

Соціальні й економічні диспропорції в межах Європейського Союзу дуже значні. Серед структурних проблем домінує регіональна нерівновага, котра відображається в різницях у рівнях доходів між регіонами ЄС та в значних проблемах у сфері зайнятості, що означає різницю в рівні споживання, а також можливостях інвестування. Поряд із регіональними відмінностями в межах окремих держав виступають значні диспропорції в рівнях господарств тих країн.

14.3. Формування та розвиток регіональної політики

Дефініція регіональної політики досить ґрунтовно опрацьована в працях вітчизняних і зарубіжних дослідників, котрі, виходячи із суті поняття політики взагалі, пропонують загалом подібні означення. Термін «політика» пояснюють як скеровану децидуючим осередком сформалізованої суспільної групи діяльність щодо реалізації окреслених цілей за допомогою окреслених заходів⁷⁴⁶. Загалом галузева політика скерована на досягнення трьох головних цілей. По-перше, забезпечення можливостей вибору засобів суб'єктом політики. По-друге, протидія стихійності суспільно-господарського розвитку й, по-третє, забезпечення соціальної ефективності⁷⁴⁷.

Відповідно, у широкому розумінні регіональна політика – це, по-перше, державна політика господарського використання території. Цілями в цьому сенсі є редукція відмінностей між різними регіонами, гармонійне розміщення продуктивних сил у регіонах, формування інфраструктури в інтересах країни. По-друге, у специфічному сенсі, регіональна політика зосереджена на допомозі регіонам та на ініціативах держав чи інтеграційних об'єднань у галузі регіонального розвитку. По-третє, це регіональна технологічна політика, орієнтована на розвиток інноваційних можливостей у регіональних продукційних системах⁷⁴⁸.

Загалом регіональна політика – це система заходів, спрямованих на врегулювання розвитку регіонів заради досягнення заданих цілей⁷⁴⁹. А регіональна політика ЄС найкраще може бути означена як тематично

⁷⁴⁶ Opalek K. Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki / Opalek K. – Warszawa, 1983.

⁷⁴⁷ Łączkowski W. Budżetowe i kredytowe metody kształtowania decyzji / Łączkowski W. – Warszawa : PWN, 1978. – S. 40.

⁷⁴⁸ Matteacceoli Andrée. Sposoby finansowania polityki regionalnej w problematyce środowiska innowacyjnego / Andrée Matteacceoli // Studia regionalne. – Nr 1/95. – Poznań : Wyd. AE, 1995. – S. 64.

⁷⁴⁹ Луцишин П. В. Територіальна організація суспільства (основи теорії) : навч. посіб. / Луцишин П. В., Клімонт Д., Луцишин Н. П. – Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2001. – С. 222.

впорядкована, визначена децидуючим осередком діяльність, що має на меті за допомогою комплексу правових і фінансових інструментів усунення диспропорцій в економічному та соціальному розвитку регіонів у ЄС, а також забезпечення зрівноваженого зростання всіх його територій зі збереженням внутрішньої господарської й соціальної єдності⁷⁵⁰.

У євроінтеграційному контексті регіональна політика найчастіше трактується як сукупність заходів держави стосовно свідомого впливу на соціально-господарський розвиток регіонів країни⁷⁵¹. У преамбулі Римського договору (ЄЕС) піднято питання про потребу зменшення різниці між окремими регіонами, а також ліквідації запізнення в розвитку менш розвинених регіонів. Після Маастрихту регіональну політику включено до Договору та формально визнано її як одну з важливих частин зміцнення господарства Товариства (ст. 2, 3 і 158–162 Договору про ЄС).

Потрібно зауважити, що поняття регіональної політики ЄС змінювалося з часом і надалі еволюціонує. До середини 1970-х вона проявлялась у національному вимірі (окремих держав) – як ціль та продукт, насамперед національних влад⁷⁵². Складова частина спільноти мала декларативний характер. Після утворення Європейського фонду регіонального розвитку й Комітету регіонів, а в основі – після концентрації інструментів регіональної політики на спільнотовому рівні значно зростає ефективність та значення власне загальносоюзного масштабу регіональної політики. Віхами на шляху до сучасної регіональної політики стали реформи структурних фондів у 1988 і 1993 рр., у результаті яких значно зросли можливості впливу союзних влад і водночас під іншим кутом проявилися завдання національних,

⁷⁵⁰ Rudnicki M. Polityka regionalna Unii Europejskiej. Zagadnienia prawno-finansowe / M. Rudnicki. – Poznań : Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej. – S. 30.

⁷⁵¹ Polityka gospodarcza. Redakcja naukowa Bolesław Winiarski wyd. drugie. – Warszawa : Wyd. Naukowe PWN, 2000. – S. 340.

⁷⁵² Перші кроки у сфері регулювання розвитку регіонів були здійснені ще в середині XIX ст. Основу регіональної політики складало співвідношення «центр-периферія». У 30-ті роки XX ст. (після кризи 1929–1933 рр.) важливість і необхідність вивчення проблем регіонального розвитку економіки не викликала сумніву. Програми розвитку регіонів отримали найбільше розповсюдження у Великобританії та США. Наприклад, у Великобританії в 1933 р. для проведення антикризової політики держави були виділені «спеціальні райони», оскільки скорочення виробництва спостерігалось у сфері традиційних галузей промисловості та деяких аграрних районах. Період 40–50-х рр. характеризувався також спадом виробництва, передусім у традиційних галузях виробництва, унаслідок післявоєнної економічної кризи (Нова Англія, Ельзас, Лотарингія, північні райони Франції та ін.), що спонукало уряди до активного освоєння також слаборозвинених районів (http://www.i.u.ru/biblio/arhiv/books/utkin_gos_i_region_upr/2.asp).

регіональних і локальних адміністрацій. Причому реальний стан регіональної «текстури» досить динамічний. Прикладом радикального порушення регіональної рівноваги середини 90-х стає приєднання до ЄС 13 нових держав зі своїми, звісно, регіонами. Фактично визріло підґрунтя для редефініції ролі регіональної політики ЄС у цілому. Тобто можна стверджувати, що остаточного вигляду набула сьогодні лише концепція регіональної політики Союзу, яка передбачає координацію союзного й національного рівнів, засновану на засадах партнерства у функціонуванні структурних фондів.

Регіональний напрям займає важливе місце в гроні політик Європейського Союзу. Проте на початку формування спільного ринку регіональна політика передбачалася лише як перспективна концепція, що було задекларовано в преамбулі Римської угоди про ЄЕС. Указувалося на скорочення розриву між різними регіонами й відставання регіонів, але без конкретизації в нормативному тексті. Таке нехтування регіональним вектором розвитку виглядає дуже дивно, оскільки в звіті комісії Спаака, що був прийнятий у травні 1956 р. міністрами шести країн-засновниць ЄОВС як основа майбутнього ЄЕС, неоднозначно вказувалося на необхідність провадження політики підтримки регіонів, що відстали в розвитку та мають проблеми із зайнятістю. Спааківський варіант регіональної політики передбачав її місце серед трьох основних напрямів діяльності Співтовариства й був до певної міри деталізований (передбачалася вимога координації регіональних планів країн-членів, було рекомендовано створення спеціального інвестиційного фонду)⁷⁵³.

Загалом регіональна політика ЄОВС зводилася до реконверсії промисловості в кризових регіонах вугільної промисловості й металургії та реадптації робочої сили. Формально це було зафіксовано ще в установчому Паризькому договорі (1951 р.), а в 1960 р. підведено під ці дії фінансову основу й засоби на регіональний розвиток почали формуватися в операційному бюджеті Товариства.

Серед інших тогочасних документів, що визначали шляхи формування регіональної політики, варто відзначити рапорт Мотте (1960 р.), а також рапорти Біркельбаха (1963 р.) та Россі (1964 р.), котрі побачили світ після першої конференції з регіональних питань, організованої Європейською комісією у грудні 1961 р. У першому містилася пропозиція створення дорадчого комітету з питань регіонального розвитку й започаткування роботи в напрямі європейської регіональної політики. Другий містив

⁷⁵³Pietrzyk Irena. Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich / Irena Pietrzyk. – Warszawa : PWN, 2002. – S. 62.

висновки перспектив фінансування регіональної політики, а рапорт Росії – концепцію регіональної політики Спільнот як такої, що повинна стосуватись європейського плану просторового розвитку. Пізніше Європейська комісія запропонувала урядам країн-членів меморандум із вказаними шляхами розвитку регіональної політики (1965 р.). Відомий також рапорт Берсані (травень 1966 р.), де було розроблено, окрім іншого, напрями адаптації аграрного фонду до потреб регіонального розвитку⁷⁵⁴.

У результаті інтенсивних пошуків кристалізувалася позиція спільнот із питання, яке не було включене до установчого договору, що набувало все більшої актуальності через посилення інтеграції. Вплив на динаміку процесу становлення регіональної політики справляли два чинники суб'єктивного характеру: по-перше – міркування загрози суверенітетам держав унаслідок зміщення акцентів на регіони; по-друге – розуміння того, що поглиблення інтеграції може спричинити дальшу маргіналізацію відсталих регіонів. На жаль, розвиткові регіональної політики ЄС у 60-ті роки зашкодила неузгодженість у рядах країн-членів, викликана позицією Франції. Франція взагалі традиційно стримувала розвиток регіонального компонента у внутрішній політиці ЄС на противагу Італії, котра від початку була головним ініціатором утворення регіонального фонду.

Певних зрушень удалося досягнути завдяки об'єднанню виконавчих органів ЄОБС, ЄЕС і Євроатому. У результаті в 1968 р. утворено Генеральну дирекцію регіональної політики (Гендиректорат XVI), відповідальну за питання регіонального розвитку.

До 1975 р. ЄЕС обмежувалася вибірковою підтримкою окремих акцій у напрямі регіональної політики, які здійснювались окремими країнами-членами. Ця діяльність не мала програмного характеру, не було інтегрованої концепції⁷⁵⁵.

Узагалі реалії йшли дещо врозріз із формальним поступом на шляху інтегрованої регіональної політики, адже на межі 60–70-х років на порі було питання першого розширення ЄЕС. Після входження в 1973 р. до Співтовариств Данії, Великобританії та Ірландії з'являється новий потужний стимул до розвитку регіональної політики. Піком стало створення, відповідно до розпорядження Ради міністрів № 724/75, 18 березня 1975 р. ЄФРР – Європейського фонду регіонального розвитку (European Regional Development Fund, ERDF) у підпорядкуванні Ради Співтовариств.

⁷⁵⁴ Pietrzyk Irena. *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich* / Irena Pietrzyk. – Warszawa : PWN, 2002. – S. 67.

⁷⁵⁵ Rudnicki M. *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Zagadnienia prawno-finansowe* / Rudnicki M. – Poznań : Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, 2000. – S. 31.

Фонд виник на підставі ст. 235 Римського договору й був значною мірою ініційований зусиллями Італії та Ірландії, а також ревізії умов членства в ЄЕС Великобританією в 1974–1975 рр.⁷⁵⁶

Новостворений фонд мав допомагати у вирівнюванні найбільших регіональних диспропорцій у Співтоваристві, розвитку низькорозвинутих і реконверсії занепадаючих промислових регіонів. Але в перші роки своєї діяльності він сприймався як інструмент упорядкування наслідків першого розширення.

Разом із ЄФРР також утворено Комітет регіональної політики, який повинен був аналізувати проблеми регіонального розвитку й формувати пропозиції щодо їх вирішення та засоби реалізації. До складу комітету увійшли по два представники від кожної країни-члена, а також представники Єврокомісії.

Що стосується ЄФРР, то головними принципами його діяльності були⁷⁵⁷:

- доповнюючий характер фінансової допомоги, що полягає в субсидуванні діяльності підприємств, а також публічних інфраструктурних інвестицій у розмірі, відповідно, 20 % і 30 % (а в окремих випадках до 40 %) загальної вартості;

- обмеження субсидій винятково до заходів, що пов'язані з програмами регіонального розвитку в країнах-членах і які не користуються допомогою інших фондів;

- орієнтація допомоги винятково на регіони, охоплені регіональною політикою держав;

- застереження щодо підтримування подань на субвенції лише від держав, а не від суб'єктів господарювання чи територіальних самоврядувань;

- принцип публічного оголошення країнами-членами квот і призначення регіональних субвенцій.

У перші роки діяльність ЄФРР полягала у фінансуванні державних регіональних програм – головним чином на розвиток інфраструктури, а також на фінансування підприємств, виділених за внутрішньо-національними критеріями. Зовсім не були охоплені приватні інвестори.

У 1979 р. започатковано інтегровані програми, що давали змогу поєднати з метою вирішення завдань регіонального розвитку засоби Спільнот, держав-учасників, їх регіональних та локальних органів, також приватних. Від цього ж року Комісія була зобов'язана готувати періодичні звіти про соціально-економічну ситуацію в регіонах Європи (реально рапорти публікувалися кожні 3–5 років).

⁷⁵⁶ Preston Ch. *Enlargement & Integration in the European Union*, Routledge / Ch. Preston. – London and N.Y., 1997. – S. 36–37.

⁷⁵⁷ Pietrzyk Irena. *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich* / Irena Pietrzyk. – Warszawa : PWN, 2002. – S. 80.

Від 1980 р. Комісія отримує інструмент для власної інтервенційної діяльності в галузі регіонального розвитку – до її власної диспозиції передається частка у 5 % ЄФРР – позаквотові засоби.

Протягом перших десяти років існування ЄФРР понад 90 % його засобів отримали п'ять країн – передусім, Італія та Великобританія (табл. 4). Щодо власне регіонів, то найбільшу допомогу отримали італійський Південь, провінційні регіони Греції та Ірландії, Північна Ірландія й Гренландія.

У 1984 р. здійснено реформу ЄФРР, пов'язану з необхідністю конкретизації критеріїв визначення регіонів для допомоги та формування системи однорідних статистичних даних. Було прийнято засаду поступового заміщення субвенційованих інвестиційних проектів дофінансуванням проектів⁷⁵⁸. До 1987 р. передбачалося охопити цими програмами щонайменше 20 % засобів регіонального фонду. Також були офіційно включені до програми ЄФРР згадані вище інтегровані програми розвитку, суть яких полягала в концентрації всіх можливих засобів (фондів Співтовариств, засобів національного та самоврядного рівнів, приватних інституцій) на внутрішньорегіональних цілях, скоординованій інтервенції різних суб'єктів у різних галузях⁷⁵⁹.

На подібних умовах у 1985 р. започатковано інтегровані середземноморські програми. Загалом від 1985 р. дії зосереджені на мобілізації ендегенних чинників розвитку регіонів на відміну від домінуючого до того часу зовнішньоінвестиційного підходу.

Наступна, ґрунтовніша, реформа структурних фондів відбулась у 1988–1989 рр. Справжній перелом у регіональній політиці стався у зв'язку з реалізацією положень Єдиного європейського акта (1987) та, не в останню чергу, зі вступом до ЄЕС нових членів – Греції, Іспанії та Португалії. Ідеться насамперед про розробку нових підходів у фінансуванні структурної політики, підстави яких окреслено в межах «Першого пакета Делора». Ці зміни полягали в подвоєнні засобів структурних фондів протягом шести років (до 1993 р.) та, що найголовніше, у договірному санкціонуванні регіональної політики Співтовариств. Завдяки ЄСА їй було включено до Римського договору як новий розділ XIV (тепер XVII), присвячений «згуртованості економічній і соціальній». У цьому розділі три структурні фонди (Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд,

⁷⁵⁸ Серед них – національні проекти, що мають значення для Співтовариств у цілому, та програми, ініційовані Співтовариствами.

⁷⁵⁹ Перші інтегровані програми було розпочато в Неаполі (1980 р.) та Белфасті (1982 р.).

Європейський фонд орієнтації і гарантій у сфері сільського господарства) були окреслені як інструменти регіональної політики. ЄФРР відведено роль коригування головних просторових диспропорцій у Співтовариствах шляхом підтримки структурних перетворень у відсталих і реконверсії у старих промислових регіонах.

Безпосередньою причиною реформування європейської регіональної політики була перспектива виникнення єдиного ринку й пов'язані з нею побоювання щодо посилення міжрегіональної нерівномірності у зв'язку з прогнозованим зростанням конкуренції.

У процесі реформування регіональної політики було ліквідовано утворений 1975 р. Комітет регіональної політики й утворено натомість Комітет розвитку й реконверсії регіонів як консультативний орган Єврокомісії в питаннях управління засобами ЄФРР.

Після підписання Маастрихтського договору надійшла черга наступної широкомасштабної реформи структурних фондів. У привілейованому становищі знову виявилися найменш заможні країни, на користь яких знову збільшено фінансові квоти (ці країни, насамперед Іспанія, поставили у залежність від подвоєння засобів у межах структурного фінансування свою підтримку монетарного союзу). Важливу роль у реалізації фінансових інструментів регіональної політики було відведено Європейському інвестиційному банкові. Новий етап регіональної політики цілком залежав від реалізації «II пакета Делора» – тогочасного плану фінансового розвитку. В Маастрихті ініційовано діяльність із розбудови транспортної інфраструктури при одночасному дотриманні високих норм щодо збереження природного середовища. Задля цього засновано Фонд згуртування (Cohesion Fund). Завданням його було також полегшити приготування до економічної та монетарного союзу країнам із показником ВВП на мешканця до 90 % від середнього в ЄС.

Маастрихтським договором посилено також роль парламенту в окресленні пріоритетів регіональної політики та координації структурних фондів.

Період 1986 (від входження до Співтовариств Іспанії й Португалії) – 1996 р. став важливим етапом розвитку регіональної політики та успіхів у згуртуванні й вирівнюванні рівнів розвитку регіонів. У прийнятому 3 лютого 1999 р. VI Періодичному рапорті Генеральної дирекції щодо соціально-економічного розвитку регіонів ЄС указується на істотні успіхи щодо протидії негативним просторовим тенденціям, що пов'язані із розширенням ринку й прийняттям монетарного союзу та зменшенням диспропорцій регіонального розвитку.

Національні квоти ЄФРР та розміри фінансування у 1975–1984 рр.

Країна	Квоти ЄФРР (у %)			Субвенції загалом	
	1975–1978	1979–1980	1981–1984	млн еку	%
Бельгія	1,50	1,39	1,11	115,35	1,00
Великобританія	28,00	27,00	23,80	2777,98	23,80
Греція	–	–	13,00	1100,24	9,40
Данія	1,30	1,20	1,06	131,75	1,10
Ірландія	6,00	6,46	5,94	724,59	6,20
Італія	40,00	39,39	35,49	4391,68	37,60
Люксембург	0,10	0,09	0,07	11,96	0,10
Нідерланди	1,70	1,58	1,24	156,39	1,30
Франція	15,00	16,86	13,64	1721,98	14,80
ФРН	6,40	6,00	4,65	545,68	4,70
Усього	100,00	100,00	100,00	11677,60	100,00

Джерело: Pietrzyk Irena. Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich / Irena Pietrzyk. – Warszawa : PWN, 2002. – S. 82.

За охопленій звітом період показник ВВП на мешканця в десяти найбільш розбідних регіонах збільшився на 9 %, із 41 % до 50 % середньої унійної заможності, а у 25 найменш заможних – на 7 % (із 52 % до 59 %). Для чотирьох країн-реципієнтів фонду згуртування ВВП/мешк. зріс на 10,5 % і склав 76,5 % від середнього по ЄС (проти 65 % у 1986 р.), а на кінець 1999 р. був прогнозований на рівні 78 %. Що стосується конвергенції на рівні країн, то найбільших успіхів досягла Ірландія, у якій ВВП/мешк. зріс із 56,5 % від середньоспівтовариського у 1988 р. до 90 % у 1996 р.

14.4. Реалізація регіональної політики на сучасному етапі розвитку Співтовариства

Черговий етап регіональної політики ЄС пов'язаний із представленим у 1997 р. «Пакетом Сантера» – Аджендою 2000 (Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union). Характерними рисами чергового (сучасного) етапу регіональної політики стали:

- зміцнення засади концентрації;
- редуція цілей європейської регіональної політики (від 7 до 3, див. нижче);

– зменшення кількості співтовариських ініціатив.

Уперше від започаткування спільної регіональної політики скорочено квоту витатків на потреби регіонального розвитку – із 36 % до 26 % бюджету ЄС, що