не може бути цілком справедливим. Одні країни, більш розвинуті, виступають нетто-контриб'юторами, інші, менше розвинуті, – нетто-бенефіціарами. Справедливість вимагає, щоб фонди регіонального розвитку ЄС допомагали слабким регіонам і в багатих країнах.

Формуючи регіональну політику на наступний плановий період, Єврокомісія прагне досягти найуспішнішого використання обмежених фондів регіонального розвитку, щоб зменшити розрив у рівнях економіки та соціальної сфери бідних і багатих регіонів

Міста – лідери економіки й інноваційного розвитку – також повинні бути враховані як самостійні регіони; поки що вони обійдені в регіональній політиці ЄС.

Загальні перспективи розвитку регіональної політики ЄС пов'язані з цілями Стратегії «Європа 2020» та сприяють їх досягненню.

Список використаної літератури

1. Регіони та локальний розвиток // Європейська інтеграція : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. С. В. Федонюка, В. Й. Лажніка. – Вид. 2-е, переробл. й доповн. – Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2011. – С. 611 – 672.
2. Cohesion or confusion? // European Voice. – 2011. – 20 April. – P. 14.
3. Narrowing economic disparities // European Voice. – 2011. – 20 April. – P. 15.
4. Taylor S. Constrictions and contradictions / S. Taylor // European Voice. – 2011. – 20 April. – P. 13.

Статтю подано до редколегії
28.11.2011 р.