



Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС?

RU

Применение принципов
и обмен опытом





Содержание

Вступление	4
История европейского регионального развития	5
Изучение европейского опыта	10
В какой степени можно использовать этот опыт за пределами Европы?	13
Где можно получить больше информации	15

Рукопись завершена в августе 2009 г.
© European Union, 2009
Использование этого материала разрешается при условии ссылки на источник.

Напечатано в Бельгии

OFFICE OF THE OFFICIAL PUBLICATIONS
OF THE EUROPEAN UNION
L-2985 Luxembourg
DOI: 10.2776/12500

Фото: Майк Ст. Маур Шелл, Рафаэль Гуле, Рамон Лопес Санчез и Чарльз Уайт.
Редактор: Рафаэль Гуле, Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам региональной политики.
Эта брошюра напечатана на английском, китайском, французском, русском, испанском, португальском и украинском.
Мнения, выраженные в этой публикации, являются мнениями автора и необязательно отражают точку зрения Европейской Комиссии.

Предисловие



Политика сближения, которая проводится Европейским Союзом и предусматривает инвестиции в экономическое развитие на уровне отдельных регионов и секторов, в последние 20 лет была важным фактором, который помогал бедным регионам конкурировать на Едином европейском рынке и догнать более развитые территории. Этот успех привлек внимание и сформировал благоприятное мнение, в т.ч. ООН и ОЭСР. Лауреат Нобелевской премии, экономист Майкл Спенс высказался по завершении программы «Открытые дни», которая проходила в Брюсселе в 2006 г., что Европа обязана делиться своим опытом в сфере регионального развития со многими другими регионами мира. К нам обратились несколько стран, которые хотят установить диалог по вопросам региональной политики. Цель заключается в стимулировании обмена опытом и информацией. Это касается Китая, России и Бразилии, где уже проходит программа встреч на высшем уровне, семинаров и подготовительных курсов. В июле комиссар по вопросам региональной политики Павел Самецки подписал новое соглашение с Украиной в этой сфере. Интерес за пределами Европы настолько силен, что Генеральный директорат по региональной политике впервые создал специальную группу (хотя и небольшую) для организации диалога по вопросам региональной политики со странами, которые не входят в ЕС. Осознавая политическое и практическое значение такой деятельности, в 2009 г. Европейский Парламент выделил финансирование для пилотного проекта под названием «Усиление регионального и местного сотрудничества за счет продвижения региональной политики ЕС на глобальном уровне». Это позволило Комиссии и Генеральному директорату по вопросам региональной политики в частности организовать новые действия по сотрудничеству, включая международные конференции, программы обмена и подготовительных курсов, а также в специальных информационных материалах на европейских и неевропейских языках. В этом новом буклете «Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, не входящих в ЕС?» описываются основные мероприятия и освещаются фундаментальные принципы, которые разрабатывались на протяжении последних 20 лет, которые могут представлять интерес для регионов и новых экономик за пределами Европы. Я надеюсь, что этот буклет будет полезен для Вас, и также надеюсь на будущее расширение нашего диалога со странами и регионами за пределами Европы.

Дирк Анер

*Генеральный директор по региональной политике
Европейская Комиссия*



Вступление

На глобальном уровне, пока Европейский Союз остается центром сосредоточения значительного богатства и экономического потенциала, характер развития является очень неравномерным, а поэтому все еще сохраняются значительные социально-экономические диспропорции, которые увеличились после присоединения новых стран. Например, до 2004 г. среднедушевой ВВП самого бедного региона составлял две трети (67%) среднедушевого ВВП ЕС. После вступления десяти новых стран-участников среднедушевой ВВП в самом бедном регионе составил меньше трети (28%) среднедушевого ВВП ЕС. И снова, 43% объемов производства в ЕС приходится лишь на 14% территории ЕС – географический пятиугольник, где производится продукция с высокой добавленной стоимостью, который образуют Лондон, Гамбург, Мюнхен, Милан и Париж (где проживает около трети населения этой территории). Люксембург, который является самой богатой страной-участником по уровню среднедушевого дохода, теперь в семь раз богаче самой бедной страны, Румынии, а на региональном уровне отличия еще сильнее. Это не намного отличается от показателей, которые наблюдаются в Китае и Индии. В обеих последних странах регион с самым высоким среднедушевым ВВП в семь раз опережает наименее развитый регион по уровню ВВП. В Китае больше 60% ВВП производится лишь на 4% территории.

Европейская политика регионального развития базируется на политическом принципе, в соответствии с которым более богатые страны и регионы должны проявлять солидарность с более бедными странами и регионами, а также на экономическом принципе, в соответствии с которым более низкие объемы производства в бедных странах-участниках и регионах, или странах и регионах с высокими уровнями безработицы представляют собой потерю потенциала и возможности для Европейского Союза в целом. Инвестиции в современную инфраструктуру и инновационную деятельность, более качественное образование и профессиональная подготовка для людей в слабых регионах открывают ценные новые рынки и расширяют экономический потенциал всех стран-участников. В то же время, политика сближения помогает поддерживать консенсус на фоне ключевых исторических достижений ЕС, в частности создание единого рынка и введение единой валюты, евро, которая используется теперь (в 2009 году) в 16 странах-участниках.

Региональное развитие является процессом, который требует действенных и эффективных институтов, а также тесного сотрудничества между правительствами, бизнес-организациями и социальными группами на каждом уровне. Европейская региональная политика ориентирована на преобразование проблем в возможности.

Некоторые ключевые достижения регионального развития в Европе можно увидеть в модернизации и развитии транспортной

сети. Современные транспортные сети указывают на путь к устойчивой, эффективной и безопасной мобильности, улучшая доступ ко всем регионам. Рассматривая эти инвестиции в контексте более широких усилий, направленных на улучшение экономического развития и конкурентоспособности, региональная политика ЕС пытается обеспечить, чтобы эти сети давали регионам шанс не только импортировать, но и экспортировать. Именно поэтому программы по разработке политики сближения всегда являются интегрированными программами. Другие принципиально новые события происходили в экологических программах, где инновационные и эффективные технологии используются в качестве источника экономического роста, а также в сфере сохранения природных ресурсов и предотвращения непоправимого экологического ущерба.



Комиссар Хебнер и г-н Геддель Виэйра Лима, министр национальной интеграции Бразилии, подписали меморандум о понимании между Европейской Комиссией и Бразилией в вопросах сотрудничества в рамках региональной политики Бразилиа, 29 ноября 2007 г.

Принципы регионального развития проверялись и неоднократно совершенствовались на протяжении многих лет, чтобы можно было разрабатывать различные стратегии, направленные на решение экономических и социальных проблем, а также достижение экологических целей. Успех этой политики базируется на партнерствах в рамках ЕС, планировании и надлежащем управлении. В случае использования этих принципов управление программами развития может осуществляться децентрализованно.

Именно такой опыт создает основу для дискуссий с другими регионами мира, где решаются похожие проблемы.

История европейского регионального развития

Понять прошлое, чтобы создать современное

Начиная с процесса европейской интеграции и в особенности с каждым последующим его расширением существовали широкие диспропорции между странами-участниками и регионами. В рамках первых моделей европейских региональных инвестиций ресурсы направлялись на крупномасштабные инфраструктурные проекты, в частности транспортные сети и коммунальные службы. Желание ЕС финансировать проекты, которые выходили за пределы отдельных регионов, было практическим проявлением солидарности при построении Европейского Союза.

Эти проекты, по сути, финансировались в национальных рамках; при этом не существовало общеевропейского видения региональных проблем, а, следовательно, и региональной политики содружества как таковой.

После этого стали признавать, что стратегии должны иметь более комплексный характер, чтобы содействовать устойчивому экономическому росту и занятости в слабых регионах. Инфраструктура сохраняла свое значение, но также существовала потребность в инвестициях в исследования, инновации, профессиональную подготовку, развитие маркетинга и т.п. В эти годы было разработано большое количество инновационных программ. Это также подтвердило решительность ЕС осуществлять инвестиции в людей в рамках профессиональной подготовки и понимания изменчивых требований на рынке труда в свете технологического развития.

На протяжении 1990-х годов росло осознание необходимости борьбы с экологическими последствиями экономического роста. Политика сближения также должна была сближать настоящее и будущие поколения. Региональные стратегии должны были обеспечивать, чтобы рост производства и количество рабочих мест не противоречили интересам сохранения окружающей среды, а бизнес и прочие экономические субъекты должны были непосредственно отвечать за причиненный ими ущерб. Таким образом, принцип «загрязнитель платит» был воплощен на законодательном уровне, а также в условиях предоставления финансовой поддержки в рамках европейских региональных программ.

1990-е годы известны как эра, когда в результате продолжительного периода экономической реструктуризации социальные диспропорции между группами населения ставали более очевидными, что отрицательно влияло, в частности, на маргинальные группы. Чтобы не разрушить цели единства, необходимо было бороться с социальной изоляцией.

Результатом стала доработка региональной политики, при этом признавалось, что неравный доступ к возможностям разрушит процесс роста. Европейские политические деятели принимали законы, ориентированные на преодоление социально-экономических проблем, стараясь обеспечить лучшее соотношение затрат и качества, а также помогая ЕС преодолевать различные экономические и социальные ситуации после расширения. Интегрированные программы обеспечивали рост и формирование новых умений, одновременно стараясь привлечь местные общины, защитить и улучшить среду их проживания.

Современная модель ЕС для интегрированного регионального развития

→ ОБЩАЯ КАРТИНА

Сегодня европейская региональная политика имеет три основных направления. Во-первых, делается акцент на содействии экономическому сближению, чтобы помочь менее развитым регионам (которые расположены в основном в новых странах-участницах) уменьшить свое отставание от более развитых стран. Во-вторых, реализуются широкие мероприятия, направленные на улучшение региональной конкурентоспособности и занятости. Третья категория стратегий направлена на содействие сотрудничеству между регионами и странами, чтобы уменьшить экономическое значение национальных границ.

Также существуют три основных источника финансирования, которые были созданы в разное время в процессе развития ЕС. Фонд европейского регионального развития (European Regional Development Fund, ERDF) сосредотачивается на инициативах, связанных с экономическим ростом, занятостью и

Снижение экономической значимости национальных границ за счет развития сотрудничества между регионами и странами.



конкурентоспособностью, включая инвестиции в инфраструктуру. Фонд сближения больше сосредотачивается на транспортной и экологической инфраструктуре, включая возобновляемые источники энергии. В-третьих, финансирование в рамках Европейского социального фонда направляется на инвестиции в человеческий капитал в сфере образования и профессиональной подготовки.



Финансирование борьбы с климатическими изменениями

Основные цели современной региональной политики

→ ФОРМИРОВАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ ПО ОТНОШЕНИЮ К ОСТАЛЬНОМУ МИРУ

Поддержка роста в рамках Лиссабонской стратегии

В рамках так называемой Лиссабонской стратегии в 2000 г. было достигнуто соглашение относительно того, чтобы экономический рост и создание рабочих мест стали наивысшим приоритетом политики ЕС. Министры ЕС утвердили эту стратегию, планируя сделать ЕС наиболее конкурентоспособной и динамичной экономикой мира, которая базируется на знаниях. Она включала график пересмотра стратегий различных секторов и контроля за ними, чтобы продолжить движение ЕС к конкурентоспособным уровням занятости, экономического роста и расходов на исследования (среди прочего) до 2010 г.

В 2005 г. был сделан новый акцент на содействии инновациям вместе с приоритетами роста и создания рабочих мест, что поставило региональную политику в центр усилий, направленных на улучшение конкурентоспособности ЕС. Увеличение уровней инноваций является фундаментальным фактором, который помогает европейским компаниям, в во-вторых – улучшать возможности продуктивной занятости европейцев.

Региональная политика больше не рассматривается как механизм помощи регионам в достижении средних показателей по ЕС (хотя этот аспект не утратил своего значения). Конкуренция все больше происходит между регионами мирового рынка, а успешные региональные экономики становятся реальными игроками в глобальных производственных сетях.

«Региональная политика ЕС теперь представляет собой политику, которая определяет и ориентируется на возможности для будущего, мобилизуя недостаточно использованный потенциал, а не выплачивая компенсацию за проблемы прошлого».

Реформирование процесса разработки и реализации стратегии для регионов

Региональная политика ЕС представляет собой постоянный процесс пересмотра и корректировок, чтобы обеспечить его целесообразность в меняющемся мире. Последняя реформа, которая проводилась в 2006 г., основывалась на четырех основных направлениях: развитие «экономики знаний»; децентрализация большего объема ответственности за управление и финансовый контроль в пользу стран-участников и регионов; процедуры упрощения и ускорения; развивая потенциал каждого европейского региона и сосредоточиваясь в то же время на ресурсах самых слабых.

Решение проблем изменения климата и устойчивости

Устойчивость (т.е. достижение определенного баланса между экономическими, социальными и экологическими приоритетами) на протяжении длительного времени считалась основным принципом политики регионального развития ЕС. Рассмотрим четыре основные способа ориентации региональной политики на решение экологических проблем: путем непосредственного осуществления инвестиций в экологическую инфраструктуру, в частности в водоочистные сооружения; обеспечивая проведение Стратегической экологической экспертизы (Strategic Environmental Assessments, SEAs) для соответствующих программ; обеспечивая оценку экологического воздействия при подготовке всех основных проектов; стимулируя участие представителей экологических групп и агентств в разработке программ и контроле за ними. Общая европейская поддержка экологических инвестиций (прямых и непрямых) в 2007-2013 гг. составляет 105 млрд. евро, или 30,4% общего объема финансирования.

Изменения климата является не только основным вызовом, но и возможностью для бизнеса. Разнообразие ландшафтов и климата



среди стран-участников поражает. Тогда как 7% населения проживает в регионах с риском регулярных наводнений, другие 9% проживают в местах, где существует угроза засухи.

Региональные программы направлены на сбалансированный подход, который обеспечивает защиту наших природных ресурсов через возобновляемые и альтернативные источники энергии (включая ветер, энергию солнца и биомассы), а также разработку современных технологий, которые дают европейским компаниям коммерческие преимущества по сравнению с их зарубежными конкурентами. Разумные инвестиции в экологически устойчивые технологии могут позволить Европе достичь своих целевых показателей выбросов и модернизировать свой производственный потенциал. Последние инновации в рамках отдельных программ включали проведение экологического аудита с целью обеспечения нейтральности окончательного воздействия выбросов углерода.

Использование региональных и местных ресурсов и навыков

Источником инноваций часто становятся небольшие компании, которые хорошо знают местную ситуацию, но еще большие выгоды могут быть обеспечены в результате широкого сотрудничества, в т.ч. в рамках соответствующих сетей. Инициатива «Регионы за экономические изменения» (The Regions for Economic Change initiative, RfEC) стимулирует местные и региональные сети в государственном и частном секторах к обмену передовым опытом и практиками в качестве способа изучения и внедрения изменений. Инициатива «Регионы за экономические изменения» была создана Европейской Комиссией в 2006 г., и она призвана улучшить способность межрегиональных и городских сетей проверять новейшие стратегические идеи, а потом быстро интегрировать их в региональные стратегические программы.

→ СБЛИЖЕНИЕ

Сотрудничество стран-участников на всех уровнях

Сутью членства в ЕС является большее политическое и экономическое сближение стран. Осознавая наличие разнообразия, ЕС пытается использовать новые возможности через сближение местных сообществ. Многие проблемы нельзя ограничивать стандартными административными границами (на национальном или региональном уровнях), а поэтому они часто требуют скоординированной, совместной реакции нескольких регионов или стран, что создает необходимость новых форм сотрудничества. В 2008 г. Комиссия представила новый документ для обсуждения проблем территориального сближения, где утверждалось, что территориальное разнообразие ЕС является сильной стороной, которая может содействовать устойчивому развитию ЕС в целом.

Сближение стран-участников через транспортное сообщение

Около 22% ресурсов политики сближения ЕС направляются на инвестиции в транспортные проекты, что отражает большой вклад

Инвестиции в транспорт для
стремительного развития экономики

современных эффективных транспортных связей и систем распределения в экономический успех и социальное развитие. Региональные программы разрабатываются с целью достижения амбициозных целей обеспечения транспортного сообщения во всех сферах транспортной сети. Они обеспечивают новые инвестиции в автомобильные и железные дороги, а также морские перевозки. Они ориентированы на устойчивые системы общественного транспорта в городах, создавая для местных жителей лучшие условия для транспортного сообщения. Если же у стран нет выхода к морю, то европейские региональные программы предоставляют уникальную возможность выходить за пределы отдельной страны и способствовать инвестициям в транспортные сети, которые имеют смысл с экономической точки зрения.

“ Региональная политика ЕС теперь представляет собой политику, которая определяет и ориентируется на будущие возможности, мобилизуя недостаточно использованный потенциал, а не выплачивая компенсацию за проблемы прошлого. “

Балансирование между развитием городов и сельских территорий, которое включает все регионы независимо от географического расположения

В рамках программ европейского регионального развития признаются конкретные проблемы, которые стоят перед городами и сельскими территориями, и предлагаются различные, но взаимосвязанные решения.



Европейская программа URBAN Community Initiative осуществлялась в городах в середине 1990-х годов с целью создания возможностей для инноваций в сфере разработки стратегий. Эти программы сосредотачивались на сильных местных партнерствах в городах, что улучшало ответственность на местном уровне и решало проблемы, которые негативно сказывались на качестве жизни в городах. Они дополнялись сотрудничеством в рамках сетей благодаря программе 'URBACT'. Из небольшого пилотного проекта эта методология устойчивого развития городов превратилась в составляющую основной стратегии после 2007 г.

В сельской местности на протяжении длительного периода применялся подход к поддержке компаний и местных общин, где будущие перспективы не могут гарантироваться лишь сельским хозяйством.

Одна из проблем стратегии улучшения сближения территорий заключается в обеспечении административных и институциональных возможностей на необходимом уровне в соответствии с уровнями и масштабами, в рамках которых следует решать проблемы. Соответствующий территориальный масштаб может изменяться от бедных районов городов до большого города, от бассейнов рек к горным районам. Ввиду соображений общего характера, существует очевидная потребность в большей степени последовательности между европейскими стратегиями, которые имеют территориальное воздействие, включая саму региональную политику и стратегии в таких сферах, как транспорт, сельское хозяйство, окружающую среду, занятость, конкуренция и исследования.

Демонстрация солидарности на фоне природных бедствий

Фонд солидарности ЕС, который был создан по инициативе Комиссии в 2002 г., оказывает помощь странам-участникам и странам-кандидатам по восстановлению инфраструктур и служб в случае серьезного природного бедствия. Это одна из наиболее конкретных демонстраций солидарности между странами-участниками в периоды острой необходимости. На протяжении 2004-2009 годов Фонд 34 раза предоставлял финансирование 18 странам-участникам, а общая сумма средств, предоставленных в связи с чрезвычайными обстоятельствами, составила 700 млн. евро.

→ ИНТЕГРАЦИЯ НОВЫХ СТРАН-УЧАСТНИКОВ

Интеграция через финансовую солидарность

В рамках переговоров, направленных на вступление в ЕС, страны могут рассчитывать на подготовительную помощь, в зависимости от своей экономической ситуации. Такая помощь соответствует модели региональной политики ЕС, которая поддерживает экономическое развитие, улучшение инфраструктуры и административных институтов. В декабре 2005 г. 160 млрд. евро были выделены на программы регионального развития в 12 новых странах-участниках на период 2007-2013 годов. Это представляло почти трехкратное увеличение по сравнению с предыдущим периодом и бюджетные поступления, эквивалентные 3,2% ВВП этих стран. Новым странам-участникам нужно было много работать над развитием своей способности эффективно расходовать эти ресурсы. Масштабы этого задания немалые, хотя первые результаты вселяли определенные надежды.

Формирование сильных администраций/институтов

Экономический рост зависит не только от инвестиций, но также и от механизмов эффективного управления программами развития, уделяя при этом надлежащее внимание эффективному управлению государственными ресурсами. В свою очередь, это создает потребность в работоспособной и надежной административной системе и прозрачном правовом поле. Новая система реализации региональной политики ЕС в 2007-2013 годах включает поддержку конкретных программ лишь с целью создания условий для административной реформы и обучения государственных служащих последним управленческим методам.



Посещение официальными лицами из отдела регионального развития DG и отдела развития DG, их встреча с крестьянами Сонг-Наба, Буркина-Фасо, у сельского колодца, построенного при содействии ЕС.



Предоставление финансирования вместе с технической помощью (JASPERS)

Одним из следующих механизмов предоставления помощи новым странам-участникам является помощь на разработку эффективных программ и прохождение всех финансовых и технических этапов перед утверждением. JASPERS (совместные действия по проектам поддержки в европейских регионах) – это возможности, которые объединяют взносы Европейской Комиссии в форме фондов, чтобы можно было привлекать экспертов и прочий персонал Европейского инвестиционного банка (European Investment Bank, EIB) и Европейского банка реконструкции и развития (European Bank for Reconstruction and Development).

Киев, Украина. В июле 2009 года страна подписала меморандум о взаимопонимании с Комиссией.

→ ИНВЕСТИЦИИ В ВОССТАНОВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКИ

Европейская региональная политика обеспечивает жизненно важные инвестиции на местном и региональном уровнях. Это особенно важно на фоне рецессии, которая началась в 2008 г. Одним из основных активов региональной политики ЕС является ее гибкость при адаптации к изменчивым условиям.

“Европейская региональная политика обеспечивает стабильный, безопасный и адресный источник финансирования, который может использоваться для восстановления экономики.”

В контексте современного глобального экономического спада устойчивость экономического развития и потребность в дальновидных адаптируемых стратегиях еще не была такой очевидной. Европейская региональная политика обеспечивает стабильный, безопасный и адресный источник финансирования, который может использоваться для стимулирования восстановления экономики.

Использование гибких и инновационных форм финансирования для поддержки малого и среднего бизнеса

Региональное развитие в Европе извлекает выгоды из широкого спектра разнообразных возможностей финансирования. Основными источниками финансирования являются Европейский фонд регионального развития, Фонд сближения и Европейский социальный фонд, однако существуют и другие связанные механизмы привлечения капитала и различных типов финансирования. Проекты (особенно те, которые могут обеспечить определенные поступления) все больше финансируются за счет комбинации грантов и ссуд или иных финансовых инструментов, например участия в капитале.

Jeremie (Joint European Resources for Micro and Medium Enterprises, т.е. «Совместные европейские ресурсы для малых и средних предприятий») являются механизмом, предназначенным для руководителей, чтобы помочь им в сложном задании использования методов финансового инжиниринга. Предоставляя финансирование отдельному финансовому учреждению, например Европейскому инвестиционному фонду, органы управления могут предоставлять региону внешний опыт финансирования развития бизнеса, в частности ссуды, включая венчурный или стартовый капитал.

Jessica (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, т.е. «Совместная европейская поддержка устойчивых инвестиций в городах») является другим механизмом финансового инжиниринга, который действует в сфере интегрированных программ урбанистического развития. Почти половина программ, поддерживаемых ЕС в период 2007–2013 гг., включают положения касательно деятельности, которая аналогична программе JESSICA. Jessica – это партнерство с Европейским инвестиционным банком и Банком Совета Европы. Орган управления предоставляет собственные ресурсы, но потом он может привлекать дополнительный долговой или собственный капитал прочих финансовых учреждений, которые действуют в рамках схемы Jessica, и в то же время извлекать выгоды из их специализированного опыта.

На создание механизма **Jasmine** (Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe, т.е. «Совместные действия для поддержки микрофинансовых учреждений в Европе») вдохновил проект, инициированный в переходной стране (Бангладеш); этот механизм направлен на предоставление небольших ссуд людям, которые по причинам, связанным с образованием или причислением себя к тому или иному классу, не имеют доступа к системе частных банков.



Изучение европейского опыта

1. Критически важными являются Экономические рамочные условия

С одной стороны, европейский опыт четко указывает на то, что равные условия для бизнеса и прочих экономических субъектов, которые обеспечиваются на европейском уровне в рамках единого рынка, являются фундаментальными для успеха европейской экономики. В соответствии со вторым наблюдением, успешность стратегий роста в значительной степени зависит от их взаимодействия с отдельными национальными стратегиями (стратегии, связанные с конкретными секторами, налогами, рынком труда). Эффективные макроэкономические условия и благоприятная микроэкономическая среда (регуляторные условия, деловой климат) являются предпосылками для эффективных стратегий помощи отстающим регионам. Если национальные стратегии стимулируют регионы и дальше оставаться немобильными, то тогда развитие является борьбой с инстанциями высшего уровня.

2. Существует потребность в адаптированных стратегиях с комплексом соответствующих мероприятий.

Опыт ЕС показал, как соответствующие региональные и местные знания являются ключевым фактором для понимания того, как обеспечить продолжительное развитие. Программы следует внимательно адаптировать к потребностям и стремлениям соответствующего региона. Существует большое количество потенциальных действий, которые можно предпринять, а поэтому жизненно важно обеспечить необходимую комбинацию с самого начала.

Хотя престижные инвестиционные проекты занимают свое место и могут быть важной отправной точкой, или же даже катализатором будущих выгод, опыт ЕС скорее поддерживает ту точку зрения, что наиболее важным фактором экономического роста являются инвестиции и инновации в небольших и средних компаниях.

3. Значение стабильных бюджетов и согласованного составления программ

Нельзя переоценить значение семилетнего бюджета Европейского Союза для успеха региональной политики. Это обеспечивает стабильность содействия инвестициям в долгосрочные проекты в соответствии со стратегическим видением, которое относительно защищено от непостоянных политических условий.

4. Необходимость международного сотрудничества

Стимулирование трансграничного, транснационального и межрегионального сотрудничества (которое является одним из элементов региональной политики ЕС с самого ее начала) обеспечило значительные преимущества. С одной стороны, способность содействовать развитию конструктивных контактов между регионами через внешние границы ЕС помогла многим странам-кандидатам подготовиться к исполнению обязанностей, связанных с членством в ЕС, а также помогла убедить население в определенных выгодах в результате членства в ЕС. С другой стороны, сотрудничество между регионами через внутренние границы ЕС укрепило отношения между иногда относительно поделенными или



Региональная политика занимает центральное место в работе по улучшению конкурентных позиций ЕС.

изолированными территориальными общинами, что наиболее сильно прослеживается в мирном процессе в Северной Ирландии. Способность объединять регионы нескольких стран, которые характеризуются общими проблемами (в частности, в регионе Балтийского моря), все больше стимулирует применение практического и конструктивного подхода к совместной концепции.

Создание эффективных транспортных сетей – один из наиболее очевидных примеров сферы стратегии, в которой наднациональная концепция по сути выходит за пределы национальных границ.



Ронни Холл, директор по информации, коммуникациям и взаимоотношениям с третьими странами, встречается с новоизбранным президентом Парагвая, Фернандо Луго, в Асунсьоне, июнь 2008 г.

5. Экономика агломераций и урбанизация

В Европе (как и в других регионах) урбанистические агломерации (или территории больших городов) рассматриваются в качестве ключевых факторов экономического роста. Европейский опыт демонстрирует смешанное пространственное влияние экономической концентрации. Европа, с ее относительно высокой плотностью населения и высокими ценами на землю, сталкивается с такими проблемами, как перенаселение, загрязнение и преступность. Особенно в развитых экономиках экономические выгоды урбанизации следует сравнивать с затратами, связанными с соответствующими проблемами.

“Успешные стратегии развития должны «принадлежать» уполномоченным группам людей на каждом уровне.”

6. Роль небольших и средних городов и местных центров

Европа убедилась, что факторами роста являются не только крупные города. Опыт региональной политики в Испании и других странах показывает важность наличия связей в контексте небольших и средних городов (полицентричное развитие), а также роль местных центров в сельской местности. Роль средних городов заключается в соединении больших и малых городов и отдаленных сельских территорий; средние города также играют важную роль в содействии интеграции, связям и экономии от масштаба. Они также играют важную роль в сдерживании депопуляции сельских территорий.

7. Инициативы в сфере местной занятости и формирования потенциала

Местное развитие играет ключевую роль в стимулировании экономического роста в отстающих регионах. Также имеет место серьезный интерес к уменьшению бедности, а фокус внимания переместился к роли занятости в снижении риска бедности. Кроме того, Европа характеризуется относительно низкой географической мобильностью работников. Таким образом, мы оказались в ситуации, в которой существует относительно сильный консенсус касательно необходимости способствовать инициативам в сфере местной занятости и формирования потенциала, чтобы отстающие регионы могли воспользоваться преимуществами возможностей обеспечения связей с основной экономикой.



8. Сильная институциональная поддержка

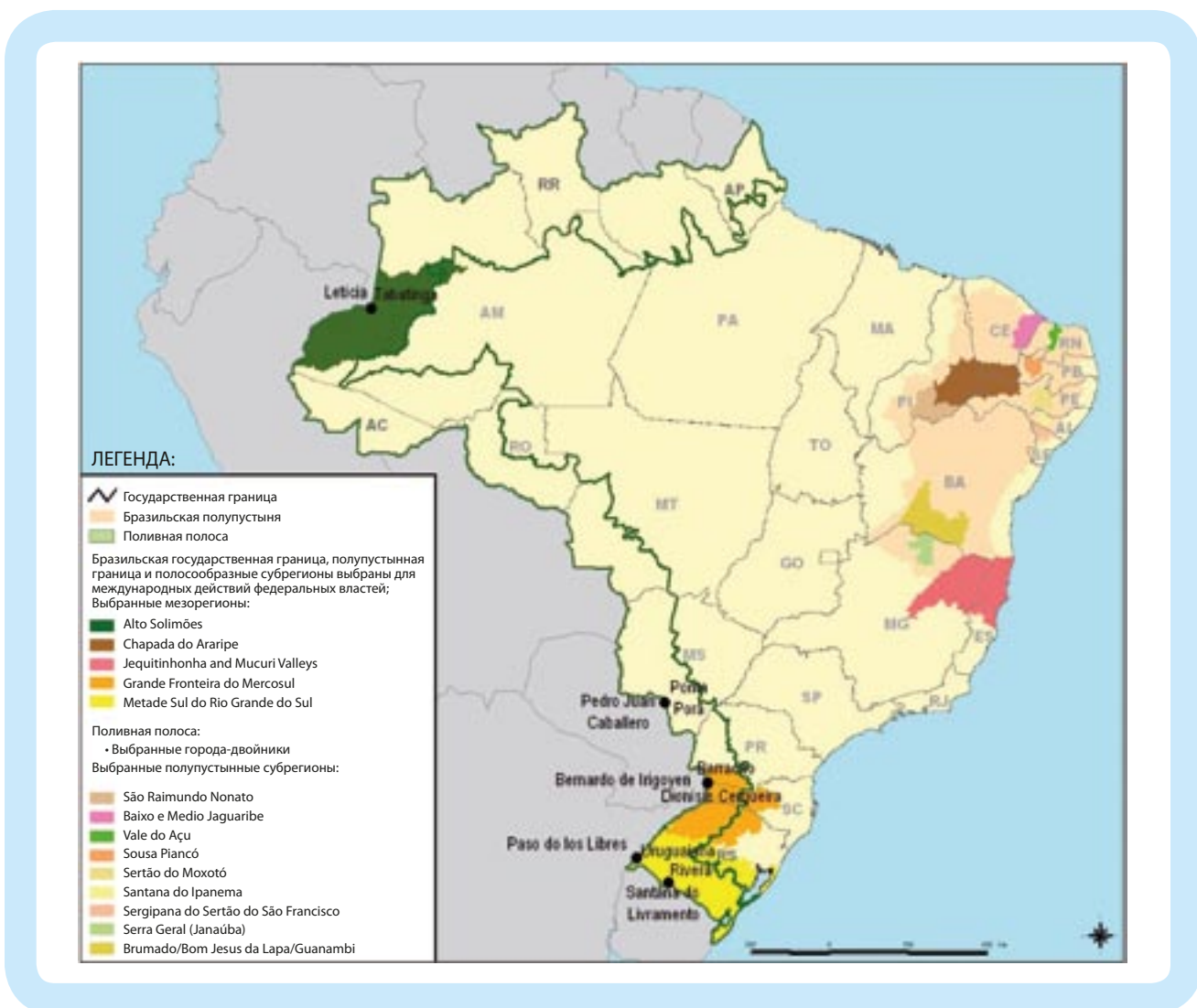
Потребность в сильных институтах возростала с каждым последующим шагом на пути расширения ЕС. Широкое разнообразие экономических преимуществ, благосостояния и социальных тенденций, природная среда, культурное и этническое наследие ... все это усиливает исключительно разнообразный союз в географическом смысле.

Региональное развитие ЕС, таким образом, выявило потребность в сильном институциональном лидерстве на всех уровнях, что требует уважения ко всем частям общества. На уровне ЕС должны существовать эффективная политическая система, обоснованный экономический анализ и стратегическое планирование, а также технический опыт, чтобы ориентировать менеджеров проекта «на местах». На национальном уровне институты должны быть хорошо скоординированы.

9. Многоуровневое управление

Успешные стратегии развития должны иметь «владельцев» на каждом уровне. Европейская региональная политика управляется таким образом, чтобы максимизировать вертикальную и горизонтальную интеграцию. В рамках системы вертикального управления различные уровни европейского, национальных, региональных и местных органов власти стимулируются при помощи системы разработки планов и программ, которая развивалась на протяжении многих лет с целью обмена информацией и движения в одном направлении для обеспечения выгод на местах. В рамках системы горизонтального управления компании, социальные группы и гражданские организации активно участвуют в этом процессе и деятельности органов управления. Это означает, что у них есть возможность влиять на стратегию развития и формировать ее в собственных секторах и сферах.

“ Программы следует внимательно адаптировать к потребностям соответствующего региона. ”



В какой степени этот опыт может вдохновить неевропейские страны?

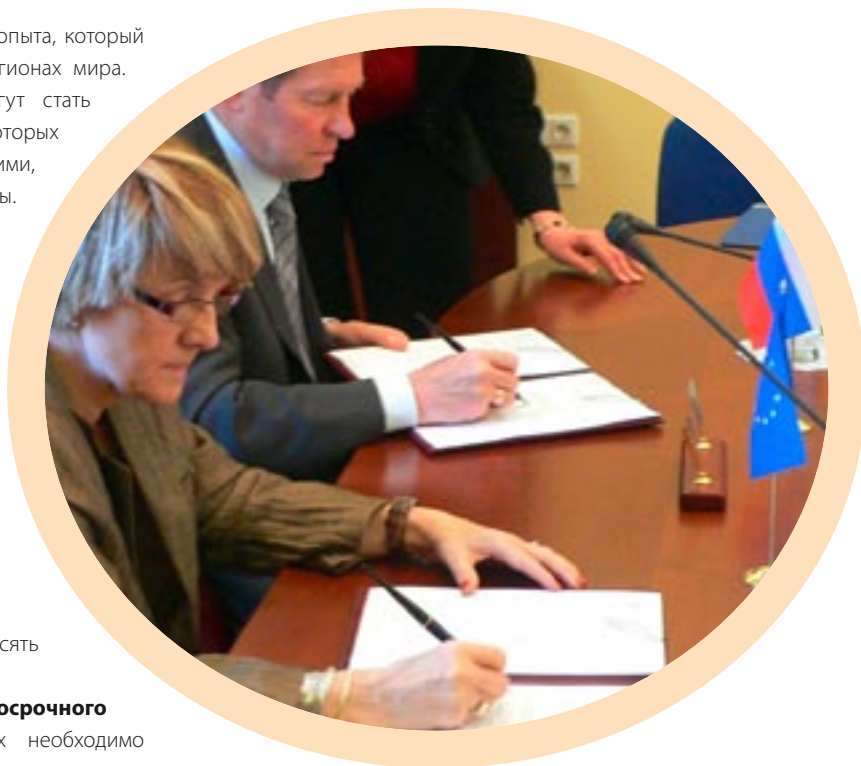
Сложно сделать выводы исходя из европейского опыта, который можно применять непосредственно в других регионах мира. Однако некоторые аспекты нашего опыта могут стать источником вдохновения. Диспропорции в некоторых переходных экономиках являются намного большими, чем диспропорции, которые характерны для Европы. Кроме того, по сравнению с недостаточно развитыми регионами в других частях мира, отстающие регионы Европы благодаря, в частности, единому рынку, стремятся к большей интеграции в глобальную экономику.

Выводы

Один из способов использования опыта ЕС в сфере региональной политики заключается в попытке выделить из этого опыта важные вопросы или проблемы, которые следовало учесть при разработке стратегии и управлении ею на протяжении последних 20 лет. Ниже рассмотрим десять таких соображений

→ Во-первых, региональная политика требует **долгосрочного стратегического видения** целей, которых необходимо достичь. Они могут включать развитие ключевых секторов, в частности транспорта, или географических территорий, например когда политика ЕС отдает приоритет менее развитым территориям. Программы ЕС характеризуются как секторным, так и географическим подходами. Что касается транспорта, то следует отметить, что приоритет отдавался проектам, которые способствуют реализации трансевропейских сетей, транспортной стратегии с целью обеспечения сообщения на территории ЕС, что определяется странами-участниками.

→ Во-вторых, должен существовать **объективный, или «неполитический» метод привлечения и распределения ресурсов**. Другими словами, должно быть понятно, как привлекаются и распределяются деньги в рамках программ или регионов. Это должно обосновываться статистическими показателями; таким образом, реализация региональной политики предусматривает существование статистической службы и соответствующие инвестиции. Один из вопросов, который был центральным для европейских дебатов по поводу соответствующих стратегий, сводился к выбору между исключительным и всеохватывающим подходом к бенефициарам. Сегодня в политике ЕС применяется всеохватывающий подход к бенефициарам, когда все регионы имеют право претендовать на определенную форму поддержки, но в то же время имел место очень высокий уровень концентрации ресурсов на наименее развитых регионах.



Комиссар Хебнер и г-н Владимир Яковлев, министр регионального развития Российской Федерации, подписывают меморандум о взаимопонимании между Европейской Комиссией и Российской Федерацией по вопросам сотрудничества в рамках региональной стратегии, Москва, 23 мая 2007 г.

→ В-третьих, мы увидели, что система, которая объединяет **совместное финансирование и партнерство**, укрепляет права собственности. Органы управления, которые объединяют широкий спектр интересов, также должны покрывать от 15 до 50 процентов затрат, связанных с конкретными проектами, за счет местных (государственных или частных) источников. Не имеют смысла проекты, которые навязываются органами высшего уровня, поэтому проекты действительно принадлежат общине, которая получает пользу от их реализации.

→ В-четвертых, важно отделять **правовое поле, которое устанавливает широкий спектр правил, регулирующих внедрение стратегии, отдельных решений по проектам**. В ЕС это является результатом институциональной архитектуры, в рамках которой политический уровень, страны-участники и Европейский Парламент выбирают правовую основу, тогда как право выбора проектов делегируется органам управления на национальном и региональном уровнях, которые отделены от европейского институционального уровня.



- В-пятых, следует принимать решения относительно **поддержки интегрированных программ** (т.е. поддержки связанных действий в сферах инфраструктуры, человеческих ресурсов и развития бизнеса) или поддержки отдельных проектов. Сегодня ЕС работает в обоих этих направлениях в рамках различных фондов. Можно сказать, что интегрированные программы требуют большего институционального потенциала на региональном уровне. Соответственно, когда институциональный потенциал считается слабым, то можно рекомендовать начать с проектного подхода.
- В-шестых, существует проблема зависимости от грантов, или от **комбинации грантов и форм поддержки с возмещением**. Политика ЕС движется в направлении увеличения объемов помощи, которую необходимо возвращать, пытаясь таким образом увеличить уровень имеющихся ресурсов, создать дополнительные стимулы для обеспечения эффективности со стороны бенефициаров, а также дополнительного опыта, который предоставляется банками и сектором финансовых услуг.
- В-седьмых, сегодня в ЕС признается, что наличие **адекватного формального и неформального институционального потенциала** является критически важным для успешного управления программами. Сюда входят возможности в таких сферах, как финансовый менеджмент и контроль, планирование экономического развития, а также идентификация и мотивация соответствующих партнеров. Вопрос институциональных возможностей особенно важен для успешного внедрения программ для соседних стран, в рамках которых объединяются административные структуры, которые могут иметь ограниченный опыт совместных действий.
- В-восьмых, **мониторинг и оценка** действия необходимы для того, чтобы можно было продемонстрировать созданную ценность для бенефициаров и налогоплательщиков. Это требует включения технического потенциала в управление программами, хотя некоторые специальные задачи, в частности макроэкономическое моделирование, могут выполняться исследовательскими учреждениями или университетами.
- В-девятых, важным для ЕС является вопрос **обусловленности** программ. Основные условия получения поддержки ЕС включают: уважение к открытым рынкам в ЕС (правила конкуренции за государственную помощь, правила открытых



15 мая 2006 г. подписан меморандум о взаимопонимании с Китаем в вопросах обмена информацией и передовых практик разработки и осуществления стратегии сближения.

государственных закупок); уважение к экологической политике и правилам; уважение к принципу равных возможностей; подход, основывающийся на партнерстве и демократии. В ЕС несоблюдение вышеуказанных условий часто приводило к применению финансовых санкций.

- В-десятых, **прозрачность** процесса реализации стратегии и программы рассматривается как важная составляющая эффективного управления в XXI веке. Соответственно, эффективные коммуникационные и информационные системы должны быть включены в процессы управления программами, например для того, чтобы указывать на проекты, каким была предоставлена помощь, результаты мониторинга и оценку, а также объяснение для потенциальных бенефициаров относительно того, как получить государственную помощь.

Общие проблемы

Регионы мира имеют много общих проблем. Намекаясь объединить ресурсы и опыт, в 2006 г. ЕС решил создать партнерства в форме «меморандумов о взаимопонимании» с несколькими странами, которые не входят в ЕС. Четыре Меморандума о взаимопонимании в сфере региональной политики были подписаны с Китаем, Россией, Бразилией и (с июля 2009 г.) с Украиной. Они базируются на европейском опыте уменьшения региональных диспропорций, улучшения управления и создания динамичных стратегий, основу которых составляют местные информационные сети. Подобным образом ЕС также проводит регулярный диалог по этим вопросам с другими группами стран за пределами группы ЕС-27, в частности ASEAN (Ассоциация стран юго-восточной Азии), стран Центральной Америки или Западноафриканским экономическим и валютным союзом (франц. сокр. UEMOA).

В мае 2009 г. Генеральный директорат по региональной политике организовал (под руководством Дануты Хебнер, бывшего комиссара по региональной политике) конференцию в Брюсселе на тему «Региональное управление в глобальном контексте». Будучи первым событием такого рода, конференция собрала президентов европейских регионов и представителей широкого спектра неевропейских стран. Комиссар Хебнер сказала: «Во всем мире страны имеют похожие проблемы, среди которых глобальный экономический кризис занимает далеко не последнее место, однако также существуют проблемы старения населения, риски изменения климата и обеспокоенность энергетической

безопасностью. В Европейском Союзе мы развиваем партнерства со странами за пределами ЕС, что создает определенные выгоды для обеих сторон».

Сегодняшние вызовы означают, что нам следует мыслить глобально и действовать локально. Основные проблемы, с которыми сталкиваются регионы мира, имеют сильное «территориальное» измерение, что требует соответствующих действий на местном и региональном уровнях. Неправильно считать, что Европейский Союз может найти решение для этих проблем, если он будет действовать в одиночку. Именно поэтому, на наш взгляд, диалог со странами, которые не входят в ЕС, так важен и соответствует всем нашим интересам.

Где можно получить больше информации

Более подробную информацию (в т.ч. историческую) о региональной политике и странах, которые не входят в ЕС, можно найти при помощи следующих Интернет-ссылок.

DG REGIO – сайт, посвященный международным делам

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

Обзор современной региональной политики – «Работая для регионов»

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

Влияние региональной политики в 2004-2009 годах

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

Дополнительные статистические показатели и тренды

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

История региональной политики

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

Европейская региональная политика и страны, которые не входят в ЕС

Применение принципов и обмен опытом

Региональная политика Европейского Союза развивалась и совершенствовалась на протяжении последних десятилетий, чтобы достичь широкого спектра целей. В этой брошюре дается краткий обзор основных аспектов региональной политики ЕС и исследуется, как можно поделиться этим опытом с регионами за пределами ЕС. Обмен информацией о способах решения глобальных проблем выгоден как для ЕС, так и для его соседей.

European Commission, Главное управление региональной политики

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



Офис публикаций

