



Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС?

UK

Застосування принципів
та обмін досвідом





Зміст

Вступ	4
Історія європейського регіонального розвитку	5
Дослідження європейського досвіду	10
В якому ступені можна застосовувати цей досвід за межами Європи?	13
Де можна отримати більше інформації	15

Рукопис складено в серпні 2009 р.
© European Union, 2009
Відтворення цього матеріалу дозволяється за умови посилання на джерело.

Надруковано у Бельгії

OFFICE OF THE OFFICIAL PUBLICATIONS
OF THE EUROPEAN UNION
L-2985 Luxembourg

DOI: 10.2776/12522

Фото: Майк Ст. Маур Шелл, Рафаель Гуле, Рамон Лопес Санчес і Чарлз Вайт.
Редактор: Рафаель Гуле, Генеральний директорат Європейської комісії з питань регіональної політики.
Ця брошура надрукована англійською, китайською, французькою, російською, іспанською, португальською та українською.
Думки, виражені в цій публікації, є думками автора і необов'язково відображають точку зору Європейської Комісії.

Передмова



Політика наближення, що проводиться Європейським Союзом і підтримує інвестиції в економічний розвиток на рівні окремих регіонів і секторів, в останні 20 років була важливим фактором, що допомагав бідним регіонам конкурувати на Єдиному європейському ринку та наздогнати більш розвинені території. Цей успіх привернув увагу та сформував сприятливу думку, у т.ч. ООН та ОЕСР. Лауреат Нобелівської премії, економіст Майкл Спенс висловився по завершенні програми «Відкриті дні», що проходила у Брюсселі у 2006 р., що Європа зобов'язана розповсюджувати свій досвід у сфері регіонального розвитку для інших частин світу. До нас звернулись декілька країн, які прагнуть встановити формальні відносини, в рамках яких може відбуватися діалог щодо регіональної політики. Мета полягає в просуванні обміну досвідом та інформацією. Це стосується Китаю, Росії та Бразилії, де вже проходить програма зустрічей на вищому рівні, семінарів і підготовчих курсів. У липні комісар з регіональної політики, Павел Самецьки, підписав у цій галузі нову угоду з Україною. Інтерес поза межами Європи є настільки сильним, що Генеральний директорат з регіональної політики вперше створив спеціальну групу (хоч і невелику) для організації діалогу щодо регіональної політики з країнами, які не входять до ЄС. Визнаючи політичну та практичну важливість цієї діяльності, у 2009 р. Європейський Парламент виділив фінансування для пілотного проекту під назвою «Посилення регіонального та місцевого співробітництва через просування регіональної політики ЄС на глобальному рівні». Це дозволяє Комісії та, зокрема, Генеральному директорату з питань регіональної політики організувати нові заходи зі співробітництва, до яких входять міжнародні конференції, програми обміну та підготовчих курсів, а також у спеціальному інформаційному матеріалі європейським і неєвропейськими мовами. У цьому новому буклеті «Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС?» описуються основні заходи та висвітлюються фундаментальні принципи, які розроблялися протягом останніх 20 років, а також визначаються ті аспекти, які можуть зацікавити регіони і економіки, що розвиваються, за межами Європи. Я сподіваюсь, що цей буклет буде для Вас корисним, і чекаю на майбутнє розширення нашого діалогу з країнами і регіонами поза межами Європи.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dirk Ahner', written in a cursive style.

Дірк Анер

Генеральний директор із регіональної політики
Європейська Комісія



Вступ

На глобальному рівні, поки Європейський Союз залишається центром зосередження значного багатства та економічного потенціалу, характер розвитку є дуже нерівномірним, а тому все ще залишаються значні соціально-економічні диспропорції, які збільшились після приєднання нових країн. Наприклад, до 2004 р. середньодушовий ВВП найбіднішого регіону складав дві третини (67%) середньодушового ВВП ЄС. Після вступу десяти нових країн-учасників середньодушовий ВВП у найбіднішому регіоні складав менше третини (28%) середньодушового ВВП ЄС. І знов-таки, 43% обсягів виробництва в ЄС припадають лише на 14% території ЄС – географічний п'ятикутник, де виробляється продукція з високою доданою цінністю, який утворюють Лондон, Гамбург, Мюнхен, Мілан і Париж (де проживає приблизно третина населення цієї території). Люксембург, що є найбагатшою країною-учасником за середньодушовим доходом, тепер в сім раз багатше за найбіднішу країну, Румунію, а на регіональному рівні відмінності є ще більшими. Це не набагато відрізняється від показників, які спостерігаються в Китаї та Індії. В обох останніх країнах регіон з найвищим середньодушовим ВВП в сім разів випереджає найменш розвинений регіон за рівнем ВВП. У Китаї більше 60% ВВП виробляється лише на 4% території.

Європейська політика регіонального розвитку базується на політичному принципі, згідно якого багатші країни і регіони мають забезпечувати солідарність з біднішими країнами і регіонами, а також на економічному принципі, згідно якого нижчі обсяги виробництва в бідних країнах-учасниках і регіонах, або країнах і регіонах з високими рівнями безробіття є втратою потенціалу та можливості для Європейського Союзу в цілому. Інвестування в сучасну інфраструктуру та інноваційну діяльність, краща освіта і професійна підготовка для людей у слабких регіонах відкривають цінні нові ринки та розширюють економічний потенціал всіх країн-учасників. У той же час, політика наближення допомагає підтримувати консенсус на фоні ключових історичних досягнень ЄС, зокрема створення єдиного ринку і впровадження єдиної валюти, євро, що використовується тепер (за станом на 2009 р.) у 16 країнах-учасниках.

Регіональний розвиток є процесом, що потребує дієвих та ефективних інститутів, вимагаючи тісної співпраці між урядами, бізнес-організаціями і соціальними групами на кожному рівні. Європейська регіональна політика орієнтована на перетворення проблем на можливості.

Деякі з ключових досягнень регіонального розвитку в Європі можна побачити в модернізації і розвитку транспортної мережі. Сьогоднішні транспортні мережі вказують на шлях до усталеної, ефективної і безпечної мобільності, покращуючи доступ до всіх регіонів. Розглядаючи ці інвестиції у контексті більш широких зусиль, спрямованих на покращення економічного розвитку і конкурентоспроможності, регіональна політика ЄС намагається забезпечити, щоб ці мережі надавали регіонам шанс не лише імпортувати, а й експортувати.

Ось чому програми з розробки політики наближення завжди є інтегрованими програмами. Інші принципово нові події відбувались в екологічних програмах, де інноваційні та ефективні технології використовуються в якості джерела економічного зростання, а також у сфері збереження природних ресурсів і попередження непоправної екологічної шкоди.



Комісар Хюбнер і пан Геддель Віейра Ліма, міністр національної інтеграції Бразилії, підписали меморандум про взаєморозуміння між Європейською Комісією та Бразилією з питань співпраці в рамках регіональної стратегії, Бразилія, 29 листопада 2007 р.

Принципи регіонального розвитку перевірялись та неодноразово удосконалювались протягом багатьох років, щоб можна було розробити різноманітні стратегії, спрямовані на розв'язання економічних і соціальних проблем, а також досягнення екологічних цілей. Успіх цієї політики базується на партнерствах в рамках ЄС, плануванні та належному управлінні. У разі застосування цих принципів управління програмами розвитку може здійснюватись децентралізовано.

Саме цей досвід створює основу для дискусій з іншими частинами світу, де вирішуються схожі проблеми.

Історія Європейського регіонального розвитку

Зрозуміти минуле, щоб створити сучасне

Починаючи з процесу Європейської інтеграції та, особливо, з кожним подальшим його розширенням, існували широкі диспропорції між країнами-учасниками та регіонами. В рамках перших моделей європейських регіональних інвестицій ресурси спрямовувались на великомасштабні інфраструктурні проекти, зокрема транспортні мережі та комунальні служби. Бажання на рівні ЄС фінансувати проекти, які виходили за межі окремих регіонів, було практичним проявом солідарності при побудові Європейського Союзу.

Ці проекти по суті фінансувалися в національних межах; при цьому не існувало загальноєвропейського бачення регіональних проблем, а, отже, і регіональної політики співтовариства як такої.

Після цього почали визнавати, що стратегії повинні мати більш комплексний характер, щоб сприяти усталеному економічному зростанню та зайнятості у слабких регіонах. Інфраструктура продовжувала залишатися важливою, проте також існувала потреба в інвестиціях у дослідження, інновації, професійну підготовку, розвиток маркетингу тощо. У ці роки були розроблені багато інноваційних програм. Це також підтвердило рішучість ЄС здійснювати інвестиції в людей в рамках професійної підготовки і розуміння мінливих вимог на ринку праці, приймаючи до уваги розвиток технологій.

Протягом 1990-х років зростало усвідомлення необхідності боротися з екологічними наслідками економічного зростання. Політика наближення також мала зближувати теперішнє і майбутні покоління. Регіональні політики мали забезпечувати, щоб зростання виробництва і робочих місць не суперечило інтересам збереження довкілля, а бізнес та інші економічні суб'єкти мали безпосередньо відповідати за нанесену ними шкоду. Таким чином, принцип «забруднювач сплачує» був втілений на законодавчому рівні, а також в умовах надання фінансової підтримки в рамках європейських регіональних програм.

1990-ті роки відомі як ера, коли у результаті тривалого періоду економічної реструктуризації, соціальні диспропорції між групами населення ставали більш очевидними, що негативно впливало, зокрема, на маргінальні групи. Щоб не заважати досягненню наближення, необхідно було боротися із соціальною ізоляцією.

Результатом було доопрацювання регіональної політики, визнаючи при цьому, що нерівний доступ до можливостей руйнуватиме процес зростання. Європейські політичні діячі приймали закони, орієнтовані на подолання соціально-економічних проблем, намагаючись забезпечити краще співвідношення витрат та якості і допомагаючи ЄС долати різноманітні економічні і соціальні ситуації після розширення. Інтегровані програми забезпечували зростання і формування нових вмінь, одночасно прагнули залучити місцеві громади, захистити і покращити середовище їх проживання.

Сучасна модель ЄС для інтегрованого регіонального розвитку

→ ЗАГАЛЬНА КАРТИНА

Сьогодні регіональна політика має три основні напрямки. По-перше, робиться наголос на сприянні економічному наближенню, щоб допомогти менш розвиненим регіонам (які розташовані в основному в нових країнах-учасниках) зменшити своє відставання від більш розвинених країн. По-друге, реалізуються широкі заходи, спрямовані на покращення регіональної конкурентоспроможності і зайнятості. Третя категорія стратегій спрямована на сприяння співпраці між регіонами і країнами, щоб зменшити економічне значення національних кордонів.

Також існують три основні джерела фінансування, які були створені у різні часи протягом розвитку ЄС. Фонд європейського регіонального розвитку (European Regional Development Fund, ERDF) зосереджується, в основному, на ініціативах, пов'язаних з економічним зростанням, зайнятістю і конкурентоспроможністю, включаючи інвестиції в інфраструктуру. Фонд наближення зосереджується на транспортній та екологічній інфраструктурі, включаючи відновлювальні джерела енергії. По-третє, фінансування в рамках Європейського соціального фонду спрямовується на інвестиції в людський капітал у сфері освіти і професійної підготовки.

Зменшення економічного значення національних кордонів за рахунок співпраці між регіонами та країнами.



Основні цілі сучасної регіональної політики

→ ФОРМУВАННЯ КОНКУРЕНТНИХ ПЕРЕВАГ ПО ВІДНОШЕННЮ ДО РЕШТИ СВІТУ

Підтримка зростання в рамках Лісабонської стратегії

В рамках так званої Лісабонської стратегії у 2000 р. була досягнута згода щодо того, щоб економічне зростання і створення робочих місць стали найвищим пріоритетом політики ЄС. Міністри ЄС затвердили цю стратегію, плануючи зробити ЄС найбільш конкурентоспроможною та динамічною економікою світу, що базується на знаннях. Вона включала графік перегляду стратегій різних секторів і контролю за ними, щоб забезпечити подальший рух ЄС до конкурентоспроможних рівнів зайнятості, економічного зростання і видатків на дослідження (серед іншого) до 2010 р.

У 2005 р. був зроблений новий наголос на сприянні інноваціям разом з пріоритетами зростання і створення робочих місць, що поставило регіональну політику у центр зусиль, спрямованих на покращення конкурентоспроможності ЄС. Збільшення рівнів інновацій є фундаментальним фактором, що допомагає європейським компаніям, а по-друге – покращувати можливості продуктивної зайнятості європейців.

Регіональна політика більше не розглядається як механізм допомоги регіонам у досягненні середніх показників по ЄС (що, втім, не втратило свою важливість). Конкуренція все більше відбувається між регіонами світового ринку і успішними регіональними економіками, які стають реальними гравцями у глобальних виробничих мережах.

«Регіональна політика ЄС тепер представляє собою політику, що визначає та орієнтується на можливості для майбутнього, мобілізуючи недостатньо використаний потенціал, а не виплачуючи компенсацію за проблеми минулого».

Реформування процесу розробки і реалізації стратегії для регіонів

Регіональна політика ЄС представляє собою постійний процес перегляду і корегувань, щоб забезпечити його доцільність у мінливому світі. Остання реформа, що мала місце у 2006 р., базувалася на чотирьох основних напрямках: розвиток «економіки знань»; децентралізація більшого обсягу відповідальності за управління та фінансовий контроль на користь країн-учасників і регіонів; процедури спрощення і прискорення; розвиток потенціалу кожного європейського регіону та водночас зосередження на ресурсах найслабших.

Вирішення проблем зміни клімату і усталеності

Усталеність (тобто досягнення певного балансу між економічними, соціальними та екологічними пріоритетами) протягом тривалого часу вважалась провідним принципом політики регіонального розвитку ЄС. Розглянемо основні чотири способи спрямування регіональної політики на розв'язання екологічних проблем: шляхом здійснення безпосередніх інвестицій в екологічну інфраструктуру, зокрема водоочисні споруди; забезпечуючи проведення Стратегічної екологічної експертизи (Strategic Environmental Assessments, SEAs) для відповідних програм; забезпечуючи оцінку екологічного впливу при підготовці всіх основних проектів; стимулюючи участь представників екологічних груп та агенцій у розробці програм та контролі за ними. Загальний обсяг європейської підтримки екологічних інвестицій (прямих і непрямих) у 2007-2013 рр. складає 105 млрд. євро, або 30,4% загального обсягу фінансування.

Зміна клімату є не лише основним викликом, але й можливістю для бізнесу. Різноманітність ландшафтів і клімату серед країн-учасників є вражаючою. Тоді як 7% населення проживає у регіонах з ризиком регулярних повеней, інші 9% проживають у місцях, де існує загроза посухи.



Фінансування боротьби проти кліматичних змін

Регіональні програми спрямовані на збалансований підхід, що забезпечує захист наших природних ресурсів через поновлювальні та альтернативні джерела енергії (включаючи повітря, енергію сонця і біомаси), та розробку сучасних технологій, які надають європейським компаніям комерційні переваги порівняно з їх зарубіжними конкурентами. Розумні інвестиції в екологічно усталені технології можуть дозволити Європі досягти своїх цільових показників щодо викидів і модернізувати свій виробничий потенціал. Останні інновації в рамках окремих програм включали здійснення екологічного аудиту з метою забезпечення нейтральності остаточного впливу викидів вуглецю.



Інвестиції в транспорт для швидкого економічного розвитку

Використання регіональних і місцевих ресурсів та вмінь

Джерелом інновацій часто стають невеликі компанії, які добре знають місцеву ситуацію, проте ще більші вигоди можуть бути забезпечені у результаті широкої співпраці, у т.ч. в рамках відповідних мереж. Ініціатива «Регіони за економічні зміни» (The Regions for Economic Change initiative, RfEC) стимулює місцеві і регіональні мережі у державному і приватному секторах до обміну передовим досвідом і практиками в якості способу дослідження і впровадження змін. Ініціатива «Регіони за економічні зміни» була створена Європейською Комісією у 2006 р., вона має покращити здатність міжрегіональних і міських мереж перевіряти новітні стратегічні ідеї, а потім швидко інтегрувати їх у регіональні стратегічні програми.

→ НАБЛИЖЕННЯ

Співпраця країн-учасників на всіх рівнях

Сутністю членства в ЄС є більше політичне та економічне наближення країн. Визнаючи наявність різноманіття, ЄС намагається використовувати нові можливості через наближення місцевих громад. Багато проблем не можна обмежити стандартними адміністративними кордонами (на національному або регіональному рівнях), а тому вони часто вимагають скоординованої, спільної реакції декількох регіонів або країн, що потребує нових форм співпраці. У 2008 р. Комісія видала новий документ для обговорення проблем територіального наближення, де стверджувалось, що територіальна різноманітність ЄС є сильною стороною, що може сприяти сталому розвитку ЄС в цілому.

Наближення країн-учасників через транспортні зв'язки

Близько 22% ресурсів політики наближення ЄС спрямовуються на інвестиції в транспортні проекти, що відображає великий внесок сучасних ефективних транспортних зв'язків і систем розподілу в економічний успіх і соціальний розвиток. Регіональні програми розробляються з метою досягнення амбіційних цілей можливостей забезпечення зв'язку у всіх сферах транспортної мережі. Вони забезпечують нові інвестиції в автомобільні шляхи, залізницю та морські

перевезення. Вони орієнтовані на усталені системи громадського транспорту у містах, створюючи для місцевих жителів кращі можливості для транспортного сполучення. Якщо ж країни не мають виходу до моря, то європейські регіональні програми надають унікальну можливість виходити за межі окремої країни та сприяти інвестиціям у транспортні мережі, що мають сенс з економічної точки зору.

Балансування між розвитком міст і сільських територій, що охоплює всі регіони незалежно від географічного розташування

В рамках програм європейського регіонального розвитку визнаються конкретні проблеми, які стоять перед містами і сільськими територіями, та пропонуються різні, але взаємопов'язані рішення.

“Регіональна політика ЄС тепер представляє собою політику, що визначає та орієнтується на майбутні можливості, мобілізуючи недостатньо використаний потенціал, а не виплачуючи компенсацію за проблеми минулого.”

Європейська програма URBAN Community Initiative була впроваджена у містах в середині 1990-х років з метою створення можливостей для інновацій у сфері розробки стратегій. Ці програми зосереджувались на сильних місцевих партнерствах у містах, що покращувало відповідальність на місцевому рівні та вирішувало проблеми, які мали негативний вплив на якість життя в містах. Вони доповнювались співпрацею в рамках мереж завдяки програмі 'URBACT'. З невеликого пілотного проекту ця методологія усталеного розвитку міст перетворилась на складову основної стратегії після 2007 р.



В сільській місцевості протягом тривалого часу застосовувався підхід до підтримки компаній і місцевих громад, де майбутні перспективи не можуть гарантуватися лише сільським господарством.

Одна з проблем стратегії покращення наближення територій полягає в забезпеченні адміністративних та інституціональних можливостей на необхідному рівні у відповідності з рівнями та масштабами, в рамках яких слід вирішувати проблеми. Відповідний територіальний масштаб може змінюватись від бідних районів міст до великого міста, від басейнів річок до гірських районів. З огляду на міркування загального характеру, існує очевидна потреба в більшому ступені послідовності між європейськими стратегіями, які мають територіальний вплив, включаючи саму регіональну політику і політики в таких галузях, як транспорт, сільське господарство, довкілля, зайнятість, а також конкуренцію і дослідження.

Демонстрація солідарності на фоні природних лих

Фонд солідарності ЄС, що був створений за ініціативою Комісії у 2002 р., надає країнам-учасникам і країнам-кандидатам допомогу з відновлення інфраструктури служби випадку серйозного природного лиха. Це одна з найбільш конкретних демонстрацій солідарності між країнами-учасниками у періоди гострої необхідності. Протягом 2004-2009 років Фонд 34 рази надавав фінансування 18 країнам-учасникам, а загальна сума коштів, наданих на надзвичайні заходи, складає 700 млн. євро.

→ ІНТЕГРАЦІЯ НОВИХ КРАЇН-УЧАСНИКІВ

Інтеграція через фінансову солідарність

В рамках переговорів, спрямованих на вступ до ЄС, країни можуть розраховувати на підготовчу допомогу, в залежності від своєї економічної ситуації. Така допомога відповідає моделі регіональної політики ЄС, підтримуючи економічний розвиток, покращення інфраструктури та адміністративних інститутів. У грудні 2005 р. 160 млрд. євро були виділені на програми регіонального розвитку у 12 нових країнах-учасниках на період 2007-2013 років. Це представляло майже трикратне збільшення порівняно з попереднім періодом та бюджетні надходження, еквівалентні 3,2% ВВП цих країн. Новим країнам-учасникам треба було багато працювати над розвитком своєї здатності ефективно витратити ці ресурси. Масштаби цього завдання є великими, хоча початкові результати вселяли певні надії.

Формування сильних адміністрацій/інститутів

Економічне зростання залежить не лише від інвестицій, але й також від механізмів ефективного управління програмами розвитку, приділяючи при цьому належну увагу ефективному управлінню державними ресурсами. У свою чергу, це створює потребу в працездатній і надійній адміністративній системі, а також прозорому правовому полі. Нова система реалізації регіональної політики ЄС у 2007-2013 роках включає підтримку конкретних програм лише з метою створення умов для адміністративної реформи та навчання державних службовців останнім управлінським методам.

Надання фінансування разом з технічною допомогою (JASPERS)

Одним із наступних механізмів надання допомоги новим країнам-учасникам є допомога на розробку ефективних програм та проходження всіх фінансових і технічних етапів перед затвердженням. JASPERS (сумісні заходи з підтримки проектів в європейських регіонах) – це можливості, які поєднують внески Європейської Комісії у формі фондів, щоб можна було залучати експертів та інший персонал Європейського інвестиційного банку (European Investment Bank, EIB) та Європейського банку реконструкції та розвитку (European Bank for Reconstruction and Development).



Візит службовців з відділу регіонального розвитку DG і відділу розвитку DG, їхня зустріч із селянами Сонг-Наба, Буркіна-Фасо, біля колодязя, що був побудований за підтримки ЄС.

→ ІНВЕСТИЦІЇ У ВІДНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІКИ

Європейська регіональна політика забезпечує життєво важливі інвестиції на місцевому та регіональному рівнях. Це особливо важливо на фоні рецесії, що почалась у 2008 р. Один з основних активів регіональної політики ЄС полягає в її гнучкості при адаптації до мінливих умов.

У контексті сучасного глобального економічного спаду усталеність економічного розвитку і потреба в далекоглядних стратегіях, які піддаються адаптації, ще не була такою очевидною. Європейська регіональна політика забезпечує стабільне, безпечне і адресне джерело фінансування, що може використовуватись для стимулювання відновлення економіки.

Використання гнучких та інноваційних форм фінансування для підтримки малого і середнього бізнесу

Регіональний розвиток в Європі отримує вигоди від широкого спектру різноманітних можливостей фінансування. Основними джерелами фінансування є Європейський фонд регіонального розвитку, Фонд наближення та Європейський соціальний фонд, проте існують й інші пов'язані засоби залучення капіталу та різних типів фінансування. Проекти (особливо ті, які здатні забезпечувати певні надходження) все більше фінансуються за рахунок комбінації грантів і позик або інших фінансових інструментів, зокрема участі у капіталі.

“Європейська регіональна політика забезпечує стабільне, безпечне і адресне джерело фінансування, що може використовуватись для стимулювання відновлення економіки.”

Jeremie (Joint European Resources for Micro and Medium Enterprises, тобто «Спільні європейські ресурси для малих і середніх підприємств») є механізмом, призначеним для керівників, щоб допомогти їм у складному завданні використання методів фінансового інжинірингу. Надаючи фінансування окремій фінансовій установі, зокрема Європейському інвестиційному фонду, органи управління можуть надавати регіону зовнішній досвід у фінансуванні розвитку бізнесу, зокрема позики, включаючи венчурний або початковий капітал.



Київ, Україна. Країна підписала меморандум про взаєморозуміння з Комісією у липні 2009 р.

Jessica (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, тобто «Спільна європейська підтримка усталених інвестицій у містах») є іншим механізмом фінансового інжинірингу, що працює у сфері програм з інтегрованого урбаністичного розвитку. Майже половина програм, які підтримуються ЄС протягом 2007—2013 рр., включають положення щодо діяльності, яка аналогічна програмі JESSICA – партнерству з Європейським інвестиційним банком і Банком Ради Європи. Орган управління надає власні ресурси, проте надалі може залучати додатковий позиковий або власний капітал з інших фінансових установ, які діють в рамках схеми Jessica, і також може отримувати вигоди від їх досвіду.

На створення механізму **Jasmine** (Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe, тобто «Спільні дії для підтримки мікрофінансових установ в Європі») надихнув проект, що був ініційований у перехідній країні (Бангладеш); цей механізм спрямований на надання невеликих позик людям, які через причини, пов'язані з освітою або відношенням до того чи іншого класу, не мають доступу до системи приватних банків.



Дослідження європейського досвіду

1. Критично важливими є Економічні рамкові умови.

З одного боку, європейський досвід чітко вказує на те, що рівні умови для бізнесу та інших економічних суб'єктів, що забезпечуються на європейському рівні в рамках єдиного ринку, є фундаментальними для успіху європейської економіки. Згідно другого спостереження, успішність стратегій зростання значною мірою залежить від їх взаємодії з окремими національними стратегіями (стратегії, пов'язані з конкретними секторами, податками, ринком праці). Ефективні макроекономічні умови та сприятливе мікроекономічне середовище (регуляторні умови, діловий клімат) є передумовами для ефективних стратегій допомоги відсталим регіонам. Якщо національні стратегії стимулюють регіони і надалі залишатися немобільними, то тоді розвиток є боротьбою з інстанціями вищого рівня.

2. Існує потреба в адаптованих стратегіях з комплексом відповідних заходів.

Досвід ЄС показав, як відповідні регіональні і місцеві знання є ключовим фактором для розуміння того, як забезпечити тривалий розвиток. Програми слід уважно адаптувати до потреб і прагнень відповідного регіону. Існує велика кількість потенційних заходів, які можна провести, а тому життєво важливо забезпечити необхідну комбінацію з самого початку.


Хоча престижні інвестиційні проекти займають своє місце і можуть бути важливою відправною точкою, або ж навіть каталізатором майбутніх вигод. Досвід ЄС скоріше підтримує ту точку зору, що найважливішим фактором економічного зростання є інвестиції та інновації у невеликих і середніх компаніях.

3. Важливість стабільних бюджетів і узгодженого складання програм

Не можна переоцінити важливість семирічного бюджету Європейського Союзу для успіху регіональної політики. Це забезпечує стабільність сприяння інвестиціям у довгострокові проекти у відповідності із стратегічним баченням, що є відносно захищеним від мінливого політичного середовища.

4. Потреба у міжнародній співпраці

Стимулювання транскордонної, транснаціональної і міжрегіональної співпраці (що є одним із елементів регіональної політики ЄС з її початку) забезпечило значні переваги. З одного боку, здатність сприяти розвитку конструктивних контактів між регіонами через зовнішні кордони ЄС допомогла багатьом країнам-кандидатам підготуватися до виконання обов'язків, пов'язаних з членством в ЄС, а також допомогла переконати населення у певних вигодах у результаті членства в ЄС. З іншого боку, співпраця між регіонами через внутрішні кордони ЄС посилила відносини між іноді відносно поділеними або ізольованими територіальними громадами, що найсильніше простежується у мирному процесі у Північній Ірландії. Здатність об'єднувати регіони декількох країн, які характеризуються спільними проблемами (зокрема, в регіоні Балтійського моря), все більше стимулює застосування практичного і конструктивного підходу щодо спільної концепції.



Регіональна стратегія займає центральне місце в роботі з покращення конкурентних позицій ЄС.

Створення ефективних транспортних мереж – один із найвиразніших прикладів тієї частини політики, в якій наднаціональна концепція по суті виходить за межі кордонів між країнами.

5. Економіка агломерацій та урбанізація

В Європі (як і в інших регіонах) урбаністичні агломерації (або території великих міст) розглядаються в якості ключових факторів економічного зростання. Європейський досвід демонструє змішаний просторовий вплив економічної концентрації. Європа, з її відносно високою щільністю населення і високими цінами на землю, оскільки стикається з такими проблемами, як перенаселення, забруднення і злочинність. Особливо в розвинених економіках економічні вигоди урбанізації слід порівнювати з витратами, пов'язаними з відповідними проблемами.

6. Роль невеликих і середніх міст та місцевих центрів

Європа переконала, що факторами зростання є не лише великі міста. Досвід регіональної політики в Іспанії та інших країнах демонструє важливість поєднання в контексті невеликих і середніх міст (поліцентричний розвиток), а також роль місцевих центрів у сільській місцевості. Роль середніх міст полягає у з'єднанні великих і малих міст та віддалених сільських територій; середні міста також відіграють важливу роль у сприянні інтеграції, зв'язкам та економії від масштабу. Вони також відіграють важливу роль у стримуванні депопуляції сільських територій.



Ронні Холл, директор з питань інформації, комунікацій і взаємостосунків з країнами, які не є учасниками ЄС, зустрічається з вибраним президентом Парагвая, Фернандо Луго, в Асунсьйоні в червні 2008 р.

7. Ініціативи у сфері місцевої зайнятості та формування потенціалу

Місцевий розвиток грає ключову роль у стимулюванні економічного зростання у відсталих регіонах. Також існує серйозний інтерес до зменшення бідності, а фокус уваги перемістився до ролі зайнятості у зменшенні ризику бідності.

Крім того, Європа характеризується відносно низькою географічною мобільністю працівників. Таким чином, ми опинились у ситуації, в якій існує відносно сильний консенсус щодо потреби сприяти ініціативами у сфері місцевої зайнятості та формування потенціалу, щоб відсталі регіони змогли скористатися перевагами можливостей забезпечення зв'язків з основною економікою.

“Успішні стратегії розвитку мають «належати» уповноваженим групам людей на кожному рівні.”



8. Сильна інституціональна підтримка

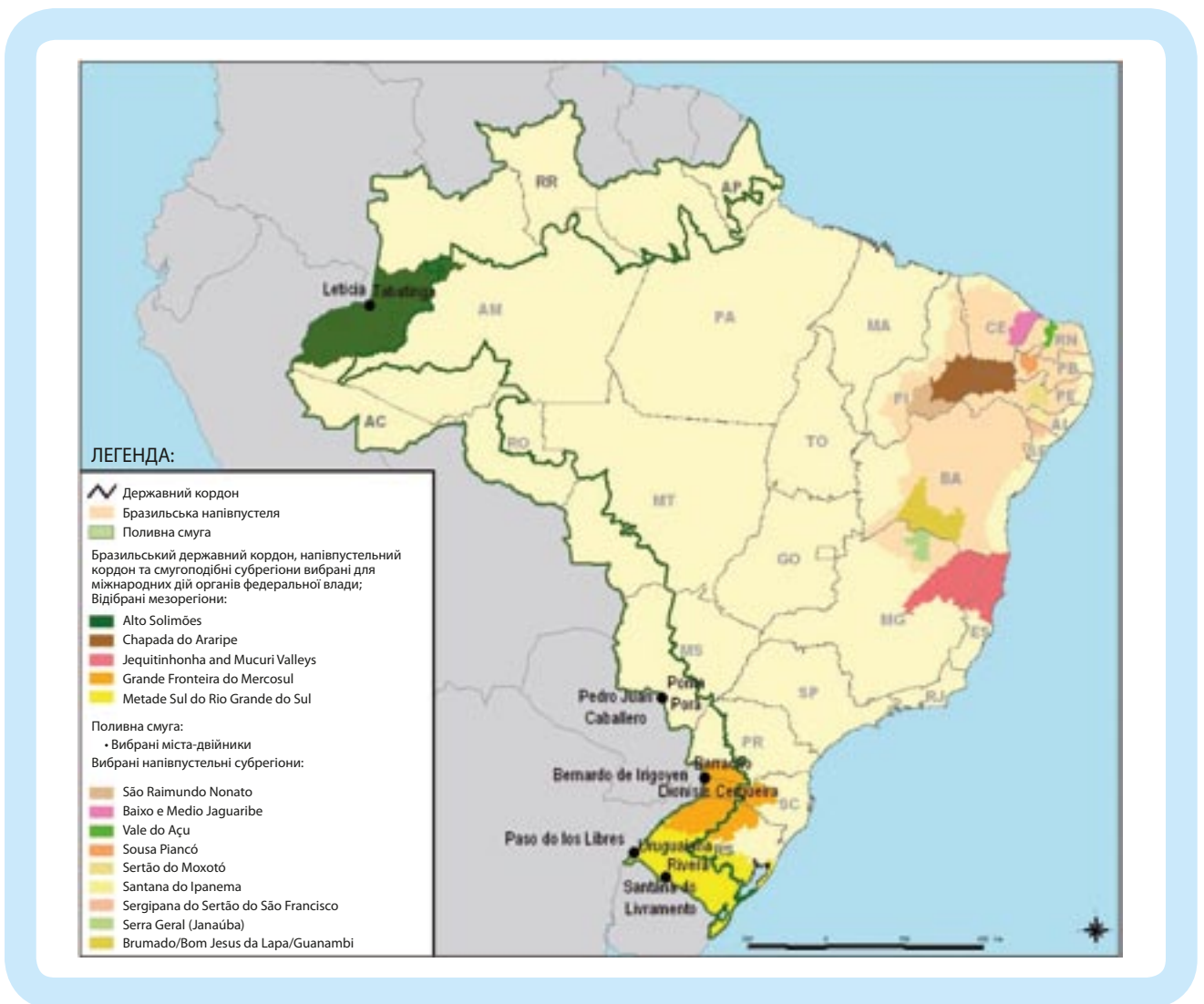
Потреба в сильних інститутах збільшувалась з кожним подальшим кроком на шляху розширення ЄС. Широке різноманіття економічних переваг, добробуту і соціальних тенденцій, природне середовище, культурна та етнічна спадщина... посилюють виключно різноманітний союз у географічному сенсі.

Таким чином, регіональний розвиток ЄС виявив потребу в сильному інституціональному лідерстві на всіх рівнях, що вимагає поваги до всіх частин суспільства. На рівні ЄС мають існувати ефективна політична система, обґрунтований економічний аналіз і стратегічне планування, а також технічний досвід, щоб орієнтувати менеджерів проекту «на місцях». На національному рівні інститути мають бути добре скоординованими.

9. Багаторівневе управління

Успішні стратегії розвитку повинні мати «власників» на кожному рівні. Європейська політика наближення керується таким чином, щоб максимізувати вертикальну та горизонтальну інтеграцію. В рамках системи вертикального управління різні рівні європейського, національних, регіональних та місцевих урядів стимулюються за допомогою системи розробки планів і програм, яка розвивалася протягом багатьох років з метою забезпечення обміну інформацією та руху в одному напрямку для забезпечення вигод на місцях. В рамках системи горизонтального управління компанії, соціальні групи і громадянські організації беруть активну участь у цьому процесі та діяльності органів управління. Це означає, що вони мають можливість впливати на стратегію розвитку і формувати її у власних секторах та сферах.

“Програми слід уважно адаптувати до потреб відповідного регіону.”



В якому ступені цей досвід може стати натхненням для неєвропейських країн?

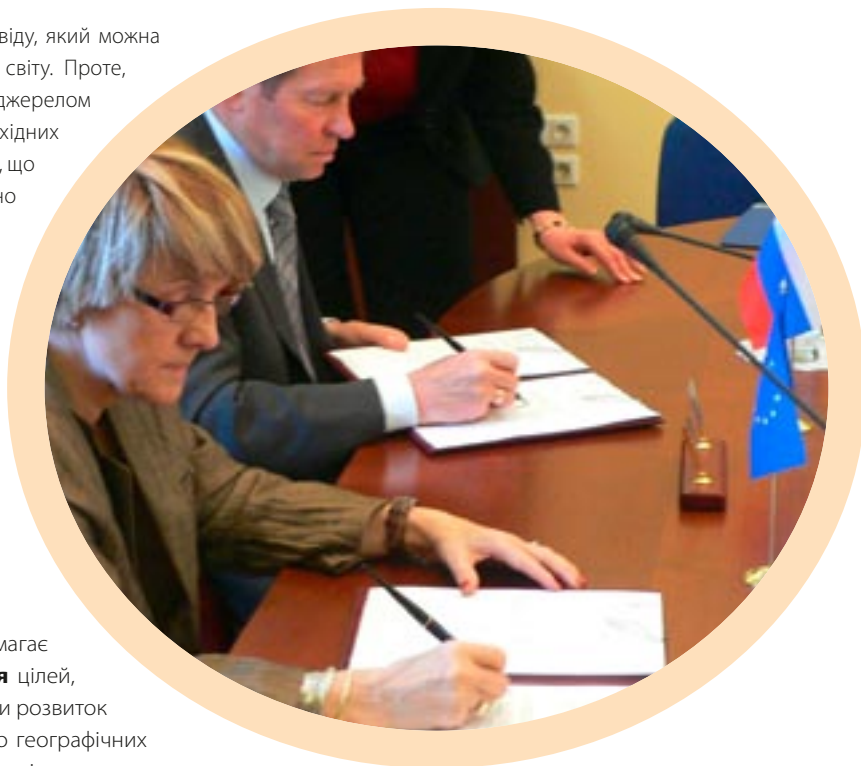
Складно зробити висновки з європейського досвіду, який можна застосовувати безпосередньо в інших частинах світу. Проте, деякі аспекти нашого досвіду можуть стати джерелом натхнення. Диспропорції у деяких перехідних економіках є набагато більшими, ніж диспропорції, що є характерними для Європи. Крім того, порівняно з недостатньо розвиненими регіонами в інших частинах світу, відсталі регіони Європи, зокрема завдяки єдиному ринку, мають тенденцію до більшої інтеграції у світову економіку.

Висновки

Один із способів використання досвіду ЄС у сфері регіональної політики полягає в спробі виділити з цього досвіду важливі питання або проблеми, які слід було врахувати при розробці стратегії та управлінні нею протягом останніх 20 років. Нижче наведемо десять таких міркувань.

→ По-перше, регіональна політика вимагає **довгострокового стратегічного бачення** цілей, які необхідно досягти. Вони можуть включати розвиток ключових секторів, зокрема транспорту, або географічних територій, наприклад коли політика ЄС надає пріоритет менш розвиненим територіям. Програми ЄС характеризуються як секторним, так і географічним підходами. Що стосується транспорту, то варто зазначити, що пріоритет надавався проектам, які сприяють реалізації транс'європейських мереж, транспортній стратегії з метою забезпечення сполучення на території ЄС, що визначається країнами-учасниками.

→ По-друге, має існувати **об'єктивний, або «неполітичний» метод залучення і розподілу ресурсів**. Іншими словами, має бути зрозуміло, як залучаються і розподіляються гроші в рамках програм або регіонів. Це має обґрунтуватися статистичними показниками; таким чином, реалізація регіональної політики передбачає існування статистичної служби та відповідні інвестиції. Одне з питань, яке було центральним для європейських дебатів щодо відповідних стратегій, полягало у виборі між виключним та всеохоплюючим підходом до бенефіціарів. Сьогодні в політиці ЄС застосовується всеохоплюючий підхід до бенефіціарів, коли всі регіони мають право претендувати на певну форму підтримки, але в той же час мав місце дуже високий рівень концентрації ресурсів на менш розвинених регіонах.



Комісар Хюбнер і пан Володимир Яковлев, міністр регіонального розвитку Російської Федерації, підписують меморандум про взаєморозуміння між Європейською Комісією та Російською Федерацією з питань співпраці в рамках регіональної стратегії, Москва, 23 травня 2007 р.

→ По-третє, ми побачили, що система, яка поєднує **спільне фінансування і партнерство**, посилює **права власності**. Органи управління, які поєднують широкий спектр інтересів, також мають покрити від 15 до 50 відсотків витрат, пов'язаних з конкретними проектами, за рахунок місцевих (державних або приватних) джерел. Немає сенсу в тих проектах, які нав'язуються органами вищого рівня, тому проекти дійсно належать громаді, яка отримує від них користь.

→ По-четверте, важливо відділяти **правове поле, що встановлює широкий спектр правил, які регулюють впровадження стратегії, від окремих рішень по проектах**. В ЄС це є результатом інституціональної архітектури, в рамках якої політичний рівень, країни-учасники та Європейський Парламент обирають правову основу, тоді як право вибору проектів делегується органам управління на національному і регіональному рівнях, які є відокремленими від європейського інституціонального рівня.



- По-п'яте, слід прийняти рішення щодо **підтримки інтегрованих програм** (тобто підтримки пов'язаних дій у сферах інфраструктури, людських ресурсів і розвитку бізнесу) або **підтримки окремих проектів**. Сьогодні ЄС працює в обох цих напрямках в рамках різних фондів. Можна сказати, що інтегровані програми потребують більшого інституціонального потенціалу на регіональному рівні. Відповідно, коли інституціональний потенціал вважається слабким, можна рекомендувати почати з проектного підходу.
- По-шосте, існує проблема залежності від грантів, або від **комбінації грантів і форми підтримки з відшкодуванням**. Політика ЄС рухається у напрямку до збільшення обсягів допомоги, яку необхідно повертати, намагаючись збільшити рівень наявних ресурсів, створити додаткові стимули щодо забезпечення ефективності з боку бенефіціарів, а також додаткового досвіду, що надається банками і сектором фінансових послуг.
- По-сьоме, сьогодні в ЄС визнається, що наявність **адекватного формального і неформального інституціонального потенціалу** є критично важливою для успішного управління програмами. Сюди входять можливості в таких сферах, як фінансовий менеджмент і контроль, планування економічного розвитку, а також ідентифікація і мотивація відповідних партнерів. Питання можливостей закладів – це окреме важливе питання для успішного впровадження програм для сусідніх країн, які включають поєднання адміністративних структур, що можуть мати обмежений досвід співпраці.
- По-восьме, **моніторинг та оцінка** дій є необхідною для того, щоб можна було продемонструвати створену цінність для бенефіціарів і платників податків. Це вимагає включення технічного потенціалу в управління програмами, хоча деякі спеціальні завдання, зокрема макроекономічне моделювання, можуть виконуватись дослідницькими установами або університетами.
- По-дев'яте, важливим в ЄС є питання **обумовленості** програм. Основні умови отримання підтримки ЄС включають: повагу до відкритих ринків в ЄС (правила конкуренції за державну допомогу, правила відкритих державних закупівель); повагу до екологічної політики і правил; повагу до принципу рівних можливостей; підхід, що базується на партнерстві і демократії. В ЄС невиконання вищезазначених умов часто призводило до застосування фінансових санкцій.



15 травня 2006 р. підписано меморандум про взаєморозуміння з Китаєм з питань обміну інформацією й передових практик щодо розробки та впровадження стратегії наближення.

- По-десяте, **прозорість** процесу реалізації стратегії і програми розглядається як важлива складова ефективного управління у XXI сторіччі. Відповідно, ефективні комунікаційні та інформаційні системи мають бути включені в процеси управління програмами, наприклад для того, щоб вказувати на проекти, яким була надана допомога, результати моніторингу та оцінку, а також пояснення для потенційних бенефіціарів щодо того, як отримати державну допомогу.

Загальні проблеми

Регіони світу мають багато спільних проблем. Маючи намір об'єднати ресурси і досвід, у 2006 р. ЄС вирішив створити партнерства у формі «меморандумів про взаєморозуміння» з декількома країнами, які не входять до ЄС. Чотири Меморандуми про взаєморозуміння у сфері регіональної політики були укладені з Китаєм, Росією, Бразилією і (з липня 2009 р.) з Україною. Вони базуються на європейському досвіді зменшення регіональних диспропорцій, покращення управління і створення динамічних стратегій, в основу яких покладені місцеві інформаційні мережі. Аналогічним чином, ЄС також проводить регулярний діалог з приводу цих питань з іншими групами країн за межами групи ЄС-27, зокрема ASEAN (Асоціація країн південно-східної Азії), країн Центральної Америки або Західноафриканський економічний і валютний союз (франц. скороч. УЕМОА).

У травні 2009 р. Генеральний директорат з регіональної політики організував (під керівництвом Данути Хебнер, колишнього комісара з регіональної політики) конференцію в Брюсселі на тему «Регіональне управління у глобальному контексті». Будучи першою подією такого роду, конференція зібрала президентів європейських регіонів і представників широкого спектру неєвропейських країн. Комісар Хебнер зазначила: «У всьому світі країни мають схожі проблеми, серед яких глобальна економічна криза займає далеко не останнє місце, проте також існують проблеми старіння населення, ризику зміни клімату і занепокоєності щодо енергетичної безпеки. В Європейському Союзі ми розвиваємо партнерства з країнами за межами ЄС, що створює певні вигоди для обох сторін».

Сьогоднішні виклики означають, що ми маємо мислити глобально та діяти локально. Основні виклики, з якими стикаються регіони світу, мають сильний «територіальний» вимір, що вимагає відповідних дій на місцевому і регіональному рівнях. Невірно вважати, що Європейський Союз може знайти рішення для цих проблем, якщо він діятиме один. Саме тому, на нашу думку, діалог з країнами, що не входять до ЄС, є таким важливим і відповідає всім нашим інтересам.

Де можна отримати більше інформації

Більш детальну інформацію (у т.ч. історичну) про регіональну політику та країни, що не входять до ЄС, можна знайти за допомогою наступних Інтернет-посилань.

DG REGIO – сайт, присвячений міжнародним справам

http://ec.europa.eu/regional_policy/international/index_en.htm

Огляд сучасної регіональної політики – «Працюючи для регіонів»

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_en.pdf

Вплив регіональної політики у 2004-2009 роках

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/impact/pdf/legacy_2009_en.pdf

Додаткові статистичні показники і тренди

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6_en.htm

Історія регіональної політики

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf

Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС?

Застосування принципів та обмін досвідом

Регіональна політика Європейського Союзу розвивалась та удосконалювалась протягом останніх десятиріч, щоб досягти широкого спектра цілей. У цій брошурі надається короткий огляд основних аспектів регіональної політики ЄС та досліджується, як можна поділитися цим досвідом з регіонами за межами ЄС. Обмін інформацією про способи вирішення глобальних проблем є вигідним як для ЄС, так і для його сусідів.

European Commission, Головне управління регіональної політики

Unit B.1 - Communication, Information and Relations with Third Countries

Raphaël Goulet

Avenue de Tervuren 41, B-1040 Brussels

Fax (32-2) 29-66003

E-mail: regio-info@ec.europa.eu

Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm



Офіс публікацій

ISBN 978-92-79-13267-4

