

ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Решение проблем неравенства развития регионов относительно недавно заняло должное место в политике стран Центральной и Восточной Европы. С конца 80-х гг., когда начались процессы фундаментальных преобразований в странах Центральной и Восточной Европы, основное внимание уделялось политическим реформам и макроэкономическим изменениям. Дефицитные ресурсы были необходимы для вывода из кризиса национальных экономик в связи с катастрофическим падением объемов производства в начале 90-х гг.

Отсутствие законодательной инфраструктуры, неразбериха в сферах компетенции отдельных министерств, необходимость преобразования территориальных административных структур в условиях недостатка финансовых ресурсов — все это тормозило развитие региональной политики.

Задачи региональной политики в странах Центральной и Восточной Европы носят более общий характер, в сравнении с задачами в странах Западной Европы. Существует тенденция определять задачи региональной политики в странах Центральной и Восточной Европы как набор практических заданий или принципов, в основе которых лежат понятия эффективности и справедливости. Однако четкое теоретическое обоснование этих задач обычно отсутствует.

Региональная политика призвана оказать поддержку развитию рыночных отношений, стимулировать оптимальные темпы развития регионов, а также обеспечивать приемлемые условия жизни с точки зрения занятости, доступности основных видов услуг и состояния окружающей среды. В странах бывшего социалистического лагеря региональная политика должна уменьшить дисбаланс в уровнях развития регионов, в частности таких, как центр—периферия, город—село, а также географических регионов этих стран.

Такое обилие целей и задач, характерное для региональной поли-

* Аспирантка кафедры экономики и управления, экономико-правовой факультет, ОНУ им. И. И. Мечникова.

тики стран Центральной и Восточной Европы, можно объяснить рядом факторов.

Кризис экономических систем стран Центральной и Восточной Европы обусловил резкое увеличение дисбаланса между регионами как в экономической, так и в социальной сфере. Возникает проблема направленности региональной политики: с одной стороны, необходима помощь наиболее проблемным регионам, которые не имеют развитой инфраструктуры, стимулирующей предпринимательство и развитие малого и среднего бизнеса. С другой стороны, существуют регионы, такие как крупные города и центральные области, которые сохранили потенциал и способны развиваться самостоятельно. Однако это не означает полную их независимость в решении текущих проблем экономического развития: речь идет только об усилении степени децентрализации региональной политики.

Программы экономического развития стран Центральной и Восточной Европы разработаны для каждой страны в целом. Другими словами, на региональном уровне такие программы обычно не проводятся и не финансируются. В странах Западной Европы центральное правительство могло позволить себе сфокусировать усилия на помощи наиболее перспективным предприятиям, предоставив местной администрации решить вопросы создания инфраструктуры и развития малого и среднего бизнеса. В странах Центральной и Восточной Европы все эти проблемы вынуждены решать центральные органы управления, так как региональной администрации либо не существовало вообще, либо она чрезвычайно слаба. Иначе говоря, централизация управления становится необходимым фактором развития региональной политики.

Очень большое влияние на региональную политику стран Центральной и Восточной Европы оказывает структурная политика Европейского Союза. Стремление учитывать совместимость политики Европейского Союза и политики присоединяющихся стран не всегда играет положительную роль, так как часто не учитываются экономические и социальные особенности отдельных стран.

При определении задач региональной политики следует учитывать основные принципы региональной политики и их специфику для стран Центральной и Восточной Европы:

1. Региональная политика должна быть подкреплена действующим законодательством, причем основные законодательные нормы должны дополняться более подробными рабочими директивами. Если

не принять такой подход, целесообразность предпринимаемых действий почти неизбежно будет ставиться под сомнение, а региональная политика может утратить широкую поддержку, которая является необходимой предпосылкой ее успеха. Этот принцип представляется наиболее важным на сегодняшний день для стран бывшего СССР.

2. Проведение региональной политики должно быть долгосрочным. Даже несмотря на то, что региональная политика часто рассматривается как способ решения неотложных проблем, таких как рост безработицы, падение уровня жизни и т.п., ее основной целью является решение долгосрочных стратегических задач.

Один из основополагающих принципов региональной политики в странах Центральной и Восточной Европы — целесообразность оказания помощи регионам, претерпевающим структурные изменения, чем субсидирование пострадавших отраслей экономики и производства. Но не следует забывать и то, что в таких отраслях по-прежнему занята большая часть населения и отказ от субсидирования этих отраслей неизбежно приведет к закрытию предприятий, а значит, и к стремительному росту безработицы. Кроме того, многие товары, производящиеся “неперспективными” отраслями, даже будучи неконкурентоспособными на международном рынке, по-прежнему находят своих потребителей на рынке внутреннем. Другими словами, акцент делается на поддержку инвестиций, а не на продолжительное субсидирование. Поэтому наиболее целесообразно сфокусировать усилия на долгосрочном развитии отдельных регионов с постепенным отказом от неприбыльных отраслей и переориентацией производственной деятельности.

3. Рыночная ориентация региональной политики подразумевает создание оптимальных условий для развития рыночных отношений. Однако следует учитывать пример стран, где региональная политика имеет внеэкономическую мотивацию, как, например, в Скандинавских странах.

4. Пространственная направленность подразумевает четкое обоснование критериев выбора регионов, в которые будут направлены ресурсы, что обусловлено ограниченностью бюджетных средств. В странах Центральной и Восточной Европы постепенно вводится так называемая система определения регионов — процедура идентификации региона оказания помощи и определения объема финансирования. Эта система подразумевает оценку районов по уровню безработицы, численности населения, уровню жизни, уровню миграции населения, по демографическим показателям и т.д.

Региональная политика требует скоординированного политического подхода, так как природа региональных проблем такова, что требует участия в их решении большого числа ведомств, организаций различных уровней. Очевидно, что финансирование развития региона требует сотрудничества между органами, занимающимися региональной политикой, и теми организациями частного сектора, которые напрямую заинтересованы в таком развитии.

В результате проведения политических и экономических реформ в странах Центральной и Восточной Европы по определенному долгосрочному плану без учета специфики регионов и текущих ошибок образовалась система деформированных структур экономики, и эти дефекты устранить почти также сложно, как и пережитки старых режимов.

Проблема поиска вариантов новых структур управления становится все более актуальной. Если в начале процессов "перестройки" реструктуризация экономики на основе рыночных принципов в основном сводилась к полному отказу от старых структур, то уже спустя несколько лет стало очевидно, что существовавшие ранее централизованные системы не всегда играли негативную роль.

До недавнего времени управленческих структур для проведения региональной политики либо не существовало вообще, либо они решали узкие, конкретные задачи; при этом центральное правительство не несло ответственности за региональное развитие, администрация регионального или районного уровня не была в состоянии решать вопросы экономического развития, а органы местной администрации были разобщены и малочисленны. За последние несколько лет ситуация существенно изменилась.

Новые структуры организации и координационные механизмы создаются как на национальном, так и на региональном уровнях. Отраслевые министерства, которые были доминирующим элементом социалистического планирования, постепенно видоизменяются в структуры, более соответствующие конкретным задачам управления.

Значимость региональной политики в странах Центральной и Восточной Европы существенно возросла за последние годы, но она по-прежнему занимает скромное место в системе приоритетов развития. Это отчасти объясняет то, что региональная политика является "яблоком раздора" в процессе реорганизации управленческой структуры, особенно после завершения выборов или после смены правительства.

Раньше ответственность за проведение региональной политики возлагалась на отдельные правительственные органы, причем в раз-

ных странах вопросами региональной политики занимались разные министерства: министерство внутренних дел, министерство экономики, министерство сельского хозяйства и т.д. Это объясняется политическими факторами, а также степенью значимости региональной политики в каждой отдельной стране.

В последнее время большое значение приобретает создание формальных межведомственных координационных механизмов. Но хотя они рассматриваются во многих странах как положительный фактор в плане координации программ развития, эффективность их действия по-прежнему не очевидна. Среди таких организаций национальный совет регионального развития в Венгрии, совет по региональной политике в Эстонии, национальный совет по региональной политике в Словении.

В некоторых странах создаются специальные организации для помощи в разработке и проведении региональной политики. К таким органам относятся:

- институты и центры для оказания помощи в разработке региональной политики и распространения информации: центр регионального развития при министерстве регионального развития в Чехии, правительственный центр стратегических исследований в Польше, институт макроэкономического анализа и развития в Словении;

- центральные агентства для управления и координации в области региональной политики: польское агентство по региональному развитию, эстонское агентство регионального развития.

Кроме того, появляется все больше органов местного и регионального развития, при этом следует отметить наличие двух тенденций.

1) Подход "сверху вниз" характерен для Венгрии, Эстонии, Словении, где создаются двухуровневые системы координации регионального развития на субнациональном уровне: органы окружной администрации, которые отвечают за координацию региональной политики на окружном уровне путем привлечения местной администрации к планированию стратегии развития и распределению фондов. В свою очередь, советы регионального развития разрабатывают планы развития по регионам (группам округов) и действуют в качестве связующего звена между министерствами и представителями окружной и местной администрации.

2) Подход "снизу вверх" характерен для менее развитых стран, в частности для Польши. Отсутствие органов руководства региональной политикой на национальном уровне и слабость государственных институтов на уровне округов (воеводств) привели к созданию агентств

регионального развития путем установления партнерских отношений на региональном и местном уровнях. Эти агентства сделали попытку заполнить нишу между органами государственной администрации и частным сектором экономики. Затем в связи с необходимостью обмена опытом и координирования деятельности на национальном уровне была создана национальная ассоциация по региональному развитию.

Отсутствие четко выраженных целей региональной политики в странах Центральной и Восточной Европы затрудняет определение политических инструментов. Обычно рассматриваются два типа инструментов региональной политики.

Первый — программы регионального развития, разрабатываемые местными органами или агентствами по региональному развитию, охватывают все регионы стран Центральной и Восточной Европы, за исключением столиц и их пригородов. Эти программы рассчитаны на развитие физической (энергетика, связь, транспорт) и социальной инфраструктур (медицинское обслуживание, образование), развитие бизнеса, информационных технологий, экологии и туризма. Средства распределяются в виде безвозмездных грантов, кредитов и коммерческих субсидий в соответствии с системой приоритетов между государственными органами вообще или непосредственно между местными органами.

В Венгрии основные программы регионального развития базируются на общих для всех регионов принципах и различаются в зависимости от объема ресурсов и приоритетности программ на региональном уровне. Эстония разрабатывает отдельные программы для каждого региона, а распределением ресурсов занимаются местные органы и неправительственные организации. В Польше и Чехии используют комбинацию финансовой и технической помощи в рамках программ экономического развития проблемных регионов.

Общим для всех программ регионального развития является оказание помощи на принципах совместного финансирования, причем доля правительственных субсидий составляет от 15 % до 70 %.

Второй тип инструментов региональной политики — схемы региональной помощи, направленные на оказание помощи непосредственно малым и средним предприятиям. В отличие от стран Западной Европы, где региональная помощь оказывается в основном в виде безвозмездных ссуд, в странах Центральной и Восточной Европы используют кредиты, коммерческие субсидии и налоговые льготы. Это обусловлено тем, что финансовые ресурсы ограничены, и оказывать безвозмездную помощь предприятиям достаточно проблематич-

но. Кроме того, отсутствует управленческая инфраструктура, которая позволила бы определить объем необходимой помощи, а также проконтролировать использование средств.

Существует мнение, что региональная политика вообще должна исключить из списка инструментов субсидирование предприятий, так как это затрудняет переход от дотационной модели промышленного развития к рыночной системе предпринимательства.

Сравнительный анализ ситуации в области регионального развития в странах Центральной и Восточной Европы на протяжении 90-х гг. показывает существенные изменения, особенно проявившиеся за последние два-три года.

Если в первой половине 90-х гг. появление элементов региональной политики было весьма ограниченным и почти не оказывало воздействия на политическую и экономическую сферы, то уже с 1995 года региональная политика проводится практически во всех странах Центральной и Восточной Европы, где создаются специальные организации, как на национальном, так и на региональном уровнях.

В определенном смысле, современные тенденции развития региональной политики в странах Центральной и Восточной Европы можно рассматривать как часть исторического процесса регионального развития, изменения в котором были обусловлены общими преобразованиями в политической, экономической и государственной системах.

Литература

1. Bachtler J. Socio-Economic Situation and Development of the Regions in the Neighbouring Countries of the Community in Central and Eastern Europe. Regional Development Studies 2, DGXVI, Office for Official Publications of the European Communities, Brussels, 1992.
2. Gorzelak G., Kuklinski A. Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central Europe. European Institute for Regional and Local Development, University of Warsaw, 1994.
3. Bachtler J. Regional Policy in Europe: Which Way Forward? In Coffey P., Europe — Towards the Next Enlargement. Kluwer, London and Dordrecht, 1999.
4. Bachtler J., Downes R. Regional Development in the Transition Countries: A Comparative Assessment. European Planning Studies, 1999.