



Canadian
URBAN
Institute

Institut
URBAIN
du Canada

Регіональне Врядкування та Розвиток в Україні

Проект # Z020640
Замовлення 7037154

Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС

Донор:

*Канадське Агентство з Міжнародного Розвитку,
Підрозділ Європи, Близького Сходу та Магрибу*

Канадська Виконавча Агенція:

Канадський Інститут Урбаністики

У співпраці з:

Фундацією Міжнародного Навчання

Листопад 2006 р.



ЗМІСТ

1. <i>Томаш Потканскі</i> . Досвід Польщі у формуванні політики регіонального розвитку	3
2. <i>Віктор Ніжнянскі</i> . Регіональний розвиток і регіональна політика Словаччини	40
3. <i>Петер Сегварі</i> . Досвід Угорщини у формуванні політики регіонального розвитку	56
4. <i>Петер Сегварі</i> . Підсумковий звіт про досвід формування політики регіонального розвитку країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до Європейського Союзу.....	111
5. Використані аббревіатури	142

ДОСВІД ПОЛЬЩІ У ФОРМУВАННІ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

1. Регіональна політика і розвиток Польщі

▪ *Стадії формування регіональної політики Польщі*

Для потреб цього звіту процес розробки регіональної політики Польщі може бути представлений у вигляді трьох стадій, що частково перетинаються:

1. Бездіяльність держави щодо регіонального розвитку (1989–1995 рр.).
2. Побудова моделі регіональної політики, адміністративна реформа на місцевому рівні та розробка законодавчої бази, необхідної для підтримки регіонального розвитку (1995–2000 рр.).
3. Імплементация нової моделі регіонального розвитку (2001–2006 рр.), яка включає:
 - a. Використання структурних фондів та фондів підготовки до вступу до ЄС, а також
 - b. Перегляд функціонування системи та вироблення більш обґрунтованої моделі регіонального розвитку Польщі в контексті програми вступу до ЄС на 2007–2013 рр.

Починаючи з 1989 р. Польща постійно знаходиться в системній трансформації держави, провадячи глибокі політичні, соціальні та економічні реформи. В 1990 р. після 40-ка років забуття було поновлено місцеве самоврядування — муніципалітети (гміни). Цей крок в рамках адміністративної реформи став справжнім великим успіхом та незаперечним фактом у просуванні структурних реформ в Польщі. В країні існує приблизно 2,5 тисячі гмін, що складаються з демократично обраних рад та виконавчих органів (“мери” — у містах, “войти” — в сільській місцевості). В середньому гміна налічує 10-15 тис. мешканців: гміни в сільській місцевості налічують у середньому 3 тис. мешканців, а найбільша гміна у містах — декілька сотень тисяч мешканців. Гміни — найбільш важливий рівень державного управління, оскільки їх діяльність націлена на надання основних адміністративних, соціальних послуг та послуг у сфері інфраструктури.

Після проведення перших суттєвих політичних та економічних змін на початку 1990-х років Польща почала впроваджувати офіційну регіональну політику. Однак, у 1990-х було розроблено два важливі програмні документи, які визначили підґрунтя подальшого розвитку.

- “Довготермінова Концепція національного просторового розвитку” — підготовлена експертами Польської Академії Наук і прийнята Радою Міністрів
- “Правила реалізації регіональних програм реструктуризації” прийняті Радою Міністрів.

Обидва документи не мали значного впливу на плановану та реальну роботу органів влади. Економіка країни була в поганому стані, а отже і на регіональний розвиток не вистачало державних коштів. Також не було чітко визначеного плану регіонального розвитку. В 1992–1993 рр. експерти Організації економічного та соціального розвитку (ОЕСР) підготували звіт під назвою “Проблеми регіонального розвитку в Польщі”, у якому внесли пропозицію: “Польща має винятково збалансовану просторову структуру. У цьому контексті регіональна політика повинна бути націлена на підтримку структурних корегувань, а не на нівелювання існуючих диспропорцій”. Завдяки офіційним заявам Польського Уряду цей підхід використовується і сьогодні.

¹ Автор звіту д-р Томаш Потканські — член Польської асоціації розвитку інформаційного суспільства, Європейського товариства з оцінювання та Польського товариства з оцінювання.

Загалом, можемо зробити висновок, що протягом першого періоду проведення трансформацій “регіональний розвиток” Польщі не розглядалось як фактор, що сприяв би розвитку країни в цілому, а скоріш як фактор покращання стану справ на місцевому рівні. Однак на той час у регіонах, які потрапили в скрутне становище, виникали некоординовані ініціативи. Наприклад, Верхня Сілезія — регіон, більша частина населення якого зайнята в технічно застарілій важкій металургії. Можемо сказати, що до 1998 р. було зроблено деякі спроби адміністративної регіоналізації. Так, наприклад, місцевим органам влади, чи напівдержавним органам, таким як широко розповсюджені Агенції регіонального розвитку (з іншою інституційною структурою та набором персоналу), було відведено певну роль у реалізації програм регіонального розвитку. Місцеві органи висували подібні ініціативи, генеруючи ідеї або виступаючи кінцевими бенефіціантами, але в цілому не відігравали активної ролі в програмуванні подібних заходів.

У 1991–1993 рр. було ініційовано наступну фазу адміністративної реформи — утворення вищого рівня місцевого самоврядування та більших самоврядних регіонів. Але невдовзі цю діяльність було зупинено з економічних та політичних мотивів. Однак для багатьох політиків та експертів було зрозумілим, що досить велика європейська країна з населенням близько 38 мільйонів та площею 312 000 км² потребує сильної регіональної політики. Багато проблем у становленні регіональної політики, окрім відсутності політичної волі, було пов’язано з:

- відсутністю досвіду розробки регіональної політики та плану дій в умовах ринкової економіки;
- поділом країни на 49 малих воєводств, які представляли державні місцеві адміністрації. Вони залишались єдиним рівнем управління між центральними органами влади та нижчим рівнем місцевого управління (гмінами). Багато воєводств були слабкими. Причиною тому був їх невеликий розмір та незначний економічний та соціальний потенціал. Керівництво більшості воєводств не мало достатньо ані інтелектуального, ані економічного потенціалу, необхідного для формування, розробки та впровадження регіональної політики.

Серйозна робота щодо державної регіональної політики, яка відкриває новий період, розпочалася лише у другій половині 1990-х. Дві групи експертів (Робоча група з питань регіональної політики (1996 р.) та Робоча група з питань структурної політики (1997 р.)) представили свої звіти з рекомендаціями. Результатом опублікування та презентації звітів було зростання інтересу до структурних елементів економічного розвитку, серед яких і регіональна політика. Серед рекомендацій запропонованих групами експертів було проведення децентралізації управління та прискорення структурних корегувань у відповідності до вимог спільного ринку ЄС. У рекомендаціях зазначалась необхідність визначення правил координації, інституціональної системи, цілей, правил та процедур розробки регіональної політики (Закон про підтримку регіонального розвитку), а також консолідація всіх заходів направлених на підтримку регіонального розвитку та активної політики розвитку. Однак лівоорієнтований уряд і парламент того часу не прийняв рішення про посилення реформаторських процесів.

У 1998–1999 рр. наступний правоорієнтований уряд змінив адміністративну структуру країни. Було створено дві нові адміністративно-територіальні одиниці: повіти — другий рівень місцевого самоуправління, та воєводства — регіональний рівень самоуправління. Державна територіальна реформа продовжувалась довготривалими публічними та політичними дискусіями щодо розміру та кількості нових регіонів. В результаті цієї реформи на сьогодні Польща має три рівні місцевого/ регіонального самоврядування, кожен з яких є незалежним від інших, володіє власними активами та фінансовими ресурсами.

Повіти є другим рівнем місцевого самоврядування. У сфері їх відповідальності — надання послуг місцевого та інколи суб-регіонального масштабу, які відповідно до принципів субсидіарності та пропорційності не можуть бути передані на рівень гмін. Існує 308 сільських гмін (сільських органів управління) та 65 міських гмін (найбільші міста), які наділені повноваженнями повітів (виконують функції повітів, мають інфраструктуру та бюджетні повноваження повітів). На території повітів проживає приблизно 80–100 тис. мешканців.

Нові 16 воєводств достатньо великі, на їх території проживає від 1 до 5 мільйонів мешканців (середній показник 2,4 мільйони осіб). До сфери їх відповідальності відноситься розробка та реалізація політики регіонального розвитку, основною ціллю якої є оптимальне використання людського капіталу і матеріальних ресурсів для забезпечення розвитку регіону в довгостроковій перспективі. Окрім того вони надають суспільні послуги, що носять регіональний характер, а саме: залізниця, мережа автомобільних доріг тощо.

Реформа змінила становище державних територіальних адміністрацій. Воєвода, голова адміністрації, отримав посаду представника уряду в регіоні, а до сфери його повноважень відійшов нагляд за діяльністю гмін, повітів і воєводства. Віднині воєвода не відповідає за програмування регіонального розвитку, але проводить юридичний та фінансовий контроль над використанням державних коштів на проекти підтримки регіонального розвитку, що їх впроваджують органи місцевого самоврядування.

Нові адміністративна структура та управління регіональних органів місцевого самоврядування відкрили можливості вироблення та впровадження справжньої регіональної політики. Власне це і визначає наступний період реалізації Напрямів політики щодо регіонального розвитку на 2001–2006 рр., які складають з двох стадій, що перетинаються, а саме: перша — апробація нової системи за рахунок використання фондів підготовки до вступу до ЄС у 2000–2003 рр. та структурних фондів у 2004–2006 рр.; друга — перегляд функціонування системи та вироблення більш обґрунтованої системи, необхідної для подальших дій в рамках плану вступу до ЄС.

Перший варіант Національної стратегії регіонального розвитку (НСРР) охопив період 2001–2006 рр. Уряд Польщі (того часу правий уряд) розробив стратегію протягом 1999–2000 рр. з метою гармонізації державної політики Польщі з вимогами ЄС. Остаточний документ було прийнято у грудні 2000 р. Додаткове підґрунтя для цього документа було сформульоване в Акті про Принципи підтримки регіонального розвитку (надалі у цій роботі використовується скорочена назва документа — Акт підтримки регіонального розвитку, 2000 р.).

У цей саме час відповідно до чинного законодавства нові регіональні органи самоврядування були зобов'язані розробляти свої власні стратегії розвитку регіону. На жаль, робота у цьому напрямку велась абсолютно незалежно, без співробітництва між регіонами та чіткої інформації з боку центральних органів влади. Загалом, регіонам бракувало досвіду у підготовці планів такого типу, а ніяких інструкцій на той час не було. В результаті 16 регіональних стратегій розвитку виявились дуже різними, особливо це стало відчутно в період проведення переговорів з центральною владою щодо операційних програм воєводств.

Важливим кроком Уряду на наступному етапі стала розробка Попереднього Національного плану розвитку (ПНПР) на 2000–2002 рр. Його було прийнято у грудні 1999 р., а в січні 2000 р. продовжено до 2003 р. За основу цього документа було прийнято секторальні стратегії, а пізніше додано напрями, визначені в НСРР, зокрема ті, що направлені на посилення соціально-економічної відповідності в рамках підготовки Польщі до вступу в ЄС, шляхом стратегічного програмування фондів ЄС, виділених на підготовку до вступу.

Основним аналітичним методом, що його було використано у процесі підготовки ПНПР, було визначення найбільших відмінностей на рівні розвитку між Польщею та Європейською Спільнотою. На основі цього було визначено пріоритети розвитку протягом перехідного періоду Польщі в рамках гармонізації соціально-економічної сфери. Ресурси програм фінансової підтримки PHARE, ISPA і SAPARD дозволили підвищити рівень інвестицій цієї сфери та напрямки, що мають особливе значення в контексті внутрішньої та зовнішньої соціально-економічної відповідності. Але для підтримки регіонального розвитку використовувались не лише ресурси ЄС. Діяльність у цьому напрямі також підтримувалась за рахунок виділення бюджетних коштів.

У період 2001–2004 рр. головна роль у реалізації НСПП і ПНПР відводилась контрактам, укладеним між Радою Міністрів та органами регіонального (на рівні воєводств) самоврядування. Так звані „Контракти воєводств” були своєрідним договором на підтримку регіонального розвитку. В рамках цих контрактів органи місцевого самоуправління отримували дотації (гранти) з центрального бюджету на підтримку виконання їх власних завдань, визначених в стратегіях регіонального розвитку воєводств та відповідних програмах дій. Зауважимо, що в той час логічна побудова ПНПР на 2000–2002 рр. так само як і політика регіонального розвитку, передбачала домінуючу роль європейських фондів і завдання та правила ЄС щодо використання цих фондів.

Протягом наступного періоду (2004–2006 рр.) допоміжні напрями діяльності, які були визначені у ПНПР та підтримані фондами виділеними на підготовку до вступу, у своїй більшості були продовжені в Національному плані розвитку (НПР) на 2004–2006 рр. Варто підкреслити, що кошти, виділені на його реалізацію, були в декілька разів більші за попередні, з більшими асигнуваннями з державного бюджету. Польща розробила Національний план розвитку на 2004–2006 рр. як документ, який офіційно приводив у відповідність державну політику у різних секторах і відображав потреби розвитку окремих регіонів. Завдання і пріоритети, означені в НПР, були сформульовані на основі економічної програми уряду на 2002–2006 рр. НПР був пов’язаний з економічною програмою уряду, але здебільшого концентрувався на заходах, що носили структурний характер і були необхідні для розвитку в довгостроковій перспективі та модернізації країни (див. Схеми 2 і 3).

ПНПР на 2000–2002/3 рр. і в подальшому НПР на 2004–2006 рр. (прийнята у 2004 р.) включав у себе стратегічні напрями, сформульовані в інших середньострокових урядових документах, а саме:

- Національна стратегія скорочення безробіття та розвитку людських ресурсів на 2000–2006 рр. (затверджена Урядом у січні 2000 р.),
- Відповідна структурна політика розвитку сільських регіонів та агропромислового комплексу на 2000–2006 рр. (затверджена Урядом у липні 1999 р.),
- Структурна політика Польщі на 2001–2006 рр.,
- Національна стратегія розвитку транспортної системи на 2000–2006 рр.,
- Національна стратегія охорони навколишнього середовища на 2000–2006 рр. (прийнята у липня 2000 р.), та II Національна екологічна політика (затверджена Урядом у червні 2000 р. та Парламентом у серпні 2001 р.),
- Національна стратегія регіонального розвитку на 2001–2006 рр. (затверджена Урядом 28 грудня 2000 р.),
- Стратегія побудови інформаційного суспільства в Республіці Польща (електронна Польща) на 2004–2006 рр. (затверджена Урядом в грудні 2003 р.),

- Стратегія соціально-економічного розвитку “Підприємництво, розвиток, робота” на 2003–2006 рр. (затверджена Урядом у 2002 р.),
- 16 Стратегій регіонального розвитку воєводств.

Починаючи з 2004 р. основним джерелом фінансування реалізації регіональної політики стали фонди структурного розвитку ЄС. Формальним підґрунтям для доступу до цих фондів стало підготовка та прийняття Європейською Комісією [Європейської] Спільнотової концепції підтримки (СКП), за якою слідував вступ Польщі до ЄС (1 травня 2004 р.). Цей важливий програмний документ було розроблено в результаті переговорів між Польщею та ЄС щодо НПР на 2004–2006 рр. У подальшому до Плану ввійшли структура та стратегія реалізації СКП, а також визначені обсяги структурних фондів, виділені на окремі операційні програми і пріоритети. Паралельно йшли переговори щодо стратегії використання фонду згуртування.

Після затвердження Польщею та Європейською Комісією Національного плану розвитку/ Спільнотової концепції підтримки (НПР/СКП) було розроблено Інтегровану регіональну операційну програму (надалі, ІРРП). ІРРП є однією з семи операційних програм, що впроваджуються. Програма дала можливість трансформувати пріоритети, визначені в НПР, у набір пріоритетів плану реалізації ІРРП і чітко визначити необхідні обсяги фінансових ресурсів, що розподіляються на державному, регіональному і місцевому рівнях, а також у приватному секторі паралельно до фондів, виділених Польщі від ЄС на початковому етапі членства.

Увесь процес вироблення політики регіонального розвитку подано на Схемі 1.

■ *Оцінювання регіональної політики Польщі в процесі вступу до ЄС*

Формальне оцінювання всього процесу вироблення та реалізації польської моделі регіонального розвитку було проведено Міністерством економіки і праці Польщі спільно з представниками воєводств у 2004 р. У результаті цього були зроблені наступні висновки:

1. Національна стратегія регіонального розвитку на 2001–2006 рр. відповідає потребам розвитку регіонів Польщі незважаючи на той факт, що до певного ступеня її було розроблено на основі інтуїтивних припущень, без проведення суттєвих досліджень.
2. Система в цілому функціонує, хоча і з низькою результативністю та низькою ефективністю використання фондів ЄС. Необхідними є інституційні зміни, які б підвищили результативність і ефективність функціонування системи включно з посиленням ролі воєводств як органів місцевого самоврядування в процесі вироблення та реалізації регіональної політики, кращою координацією дій з центральними органами влади, а також подальшою децентралізацією державних фінансів від центральних до регіональних органів влади з метою збільшення частки органів місцевого самоврядування у спільному фінансуванні програм, а з тим підвищення ролі останніх не тільки у розробці, а й у реалізації відповідних програм.
3. Розподіл ресурсів між проектами передбачає, що посадовці, які приймають рішення на рівні регіонального самоврядування, мають на меті вирівнювання внутрішніх відмінностей, а не вмотивовані інвестувати у меншу кількість проектів, які швидко підвищують конкурентоспроможність їх регіону. Аналогічний підхід можна спостерігати і на центральному рівні. В контексті можливості планувати стратегічно і визначати пріоритети як в цілях розвитку, так і у виділення ресурсів є обов’язковим. У багатьох випадках у процесі розподілу ресурсів між певними проектами на регіональному рівні простежувалась політична клієнто-орієнтована поведінка, що має бути викорінена у майбутньому.

4. Система державної регіональної політики залишається занадто централізованою та потребує більшої децентралізації та справжніх партнерських відносин між центральними, регіональними органами влади та органами місцевого самоврядування. У цьому контексті варто посилити роль представників центральної влади на регіональному рівні — воєвод — щодо регіональних органів місцевого самоврядування. Інститут контрактів воєводств потребує перегляду та посилення з метою досягнення функціональних завдань, а також забезпечення відповідності цілей і напрямів політики на теренах ЄС.
5. Інституційна спроможність Офісів маршалків (регіональні органи місцевого самоврядування) має бути посилена з метою посилення спроможності розробки та реалізації проектів на місцевому рівні.
6. Моніторинг та оцінювання функцій потребує подальшого вдосконалення. Це дасть можливість вчитися на помилках, однаково проходити відповідні стадії та освоювати ресурси ЄС, що на сьогодні не є дійсністю і знижує результативність заходів щодо моніторингу.

Незважаючи на перераховані слабкі сторони системи вироблення та впровадження державної регіональної та міжрегіональної політики, вона вже сформована і потребує лише вдосконалення з метою усунення недоліків та підвищення результативності.

2. Оцінка законодавчої бази регіональної політики та регіонального розвитку

▪ *Регулювання політики регіонального розвитку відповідно до принципів Європейської регіональної політики*

У процесі визначення та досягнення цілей регіональної політики Польщі було необхідно брати до уваги фундаментальні принципи ЄС щодо регіональної політики, а саме: географічна, суб'єктна і фінансова концентрація урядових інтервенцій, довготермінове планування, партнерська субсидіарність, та доповнюваність. Активна регіональна політика є одним з найбільш важливих моментів розвитку ЄС. Основною метою регіональної політики ЄС, відповідно до статті 158 Амстердамського Договору, що є модифікацією Маастрихтського Договору і Угод про створення Європейської Спільноти, є забезпечення різностороннього та гармонійного розвитку Спільноти і активізація діяльності у напрямі посилення економічного і соціального згуртування. Зокрема, Спільнота зосереджується на зменшенні різниці у рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів.

Структурні фонди та фонди згуртування є основним фінансовим інструментом країн-членів ЄС. Власне вони і надають фінансове підґрунтя досягненню визначених вище цілей. Державне втручання можливе у чітко визначених галузях та проводиться в рамках виконання короткотермінових функціональних завдань. Основною сферою державного втручання та концентрації ресурсів структурних фондів є регіони з найнижчим серед усієї Спільноти рівнем соціально-економічного розвитку. Індикатором визначення таких регіонів був рівень валового внутрішнього продукту на душу населення. Критерієм віднесення регіону до відсталих було значення індикатора (ВВП на душу населення) на рівні нижчому, ніж 75% від середнього по ЄС.

Протягом програмного періоду 2000–2006 рр. було визначено три завдання.

Діяльність у визначених вище відсталих регіонах повинна бути зосереджена на прискоренні розвитку (Завдання 1).

Регіони, що не попали під перше завдання, але знаходяться у стані реструктуризації соціально-економічної сфери, наприклад, подолання структурних проблем, є цільовими для За-

вдання 2. Це відноситься як до галузей промисловості, сфери послуг, міських і сільських районів, так і до регіонів, у яких домінує риболовна галузь.

Всі регіони ЄС, які не потрапили під завдання 1, отримують допомогу в рамках заходів щодо адаптації та модернізації систем освіти, працевлаштування та професійної системи (Завдання 3).

Ресурси структурних фондів також використовуються на реалізацію ініціатив Спільноти, що мають територіальну ознаку:

INTERREG — стосуються прикордонного, транснаціонального та між територіального співробітництва,

EQUAL — стосуються міжнародного співробітництва для усунення усіх форм дискримінації на ринку праці,

LEADER — стосуються розвитку сільських територій,

URBAN — стосуються економічного та соціального відродження міст та міських районів, а також інноваційної діяльності, що підтримує розвиток шляхом реалізації пілотних проектів та обміну між регіонами.

Відповідно до статті 9(d) Положення Ради № 1260/1999 від 21 червня 1999 р., що визначає основні положення використання структурних фондів, основою допомоги країні-члену ЄС є Спільнотова концепція підтримки (СКП). Комісія і відповідні країни-члени повинні погодити угоду та подальшу оцінку плану, поданого до розгляду країною-членом. Цей документ є стратегією і визначає пріоритети дій для країни-члена і фондів, їх специфічні цілі, внески фондів та інші фінансові ресурси. Підготовка СКП вимагає від країни-члена або іншого регіону Спільноти, що підпадає під дію завдання 1, вироблення структурної політики з метою координації структурної допомоги в цій галузі. У випадку структурної допомоги Польщі такий документ було затверджено в 2003 р.

Зі сторони Польщі найбільш вагомими законодавчими актами, що закладають підвалини політики регіонального розвитку є ті, що пов'язані з реформуванням територіальної структури держави, регіональним самоуправлінням та компетенцією цього рівня управління, а саме: Закон 1998 р. про місцеве самоврядування у воєводствах і Закон про розподіл компетенції. Ці акти Парламенту Польщі створили в країні регіональну структуру з власною системою самоврядування, що має повноваження щодо забезпечення регіонального розвитку у співробітництві з центральними органами влади та адміністрацією ЄС з одного боку та органами місцевого самоуправління — з іншого.

Для впровадження механізмів ЄС підтримки регіонального розвитку країн-членів ЄС останні зобов'язані розробляти та приймати відповідні законодавчі акти і документи. Найбільш важливі законодавчі акти, що вироблені й прийняті у Польщі в процесі вироблення політики регіонального розвитку є:

- Акт від 12 травня 2000 р. Про принципи підтримки регіонального розвитку,
- Резолюція Ради Міністрів від 28 грудня 2000 р. Про впровадження програми допомоги на 2000–2001 рр. [Програма фінансової допомоги уряду для реалізації стратегій воєводств],
- Резолюція № 105 Ради Міністрів від 28 грудня 2000 р. Про впровадження Національної стратегії регіонального розвитку на 2001–2006 рр.

Більше того, у процесі приведення у відповідність інструментів регіональної політики Польщі до правил ЄС потрібно було брати до уваги положення Європейської Спільноти щодо законодавчих актів в інших галузях. Найбільш важливими для приведення у відпо-

відність та обсягів використання є, зокрема, положення щодо конкурентоспроможності, соціальної політики та політики захисту навколишнього середовища.

З метою більш широкої участі в структурній політиці ЄС і результативного використання структурних інструментів, протягом підготовчого періоду необхідно було сформувати ефективну систему координації, програмування, моніторингу та контролю за фінансових ресурсів. Польща і ЄС спільно визначили цілі співробітництва на середньострокову перспективу. В Угоді про партнерство перед вступом були визначені наступні завдання: завершення роботи над законодавчими рамками регіональної політики, вироблення адміністративних структур та бюджетних процедур, фінансові інструменти, а також механізми моніторингу і контролю є обов'язковими для участі структурних програм ЄС. Національна програма адаптації *aquis* (надалі, НПАА) наголошувала на важливості припущень висунутих в Угоді про партнерство, що *aquis* можливо стануть новою рушійною силою у соціально-економічному розвитку Польщі та її регіонів. Опосередкованими завданнями, які впливають з виконання основних, відповідно до НПАА є: прийняття законодавчого акту, який би визначав правила підтримки регіонального розвитку, акту про допустимість та контроль державної підтримки підприємствам, внесення доповнень до законодавчих актів про фінансовий контроль, розробка шести окремих структурних стратегій та 16 стратегій розвитку регіонів, підготовка ННР до 2006 р. в рамках Програми об'єднання.

Політика регіонального розвитку є невід'ємним елементом структурної політики держави. Це означає, що цілі регіональної політики та напрями діяльності було визначено у тісній відповідності до цілей та пріоритетів прогнозованої та впроваджуваної соціально-економічної політики як у довгостроковій перспективі, так і в середньостроковій. Такий підхід відповідає як макроекономічній політиці, так і політиці держави в окремих галузях.

До основних урядових програмних документів можна віднести наступні:

- Польща 2025 — Довгострокова стратегія стійкого розвитку (затверджена Радою Міністрів у липні 2000 р.),
- Стратегія економічного розвитку та державних фінансів на 2000–2010 рр. (затверджена Радою Міністрів у червні 1999 р.),
- Припущення щодо середньострокового розвитку країни до 2002 р. (затверджено Радою Міністрів у червні 1999 р.),
- Концепція політики управління на території держави (затверджені Радою Міністрів у жовтні 1999 р.).

Макроекономічні припущення та рекомендації щодо регіонального розвитку впливають також із середньострокових стратегій розвитку галузей, що їх було розроблено паралельно до Національної стратегії регіонального розвитку на 2001–2006 рр. Наступним кроком було формулювання припущень для ННР на 2004–2006 рр.

Безпосереднім наслідком проведення переговорів з Європейською Комісією, що тривали з липня по листопад 2003 р., була підготовка тексту СКП, а також остаточна версія ННР на 2004–2006 рр. та операційних програм.

ННР на 2004–2006 рр. як документ, що поєднує стратегії розвитку окремих галузей та відображає потреби розвитку окремих регіонів, є логічним продовженням планів та програмних документів відповідних державних органів. Він відповідав основним припущенням щодо політики Європейської Спільноти. У ПННР було внесено напрями підтримки з фондів підготовки до вступу до ЄС. Надалі увесь спектр напрямів було продовжено. Підтримка, визначена в ННР, стосувалась допомоги із структурних фондів.

Наведені вище Схеми 2 і 3 описують інституціональні відносини між НІР, Національною стратегією регіонального розвитку та іншими стратегічними і операційними програмними документами.

СКП відповідає основним припущенням щодо політики Європейської Спільноти. Заплановані заходи, що фінансовані із структурних фондів і фондів згуртування, відповідають вимогам статті 12 Регламенту № 1260/99/ЄС. СКП було розроблено на основі результатів переговорів з Європейською Комісією щодо НІР на 2004–2006 рр., затвердженого Радою Міністрів Польщі 22 січня 2003 р. Переговори щодо НІР та СКП офіційно розпочалися 27 червня 2003 р. на основі мандату, переданого Європейській Комісії. В результаті першого раунду переговорів, який завершився 31 червня 2003 р., було досягнуто домовленості про надання структурної допомоги на рівні операційних програм і пріоритетів, визначених та запропонованих Польським Урядом. Відповідно було досягнуто домовленості про структуру та реалізацію СКП. Другий раунд переговорів продовжувався з жовтня по листопад 2003 р. Метою переговорів було досягнення домовленості з Європейською Комісією щодо чіткого визначення обсягів структурних фондів для використання при реалізації операційних програм. Паралельно проходили переговори щодо стратегії використання фонду згуртування.

18 грудня 2003 р. у своєму офіційному листі Європейська Комісія підтвердила СКП, яка була затверджена Радою Міністрів Польщі 23 грудня 2003 р. Остаточне погодження СКП на рівні Європейської Комісії відбулось вже після вступу Польщі до ЄС у травні 2004 р.

СКП було розроблено Європейською Комісією у тісній співпраці із польською стороною. Роботу над документом зі сторони Польщі вело Міністерство економіки, праці та соціальної політики, зокрема департамент координації структурної політики. Свій внесок також зробили державні органи, що залучені до реалізації операційних програм. СКП широко обговорювався з усіма інституціями, залученими до впровадження структурної підтримки ЄС. Однак до процесу розробки документа залучались також представники громади, соціально-економічні інститути, організації та інші зацікавлені сторони.

СКП надає можливість координації та моніторингу структурної політики Європейського Союзу, що її впроваджується у Польщі протягом 2004–2006 рр. СКП містить чотири завдання:

1. Забезпечити зростання та робочі місця в промисловому секторі,
2. Розвиток людських ресурсів,
3. Підвищення частки інфраструктури в економічному зростанні та покращення якості життя,
4. Покращання умов регіонального розвитку, включаючи розвиток сільських територій.

СКП на 2004–2006 рр. визначає напрями та обсяги допомоги із структурних фондів, направленої на виконання планів розвитку Польщі після її вступу до Європейського Союзу. Загалом фонди, виділені на допомогу Польщі після її вступу до ЄС на 2004–2006 рр., склали 12,8 млрд. євро, з яких 8,3 млрд. євро виділено із структурного фонду в рамках СКП. Ці фонди здебільшого використовуються на розвиток інфраструктури, підтримку підприємств та розвиток людських ресурсів.

СКП для Польщі протягом 2004–2006 рр. впроваджувався за рахунок реалізації:

- П'яти секторальних операційних програм (СОП), що мали одне джерело фінансування:
 - СОП підвищення конкурентоспроможності підприємств (ERDF),
 - СОП розвитку людських ресурсів (ESF),
 - СОП розвитку транспортної мережі (ERDF),

- СОП реструктуризації та модернізації харчової промисловості та розвитку сільських територій (EAGGF- Розділ інструкцій),
- СОП риболовної галузі та рибопереробної промисловості (FIFG);
- Інтегрованої регіональної операційної програма з декількома джерелами фінансування (IROP) (ERDF, ESF);
- Операційної програми технічної допомоги (ERDF).

Більше того, структурна політика Польщі, що розроблялась в контексті Національного плану розвитку на 2004–2006 рр., реалізується за рахунок:

- Проектів, що фінансуються з фонду згуртування (мінімальні інвестиції у транспортну галузь та у захист навколишнього середовища — 10 мільйонів євро)
 - Ініціативи співдружності INTERREG (транскордонне співробітництво між регіонами) і EQUAL (боротьба з дискримінацією та соціальною нерівністю).
- **Територіальна статистична система, що відповідає класифікації Європейського Союзу N.U.T.S.**

Номенклатура територіальних одиниць для статистики (скорочено, N.U.T.S. — the Nomenclature of Territorial Units for Statistics) була запроваджена Євростатом (агенцією статистики ЄС) більш ніж 30 років тому з метою введення єдиною уніфікованою класифікації територіальних одиниць у системи статистичної звітності ЄС. Класифікація NUTS використовуються на законодавчому рівні Співдружності з 1988 р., але тільки в 2003 р., після 3-х річної підготовки нового Регламенту Європейський Парламент та Рада Європи ввели в дію систему класифікації NUTS. З 1 травня 2004 р. регіони 10 нових країн-членів ЄС були додані до системи класифікації NUTS. Надзвичайно важлива ціль Регламенту полягає в тому, що власне він регулює неминучі зміни в адміністративних структурах країн-членів якнайплавніше, для того щоб мінімізувати вплив таких змін на доступність та можливість порівняння регіональних статистичних даних.

Для потреб статистичного аналізу, з метою спрощення процесу збирання, зведення та розповсюдження порівнюваних статичних даних країни-члени ЄС мають уніфіковану схему територіального розподілу (NUTS). Це п'ятирівнева ієрархічна класифікація, що включає три регіональні рівня (NUTS 1 — 3) і два місцеві (NUTS 4 — 5 або LAU 1 і 2).

Загалом в ЄС рівні системи NUTS відповідають чисельності населення в адміністративно-територіальних одиницях:

NUTS I	– від 3 000 000 до 7 000 000,
NUTS II	– від 800 000 до 3 000 000,
NUTS III	– від 150 000 до 800 000.

Під NUTS III, на більш деталізованому рівні, знаходяться районні муніципалітети. Вони носять назву “Місцеві адміністративні одиниці” (LAU) і не суб’єктами специфічного Регламенту в рамках NUTS.

Регламент NUTS визначає правила для майбутніх доповнень в регіональний адміністративний поділ, як це трапилось з країнами-членами ЄС. Наступний перегляд класифікації NUTS буде можливий у 2006 р., по закінченні трирічного періоду від попереднього перегляду. 10 нових країн-членів ЄС використовують ті самі правила. Внесення змін можливе лише в 2006 р. Внесення змін до класифікації NUTS буде запропоноване Європейською Комісією після попереднього попередження в Євростат, які подають національні статистичні відомства країн-членів ЄС. Внесення змін до списків національних адміністративних одиниць віртуально автоматично змінять класифікацію NUTS. Однак для внесення змін в неадміністративні регіони Регламент NUTS обумовлює, що така зміна повинна тяг-

нути за собою зменшення стандартної відхилення від розміру (кількість населення) регіону. Після внесення змін у класифікацію NUTS у 2006 р. відповідні додатки вступають у силу в 2008 р.

NUTS містить інформацію по:

а) збору, обробці та гармонізації регіональних статистичних даних Спільноти:

В 1970-х роках NUTS поступово замінила спеціальні відділи, які працювали у різних сферах збору, обробки та поширення статистичних даних (агропромислові регіони, транспортні регіони тощо). Власне на основі системи NUTS було розроблено систему регіональних економічних рахунків та визначені регіональні розділи оглядів Співдружності.

б) для соціально-економічного аналізу регіонів:

Разом із встановленням кореляції між регіонами та їх розмірами класифікація NUTS передбачає декілька аналітичних рівнів. Європейська Комісія встановила, що NUTS 2 (основні регіони) була тим шаблоном, який широко використовували країни-члени ЄС, для реалізації відповідної регіональної політики, і таким чином, надавала відповідні дані для аналізу регіональних проблем країн-членів, в той час як NUTS 1 (основні соціальні та економічні показники згруповані по основним регіонам) могли бути використані для аналізу регіональних проблем усієї Спільноти, наприклад таких, як “вплив митного союзу та економічної інтеграції на рівні нижчі від національного”. NUTS 3, який широко порівнює регіони, які є занадто малими для комплексного економічного аналізу, може бути використана для проведення специфічних досліджень або чітко визначити, де необхідне втручання.

в) для приведення у відповідність регіональної політики країн-членів Спільноти:

З метою оцінки можливості отримання допомоги із структурного фонду, регіони, розвиток яких залишає бажати кращого (ті, які підпадають під виконання завдання 1) здебільшого класифікуються на рівні NUTS 2. Регіони, які підпадають під виконання інших пріоритетних завдань, класифікуються на рівні NUTS 3. Періодичне подання звітів про соціально-економічну ситуацію та розвиток регіонів Спільноти, що відповідно до статті 8 Регламенту Ради Європи № 4254/88 „Про Фонд розвитку європейських регіонів” повинні подаватись кожні три роки на рівні NUTS 2.

У цілому територіальні одиниці визначаються у рамках існуючих **територіальних одиниць** країн-членів ЄС. “Адміністративна одиниця” означає географічну територію, яка знаходиться у юрисдикції тієї чи іншої адміністрації і на якій мають силу відповідні адміністративні рішення і реалізуються напрями політики відповідно чинного законодавства та інституційних рамок країни-члена ЄС. Якщо країна-член ЄС не має адміністративних одиниць відповідного розміру, необхідного для використанні певного рівня класифікації, то в такому випадку рівень визначається шляхом сумування відповідної кількості сусідніх адміністративних одиниць. Ті одиниці, що утворюються внаслідок такого злиття мають назву “неадміністративні одиниці”.

NUTS є основою для розрахунку статистичних показників економічного та соціального розвитку регіону.

Польща запровадила класифікацію NUTS ще до вступу в ЄС. Зараз після внесення змін на рівні NUTS I (до внесення змін на цьому рівні був лише один регіон — країна в цілому), розподіл країни є наступним:

NUTS I — макрорегіони (6)

NUTS II — воєводства (16)

NUTS III — субрегіони (45)

NUTS IV — повіти та міста, що мають права повітів (379)

NUTS V — гміни (2478)

Такий розподіл не зовсім відповідає принципам ЄС, оскільки три воєводства Польщі мають населення більше, ніж це допускає NUTS II. Субрегіони мають відповідну кількість населення, але не мають власної адміністрації. Два найнижчі рівні мають відповідну кількість населення і власні адміністрації, але не відіграють суттєвої ролі у європейській регіональній політиці.

Наразі розподіл на зазначені рівні у такий спосіб територіальних і адміністративних одиниць Польщі прийнятий Європейською Комісією за певних умов. З метою використання на практиці принципу згуртованості європейського простору та методів розподілу фондів допомоги, існує необхідність приведення у відповідність до норм ЄС територіально-структури Польщі так, щоб для кожної адміністративно-територіальної одиниці кількість мешканців відповідала встановленим нормам, а місцеві адміністрації могли виробляти та впроваджувати власні рішення щодо напрямів політики. Сказане вище не є вимогою, але дозволить посилити адміністрації такого типу. Найбільш вагомо політика регіонального розвитку ЄС відображена на рівні NUTS II, оскільки саме на цьому рівні виконується завдання 2 і розподіляються структурні фонди. Отже, для Польщі є важливим з метою найвигіднішої участі в розподілі фондів допомоги на регіональний розвиток, щоб цей рівень адміністративних регіонів у країні адекватно відповідав вимогам ЄС.

▪ Система просторового планування та розвитку

В ЄС політика просторового планування розглядається як важлива складова політики соціально-економічного розвитку як усієї Спільноти, так і окремих країн-членів. Основним документом ЄС щодо просторового розвитку є *Європейська концепція просторового розвитку* (European Spatial Development Perspective — ESDP, 1998 р.) яка визначає основи для відповідних документів країн-членів щодо просторового планування і визначення національних пріоритетів соціально-економічного розвитку. ESDP визначає рамки для розробки та впровадження політики з метою покращання координації секторальної політики Спільноти, яка в свою чергу має суттєвий вплив на просторовий компонент розвитку. Цей документ було розроблено, оскільки на підставі попередніх досліджень було визначено, що країни-члени, проводячи певні заходи, доповнюють одна одну, і найкращим варіантом буде спрямування спільного досвіду та зусиль на досягнення спільних цілей просторового розвитку. Він є міжурядовим документом, в якому виписано певні інструкції, але не збіркою догматичних правил. Згідно з принципом субсидіарності, документ використовується на більш прийнятному рівні та у найприйнятнішій для різних сторін формі, які беруть участь у просторовому розвитку. Політика просторового розвитку має на меті забезпечити збалансований та стійкий розвиток на території ЄС відповідно до основних цілей політики Спільноти, а саме: економічне та соціальне згуртування, конкурентоспроможність економіки, що ґрунтується на знаннях, у поєднанні з принципами стійкого розвитку і збереженням різноманітних природних та культурних ресурсів.

ESDP є також джерелом ідей, викладених в основному документі Польщі щодо просторового розвитку — Концепції політики національного просторового менеджменту (КПНПМ), прийнятої Парламентом Польщі в 2000 р. Цей документ був підготовлений експертами Польської академії наук ще у другій половині 1990-х. Думки викладені в ньому широко обговорювались з політиками та фахівцями з питань розвитку. Цей документ визначає як цілі збалансованого впорядкування території Польщі, так і принципи і напра-

ми заходів у цьому напрямі. Основним завданням політики просторового менеджменту є створення сприятливих умов для соціально-економічного розвитку країни шляхом створення відповідної просторової структури. Таким чином, головною метою КПНПМ є прискорення розвитку Польщі, залишаючись відкритими для глобальної та європейської соціально-економічних систем, а отже допомагаючи мінімізувати цивілізаційні затримки Польщі у порівнянні з країнами Західної Європи. Простір Польщі є відкритим, конкурентним, інноваційним, результативним і, перш за все, екологічно чистим, різноманітним та політично децентралізованим. Найдинамічнішим елементом простору Польщі повинні стати метрополії, які відіграватимуть найважливішу роль в підвищенні конкурентоспроможності польської економіки в європейських і світових масштабах.

Принципи зміни простору Польщі, що визначені в КПНПМ, матимуть істотний вплив на державну регіональну політику. Польське законодавство визначає, що органи місцевого самоврядування на рівні воєводств зобов'язані розробляти просторові плани для своїх регіонів, і на сьогодні всі вони мають такі плани. На жаль, немає достатньої координації в процесі підготовки подібних планів. З тим просторові плани воєводств різняться від регіону до регіону, мають різне відношення до КПНПМ і ESDP. Є також проблема з методологією використання просторових планів в процесі підготовки стратегій і програм на рівні воєводств.

Концепція розвитку Польщі і загальні цілі, визначені в НСРР, ПНПР і надалі в НПР і СКП, у цілому відповідають вимогам документа ЄС щодо просторового розвитку — ESDP. Стратегічне завдання НПР і СКП, а з тим і пріоритети, що впливають із необхідності виконання цього завдання, пов'язані з національною просторовою політикою.

Щодо державного втручання в НПР і СКП, то визначені відповідні цілі, а саме: розвиток поліцентричної системи міст Польщі та стала структура поселень, що має на меті вирівнювання диспропорцій між міськими та сільськими районами, а з тим скорочення значної різниці між рівнями якості життя в сільській і міській місцевості. Створення інтегрованої транспортної системи повинно сприяти подальшому розвитку поліцентричної системи. Серед інших пріоритетів, визначених у НПР і СКП — раціональне використання ресурсів та охорона навколишнього середовища, а також збереження культурної спадщини.

У майбутньому, зокрема, протягом 2007–2013 рр., необхідно розробити методологію використання просторових планів чи документів усіх рівнів (регіональні, державні, документи ЄС) у процесі підготовки стратегій, планів чи програм соціально-економічного розвитку. В цих планах потрібно буде врахувати, що соціально-економічна діяльність сконцентрована в містах, що є більш сприятливими для економічного розвитку. Це цілком співзвучно з головними ідеями так званої Лісабонської стратегії, що наголошує на необхідності прискорення економічного та технологічного розвитку. Постійна поляризація простору Польщі повинна бути нівельована за рахунок наступних кроків:

- Концентрація соціально-економічної діяльності повинна відбуватись у ретельно визначених у процесі просторового планування місцях та зонах та у відповідності до об'єктивно існуючих механізмів функціонування ринкової економіки;
- Балансування історично сформованих диспропорцій у рівнях економічного розвитку в країні, де роль регіональної політики та політики на місцевому рівні була занижена;
- Створення відповідних просторових умов, що сприяли б прискоренню розвитку країни у відповідності до норм і стандартів ЄС і надавали можливість усім громадянам брати участь у цивілізаційних процесах.

На завершення хочемо зауважити, що просторовий вимір процесу об'єднання нещодавно було сформульовано як одне із завдань європейської регіональної політики. Він повинен мати значення і для Польщі. Результативна просторова політика є передумовою результативної регіональної політики, яка досягає поставлених цілей. Хоча в НППР на 2001–2006 рр. було визначено чотири основні виміри державної просторової політики (КПНПМ, 2000) і на найвищому рівні забезпечено повну відповідність до норм ЄС, насправді ані НСРР, ані стратегії окремих воєводств не визначили інвестиції в інфраструктуру.

Таким чином, існуючий слабкий зв'язок між національною політикою просторового менеджменту (КПНПМ), НСРР і планами просторового менеджменту воєводств повинен бути виправлений протягом 2007–2013 рр. НСРР на 2007–2013 рр. повинна якнайповніше брати до уваги цілі та завдання КПНПМ і плани просторового менеджменту воєводств, в той самий час будучи у відповідності до ESPD. На Схемі 4 показано необхідні зміни.

3. Інституціональні рамки регіональної політики та розвитку

▪ *Інституційні рамки регіональної політики на центральному та регіональному рівні*

Державна політика регіонального розвитку конче потребує результативної та ефективною системи управління на державному і регіональному рівні. У Польщі система управління для потреб регіональної політики побудована на основі норм Акту про Принципи підтримки регіонального розвитку і структурних фондів (2000 р.).

Центральний рівень

Рада Міністрів відповідає за загальну координацію державної політики розвитку регіонів. Рада Міністрів приймає Національну стратегію регіонального розвитку у вигляді постанови, Програму допомоги [для воєводств] у формі постанови, а також є однією із сторін при укладанні контрактів воєводств [контракт між центральним урядом і воєводствами]. У 1997–2001 рр. у період створення основних документів щодо регіональної політики, було створено спеціальний **Комітет з питань регіональної політики та стійкого розвитку при Раді Міністрів**. Завданням Комітету було забезпечити форум на найвищому рівні з метою досягнення відповідності між державною політикою регіонального розвитку і політикою держави в окремих галузях, за яку відповідають відповідні міністерства. Обраний шлях був шляхом балансування специфічних інтересів лінійних міністерств та регіональних органів самоврядування, чиї інтереси представляв Міністр регіонального розвитку. Комітет робив звіти і подавав рекомендації Раді Міністрів. Такий підхід, використаний правоорієнтованим урядом та направлений на балансування інтересів (які у реальному житті часто є суперечливими), був забутий двома наступними урядами. Починаючи з 2001 р. один спільний Комітет Ради Міністрів мав справу з проблемами соціально-економічного розвитку, не розглядаючи регіональний розвиток відокремлено. Варто чітко сказати, що починаючи з цього моменту можна спостерігати повільний, але вже ж таки існуючий, процес ре-централізації регіональної політики і створення моделі загального врядування. Це могло трапитись завдяки Комітету з питань регіонального розвитку при Раді Міністрів чи ні, але той факт, що реальна політика уряду була замінена, а спеціальні інструменти балансування інтересів секторальних міністерств (міністрів) і регіонів використалися, говорить про невивадковість процесу.

Ключова роль у системі регіонального розвитку Польщі належить **міністру, у сфері відповідальності якого є регіональний розвиток**. Міністр напряму координує всі заходи, що відносяться до державної політики регіонального розвитку та її реалізації на основі норм Акту про Правила підтримки регіонального розвитку, а також всі програми, що мають спільне з ЄС фінансування. Таким чином, міністр, який відповідає за питання регіо-

нального розвитку, готує проекти національної стратегії регіонального розвитку та програм надання допомоги. Беручи до уваги думки **воєвод** [представників уряду в регіонах] він оцінює заявки, стратегії і програми воєводств, представлені регіональними та місцевими органами самоврядування щодо отримання фінансової допомоги в рамках контрактів воєводств, а також операційних програм регіонального розвитку підготовленими в рамках відповідних програм Європейського Союзу.

Міністр, який відповідає за питання регіонального розвитку, від імені уряду веде переговори щодо контрактів воєводств. В рамках своїх повноважень від координує фінансові ресурси агентств і залишки фінансових ресурсів, виділених іншим міністерствам з огляду на забезпечення відповідності їх використання до Національної стратегії регіонального розвитку.

Міністр, який відповідає за питання регіонального розвитку, також відповідає за моніторинг і оцінювання програм надання допомоги та виконання контрактів воєводств. З цією метою міністр **створює Національний комітет моніторингу** і є його головою. Міністр також відповідає за програмування, моніторинг та використання фондів, що виділені на допомогу до вступу, стосовно регіонального розвитку Польщі, зокрема, це стосуються програми PHARE — програми соціально-економічного згуртування, а після вступу до ЄС — усіх структурних фондів та фонду згуртування в Польщі. Для досягнення поставленої мети міністр готує проект Національного плану розвитку, який визначатиме основи для переговорів з Європейською Комісією щодо напрямів та обсягів допомоги Співдружності для реалізації структурної політики, включаючи регіональну політику Польщі. Більш того, від імені уряду Республіки Польща міністр проводить моніторинг та контролює реалізацію СКП і операційних програм підготовлених в рамках СКП.

Інша важлива функція, яку виконує міністр, — проведення аналізу реалізації контрактів та інших програм, серед завдань яких є регіональний розвиток, а також тих, що не стосуються регіонального розвитку безпосередньо, але в цьому випадку важливо забезпечити їх відповідність до державної політики регіонального розвитку. Міністр готує звіти про стан реалізації та вплив проведених заходів, про реалізацію Національної стратегії регіонального розвитку, програм надання допомоги та впровадження інших програмних документів.

З метою забезпечення координації пріоритетів та завдань в рамках проекту програми надання допомоги, в якій закладено основи для переговорів про контракти воєводств, інші **компетентні секторальні міністерства** подають міністру регіонального розвитку переліки завдань, що мають бути виконані протягом визначеного періоду за підтримки державної програми надання допомоги на чітко визначених територіях.

Міністр регіонального розвитку у співпраці з іншими міністрами, які відповідають за сфери соціально-економічної діяльності уряду, докладає зусиль у визначенні та формулюванні:

- Завдань, що не мають чіткої просторової (регіональної) прив'язки, але можуть мати суттєвий вплив на процеси регіонального розвитку,
- „Горизонтальних” завдань, що знайшли відображення в програмах надання допомоги, але можуть бути доповненням до завдань і заходів чітко визначеними в програмах підтримки регіонального розвитку,
- цілей та пріоритетів вищезазначених завдань, що повинні бути підпорядковані та відповідати цілям і пріоритетам Національної стратегії регіонального розвитку,
- важливих факторів виконання завдань, що відносяться до ситуації в регіоні (області), і очікувань щодо участі відповідних територіальних органів місцевого самоврядування (регіон, повіти, муніципалітети — гміни) та інших інституцій.

Регіональний рівень: погляд зі сторони місцевого самоврядування

Згідно з нормами Акту про Місцеве самоуправління у воєводствах і Акту про Принципи підтримки регіонального розвитку органи місцевого самоврядування воєводств (регіонів), а від їх імені Рада керівників воєводства відповідають за вироблення та реалізацію регіональної політики воєводства. Таким чином, Рада (і Рада Воєводства) відповідають за складання програм і координацію їх впровадження на рівні регіону, а також контроль і моніторинг заходів, що проводяться на території воєводства. З метою досягнення поставлених задач Рада керівників розробляє стратегію розвитку воєводства та програму її впровадження і подіє їх на розгляд та затвердження Ради воєводства. Заходи, спрямовані на розвиток воєводства, що їх ініціювали, координують і впроваджують органи місцевого самоврядування воєводства в рамках стратегії розвитку та програми розвитку; вони можуть бути підтримані в рамках державної політики регіонального розвитку. Але така підтримка не може бути надана за всіма напрямками.

Комплексне бачення розвитку воєводства, яке є прийнятним для суспільства, має бути побудоване на основі раціонального використання державних фінансів та координації заходів на регіональному рівні. Документи такого типу, хоча і розробляються відповідно до різних методологій, включають в себе юридичні умови, за яких воєводство може претендувати на отримання фінансових ресурсів з державного бюджету на впровадження заходів, що підвищують рівень розвитку регіону.

На рівні Ради воєводства (регіону) (Сеймік воєводства — регіональний парламент, що не має повноважень законодавчого органу) було визначено основні напрями міжрегіональної політики шляхом прийняття стратегії регіонального розвитку, програми розвитку воєводства. Рада воєводства як одна з сторін контрактів воєводств (другою є Рада Міністрів) погоджують контракти воєводства. Хоча більшість операційних функцій на рівні воєводства виконують **Ради керівників воєводства, яку** обирає Рада воєводства. Головою Ради керівників є **Маршал воєводства**. Рада керівників відповідає за рівень підготовки та виконання контрактів воєводства, програми регіонального розвитку, що фінансуються із закордонних джерел, і координує виконання окремих завдань на досягнення цілей зазначених програм.

На сучасному етапі становлення відповідної системи в Польщі надзвичайно важливо забезпечити на місцевому рівні можливість широкої участі всіх зацікавлених сторін територіальних органів місцевого самоуправління, неурядових організацій, економічних та наукових організацій тощо, як це робиться на центральному рівні. Забезпечення участі зацікавлених сторін є у сфері відповідальності органів влади на рівні воєводства визначено в Акті про Принципи підтримки регіонального розвитку. Залучення зацікавлених сторін в цей процес може походити у вигляді проведення консультацій чи в більш формальному форматі. Обидва підходи допустимі. На національному рівні результати впровадження державної політики регіонального розвитку оцінюється за участю представників громадськості (на основі Акту про Підтримку регіонального розвитку), в той час як на регіональному рівні самоуправління **Регіональні наглядові комітети** повинні вибрати інституційну форму участі громадськості в процесі вироблення рішень. Комітети відіграють консультативну роль в підготовці та впровадженні окремих програм регіонального розвитку та зазначених вище контрактів. Ради керівників воєводств, гміни, повіти, економічні та соціальні партнери, офіси воєвод й інші державні та недержавні організації повинні брати участь в роботі комітетів.

Головною метою створення регіональних комітетів є забезпечення широкої участі громадськості в консультаціях і співробітництві у реалізації політики регіонального розвитку на рівні регіону, що в свою чергу має на меті виконання операційних програм. Завдання комітетів, зокрема, включають:

- висловлення думки щодо представлених потенційними бенефіціантами проектів та рекомендації щодо їх впровадження,
- висловлення думки щодо відповідності контрактів та програм воєводств й інших програмних документів регіону до регіональної стратегії розвитку.

Правила і процедури роботи комітетів будуть визначені або Радою керівників воєводства або представниками центрального уряду, які відповідають за реалізацію окремих програм, що фінансуються спільно з Європейською Спільнотою. На практиці Регіональні наглядові комітети відіграють важливу роль у прийнятті рішень (підтримати чи ні) щодо проектів, поданих на отримання фінансування із закордону. Думка комітету подається до Ради керівників воєводства для прийняття офіційного остаточного рішення. Однак не всі рішення щодо проектів із спільним фінансуванням приймаються на рівні регіону. Для деяких секторальних операційних програм рішення такого типу приймаються виключно у відповідних міністерствах, які володіють технічною інформацією, але зазнають нищівної критики з боку регіональних органів. Зміни у такому підході заплановані на період 2007–2013 рр. за підтримки Європейського Союзу.

Регіональний рівень: погляд зі сторони уряду

Роль воєвод в імплементації Національної стратегії регіонального розвитку надзвичайно важлива, хоча і не на першому плані. Воєводи — представники центрального уряду, від імені якого виступає міністр регіонального розвитку — співпрацюють у проведенні переговорів по контрактам воєводств. Воєводи беруть участь в аналізі та оцінюванні заявок на підтримку з боку держави і міжнародних фондів.

Протягом виконання контрактів воєводи відповідають за трансфери бюджетних ресурсів бенефіціантам на підтримку регіонального розвитку (відповідно до Закону про державні фінанси), моніторинг цього процесу і використання бюджетних коштів, передбачених в контрактах і міжнародних угодах. Воєводи роблять перекази коштів наступним двом категоріям бенефіціантів:

- територіальним одиницям місцевого самоврядування чи підлеглим органам місцевого самоврядування в сфері державних фінансів,
- незалежним місцевим та регіональним інституціям, організаціям та підприємствам, які виконують завдання в рамках контрактів й інші завдання, визначені в рамках національної політики регіонального розвитку.

Воєводи проводять нагляд (з позицій доцільності та фінансової точки зору) за використанням грантів та інвестицій, часткою яких є гранти. Воєводи також відповідають за фінансовий контроль усіх операцій юридичних осіб у рамках програми в цілому в разі використання будь-яких грантів.

▪ ***Місце і роль місцевих органів управління в регіональному врядуванні відповідно до політики регіонального розвитку після введення нової адміністративно-територіальної системи***

У 1999 р. було запроваджено нову адміністративну та організаційну структуру регіональних органів місцевого самоврядування, яка відкрила можливості для вироблення і реалізації регіональної політики. 16 нових воєводств достатньо великі, кількість населення в них приблизно становить від 1 до 5 мільйонів осіб, середня кількість населення — 2,4 мільйони осіб. До їх відповідальності відносяться програми регіонального розвитку, які спрямовані, перш за все, на забезпечення якнайефективнішого використання матеріальних і людських ресурсів країни. Як уже зазначалось у попередніх розділах, органи місцевого самоврядування воєводств відіграють ключову роль у розробці програм і в деяких момен-

тах реалізації політики регіонального розвитку, хоча їх участь залежить від типу операційних програм допомоги Європейського Союзу. Місцеві органи самоврядування (гміни, повіти) відіграють мінімальну роль та отримують мінімальну допомогу від держави і Європейського Союзу. Протягом підготовчого періоду перед вступом до ЄС і навіть зараз, у другій половині періоду 2004–2006 рр., реальна координація цих двох фінансових потоків потребувала неабиякої уваги.

Робота над програмами і контрактами воєводств стала гарною можливістю вдосконалити співпрацю між місцевими та регіональними органами самоврядування. Цей факт набирав все більшої ваги, беручи до уваги зростаючу роль контрактів воєводств і незалежність регіональних органів самоуправління. Особливо важливими є взаємовідносини між органами самоуправління у великих містах і регіонах. Існуючий досвід у цій сфері виявив багато конфліктів. Роль великих міст і навіть цілих метрополій (великі міста і оточуючі їх гміни) у майбутньому буде зростати і потребуватиме відповідного регулювання. Успіх цих заходів є суттєвим, особливо в контексті досягнення цілей визначених в Лісабонській угоді.

Переговорний процес щодо вироблення і реалізації регіональної стратегії між місцевими і регіональними органами самоврядування потребує відповідних механізмів з огляду на необхідність посилення позицій місцевого самоврядування. Цей механізм також повинен підвищити рівень обізнаності місцевих громад щодо методів регіонального чи напрямках, та рівним розподілом проектів і інвестицій. Зауважимо, що сьогодні в Польщі створено відповідні інституційні рамки для проведення переговорів, але відчутний брак досвіду і повністю апробованих механізмів імплементації.

▪ ***Механізми горизонтальної і вертикальної координації і співробітництва між органами управління і національними агенціями***

Основними документами, що регламентують впровадження регіональної політики, є урядова програма надання фінансової підтримки, 16 контрактів воєводств з боку державної підтримки та Інтегрована операційна програма розвитку з боку ЄС (фонди Європейського Союзу і спільне фінансування з бюджету і фондів ЄС). Відповідно до встановлених рамок виникла низка проблем: метод координації інститутів і форм урядової підтримки у сфері реструктуризації та розвитку, зазначеної в програмах воєводств, які, в свою чергу, ґрунтуються на стратегіях воєводств.

До 2004 р. діяльність уряду, координована міністром регіонального розвитку, була орієнтована на виконання вже підписаних контрактів у рамках виділених коштів; у період — 2004–2006 рр. на впровадженні Інтегрованої операційної програми регіонального розвитку (ІОПРР). Єдність державної регіональної політики повинна забезпечуватись за рахунок проходження декількох послідовних фаз у складанні планів, і на сьогодні це — вироблення проекту Національної стратегії розвитку і Національної стратегії регіонального розвитку на 2007–2013 рр. Завдання і відповідні дії, що впливають внаслідок прийняття секторальних програм, також залишаються під контролем відповідних міністерств і повинні бути продовжені, але із внесенням до програм дій, які б утворювали ядро державної регіональної політики і сприяли розвитку окремих регіонів. Всі ці моменти в ідеалі повинні стати метою державного втручання в розвиток регіонів, що має формат контрактів воєводств і в майбутньому покращить державну політику, яка включатиме заходи на державному рівні, рівні ЄС і місцевого самоврядування. Ситуація повинна розвиватись у такому напрямі, оскільки до підписання (у майбутньому) контрактів воєводств, центральний уряд (від імені уряду — міністр регіонального розвитку) і регіональний (усі місцеві і регіональні одиниці, представники приватного сектору, неурядові організації), що його представлятиме Рада керівників воє-

водства, повинні координувати в горизонтальному напрямі свої дії. Така координація необхідна для того, щоб центральний уряд міг надати допомогу в реалізації основних пріоритетів, а отже щоб використання ресурсів було більш результативним.

Горизонтальна координація дій органів самоврядування, різних міністерств і органів влади повинна проходити на рівні Національного наглядового комітету Операційних програм регіонального розвитку (на сьогодні це лише 16 воєводств). Роль фасилітатора відводиться міністру регіонального розвитку. Аналогічна процедура повинна бути запроваджена і на рівні кожного з воєводств (через Регіональні наглядові ради) з використанням інституту програм воєводств (операційні плани стратегій розвитку воєводств).

Сьогодні існує загальна думка, що горизонтальна координація є недостатньою, а вертикальна координація проводиться також неналежним чином. Більше того, заходи, які підтримує ЄС, були заплановані незалежно від заходів, які отримали державну підтримку в рамках існуючих “контрактів воєводств”. Так, система є далекою від ідеалу. Ці два паралельні до цього часу завдання повинні бути краще скоординовані і, можливо, об’єднані в єдиному для кожного воєводства програмному документі. Документ поєднає в собі можливість фінансування з власних джерел місцевих і регіональних органів самоврядування, проекти, що отримати додаткове фінансування від ЄС і центрального уряду держави.

Місцем обговорення таких дії на стадії програмування повинно залишатись проведення консультацій в рамках процесу розробки проекту НППР на 2007–2013 рр., в якому буде вказано основних діючих осіб — місцеві та регіональні органи самоврядування та інші. На подальших стадіях циклів програмування та впровадження треба створити Наглядові комітети, до складу яких увійдуть представники всіх зацікавлених сторін. Аналогічно регіональні органи самоуправління повинні створити сприятливі умови для широкого залучення місцевих органів самоврядування та неурядових організацій до процесу прийняття рішень на регіональному рівні. Якщо цього не буде зроблено, то може виявитись, що ми пройшли всі стадії децентралізації регіональної політики на центральному рівні, але на рівні воєводств отримаємо зворотні процеси (ре-централізацію), де регіональні органи самоврядування й інші будуть відігравати домінуючу роль.

Нижче представлено огляд двох основних операційних документів, що сьогодні використовуються для фасилітації регіонального розвитку:

1. Контракти воєводств, які використовувались протягом 2001–2003 рр. і в 2004 р. і в описаний вище спосіб визначили зобов’язання держави щодо фінансової допомоги окремим регіонам, базувались на:

- Акті від 12 травня 2000 р. Про принципи підтримки регіонального розвитку,
- Резолюції Ради Міністрів від 28 грудня 2000 р. Про прийняття Програми надання допомоги на 2001–2002 рр.,
- Резолюції Ради Міністрів № 105 від 28 грудня 2000 р. Про прийняття Національного стратегії регіонального розвитку на 2001–2006 рр.

Контракти воєводств визначають обсяги, процедури і умови виконання завдань, вказаних у програмах воєводств за фінансової підтримки центрального уряду, виконання завдань під наглядом відповідних міністерств за фінансової підтримки органів самоврядування й інших уповноважених інституцій. Контракти було запроваджено для заохочення соціально-економічного розвитку окремих регіонів за рахунок підвищення конкурентоспроможності, покращання якості життя, економічної і просторової єдності як всередині країни, так і з іншими країнами і регіонами Європейської Спільноти.

Основну мету було досягнуто за рахунок проведення заходів, що впливають з програм воєводств і повинні зосереджуватись на досягненні цілей, які відповідають п'яти основним пріоритетам Національної стратегії регіонального розвитку:

Пріоритет 1. Розвиток і модернізація інфраструктури з метою підвищення конкурентоспроможності воєводств.

Пріоритет 2. Реструктуризація економічної бази воєводств і створення умов для їх диверсифікації.

Пріоритет 3. Розвиток людських ресурсів.

Пріоритет 4. Підтримка маргінальних регіонів.

Пріоритет 5. Розвиток співробітництва між регіонами.

На проведення заходів і виконання завдань, що їх визначено в програмах воєводств на 2001–2003 рр., з державного бюджету було виділено 1,7 мільярдів євро.

Важливим елементом контрактів воєводств є ідея запровадження довгострокового планування розвитку та поєднання різних джерел фінансування на регіональному і місцевому рівнях. Контракти розглядались як механізм підготовки для подальшого співробітництва з Європейською Комісією щодо реалізації політики надання допомоги від Спільноти відповідним регіонам Польщі. На жаль, незважаючи на той факт, що контракти було укладено на 2-3 роки, щорічне планування державного бюджету скоротило на практиці цю багаторічну перспективу і перетворило її на фінансові зобов'язання протягом одного року. Більш того, з причин затягнутих переговорів, що передували підписанню, і пізнього прийняття державного бюджету контракти фактично було підписано в травні-червні, що вже майже середина фінансового року, і залишилось лише кілька місяців для виконання визначених завдань (інвестицій), які мали бути профінансовані з відповідних джерел. На вершині піраміди — основна причина цього процесу. Приблизно 75% усіх виділених коштів було направлено на завершення будівництва, розпочатого ще за часів соціалізму, здебільшого лікарень. Таким чином, лише 25% коштів було використано дійсно на пріоритетні напрямки розвитку воєводств (наприклад, дороги, розвиток підприємництва тощо).

У 2004 р. було підготовлено нові контракти воєводств. Вони були розраховані на один бюджетний рік, а основою для них слугувала урядова Програма надання фінансової допомоги на 2004 р., яка вказувала на два пріоритети:

Пріоритет 1. Розвиток і модернізація інфраструктури, системи освіти, культури і державних виплат в регіоні.

Пріоритет 2. Заохочення економічних і соціальних ініціатив, направлених на покращання якості життя мешканців регіону.

На реалізацію Програми надання фінансової допомоги на 2004 р. у державному бюджеті було передбачено приблизно 350 млн. євро. На період 2005–2006 рр. з метою прискорення можливості доступу Польщі до використання фінансових ресурсів Європейської Спільноти, виділених на підтримку нових країн-членів ЄС, контракти воєводств було замінено на Інтегровані операційні програми регіонів.

2. Інтегрована операційна програма регіону (ІОПР) була розроблена відповідно до норм статті 18 Регламенту Ради ЄС № 1260 від 21 червня 1999 р., яка висвітлює основні положення щодо структурних фондів.

На основі проведеного аналізу соціально-економічних відмінностей між воєводствами Польщі, в контексті політики соціально-економічної єдності усієї Спільноти було сформульовано цілі й вироблено відповідні стратегії щодо їх досягнення. ІОПР також визначають як очікувані результати втручання в процес, напрями розвитку, виділені в структурні фонди ресурси, так і метод координації і використання структурної допомоги протягом реалізації програми.

На реалізацію ІОПР у 2004–2006 рр. у бюджеті виділено приблизно 4,1 млрд. євро, серед яких 2,9 млрд. мають своїм джерелом структурні фонди, а саме: Європейський фонд регіонального розвитку і Європейський соціальний фонд; решта має джерела походження в Польщі (центральний та місцеві бюджети, приватний сектор/ неурядові організації).

Основна мета ІОПР: “створити умови для підвищення конкурентоспроможності регіону і недопущення маргіналізації окремих районів, а з тим прискорення довгострокового економічного розвитку в країні, посилення її економічної, соціальної і територіальної згуртованості, а також інтеграції в Європейський Союз”.

Завдання, що сформульовані в ІОПР, виконуються в рамках наступних пріоритетів:

- **Пріоритет I.** Розвиток і модернізація інфраструктури з метою конкурентоспроможність регіону — 59,4% коштів, виділених на ІОПР.
- **Пріоритет II.** Прискорений розвиток людських ресурсів регіонів — 14,8% коштів, виділених на ІОПР.
- **Пріоритет III.** Місцевий розвиток (аналогічно до Пріоритету I, але для малих проєктів на місцевому рівні) — 24,5% коштів, виділених на ІОПР.
- **Пріоритет IV.** Технічна допомога — 1,3% коштів, виділених на ІОПР.

Інтегрована операційна програма регіонів була розроблена фахівцями Міністерства економіки, праці і соціальної політики у тісній співпраці з регіональними органами самоуправління воєводств. Визначені цілі, пріоритети і заходи стосуються усіх регіонів Польщі. Однак розподіл коштів відрізняється залежно до соціально-економічної структури та ситуації у воєводствах і тієї стратегії, яка на сьогодні реалізується в регіоні. Розподіл здійснюється відповідно до формули, погодженої з усіма регіонами.

На стадії реалізації ІОПР керівником програми виступає Міністерство економіки, праці і соціальної політики з метою координації та однакового дотримання визначених правил. Регіональні органи (самоврядування) воєводств залучались до реалізації цілої низки заходів (наприклад, створення Регіональних наглядових рад, оголошення конкурсу і вибір проєктів, які отримають фінансування відповідно до пріоритетів I і III, участь у роботі Національного комітету моніторингу), проте вони були підзвітні Міністерству. Аналогічно регіональні державні адміністрації — Адміністрації воєводств, — відповідають за аудит, моніторинг діяльності, перевірку платежів і обробку даних, а також констатацію завершення проєктів.

Цілком ймовірно (завдяки висновкам, зробленим у результаті публічних обговорень проблеми), що це є тимчасовим вирішенням проблеми. Наприклад, після накопичення відповідного досвіду і підвищення адміністративної ефективності всіх юридичних осіб, які залучені до реалізації заходів і отримують додаткове фінансування із структурних фондів ЄС протягом початкового періоду членства Польщі в ЄС, з 2007 р. відповідальність за підготовку та реалізацію програм регіонального розвитку повністю покладається на органи самоврядування воєводств.

4. Фінансова підтримка заходів регіонального розвитку

▪ *Бюджетний процес і механізми координації впровадження політики регіонального розвитку*

Цей процес проходить паралельно як на центральному рівні під керівництвом міністра регіонального розвитку, так і на регіональному рівні під керівництвом кінцевих бенефіціарів (місцевих та регіональних органів влади). Завдяки періодичному програмуванню розподілу коштів та проходженню бюджетним циклом, усі зазначені інституції готують та координують обсяги коштів, що їх виділяють на розвиток регіонів. Регіональні органи

влади під керівництвом регіональних наглядових комітетів щороку приймають рішення щодо проектів, які будуть впроваджені із фінансуванням з ЄС. Роль Міністерства фінансів у цьому процесі обмежується забезпеченням ресурсів для погодженого фінансування з державного бюджету (до 10% бюджетів усіх проектів) і переведенні коштів на рахунки Адміністрацій воєводств, які відіграють роль фінансових інституцій і відшкодовують органам місцевого самоуправління 75-85% витрачених коштів. Здебільшого затримки відшкодування видатків великі і є результатом проблем грошових потоків у імplementації програм, оскільки структурні фонди можуть бути використані тільки за методом відшкодувань. У більшості випадків це впливає з відсутності формальних документів по видаткам, але також з бюрократизованого підходу до цього процесу. Неefективність системи фінансування — одна з основних перешкод для ефективного, результативного і вчасного втручання в процеси регіонального розвитку.

- ***Спеціальні фінансові інструменти підтримки регіонального розвитку, включно з реструктуризацією промисловості, розвитком сільських територій, співробітництвом між державним та приватним секторами, залученням інвестицій, усуненням регіональних розбіжностей***

Такі фінансові інструменти мають коріння у періоді, що передував вступу Польщі до ЄС, коли ресурси Європейського Союзу були обмежені саме в той час, коли потреба в них була надзвичайно високою. Як було сказано у Розділі 1, на самому початку трансформаційних процесів у Польщі декілька урядів приділили неабияку увагу реструктуризації депресивних регіонів (територій), в яких розташовані застарілі промислові підприємства. Найяскравішим прикладом є приклад регіону Верхня Сілезія, де розташовані підприємства вугільної та сталеливарної промисловості. В той час Польща не була зв'язана регуляторними актами ЄС щодо державної допомоги, і буквально всі уряди, єдине з різним ступенем інтенсивності, направляли кошти в цей регіон.

Цей процес певним чином регламентовано у формі так званого “Контракту для Сілезії” (1996 р.), в якому уряд зобов’язувався провести реструктуризацію застарілих промислових галузей (вугільна і сталеливарна), виділити компенсацію для звільнених працівників, створити нові робочі місця і нову інфраструктуру. Бюджетні ресурси, обсяги яких могли бути прирівняні до мільярдів євро, а пізніше ресурси в рамках позик Світового банку і програм ЄС (зокрема програми PHARE) були направлені в регіон і відповідні промислові галузі. Насправді майже 50% шахтарів змінили місця роботи чи вийшли на пенсію. В регіоні справді спостерігаються певні позитивні зрушення, але в цей же час більшість економістів ведуть дискусії щодо складності координування цього процесу, і скоріш за все політична програма не була ефективною при порівнянні затрачених ресурсів і отриманих вигод. Шахтарі і сталеливарники і досі залишаються найбільш “радикальними і вибагливими” групами робітників промислових галузей, мають потужні профспілки, які періодично організують демонстрації у Варшаві і вимагають нових концесій за рахунок платників податків. Усі уряди йшли на поступки і задовольняли їх вимоги.

У результаті народних протестів, що відбувались в інших регіонах Польщі, які не відносяться як Сілезія до стратегічних для польської економіки, виділена допомога мала інший вигляд — здебільшого у формі введення Спеціальних економічних зон (СЕЗ). Рада Міністрів Польщі протягом перехідного періоду створила більше 50 СЕЗ, 14 з яких існують і по цей день. Інколи СЕЗ має “філії” на інших територіях. Результати створення СЕЗ неоднозначні. З одного боку, завдяки СЕЗ було залучено багато сучасних інвестицій (24 млрд. польських злотих або 7 млрд. доларів США; найвідомішою є завод Дженерал моторс– Опель в Глівіце, Сілезія), з іншого, з огляду на той факт, що інвестори отримували податкові пільги (до 100% протягом кількох років на податок на нерухомість від місцевих органів влади, і від 100% протягом попередніх років, 30-40% на сьогодні протягом кількох

наступних років на податок з прибутку підприємств від центрального уряду), прибуток з інвестицій був суворо обмежений. Однак з того часу, як за сучасної економіки надходження до державного бюджету від непрямих податків для економіки країни стали переважати, загальний результат створення СЕЗ може бути оцінений позитивно. Особливо це стосується СЕЗ, де підприємства працюють легально, працівники сплачують податки на доходи фізичних осіб, які зараховуються до місцевих і регіональних бюджетів, а також через систему розподілу податку.

Наближаючись до вступу в ЄС, Польща зазнавала все більшого тиску з боку ЄС щодо скорочення податкових пільг для інвесторів у СЕЗ. Остаточо було погоджено, що існуючі СЕЗ залишаться до 2017 р., а після того буде усунуто податкові пільги по податку на прибуток підприємств згідно з європейським (тепер вже і польським) Законом про державну допомогу. Насправді існування СЕЗ у європейському просторі без кордонів негативно впливає на правила вільної і чесної конкуренції. Інвестори, які колись отримали такі пільги, отримують компенсацію з державного бюджету як компенсацію за непродуктивні угоди. Сьогодні відбувається зниження ролі спеціальних економічних зон.

Як вже раніше зазначалось, у 1990-х почалось створення інституцій, відомих як агенції місцевого чи “регіонального” розвитку. Юридичне підґрунтя їх створення змінювалось в залежності від майже кожного конкретного випадку. Такі агенції утворювали державними воєводами, місцевими органами влади, організаціями підприємців як неурядові організації; фізичні особи створювали товариства з обмеженою відповідальністю чи акціонерні товариства. Приблизно 10 агенцій було створено в рамках фінансової підтримки підготовки до вступу. Агенції могли і можуть на власний розсуд отримувати прибуток чи бути неприбутковими. Єдине, що їх об’єднувало, це інтерес у подальшому регіональному розвитку, що визначався по-різному. Сьогодні більшість агенцій відноситься до приватного сектору, навіть у випадках, коли їх засновниками є державні органи або державні органи є акціонерами. На цьому самому етапі, в середині 1990-х, була створена навіть Національна асоціація агенцій регіонального (місцевого) розвитку, яка існує і по цей день, але не відіграє суттєвої ролі.

Досвід функціонування таких агенцій є різним. Більш суттєвим є те, що деякі з цих агенцій, завдяки професійній роботі, стали важливими партнерами для регіональних і державних органів у реалізації специфічних проектів розвитку, оскільки першими зрозуміли правила і вимоги ЄС щодо управління проектами. Деякі з них стали важливими регіональними центрами для вироблення і реалізації програм ЄС у сфері розвитку підприємництва на умовах суб-контрактів з центральними органами. Усі вони стали центрами підготовки кадрів у сфері регіонального розвитку, оскільки власне такі знання необхідні для отримання посад у створених у 1999 р. в органах самоврядування воєводств, департаментах/ управліннях регіонального розвитку. Низка інноваційних механізмів, таких, як бізнес інкубатори і фонд гарантування вкладів позик малому і середньому бізнесу, — пройшла апробацію на базі цих агенцій.

Сьогодні в Польщі ведеться дискусія щодо функції органів регіонального самоуправління в рамках відповідальності за оцінювання пропозицій і моніторинг виконання проектів. Обговорюється можливість передання цих функцій агенціям регіонального розвитку, що їх утворюватимуть маршали регіонів. Потенційною метою створення агенцій такого типу (по одній в кожному воєводстві) є створення певного апарату тільки поза межами державного управління, де рівень заробітної плати низький для того, щоб забезпечити якість підбору кадрів, а зміна політичних інтересів веде до постійної плинності кадрів. Це не повинні бути старі агенції, яких занадто багато і вони мають різні юридичні статуси, а абсолютно нові інституції, створені маршалами. До цього часу всі ці ідеї залишаються на рівні обговорення, що не має підтримки з боку центрального уряду, але це показує, що та-

кі малі інститути можуть відігравати роль у процесах регіонального розвитку тільки тому, що вони можуть набрати у свій штат більше професіоналів, аніж це здатні робити підрозділи в системі державного управління. До того ж юридичний статус таких агенцій завжди був і залишається основною проблемою їх функціонування на межі приватного і державного секторів.

Починаючи від 1 січня 2004 р. як частина реформи системи фінансування місцевих органів влади було запущено та приведено у відповідність механізми вирівнювання. Так, воєводства, в яких ВВП на душу населення перевищує аналогічний показник середнього по країні в цілому на 110%, повинні будуть внести частину своїх доходів з метою перерозподілу цих коштів у воєводства, що мають нижчі показники. Основне воєводство — Мазовія, що є донором в цьому контексті, розміщено в центрі Польщі і є найбільшим. ВВП на душу населення на сьогодні складає 60% від середнього показника по ЄС. Якщо це тенденція по зростанню ВВП буде продовжуватись і надалі, то Мазовія у 2013 р. може претендувати на отримання допомоги із структурних фондів ЄС відповідно до завдання 1.

▪ ***Координування додаткових внутрішніх і європейських ресурсів на розробку та впровадження політики регіонального розвитку***

Проблема координування додаткових ресурсів безпосередньо стосується проблем горизонтальної координації заходів щодо регіонального розвитку в Польщі, які ми розглядали в попередніх рубриках. Координування ресурсів юридично віднесено до сфери відповідальності міністра регіонального розвитку, що також координує інші галузеві міністерства, діяльність яких має вплив на регіональний розвиток. Як це чітко було визначено в цьому звіті раніше, “битва за децентралізацію” продовжується ще з часів початку трансформаційного періоду Польщі, зокрема з 1999 р., а результати не завжди втішні для прибічників децентралізації і посилення ролі регіональних органів самоврядування. Це сталося і тому, що традиційно Міністерство фінансів має останнє слово у розподілі ресурсів. Відносно нещодавно, за часів правління правого уряду (починаючи з листопада 2005 р.) роль міністра регіонального розвитку була значно посилення у порівнянні з іншими, але рішення щодо розподілу фінансових ресурсів все ще знаходиться в руках міністра фінансів.

На стадії підготовки до вступу з метою досягнення якнайбільшого мультиплікаційного ефекту і з причини невеликої кількості проведених досліджень проблем політики регіонального розвитку, які проводились в Польщі, принципи географічної і суб’єктної концентрації державного втручання виходили на передній план. Ресурси, необхідні для реалізації програм розвитку, підготовки і використання відповідних механізмів, потребували спільного фінансування з внутрішніх джерел.

Ця проблема набрала ваги з вступом Польщі до Європейського Союзу. Вступ відкрив доступ до можливостей отримання допомоги з Структурних фондів і фонду згуртування, загальний обсяг яких становить 4% ВВП щорічно (наприклад, приблизно до 8% внутрішніх суспільних ресурсів). Принципи регіональної політики ЄС на 2000–2006 рр. вимагають від бенефіціантів обов’язкової участі у фінансуванні програм підтримки у розмірі щонайменше 25% вартості програми. Це означає, що щонайменше 1% ВВП буде виділено на реалізацію структурної політики, наприклад, приблизно 2% суспільних ресурсів країни, що в декілька раз більше того, що виділялось у період підготовки до вступу.

▪ ***Система моніторингу і контролю відповідності вимогам ЄС***

У цій сфері також можемо побачити певну дихотомію, що впливає з відокремлених одна від одної систем державної підтримки регіонів і підтримки регіонального розвитку з боку ЄС. У цілому системи є поєднуваними. Юридичне підґрунтя обох систем описане в Національній стратегії регіонального розвитку на 2001–2006 рр. та Національному плані

розвитку на 2004–2006 рр. Певні ключові інститути одні й ті самі, наприклад, наглядові комітети і комітети з питань моніторингу; але для державних програм і програм ЄС йдеться про різні комітети.

Відповідно до системи, описаної в Національній стратегії регіонального розвитку (НСРР), що більш тяжіє до програм державної підтримки (стратегії воєводств, контракти воєводств), моніторинг і оцінювання повинні охоплювати наступні сфери:

- а) моніторинг соціально-економічної ситуації в Польщі на предмет її відповідності до цілей політики регіонального розвитку;
- б) моніторинг досягнення цілей, визначених у Національній стратегії регіонального розвитку;
- в) моніторинг соціально-економічної ситуації в кожному воєводстві;
- г) моніторинг досягнення цілей, визначених в кожній стратегії розвитку воєводства і операційній програмі;
- д) моніторинг реалізації окремих проектів та досягнення поставлених цілей.

У Національній стратегії регіонального розвитку термін “моніторинг” означає не тільки поточний моніторинг, але й періодичне оцінювання результатів державного втручання. Інституції, які виконують це завдання — комітети з питань моніторингу, члени яких представляють інтереси різних стейкхолдерів. Комітети є скоріш органами прийняття політичних рішень чи дорадчими органами, а не технічними. Результатами їх роботи є документи, підготовлені секретаріатами комітетів, які функціонують в установах, що відповідають за певні програми на різних рівнях (Міністерство економіки, Міністерство регіонального розвитку, адміністрації воєводств (офіси маршалів) тощо). Власне для цього, незважаючи на зростаючий і достойний похвали професіоналізм у роботі секретаріатів та установ-засновників, якість звітів з моніторингу (і оцінювання) є достатньо низькою. Адже більша їх частина підтверджує цільове (відповідно до запланованого) використання бюджетних коштів, дотримання відповідних процедур, і те, які основні проблеми були виявлені тощо, проте при такому підході, зазвичай, не проводиться дослідження результатів програм, глибоко не аналізуються індикатори успішності програм. Узагальнення результатів у такий спосіб зазнало критики у звіті департаменту регіонального планування Міністерства економіки за 2004 р. Про стан регіональної політики Польщі. Цей самий момент виглядає дещо краще з позицій програм регіонального розвитку із фінансуванням з ЄС. В рамках таких програм, що фінансуються спільно з ЄС, зазвичай звертаються до приватних консалтингових фірм щодо проведення моніторингу і оцінювання. Так, якість представлених звітів вища, оскільки висновки зроблені на підставі кількісних даних.

Згідно з щойно описаним офіційним оцінюванням, проведеним Міністерством економіки, яке також брало до уваги позиції органів самоврядування воєводств, виконання моніторингу і оцінювання програм регіонального розвитку, що отримують державну підтримку, є неналежним. Так, неналежне функціонування комітетів з питань моніторингу як на центральному, так і на регіональному рівні, зводить їх існування до формальної присутності. Їх функції обмежуються в кращому випадку затвердженням фінансових звітів та підтвердженням формальної відповідності реалізації програми змісту урядової програми надання фінансової допомоги. Такі результати не можуть бути використані для технічного оцінювання досягнутих результатів в рамках певної програми протягом наступного періоду 2007–2013 рр. Видається, що такі інститути як комітети є нерезультативними з огляду на глибину та якість зроблених висновків.

Відповідно до чинних правил ЄС щодо систем проведення моніторингу і оцінювання використання фондів підготовки до вступу і структурних фондів (Директива про імплементацію структурних програм від 1990 р. з доповненнями від 2004 р.) оцінювання повинно

мати такі стадії: попереднє оцінювання (*ex-ante*), проміжне оцінювання (скоріш неперервно, аніж час від часу) і оцінювання результатів (*ex-post*). Моніторинг відноситься до сфери відповідальності установ-виконавців і відповідної вищестоящої установи. До складу регіональних наглядових комітетів (для вибору проектів) і регіональних комітетів з питань моніторингу (для оцінювання результатів і прийняття необхідних рішень щодо фінансування в процесі реалізації проекту) входять представники всіх стейкхолдерів. Така система визначена у відповідному розділі Плану національного розвитку на 2004–2006 рр. Окрім проведення трьох типів оцінювання, Національний комітет з питань моніторингу може ініціювати проведення додаткового оцінювання, якщо це є необхідним для покращання ефективності і/або результативності використання ресурсів. Наглядові комітети і комітети з питань моніторингу існують як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні.

Для всіх програм, що фінансуються спільно з ЄС, зовнішні фірми і консультанти на регулярній основі проводять оцінювання *ex-ante*, поточне оцінювання і оцінювання результатів (*ex-post*). Однак основні слабкі сторони таких інституцій як наглядовий комітет і комітет з питань моніторингу залишаються незмінними. Основна відмінність між використанні коштів ЄС і державних коштів полягає у відкритості та унормуванні процедур. Таким чином, процес використання коштів ЄС є більш публічним, акуратним і продуманим. Незважаючи на очевидні слабкості системи індикаторів результатів і впливів заходів, найменш в програмах, що мають спільне з ЄС фінансування, існують певні вироблені набори запропонованих індикаторів, які використовуються на практиці для написання звітів. У майбутньому окремих департамент Міністерства економіки і праці буде займатися плануванням проведення заходів оцінювання. Наразі департамент займається “розбудовою потенціалу для [проведення] оцінювання” результатів для процесу прийняття рішень та майбутнього розподілу та використання суспільних коштів. Проблема вдосконалення регіональних статистики так само, як і розробка системи індикаторів для кожного типу державних послуг, які надаються, чи тих, надання яких покращилось за рахунок фінансування ЄС, було визначено як основну проблему. Міністерство фінансів наразі розробляє фінансові рамки такої автоматизованої системи моніторингу, але процес затягнувся. Використання подібної системи несе в собі загрозу не лише формального звітування перед Брюсселем, а й знижує якість висновків проведеного моніторингу і оцінювання, оскільки досить важко поєднати аналіз використання ресурсів із вимірюваними результатами.

Система моніторингу та оцінювання використання коштів ЄС на потреби регіонального розвитку якомога швидше повинна бути приведена у відповідність до аналогічної системи програм державної допомоги для воєводств шляхом укладання контрактів з регіонами. Утримування одночасно цих двох систем суттєво знижує результативність оцінювання результатів державного втручання в процеси регіонального розвитку, незважаючи на джерела їх фінансування.

5. Кореляція між політикою регіонального розвитку і регіональним врядуванням

- **Оцінювання політики регіонального розвитку з позицій її ефективності і результативності, а також наближення до вимог Європейського Союзу щодо “належного врядування” і “регіональної демократії”**

Стимулювання нових форм “європейського врядування” у 2000 р. було визнано Європейською Комісією однією із чотирьох стратегічних цілей. Це визначило власну концепцію врядування у Білій книзі “Європейське врядування” (2001 р.), де термін “європейське врядування” означає правила, процеси і поведінку, що мають вплив на діяльність органів державної влади.

П'ять принципів підкріплюють належне врядування та зміни, запропоновані у Білій книзі, а саме: відкритість, участь, підзвітність, результативність і згуртованість послідовність. Кожен з принципів є важливим для становлення демократичнішого врядування на просторі Європи. Принципи закріплюють демократію і верховенство права в країнах-членах ЄС, але мають практичне застосування на всіх рівнях управління — глобальному, європейському, національному, регіональному і місцевому. Особливого значення принципи набувають в контексті необхідності дати відповідь на ті можливі виклики, що описані в Білій книзі. Принципи полягають у наступному:

- ⇒ **Відкритість.** Інститути у своїй роботі повинні бути більш відкритими. Разом із країнами-членами вони повинні тісно співпрацювати щодо того, що робить ЄС і які рішення приймаються. Вони повинні використовувати мову доступну і зрозумілу для широкого загалу. Особливе значення це має для підвищення рівня довіри до комплексних інститутів.
- ⇒ **Участь.** Якість, відповідність і результативність політики ЄС залежить від забезпечення участі громадськості по всьому ланцюжку творення політики — від вироблення концепції до її впровадження. Вдосконалення участі громадськості, скоріш за все, посилить впевненість у кінцевому результаті та інститутах, які реалізують політику. Участь громадян значною мірою залежить від того, наскільки центральний уряд дотримується відповідного підходу до залучення громадськості в процесі вироблення і впровадження політики ЄС.
- ⇒ **Підзвітність.** Ролі в законотворчому та виконавчому процесі повинні бути чітко визначені. Кожен з інститутів ЄС повинен пояснити, що саме відноситься до його компетенції, і взяти за це відповідальність. Є потреба також підвищити рівень прозорості і відповідальності країн-членів і всіх інститутів, які залучені до процесу творення політики ЄС на всіх рівнях.
- ⇒ **Результативність.** Державна політика повинна бути результативною і витримувати часові терміни, забезпечуючи потреби на основі чітко сформульованих цілей, оцінки потенційного впливу і, де це можливо, попереднього досвіду. Результативність також залежить від співрозмірного впровадження політики ЄС і прийняття рішень на відповідному рівні.
- ⇒ **Згуртованість.** Політика і дії повинні бути згуртованими та легко зрозумілими. Потреба згуртування в Європейському Союзі зростає: зростає спектр завдань; розширення ЄС посилює розмаїття; виникли нові виклики, пов'язані з кліматичними і демографічними змінами, зникають межі політики в окремих галузях, на яких був побудований ЄС; зростає роль регіональних і місцевих органів влади у творенні політики ЄС. Згуртованість потребує політичного лідерства і значної відповідальності інститутів для забезпечення згуртування в комплексній системі.

Кожен з цих принципів важливий сам по собі, але не може бути виконаний шляхом відокремлених дій. Державна політика в різних галузях не може бути результативною аж до поки вона розробляється, впроваджується і вводиться в дію у більш комплексній формі.

Виконання цих п'яти принципів забезпечує виконання принципів **пропорційності і субсидіарності**. На всіх етапах творення державної політики — від формулювання концепції до її імплементації, — вибір рівня, на якому будуть впроваджуватись заходи (від рівня ЄС до місцевого рівня) і вибір інструментів, які будуть використовуватись, повинен відбуватися пропорційно до сформульованих цілей та завдань. Це означає, що перед початком роботи над будь-якою ініціативою важливо перевірити системність: (а) наскільки дійсно необхідним є державне втручання, (б) чи рівень ЄС є найбільш прийнятним і (с) чи відповідають заходи визначеним цілям.

Біла книга Європейської Комісії від 2001 р. підкреслює, що ті методи, за якими зараз працює Європейський Союз, не дозволяють використати у повному обсязі партнерство між багатьма рівнями: ЄС — країна-член — регіони/ муніципалітети. Таким чином, зараз обов'язок по залученню регіонів /муніципалітетів здебільшого передано на рівень країн-членів.

Ще в 2000 р. найбільша європейська асоціація органів самоуправління — Рада європейських муніципалітетів і регіонів, прийняла декларацію “Належне врядування в Європі сьогодні”, через яку було висловлено пропозицію підвищити результативність політики ЄС завдяки підвищенню субсидіарності в належному європейському врядуванні, що в свою чергу допоможе подолати “дефіцит демократії” і більше залучати громадськість до творення політики ЄС. Субсидіарність має своє застосування не тільки на рівні ЄС в цілому, а й на всіх рівнях державного управління країн-членів ЄС. Ця сама організація в березні 2001 р. опублікувала власні пропозиції щодо семи принципів, на яких має ґрунтуватися модель врядування в Європейському Союзі. Один із них — принцип партнерства, полягає в тому, що “жодна із сфер державного управління не зможе успішно протистояти сучасним викликам, з якими стикається Європа сьогодні, аж до поки буде запроваджено результативні партнерські стосунки між усіма сферами і сторонами”. Результативні партнерські стосунки повинні мати подвійний характер:

- вертикальне партнерство — між ЄС, країнами-членами, регіонами і місцевими органами самоврядування щодо впровадження політики ЄС;
- горизонтальне партнерство — між різними зацікавленими сторонами на рівні регіонів, наприклад, співпраця між приватними і державними інститутами і громадськими організаціями; організація партнерських відносин такого типу повинна бути передана на рівень регіонів і не регулюватися з боку ЄС.

Законодавчі акти польського парламенту і урядові документи констатують запровадження принципів належного європейського врядування в політику регіонального розвитку Польщі, відповідно їх введення в систему законодавства Польщі і в офіційні зобов'язання органів державної влади, до сфери компетенції яких відноситься регіональний розвиток. Однак, адекватне використання та практичне застосування принципів у щоденній роботі вимагає більше часу. Всі європейські принципи присутні також і у відповідних регуляторних актах Польщі. Вони вказують на напрямки і примушують використовувати принципи належного врядування. Повна імплементація все ще не є досконалою, оскільки здебільшого залежить від щоденного менеджменту, який у свою чергу залежить від політичної волі і організаційної спроможності.

Подальша практична децентралізація повноважень буде продовжена фіскальною децентралізацією, яка перетворить місцеві й регіональні органи влади на справжніх партнерів, а не тільки клієнтів урядової системи. Недоліки політичної системи Польщі, які впливають на функціонування центральних органів і органів самоврядування в регіонах, також знижують ефект впровадження принципів відкритості, участі, підзвітності, результативності і згуртованості. Тим не менш, юридичне підґрунтя вже повністю створене, а те, що залишилось, залежить від політичної волі реально виконання законів. Прискорити цей процес можна за рахунок ширшого залучення послідовних урядів до просування принципів і використання їх на практиці, підвищення інституційної спроможності центральних/ регіональних/ місцевих органів влади, а також розробки спеціальних програм та поширення позитивного досвіду що використання принципів. Польща запровадила модель європейського врядування, але результативність результуючої системи все ще далеко від тієї, якою її хочуть бачити громадяни.

▪ **Моделі залучення громадянського суспільства до врядування на місцевому/ регіональному рівні**

Найбільшим успіхом трансформаційного процесу в Польщі є децентралізація управління і системи надання державних послуг за рахунок впровадження законів, які ввели в дію принцип субсидіарності. Місцеві і регіональні органи влади не є підлеглими по відношенню до центральних, а діють вільно і незалежно, і залежать лише від перегляду чинної системи законодавства. Демократично обрані представники на рівні гмін, повітів, чи воєводств несуть повну відповідальність за виконання функцій, що їх було передано на відповідні рівні, хоча дуже часто не мають на це відповідних фінансових ресурсів. Усе більш і більш сильними стає місцеве/ регіональне врядування і посилюється роль неурядових організацій. Вони співпрацюють з місцевими і регіональними органами влади щодо надання громадянам цілої низки послуг у соціальній сфері та сфері культури. Надання таких послуг є безоплатним. Організації не отримують ніяких коштів навіть через процедуру тендеру/ конкурсу, і така тенденція зростає. Вони також представляють інтереси специфічних чи малих груп громадян. Можемо спостерігати, що відбувається самоорганізація громадян з метою участі у вирішенні проблем місцевого рівня. Це проходить у формі створення ad-hoc комітетів чи місцевих груп впливу.

Громадські організації (неурядові організації) залучаються до процесу прийняття рішень, іноді більш активно, іноді ні (скоріше інформування, аніж бажання отримати коментарі щодо проблеми), але питання залучення вже не обговорюється на місцевих органах влади. Питання полягає лише в тому, які використати методи (підходи) для того, щоб участь громади білу результативною та прийнятною на місцевому рівні. Серед механізмів, які на сьогодні пройшли апробацію і вже використовуються, є такі: створення консультативних груп, офіційні угоди про співпрацю щодо певних проблем, надання фінансової підтримки через виділення грантів, забезпечення доступу до засобів масової інформації, якщо вони знаходяться у власності місцевих органів влади, виділення технічної допомоги, виділення відносно дешевих приміщень чи надання останніх безоплатно для діяльності неурядових організацій тощо.

На жаль, не існує належних моделей залучення неурядових організацій до процесу прийняття рішень на регіональному рівні. Існуючі моделі не відрізняються від залучення неурядових організацій ad-hoc до участі в роботі спеціальних комітетів, або виділення грантів на конкурсній основі з метою підтримати свою діяльність в соціально-культурній сфері, або укладання контрактів про надання певних послуг тощо.

Відповідно до добре відомої бази даних неурядових організацій Клон-Явора, в Польщі зареєстровано 100 000 неурядових організацій (останні данні), з яких приблизно 1/3 функціонують, чи є припущення, що вони функціонують. 17% усіх зареєстрованих неурядових організацій пройшли процедуру реєстрації у Варшаві. Більше того, багато більше за 50% неурядових організацій зареєстровано у великих містах (включаючи Варшаву), а решта ймовірно зареєстровані і працюють поза великими містами.

Зростаюча проблема постійної розбудови енергійного громадянського суспільства пов'язана з відсутністю політичних еліт на центральному рівні справжнього інтересу, на противагу тому, що декларується, до усунення реальних перешкод (податкове регулювання, недостатність фінансових ресурсів, бюрократія тощо), а також вирішення довгострокових економічних проблем країни, які заставляють громадян сконцентрувати свою увагу на інших проблемах, а не на громадській активності. Є приклади надання допомоги неурядовим організаціям, які мають відношення до місцевих лідерів, що в свою чергу створює підґрунтя для корупції. Хоча масштаби не є вже такими великими і змінюються залежно від місця (в деяких місцях таких випадків не було).

▪ *Фіскальна децентралізація*

Успішна децентралізація державного управління і передання функцій щодо творення політики в Польщі (що проходила двома етапами — муніципальна (на рівні гмін) реформа в 1990 р., і реформа на рівні країни в цілому (повіти) і регіональному рівні (воєводства) в 1998–1999 рр.) не була підтримана відповідними заходами щодо фіскальної децентралізації. Незважаючи на хороший старт у 1990 р., коли гміни отримали матеріальні активи та власні фінансові ресурси, стан місцевих органів самоврядування з того часу лише погіршується. Кожного року до переліку повноважень місцевих, а віднедавна, і регіональних (у рамках процесу децентралізації державних функцій) органів влади додаються нові, а потоки фінансових ресурсів завжди недостатні. І хоча центральний уряд під тиском з боку місцевих/ регіональних органів, поступово робить певні поступки кожні декілька років, останні були зроблені в 2003 р., це покращує ситуацію лише на певний період часу.

Більше того, уряд і парламент, проводячи нові законопроекти, передають нові повноваження за умови нехватки ресурсів, що сприяє утворенню жорсткої конкуренції між різними групами місцевого рівня. Наведемо один показовий приклад процесу обговорення формули (алгоритму) розподілу субвенцій на освітні послуги між міськими і сільськими територіями. У 2005 р. в результаті значних протестів місцеві органи самоврядування в містах отримали від уряду певну компенсацію. Ця ситуація відвернула увагу від проблеми недостатнього фінансування місцевих органів влади з боку центрального уряду на надання державних послуг.

Податкові органи на трьох рівнях різняться один від одного. Гміни мають обмеження щодо визначення рівня оподаткування (це встановлено чинним законодавством і здебільшого стосується податку на нерухомість). У цей же час повіти і регіони не мають права оподатковувати ані фізичних осіб, ані юридичних. Така юридично закріплена ситуація виникла з причин обмеженості інструментів (гміни) або через відсутність механізмів творення довгострокової політики податкових стимулів.

Згідно із законом про державні фінанси територіальні одиниці самоврядування не можуть погоджувати бюджети інвестицій строком більшим аніж один рік. Фінансові зобов'язання повинні також бути однорічними. Фактично це зводить нанівець довгострокове фінансове планування; довгострокові фінансові плани існують лише у вигляді інформаційних/ аналітичних документів.

Незважаючи на негативну оцінку повноти і справедливості реформ у фіскальній децентралізації, польська система фінансування місцевих і регіональних органів влади ґрунтується на низці позитивних моментів, серед яких:

- кожен рівень територіального самоврядування має власні джерела фінансування, незалежні від інших;
- кожен рівень територіального самоврядування має свої матеріальні активи, що дозволяє використовувати як джерела ресурсів для нових проектів і ініціатив, чи вони можуть бути продані за готівку;
- після внесення змін у 2003 р. до Закону про фінансування підрозділів самоврядування, обсяг доступних ресурсів поступово зростає, особливо це стосується тих ресурсів, які можуть вільно використовуватись на реалізацію визначених пріоритетів, на відміну від асигнованих грошових коштів. Останнє стосується, зокрема, рівня повітів і регіонів. На цьому рівні частка асигнованих грошових коштів становила майже 90% і вони не могли бути рівноправними фінансовими партнерами чи інвесторами у впровадженні нових ініціатив. Ця так звана пропорція “вільні кошти/ видатки” неоптимальною.

Рівень власних фінансових ресурсів, що включають частки надходжень від загальнонаціональних податків, поступово зростає і у 2004 р. становив у середньому 51,5%, для самоврядних регіонів 59,1%. Частина, що залишилась, складається з цільових грантів (дотацій) і грантів загального призначення (субвенцій). Однак вона залежить від рівня самоврядування. Найбільша частка власних доходів належить містам, що мають статус повітів — 64,3%, воєводства мають 59,1%, гміни — 48,2%) і сільські повіти — 24,9%. Дані, що були вказані у звіті Міністерства фінансів за 2005 р. про результати внесення доповнень до Закону про доходи органів самоврядування на період 1 січня — 31 грудня 2004 р., показують наступні тренди:

	Структура надходжень усіх органів самоврядування [за типом, у%]		
	2002	2003	2004
Власні доходи	41.9	43.5	51.5
Дотація — цільові гранти	21.0	16.4	14.3
Субвенція — гранти загального призначення	37.1	40.1	34.2

Аналіз аналогічного співвідношення для самоврядування на рівні воєводств показав дещо кращі результати.

	Структура надходжень органів самоврядування на рівні воєводств [за типом, у%]		
	2002	2003	2004
Власні доходи	15.7	15.9	59.1
Дотація — цільові гранти	48.5	51.0	22.4
Субвенція — гранти загального призначення	35.8	33.1	18.5

Починаючи з 2004 р. (наприклад після завершення відповідної стадії реформування у 2003 р.), регіональні органи самоврядування можуть ініціювати розробку проектів і виступати в ролі інвесторів, оскільки вони вже мають неасигновані кошти і досить широко використовують ці можливості. Однак обсяг фінансових зобов'язань, що їх поклав центральний уряд на регіональні органи в результаті децентралізації функцій (наприклад, субсидювання громадського транспорту в регіоні), зростає швидше, аніж доступні фінансові ресурси, необхідні для забезпечення виконання старих і нових зобов'язань.

Таким чином, можемо констатувати постійне недофінансування регіональних органів самоуправління, що є основною перешкодою для успішного виконання заходів регіонального розвитку. Без відповідного фінансування органів самоврядування воєводства можуть, в кращому випадку, відігравати роль інституту програмування і координації дій місцевих урядів і приватного бізнесу, і не можуть самі реалізувати великі проекти розвитку регіону, що в свою чергу може підвищити конкурентоспроможність регіонів (покращання основних автомагістралей воєводства, залізниці, наукові і технологічні інновації тощо).

6. Рекомендації щодо покращання спроможності Польщі виконувати вимоги європейської регіональної політики і вдосконалення регіонального розвитку.

На початку 2004 р. уряд Польщі (Міністерство економіки і праці) ініціював перегляд результативності функціонування системи програмування і реалізації регіонального розвитку. Було підготовлено низку аналітичних записок, авторами яких були незалежні дослідники і практики. На основі цього департамент регіональної політики Міністерства підготував комплексний Звіт про регіональну політику (2004 р.). Оскільки, на нашу думку, певні основні висновки чи рекомендації зазначеного звіту залишаються актуальними і по цей день (січень 2006 р.), вони використані і доповнені в нашій роботі.

6.1. Потреба у посиленні ролі органів самоврядування на рівні воєводств у плануванні та впровадженні:

Стратегічне планування та регіональному рівні:

Є потреба у стандартизації стратегічних планів воєводств. Це може бути зроблено у формі інструкцій до написання, чи у вигляді офіційного законодавчого акту, які б більш детально визначили структуру і методи підготовки стратегічних планів. Очікуваними результатами є забезпечення можливості проводити порівняння стратегічних планів воєводств з позицій структури і задекларованих результатів використання державних коштів. Важливо визначити і описати обсяг, часові рамки, індикатори успішності виконання, а також правила підготовки стратегій розвитку воєводств, програм воєводств і регіональних операційних програм. Нові стратегічні плани повинні концентруватись на “декількох, але справді стратегічних цілях”, а не перераховувати усі можливі види діяльності, бути свідомо відкритими у випадку залучення додаткового зовнішнього фінансування.

Також необхідно забезпечити, щоб усі стратегічні плани фінансові плани, що можуть бути перевірені, і, щоб пріоритети і дії, визначені в таких документах, були підкріплені відповідними фінансовими ресурсами інститута-бенефіціанта. Стратегія розвитку воєводства повинна мати за основу свідомий компроміс між місцевими стратегіями і баченням розвитку регіону як єдиного цілого, але концентруватись на декількох пріоритетах. Стратегія також має відповідати пріоритетам національного розвитку. Важливо зобов'язати органи самоврядування воєводств включати попередні (на основі намірів на майбутнє) фінансові плани у відповідні стратегічні плани. Попередні фінансові плани повинні відображати власні бюджети воєводств, зовнішнє фінансування, включаючи фінансування з бюджетів місцевих органів влади (муніципалітетів).

Програмування і впровадження

Як один з ключових елементів ефективності і результативності координування політики в різних галузях (секторальної політики), складання бюджетів на декілька років для Національної стратегії регіонального розвитку повинно бути передано у сферу відповідальності міністра регіонального розвитку (це майже сталось у 2005–2006 рр., міністр відповідає за річні бюджети, але не за багаторічні). Заходи, що їх впроваджує центральний уряд і центральні відомства, повинні базуватись на інституціоналізованому партнерстві між центральними і регіональними/ місцевими органами влади. За умов такого партнерства сторони повинні будуть гарантувати умови, за яких вони здатні будуть діяти в рамках відповідних компетенцій і прерогатив, а також мати реальні можливості для підтримки розвитку з власних коштів.

Програмною основою регіонального розвитку на 2007–2013 рр. будуть такі:

- Національний план розвитку,

- Національна стратегія регіонального розвитку,
- 16 Стратегій розвитку воєводств,
- 16 регіональних операційних програм (що включають фінансування з бюджету і ЄС).

Регіональні операційні програми повинні готуватись та реалізовуватись органами самоврядування воєводств. Вони охоплюватимуть цілий спектр соціально-економічних проблем із перспективи регіону і можуть бути підтримані коштами з державного бюджету і ЄС. Передбачається, що регіональні операційні програми також будуть містити завдання, що виконуються за рахунок лише бюджетного фінансування, якщо вони не містяться серед пріоритетів політики ЄС. Такий підхід передбачає, що певні міністерства не зможуть працювати повністю незалежно на території воєводств. Наприклад, без проведення консультацій/ погоджень з органами самоуправління воєводств. Це посилить ефект концентрації державного втручання за рахунок кращої координації зусиль. Це в свою чергу означає, що регіональні операційні програми повинні мати прив'язку до території воєводств (NUTS 2), в той час як секторальні операційні програми будуть стосуватися території всієї країни. Видається, що на території воєводств секторальні операційні програм будуть відігравати доповнюючу до регіональних програм роль. На сьогодні все з точністю до навпаки.

Впровадження програм/ проектів регіонального розвитку:

Інституційна спроможність органів самоврядування (маршали і офіси маршалів) повинна бути посилена по всій системі і починатися від формулювання бачень і місій на рівні офісів маршалів, визначення відповідних процедур і практики управління людськими ресурсами, можливо зміна статусу технічних працівників (незалежність від політичних партій при владі на території регіону). Предметом довготермінового інституційного розвитку і підготовки повинні стати: інституційна спроможність у стратегічному плануванні із визначенням пріоритетів для довгострокового фінансового менеджменту, надання послуг на основі аналізу виконуваних функцій, внутрішнє управління якістю на основі аналізу процесу, практичне розумінні укладання договорів щодо надання і нагляду за наданням послуг, а також спроможність активізувати участь громадян, управління проектами тощо. Оскільки самоврядні органи будуть отримувати від воєвод певні завдання, існують дві можливості, а саме: або ті, хто виконуватимуть ці завдання, будуть переведенні до офісу маршала, або заздалегідь необхідно підготувати нових фахівців.

Сьогодні ведеться широка дискусія щодо оптимального вибору органів, які відповідатимуть за вибір проектів, моніторинг діяльності та перевірку фінансових вимог в рамках проектів, що реалізуються на території регіону. Є всього дві можливості: або це буде робити структурний підрозділ офісу маршала, або ці функції будуть делеговані одній "агенції регіонального розвитку", яка буде підзвітна офісу маршала (одна на регіон).

6.2. Краща координація планування регіонального розвитку і просторове планування в регіоні

Результативна просторова політика є передумовою результативної регіональної політики і досягнення її цілей. Політика просторового планування і її впровадження сьогодні знаходиться у поганому стані. Існують значні затримки у підготовці планів просторового менеджменту муніципалітетів (що звужує методи), низька якість планів просторового менеджменту воєводств, які не співвідносяться з відповідними планами муніципалітетів з огляду на визначення механізмів, що мають значення для регіонального розвитку, а отже надзвичайної важливості набирає координація цих документів. Інакше бажані інвестиції не будуть погоджені на рівні повітів органами, які відповідають за забудову, що в свою чергу буде призводити до суттєвих затримок у впровадженні проектів.

6.3. Зміни системи фінансування органів регіонального і місцевого самоврядування

Діяльність уряду та його підрозділів повинна ґрунтуватись на інституціоналізованому партнерстві центральних і регіональних/ місцевих адміністрацій. Партнерство потребує виконання певних компетенцій та прав, включаючи реальну можливість проводити заходи, спрямовані на розвиток за рахунок власних коштів. Цього не можна досягнути без юридичного закріплення власних стабільних і ефективних джерел доходів, що відповідають певним завданням, а також без суттєвої свободи визначення напрямків використання державних коштів з цих джерел. Отже, це робить необхідним подальше проведення децентралізації державних фінансів у Польщі. Фіскальна децентралізація у цьому контексті означає передання більших повноважень щодо оподаткування на регіональний і місцевий рівень. Правила планування інвестицій на декілька років наперед повинні бути закріплені як юридично, так і на практиці.

6.4. Нова роль воєвод і їх адміністрацій у воєводствах

На сьогодні, незважаючи на певні зміни, зроблені ще в середині 2004 р., між воєводами, їх адміністраціями і органами самоврядування постійно виникають конфлікти щодо розподілу повноважень. У рамках програм за фінансової підтримки ЄС роль воєвод (представників центрального уряду на рівні регіонів, і їх адміністрації) на противагу органам самоврядування воєводств і їх адміністраціям повинна бути суттєво знижена до загального контролю за виконанням функцій місцевих/ регіональних органів-бенефіціантів і участі в роботі регіональних комітетів в питань моніторингу. Зокрема, воєводи повинні контролювати ефективність фінансового процесу з огляду на використання коштів державного бюджету і фондів ЄС, а також державних закупівель. Безпосередня відповідальність за використання коштів і офіційний моніторинг скоріше повинні бути передані органам самоврядування воєводств.

6.5. Вдосконалення системи регіональної статистики

Обсяги статистичних даних, зібраних у рамках державної регіональної статистики, не відповідають потребам ЄС і цілям регіонального розвитку. Вони не підходять для використання у програмних документах і оцінювання результативності завершених програм. З іншого боку, місцеві і регіональні органи влади мають обмежений доступ до статистичних даних, що вже зібрані (відповідно до Акту про статистику опубліковуються лише зведені дані). На вершині піраміди — значні затримки (майже рік) публікації статистичних даних, що робить їх менш корисними для потреб управління.

6.6. Краща координація урядових стратегій, програм і інститутів

У майбутньому політика регіонального розвитку буде спроможна результативно збалансувати потреби розвитку з специфічними вимогами окремих регіонів. Досвід підготовки документів після вступу Польщі до ЄС виявив значні проблеми, що пов'язані з координацією діяльності, документів і актів щодо регіонального розвитку. Особливо це стосується центральних органів влади. Політика децентралізації весь час стикається з секторальними групами інтересів. Варто зауважити, що така ситуація є типовою протягом останніх п'яти років. Краще використання ресурсів ЄС потребує становлення кращих механізмів горизонтальної і вертикальної координації і співробітництва між окремими гравцями політики регіонального розвитку.

6.7. Підвищення важливості національних факторів і зниження ролі умов ЄС

Ця рекомендація все більше і більше втрачає свою актуальність, оскільки широкий загал погодився, а практика прийняття рішень в Польщі довела, що це вже діє, але для потреб українських читачів може виявитись цікавою з огляду на майбутнє, зокрема підготовки до вступу в ЄС. З 1999 р. по 2003 р. програмні документи стосовно регіонального і національного розвитку готувались з метою отримання більше фінансових ресурсів з ЄС. А отже, можемо констатувати домінування механізмів ЄС щодо творення політики, що відповідно створювало опосередковане верховенство позиції ЄС щодо національного розвитку. Можливо цього і не можна було уникнути на ранніх стадіях, але з часом після вступу і двох років використання структурних фондів стало можливим творити таку регіональну політику, яка буде повністю відповідати потребам Польщі, але використовувати фінансові механізми ЄС у тих напрямках, де співпадають цілі Польщі і ЄС. Польща як велика європейська країна має можливість творити власну регіональну політику і навіть впливати на курс ЄС щодо регіонального розвитку. У кінцевому рахунку, з позиції ЄС найважливішим є результативн соціального і економічного розвитку Польщі, що підкреслює наявність спільного підґрунтя.

Список використаних джерел:

- Community Support Framework 'Promoting economic growth and an environment for job creation' Brussels-Warsaw, December 2003.
- Draft National Development Plan 2007–2013, Ministry of Economy & Labour, Warsaw, 2005.
- Draft National Strategy for Regional Development for 2007–2013, Ministry of Economy & Labour, Warsaw, June 2005.
- European Governance, White Paper, COM (2001) 428 final, Brussels, 25.7.2001.
- Gorzela G., Verification of the structure of objectives, priorities and directions of the National Strategy for Regional Development for 2007–2013(15). Expertize commissioned by the Department of Coordination of Structural Policy, of the Ministry of Economy, 2004.
- Ministry of Finance report on the results of the 2003 amendment to the Law on revenues of self-government units for the period between 1.01-31-12.2004, Warsaw 2005.
- National Strategy for Regional Development 2001–2006, Ministry of Regional Development and Construction, Warsaw 2000.
- Olbrycht J., Status of regions and programming at the regional level. Expertize commissioned by the Department of Coordination of Structural Policy, of the Ministry of Economy, 2005.
- Parteka T. Macro-spatial planning in the process of programming regional developemnt. Expertize commissioned by the Department of Coordination of Structural Policy, of the Ministry of Economy, 2005.
- Poland National Development Plan 2004–2006, Adopted by The Council of Ministries on the 14th of January 2003.
- Poland Integrated Regional Operational Programme 2004–2006, Community Support Programme For 2004–2006, The Ministry Economy, Labour and Social Policy, Warsaw, February 2004.
- Pyszkowski A, Comparative analysis of the draft National development Pland 2007–2013 and Initial draft of the National Strategy for Regional Development for 2007–2013. Expertise commissioned by the Department of Coordination of Structural Policy, of the Ministry of Economy, 2005.
- Report on the Regional Policy, Departament of Regional Policy, Ministry of Economy and Labor, Warszawa, 2004.

- Toczyski W., Analysis of implementation of the National Strategy for Regional development for 2001–2006. Expertize commissioned by the Department of Coordination of Structural Policy, of the Ministry of Economy, 2004.
- Zaleski J, Analysis of the system of implementation of the National Strategy for Regional development for 2007–2013 (2015) under priorities 1 and 3, Formula of the regional contract and relations of government — self-government institutions in the region, Wrocław — Warszawa 2005.
- Zaleski J. Principal mechanisms of cooperation between territorial self-government units and government administration in the area of development (raport), Wrocław — Warszawa 25 march 2005.

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК І РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА СЛОВАЧЧИНИ

Вступ

До 1993 р. Словацька республіка розвивала регіональну політику і регіональні структури як частина більшої держави. Лише останні 16 років Словаччина розвиває їх в умовах ринкової економіки і відповідно до демократичних принципів. Хоча одразу після змін 1989 р. інститут муніципалітетів як найнижчий рівень демократично обраних адміністрацій і було відновлено, ключова роль у розвитку окремих регіонів залишилась у руках центральних органів влади і до цього часу. На відміну від попередніх років, коли регіональна політика була повністю систематизована, хоча і з негативними наслідками для подальшого розвитку в умовах тоталітаризму і планової економіки, регіональна політика періоду після 1989 р. залишається в пошуках необхідної форми вже протягом десяти років.

Останньою краплею, яка зрушила з місця, розробку системного підходу до прискорення регіонального розвитку та приведення його у відповідність шляхом виваженої регіональної політики, стала перспектива членства Словаччини в Європейському Союзі. З одного боку, це було позитивним поштовхом вперед, що стабілізувало творення регіональної політики і примусило центральні органи влади впроваджувати демократичні елементи регіональної політики ЄС. З іншого боку, Словаччина була нездатною сформулювати свою власну стратегію розвитку та регіональну політику, яка б задовольняла стратегічні потреби, що були визначені у консультаціях з широким загалом зацікавлених у регіональному розвитку сторін. Центральні органи влади не мали достатньо знань щоб визначити найбільш значущі проблеми серед всього спектру стратегічних цілей регіональної політики Словаччини — чи використати якомога більше ресурсів, наданих ЄС, і чи це має статися в період підготовки до вступу або після того, як Словаччина стане країною-членом ЄС. Словаччина повністю привела у відповідність цілі своєї регіональної політики до тих механізмів, що використовуються в ЄС, і стратегічних напрямів, які підтримує ЄС в рамках окремих програм.

У цій роботі розглядається досвід Словаччини у творенні регіональної політики в період після 1989 р. Вона інформує про нестабільність регіональної політики до зміни уряду в 1998 р., коли шанси Словаччини у набутті членства в ЄС були не надто високими. В роботі описано складний шлях, який пройшла Словаччина у творенні регіональної політики, коли велись пошуки моделі, яка б підходила до умов превалювання галузевого підходу до регіональної політики замість комплексного розвитку окремих регіонів. У роботі також наведено результати дослідження, проведеного ЄС, і позитивний поштовх, який отримала Словаччина щодо творення регіональної політики після початку переговорів про вступ країни в ЄС у кінці 1990-х. Позитивні результати цього дослідження, а також кроки щодо виконання критеріїв ЄС у сфері регіональної політики, які були розкритиковані, а отже, як наслідок, скореговані, також знайшли своє місце в даній роботі.

На основі інституціональних рамок регіональної політики на рівні державного управління було проаналізовано і описано юридичне підґрунтя регіональної політики, що висвітлено у другому і третьому розділі цього звіту. В той час як проходять процеси децентралізації влади на регіональному і місцевому рівнях, центральні органи влади утримують

² Автор звіту д-р Віктор Ніжнянскі — президент М.Е.С.А. 10, Надзвичайний уповноважений Словацького уряду з питань децентралізації державного управління;

свої територіальні відділення, наприклад: агенції місцевого розвитку, що фінансуються з державного бюджету і чий повноваження перетинаються з повноваженнями місцевих органів самоврядування, а це стримує останніх від виконання переданих ним функцій.

Четвертий розділ звіту присвячено короткому опису фінансових методів регіональної політики Словаччини. Оскільки раніше фінансові можливості місцевих органів самоуправління були досить обмежені (ця ситуація з мінилась у 2005 р., коли було розпочато процес фіскальної децентралізації, тому ще зарано робити будь-які висновки) і увага центрального уряду до сталого фінансування регіонального розвитку була не такою вже великою і мала за основу галузевий, а не територіальний підхід, у звіті було зроблено акцент на фінансових аспектах творення регіональної політики в Словаччині. Просто, регіональна політика Словаччини не була достатньо забезпечена грошима, а отримувала кошти лише у вигляді декларацій і постійних структурних змін.

Останній розділ звіту присвячено неспроможності центральних органів застосовувати офіційні принципи регіональної політики, а саме: участь широкого кола зацікавлених сторін та застосування до регіональної політики принципу партнерства. На основі досвіду Словаччини у формуванні структур регіональної політики в період підготовки до вступу, в звіті зроблено спробу зробити висновки і дати рекомендації щодо того, як каїна могла б привести в відповідність до вимог ЄС власну регіональну політику.

1. Регіональна політика і розвиток Словаччини

Стадії творення регіональної політики

Після 1990 р. процес творення політики регіонального розвитку в Словаччині може бути розділений на два етапи. Перший — початок 1990-х може бути охарактеризований як період вирішення найбільш проблем тих регіонів, які зазнали найбільшого впливу від переходу від планової до ринкової економіки. Другий — після 1998 р. — підготовка до вступу в ЄС. Системний підхід до регіонального розвитку виник лише після того як уряд, обраний у 1998 р., почав працювати і сформульовані більш реальні перспективи членства в ЄС. Результати роботи у другому періоду описані у всіх розділах цього звіту, тому, в цьому розділі зупинимось лише на початковому (першому) етапі творення регіональної політики в Словаччині.

Складність трансформаційного процесу привела творців нової регіональної політики до висновку, що для початку потрібно дати відповідь на деякі елементарні питання: чи справді необхідно впроваджувати активну регіональну політику на етапі трансформації економіки, і на якому рівні найкраще можна вирішувати регіональні проблеми (центральної чи суб-національної).

Навіть після 1990 р., коли було відновлено місцеве самоврядування, не було створено проміжного (між місцевим і центральним) рівня. Тому, власне центральні органи і відповідали за регіональну політику і регіональний розвиток, аж до поки, не було створено регіонального рівня самоврядування. Це сталося у 2001 р. Спочатку Міністерство економічної стратегії відповідало за регіональну політику Словацького Уряду. В рамках організаційної структури щойно створених районних і місцевих урядової адміністрації існували спеціальні департаменти/ управління регіонального розвитку. Інший орган, який відповідав за регіональну політику, було створено у 1992 р. Це була Рада з питань розвитку регіонів, яка виконувала дорадчі функції для уряду. Після проведення декількох змін статуту вона перетворилась на Раду з питань державного управління в 1995 р. (однак, у той час політика регіонального розвитку не була в порядку денному роботи Ради).

Найбільш важливим документом в сфері регіональної політики протягом перших років трансформації була Резолюція Уряду № 390/1991 про Принципи регіональної економічної політики. Регіональна політика була визначена у ряду з макроекономічною і галузевою (секторальною) як специфічна форма економічної політики. На жаль, переважання галузевого підходу, який залишився ще з радянських часів, продовжувалось і в 1990-ті. По-вертикалі регіональна політика підтримувалась з метою взаємної координації діяльності органів місцевого самоврядування, територіальних і центральних органів державного управління. По-горизонталі, вона була необхідною для територіальної координації політики в окремих галузях. Одним з ключових принципів регіональної політики є те, що центральні органи використовуючи економічні важелі створюють умови для розвитку муніципалітетів, які будуть функціонувати здебільшого за рахунок власних ресурсів. Передбачалось, що заходи регіональної політики будуть впроваджуватись за рахунок ринкових механізмів, а не за рахунок *ad hoc* (створених для досягнення конкретних цілей) механізмів. Раніше вони включали регіональну диференціацію у кредитуванні, оподаткуванні, субсидюванні та амортизаційних виплат у вже існуючих територіальних одиницях або спеціально визначених територіях.

У цій самій резолюції були визначені райони, що потребують особливої уваги центрального уряду, оскільки мають найбільші трансформаційні проблеми. Для цих районів були розроблені програми економічного і соціального розвитку. В них говорилось про розвиток районів на підставі доведених переваг. Метою було усунення потенційних й існуючих перешкод для розвитку. Ці програми розроблялись в існуючих на той час районних офісах за методологічної і фінансової підтримки Урядової комісії з питань економічної стратегії (на той час локомотива регіонального розвитку), яку пізніше було перейменовано в Центр стратегічних досліджень.

Паралельно з безпосереднім фінансовим забезпеченням регіонального розвитку в цей період, було створено декілька інститутів, які опосередковано підтримували регіональний розвиток. Серед них: спеціалізовані державні фонди — Державний фонд навколишнього середовища (підтримував розбудову технічної інфраструктури), Державний фонд управління водними ресурсами (також підтримував розбудову технічної інфраструктури); програми підтримки малого і середнього бізнесу Національної агенції розвитку малих і середніх підприємств (пізніше Національний департамент праці). Всі це кроки тільки підтверджує продовження сильного галузевого підходу до регіонального розвитку. Навіть більше того, за відсутності інструментів координації і кооперації.

У цілому регіональна політика того часу була неефективною, а регіональні розбіжності не зменшувались. Неефективність, в основному, була наслідком: відсутності акту про регіональний розвиток; домінування галузевого підходу; нестабільності інституційних рамок регіонального розвитку; відсутності інформаційної системи про стан територій; відсутності відповідних економічних інструментів для спрямування і стимулювання регіонального розвитку; і сам кінець, відсутності середньо- і довгострокової стратегії економічного і регіонального розвитку.

Оцінювання регіональної політики в процесі вступу до ЄС

Європейський Союз проводив оцінювання регіональної політики Словацької Республіки на рівних стадіях, оцінював намагання країни стани членом ЄС. У даному параграфі наведено огляд результатів цих оцінювань.

Перша серйозна оцінка регіональній політиці Словаччини була дана ще в 1997 р. Це було за часів, коли Словаччина не вела переговорів щодо вступу, оскільки мала суттєві розбіжності щодо демократизації територій. Європейський Союз попередив Словаччину про існування розбіжностей щодо регіональної політики. Європейська Комісія висловила

свою позицію щодо заявки Словаччини на членство в ЄС, в якій було сказано, що “Словацька Республіка використовує лише обмежений набір елементів інтегрованої/ комплексної політики розвитку, що могло б забезпечити відповідність до правил структурної політики ЄС. Словаччина повинна впроваджувати всеохоплюючу диференційовану політику у регіонах, що мають розбіжності. Більше того, адміністративна спроможність Словаччини керувати комплексними програмами регіонального розвитку, очевидно, потребує вдосконалення. Таким чином, до того як Словацька Республіка зможе запровадити правила і ефективні канали фінансування зі структурних фондів ЄС, вона повинна провести суттєві реформи, серед яких запровадження відповідних адміністративних і бюджетних процедур” (*Agenda 2000*, July 1997).

Після зміни політичного представництва в результаті виборів 1998 р. перспективи Словаччини щодо членства в ЄС також змінились на краще. У березні 2001 р. Словаччина розпочала переговори щодо вступу в ЄС по 21-му “розділу” *Acquis Communautaire*, що носить назву “Регіональна політика і координація структурних механізмів”. Після скандалу про присвоєння посадовцями Словаччини коштів ЄС, переговори були надзвичайно складними. Стурбованість щодо здатності Словаччини відповідним чином адмініструвати грошові кошти йшла червоною ниткою через увесь процес переговорів. Словаччина стикнулася з проблемою переконання представників ЄС, що фонди ЄС, які Словацька Республіка отримає після вступу будуть використовуватись за призначенням.

Згідно з матеріалами звіту, який опублікувала Європейська Комісія у 2001 р., Словаччина показала незначний прогрес у створенні міцних структур для використання фондів ЄС після набуття повноправного членства. У звіті, Словаччина отримала добру оцінку за прийняття декількох законів (включаючи Закон про підтримку регіонального розвитку), прийняття Національного плану регіонального розвитку, створення Агенції з питань впровадження заходів регіонального розвитку і інші дії. З іншого боку, Європейська Комісія сильно критикувала:

- той факт, що не було прийнято рішення щодо структури остаточного варіанту Національного плану регіонального розвитку;
- того факту, не було ніяких зрушень у сфері моніторингу і оцінювання;
- відсутність *ex-ante* (попереднього) оцінювання;
- неспроможність створити структури для виконання інших завдань оцінювання;
- відсутність механізмів для ведення проектів структурних фондів;
- нерозв’язана проблема класифікації територіальних одиниць відповідно до переліку територіальних одиниць для потреб статистики ЄС (надалі, NUTS);
- неспроможність завершити формування систем фінансового менеджменту і контролю.

На додаток зауважимо, що Європейська Комісія ще раз наголосила на необхідності проведення внутрішнього аудиту, низькому рівні підготовки проектів, що подаються як заявки на фінансування, низький рівень координації роботи міністерств, розкритикувала систему регіональної статистики.

Словаччина успішно завершила переговори щодо членства, не прохаючи від ЄС ніяких виключень з правил чи “перехідного” періоду для виконання вимог ЄС в липні 2002 р.

У березні 2003 р. Європейська Комісія оприлюднила звіт про проміжне оцінювання країн-претендентів на вступ до ЄС і їх прогрес на шляху до здобуття повноправного членства. Словаччині докоряли за те, що вона відстає у сфері регіонального розвитку і фінансового контролю. Словаччина була єдиною країною-претендентом на членство в ЄС, що отримала попередження за неповноцінність регіональної політики і неготовність до

використання структурних фондів Європейського Союзу. Ерік ван ден Лінден, Посол Європейської Комісії в Словаччині, підкреслював неадекватну адміністративну спроможність в цій сфері [адміністративні спроможності регіонів] і додавав, що якщо країна буде нездатна її вдосконалити, це може бути кінцем децентралізованого розподілу фінансових ресурсів ЄС за межами Братислави.

У кінці травня 2003 р., Комісія опублікувала звіт про моніторинг країн-претендентів на членство в ЄС, в якому жорстко розкритикувала Словаччину за недостатній прогрес у підготовці до вступу. Серед основних проблем, у звіті постійно наголошувалось на проблемах регіональної політики, неадекватної підготовки адміністративної спроможності отримувати фінансову допомогу з фондів Європейського Союзу.

Те, що Словаччину постійно сварили, викликало хвилю незадоволення політикою уряду. Відповідь Кабінету не застала себе довго чекати. 28 травня 2003 р. уряд прийняв Звіт “Про поточний стан готовності до використання структурних фондів і фонду злиття і план подальших дій. Основною причиною написання звіту був висновок, що існуючі шляхи координації готовності країни довели свою повну неефективність. Кабінет погодив чотири заходи, які були розроблені для повернення в інший бік незадовільного стану готовності до абсорбції фінансової допомоги з фондів ЄС, а саме:

1. зобов'язати Міністерство фінансів і Міністерство будівництва і регіонального розвитку щомісяця звітувати про використання фінансової допомоги з фондів ЄС, готовність країни використовувати фінансову допомогу надалі і виконання завдань. При підготовці цих звітів міністерства повинні використовувати однакову методологію оцінювання, а саме методологію ЄС, що дасть Кабінету чітку картину поточного стану готовності в окремих сферах чи регіонах;
2. посилити адміністративну спроможність тих державних органів, які адмініструють фінансові потоки з фондів ЄС до кінця серпня 2003 р.;
3. провести системний внутрішній аудит використання структурних фондів ЄС до кінця 2003 р.;
4. виробити План комунікаційних заходів до 30 червня 2003 р.

Словаччину знову розкритикували за недоліки у підготовці до членства в ЄС, особливо у сфері регіональної політики (звіт про оцінювання, опублікований Європейською Комісією 16 липня 2003 р.). Цього разу, Словаччина вже не була єдиною країною яку сварили. Всі країни-кандидати отримали різні попередження. Словаччина була класифікована як одна з найгірших. У звіті було рекомендовано, що Словаччина повинна значно посилити свої зусилля, з метою завершення процесу створення необхідного потенціалу до набуття повноправного членства в ЄС. Задля цього у звіті визначено наступні заходи:

- a) Словаччина без сумніву повинна завершити роботу над усіма програмними документами, включаючи вдосконалення програм, вчасно;
- b) підготувати і прийняти комплекс нормативно-правових актів щодо державних закупівель;
- c) приділити необхідну увагу попередньому опублікуванню передбачених схем державної допомоги в рамках коштів із структурних фондів;
- d) визначити розміри фінансових ресурсів спільного фінансування, яких не вистачає, шляхом визначення тих ресурсів, які працюють (включаючи, у разі необхідності, займи Європейського інвестиційного банку та інших банківських установ);
- e) посилити адміністративну спроможність за рахунок набору кваліфікованих та досвідчених працівників та впровадження відповідного механізму, який забезпечує повну координацію дій міністерств;

- f) переглянути структуру існуючої системи і забезпечити, що в агенціях, які роблять платежі, впроваджено механізми ефективного контролю необхідні для гарантування відповідності платежів задекларованим видаткам; ці функції не повинні бути делеговані установам-посередникам;
- g) уточнення адміністративних посад суб'єктів, які несуть відповідальність за контроль 5% ліміту (тобто, 5% всіх видатків фінансованих спільно з фондами ЄС) і гарантувати їх функціональну незалежність від служб, які використовують кошти; окрім того, невідворотнім є забезпечення планування аудиторських перевірок, яке проводять уповноважені аудиторські фірми, на протипагу органам управління;
- h) розробити і встановити надійну електронну систему моніторингу;
- i) приділити особливу увагу підготовці каналів для відповідних проєктів; важливо забезпечити регіональних партнерів і потенційних реципієнтів фінансової допомоги вичерпною інформацією щодо структурних фондів та надати допомогу щодо підготовки заявок на проєкти із спільними інвестиціями; цей пункт повинен бути виконаний органами управління негайно;
- j) приділити відповідну увагу створенню умов для підтвердження видатків, що мають бути профінансовані з фонду злиття і структурних фондів до 1 січня 2004 р.

Окрім того, у звіті Словаччина зазнала критики за неадекватність координації дій окремих міністерств, що існує для проформи, а насправді відсутня.

2. Оцінка законодавчої бази регіональної політики та регіонального розвитку

Регулювання політики регіонального розвитку відповідно до принципів європейської регіональної політики

У 2001 р. Кабінет прийняв оновлену версію Концепції територіального розвитку Словаччини — найголовніший документ стосовно територіального планування, який включає правила територіального розвитку в Словаччині. В контексті сказаного вище, найсуттєвішою подією, можливо, було прийняття Закону про регіональний розвиток. Перший проєкт закону було підготовлено в 1996 р. Однак від здебільшого відображав інтереси державної адміністрації, і не брав до уваги інтереси інших зацікавлених сторін у регіональній політиці (тобто, обраних на регіональному рівні урядів, третього сектору і бізнесу). В 2000 р. Кабінет окреслив новий законопроект про регіональний розвиток, і в 2001 р. парламент прийняв Акт про Підтримку регіонального розвитку. Новий закон зробив дещо тихіше голоси тих, хто критикував уряд за відсутність юридичного закріплення регіональної політики. Відповідно до графіку законотворчості паралельно з прийняттям закону розроблявся Біль про комплексне планування (тобто місцеве і регіональне планування). Однак внаслідок затримки закон про комплексне планування до цих пір ще не розроблено.

Закон про підтримку регіонального розвитку, в основному, узагальнив існуючі форми державної підтримки регіонального розвитку, окреслив цілі і джерела допомоги на розвиток регіонів і узагальнив діяльність гравців державного управління в цій сфері. Згідно із законом було утворено Агенцію підтримки регіонального розвитку, як установу, що відповідає за управління фінансовою допомогою від ЄС (ця установа має статус організаційного підрозділу). У цей же час було офіційно утворено Національний комітет з питань моніторингу (який було створено в 1999 р. у Міністерстві будівництва і регіонального розвитку). Комітет, виконуючи роль координатора, відповідає за досягнення цілей і представлення документів щодо регіонального розвитку згідно чинного законодавства (наприклад, Національний план регіонального розвитку, галузеві/ секторальні операційні плани і регіональні операційні плани). У цілому, закон сконцентровано на забезпеченні підтримки регіонального розвитку в словаків, особливо за рахунок ресурсів ЄС. В законі також вказано перелік завдань для обраних урядів на рівні регіонів щодо вирішення проблем розвитку. Протягом

наступних років кожне нове доповнення до закону було спричинене необхідністю створення умов для успішного використання структурних фондів. Навіть якщо закон і визначає певну роль суб-національних органів у регіональній політиці більшість повноважень залишається в руках центральних органів влади (чи їх територіальних відділень).

У 2001 р. уряд також прийняв низку інших правил стосовно регіонального розвитку. Найважливішим з них був Закон про передання повноважень щодо регіонального розвитку від органів місцевої державної адміністрації (наприклад, районів і регіональних відділень) до нижчих обраних органів управління (наприклад, регіональні і місцеві уряди). Окрім цього закону було прийнято закон про заохочення інвестицій, який повинен був інвестиційні потоки до регіонів з високими показниками безробіття. Третім важливим кроком на шляху стимулювання економіки на місцевому і регіональному рівні став Закон про утворення помисливих парків. Передбачається, що власне останні два закони, а не Закон про підтримку регіонального розвитку, повинні суттєво покращити економічну ситуацію в регіонах Словаччини. Ці закони дають можливість місцевим і регіональним органам влади пропонувати інвесторам так звані “готові для бізнесу” земельні ресурси чи будівлі (наприклад, там де вирішено проблему власності землі, споруди інфраструктури тощо).

Завдяки Акту про підтримку створення промислових парків центральний уряд отримав можливість підтримувати будівництво промислових парків. Діяльність у цьому напрямі набула надзвичайної популярності серед місцевих органів. Промислові парки — концентровані зони промислового виробництва. Для потенційних інвесторів основною перевагою ведення бізнесу в промислових парках є те, що вони не повинні особливо турбуватися про скандали щодо власності на землю чи про те, хто заплатить за розбудову необхідної інфраструктури. Питаннями землі і інфраструктурі, та зв'язаних з цим проблеми, опікуються місцеві уряди, які будують промислові парки за фінансової підтримки у вигляді субсидій з державного бюджету (приблизно 70% усіх витрат). 30%, що залишились, повинні бути надані місцевими органами і, зазвичай, використовуються на врегулювання прав власності на землю та обробку будівельної документації. Єдиною проблемою залишається той факт, що для малих і бідних муніципалітетів є надзвичайно важко виділити навіть 30%.

Територіальна статистична система, що відповідає переліку територіальних одиниць для потреб статистики Європейського Союзу (надалі, NUTS)

У 1999 р. парламент прийняв Комплексний план регіонального розвитку (надалі КППР). Прийняття такого документу було однією з вимог отримання фінансової допомоги на підготовку до вступу до ЄС. Документ окреслив стратегію національного розвитку та визначив пріоритетні регіони, які отримуватимуть допоміжні фінансові кошти в рамках програми PHARE.

Однак, визначення “пріоритетних регіонів” створило серйозні проблеми на наступні роки. Пріоритетні регіони, перелік яких сформульовано у зазначеному документі, не відповідали територіальним одиницям визначених Переліком територіальних одиниць для потреб статистики ЄС (надалі, NUTS). Попередня домовленість між Євростатом і Словачьким офісом статистики визначила наступний територіальний поділ Словаччини на рівні NUTS II: регіон Братислави, Західна Словаччина (регіони Трвана, Тренчин і Нітра); Центральна Словаччина (регіони Жіліна і Банска Бистріца) і Східна Словаччина (регіони Прежов і Кошіце). З іншого боку Комплексний план регіонального розвитку, прийнятий парламентом, і програма отримання фінансової допомоги PHARE на 2000 р. визначили такі пріоритетні регіони: Братислава, південно-західна Словаччина (регіони Нітра і Трвана), Північно-західна Словаччина (регіони Тренчин і Жіліна) і Східна Словаччина (регіони Банска Бистріца, Прежов і Кошіце).

Існуючі дві системи класифікації створили проблеми для переговорів Словаччини щодо вступу до ЄС. Ці проблеми продовжувались до 2002 р., часу, кому уряд офіційно запровадив класифікацію Євростата. Однак незважаючи на прийняття регіональної класифікації NUTS II, подальше виконання програм продовжувалось відповідно до парламентського Комплексного плану регіонального розвитку. В наслідок перелік територіальних одиниць, які можуть подавати заявки на проекти в рамках програми PHARE на 2000 р. згідно з класифікацією NUTS II, відрізняється від переліку територіальних одиниць NUTS II для потреб планування після 2002 р. (фондів ЄС допомоги для, після того, структурні фонди ЄС).

Сучасний поділ Словаччини на статистичні одиниці відповідно до NUTS відображає територіально-адміністративний поділ країни, визначений ще у 1996 р., а саме: національний рівень, регіони (*краї*), райони (*окреси*) і муніципалітети (*обеци*). І хоча, після проведення реформи державного управління і децентралізації після 2001 р. рівень районів як адміністративну і територіальну одиницю було скасовано, цей рівень все ще використовується для потреб статистики. Основною причиною є потреба у неперервності статистичних даних.

Рівень NUTS	Кількість одиниць	Територія
NUTS I	1	Словацька Республіка
NUTS II	4	Братислава, Західна Словаччина, Центральна Словаччина, Східна Словаччина
NUTS III	8	Регіон Братислави, регіон Трнави, регіон Тренсина, регіон Нітри, регіон Жіліни, регіон Банска Бистріца, регіон Пресова і регіон Кошіце
NUTS IV	79	Колишні райони
NUTS V	2878	Муніципалітети

3. Інституційні рамки регіональної політики та розвитку

Інституційні рамки регіональної політики на центральному та регіональному рівні

Сучасні інституційні рамки регіональної політики Словаччини у більшому ступені були визначені після 1998 р., після обрання нового уряду — уряду пана Джурінди. Видається, що його уряд сприйняв критику з боку Європейського Союзу щодо незадовільний процесів у сфері регіонального розвитку в Словаччині. Внаслідок, було утворено посаду Віцепрем'єр міністра з питань регіонального розвитку. В 1999 р. в при уряді також було створено управління з питань прав людини, національних менших і регіонального розвитку. Для того, щоб підкреслити важливість регіонального розвитку, у 2000 р. в якості структурного підрозділу управління було створено окремий департамент регіонального розвитку. Офіс Словацької Республіки з питань стратегії розвитку суспільства, науки і технології (створений у 1998 р., ще до зміни уряду) було скасовано в 1999 р., а його повноваження передані Міністерству будівництва і суспільних споруд. У цьому ж році завдяки переданим йому повноваженням Міністерство було перейменовано в Міністерство будівництва і регіонального розвитку. Це Міністерство і по цей день є флагманом регіонального розвитку і творцем регіональної політики Словаччини.

В інституційних рамках регіонального розвитку Словаччини є ще один орган — Рада Кабінету з питань регіональної політики — створена у 1999 р. За ідеєю створення це мав бути дорадчий орган для уряду, до якого входили ю представники всіх зацікавлених у ре-

гіональному розвитку сторін. Її статус змінився після набуття Словаччиною членства в ЄС. Після 1 травня 2004 р. Рада відповідає за нагляд за структурними операціями та відповідною координацією. Передбачається, що Рада буде проводити обговорення та погоджувати що півроку звіти про прогрес країни у її здатності залучення фінансової допомоги від фондів ЄС. Рада складається з постійних членів і радників. Однак, тільки постійні члени залучені до використання фінансової допомоги ЄС. З огляду на це у 2004 р. було змінено назву Ради. Сьогодні це Рада Кабінету з питань регіональної політики і нагляду за структурними операціями.

Розгалужена мережа агенцій регіонального розвитку доповню інституційні рамки державної регіональної політики. Вона була створена у 2000 р. на підставі Резолюції уряду №. 738/2000. Ці агенції розглядались як основні органи інституційної координації між регіонами Словаччини. При створенні мережі передбачалось, що із поглибленням реформи державного управління і передання повноважень на рівень регіонального самоуправління, окремі елементи мережі будуть слугувати центрами допомоги органам регіонального самоуправління у розробці програм і проектів у сфері регіонального розвитку. Мережа агенцій регіонального розвитку складається з існуючих і новостворених агенцій з питань розвитку. Після децентралізації повноважень сфері регіонального розвитку на рівень органів місцевого самоврядування передбачалося, що Акт про підтримку регіонального розвитку внесе більше ясності у розподіл ролей між окремими установами державного управління. На жаль, багато положень закону сформульовано дуже розпливчато, а інтерпретувати їх можна по-різному. На практиці це означає дублювання функцій окремими інституціями. Окрім того, здається, що, визначаючи інституційне підґрунтя закону, законотворці просто забули про агенції регіонального розвитку, про які в законі ніде не згадуються. Це створює місце для виникнення проблем, на яких ми зупинимось у наступній частині.

На сьогодні функції, які виконують агенції регіонального розвитку, значно перетинаються з функціями, які повинні виконувати органи муніципального і регіонального самоуправління. Якщо держава має на меті стабілізувати бюджетні видатки (субсидії) на утримання неурядових організацій і їх діяльність щодо підтримки регіонального розвитку, то ці субвенції повинні бути виділені у статтях націлених на *pro bono publico* (забезпечення суспільного блага). Аналогічно, якщо субсидії виділяються на надання послуг, що можуть бути надані на комерційній основі, тобто відповідні послуги повинні надаватись окремим (особливо вразливим) групам населення. З метою забезпечення ефективності використання державних коштів, працівники цих агенцій повинні набиратись на конкурсній основі.

Місце і роль місцевих органів управління в регіональному врядуванні відповідно до політики регіонального розвитку після введення нової адміністративно-територіальної системи

У переліку повноважень муніципалітетів від 1 січня 2002 р. було зроблено спробу вибачити сфери відповідальності щодо стратегій регіонального розвитку, розробки програм соціально-економічного розвитку і нагляду за розробкою проектів. Обрані на регіональному рівні органи отримали такі самі повноваження, що і місцеві, різниця лише в території, які їм підпорядковується. Регіональні органи також отримали повноваження подавати на вимогу органів державного управління і муніципалітетів документи, інформацію, дані, результати аналізу та оцінювання.

Так, у 2001 р. органи суб-національного рівня самоврядування остаточно отримали повноваження, які за логікою їм і належали. Оскільки муніципальні органи вже на практиці мали відповідні повноваження у плануванні використання матеріальних ресурсів, передання повноважень регіональним органам зробило позитивний внесок до переліку наявних механізмів планування, організації і управління розвитком території.

Закон про підтримку регіонального розвитку визначає повноваження і зобов'язання органів найнижчого рівня щодо регіонального розвитку. Регіональні виборні органи повинні розробляти, впроваджувати та оцінювати плани соціально-економічного розвитку території, яка знаходиться під їх юрисдикцією. Зокрема регіональні виборні органи мають повноваження щодо:

- розробки регіональних оперативних програм у співробітництві з регіональними органами, що з позиції NUTS II відноситься до територіальних одиниць другого рівня;
- участі у реалізації та оцінюванні зазначених програм;
- співробітництва з Міністерством будівництва і регіонального розвитку та іншими центральними органами у розробці національного плану і відомчих операційних програм;
- співробітництва з центральними органами і іншими соціально-економічними установами щодо виконання відомчих операційних програм;
- забезпечення сталого економічного і соціального розвитку на території, що знаходиться під їх юрисдикцією;
- замовлення і затвердження проектів регіонального розвитку, допомоги у їх реалізації та оцінювання їх результатів;
- ведення власної інвестиційної діяльності і бізнесу;
- підготовки, реалізації і оцінювання програм міжнародного співробітництва на регіональному рівня.

Окрім зазначених повноважень регіональні виборні органи проводять моніторинг розвитку своїх територій та готують звіти про соціально-економічний розвиток. Органи найнижчого рівня також залучають кошти на усунення місцевих диспропорцій. Намагаючись забезпечити регіональний розвиток вони можуть співпрацювати з регіональними урядами Словаччини, або регіональними адміністраціями інших країн. Виборні органи регіонального рівня можуть створювати корпорації з іншими “юридичними особами” з метою підтримки регіонального розвитку. Органи цього рівня також ведуть реєстри соціально-економічних програм в регіоні та муніципалітетах.

З іншого боку, від муніципалітетів вимагається розробки програм економічного і соціального розвитку і проведення їх оцінювання і допомога реалізації програм соціального і економічного розвитку регіону, до якого вони належать. Намагаючись виконувати спільні завдання розвитку, органи місцевого самоврядування можуть також співпрацювати з іншими муніципалітетами та створювати об'єднання з метою подальшого забезпечення соціально-економічного розвитку своїх муніципалітетів, або регіону в цілому.

Після завершення процесу передання повноважень від центральних органів виборним органам нижчого рівня, органи регіонального самоврядування повинні постати перед фактом, що для кожного регіону вже існують Генеральні плани (підготовлені і затверджені на центральному рівні). У більшості випадків нові регіональні органи самоврядування зробили доповнення до вже існуючих Генеральних планів ще на першому етапі свого існування. Регіональні уряди також мають право брати участь у підготовці Національного плану регіонального розвитку і документів щодо планування, а тому можуть впливати на включення власних потреб і інтересів у значно більшому ступені, ніж це було за часів, коли відповідні документи готували лише на центральному рівні.

Однак навіть найкращі заплановані стратегії нічого не варті без відповідного фінансового забезпечення. Спроможність муніципалітетів і регіональних органів безпосередньо впливати на регіональний розвиток покращилась у 2005 р. Причиною цьому є проведення в Словаччині фіскальної децентралізації. До того часу органи самоврядування мали лише декілька механізмів прямого впливу на прискорення темпів розвитку територій.

Територіальні органи самоуправління повинні були вирішувати ще й іншу проблему — функціонування інтегрованої мережі агенцій територіального розвитку, які *de facto* були продовженням руки центрального уряду в регіоні. Їх діяльність заважає делегуванню повноважень регіональним органам самоврядування по кожному аспекту. В деякому відношенні агенції є неконцентрованими підрозділами Міністерства будівництва і регіонального розвитку, хоча вони і працюють за рахунок специфічного фінансування на основі контрактів. Хоча уряд делегував повноваження регіонам, він продовжує утримувати пералені структури.

Один приклад дуалізму системи — проблемним може бути розподіл ролей у використанні грантів (з досвіду періоду підготовки до вступу). Такі гранти були запроваджені для апробації структури використання перед початком абсорбції допомоги з структурних фондів. Міністерство будівництва і регіональної політики вибрало суб'єктів з інтегрованої мережі агенцій регіонального розвитку (по одній з кожного регіону) виступити в ролі своїх технічних секретаріатів замість того, щоб використати можливості регіональних органів самоврядування, і отже, посилити їх спроможність у використанні структурних інструментів ЄС. Таке рішення достатньо результативно відгородило самоврядні регіони від використання фондів підготовки до вступу, що для регіонів могло розглядатись, як підготовка до подальшого використання структурних фондів ЄС та фонду злиття/ Cohesion Fund після набуття повноправного членства.

4. Фінансова підтримка заходів регіонального розвитку

Спеціальні фінансові інструменти підтримки регіонального розвитку

Як ми вже зазначали раніше, галузевий підхід до регіональної політики домінував протягом усього часу після 1989 р. Найкращим прикладом цього можуть бути фінансові асигнування на регіональний розвиток, які склались із набору галузевих програм, що в свою чергу були орієнтовані на частинки загальної проблеми регіонального розвитку. Далі подано вибірку тиках програм. Це найсуттєвіші програми, чії наслідки дійсно мали вплив на розвиток регіонів. Після створення Міністерства будівництва і регіонального розвитку відслідковується сильніша концентрація програм допомоги. Однак галузеві програми інших лінійних міністерств (особливо це стосуються Міністерства економіки) виділяють більше коштів на надання субсидій — програми допомоги для Національної агенції розвитку малого і середнього бізнесу, програма підтримки будівництва промислових парків, підтримка важливих інвесторів.

Програма підтримки малого і середнього бізнесу

Ця програма бере свої витоки ще на початку 1990-х як програма підтримки районів, де рівень безробіття вищий за допустимий. Її було розроблено для підтримки дальності в регіоні, проектів малих і середніх підприємств, неурядових організацій і муніципалітетів з метою потенційного розвитку відстаючих регіонів. До 1999 р. ця програма підтримувала не тільки малі й середні підприємства, але й муніципалітети. Після 1999 р. кошти для малих і середніх підприємств виділялись здебільшого для підтримки їх діяльності на початкових стадіях, на підтримку зміни виробничих програм, підвищення конкурентоспроможності, створення нових робочих місць. Державна субсидія одному суб'єкту господарювання не могла перевищувати 3 мільйони словацьких крон на рік. Загалом суб'єкт господарювання не міг отримати більше 100000 євро протягом трьох послідовних років. У 1999–2003 рр. Міністерство будівництва і регіонального розвитку в рамках цієї програми виділило регіонам з високими показниками безробіття субсидій на суму більшу 470 мільйонів словацьких крон.

Програма допомоги житловому будівництву

Метою програми було підвищення просторової мобільності робочої сили за рахунок розширення можливостей отримання доступного житла. Муніципалітети можуть залучати кошти в рамках трьох підпрограм, а саме: будівництво житла під найом, будівництво технічної інфраструктури і реконструкція існуючих будівель. У 1996–2002 рр. субсидії Міністерства будівництва і регіонального розвитку в рамках зазначеної програми перевищили 6,5 мільярдів словацьких крон.

Інтегрована мережа агенцій регіонального розвитку

На цьому механізмі регіональної політики ми вже зупинялись у попередніх розділах нашої роботи. В цілому у 1994–2003 рр. центральний уряд виділив регіонах, в яких функціонували агенції, майже 100 мільйонів словацьких крон. Центральний уряд через Міністерство будівництва і регіонального розвитку надає субсидії для функціонування асоціацій єврорегіонального рівня — неурядовим організаціям, які працюють у сфері транскордонного співробітництва. В цілому протягом 2002–2005 рр. Вартість субсидійованих проєктів становила 50 мільйонів словацьких крон.

Програма відродження сіл

Цю програму підтримує Міністерство оточуючого середовища. Вона надає субсидії муніципалітетам на підготовку планів використання матеріальних ресурсів й інших документів щодо планування. Щорічне виділення коштів — 10 мільйонів словацьких крон.

Програма підтримки створення промислових парків

Ми вже розглянули цю програму Міністерства економіки в попередніх розділах. Хоча це програма була розпочата у 2001 р. згідно з відповідним законом, до 2004 р. в рамках цієї програми було підтримано лише два проєкти. У 2001 р. виділені на програму кошти сягнули 500 мільйонів словацьких крон, а в 2002 р. — 452 мільйонів словацьких крон. У цілому за період 2004–2005 рр. в рамках програми виділено приблизно 2 мільярдів словацьких крон.

5. Кореляція між політикою регіонального розвитку і регіональним врядуванням

Оцінювання політики регіонального розвитку з позиції її ефективності і результативності, а також наближення до вимог Європейського Союзу щодо “гарного врядування” і “регіональної демократії”

Одним з ключових принципів регіональної політики ЄС є принцип партнерства. Переглядаючи документацію і законодавство в Словаччині, кожен може стикатись з цим словом досить часто. На жаль, реальність різниться від декларацій. Неадекватність принципам державної регіональної політики відмічали не тільки експерти, але й інститути-партнери (неурядові організації і суб-національні органи самоврядування) оцінюють свою участь у творенні регіональної політики як що завгодно, тільки не партнерство. Деякі критичні зауваження в бік центрального уряду ми вже наводили в попередніх розділах (роль територіального самоврядування, або інституційні рамки). У наступному параграфі ми наведемо приклади, що підтверджують такі критичні зауваження.

Підготовка адміністративних структур і структур реалізації була однією з сфер, що її найчастіше критикували у звітах Європейської Комісії 2003 р. Наприкінці 2003 р. адміністративні структури, що відповідають за впровадження структурних механізмів ЄС, були заповнені на 82%. На початку передбачалось, що для їх оптимального функціонування необхідно 597 працівників. У квітні 2004 р. слало зрозуміло, що для повного заповнення посад потрібно ще 40 осіб; людські ресурси склали 86% від заново визначених показників. Від 31 серпня 2004 р. рівень оптимальних людських ресурсів піднявся ще вище, і вже налічував 671 працівника; 89% посад було заповнено.

Як бачимо, відслідковується дві основні тенденції: перша, відбувалось поступове заповнення посад, і друга, кількість посад постійно зростала. На жаль, зростання рівня оптимальних людських ресурсів спостерігається лише на центральному рівні і фінансується за рахунок коштів у вигляді технічної допомоги для використання структурних фондів ЄС. Видається, що буде результативнішим розміщення цих ресурсів у регіональних структурах, які як наслідок підвищать здатність до успішного використання структурних фондів протягом наступного програмного періоду. Зокрема це відноситься до працівників регіональних агенцій розвитку, регіональних і місцевих органів самоврядування, їх підготовки, технічне оснащення установ тощо.

Залучення регіонів (тобто регіонального самоуправління) до процесу впровадження структурних механізмів ЄС протягом поточного програмного періоду надзвичайно низька. Протягом 2003 р., а також 2004 р., органи самоврядування виходили з декількома ініціативами до адміністративних органів, які мають справу з операційними програмами, з метою рівень своєї участі в цьому процесі. Незважаючи на активне лобіювання підтримки цих ініціатив з боку посадовців Директорату з питань Регіональної політики в Брюсселі, словацьким регіональним органам самоврядування вдалося лише домогтись включення їх в плани реалізації промислових операційних програм і операційних програм у наданні послуг.

У травні 2004 р. органи регіонального самоврядування і Міністерство економіки підписали генеральну угоду на 2004–2006 рр. про їх залучення до процесу отримання і розподілу фінансової допомоги з фондів Європейського Союзу. Угода має положення, в якому передбачено проведення спільного оцінювання проектів. У генеральній угоді також розглянуто проблеми логістики, наприклад, освіта, забезпечення інформацією, проведення консультацій тощо. Міністерство економіки і його партнери розробляють разом матеріали, в яких проаналізовано можливі альтернативи проблеми розміщення фінансових ресурсів з фондів ЄС, а також їх оптимальне вирішення. Вони також розробляють рекомендації, які повинні бути взяті до уваги, щодо проведенні оцінювання проектів. Аналогічну модель співробітництва (наприклад двосторонні угоди з регіональними органами самоврядування) було запроваджено і в Міністерстві будівництва і регіонального розвитку.

Так, згаданий факт, що органи самоврядування не залучались до відповідних процесів на стадії апробації використання структур у використанні грантів протягом у період підготовки до вступу вплинув на їх спроможність бути ширше залученими до використання структурних фондів ЄС після набуття повноправного членства. Огляд намагань уряду оцінити готовність територіальних органів самоврядування відігравати більшу роль у використанні структурних фондів виявив, що ця спроможність є надзвичайно низькою. Як наслідок центральний уряд не погоджується на делегування більших повноважень на рівень суб-національних урядів навіть на наступний програмний період. Це чітко вказує на нерівноправні відносини між центральним урядом і органами суб-національного самоврядування у сфері регіональної політики.

Другий приклад також стосується готовності до наступного програмного періоду. Дискусія, яку ведуть експерти, щодо програмних документів стосується лінійних міністерств — до складу робочих груп входять керівники найвищого рівня лінійних міністерств і експерти на рівні групи Партнерство заради розбудови держави. Остання група експертів складається з представників лінійних міністерств, регіональних органів самоврядування, муніципалітетів, груп експертів, підприємців, асоціацій роботодавців, профспілок, неурядових організації та інших. Форма програмного документа, прийнятого сьогодні (Стратегічних напрямків розбудови держави) передбачає дотримання основного принципу регіональної політики Європейського Союзу — партнерства. Однак, неурядові організації скаржаться, що їх просять дуже коротко прокоментувати вже готові документи, а коментарі не сприймаються серйозно і не включаються в уточнених варіантах цих

документів тощо. Ситуація загострилась у грудні 2005 р., коли неурядові організації виїшли з усіх структур моніторингу і комітетів, які мають справу зі структурними фондами. На диво, найвищий рівень партнерства в програмуванні був досягнутий при підготовці Національного плану регіонального розвитку як програмного документа щодо використання фінансової допомоги на стадії підготовки до вступу в ЄС. Робота над ним тривала протягом 2000–2001 рр. і, хоча на той час ще не існувало органів самоврядування місцевого рівня, регіональні відділення державної адміністрації вели підготовку регіональних операційних планів. Створення органів самоврядування на рівні регіону і передання повноважень на регіональний рівень, означало кінець тільки-но створених на період підготовки до вступу структур моніторингу. Таким чином, всі функції щодо реалізації і моніторингу залишилися у Міністерства будівництва і регіонального розвитку. Поточна ситуація щодо виконання принципу партнерства не змінилась у порівнянні з попереднім програмним періодом (більше того центральний уряд вимірює рівень участі методом підрахунку кількості зустрічей/ зборів стейкхолдерів з питань регіонального розвитку).

Фіскальна децентралізація

Після січня 2004 р., коли було передано останні повноваження на суб-національний рівень самоврядування, найважливіше, що залишилось передати, — грошові кошти. Фіскальна децентралізація розпочалась 1 січня 2005 р. Ця частина проекту децентралізації була тісно пов'язана з іншими реформами, що проводились у Словаччині, реформою податкової системи, зокрема. Навіть якщо творення податкової політики не було децентралізовано місцеві органи самоврядування отримали автономні права вирішувати як використовувати фінансові ресурси, які вини отримують через складні механізми їх розміщення. Ці механізми суттєво збільшили грошові фонди суб-національного самоврядування. Це також сприяло стабілізації механізмів розміщення, які в свою чергу дають органам самоврядування можливість передбачати свої фінансові надходження і краще планувати видатки, включаючи інвестиції в регіональний/ територіальний розвиток. Після початку процесів фіскальної децентралізації, рівень фінансової автономії муніципалітетів зріс до 68% у 2005 р.

Аналізуючи на початку джерела фінансування виконання основних/ первинних функцій місцевими органами самоврядування найбільш підходящим джерелом надходжень було визначено податок на доходи фізичних осіб. Його просторовий (територіальний) вимір, а також очікувані обсяги надходжень більш-менш відповідали підрахованим потребам органів самоуправління для виконання своїх первинних функцій.

Навіть якщо розміщення податкових надходжень на території їх стягнення видається більш логічним, уряд прийняв рішення не використовувати такий підхід, а продовжив практику зарахування податкових надходжень до центрального бюджету з подальшим перерозподілом наявних фінансових ресурсів. Навіть якщо таке рішення передбачає використання певних механізмів вирівнювання, повноваження окремих регіонів щодо оподаткування різняться по всій території Словаччини, а з тим територіальне зарахування податкових надходжень ще більше посилює регіональні відмінності. Надходження від податку на доходи фізичних осіб надалі розділяються на три частини, а саме: 70,9% розподіляються на рівень муніципалітетів, 23,5% відраховуються на користь органів регіонального самоуправління і 5,6% залишається у державному бюджеті.

У муніципальному рівні надходження від податку на доходи фізичних осіб надалі розподіляються між окремими муніципалітетами відповідно до формули, а саме: 23% постійним резидентам, 32% на кількість постійних резидентів зваженої на коефіцієнт розміру території відповідного муніципалітету, 40% на кількість дітей в початкових школах і наявні шкільні заклади, що є однією з первинних функцій муніципалітетів, і 5% на постій-

них резидентів старших 62 років. У 2005 р. всі податкові надходження муніципалітетів становили 32,7 мільярди словацьких крон. З яких: надходження від податку на доходи фізичних осіб 24 мільярди словацьких крон, місцеві податки — 3,8 мільярди словацьких крон і надходження від податку на власність 4,9 мільярди словацьких крон. Фіскальна децентралізація не тільки розширила фінансові можливості муніципалітетів (надаючи їм можливість більше інвестувати в розвиток регіону на в власний розсуд), а й надала їм важливі інструменти регіональної політики — повноваження щодо визначення податку на власність. Шляхом корегування цього податку муніципалітети отримали можливість безпосереднього впливу на види діяльності, що ведуться не їх території.

Що стосується регіонального самоуправління, розміщення надходжень від податку на доходи фізичних осіб відбувається відповідно до дещо іншої формули, а саме: 15% на постійних резидентів; 15% на постійних резидентів віком від 15 до 18 років; 32% постійним резидентам старшим 62 років; 9% обернена щільність населення; 20% на довжина доріг 2-го і 3-го класу, що знаходяться у власності регіонального самоврядування 9% на площу регіону. Регіональні органи самоврядування повинні повністю перейти на застосування цієї системи до 2008 р. Податкові надходження регіонального самоврядування у 2005 р. очікуються на рівні 10, 6 мільярдів словацьких крон, з яких: податок на доходи фізичних осіб 8,1 мільярди словацьких крон, податок з власників транспортних засобів — 2,5 мільярди словацьких крон. Порівнюючи фінансову автономію регіонального самоврядування у 2004 р. і 2005 р. можна зауважити її приріст на 100%, приймаючи відповідний показник податкових надходжень рівним нулю до 2005 р. Відповідно, здатність відповідних установ впливати на регіональний розвиток до 2005 р. була надзвичайно низькою. Після передання їх повноважень щодо регіонального розвитку органи державного управління на цьому рівні отримали також необхідні фінансові інструменти для реалізації власної регіональної політики та на виконання своїх зобов'язань згідно з чинним законодавством (як це визначено в Законі про регіональне самоврядування і Законі про підтримку регіонального розвитку).

6. Рекомендації щодо покращання спроможності виконувати вимоги європейської регіональної політики і вдосконалення регіонального розвитку

На підставі аналізу досвіду Словаччини і його відповідності європейській регіональній політиці, можемо сформулювати наступні рекомендації.

А) Повна децентралізація державного управління, включаючи покращання фінансового стану суб-національного самоврядування. Децентралізація і субсидіарність є одними з принципів регіональної політики Європейського Союзу. Це означає розподіл повноважень між різними рівнями державного управління, центральним урядом і суб-національними територіальними самоврядуваннями. Досвід Словаччини доводить той факт, що поки не проведено повномасштабну децентралізацію здатність територіальних урядів до розвитку відповідних територій є обмеженою. Недостатньо передати лише повноваження. Необхідно забезпечити відповідний рівень фінансової автономії з метою створювати і використовувати результативні інструменти регіонального розвитку на найнижчому рівні державного управління.

В) Повного запровадження партисипативного планування на всіх територіальних рівнях. Партнерство також є ключовим словом у європейській регіональній політиці. Впровадження принципу партнерства не тільки на етапі планування, але й на етапі впровадження механізмів регіональної політики є визначальним для окреслення відповідної стратегії розвитку, визначення пріоритетів, і зокрема важливіше, забезпечення відповідності між стратегіями розвитку і механізмами їх реалізації. Стратегія не повинна зазнавати змін у залежності від результатів останніх виборів як на центральному, так і суб-національному рівні. Також залучення інших суспільних партнерів (неурядових організа-

цій, представників бізнесу, неформальні громадські об'єднання) забезпечує відповідність стратегії розвитку й активізує місцеві джерела розвитку. Участь громадськості на всіх етапах творення регіональної політики відкриває двері до утримування органів влади підзвітними за виконання стратегій і можливостей моніторингу відповідних процесів.

С) Планування і програмування не повинно проходити у певних часових рамках, а пройти широке публічне і експертне обговорення.

D) Визначення пріоритетів у програмуванні

Пункти С) і D) безпосередньо пов'язані з рекомендацією описаною в пункті В). Досвід Словаччини показав, що поспішне і нечітке визначення пріоритетів призводить до марного витрачання ресурсів (людських і фінансових) в процесі імплементації програм. Після того, як в Словаччині почали використовувати структурні фонди, керівні органи отримали заявки на фінансування проектів, видатки яких на 100 відсотків перевищували розподілені фінансові ресурси. Можна сказати, що Словаччина писала проектні пропозиції для фінансування зі структурних фондів в рамках власних пріоритетних напрямків. А оскільки ці напрямки були сформульовані дуже широко, то майже все могло підпадати під ці пріоритети. Очікуване масивне фінансування спотворило адміністративні структури, що їх було створено на центральному рівні, і призвело до значних затримок з їх оцінюванням та серйозних проблем із фінансуванням затверджених проектів.

Е) Заходи і механізми державної регіональної політики повинні бути чітко визначені разом з механізмами їх моніторингу та оцінки впливу. З метою забезпечення ефективного використання виділених на регіональний розвиток необхідно чітко визначити відповідні інструменти. Також механізми реалізації і моніторингу повинні бути визначені і введені в дію. В Словаччині оцінка впливу окремих інструментів регіональної політики майже відсутня, що призводить до ситуації на продовженні використання деяких інструментів, що мають мінімальний ефект на досягнення загальної мети регіональної політики — вирівнювання регіональних диспропорцій.

Ф) Необхідно чітко розподілити завдання і сфери відповідальності серед усіх стейкхолдерів регіонального розвитку. В Словаччині передбачалось, що прийняття Закону про підтримку регіонального розвитку, прояснить ситуацію з розподілом завдань та сфер відповідальності між центральним урядом і його органами, органами територіального самоврядування і іншими учасниками процесу регіонального розвитку. Насправді виявилось обернене. На разі можемо констатувати, що сфери діяльності перетинаються, і учасники процесу ще більше втручаються у діяльність інших (див. розділ, у якому висвітлено діяльність агенцій регіонального розвитку). Центральний уряд створити загальні умови і визначити інструменти регіональної політики на загальнонаціональному рівні. Це має бути зроблено на рівні державного управління, яке має результативно координувати діяльність суб-національних урядів у сфері регіонального розвитку з метою усунення, чи хоча б скорочення, регіональних диспропорцій на всій території країни.

Г) Необхідно створити комунікаційні канали між стейкхолдерами і надати допомогу їх функціонуванню. Хороші комунікаційні канали у обох напрямках — ключ до відповідного і ефективного вироблення і реалізації регіональної політики. В Словаччині відсутність комунікації між центральним урядом (лінійними міністерствами, особливо це стосується Міністерства будівництва і регіонального розвитку) і іншими стейкхолдерами регіонального розвитку (органами територіального самоврядування, неурядовими організаціями тощо) була не тільки озвучена самими зацікавленими сторонами, а й стала серйозною проблемою, що зазнала жорсткої критики з боку Європейської Комісії у вигляді щорічних звітів про оцінювання готовності Словаччини до вступу в Європейський Союз. Центральний уряд підготував План комунікаційних заходів. Навіть після цього ситуація не покра-

щилась. Тільки неупереджений і відповідний обмін інформацією між всіма стейкхолдерами регіонального розвитку встановить справжні партнерські відносини на основі ефективного використання ресурсів і забезпечить громадський контроль за реалізацією регіональної політики, а з тим скоротить ризик шахрайства і корупції.

Список використаних джерел:

- Kling, J. (2002). Regionálna politika a regionálny vývoj [Regional policy and development at regional level] in: Kollár, M. and Mesežnikov, G. Eds. Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti II. Institute for Public Affairs, Bratislava. pp. 109-126.
- Kling, J. (2002). Regionálne súvislosti reformy verejnej správy [Regional context of public administration reform]. In: Mesežnikov, G. and Nižňanský, V. Eds. Reforma verejnej správy na Slovensku 1998–2002. Súvislosti, aktéri, voľby. [Public administration reform in Slovakia 1998–2002. Context, actors, elections]. Institute for Public Affairs, Bratislava. pp. 91-120.
- Kling, J. (2003). Regionálna politika [Regional policy] in: Kollár, M. and Mesežnikov, G. Eds. Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti II. Institute for Public Affairs, Bratislava. pp. 493-510.
- Kling, J. (2004). Régiófejlesztési politika és közigazgatás [Regional policy and regional development]. In: Fazekas J. and Hunčík P. Eds. Magyarok Szlovákiában (1989–2004) [Hungarians in Slovakia (1989–2004)], Forum Minority Research Institute, Samorin. pp. 271-293.
- Kling, J. (2005). Regional Policy. In: Kollár, M. and Mesežnikov, G. Eds. Slovakia 2004. A Global Report on the State of Society. Institute for Public Affairs, Bratislava. pp. 453-469.
- Korec, P. (2005). Regionálny rozvoj Slovenska v rokoch 1989–2004. Identifikácia menej rozvinutých regiónov Slovenska. Geografika Bratislava. 228 p. [Regional Development of Slovakia in 1989–2004. Identification of least developed regions of Slovakia].
- Nižňanský, V. Ed. (2005). Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu (1995–2005). Úrad Vlády SR. Bratislava. 432 p. [Decentralization in Slovakia. Review of the never-ending story (1995–2005)].
- Pilát, J. and Valentovič, M. (2006). Verejná správa [Public Administration]. In: Kollár, M., Mesežnikov, G. and Bútorá, M. Eds. (2006). Slovensko 2005. Súhrnná správa o stave spoločnosti. IVO, Bratislava. pp. 189–208 [Slovakia 2005. A Global Report on the State of Society].
- Siráč, M. and Gáková Z. (2006). Regionálna hospodárska politika [Regional economic policy]. In: Kollár, M., Mesežnikov, G. and Bútorá, M. Eds. (2006). Slovensko 2005. Súhrnná správa o stave spoločnosti. IVO, Bratislava. pp. 461-488 [Slovakia 2005. A Global Report on the State of Society].

д-р Петер Шегварі³

ДОСВІД УГОРЩИНИ У ФОРМУВАННІ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Підготовлено для одноденного практичного семінару
в Києві 27 березня 2006 р.,
організованого Канадським інститутом урбаністики (КІУ)
в рамках Канадсько-українського проекту “Регіональне врядування та розвиток”

*Девіз: “Світ можливо зрозуміти, поглянувши назад,
але його можна змінити лише дивлячись уперед”*

К’еркегаард

1. Передмова

Відповідно до загальної мети канадсько-українського проекту “Регіональне врядування та розвиток”, дослідження ситуації в Угорщині спрямовано на оцінювання тенденцій останніх п’ятнадцяти років (“*перехідного періоду*”) у сфері політичної та адміністративної реформ стосовно політики регіонального розвитку та питань врядування. Дослідження ситуації в Угорщині ставить за мету описати кілька аспектів (політичних, правових, адміністративних та фінансових) реформи державного управління на шляху створення демократичної системи врядування та регіональної політики в Угорщині у період 1990–2006 рр. а також формування цінностей і підходів, які б забезпечили цілісний і послідовний процес реформування впродовж кількох років, пов’язаний зі вступом Угорщини в Європейський Союз.

Зважаючи на конкретну мету та основну цільову групу Проекту “Регіональне врядування та розвиток” (РВР), дослідження ситуації в Угорщині буде спробою підсумувати наслідки процесу реформування за останні п’ятнадцять років та дати деякі рекомендації для виробників політики в Україні з тим, аби показати шлях для реформування державного управління і врядування з метою створення демократичної системи регіонального врядування та ефективної регіональної політики, базованих на принципах та вимогах до регіональної демократії і політики в Європейському Союзі.

Дослідження ситуації в Угорщині, відповідно до технічного завдання Проекту РВР, містить шість розділів, які висвітлюють такі теми: етапи формування регіональної політики; оцінка законодавчого забезпечення регіонального розвитку; інституційні рамки та механізми горизонтальної й вертикальної координації та співпраці щодо питань регіонального розвитку; фінансове забезпечення регіонального розвитку; співвідношення між регіональною політикою та реформою врядування в Угорщині; підсумки винесених уроків та рекомендації потенційним бенефіціантам Проекту РВР.

Угорщина є однією з десяти останніх країн-кандидатів, які вступили в ЄС у 2004 р., член ОЕСР з 1996 р., отже дослідження ситуації в Угорщині спрямовано на порівняльний досвід країн Центральної та Східної Європи, котрі разом вступили в ЄС, та країн-членів ОЕСР⁴ [ЄБРР, 2004; ОЕСР, 2000 та ОЕСР, 2001]. Спираючись на вимоги ЄС до країн-кандидатів та рекомендації ОЕСР щодо розвитку адміністративної спроможності держав-

³ Автор є угорським експертом з реформи врядування, професором Університету ELTE в Будапешті та заступником генерального директора Угорської холдингової акціонерної компанії з регіонального розвитку.

⁴ Див. докладніше: EBRD, 2004; OECD, 2000 та OECD, 2001.

ного сектору, дослідження розкриває нові виклики, що випливають з раціоналізації, децентралізації та інтеграції врядування в Угорщині відповідно до принципів “належного врядування”, “ефективності й результативності”, “політики згуртування”⁵.

Дослідження ситуації в Угорщині містить *аналіз реформування державного управління за останні п’ятнадцять років історії країни*, де раніше вся політична, економічна та адміністративна влада була державною, і яка стала на шлях демократизації політичної структури та розбудови громадянського суспільства у період 1990–2006 рр. Дослідження розкриває проблеми, які можуть виникати у самому перехідному періоді, зокрема проблеми “*зашвидкої децентралізації*”⁶, як-от брак знань та вмінь, котрі б відповідали новим управлінським вимогам; слабкість громадянського суспільства для формування “громадянської культури”; а також нерівність статусу органів місцевої влади та розрив між їх повноваженнями та спроможностями.

Дослідження є спробою висвітлити дії центрального уряду, використовуючи “*питання регіональної політики*” як приклад для подальшої децентралізації та делегування повноважень з центрального на місцевий рівень і для *злиття органів місцевої влади* із застосуванням правових і фінансових стимулів (щоб заохочувати органи місцевої влади об’єднуватися в асоціації для надання якісніших послуг та спільного розвитку місцевих громад), зважаючи на національні та європейські виклики у сфері регіональної політики і врядування⁷.

Дослідження висвітлює окрему роль виробників політики у процесі реформ, зокрема, у визначенні, *яке саме законодавство та механізми регулювання* можуть забезпечити послідовність процесу реформування державного менеджменту.

Дослідження може бути корисним для винесення уроків та кращого розуміння, як досягти того, щоб “*цінності реформи*” стали гарантією послідовного процесу реформування впродовж кількох років, та як досягти послідовності реформи врядування, що супроводжувала б процес ринкової лібералізації (хоча макроекономічні структурні зміни не завжди супроводжують послідовний процес децентралізації).

Дослідження розкриває, *які методи забезпечення послідовного процесу вироблення політики* періодично застосовували центральні органи влади при розробленні і впровадженні своїх програм протягом десятилітнього процесу реформування у 1990–2006 рр. Дослідження висвітлює взаємодію між парламентом (політичними партіями) та центральним урядом (органами виконавчої влади) на національному рівні, зокрема *інструменти горизонтальної координації*, з подальшим аналізом *методів вертикальної координації* між центральним урядом та місцевими органами самоврядування (зокрема, роль Національних асоціацій органів місцевого самоврядування).

Дослідження *окреслює роль і функції декількох центральних органів влади* у забезпеченні високопрофесійної адміністративної спроможності для проведення реформи державного управління. Розроблення двох технічних завдань по виконанню Програми розвитку системи державного управління на 1999–2000 рр. та на 2001–2002 рр., а також нещодавня

⁵ У дослідженні використані як приклади відповідей Центрального уряду Угорщини на ті виклики такі документи: “*Технічні завдання на 1999–2000 рр. та 2001–2002 рр. по виконанню Програми розвитку державного управління*”, ухвалені Центральним урядом у 1999 р. та 2000р.; нещодавня Постанова уряду “*Про концепцію програми розвитку державного управління*” (прийнята Центральним урядом Угорщини 6 серпня 2003 р.); та *Технічне завдання Центрального уряду по виконанню Програми розвитку державного управління* (ухвалене Центральним урядом Угорщини 29 жовтня 2003 р.).

⁶ Див.: *The OECD statement on the Hungarian decentralization process*. OECD, 2001:15.

⁷ Див. докладніше: SZEGVÁRI, 2004/a.

Постанова угорського уряду закладають *новий підхід до розбудови адміністративної спроможності*, здатної забезпечити виконання програми реформування на національному та регіональному/місцевому рівнях⁸.

Дослідження *розкриває внутрішні й зовнішні рушійні сили (фактори)* реформування системи державного менеджменту, особливо стосовно процесу децентралізації. Щодо внутрішніх факторів, надзвичайно важливим є те, як центральний уряд застосовує принцип партнерства у програмуванні та впровадженні ініціатив реформування державного сектору, зокрема залучення представників місцевих органів влади, НУО, університетів та дослідницьких інститутів.

З огляду на головні цілі Проекту “Регіональний розвиток та врядування”, цікаво було б розглянути й зовнішні фактори, зокрема й те, як *міжнародне співробітництво* може допомогти у впровадженні національної політики реформ, як-от у випадку Угорщини багатостороння угода з Європейським Союзом чи ОЕСР, чи *двостороння партнерська допомога деяких міжнародних інституцій* (напр., програми Канадської агенції міжнародного розвитку (КАМР) та Світового банку)⁹.

Послідовність є ключовим фактором для успішного впровадження організаційних і культурних змін. Це залишається серйозним питанням і для міжнародних проектів. Що, напевно, завжди є невід’ємним ризиком проектів з реформування державного управління, так це постійне протистояння між політичною та адміністративною сферами, а також те, що з часом — особливо у зв’язку з виборами — змінюються головні гравці. Отже, при визначенні конкретних бенефіціарів проектів технічної допомоги важливо там, де це можливо, спиратися на ті організації, для яких характерна стабільність і низький рівень плинності кадрів. Окрім того, дуже важливо досягати послідовності, коли йдеться про довгострокове програмування, використовуючи декілька *інституційних методів і підходів*.

Що стосується Угорщини, то тут можна проаналізувати, як міжнародне співробітництво на європейському та світовому рівні могло стати “рушійною силою” просування національної реформи державного менеджменту. Отже, дослідження дає інформацію про досвід вироблення “регіональної політики”, яка б інтегрувала кілька напрямів політики на національному рівні та визначила правильні підходи до реформи державного менеджменту, особливо щодо процесу децентралізації, на засадах порівняння з “Європейською регіональною політикою” та оцінювання за показниками “кращої практики” ОЕСР.

Зараз *Угорщина перетворилась з “країни-реципієнта” на “країну-донора”* щодо передачі набутого досвіду. Для учасників Проекту РВР було б дуже цікаво дізнатися, *чого Угорщина навчилася з усіх програм і проектів*, які були успішними та результативними. Оскільки такий досвід може стати добрим підґрунтям для наступних спільних заходів, то дослідження угорської ситуації є також спробою окреслити *деякі основні винесені уроки та принципи* для подальших дій.

2. Регіональна політика і розвиток в Угорщині

2.1. Етапи формування регіональної політики в Угорщині

Реформу державного управління не можливо аналізувати без розгляду системної трансформації всієї політичної, законодавчої та соціально-економічної структури. *Децентралізація* — це суттєва складова трансформації політичних систем. В останній період

⁸ Див.: SZEGVÁRI, 2002.

⁹ Див.: WORLD BANK — PMO’S OF HUNGARY, 1999 та DAVEY — HORVÁTH – PÉTERI, 2000, а також SZEGVÁRI, 2004/b.

трансформації перехід від колишньої “радянської системи” до “системи місцевого самоврядування” разом зі створенням умов для економічного розвитку на ринкових засадах були *ключовими елементами політичної демократизації та плюралізму в Угорщині*. Реформа місцевого врядування була важливою складовою загальної системної трансформації політичної структури; тож більшість необхідних складових змін реалізовували, починаючи з кінця 1980-х років. Дослідження аналізує різні етапи формування регіональної політики в Угорщині в контексті співвідношення процесу реформування державного управління та вимог вступу до Європейського Союзу.

Для цілей дослідження ситуації в Угорщині етапи формування регіональної політики в країні у контексті співвідношення процесу реформування державного управління та вимог вступу до Європейського Союзу можна розділити на три основні періоди:

- I. Несистемний підхід і підхід “згори” до регіональної політики з боку центрального уряду, а також недостатня активність з боку місцевих органів влади протягом 1989–1995 рр. (“*Бюрократичний період*”)
- II. Формування системного підходу та підходу нового типу — “знизу” — до регіональної політики, партнерства між центральною владою і регіональними/місцевими органами влади в контексті вступу до Європейського Союзу протягом 1996–2003 рр. (“*Перехідний період*”)
- III. Інтегрований регіональний підхід з боку держави, децентралізація та дієва активність органів місцевої влади стосовно впровадження Європейської регіональної політики протягом 2004–2006 рр. (“*Демократичний період*”).

I. Перший етап формування регіональної політики в рамках реформи системи врядування в Угорщині, 1989–1995 рр. (“Бюрократичний період”)

На *першому етапі* цього “бюрократичного періоду” ключовими елементами реформування системи державного управління були *регуляторна та інституційна реформи*. У період від 1989 р. до 1995 р. в Угорщині були запроваджені основні елементи законодавчої та інституційної бази, необхідної для ринкової економіки та демократичного місцевого врядування. Трансформація передбачала як *завдання де-регулювання і зміни системи регулювання*, так і *концептуальну та технічну трансформацію* цілої системи державного управління. Починаючи з 1989 року, всі наступні уряди скасовували безліч законів і нормативних актів, що регулювали колишню планову економіку та державне управління місцевими справами згідно з принципами централізації та ієрархії через “систему рад” на місцевому рівні. У той же час, парламент ухвалював головні законодавчі акти, що закладали конституційну і правову базу для економічного зростання на ринкових засадах і розвитку місцевої демократії. Все це взяте разом — структурна й адміністративна реформи та макроекономічна стабілізація — створили суттєві економічні (і соціальні) переваги.¹⁰

Нову законодавчу базу склали:

- Зміни до Конституції (радикальна модифікація попередньої);
- Закони про місцеві органи самоврядування (зокрема, органи муніципального й районного рівнів), спрямовані на створення їх нової структури та регламентів;
- Закони про вільні місцеві вибори, що встановлювали різні системи і процеси виборів для кількох рівнів місцевого самоврядування;
- Закони про державних службовців і працівників державних установ;

¹⁰ Див.: OECD, 2000: 15-37.

- Закони про обсяг та перелік повноважень (обов'язкових і добровільних завдань) органів державного управління на кожному рівні;
- Закони про передачу власності від держави до місцевого врядування;
- Фінансове забезпечення місцевого врядування;
- Правовий нагляд і водночас юридичний захист стосовно рішень органів місцевого врядування;
- Спеціальний статус та права міста-столиці держави.

Створення нової системи місцевої демократії базувалося на двох стовпах: принципах угорських традицій попереднього тисячоліття до комуністичного режиму і Європейської хартії місцевого самоврядування Ради Європи. Конституція та Закон про органи місцевого самоврядування визнають права місцевих громад, зокрема й найменших населених пунктів (понад 54% з них мають менше 1000 мешканців, а понад 95% — менш ніж 10 000 мешканців), на самоврядування в управлінні місцевими справами. В результаті кількість одиниць місцевого самоврядування зростає з 1500 до 3144; всі вони отримали право обирати своїх представників до місцевого представницького та виконавчого органів (мерів).

Принципи та основні права місцевого врядування визначені Конституцією. Виборці у громадах, містах, столиці та її районах, округах тощо мають право на місцеве самоврядування, що означає самостійне й демократичне управління та прийняття рішень щодо місцевих суспільних справ представницьким виборчим органом та шляхом місцевого референдуму. Права й обов'язки місцевих органів влади визначаються законами, ухваленими парламентом (необхідно дві третини голосів більшості в Парламенті для прийняття поправок), та гарантуються правовим захистом з боку судової системи, зокрема й з боку Конституційного суду.

Загальний територіальний поділ Угорщини визначено Конституцією. Територія країни поділена на округи (на *регіональному рівні*) та міста, села (громади) і столицю з поділом на райони (на *місцевому рівні*); тобто, адміністративно, місцеве самоврядування встановлено в кожній з цих територіальних одиниць. Адміністративні одиниці державного управління та інші державні органи, як, приміром, органи судової системи, організовані на основі такого територіального поділу залежно від природи своїх конкретних функцій і завдань. *Починаючи з 1990 р. система державного управління в Угорщині складається з двох головних структур: бюрократичних і демократичних інституцій.*

Перша включає органи центральної влади та їх представництва на місцевому і регіональному рівнях (*де-концентровані інституції*), які підпорядковані державній адміністрації. Друга структура — це система органів місцевого самоврядування (*децентралізовані інституції*), базована на принципах самостійності та субсидіарності. “Функції державного управління поділені між цими двома структурами, створюючи конкуренцію за реалізацію функцій на місцевому рівні між відповідними органами влади. Це є сутністю конфлікту інтересів між органами місцевого самоврядування та територіальними органами державної адміністрації”.¹¹

Система органів місцевого самоврядування в Угорщині існує на двох рівнях: місцевому і регіональному. Між двома типами органів самоврядування немає ієрархічних відносин, як проголошено в Конституції, *фундаментальні права всіх місцевих самоврядних одиниць є рівними.* Різниця полягає в адміністративних функціях, делегованих кожному з таких органів. Муніципалітети отримали широкий спектр повноважень з надання послуг. Вони надають місцеві суспільні послуги своїм громадам, райони тут мають лише субсидіарну

¹¹ Див.: TEMESI, 2000: 348

роль: вони надають ті послуги, які муніципалітети не здатні надавати, а також ті, що мають регіональний масштаб. *Завдання місцевого самоврядування поділяються на обов'язкові і добровільні.* Обов'язкові функції та повноваження місцевого самоврядування можуть бути визначені парламентом, який, водночас має передбачити виділення фінансових ресурсів, необхідних для виконання таких завдань і владних повноважень. Втім, органи місцевого самоврядування можуть брати на себе вирішення будь-яких місцевих суспільних справ, якщо це не заборонено законом і не перешкоджає виконанню обов'язкових функцій та наданню місцевих послуг.

Законодавство про державну службу є також ключовим елементом реформування системи державного управління. Закон, прийнятий у 1992 р., передбачив створення системи державної служби, базованої на критеріях професійності, що ламав колишній стиль політичного керівництва. Він також забезпечив *чіткий розподіл функцій і ролей політиків та управлінців* з тим, аби гарантувати політичну нейтральність службовців і водночас захищати професійних державних службовців від політичних тисків і впливів. Окрім повноважень *державних службовців*, були визначені й повноваження працівників державного сектору (керівників таких інституцій, що підпорядковані місцевому самоврядуванню, як школи, лікарні, соціальні притулки тощо). *Законодавство гарантувало їм захист та конкретизувало їхню відповідальність за ефективність надання послуг на місцевому рівні.*

Вибір часу для фінансового регулювання був визначальним для темпів трансформації. У процесі адміністративної і фінансової реформи *місцева влада отримала більшість місцевих ресурсів та інших фінансових джерел, які гарантували реальне право місцевого самоврядування на економічну самостійність* і відповідальність разом з можливостями приймати самостійні рішення щодо власних ресурсів. Але це сталося пізніше, після проведення структурної та інституційної трансформації.

До кінця 1996 р., по завершенні процесу *регуляторної та інституційної реформ*, були гарантовані *політична, законодавчо-адміністративна та економічна самостійність місцевого самоврядування в Угорщині*; створено нову правову і конституційну базу для запровадження і захисту фундаментальних прав органів місцевого самоврядування. Слід визнати, що в процесі реформ діяв принцип “стримувань і противаг”, через те, що існуючі фундаментальні права й інституції самоврядування, закладені конституційно, довгий час не реалізувалися. Такі елементи були дуже важливими для збереження демократичних політичних та інституційних змін, досягнутих на першому етапі реформи державного управління.

Але навіть після системних політичних змін 1990 року, у період 1989–1995 рр., *сили, що підтримували реальну децентралізацію регіональної політики в Угорщині, не могли рухатись вперед на перших етапах формування тієї політики*, незважаючи на те, що відбулася суттєва реструктуризація в усіх сферах і видах діяльності, пов'язаних з територіальним розвитком. Сорокарічна спадщина планової економіки в Угорщині не лише створила викривлену просторову структуру, але й водночас стримувала виникнення й поширення тих нових тенденцій просторової реструктуризації та територіальної організації, які закладали основи нового курсу економіки європейського типу. У цей період була одна важлива політична причина, а саме — децентралізація джерел розвитку відбувалася за допомогою традиційних механізмів перерозподілу, тож, у результаті, реальної децентралізації так і не відбулося через те, що просторове розширення економіки не супроводжувалася делегуванням повноважень. Вузька концепція територіального вирівнювання, обмежена поверховим і несистемним зосередженням на декількох аспектах державної інфраструктури, насправді допомагало старій бюрократичній системі перерозподілу вижити, а в деякій мірі ще й сприяло її виживанню.[CRS, 2005: 54-55]

II. Другий етап процесу розвитку державного управління в Угорщині, 1996–2003 рр. (“Перехідний період”)

У процесі системних змін перед Угорщиною поставали історичні виклики: як створити новий тип державного управління на місцевому і центральному рівнях і сформувати уряд на основі результатів демократичних виборів. У цілому, нова система врядування на центральному та місцевому рівнях адекватно сприяла швидкому створенню засад незалежної демократичної правової держави і ринкової економіки. Однак, п’ятирічний досвід діяльності уряду, центральних і місцевих органів державного управління виявив низку недоліків, як старих так і нових, котрі слід було усувати в короткостроковий і довгостроковий терміни. Отже, починаючи з 1996 р., на другому етапі формування регіональної політики у рамках реформи державного управління Угорщина займалася довгостроковими складними проблемами, зокрема впровадженням політики, а також проблемами, які виникали у самому процесі трансформацій. Наприкінці 1999 р. трансформаційні проблеми побудови базових правових рамок та рамок державної політики, які б відповідали принципам ринкової демократії, були в основному розв’язані. Після десяти років цілеспрямованих реформ, Угорщина підтягнулася до викликів, які постають перед більшістю країн ОЕСР стосовно створення якісних систем державного управління на підтримку доброго врядування та економічного зростання.¹²

Один із найбільших недоліків першого етапу формування регіональної політики в процесі реформування державного управління — це те, що основні рамки нової системи були спроектовані у багатьох аспектах невдало або суперечливо через брак досвіду і часу для ретельної підготовки. Повний спектр повноважень центральної і місцевої влади не був переглянутий і закладений у нові рамки. Неадекватними виявилися компетенції і функції уряду з координації та організації роботи лінійних органів державного управління, а також із підготовки та виконання рішень парламенту щодо контролю за центральними і місцевими органами державного управління. Недостатньо уваги було приділено спрощенню структури та підвищенню ефективності управління; боротьба з бюрократичними процедурами не була винесена на перший план. Функції контролю були не виправдано ослаблені. Якість адміністративної роботи не поліпшилась; натомість у деяких сферах вона погіршилась частково через те, що велика кількість професійних фахівців пішли з державної служби, а уваги до підготовки і перепідготовки нових державних службовців і тих, що залишилися, було приділено дуже мало. Для того, щоб ліквідувати ті недоліки і підготуватися до нових викликів нового тисячоліття уряд у 1996 р. розробив комплексну довгострокову програму реформ, яка встановлювала довгострокові цілі, а в її межах — завдання на короткий період.

Довгострокові завдання реформування, організовані за основними напрямками (яких було визначено 21) виходили за межі терміну одного центрального чи місцевого уряду, проте це дозволяло передбачувати зміни у перспективі, якщо різні політичні сили досягають консенсусу. Відповідно до цілей чинної комплексної реформи органи державного управління — упорядковані й раціоналізовані в диференційований спосіб — мали бути зміцнені, а результативність і якість їхньої роботи — підвищена так, щоб вони могли ефективно виконувати свої суспільні обов’язки в соціальній та економічній сферах. Питання ефективності полягає в тому, щоб органів державного управління досягали очікуваних результатів з найменшими можливими затратами. Державне управління саме по собі не можна вдосконалити чи то на центральному, чи на місцевому рівні; тож комплексна адміністративна реформа була тісно пов’язана з трансформацією системного середовища центральних і місцевих органів влади. Приватний сектор слід активніше залучати до виконання

¹² OECD, 2000: 11

суспільних обов'язків; між державним і приватним секторами треба встановити тісніше співробітництво. Успішні методи роботи приватного сектору мають відповідним чином застосовуватися в державному управлінні.

На другому етапі реформи треба було завершити розпочату реорганізацію та диференційоване скорочення державного управління відповідно до змінених повноважень. Диференційоване скорочення означає загальну тенденцію до скорочення повноважень, організацій та працівників у державному управлінні, що не виключає водночас їхнього збільшення у необхідних випадках. Посилилися процеси організаційної інтеграції та координації. Ролі легітимного уряду та державного управління були зміцнені, особливо у сфері контролю. Навчання державних службовців стало краще організованим, розпочалась також їхня регулярна підготовка у сфері кризового менеджменту та Європейської інтеграції. На цьому другому етапі реформи державного управління потрібно було розробити адміністративні механізми і процедури з тим, щоби посилити спроможність органів управління адаптуватися до постійних змін та зменшити бюрократію у державному управлінні. Отже, можна визнати, що, починаючи з 1990 року і до нині, уряд переймався завданнями подальшого розвитку державного управління, особливо питаннями “налаштування” чи розвитку державного менеджменту на всіх рівнях управління.

Для того, щоб виконати ті завдання, правила регулювання угод у сфері публічного права мають бути більш детальними і гарантованими. Види добровільних, спеціального призначення асоціацій та ширший спектр форм кооперації у сфері приватного права застосовувалися так, щоб слугувати суспільному інтересу. Перша така форма, базована на нормах публічного права, полягає в тому, що орган місцевого врядування виконує певні функції та завдання кількох інших органів місцевої влади. Інша форма — це коли місцевими органами влади створюється добровільна асоціація для спеціальних цілей (співпраці задля конкретних цілей), що перебирає на себе відповідний обсяг компетенцій і повноважень, або у виняткових випадках — частину основних компетенцій. Нова редакція Закону про органи місцевого самоврядування дозволяє передачу певних компетенцій (щодо прийняття рішень представницькими органами місцевого самоврядування) асоціаціям спеціального призначення.

Форми асоціацій у межах публічного права лише доповнюються формами об'єднань у межах приватного права. У рамках реформи системи державних фінансів форми державної та приватної кооперації органів місцевого самоврядування були переглянуті з метою знайти відповідні фінансові й економічні методи їхнього стимулювання. Досвід створення асоціацій та апробовані методи описані у виданому посібнику. Основні види асоціацій місцевого самоврядування та правові параметри їхнього заснування підпадали під окремий закон. У той же час створення конкретної асоціації регулювалося галузевим законодавством, що передбачало зобов'язання у певній державній галузі. Наприклад, Закон про асоціації регулює організаційні та загальні фінансові питання, що стосуються процедури прийняття рішень членами асоціації, обов'язкової сили таких рішень, принципів обов'язкових ресурсних трансфертів і внесків, обмежень щодо несподіваного виходу з таких асоціацій. Більшість подібних детальних положень формулюється в рекомендаційному порядку, і члени асоціації можуть з ними не погоджуватися. (Відповідні галузеві акти підпорядковуються загальній силі Закону про асоціації).

Попри те, що держава надає спеціальну фінансову підтримку регіональним виконавчим органам влади, багато малих муніципалітетів не користувалися цією підтримкою, а натомість залучали власні виконавчі структури, використовуючи ресурси, виділені для їх загальної діяльності. Це коштувало набагато дорожче і професійно було не так результативно, якби задіяти регіональний виконавчий орган влади. Перегляд Конституції зміг допомогти упередити марнування адміністративних витрат та далеко ненайкращу адмініст-

ративну діяльність, коли відповідна нова редакція Закону про місцеве самоврядування передбачила створення в обов'язковому порядку малими громадами спільних виконавчих органів. На основі нової редакції Закону, муніципалітети з населенням менше ніж 1000 мешканців можуть спершу створити власні головні виконавчі органи. Якщо ж вони не контактуватимуть протягом визначеного періоду зі своїми відповідними партнерами, Міністр внутрішніх справ повинен винести рішення за поданням обласних державних адміністрацій про включення таких малих муніципалітетів до сфери компетенції спільного регіонального головного виконавчого органу. Закон увів положення про передачу представницькими органами влади певного обсягу владних компетенцій виконавчому комітету мера, передбачивши оперативний контроль за діяльністю таких виконавчих комітетів. Якщо є можливість, ті регіональні головні виконавчі органи також мають перебрати адміністративні завдання асоціацій спеціального призначення, заснованих місцевими органами влади, шляхом створення регіонального виконавчого органу. Залежно від чисельності місцевої громади працівники регіонального головного виконавчого органу мають надавати послуги споживачам кілька днів на тиждень, або для цього має бути призначений постійний місцевий службовець.

На основі міжнародних апробованих моделей у питаннях, що стосуються малих муніципалітетів та відносин “місто-муніципалітет”, нова Конституція надає право парламенту — у виняткових випадках — призначати обов'язкове створення асоціацій для забезпечення надання суспільних послуг супроти закону про надання послуг місцевими органами самоврядування. Застосування такого законодавства галузевого рівня для виняткових випадків здійснюється вкрай рідко, проте уроки впровадження нової, краще мотивованої системи добровільних асоціацій, мають бути засвоєні. *Обов'язкове створення асоціацій для виконання обов'язкових повноважень місцевого самоврядування* може відбуватися двома відмінними шляхами. Перший — це коли кваліфікована більшість задіяних органів місцевого самоврядування засновують спільну організацію; їхнє рішення про заснування такої асоціації також стосується інших органів місцевого самоврядування, які не бажають брати в ній участь, але мають бути залучені до спільної справи надання відповідних адміністративних послуг. Повний перелік органів місцевого самоврядування, залучених до питань галузевого рівня, визначається указом міністра. На основі такого указу органи місцевого самоврядування можуть приймати самостійні рішення (більшістю голосів) стосовно створення чи не створення асоціації (об'єднання). Інша альтернатива — виключно примусове створення асоціації, коли це передбачено законом; тоді відповідний орган державної адміністрації самостійно визначає склад учасників, не питаючи їхньої думки.

Партнери таких асоціацій місцевого самоврядування повинні визначити між собою всі деталі спільного виконання самоврядних завдань в інтересах суспільства; а от обов'язкові асоціації підпорядковуються виключно рішенням органів місцевого врядування, що їх заснували. *Структура спільних контрольних органів асоціацій* визначена в Законі про асоціації, зокрема й способи надання потужнішого представництва малим органам місцевого самоврядування. Авторитарні адміністративні асоціації повинні засновуватися для спеціальних випадків державного адміністрування і регулюватися відповідним чином. У таких випадках регулювання передбачає обов'язкове створення асоціації з переданням їй прав виконавчого органу місцевого самоврядування, радше ніж виконання самоврядних завдань. На відміну від попереднього, створення спільного представницького органу має вирішуватися виключно задіяними органами місцевого самоврядування. Така форма добровільних асоціацій була запропонована і спрямована для дуже малих селищ/громад.

Згідно з новим Законом про регіональний розвиток (XXI/1996), керівні органи місцевого самоврядування можуть створити *асоціацію місцевого врядування з питань регіонального розвитку*; окрім того — мери населених пунктів повинні стимулювати проведення

невеликих регіональних координаційних нарад час від часу. На таких координаційних нарадах за участі муніципальних органів місцевого самоврядування мають розглядатися й ухвалюватися рішення стосовно щоденних завдань, які складають спільний інтерес, відбуватися обмін досвідом та ініціювання нових контактів співпраці.

На основі положень Закону про місцеве самоврядування були також створені (в обов'язковому порядку) узгоджувальні комітети за участі міст обласного підпорядкування та обласних органів самоврядування. Вага таких узгоджувальних комітетів може зменшуватися в майбутньому залежно від рішення, чи вважатимуться міста обласними центрами. Проте населеним пунктам із населенням більш ніж тисячу мешканців повинно бути надано право обирати і делегувати представника від свого регіону в обласні органи самоврядування. (У таких випадках, непотрібною стає функція загальних узгоджувальних форумів.)

Закони, що містять положення про обов'язкові повноваження та сфери компетенції місцевих органів самоврядування, були також переглянуті з тим, щоби визначити: якою мірою передбачений (але досі не належним чином застосований) у Законі про місцеве самоврядування *правовий пункт щодо обов'язкових повноважень*, диференційованих відповідно до обсягу, спроможностей та природи суспільних завдань, можна краще впроваджувати. Для муніципалітетів і міст з більшою чисельністю мешканців закони передбачили кілька обов'язкових повноважень стосовно певних встановлених функцій — такі муніципалітети і міста мають також надавати послуги меншим сусіднім населеним пунктам.

У разі користування послугами *такої регіональної функціональної інституції* інтереси споживачів захищені за рахунок того, що громадяни, які мешкають в інших населених пунктах, обов'язково мають належне представництво як у внутрішньому керівному органі тієї інституції, так й у відповідному комітеті органу місцевого самоврядування, що нею опікується. Втім, наділення більшого населеного пункту правом надавати регіональні послуги (а це є частиною обов'язкових повноважень місцевого самоврядування, трапляється рідко через те, що представники менших населених пунктів не можуть входити до складу представницьких органів більших населених пунктів, а отже — не можуть бути залученими до процесу прийняття рішень. Рівень, на якому представники можуть бути делегованими від різних населених пунктів — це обласний рівень самоврядування.

Що стосується *областей*, то на цьому рівні при встановленні сфер компетенцій одне з двох питань — субсидіарність — було гармонізовано. Але на ньому була занадто акцентована увага у порівнянні з іншим питанням — результативністю та ефективністю витрат, якому не було приділено достатньої уваги. Міркування про посилення децентралізації за рахунок субсидіарності ґрунтуються на тому, що місцеві суспільні справи краще вирішувати на муніципальному рівні місцевого самоврядування, адже вони є ближчими до громадян. Повноваження регіональної влади, котрі не можуть бути в обов'язковому порядку надані муніципальному рівневі самоврядування, мають бути передані на обласний рівень самоврядування, що має ширший спектр органів влади, а результативне та ефективне управління ними можна здійснювати саме на цьому рівні. Ключові функції обласного рівня врядування побудовані на тому, що обласний (як і регіональний) рівень самоврядування здійснює у межах своїх компетенцій такі ж рівні права, як і муніципальне самоврядування відповідного регіону.

Отже, обласна влада не є ієрархічно вищою інстанцією для муніципалітетів і міст. Проте, виконуючи свою регіональну функцію як демократичне місцеве самоврядування, безпосередньо обране громадянами міст і муніципалітетів, вона виконує також функції забезпечення регіональних суспільних послуг і розвитку, що також стосується місцевих громад. Для *реалізації регіональної функції, що виходить за межі громад*, обласне самоврядування відіграє надзвичайно важливу роль (якщо для цього не створено відповідної

асоціації), і його треба зміцнювати так само, як і органи муніципального та міського самоврядування у межах громад. Закон про місцеве самоврядування дозволяє передавати повноваження з надання послуг населенню обласним органам самоврядування у разі, якщо більшість мешканців, що споживають ті послуги, живуть поза територією громад місцевого самоврядування, які утворили відповідну інституцію для забезпечення послуг.

Втім, пізніше прийняті закони, що визначали повноваження на галузевому рівні, не врахували положень закону про місцеве самоврядування належним чином. Саме з цієї причини урядовий цикл розроблення законів галузевого рівня був відкоригований таким чином, щоб чітко визначати на довгострокову перспективу повноваження обласних органів самоврядування. У рамках обмежених законодавчих прав обласний рівень самоврядування повинен розробити нормативні акти, що мають обов'язкову силу для місцевого самоврядування.

У довгостроковій перспективі повинна бути скасована така унікальна можливість, коли обласна влада може отримати певні компетенції у випадку, якщо міська влада, що на даний момент утримує відповідну інституцію проміжного рівня, відмовляється від права здійснення подібних компетенцій. У майбутньому спектр суспільних послуг, надання яких приписано окремим органам самоврядування, повинен визначатися відповідними нормативними актами, а не на основі індивідуальних рішень. Що стосується повноважень, ключовим питанням є те, що *великі міста з правами обласного рівня повинні також мати ресурси для забезпечення функціонування інституцій проміжного рівня майже у повному обсязі*, а отже малі і середні міста будуть зобов'язані підтримувати інституції проміжного рівня тільки тоді, коли більшість споживачів тих послуг мешкають у даному місті. Усі решта інституцій проміжного рівня повинні утримуватися регіональним самоврядуванням, подібно до кращої європейської практики.

При розширенні обсягу повноважень і сфер компетенції обласних органів самоврядування слід враховувати, що *установи центральної та регіональної державної адміністрації* можуть мати (і фактично мають) державні повноваження і компетенції, які можуть бути передані органам обласного самоврядування. Такі повноваження і компетенції центрального рівня можуть бути делеговані обласним органам самоврядування та передані у компетенцію головного виконавчого органу області. *У процесі розширення обсягу повноважень і компетенцій обласних органів самоврядування слід з особливою увагою відстежувати три обмеження:*

- 1) обласне самоврядування може отримати обов'язкові повноваження тільки, якщо вони не можуть бути покладені на самоврядування муніципального рівня;
- 2) обласна влада не може мати перерозподільної ролі (проте, може вільно приймати рішення щодо забезпечення цілей регіонального розвитку у межах свої ресурсів);
- 3) муніципальний рівень самоврядування не повинен бути підпорядкований обласному рівневі ні в організаційному плані, ні в плані людських ресурсів чи особистих розпоряджень.

Рівний базовий обсяг *сфер компетенції для органів самоврядування муніципального і обласного рівня* був урегульований у більш детальний і чіткий спосіб. Базові обсяги сфер компетенції визначено в Конституції для місцевого самоврядування як права одиниць публічного права. Тоді як обсяги повноважень і компетенцій можуть відрізнятися для кожного органу місцевого самоврядування, однакові базові сфери компетенції для них усіх превалюють. Кожна сфера у межах базового обсягу компетенцій згідно Конституції має здійснюватися органами місцевого самоврядування у рамках чинного законодавства.

У перебігу законодавчого процесу, при визначенні умов і обмежень послідовно застосовувався основний принцип: базові права і компетенції не можуть бути заборонені жодним іншим законом, концептуальний напрям і суттєвий зміст таких прав (груп прав) не може бути порушений, обмежений або скасований жодним іншим законом, навіть якщо він був ухвалений кваліфікованою більшістю голосів. Будь-яке правове обмеження, яке не впливає на концептуальний напрям і суттєвий зміст базових прав, може бути накладено тільки в обґрунтований спосіб. Міра обмежень має бути пропорційною мірі посилення іншого конституційного права, яке повинно бути забезпечено разом із застосуванням таких обмежень. Базові компетенційні права (що закладають сутнісні умови існування місцевого самоврядування) мають отримати сильніший захист порівняно з іншими повноваженнями і компетенціями, передбаченими законами. Такий правовий механізм захисту має бути подібним, але не еквівалентним до правового механізму, встановленого для захисту основних прав людини.

Базові компетенційні права означають захист від дій держави і потребують її підтримуючої поведінки. Так звані “негативні” права, передбачені для дій держави, застосовуються безумовно, незалежно від фінансового стану держави. Базові права, які також пов’язані з фінансовими діями держави, можуть бути введені в текст Конституції або Закону про місцеве самоврядування як державні зобов’язання чи державні цілі. Базові права, сформульовані у формі державних зобов’язань, реалізуються державою відповідно до її спроможності нести фінансовий тягар.

Щодо обсягу *державного фінансування* місцевого самоврядування: рівень державної фінансової підтримки місцевого самоврядування та джерела надходжень з державного бюджету через місцеві органи влади завжди повинні відповідати тому, в якій мірі держава бере на себе роль у питанні, що вона фінансує, та стану державного бюджету на той момент. Незалежно від будь-яких політичних міркувань щодо скорочення чи збільшення фінансування внутрішня структура чинної системи фінансування повинна бути поступово реформована.

Основний принцип *фінансування місцевого самоврядування* має залишитися орієнтованим на джерела надходжень, а система фінансів місцевого самоврядування має головним чином характеризуватися регулюванням джерел та стандартизацією надходжень з державного бюджету. У рамках такої системи внески з державного бюджету мають складатися з частки державних податків (зараз це податок на доходи громадян), що має слугувати достатнім джерелом фінансування для виконання усіма органами місцевого самоврядування обов’язкових завдань на належному рівні (у той же час забезпечуючи оперативну спроможність окремого середнього органу самоврядування). Для того, щоб реалізовувати такі завдання, надходження з державного бюджету до органів місцевого самоврядування стандартного внеску (який покриває різні частки витрат на кожне завдання, а також вказує на його соціальну важливість) має бути забезпечено без будь-яких обмежень щодо його використання. Якщо орган місцевого самоврядування здійснює своє обов’язкове повноваження за вищими стандартами або виконує якісь додаткові завдання, необхідні для цього *додаткові ресурси* слід вишукувати з власних джерел надходжень.

У випадку, коли меру або головному виконавчому органу делегують додаткову роль державної адміністрації, органи місцевого самоврядування своєрідним чином “контрактують” свої виконавчі органи для реалізації такого державного завдання, а середні витрати на виконання цієї діяльності, як передбачено, мають покриватися за рахунок державної субсидії. Разом із визначенням нових обсягів державних адміністративних завдань та повноважень, держава повинна виділити кожному органу місцевого самоврядування відповідні фінанси для повного покриття пов’язаних з цим витрат.

Вага власних джерел надходжень, передусім, місцевих податків, має зростати частково за рахунок скорочення центральних податків. Доля податку на доходи громадян у частині, яка надходить до місцевих бюджетів, має бути збільшена. Слід переглянути вагу рішень місцевої влади стосовно певних пропорцій податків на доходи громадян, визначених як *державні частки у цих податках*. Також має бути переглянуто потенційне впровадження податку на місцеву нерухомість пропорційно її вартості. Обласний рівень повинен мати право на оподаткування (додаткове), проте у мінімальній мірі; належні ресурси повинні бути забезпечені для виконання обов'язкових завдань обласного самоврядування через перерозподіл інших джерел надходжень. Мають бути встановлені надійні правила оцінки нерухомого майна та надання статистичних даних. Методи, що їх застосовують в Угорщині для вимірювання та оцінювання податкової спроможності, мають бути переглянуті. Доходи від підприємницької діяльності у загальному обсязі надходжень до місцевих бюджетів мають бути поступово, у довгостроковій перспективі, трансформовані у менш ризиковані джерела надходжень. Підприємницька діяльність органів місцевого самоврядування не повинна домінувати над їх базовою та первісною роллю провайдерів суспільних послуг і організацій суспільної влади, що мають забезпечувати сприятливе середовище для інших підприємств, а місцева влада має продовжувати здійснювати бюджетне адміністрування, замість того, щоб самій займатися підприємницькою діяльністю, наражаючись на великі ризики. [WORLD BANK — PMO'S OF HUNGARY, 2001/a and 2001/b]

Реструктурована і скорочена *система державних субсидій* повинна зменшити відмінності між органами місцевого самоврядування, стимулювати створення асоціацій і збільшити внески місцевої влади у програми розвитку. Вага державних внесків і субсидій до місцевих бюджетів має бути частково зменшена відповідно до вищезгаданих тенденцій, проте, функція вирівнювання різниці у доходах має бути посилена. Бажаний процес створення асоціацій може бути посилений з боку держави завдяки ненаданню переваг необґрунтованим, самостійним ідеям (малих) громад чи завдяки наданню збільшених обсягів субсидій асоціаціям (що реалізують суспільні завдання загалом дешевше і кращої якості, ніж окремі органи місцевого самоврядування). Слід переглянути потенційні можливості скорочення частки фінансування (у межах державних субсидій), спрямованої на розбудову інституційної спроможності муніципальних установ. Одночасно слід створити потенціальні можливості для збільшення загальної, базованої на об'єктивних параметрах (число мешканців, вікові групи тощо) фінансової підтримки, що має забезпечуватися незалежно від місця розташування відповідної інституції, яка надає суспільні послуги, та не конфліктує з інтересами асоціації інституцій.

Підготовка місцевих бюджетів не повинна обмежуватися проведенням сесій представницьких органів місцевого самоврядування та комітетів. Значна роль при підготовці бюджету має бути надана місцевим громадам, на яких впливає наявність чи відсутність інвестицій. Перед тим, як приймати те чи інше рішення, треба послухати думку представників громад на публічних обговореннях.

Забезпечення виконання обов'язкових завдань органами місцевого самоврядування повинно бути посилено завдяки тому, що *передача таких обов'язкових завдань має супроводжуватися передачею відповідних майнових ресурсів з одного місця до іншого*.

Коли обов'язкові завдання передають іншій організації, слід розглянути дві альтернативи стосовно майнових ресурсів і перевірити їх на відповідність Конституції:

1. Якщо закон приписує обов'язкові завдання та компетенції місцевого самоврядування іншій організації, необхідні для цього майнові ресурси мають бути передані від органу місцевого самоврядування у власність тієї іншої організації, що стає відповідальною за виконання цього обов'язкового суспільного завдання (без усяких умов). Якщо виникають суперечки, їх вирішує суд відповідної інстанції.

2. Якщо закон приписує обов'язкові завдання та компетенції місцевого самоврядування іншій організації, власник (або орендар) — орган місцевого самоврядування, зобов'язаний передати їй право користування майновими ресурсами, потрібними для виконання такої місцевої суспільної функції. Подібна передача ресурсів у користування здійснюється безкоштовно, а у випадку суперечок діють відповідні судові правила (майнові ресурси повинні використовуватися виключно на призначені цілі; будь-яка зміна призначених цілей або передача прав користування третій стороні вимагає згоди власника — місцевого органу самоврядування). Організація, що використовує майнові ресурси для реалізації суспільної функції повинна здійснювати майнові права із застереженням, тобто, її зобов'язання включають витрати на утримання того майна у первісному стані та його ремонт по мірі зношення, включаючи капітальний, терміновий і косметичний ремонт.

Обидві альтернативи застосовні у випадку, коли закон приписує обов'язкові повноваження і компетенції місцевому органу самоврядування, або коли обов'язкові завдання передаються від органів місцевого самоврядування державній організації.

Державний нагляд є невід'ємною складовою системи фінансового менеджменту на рівні місцевого самоврядування. Досвід свідчить, що це є найбільшим слабким місцем системи. Факти доводять, що досить часто трапляються незаконні випадки у сфері менеджменту місцевих фінансів. Наявна спроможність та компетенції Державного відомства з аудиту є недостатніми для постійного моніторингу системи менеджменту органів місцевого самоврядування. З цією метою слід розробити план розробки нової системи нагляду.

Державне відомство з аудиту повинне проводити обов'язкові аудиторські перевірки використання державних коштів органами місцевого самоврядування для представлення їх результатів у парламенті. Здійснення постійного моніторингу та контролю за фінансовим менеджментом органів місцевого самоврядування має бути правом або незалежного Відомства аудиту місцевої влади, або розширеного відомства обласної державної адміністрації. В обох випадках право вчиняти дії повинно включати випадки порушення закону у сфері фінансового менеджменту, а місцеві органи самоврядування повинні мати право оскаржувати такі дії в суді. Якщо відомства обласної державної адміністрації будуть розширюватися, то й їх нинішні повноваження з догляду за дотриманням законодавства повинні бути розширені і набути *комплексної ролі правового нагляду*.

III. Третій етап формування регіональної політики в рамках процесу розвитку системи державного управління в Угорщині, 2003–2006 рр. (“Демократичний період”)

Що стосується децентралізації, то тут одна з найважливіших цілей — *переглянути завдання і сфери компетенції державного управління*. Функції державного управління визначаються завданнями, які на нього покладені і які мають виконуватися. Отже, функція державного управління, що діє від імені держави, полягає в тому, щоби втручатися в життя суспільства лише там, де це є абсолютно необхідно. Там же, де державне управління здійснює свої функції, його дії мають бути ефективними, результативними, відповідними і законними. Тут треба зауважити, що, на відміну від попередніх екстенсивних кроків, у майбутньому наголос слід робити на активніших діях, які сприятимуть більшій прозорості діяльності уряду. Завдання державного управління мають виконуватися в такий спосіб, який є найменш затратним і заощаджує державні кошти.

З огляду на окреслені цілі, необхідно *регулярно переглядати функції державного управління* з тим, щоби скасовувати застарілі чи непотрібні завдання, задовольняти нові вимоги та створювати оптимальні рамки для виконання завдань. Завдання і напрями діяльності, що їх визначають в результаті здійснення плану функціонального обстеження, мають закріплюватися, але згодом можуть виникати й інші нові завдання.

Закон IV/1957 стосовно загальних норм регулювання процедур державної управління передбачає, що справи державного управління можуть адмініструватися іншими недержавними управлінськими органами, хоча це є винятковим випадком. Спеціальний орган державної адміністрації має забезпечувати офіційні дії від імені державного органу влади, де державні службовці виконують функції державного управління на професійних засадах. Попри те, нині є багато органів державного управління, які не виконують завдання органів державної влади, але, тим не менше, підпадають під дію законодавства про державну службу, що є важким тягарем для структури державного управління. Це ще більш позначається на місцевому рівні (громад і регіонів), тож перегляд такої ситуації є абсолютно обґрунтованим.

План функціонального обстеження окреслює ті питання, які треба розглянути при перегляді завдань і сфер компетенції органів місцевого самоврядування. Це, частково, спрямовує увагу на окреслення функцій різних органів влади, які з'являються згідно закону про місцеве самоврядування, частково — спрямовано на активізацію функціональних обстежень, котрі останнім часом не проводили, через *професійний підхід до виконання завдань і надання послуг*.

У 2001 р. Парламент ухвалив *нову редакцію Закону про державну службу*, спрямованого на створення системи професійної державної служби. У нових положеннях закону з метою створення дійсно професійної кар'єрної системи передбачені такі заходи:

- розширення, радше ніж скорочення професійної державної служби, тим самим корпус державних службовців майже подвоюється порівняно з теперішнім;
- встановлення конкурентної оплати праці державних службовців, що робить систему державної служби більш динамічною і ставить сильний наголос на початку кар'єри та просуванні по службі;
- виконання цих заходів означає початок підйому державного сектору в цілому, що є необхідною передумовою вступу до ЄС.

Метою уряду в цьому аспекті є створення у середньостроковому періоді респектабельної, прозорої, орієнтованої на ефективну виконавську діяльність та привабливої державної служби, котра спроможна відповідати на все зростаючі виклики світової глобалізації, європейської інтеграції та сучасного інформаційного суспільства. Завдяки запланованим заходам уряд намагається змінити десятирічну неправильну практику, коли недооцінювання важливості державної служби призвело до створення умов для поширення корупції. Найважливішими елементами нових положень Закону про державну службу є такі:

- просування по службі та тарифні ставки державних службовців мають бути переглянуті; фонди оплати праці, посадові оклади та премії посадових осіб місцевого самоврядування і державних службовців мають стати уніфікованими;
- етичні вимоги до службовців повинні бути суворішими, слід запровадити систему декларації доходів та Кодекс етичної поведінки державних службовців;
- на певні керівні посади обов'язково слід запровадити практику заміщення посад на конкурсній основі;
- у системі державного управління має бути створено корпус вищих державних службовців;
- у системі державного управління, юстиції та державної прокуратури правовий статус управлінців і працівників апарату слід змінити; вони мають підпадати під дію Кодексу про працю; (у системі юриспруденції та державної прокуратури слід ввести нову категорію — чиновників);

- слід ввести систему оцінювання виконавської діяльності і результатів роботи державних службовців;
- у майбутньому особливу увагу слід приділяти — з огляду на підвищення уваги до виконавської діяльності та її результатів, професіоналізму службовців — регулярному підвищенню кваліфікації, підготовці керівників та вивченню іноземних мов;
- повага до чиновників має зрости;
- система залагодження конфлікту інтересів повинна бути змінена;
- заробітна плата міністрів та їх політичних заступників (державних секретарів) не повинна змінюватися;
- рівень оплати праці, що визначається органами місцевої влади, не повинен перевищувати рівня оплати, визначеного та чинного в центральних органах влади;
- система персональних зарплат повинна бути скасована;
- вищезазначені зміни (щодо розширення корпусу професійної служби, реформи оплати праці, вимог декларувати доходи та створення вищого корпусу службовців) повинні бути застосовані до персоналу правоохоронних органів (поліції); гармонізація рівнів оплати праці має також бути запроваджена для працівників апарату органів юстиції та прокуратури, а не лише для державних прокурорів; тут також має бути введена система декларації доходів.

Незважаючи на те, що Закон про місцеве самоврядування проголошує принцип вільного об'єднання органів місцевого самоврядування, тим не менше він визначає суворіші положення щодо професійних вимог та *створення стимулів* для спільного надання певних визначених послуг членами таких асоціацій чи об'єднань.

Модернізація певних функцій системи державного управління (зокрема, надання суспільних послуг, просторове планування, місцеве й регіональне врядування, а у зв'язку з цим і державне управління на центральному рівні) є нагальним завданням з цілої низки причин:

- зростають вимоги до забезпечення кожному громадянину рівного доступу до суспільних послуг,
- нерівності в стандартах якості зменшуються;
- посилюється конфлікт між дедалі поширюваними ринковими умовами зовнішнього середовища та практикою централізованого розподілу,
- наміри і зусилля спрямовуються на якомога краще використання можливостей, закладених у бюджеті Європейського Союзу на 2007–2013 рр.

Завдання, які слід виконати у процесі реалізації програми модернізації, включають координацію модернізації державного управління та розроблення інституційних засад надання суспільних послуг (у сфері охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, утилізації відходів, водопостачання тощо), а також задоволення вимог, які виникають у зв'язку з процесом вступу Угорщини до ЄС. Суспільні послуги не можна успішно покращити (зокрема, організацію надання послуг на регіональному рівні), не забезпечивши запровадження змін в інтегрований, системний спосіб. Програма модернізації рівним чином стосується муніципальної, регіональної та центральної влади, а також її представництва на регіональному, окружному, та міському (під-окружному) рівнях.

Модернізація системи державного управління також обов'язково передбачає одночасне впровадження цілої низки економічних, соціальних і політичних реформ, які можна здійснити лише в рамках довгострокової програми розвитку. Міжнародний досвід свід-

чить, що навіть найпередовіші сучасні демократії не можуть запропонувати готові рішення для викликів сьогодення: треба робити зусилля для пошуку таких рішень через низку практичних дій та досягнення політичного консенсусу.

Модернізація системи державного управління, що зараз відбувається, є, відповідно, нічим іншим як повноцінним переглядом і приведенням до сучасних вимог національної системи державного управління. Водночас це є реагуванням Угорщини на особливі економічні та соціальні виклики, пов'язані зі вступом країни до ЄС. Модернізацію інтерпретують ще й у ширшому сенсі як удосконалення системи надання послуг на центральному та нижчих рівнях державного управління (у сферах охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, постачання питної води тощо).

З огляду на вище визначені цілі, модернізацію слід здійснювати з орієнтацією на такі пріоритети:

- висока якість послуг має бути доступною для всіх громадян,
- необґрунтовані соціальні та територіальні нерівності мають бути зменшені, розвиток суспільних ресурсів (рівень освіти, охорони здоров'я тощо) має сприяти конкурентоздатності Угорщини в Європейському Союзі,
- вимоги і критерії для максимально можливого використання ресурсів ЄС мають бути доступними і досягнутими,
- стандарти послуг мають бути вдосконалені в економічний спосіб, без якихось додаткових ресурсних вкладень.

Аналіз ситуації показує, що для досягнення вище визначених цілей слід встановити два ключові напрями модернізації.

Один з них — це створення правовим чином обґрунтованої та регульованої системи територіальних одиниць суб-національного рівня задля цілей дієвого управління, яка б:

- функціонувала — на додаток до регіонів — як місце прийняття рішень з питань просторового розвитку,
- складала типові рамки для співпраці між муніципальними органами влади, передусім у наданні послуг, що економічно не можуть здійснювати окремі муніципалітети,
- функціонувала як система пунктів орієнтації сфер компетенції територіальних державних адміністративних органів центрального підпорядкування,
- була місцем реалізації адміністративних завдань першого порядку, що потребує вищого рівня експертних знань і досвіду.

Іншим напрямом є сприяння формуванню таких регіонів, які були б спроможні до впровадження і координації просторового планування та інших галузевих програм розвитку, а також до освоєння програм підтримки ЄС і децентралізованого прийняття рішень. Це здійснюватиметься через створення форумів регіональних органів влади (обраних регіональних урядів у найсучаснішій формі), реорганізації більшості територіальних державних адміністрацій, підпорядкованих центральним органам влади, разом з масштабною децентралізацією бюджетних ресурсів.

Трансформація інституційної системи державного управління дасть можливість розвинути роль держави як провайдера послуг та розширити доступ громадян як користувачів шляхом електронного врядування, тим самим поліпшивши управління справами, скоротивши географічні відстані та обмежені ресурси і час, потрібні для цього. У модернізованій системі державного управління громадяни будуть не лише “споживачами” суспільних послуг, але й активними учасниками процесу прийняття рішень щодо надання тих послуг.

Підсумовуючи, можна відзначити, що Угорщина по завершенні п'ятнадцяти років займається такими складними довгостроковими питаннями, як впровадження політики та дотримання сучасних регуляторних вимог, а окрім того — викликами, пов'язаними зі вступом до ЄС та проблемами, які виникли в результаті самого перехідного періоду, наприклад, проблеми зашвидкої та непослідовної децентралізації.

2.2. Оцінка політики регіонального розвитку Угорщини в процесі підготовки до вступу в ЄС

Сьогодні регіони країн-членів Європейського Союзу виконують дві функції.

По-перше, поняття “регіони” використовують переважно у розумінні одиниць для потреб статистики, планування і програмування, що здійснюють національну державну політику регіонального розвитку.

По-друге, регіони є напів-автономними або “суб-суверенними” одиницями зі своєю власною системою управління і врядування.

Зважаючи на ті дві функції євро-регіонів, напрями політики ЄС або слугують меті *регіоналізації* — спільній структурній політиці та політиці згуртування, або меті *регіоналізму* — модернізації державного управління та демократизації структур врядування, спрямованій на створення “Єдиного адміністративного простору” та “Європи регіонів”. [SZEGVÁRI, 2004/a]

Диференційована інституціоналізація спільних та спільнотових політик ЄС відображає ті дві відмінні регіональні функції. Тоді як регіональний розвиток підпадає під спільну структурну політику та політику згуртування згідно з *Першим стовпом* Маастрихтського Договору, то питання державного управління і регіонального врядування — під його *Третій стовп*. Напрями політики Першого стовпа здійснюються переважно через автономні інституції ЄС — Структурні фонди Європейської Комісії. Політика Третього стовпа базується на внесках країн-членів і керуються Європейською Радою відповідно до принципів субсидіарності. Отже, якщо Перший стовп має *прямий ефект* для національних регіональних політик (через обов'язковість регламентів і рішень ЄС), то Третій стовп має *опосередкований ефект* тому, що Директиви ЄС носять лише рекомендаційний характер для країн-членів і запроваджуються у відповідності до національних традицій та правових норм. [RAWLINSON and CORNWELL-KALLY, 1994].

Країни-члени ЄС мають *зміцнювати регіональну спроможність* (у сфері статистики, планування і програмування) з тим, щоби діяти *відповідно до Спільної регіональної політики та ефективно й результативно використовувати Структурні фонди і Фонд вирівнювання*.¹³ Слід виробити регіональну політику Європейського Союзу. Тоді як в ЄС не існує *універсальної моделі системи регіонального врядування*, деякі принципи регіональної демократії таки представляють нові виклики для національних урядів в країнах-кандидатах. Упровадження деяких з них, зокрема таких *принципів “Нового державного менеджменту”* в Європі, як результативність, ефективність, якість і належне врядування, створюють *нові виклики переважно для країн перехідного періоду* [ЕС, 2001; ЕІРА, 2000]. Національні уряди мають оцінити роль і функції регіонів у своїй системі державного управління та, в разі потреби, зміцнити регіональну владу шляхом делегування повноважень від національного уряду (через де-концентрацію або децентралізацію). Національні уряди мають також залучати місцеву владу (муніципалітети) до менеджменту суспільних послуг на регіональному і суб-регіональному рівнях (через інтеграцію). В Європейському

¹³ Брак регіональної спроможності до освоєння фондів ЄС є однією з причин чому ЄС запропонував, щоб країни-кандидати здійснювали керування Регіональною оперативною програмою на національному, а не на регіональному, рівні до 2006 року.

Союзи *регіональна демократія* прямо не регламентується тому, що вона належить до Третього стовпа, а отже підпадає під Політику внутрішніх справ і юстиції та здійснюється на основі національного законодавства згідно з принципами, закладеними в *acquis communautaire*. Кожна країна-член і країна-кандидат має дивитися на ширшу конструкцію Європи, на чому наголошує “Європейська хартія регіонального врядування” [EP, 1988; COR, 2000]. Розуміння ролі принципу субсидіарності в такій Регіональній хартії вимагає розуміння регіональної політики в Європейському Союзі [CCRE, 2002; EP, 2003].

Суттєві соціальні та економічні відмінності існують всередині ЄС. Різні регіональні спроможності складають головну структурну перепону для соціального/економічного вирівнювання. Існує більш ніж п’ятикратна різниця в доходах між регіонами Європи: дохід мешканців регіону Іперіос у Греції дорівнює 44% середнього доходу в регіонах Європи, тоді як в місті Лондоні він становив 224% середньоєвропейського доходу в 1998 р. [EUROSTAT, 1999]. Шість із 208 Європейських регіонів мають рівень доходів у 50% або менше від середнього по Європі, у той час як 158 з них входять до 25% регіонів з найвищими показниками. На національному рівні, у більшості країн-членів ЄС, існує двократна різниця між найрозвинутішими та найменш розвинутими регіонами [EC, 1996/1a]. Тож *головною метою Європейської регіональної політики* має стати зменшення нерівності в доходах через підсилення регіональної спроможності та конкурентноздатності.

Деякі внутрішні економічні структурні проблеми також створюють регіональні економічні виклики, оскільки певні галузі економіки, зокрема вугільна, металургійна, суднобудівна, текстильна та сільськогосподарська є типово регіональними. Перехід від непродуктивної промислової чи сільськогосподарської діяльності до більш інноваційних методів виробництва та надання послуг може справити великий вплив на розвиток конкретних регіонів. Тож, ще однією метою *Європейської регіональної політики* має бути *допомога (через субсидіарність) в координації внутрішніх регіональних політик*.

Як і у випадку регіональних відмінностей в рівнях доходів, національні відмінності також можуть знижувати солідарність. Разом із приєднанням до ЄС Греції, Іспанії та Португалії збільшилася поляризація рівнів добробуту (через відставання цих країн за рівнем ВВП). Вступ країн Центральної та Східної Європи також привів до визнання країнами-членами того факту, що економічна конвергенція буде під загрозою, якщо не посилити соціально-економічне вирівнювання. Отже, Маастрихтським Договором було створено Фонд згуртування. *Європейська регіональна політика включила питання соціально-економічного згуртування країн-членів та їх регіонів.*¹⁴

Структурна політика ЄС переймається застосуванням фінансових стимулів та координацією внутрішньої регіональної політики в країнах-членах. Європейська регіональна політика гармонізується з іншими спільними і спільнотовими політиками та сприяє впровадженню напрямів регіональної політики, зокрема Європейської конкурентної політики, за допомогою Структурних фондів та Регіональної державної допомоги для підтримки конкурентоспроможності. Починаючи з 2000 р. структурну політику ЄС було зосереджено на слабо розвинутих регіонах (з рівнем доходів, що складає менше 75% середнього показника в регіонах Європи), суб-регіонах з серйозними соціальними та економічними проблемами через загальні економічні та соціальні зміни (напр., у вугільній промисловості) та інших регіонах, які потребують розвитку людських ресурсів для зміцнення своєї спроможності у проблемних сферах та забезпечення соціально-економічного вирівнювання на регіональному рівні.¹⁵

¹⁴ Важливість такого згуртування була відмічена ще у Римському договорі, а пізніше була підкріплена створенням Європейського фонду регіонального розвитку та Комітету з регіональної політики.

¹⁵ Регламент Європейської Комісії 1260/1999 визначив малонаселені райони Фінляндії та Швеції, заморські департаменти Франції, Канарські острови, острови Лазурного берега та Мадейру як регіони, що потребують

Для досягнення поставлених цілей *Європейська структурна політика має здійснюватися за принципом субсидіарності* [Wallace and Young, 1997]. Діяльність місцевих, регіональних та національних урядів може бути замінена спільнотовою політикою, яка доповнює внутрішню регіональну політику, але при цьому має *обмежуватись принципом додатковості*. Додатковість передбачає, що Структурні фонди слід використовувати у випадках, коли ресурси замовників не повністю (а лише частково) покривають витрати на регіональні програми. За *принципом координації*, більше ніж один із Структурних фондів можна використати для фінансування тої самої програми.

Європейська структурна політика має узгоджуватися зі Спільнотовою концепцією підтримки (Community Supporting Framework — CSF). Концепція — це середньострокова угода між Європейською Комісією та урядами країн-членів, що охоплює питання галузевої та регіональної політики. Концепція спрямована на підтримку регіональної політики шляхом схвалення програми регіонального розвитку, розробленої на основі як горизонтальних (міжгалузевих), так і вертикальних (між органами влади різних рівнів) консультацій відповідно до *принципу партнерства*.¹⁶ Робочий аналіз впровадження Європейської структурної політики свідчить про те, що *регіональна політика прагне гармонізувати декілька спільнотових політик* і намагається досягти їх узгодженості (особливо щодо конкуренційної політики). Такої гармонізації можна досягти завдяки використанню Структурних фондів, а також державних субсидій чи фіскальних видатків.

Римський Договір передбачав підтримку спільної регіональної політики як таку, що узгоджується з принципами конкуренційної політики через допомогу мало розвиненим територіям чи регіонам з високим рівнем безробіття. *Такий принцип також може бути застосований у країнах-членах ЄС* — державні субсидії можуть надаватися як частина національної регіональної політики для підтримки регіонів, котрі відстають не лише за європейськими стандартами, але й за національними.¹⁷ Підтримка мало розвинених регіонів передбачає додаткові ресурси для сприяння створенню робочих місць та субсидій на поточні операційні витрати.¹⁸ Відповідно до Директиви Європейської Комісії 1998 року з питань національної допомоги регіональному розвитку, національна допомога може бути спрямована на депресивні регіони для підсилення їх конкурентоспроможності та створення робочих місць [ЕС, 1998].

Незважаючи на те, що пройшло п'ятнадцять років перехідного періоду від “державного соціалізму” до капіталізму та від “державного” до “ринкового” економічного зростання, в Угорщині питання демократичного врядування ще далеко не вирішені для кожного, хто намагається добре зрозуміти економічні, соціальні, політичні та територіальні процеси початку 21-го століття і помістити їх у контекст сучасних глобальних процесів трансформації. Статус Угорщини як країни перехідного — від бюрократичного до демократичного — періоду, як очікували, мав тривати ще десять років, а набуття повного членства в ЄС — ще від трьох до семи років. [CRS, 2005: 1-2.]

спеціальної уваги [ЕС, 1996/1c]. Регламент Європейської Комісії 1260/1999 виділив кошти для регіонів “у тяжкому стані”, які відзначаються високим рівнем безробіття, значним рівнем бідності, екологічними проблемами, високим рівнем злочинності та низьким рівнем освіти [ЕС, 1996/1c].

¹⁶ Регіональні програми також мають дотримуватися “принципу програмування”, що зобов'язує включати соціальні/економічні міркування, оцінку впливу на довкілля, а також міркування щодо програмної стратегії, цілей, заходів та ресурсів. Якщо ініціатором програми є орган місцевої або регіональної влади, слід також включати домовленості про спів-фінансування між національними та місцевими органами влади.

¹⁷ Див.: The European Court Reports, 1987 (4013 and 4042 cases).

¹⁸ Відповідно до правил Європейського суду, додаткові ресурси мають бути пропорційними до первісних інвестиційних витрат, а субсидії на операційні витрати — співвідноситися з принципом стійкого розвитку.

Стосовно попередніх етапів формування регіональної політики в Угорщині, можна підкреслити, що політичні, економічні та соціальні структури, якби нерозривно не були вони пов'язані, розвивалися своїм окремим шляхом. Так, *політична трансформація* в Угорщині відбулася у доволі короткий проміжок часу — всього за кілька років. За тим слідувала *економічна трансформація*, яку було здійснено у таких сферах: приватизація малого й середнього бізнесу, лібералізація цін, трансформація системи торгівлі та реформа фінансових інституцій.¹⁹ Там де спостерігалось відставання — це, головним чином, розвиток корпоративного врядування та конкурентної політики. Макроекономічні показники в Угорщині також були дуже нестійкими, що переважно проявлялося у фінансовому дисбалансі, затримці корпоративного зростання, важкодоступних кредитах, поширенні корупції та недорозвинутій інфраструктурі сервісу. Одні лише ці фактори відставання свідчать про те, що *соціальна трансформація* йшла значно позаду. Соціальна нерівність, переможці та переможені перехідного періоду залишаються домінуючою проблемою в Угорщині й на сьогодні. Скільки часу потрібно суспільству, щоб позбутися усіх проблем перехідного періоду та виробити нові *просторові форми*, кардинально відмінні від колишніх соціалістичних схем?

Змінена геополітична картина, тісніша інтеграція у дедалі глобалізованіший світ, потужніші міжнародні впливи та поява ринкової економіки — все це призвело до *збільшення регіональних нерівностей*. Регіональні нерівності є очевидними через нерівномірний розподіл ресурсів для розвитку. Такі нерівності означають, що люди, які мешкають у менш розвинутих регіонах, можуть потерпати від серйозних проблем: низької якості життя та суспільних послуг, низької соціальної мобільності тощо. Політична необхідність державного втручання задля пом'якшення ефекту просторових/територіальних нерівностей з дискримінаційними наслідками в ім'я соціальної солідарності, передусім в Європі, була проголошена ще на початку 20-го століття. *Регіональну політику* можна вважати свого роду коригуючим державним втручанням у спонтанні регіональні процеси, що спрямовано на зменшення регіональних нерівностей. [CRS, 2005: 18]

Отже, після політичних змін 1990 р., три основні фактори сильно вплинули на регіональний розвиток в Угорщині:

- перехід від переважно державної форми власності та планової економіки до приватизації та ринкової економіки;
- структурна і технологічна трансформація економіки з важкими соціальними наслідками;
- зростаючий тиск щодо необхідності адаптуватися до наслідків глобалізації та зовнішніх економічних впливів, зокрема до інтеграції в Європейський єдиний ринок.

Наслідки постсоціалістичного переходу та впливи глобальних змін співпали з фундаментальною трансформацією умов регіонального розвитку протягом останніх п'ятнадцяти років. *Процеси регіонального розвитку в Угорщині великою мірою були сформовані під міжнародними впливами*. Ефект тих впливів можна незначною мірою модифікувати національною регіональною політикою. Завдяки технологічному розвитку та стрімкій модернізації економічної структури місце розташування економічної діяльності стало більш гнучким. Відстані втратили своє колишнє вагоме значення, але кваліфікована робоча сила та привабливість суспільного середовища все ще залишаються важливими факторами місцезорозташування. Головні елементи економіки, що базується на знаннях вкорінені перева-

¹⁹ Згідно з дослідженням Європейського банку реконструкції та розвитку 2004 року 27-ми колишніх соціалістичних країн, Угорщина разом із Словаччиною та Польщею передували у макроекономічних процесах під час перехідного періоду [EBRD, 2004].

жно в регіональних та місцевих традиціях. Глобалізація змінила й роль місцевих традицій. Ті зміни привели до появи нових просторових форм (у першу чергу, регіонів та суб-регіонів) та переоцінки традиційних регіональних політик (головним чином, винайдення наново демократичного врядування і децентралізованої регіональної політики). Надалі, на наступних етапах формування результативної європейської регіональної політики, угорська політика регіонального розвитку має втручатись у дві важливі сфери:

- підвищення конкурентоспроможності громад і регіонів, інтегрованих у глобальну мережу;
- реінтеграція зв'язків громад у мережі та сприяння розвитку місцевих економік. [CRS, 2005: 27]

Наразі регіоналізація в Угорщині є неминучою не лише через зміни адміністративної системи чи через вступ до Європейського Союзу. Радше, ключовим є зростання угорської економіки, модернізація країни та майбутні позиції, що їх Угорщина та її регіон можуть зайняти в європейському територіальному поділі ринку праці. Ми були свідками того, що угорська держава була нездатна здійснити зміну парадигми влади впродовж всього 20-го століття; ані центральні, ані місцеві органи уряди не були зацікавлені ділитися владою і повноваженнями. Отже, різноманітні концепції децентралізації (які впроваджувались замість справжніх реформ) не досягли нічого більшого, окрім незначних модифікацій у масштабах перерозподілу. Фактично виникнення сучасної територіальної економічної структури можна уявити лише в повністю нових рамках, і цими територіальними рамками може бути тільки регіон (замість округу чи іншої одиниці), організований навколо потужних міських центрів, наділений політичними повноваженнями і такий що має власні інституції та фінансову самостійність. *Розмір сьогоднішніх регіонів країн ЦСЄ для потреб планування і статистики відповідає європейським стандартам; вони спроможні як перебирати на себе нові функціональні повноваження, так і використовувати систему розподілу фінансових потоків з тим, щоб забезпечити модернізацію регіональної політики і врядування в Угорщині.* [CRS, 2005: 61]

3. Оцінка законодавчого забезпечення регіональної політики і регіонального розвитку

З огляду на основні цілі Проекту РВР при розгляді ситуації в Угорщині варто навести приклад децентралізації у рамках вироблення *регіональної політики* протягом 1996–2006 років. Його можна використати як досвід для інших країн ЦСЄ, аби досягти більш результативної та конкурентноздатної децентралізованої системи на основі принципів Європейської регіональної політики (субсидіарність, децентралізація, партнерство, солідарність, координація та інтеграція державної політики), а також знайти відповіді на виклики *модернізації державного управління* на основі принципів “належного врядування”.²⁰

Питання має два фундаментальні виміри: перший — це тип (орган самоврядування та/чи державного управління) та розмір (округ та/чи регіон) проміжного рівня сучасної системи державного управління Угорщини в контексті умов вступу до ЄС: другий — це соціально-політичне середовище планів модернізації, особливо територіально обумовлені засади місцевих і парламентських виборчих систем. (Див. Схему 1. Система державного управління в Угорщині).

²⁰ Цей розділ дослідження ситуації в Угорщині базований на таких основних спільних дослідженнях Світового Банку та Офісу Прем'єр-міністра Угорщини 2001 р.: WORLD BANK – PMO'S OF HUNGARY, 2001/a та 2001/b.

Сюди вставити схему 1

СХЕМА 1. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УГОРЩИНІ

В Європейському Союзі територіальні одиниці регіонального рівня виконують подвійну функцію: допомагають зменшувати нерівності на регіональному рівні, сприяють розвитку відсталих регіонів та підвищенню їх конкурентоспроможності, а також залагоджувати питання повноважень між органами центральної і місцевої (напр., муніципальної) влади, організувати надання послуг на регіональному рівні та зменшувати нерівності між місцевими територіальними одиницями.

3.1. Регулювання політики регіонального розвитку відповідно до принципів Європейської регіональної політики

Первинне законодавство ЄС щодо регіональної політики є менш впливовим порівняно зі вторинними законодавчими нормами та *acquis communautaire* [PRECHAL, 1995]. Європейська регіональна політика закладає багато принципів і вимог, що їх слід адаптувати до національних регіональних політик країн-кандидатів. *Ключових принципів* є чотири: субсидіарність, децентралізація, партнерство та відкритість/залучення.

Субсидіарність передбачає самостійність та відповідальність керівництва місцевих громад у здійсненні своїх повноважень шляхом використання власних ресурсів та звертання по допомогу до національної влади, коли місцевих ресурсів недостатньо. Принцип субсидіарності застосовується не тільки у стосунках між ЄС і країнами-членами, але й між національними та місцевими/регіональними урядами [ЕС, 2001]. За принципом субсидіарності національні уряди мають децентралізувати повноваження щодо прийняття рішень та посилити спроможність місцевих/регіональних виробників політики. Принцип субсидіарності сприяє розвитку керівників як регіональних, так і центральних органів влади, що мають визначати національні пріоритети та забезпечувати дотримання національної регіональної політики з боку місцевих/регіональних виробників політики. На відміну від командно-адміністративної системи, коли керівники центральних органів влади виробляли політику замість місцевих/регіональних керівників, центральний уряд має співпрацювати з виробниками політики на місцевому/регіональному рівні — так само, як європейські інституції мусять співпрацювати з національними урядами згідно з принципом субсидіарності [CRAM, 1997].

Принцип *децентралізації* тісно пов'язаний з принципом субсидіарності; його можна застосовувати у сферах, де завдання на місцевому/регіональному рівні виконуються не ефективно, або й зовсім не виконуються (що вимагає нагляду з вищого рівня). Децентралізація передбачає делегування повноважень, водночас сприяючи ефективності витрачання коштів та співпраці. Децентралізація також потребує участі громадян у процесі вироблення і прийняття рішень на всіх рівнях врядування, у тому числі й на рівні ЄС [Wallace and Young, 1997]. Рішення ухвалюють на тому рівні, де виникла проблема, зважаючи на збереження необхідного балансу між принципами децентралізації та самостійності.

Принцип *партнерства* передбачає вироблення політики на регіональному рівні за широкої участі стейкхолдерів (Kirchner, 1992). Повноваження та відповідальність за програми регіонального розвитку поділені між національними та місцевими/регіональними органами влади, а також між державним і приватним/громадським секторами. Принцип партнерства слід також застосовувати до програмування і планування регіонального розвитку, а легітимність та ефективність програм регіонального розвитку потребує підходу “знизу — вгору” [CRAM, 1997].

Принцип *відкритості* забезпечує прозорість і підзвітність процесу вироблення політики регіонального розвитку, особливо стосовно перерозподілу ресурсів. *Принцип залучення* може допомогти при плануванні та програмуванні місцевого розвитку, якщо збільшити представництво стейкхолдерів в органах, що приймають рішення [Wallace and

Young, 1997]. Обидва ці принципи спрямовані на механізми залучення до процесу розроблення і ухвалення рішень, зокрема щодо перерозподілу ресурсів регіонального розвитку. Принципи відкритості та залучення є особливо важливими для ефективного й результативного регіонального розвитку тому, що вони сприяють залученню місцевих/регіональних ресурсів та розвитку “соціального капіталу”, необхідного для його успішного впровадження. Просторове планування та програмування регіонального розвитку слід регулювати правовими нормами відповідно до цих принципів та місцевих/регіональних традицій і обставин, водночас забезпечуючи права громадян та місцевих громад брати участь у роботі інституцій регіонального розвитку та прийнятті рішень.

В Угорщині найфундаментальнішим законодавчим актом, що закладає основи політики регіонального розвитку, є *Закон про регіональний розвиток та просторове планування*, ухвалений Парламентом у 1996 році. Його положення забезпечують створення спеціальних інституцій регіонального розвитку за принципами корпоративного врядування. *В Угорщині чинні правові норми забезпечують законодавчу підтримку виробленню регіональної політики та регіональному розвитку. Закон про регіональний розвиток та просторове планування (XXI/1996 р.) абсолютно відповідає принципам Європейської регіональної політики [OECD, 2000].*

3.2. Територіальна система статистики, що відповідає класифікації N.U.T.S. Європейського Союзу

Зменшення нерівностей розвитку на місцевому рівні визначено як одне із завдань у Римському Договорі 1987 р.; ті ж самі засадничі принципи були ще раз наголошені у Маастрихтському Договорі 1991 р., який висунув рекомендації організувати новий регіональний фонд для розвитку транспортної інфраструктури, яка б сприяла згуртуванню країн ЄС та розв’язанню проблем довкілля. У зв’язку з цим ЄС розробив універсальну регіональну статистичну систему класифікації, яка є найбільш придатним інструментом для оцінювання регіональних проблем і рівня регіональної економічної спроможності на теренах ЄС.

Номенклатура територіальних одиниць для статистики (скорочено, N.U.T.S. — the Nomenclature of Territorial Units for Statistics) була розроблена і запроваджена Агенцією статистики ЄС — ЄВРОСТАТ (EUROSTAT) понад 30 років тому з метою введення єдиною уніфікованою класифікації територіальних одиниць у системи статистичної звітності Європейського Союзу. Класифікація NUTS використовується на законодавчому рівні Європейської Спільноти з 1988 р., але тільки в 2003 р., після трирічної підготовки, новий Регламент Європейського Парламенту та Ради Європи ввів у дію систему класифікації NUTS. З 1 травня 2004 р. регіони десяти нових країн-членів ЄС були додані до системи класифікації NUTS. Надзвичайно важлива ціль, яка закладена у Регламенті, полягає в якомога рівнішому регулюванні неминучого процесу змін в адміністративних структурах країн-членів з тим, щоб мінімізувати вплив таких змін на доступність та можливість порівняння регіональних статистичних даних.

Для потреб статистичного аналізу і з метою спрощення процесу збирання, зведення та розповсюдження порівнюваних статичних даних країни-члени ЄС мають уніфіковану схему територіального поділу (NUTS). Це п’ятирівнева ієрархічна система класифікації, що включає три регіональні рівні (NUTS 1 — 3) і два місцеві (NUTS 4 — 5). *Країни-члени мусять обов’язково запровадити регіональну систему, а місцеву — на добровільних засадах.*

Загалом в ЄС рівні NUTS пов’язані з чисельністю населення в адміністративно-територіальних одиницях:

NUTS I — від 3 000 000 до 7 000 000

NUTS II — від 800 000 до 3 000 000

NUTS III — від 150 000 до 800 000

Нижче за NUTS III на більш деталізованому рівні розташовані “місцеві адміністративні одиниці” (Local Administrative Units — LAU), які не підпадають під конкретне регулювання системи NUTS.

У цілому територіальні одиниці визначаються в межах чинних *адміністративних одиниць* країн-членів ЄС. “Адміністративна одиниця” означає географічну територію, яка належить до юрисдикції тієї чи іншої адміністрації і на якій мають силу відповідні адміністративні рішення і реалізуються напрями політики відповідно до чинних законодавчих та інституційних рамок країни-члена ЄС. Якщо країна-член ЄС не має на відповідному рівні адміністративних одиниць адекватного розміру, такий рівень встановлюють шляхом об’єднання необхідної кількості менших сусідніх адміністративних одиниць. Ті одиниці, що утворюються внаслідок такого об’єднання, мають назву “неадміністративні одиниці”.

NUTS утворює базу для виконання регіональних економічних розрахунків і регіональної економічної статистики при аналізі економічних і соціальних явищ.

В Угорщині Законом XXI/1996 та Резолюцією Парламенту 35/1998. (III.20.) “Про концепцію регіонального розвитку в Угорщині” були створені територіальні одиниці для потреб планування і статистики, які відповідають системі NUTS, затвердженій ЄВРО-СТАТОМ, на основі звіту Центрального статистичного офісу (ЦСО). Угорщина запровадила класифікацію NUTS ще до вступу в ЄС, і тепер, після змін на рівні NUTS I (до того на цьому рівні була лише одна одиниця — ціла країна), адміністративно-територіальний поділ виглядає таким чином:

NUTS I — макро-регіони (3)	"неадміністративні одиниці".
NUTS II — регіони (7)	"неадміністративні одиниці"
NUTS III — області та столичне місто (19+1)	адміністративні одиниці
NUTS IV — мікро-регіони (168)	"неадміністративні одиниці"
NUTS V — муніципалітети (3144)	адміністративні одиниці

Наразі Європейська Комісія умовно приймає існуючий територіальний поділ Угорщини за рівнями NUTS. У політиці регіонального розвитку ЄС найбільш важливим є рівень NUTS II, оскільки саме на цьому рівні відбувається програмування і освоєння структурних фондів у межах виконання Цілі 1. Цей момент є дуже важливим і для Угорщини при отриманні щонайширшої підтримки ЄС для регіонального розвитку.

Отже, в Угорщині країна та регіон є регіональними одиницями для планування і статистики, і саме вони також стануть фондоотримуючими категоріями як одиниці для цільових субсидій після вступу до ЄС.²¹ Програма PHARE у своїй стратегії щодо країн 1999 року підтримувала регіональний розвиток і регіональні програми у чотирьох пілотних регіонах (на рівні NUTS II), іншими словами ЄС уже сприйняв регіони як фондоотримуючі категорії ще перед вступом Угорщини, як і в програмах 1995 року, коли ЄС підтримував розвиток області Borsod-Abaúj-Zemplén як регіону, що потребував індустріальної реструктуризації (рівень NUTS III).

²¹ Слід зазначити, що регіональні гранти, які склали близько 73% структурних фондів у 1999 році, спрямовані на територіальні одиниці рівня NUTS II; а такі спеціальні регіони, що потребують індустріальної реструктуризації та сільськогосподарські регіони, тобто територіальні одиниці рівнів NUTS II та NUTS III, могли розраховувати на частку приблизно до 8% структурних фондів.

На майбутнє можна обґрунтовано вважати пріоритетним регіональний рівень (NUTS II) як основну одиницю середнього рівня системи планування/статистики, водночас залишаючи обласний рівень (NUTS III) як одиницю для планування/статистики. Окрім того, проектування і запровадження мікро-регіонального рівня (NUTS IV) є також важливим, оскільки такі мікро-регіони можна трактувати як важливі фондоотримуючі територіальні одиниці для планування/статистики. (У цьому плані, доброю основою є резолюція Парламенту про створення регіонів як одиниць для планування/статистики та рішення ЦСО про делімітацію мікро-регіонів.)

3.3. Система просторового планування і розвитку

В Європейському Союзі політика просторового планування розглядається як важлива складова політики соціально-економічного розвитку як усієї Спільноти, так і окремих країн-членів. Основним документом Європейського Союзу щодо просторового розвитку є *Європейська концепція просторового розвитку (European Spatial Development Perspective — ESDP) 1998 року, яка закладає базу для відповідних документів країн-членів щодо просторового планування і визначення національних пріоритетів соціально-економічного розвитку*. ESDP визначає рамки для розроблення та впровадження політики з метою покращання координації секторальної політики Спільноти, яка в свою чергу має суттєвий вплив на просторовий вимір розвитку. Цей документ було розроблено, оскільки на підставі попередніх досліджень було визначено, що країни-члени при проведенні певних заходів доповнюють одна одну, і найкращим варіантом буде спрямування спільного досвіду та зусиль на досягнення спільних цілей просторового розвитку. Це є міждержавний документ, який має настановний, а не обов'язковий до виконання статус. Згідно з принципом субсидіарності документ застосовують на найбільш відповідному рівні та у найприйнятнішій формі для різних сторін, які задіяні у просторовому розвитку. Політика просторового розвитку має на меті забезпечити збалансований та стійкий розвиток на території ЄС відповідно до основних цілей політики Спільноти, а саме: економічне та соціальне згуртування/вирівнювання, конкурентоспроможність економіки, що ґрунтується на знаннях, у поєднанні з принципами стійкого розвитку і збереженням різноманітних природних та культурних ресурсів.

ESDP була також джерелом ідей для основного документу Угорщини щодо планування просторового розвитку — Концепції національної просторової політики (National Spatial Policy Concept — NSPC), ухваленої Парламентом у 1998 р. на середньостроковий період планування до 2004 р. Основним завданням політики просторового менеджменту є створення сприятливих умов для соціально-економічного розвитку країни шляхом створення відповідної просторової структури. Таким чином, головною метою NSPC є прискорення розвитку Угорщини та водночас сприяння входженню країни до глобальної та європейської соціально-економічних систем, допомагаючи тим самим мінімізувати цивілізаційне відставання країни у порівнянні з країнами Західної Європи. Простір Угорщини має бути відкритим, конкурентним, інноваційним, результативним і, перш за все, екологічно чистим, диверсифікованим і політично децентралізованим. Найбільш динамічним елементом простору Угорщини повинні стати райони великих міст (метрополій), які відіграватимуть найважливішу роль у підвищенні конкурентоспроможності угорської економіки в європейських і світових масштабах.

Принципи формування простору Угорщини, визначені у Концепції (NSPC), повинні мати істотний вплив на державну політику регіонального розвитку. *Згідно законодавства місцеві органи влади не мають жодних зобов'язань готувати просторові плани для своїх регіонів, а всі вони на сьогодні формально мають такі плани*. Отже, регіональні просторові плани різняться від регіону до регіону, мають різне відношення до NSPC і ESDP. Є також проблема з чітко визначеною методологією застосування просторових планів у процесі підготовки регіональних стратегій і програм.

Нова Концепція регіонального розвитку Угорщини була ухвалена Парламентом наприкінці 2005 р. на довгостроковий період планування — до 2020 р. Нова просторова стратегія Угорщини спрямована на розвиток поліцентричної системи міст та “стовпів регіонального зростання” і стійкої структури громад з “динамічною мережею поселень”, що приводить до вирівнювання диспропорцій між міськими та сільськими районами, а з тим до скорочення значної різниці між рівнями якості життя в сільській і міській місцевості. Створення інтегрованої транспортної системи має сприяти розвитку поліцентричної системи.

У майбутньому, особливо під час нового періоду програмування на 2007–2013 рр., має з’явитися нова методологія застосування просторових планів або документів, затверджених на різних рівнях — внутрішніх чи європейських регіонів, у процесі підготовки соціально-економічних стратегій, планів і програм. Такі плани мусять враховувати той факт, що соціально-економічна активність концентрується у місцях, які найбільш сприятливі для економічного розвитку. Це цілком співзвучно з головними ідеями так званої Лісабонської стратегії, що наголошує на необхідності прискорення економічного та технологічного розвитку. Постійна поляризація простору Угорщини може бути нівельована за рахунок:

- *концентрації* соціально-економічної активності у ретельно вибраних (завдяки просторовому плануванню) місцях та зонах у відповідності до об’єктивно встановлених механізмів функціонування ринкової економіки;
- *збалансування* історично сформованих диспропорцій у рівні економічного розвитку країни, де роль регіональної політики та політики на місцевому рівні була знижена;
- *створення* відповідних просторових умов, що сприяло б прискоренню розвитку країни у відповідності до європейських параметрів, і надавало можливість усім громадянам *брати участь* у цивілізаційних процесах сучасного світу.

У підсумку варто підкреслити, що *просторовий вимір процесу згуртування нещодавно став одним із завдань Європейської регіональної політики*. Він повинен мати значення і для всіх країн-членів ЄС, включно з Угорщиною. Результативна просторова політика є передумовою результативної регіональної політики, яка досягає поставлених цілей в Угорщині. Таким чином, існуючий слабкий зв’язок між національною політикою просторового менеджменту та регіональними планами просторового менеджменту повинен бути виправлений протягом наступного періоду програмування в ЄС на 2007–2013 рр. у повній відповідності до Європейської концепції просторового розвитку.

4. Інституціональні рамки регіональної політики та розвитку

Не існує *загальноєвропейських вимог* — окрім дотримання загальних принципів — стосовно інституцій та змісту регіональних програм. Натомість регіональна політика має відповідати таким принципам, як комплексність, координація, співпраця та системність.

Регіональна політика мусить бути “*комплексною*” у тому сенсі, що має бути розвинута система структурних інструментів політики та зв’язків з державними інституціями. Якщо галузеві політики не зважають на територіальні аспекти або інструменти та інституції регіональної політики відокремлені від ширшої системи, цілі регіональної політики можуть бути реалізовані або неефективно, або й зовсім не реалізовані. Без комплексності регіонального програмування і розвитку не можна досягти намічених цілей регіональної політики. Отже, всі владні органи на місцевому, регіональному, національному та європейському рівнях мусять враховувати регіональний аспект в загальноекономічних та стратегічних галузевих рішеннях.

Сюди вставити схему 2

СХЕМА 2. ІНСТИТУЦІЇ З ПИТАНЬ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УГОРЩИНІ

Успішність регіональної політики більшою мірою залежить від *координації* та *концентрації* діяльності стейкхолдерів і використання ресурсів для колективно визначених цілей. Дотримання принципу партнерства, вертикальної та горизонтальної координації (та співпраці між ключовими гравцями у певних питаннях регіонального розвитку) підсилює аспект регіональної політики, особливо, в регулюванні, перерозподілі ресурсів, наданні послуг та економічному розвитку. Отже, така координація застосовна тільки для галузевого та загальноекономічного планування та для перерозподілу державної допомоги. Державне управління мусить також інкорпорувати регіональну політику в свої системи охорони довкілля, розвитку людських ресурсів та територіальної інформації. *Системність* вимагає, щоб регіональна політика базувалась на програмах, які відповідають визначеним потребам та оцінювалась на основі вибору інструментів територіальними адміністраціями. Системність також передбачає, що фінансова підтримка має надаватися тільки тоді, коли проекти узгоджуються з багаторічною програмою регіонального розвитку.

Втім, все ще залишається нерозв'язаним питання, чи система планування/статистики має або повинна мати еквівалентну систему на рівні державного управління та/або місцевого самоврядування (див. схему 2).

За чинної конституційної системи в Угорщині тільки муніципальний (NUTS V) та обласний (NUTS III) рівні є самоврядними та державними адміністративними одиницями. За таких обставин, області мають обґрунтоване право подаватися на участь в Асамблеї Європейських регіонів (Assembly of European Regions — AER) згідно з їх регіональним статутом; фактично кожна область Угорщини є членом Асамблеї. Слід відзначити, що навіть в ЄС самоврядні/ державно-адміністративні одиниці не були сформовані на кожному рівні NUTS. Однак також слід відзначити, що, приміром, Португалія і Греція (це для нас важливо з огляду на те, що вони отримують великий обсяг субсидій) мають державно-адміністративні одиниці на кожному рівні, тоді як рівень NUTS III (адміністративні одиниці з обраними органами самоврядування) присутній у кожній країні, окрім Бельгії.

Втім, макро-регіони рівня NUTS III є не лише фондоотрмуючими категоріями, але й також часто місцем реалізації державних повноважень з питань економічного розвитку, інновацій, політики зайнятості, розвитку інфраструктури і охорони довкілля та інструментами для підвищення регіональної конкурентоспроможності. Це не обов'язково потребує трансформації адміністративно-територіальних одиниць у формат самоврядних/державно-адміністративних регіонів (прикладом тут є Німеччина і Велика Британія), але це є бажаним кроком.²²

З огляду на це *Угорщина також не повинна обов'язково створювати асамблеї самоврядного типу в регіонах*, але це може бути однією з цілей у процесі перегляду конституційних повноважень, а чинна інституційна система регіонального розвитку може забезпечити регіональну базу для програмування і розміщення державних бюджетних коштів (або потенційних міжнародних фондів).

Втім, *регіони безумовно повинні бути утворені як одиниці державного управління*. Це обумовлюється необхідністю створення моніторингової системи за вимогами ЄС, а також децентралізацією та оптимальною організацією адміністрування державних функцій. Функції державного управління можуть бути переглянуті в контексті побудови сучасної системи державного управління у напрямі перерозподілу деяких міністерських функцій, які здійснюються на обласному/районному рівні (найбільш для цього придатні), та передачі їх

²² Такий крок було зроблено у Швеції у 2001 р. як пілотний проект, що охоплював один регіон з метою обрання представницьких органів трьох областей/округів на місцевих виборах з тим, щоб потім поступово поширити таку практику на інші територіальні округи.

регіональним самоврядним органам, а також організації виконання решти завдань на регіональному рівні. Відповідно до положень Постанови Уряду 193/1998 (XI.11.) функції на регіональному рівні можуть координуватися офісами державної адміністрації, які підпорядковані Офісу Прем'єр-міністра; завданнями цих офісів є, зокрема, регіональна координація питань, що виходять за межі кордонів/компетенцій областей чи столичного міста. (Іншими словами, для регіонального упорядкування територіальних компетенцій деконцентрованих структур державного управління та утворення адміністративних регіонів, регулювання на урядовому рівні у формі постанов уряду є адекватним і достатнім; рішення парламенту тут не потрібні.)

До формування самоврядних регіонів, визначених в Конституції (що передбачає значно більший рівень політичного та соціального консенсусу), область може залишати за собою самоврядну функцію; деякі завдання можуть бути навіть делеговані області державними деконцентрованими органами. Водночас область може також здійснювати свою функцію регіонального вирівнювання та регіонального самоврядування за розумного розподілу роботи між адміністративними органами та структурами регіонального розвитку.

Проте, для здійснення функції самоврядування область повинна мати власні ресурси (приміром, місцеві податки, якими можна розпоряджатися), а також чітко визначені обов'язкові завдання регіонального самоврядування, що супроводжуються нормативними державними субсидіями. Це можна забезпечити у рамках так званої реформи державного управління і державних фінансів (що розпочалася, але ще не завершилася) в координації з Офісом Прем'єр-міністра та в комбінації з подальшим розширенням завдань і фінансуванням державного сектору; для цього рішень уряду буде достатньо; можна також залучати об'єднання муніципалітетів, міжнародних спонсорів — такі організації, як Канадська агенція міжнародного розвитку (CIDA), Світовий банк, Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), Фонд Ноу-Хау (Know How Fund).

У регіональні політиці треба зробити правильний розподіл функцій між областю та регіоном, що може також стати основою для державної політики субсидій. У довгостроковій перспективі область могла б виконувати функцію вирівнювання між населеними пунктами і мікро-регіонами²³, підтримки місцевого малого і середнього бізнесу та сприяння місцевому економічному розвитку і зайнятості (для цього створений обласний фонд регіонального розвитку, який також підконтрольний обласним радам з регіонального розвитку).

Такі державні функції, як питання субсидій на великомасштабні програми економічного розвитку, загальної зайнятості, проекти розвитку інфраструктури або охорони довкілля, а також міжрегіональних відносин, можна делегувати на регіональний рівень. Це має супроводжуватися через інституційну систему регіонального розвитку (в якій, на основі партнерства, беруть участь області, державні агенції та торговельні палати) певними державними субсидіями, що мають бути децентралізовані, а також коштами міжнародних організацій. Очевидно, що з цією метою повинні бути обов'язково утворені 7 регіонів для потреб планування і статистики, як визначено в Національній концепції регіонального розвитку, ради з регіонального розвитку та їх виконавчі організації. На базі офісів державної адміністрації має бути запроваджена регіональна система моніторингу для оцінки і контролю за діяльністю тих інституцій і використанням виділених їм коштів.

²³ Саме для цього призначені регіональні фонди вирівнювання та цільові децентралізовані фонди; вони знаходяться у розпорядженні обласної ради з регіонального розвитку, її очолює голова обласної ради, але членами ради є також представники міст з обласними правами та органів самоврядування мікро-регіонів.

У регіональному контексті спеціальної уваги вимагають функціональні зв'язки між областями та мікро-регіонами. Мікро-регіони, з одного боку, можуть бути прекрасною базою для диференційованого застосування інструментів регіональної політики²⁴, для здійснення функцій обласного вирівнювання та раціонального (концентрованого і координованого) розміщення державних субсидій. З іншого боку, вони також можуть бути базою для виконання завдань місцевої влади через асоціації та надання суспільних послуг і виконання завдань місцевої державної адміністрації на районному рівні у більш раціональний, результативний і дешевший спосіб (це відповідає в одному з елементів сучасній версії концепції “місто-область”).

У цьому контексті можна зробити розумний розподіл функцій і завдань між регіональними одиницями; система фінансування і державних субсидій та структура державного управління також можуть бути відповідним чином скориговані під контролем уряду.

Сучасна система державного управління все більше потребує більш раціонального фінансування адміністративних структур мікро-регіонів (міських центрів), як і (або потенційно поступово замість) областей. А виконання муніципальних завдань асоціаціями міст, державне стимулювання такого підходу та утворення адміністративних регіонів (а потім поступово й самоврядних регіонів) потребує політичної бази як на місцевому рівні, так й у Парламенті. Для цього бажано і, можливо, потрібно, у майбутньому переглянути елементи виборчої системи.

Асоціація мікро-регіонального (районного) рівня місцевого самоврядування може бути створена в один із таких двох способів:

Варіант ‘А’: у відповідності до закону, що робить необхідним вносити поправки до Конституції. Перевага цього варіанту полягає в тому, що в законодавчому порядку буде створена єдина багатоцільова асоціація в кожній територіальній одиниці районного рівня, гарантуючи національне розповсюдження і стабільність, членство без дублювання та уніфікований набір технічних критеріїв і системи фінансування.

Варіант ‘Б’: на основі рішень муніципальних органів влади. Недолік цього варіанту — брак можливості автоматично забезпечити національне однорідне розповсюдження, що в цьому разі може бути досягнуто лише з часом, у результаті відповідного стимулювання. Перевага — це те, що місцеві органи влади матимуть вибір, що забезпечить вищий рівень сприйняття системи районними територіальними одиницями. Така форма асоціації може бути заснована без внесення поправок до законодавства і потребуватиме лише простої більшості голосів у Парламенті.

У той же час територіальні одиниці районного рівня можуть також функціонувати як рівні адміністрування бізнесу в першій інстанції державної адміністрації. Знову ж таки, є два можливих варіанта організаційної структури для досягнення цієї мети:

Варіант ‘А’: державні адміністративні завдання районних територіальних одиниць виконують районні адміністрації, підпорядковані регіональним офісам державного управління, що мають власні компетенції і владні повноваження. Перевага цього варіанта в тому, що завдання і питання місцевого самоврядування та державної адміністрації розмежовані на районному рівні ще й в організаційному плані, якість та результативність надання адміністративних послуг можна підвищити, застосування і забезпечення виконання законодавства та здійснення державного врядування можуть бути значно більше гармонізо-

²⁴ 88 з 150 мікро-регіонів як одиниці для планування/статистики є цільовими категоріями регіональної політики у той чи інший спосіб відповідно до стандартів ЄС. Центральний уряд прийняв рішення щодо кількості мікро-регіонів 19 листопада 2003 р., а новий закон (травень 2004 р.) встановив 168 мікро-регіонів замість колишніх 150.

вані. Деякі функції, що їх здійснюють певні деконцентровані органи, можуть також бути інтегровані в одному регіональному офісі державного управління. Недолік варіанта — необхідність виділення додаткових ресурсів на створення нових офісів.

Варіант 'Б': в організаційну структуру районних державних адміністрацій може також входити виконавчий орган глави (мера) муніципальної влади, що є центром відповідної районної територіальної одиниці. У цьому випадку компетенції та повноваження покладаються на нотаріальні органи. Непотрібно створювати нових структур; необхідні спроможності будуть інтегровані у виконавчому органі муніципальної влади центрального міста районної територіальної одиниці. У такій ситуації регулювання правового статусу відповідних нотаріальних органів мають бути скориговані таким чином, щоб забезпечити застосування повноважень по виконанню державних адміністративних завдань, а це вимагає внесення поправок до Закону про місцеве самоврядування. Перевага такого підходу полягає в тому, що організаційна структура передбачає простий і знайомий регламент діяльності та з меншими витратами, порівняно з варіантом 'А'. Роль центральних муніципалітетів районних територіальних одиниць зростатиме завдяки новим отриманим владним повноваженням. Недолік цього варіанту — він не дозволяє розмежувати питання державного адміністрування і місцевого самоврядування та уніфікувати здійснення державного врядування. Центральні муніципалітети районних одиниць набуватимуть більшого впливу (порівняно з іншими) у процесі вироблення і прийняття рішень та їх впровадження.

Міжнародний досвід у цій сфері розвитку засвідчує, що оптимального використання ресурсів можна найкраще досягти на рівні територіальних та господарських одиниць, що дають розуміння ширшої перспективи. В оптимальному розмірі території можна досягти пропорційної концентрації та розумного розподілу матеріальних, інтелектуальних та інформаційних ресурсів, що дозволить якнайефективніше поліпшити виконання суспільних обов'язків. Подальший економічний розвиток також залежить від поширення інноваційної економічної діяльності та ресурсів по всій країні.

Багатополярна господарська просторова структура відкриває можливості для місцевих ініціатив і закладає фундамент для розвитку мереж регіональної економічної співпраці. Регіони можуть забезпечити адекватні інституційні рамки для такого процесу, що з часом дозволить їм взяти на себе більше число функцій, та ієрархічно їх впорядкувати.

Регіони в Угорщині виконують, головним чином, функцію просторового розвитку, що демонструє обмежене використання вигід регіональної системи. Окрім просторового розвитку, регіони мають розвинути в найвпливовіших територіальних учасників економічного розвитку, планування, координації та отримання допомоги ЄС. Вони мають готувати фахівців з програмування регіонального використання структурних фондів підтримки, виконувати завдання співфінансування, сприяти винайденню та залученню додаткових ресурсів з метою просування регіонального розвитку та брати участь у контролюванні використання коштів.

Регіони розвитку з поступово розширюваними функціями у межах регіонів просторового розвитку можуть набути відповідних спроможностей для надання галузевих послуг, що потребуватиме посилення регіональної організації — розвитку регіональних систем надання послуг у сфері охорони здоров'я, орієнтованої на обслуговування пацієнтів, освіти, охорони довкілля, утилізації відходів, захисту проти катастроф тощо.

Обсяги компетенцій органів територіальної державної адміністрації мають бути приведені у відповідність з функціями регіонів розвитку. Регіональні структури державного управління мають бути утворені на базі обласних офісів державної адміністрації в якості їх юридичних наступників. Регіональні офіси державного управління виконуватимуть великий перелік завдань територіального державного адміністрування в інтегрований спосіб

і в рамках гармонізованої організаційної структури (ІТ, дистанційне навчання, суспільні послуги, адміністрування тощо). У цьому процесі належну увагу треба приділити функціональним вимогам до виконання завдань, що надалі потребуватиме створення окремих організаційних структур під безпосереднім і не лише технічним керівництвом міністерств. *Регіональний офіс державного управління*, тим не менше, координує діяльність центрально-підпорядкованих органів територіальної державної адміністрації, що дехто вважає як виняткові повноваження.

Уряд ставить стратегічну мету — утворити регіони з представницькими органами влади, що стане належним завершенням процесу модернізації. Така категорія самоврядних регіонів сформує вищий, ніж область рівень у системі державної влади — територіальне місцеве врядування з широким обсягом владних повноважень, сфер компетенції та значними бюджетними ресурсами.

Створення регіональних органів самоврядування перегруповує обсяг повноважень і сфер компетенції завдяки делегуванню багатьох функцій міністерств та інших центральних відомств державної адміністрації регіонам, тобто, це передбачає широкий спектр заходів децентралізації. Інституціоналізація регіонального врядування фундаментально змінює встановлений порядок здійснення державних владних повноважень. Така трансформація призводить до кількісної й якісної перебудови системи організації влади. Міністерства отримують можливість зосередитися на завданнях стратегічного розвитку, законотворення та інших функціях, що в результаті зміцнить роль Угорщини як держави-члена ЄС.

Децентралізація владних повноважень потребує перегляду обсягу функцій і сфер компетенції державних органів.

- Завдяки децентралізації міністерства виконуватимуть тільки найсуттєвіші функції (стратегічний розвиток, підготовка законодавчих актів, планування бюджету, завдання, що впливають з членства Угорщини в ЄС, вироблення державної політики, політика розвитку людських ресурсів, управління та контроль).
- Завдяки набуттю Угорщиною членства в ЄС, на міністерства покладається суттєво більший обсяг завдань, які вони мають виконувати на базі наявних ресурсів; це також обумовлює необхідність скорочення — децентралізації — функцій і завдань центральної влади.
- Завдяки делегуванню певних функцій окремим організаціям, підпорядкованим міністерствам, виконавча діяльність міністерств буде вдосконалена.

На державні установи програма модернізації впливатиме тільки у зв'язку з розширенням суспільних послуг, що їх надаватиме місцева та регіональна влада. Пропозиції щодо вдосконалення ефективності системи державного управління в цілому можна розробляти на основі результатів окремого функціонального обстеження.

У результаті модернізації системи державного управління *територіальні одиниці нижче обласного рівня* отримають можливість більш адекватного, координованого та економного виконання функцій, що дає змогу зосередити їхні ресурси на виконанні завдань, які дійсно спрямовані на задоволення місцевих потреб, а вигоди модернізації відчують усі громадяни.

У *регіонах* рішення прийматимуться на рівні, наближеному до тих людей, кого вони стосуватимуться, що збільшить прозорість процесу їх вироблення. Централізоване виконання завдань забезпечить скоординоване впровадження проектів розвитку; більш дієве сприяння місцевим ініціативам водночас із підвищенням відповідальності сприятиме кращому використанню наявних ресурсів. Більше того, буде розширено простір для маневру, щоб узгоджувати соціальні й економічні інтереси.

Модернізована система державного управління сприятиме конкурентоспроможності Угорщини в Європі. Підвищення стандартів послуг і дослідження та ретельно сплановане використання соціальних можливостей забезпечать вищий рівень життя для місцевого населення.

5. Фінансове забезпечення регіонального розвитку

Фінансові інструменти регіональної політики мають узгоджуватися з вимогами гармонізації, децентралізації, концентрації, додатковості, орієнтованості на програми, спів-фінансування з кількох джерел, а також повинні базуватися на правових механізмах, але водночас бути гнучкими.

Регіональні фінанси мають бути *гармонізовані* з національною фіскальною та монетарною політикою. Попри те, що регіональна політика впливає на територіальний розвиток, цей розвиток більше залежить від загальнонаціональних економічних умов та інших факторів, радше ніж від регіональної політики [ЕС, 1996/1a]. Фінансування регіональної політики має бути гармонізовано із загальною (європейською й національною) фіскальною та монетарною (або економічною) політикою — а така політика повинна мати пріоритет над політикою регіональною.

Децентралізація виділення ресурсів на регіональний розвиток має також бути прив'язана до принципів субсидіарності та децентралізації. Місцевий/регіональний розвиток прагне підтримки вищих шаблів влади (зокрема й з європейського рівня), але місцеві й регіональні виробники політики (як і ті, що виробляють політику на національному рівні по відношенню до політики ЄС) мають послуговуватися конкретними цілями і завданнями, які стосуються розподілу регіональних ресурсів та використання регіональних фінансових інструментів (таких як інструменти погашення заборгованості). Така децентралізація потребує зміцнення місцевої/регіональної фінансової спроможності, а також їхніх власних ресурсів.

Концентрація регіональних ресурсів підвищує дієвість регіональної політики завдяки тому, що їх зосереджують на пріоритетних сферах та уникають розпорошення ресурсів. Ресурси мають бути сконцентровані на найменш розвинутих галузях, а головним пріоритетом має бути розбудова сталих регіональних економік та створення робочих місць.

Принцип *додатковості* передбачає, що у ринковій економіці регіональна політика повинна заохочувати місцевих/регіональних гравців використовувати власні ресурси для місцевого/регіонального розвитку, які можуть бути підтримані національними чи європейськими субсидіями.

Прозорість системи вимагає врегулювання на рівні законодавства, тоді як *відкритість* (і партнерство) потребує стимулів, котрі повинні існувати для того, щоб приватний сектор робив інвестиції в регіональний розвиток. Для проектів, підтримуваних регіональними субсидіями, необхідні власні ресурси мають бути публічно відкритими.

Регіональний розвиток повинен підтримуватися *запрограмованим/запланованими фінансами*, а не фінансуванням окремих проектів, тобто фінансовими інструментами, структура та гнучкість яких відповідає цілям комплексної програми регіонального розвитку. Програма регіонального розвитку інколи передбачає багато галузевих і територіальних аспектів та фінансування з кількох джерел (або *спів-фінансування*). Більш комплексні регіональні програми з ширшими завданнями повинні мати пріоритетне фінансування.²⁵

²⁵ Преференції для комплексних програм є однією з причин, чому Регламент Європейської Комісії 1260/1999 наголошує на підтримці Структурними фондами ЄС саме рівня NUTS II. Втім, Європейська Комісія планує перейти від “мульти-фінансування” до “моно-фінансування” у наступному періоді планування.

Програмування пов'язане з принципом партнерства, оскільки підготовка програм розвитку потребує вертикальної та горизонтальної координації. Програмування також пов'язане з принципом концентрації, оскільки інтегрування декількох цілей і джерел фінансування потребуватиме встановлення пріоритетів, а отже, концентрації фінансових інструментів.

Нарешті, фінансування має базуватися на правових механізмах, але бути гнучким. Базування рішень щодо фінансування на правових основах сприяє прозорості та підзвітності, а от гнучкість також потрібна у певних ситуаціях [ЕС, 1996/1d].

Основні напрями модернізації системи фінансування місцевого врядування полягають у наступному:

- Модернізація системи державного управління має передбачати перегляд і необхідні корективи фінансового менеджменту в органах місцевої влади. Зміни повинні допомогти посилити вимоги щодо ефективності надання послуг разом із раціоналізацією організаційної структури виконавської діяльності, розробленням механізмів заміщення активів та прав власності в разі необхідності та вироблення прозорих і контрольованих умов для менеджменту активів місцевих органів влади.
- Забезпечення оперативності діяльності місцевої влади та передбачуваності розподілу ресурсів є фундаментальною вимогою. Під час процесу модернізації спеціальну увагу слід приділяти зменшенню нерівностей між муніципалітетами на місцевому рівні, які мають різну спроможність генерувати доходи.
- Збільшення легальних статей та обсягів власних коштів є ключовим питанням модернізації, без чого внутрішня система заявок не може дієво працювати, а зусилля, спрямовані на отримання фінансової допомоги ЄС, не будуть достатньо ефективними.
- Реорганізація завдань обумовлює необхідність серйозного вдосконалення схем оподаткування на центральному і місцевому рівнях, зокрема посилення ролі місцевої системи у поділі суспільного тягаря з тим, аби збільшити власні доходи місцевих органів влади та зменшити централізацію доходів.

Конкурентоздатність та привабливість регіонів відіграють дедалі важливішу роль у просторовому розміщенні функціонального капіталу, просторовій диференціації економіки та економічному розвитку окремих регіонів. *Регіони-бенеціанти політики регіонального розвитку починають змагатися, маючи нерівні шанси, тож компенсація тих несприятливих умов є необхідною.* За таких обставин важливо розробити середньостроковий план регіонального розвитку з методами стимулювання, підтримки і фінансування, з відповідними гарантіями доступності і прозорості джерел допомоги, а в цих рамках — систему регіонально диференційованих фінансово-контрольних механізмів, розроблену в Угорщині, що наведено нижче.

Податкові пільги можуть бути стимулюючим механізмом в цілому, навіть поза межами спеціальних економічних зон, якщо їх включають до загального контролювання. Доцільно переглянути необхідний діапазон податкових пільг та гармонізувати їх з цілями регіонального розвитку, оскільки нинішні механізми здебільшого працюють на користь розвинутих регіонів. Це можна ввести у центральну систему оподаткування як тимчасовий засіб, забезпечивши суворий контроль.

Допомогу шляхом кредитування можна використовувати як тимчасовий захист від високої ціни капіталу та праці (через часткову або повну компенсацію відсотків по кредитах).

Компенсація розмірів соціального страхування також може знизити високу ціну праці у межах витрат на зарплату у регіонах, де переважно сільське господарство, працездатне виробництво та панівна роль місцевих органів влади як працедавців є характерними рисами. Необхідне накопичення капіталу, модернізація виробництва не тільки в недорозвинутих регіонах, але й у регіонах з великим потенціалом майбутнього інноваційного розвитку.

Надання кредитних гарантій може бути спеціальним засобом регіонального розвитку, що вимагає адресної допомоги (здебільшого у випадку значних іноземних інвестицій).

Преференції щодо податку на додану вартість є застосовними через інститути спеціальних та вільних економічних зон.

6. Співвідношення між регіональною політикою і регіональним врядуванням

6.1. Регіональна політика і програми реформування державного управління

На *першому* етапі “бюрократичного періоду” ключовими елементами реформування системи державного управління були *регуляторна та інституціональна реформа*. З 1989 р. по 1995 р. Угорщина запровадила основні елементи законодавчої та інституційної бази, необхідної для ринкової економіки та демократичного місцевого врядування. Трансформація передбачала як *завдання дерегулювання та зміни системи регулювання*, так і *концептуальну та технічну трансформацію* цілої системи державного управління. Починаючи з 1989 року всі наступні уряди скасували безліч законів і нормативних актів, що регулювали колишню планову економіку та державне управління місцевими справами згідно з принципами централізації та ієрархії через “систему рад” на місцевому рівні. У той же час Парламент ухвалив головні законодавчі акти, що закладали конституційну і правову базу для економічного зростання на ринкових засадах і для розвитку місцевої демократії.

На *другому* етапі процесу реформування державного управління, у період 1996 р. по 1998 р., законодавчі зміни, що стосувалися справ місцевого самоврядування, спрямовувалися на вдосконалення системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної структури державного управління. Нове законодавство містило:

- нормативний акт про регулювання фінансової діяльності (аудит);
- закони про борги і банкрутство органів місцевого самоврядування;
- поправки до системи надання державних субсидій;
- закон про асоціації та об’єднання органів місцевого самоврядування;
- закон про нагляд за прийняттям рішень органами місцевого самоврядування;
- поправки до законів про державних службовців та інших працівників державних установ;
- закон про регіональний розвиток та планування землекористування.

На *другому* етапі реформи державного управління тенденції слідування принципу *децентралізації, уникнення штучного злиття муніципалітетів та збереження системи самоврядування, орієнтованої на громади* (тобто, пристосованої до природних кордонів життєздатних громад), *збереглися і закріпилися*. Проте, здійснення органами місцевого самоврядування своєї частини адміністративних завдань та надання місцевих суспільних послуг відбувалося більш дієво, професійно та з більш ефективними витратами завдяки збільшенню кількості асоціацій органів самоврядування.

Постанова уряду про реформування системи державного управління 1996 року сформулювала (при підготовці нової Конституції та поправок до Закону про органи місцевої влади) дев’ять базових, чітко окреслених прав місцевого органу представницької влади, який:

- визначає свій організаційний та функціональний регламенти у вільний спосіб, обирає — за винятком осіб, що їх обирають на прямих виборах, — посадових осіб, голів та членів комітетів, призначає своїх вищих державних і цивільних службовців,

може оголошувати саморозпуск органу до терміну закінчення його мандату, водночас припиняючи повноваження мера (права, що впливають на організаційні та функціональні правила);

- 'здійснює права власника' по відношенню до майна місцевого самоврядування;
- може встановлювати види та обсяги місцевих податків, забирати свою долю центральних податків та митних державних зборів, має право отримувати кошти з державного бюджету для виконання своїх завдань, орган місцевого самоврядування, який цього потребує, має отримувати державну субсидію з метою соціально-економічного вирівнювання;
- може здійснювати підприємницьку діяльність, використовуючи своє майно і надходження, якщо це не перешкоджає виконанню обов'язкових завдань, а повноваження не виходять за межі керування тією часткою майна, котра була вкладена у бізнес;
- встановлює свій річний бюджет і виконує його у незалежний спосіб (такі права відповідають самостійності економічного та фінансового управління);
- може вільно вступати в асоціацію з іншими органами місцевого самоврядування, створювати федерацію місцевих органів влади для представлення і захисту своїх інтересів, може співробітничати з місцевими органами влади інших країн та бути членом міжнародних організацій місцевого самоврядування (право на самостійні об'єднання);
- може видавати нормативні акти місцевої сили у межах своїх повноважень і компетенції, може ухвалювати рішення стосовно справ місцевої громади; такі рішення можуть бути переглянуті організацією вищого рівня лише виключно у випадку невідповідності національному законодавству (право на діяльність у межах самоврядної "території");
- може відстоювати свою позицію, запрошувати інформацію та ініціювати дії стосовно питань, які виходять за межі його повноважень і компетенції, але які впливають на місцеву громаду; організація, котра у такому випадку має право ухвалювати рішення, повинна реагувати згідно з положеннями законодавства у чітко визначений термін (право на висловлення позиції, отримання інформації та здійснення ініціативи);
- його самоврядні права та правомірне здійснення свого обсягу повноважень і компетенції підлягають захисту у Конституційному суді (право на юридичний захист).

Зміст програм розвитку державного управління у період 1999–2002 рр.²⁶ наголошував на важливості постійного розвитку, базованого на результатах попереднього процесу реформування, тож були визначені головні завдання щодо продовження розвитку державного управління. З 2003 р. Центральний уряд проголошує продовження програм розвитку у напрямку модернізації системи державного управління.²⁷

Нещодавня Концепція та Заходи реалізації Програми розвитку державного управління Угорщини констатували відхід від модернізації системи державного управління на основі виявлених основних недоліків угорської системи державного управління, що викладені далі.

²⁶ Див.: Постанови уряду 1052/1999. (V.21.) та 1057/2001. (VI.13.) Про заходи реалізації Програми подальшого розвитку державного управління.

²⁷ Див.: Постанову уряду 2198/2003. (IX.1.) Про Концепцію програми розвитку державного управління, а також Постанову уряду 1113/2003. (XI.11.) Про заходи реалізації Програми розвитку державного управління.

- *Фрагментарність і брак координації у системі державного управління*
 - Відсутність проміжного рівня, який би міг забезпечити згуртованість системи державного управління. Просторове планування, що полегшує процеси просторового розвитку, є неадекватним. Муніципальні органи влади, організовані для виконання місцевих завдань, не можуть виконувати свою роль у повному обсязі.
 - Бажаний контроль з боку громадян за наданням територіальних послуг не функціонує належним чином. Існує конфлікт інтересів у фінансуванні місцевих і територіальних послуг, оскільки органи, підзвітні своїм громадам, віддають перевагу муніципальним послугам. Проте 40-60% користувачів послуг мешкають в інших містах і селах, отже вони не мають впливу на прийняття рішень.
 - Близько 30-ти органів влади, що підпорядковані різним міністерствам за складною, неекономічною, непрозорою для громадян схемою, в якій механізми врядування є неефективними, виконують просторові завдання державної адміністративної системи.
- *Відсутність диференціації при розподіленні завдань між місцевими органами влади*
 - Окрім чисельності населення, муніципалітети відрізняються один від одного своїми економічними і соціальними умовами, а також ресурсами. Відповідно, між ними існують великі відмінності в якості виконання завдань і надання послуг.
 - У результаті розподілення завдань без диференціації призвело до нав'язування різного тягарю муніципальним органам влади, що, в свою чергу, проявляється у зростаючих нерівностях стандартів надання суспільних послуг різними муніципалітетами.
 - Недостатньо широко були впроваджені форми заохочення та методи менеджменту, які мали стимулювати інноваційні ініціативи (застосування стандартів якості, схеми зовнішніх контрактів тощо) тих органів, що надають суспільні послуги, у контексті модернізації системи державного управління і державної служби.

Нещодавня Концепція та Заходи її реалізації, прийняті Центральним урядом, враховують такі вимоги у зв'язку зі вступом Угорщини в ЄС, як от:

- Спеціальна модель багаторівневого врядування, розроблена в Європейському Союзі, де, окрім країн-членів, значно більшу роль також відіграють регіони. Це особливо важливо з огляду на використання коштів Структурних фондів, основними реципієнтами яких є регіони та територіальні одиниці з населенням від 0.8 до 3-х мільйонів — більші, ніж сьгоднішні області в Угорщині.
- Подальші вимоги, яким має відповідати система державного управління у зв'язку зі вступом в ЄС, передбачають розвиток інституційних спроможностей, встановлення організаційних і процедурних правил для стосунків з організаціями Євросоюзу, а також гармонізацію законодавства.
- Потрібна гнучкість в адаптаційних процесах, яка б забезпечила оптимальну відповідність інституційній системі Євросоюзу (котра, між іншим, постійно змінюється) та сприяла найкращому можливому використанню національних особливостей і ресурсів Угорщини.
- Обидва документи Центрального уряду Угорщини про програму розвитку державного управління окреслюють напрями модернізації угорської системи державного управління. Успішна реалізація програми модернізації є можливою тільки тоді, коли вона базується на довгостроковій стратегії, що належним чином забезпечує запровадження змін та, в разі потреби, необхідну адаптацію впродовж процесу, що містить елементи, які можна запровадити у короткий строк та які переконують конкретного громадянина, що зміни робляться в його/її інтересах.

Головні елементи цієї стратегії є такими:

- *Зміцнення реальної самостійності муніципалітетів*
 - Зміцнення реальної самостійності муніципалітетів шляхом створення адекватного інституційного середовища та регуляторного стимулювання їх асоціацій для виконання завдань, що виходять за рамки спроможностей окремих муніципальних органів влади, є ключовим базовим принципом субсидіарності.
 - Муніципалітети наділяють завданнями і владними повноваженнями пропорційно їхнім спроможностям, розмірам і ресурсам.
- *Утворення районних (мікро-регіональних) територіальних одиниць місцевого врядування*
 - Районна територіальна одиниця (мікро-регіон) — це група сусідніх муніципалітетів або тих, що пов'язані міцними функціональними стосунками, на базі одного або кількох центральних муніципалітетів. Встановлення стосунків між муніципалітетами, що утворюють таку одиницю, дає можливість виконувати просторові або територіальні завдання.
 - Мета утворення таких комплексних форм співробітництва між муніципалітетами має підкріплюватися розвитком інституційних рамок; організаційні та адміністративні одиниці мають продовжувати розвиватися, аби стати головними структурами просторового планування і розвитку, здійснення владних повноважень, адміністрування справ, що стосуються громадян, та надання суспільних послуг.
 - Районна територіальна одиниця відіграє вирівнювальну роль у сфері надання послуг завдяки тому, що громадяни отримують доступ до послуг більш менш однакових стандартів, чого вони не мали або мали з великим труднощами.
 - Головні функції районної (мікро-регіональної) територіальної одиниці:
 - у межах *функцій місцевих органів влади* вона виконує завдання, делеговані муніципалітетами-членами (більше того, у випадку створення асоціації муніципалітетів згідно з положеннями законодавства може бути навіть прямим адресатом делегованих місцевими органами владним повноважень і функцій). Окрім того, вона виконує завдання організації та надання територіальних суспільних послуг між кордонами муніципалітетів (як, приміром, збирання відходів, постачання питної води, природоохоронні заходи, надання економічної інформації місцевим підприємствам тощо) на основі прав і повноважень, делегованих учасниками асоціації або передбачених законом;
 - вона координує діяльність муніципалітетів-членів з *питань муніципального розвитку* та займається виробленням і впровадженням концепцій у сфері *просторового розвитку* без функції виділення ресурсів;
 - вона діє як пункт орієнтації щодо сфер компетенції деконцентрованих органів, підпорядкованих центральній владі, які функціонують у рамках повноважень районної територіальної одиниці,
 - більше того, саме в цих рамках мають реалізовуватися *державні адміністративні завдання*, які повинні бути якомога наближені до місцевих мешканців та потребують спеціальних знань і досвіду;

Ці функції можна здійснювати через багатоцільові районні асоціації, які можуть виконувати завдання просторового розвитку, окрім надання певних місцевих суспільних послуг.

Незважаючи на те, що ті державні урядові стратегії реформи були спрямовані на створення дієвої децентралізованої регіональної політики та зміцнення регіональної демократії у системі врядування, у результаті територіальна структура угорської економіки все ще неспроможна відповідати конкурентним вимогам постіндустріальної епохи та повній європейській інтеграції. Хоча Закон про регіональний розвиток (XXI/1996) заклав необхідні інституції, їхнє ресурсне забезпечення (хоч яке й обмежене) та сучасні напрями децентралізації, сили ринкової економіки протягом цього періоду генерували нові процеси диференціації територіальної структури в Угорщині. *Постіндустріальні сили, що формують територіальну структуру країни, залишилися такими ж щільно концентрованими у центральні частини, як це й було у ранній період розвитку.* Усі концепції децентралізації та політичні ідеї 20-го століття зазнали поразки. Протягом цього періоду успіхи децентралізації зводилися нанівець, з одного боку, через неминучий опір центральної влади та галузевого керівництва, а з іншого боку — через традиційні провінційні схеми поведінки традиційної адміністративної системи країни. [CRS, 2005: 54-55]

6.2 Управління процесом реформ у сфері регіонального врядування

Дослідження по країні висвітлює окрему роль виробників політики у процесі реформ, зокрема у визначенні, яке саме законодавство та механізми регулювання можуть забезпечити послідовність процесу реформування державного менеджменту.

а) Пристосування до політичних змін, виборчі цикли

Від виборів до виборів центральні уряди Угорщини при розробленні і впровадженні своїх програм протягом десятилітнього (1993–2003 рр.) процесу реформування періодично застосовували різні методи, які могли *забезпечити послідовний процес вироблення політики*: побудову стосунків між Парламентом (політичними партіями та Центральним урядом (державним управлінням) завдяки *інструментам горизонтальної координації*, далі — за допомогою *методів вертикальної координації* між центральною владою та місцевими органами самоврядування (де свою роль зіграли Національні асоціації органів місцевого самоврядування).

Що стосується *горизонтальної координації між законодавчою та виконавчою владою* у питаннях реформування чи розвитку державного управління, ключову роль зіграла Урядова програма з вироблення політики, схвалена парламентом разом із обранням Прем'єр-міністра. Механізм парламентського контролю через пленарні засідання чи роботу кількох комітетів передбачає, що депутати можуть бути задіяні в реалізації програми розвитку державного управління.

Що стосується *горизонтальної координації між лінійними міністерствами* на центральному рівні та їхніми *територіальними органами* на місцевому чи регіональному рівнях, то тут Міністр Офісу Прем'єр-міністра має головне завдання і повноваження — забезпечувати узгодженість політики ще й на керівному рівні. Нова структура Офісу Прем'єр-міністра (ОПМ) передбачає перегляд такого положення, оскільки і рефракторна система Офісу Кабінету, і так звані координаційні засідання державних секретарів, і щомісячне засідання керівників територіальних органів міністерств під головуванням урядового представника (призначеного ОПМ) — все це має забезпечувати дієве й ефективне впровадження й узгодження політики.

Впровадження політики головним чином належить кільком структурам, які планують та організують свою діяльність, щоб досягти цілей, поставлених у Заходах з реалізації Програми розвитку державного управління. Кожен орган державного управління має розробити свою річну програму і план заходів для виконання власних завдань у цій сфері під контролем і за координації ОПМ.

Що стосується *вертикальної координації*, у структурі ОПМ існував Форум місцевого самоврядування, в рамках якого всі Національні асоціації органів місцевого самоврядування та представники керівників виконавчих органів влади зустрічалися разом з експертами лінійних міністерств, щоб обговорити питання підготовки і впровадження урядової програми розвитку державного управління. Багато Національних асоціацій підписали письмовий договір з ОПМ про співпрацю у сфері узгодження політики згідно з парламентськими чи урядовими постановами.

У період 1998–2002 рр. згідно з новою роллю ОПМ у Кабінеті та портфолію повноважень Міністра ОПМ, була утворена відносно нова структура з питань державного управління і регіональної політики, очолювана Державним секретарем Парламенту (зі штатом у 28 державних службовців), замість колишнього Урядового комісара, для забезпечення узгодженості політики в цій сфері. Ця структура відповідала за програмування і моніторинг заходів з реалізації урядової Програми реформування системи державного менеджменту і плану розвитку адміністративної системи.

З 2003 р. Прем'єр-міністр зміцнив спроможність Офісу Кабінету та Міністра ОПМ шляхом введення посади заступника Державного секретаря, відповідального за політику розвитку системи державного управління. Відповідно до прийнятого рішення про продовження *процесу постійного реформування державного управління*, була розроблена новітня програма подальшого розвитку системи державного управління на основі цінностей і цілей попередньої програми, реалізація якої не була повністю завершена і яка містила завдання, що й досі вважаються актуальними. У цій програмі були враховані досвід упровадження заходів з реалізації попередньої програми, узагальнений у двох урядових постановах; звіти міністерств, підготовлені й подані в кінці 2002 р.; загальні й конкретні ідеї та пропозиції міністерств, зібрані в два етапи — влітку та восени 2003 р.²⁸

б) *Внутрішня та міжнародна професійна спроможність для підготовки реформ*

Дослідження ситуації в Угорщині підкреслює важливість мати *внутрішню та міжнародну професійну спроможність для підготовки реформ*, що слугує *рушійною силою* реформування системи державного менеджменту, особливо стосовно процесу децентралізації. Щодо внутрішніх факторів, надзвичайно важливим є те, як центральний уряд застосовує *принцип партнерства* у програмуванні та впровадженні ініціатив реформування державного сектору, зокрема залучення представників місцевих органів влади, НУО, університетів та дослідницьких інститутів. Що стосується зовнішніх факторів, дуже цікаво розглянути те, як *міжнародне співробітництво* може допомагати у впровадженні національної політики реформ, як-от у випадку Угорщини *багатосторонні угоди* з Європейським Союзом чи ОЕСР, а також *двосторонні програми співробітництва з кількома міжнародними організаціями* (напр., Канадською агенцією міжнародного розвитку, Світовим банком, ПРООН, Програмою Британського Фонду Ноу Хау в 1998–2001 рр. тощо).

Завдання, що окреслені у попередньому дворічному плані заходів уряду з постійного розвитку державного управління, *передусім і безпосередньо спрямовані на сферу державного управління*. Виконання тих завдань сприятиме функціонуванню центральних, регіональних і місцевих органів державної адміністрації, вдосконалисть ефективність реалізації завдань регіонального розвитку та, окрім того, поліпшенню обігу інформації у системі державного управління; прискоренню процесу вступу в ЄС; підготовці когорти державних службовців, які працюватимуть результативніше, а оплата їх праці здійснюватиметься за результатами виконавської діяльності; зменшенню прогалів у чинному законодавстві.

²⁸ Постанова уряду “Про концепцію Програми розвитку державного управління” 2198/2003. (IX.1.) була прийнята Центральним урядом 6 серпня 2003 р., а Постанова уряду “Про заходи з реалізації Програми розвитку державного управління” 1113/2003. (XI.11.) – 29 жовтня 2003 р.

Тим не менш наявний рівень розвитку державного управління, організація надання послуг у громадах та рівень приязності адміністрації до громадян, все ще суттєво впливають на ставлення громадян і організацій до влади.

Серед внутрішніх рушійних сил, окрім згаданого вище форуму для вертикальної координації, свою роль відіграють і численні формальні взаємовідносини з НУО (такими, як Сільський Парламент, Форум циганських меншин, Громадська асоціація жінок, Асамблея представників інтелігенції муніципалітетів і регіонів тощо), університетами та дослідницькими інститутами для оцінювання результатів впровадження адміністративної реформи та підготовки наступних кроків.²⁹

Цілі урядового плану заходів гармонізуються з міжнародною практикою та з вимогами і пунктами, що їх слід виконати у процесі вступу в ЄС; вони насправді спрямовані на створення умов для прискорення процесу приєднання до Європейського Союзу. І незважаючи на те, що прямої директиви ЄС стосовно загальних стандартів державного управління немає, слід пам'ятати, що звіти по країнах, які прагнуть вступити в ЄС, містять регулярну оцінку рівня розвитку системи державного управління у даній країні.³⁰ Що стосується перспектив вступу Угорщини в ЄС, основним завданням, (виходячи з Копенгагенських критеріїв), окрім приведення у відповідність законодавства, було забезпечення застосування законів; це є умовою, яка гарантує якісне функціонування органів державного управління відповідно до їх спроможностей. Нещодавно саме на цьому аспекті наголошували у річних оціночних звітах ЄС, враховуючи також власний досвід Європейської Спільноти. У багатьох підсекціях законодавчого регулювання *'acquis communautaire'* дуже глибоко і детально констатує очікування щодо інституційної структури. Національна програма адаптації доробку Спільноти також розписує завдання інституційного розвитку дуже детально, і це є провідним принципом плану заходів у частині, що стосується розвитку державного управління на наступний період.

Іншою зовнішньою рушійною силою, починаючи з 1996 року, є членство в ОЕСР — важливий елемент міжнародного співробітництва. Участь Угорщини у діяльності ОЕСР, особливо у програмі PUMA, дало можливість країні скористатися “кращою практикою” у сфері децентралізації та модернізації державного управління у співвідношенні з вимогами регуляторної реформи під провідництвом ОЕСР.³¹ В обох попередніх дворічних планах заходів з реалізації Програми розвитку державного управління наголошувалося, що Угорщина буде використовувати рекомендації ОЕСР та продовжувати програму розвитку законодавства і державного менеджменту, спираючись на міжнародний досвід. У цій сфері Угорщина має відповідні стосунки з країнами — не членами ЄС, котрі зацікавлені приєднатися до “руху модернізації і децентралізації” країн ЦСЄ; отже, угорський досвід можна використовувати для передачі “ноу хау” ОЕСР для поширення в інших країнах.

²⁹ Див.: Постанову уряду “Про заходи з реалізації Програми розвитку державного управління” (1999–2000. V. Chapter.) та Серію досліджень з питань реформи державного управління та регіональної політики (Series of Research Studies on Public Administration Reform and Regional Policy. Published by РМО 1999–2001. (1–5. Column.)

³⁰ Європейська Комісія у своєму річному звіті по країнах 2000 року дала позитивну оцінку розвитку державного управління. зокрема відзначила, що “Угорщина досягає стабільного розвитку у кожній сфері створення адміністративної спроможності у контексті імплементації Доробку Спільноти. У продовженні реалізації програми розвитку 1999 р., подальшого прогресу слід досягти у модернізації системи державного управління.”

³¹ Останній Звіт ОЕСР з регуляторної реформи дав оцінку цілому процесу трансформації, зокрема й децентралізації, відзначивши, зокрема таке: “Після десяти років цілеспрямованих реформ Угорщина підтягнулася до викликів, які постають перед більшістю країн ОЕСР стосовно створення якісних систем державного регулювання на підтримку належного врядування та довгострокового економічного зростання.”

В ряду “зовнішніх рушійних сил” реформування державного управління, а також подальшої децентралізації, слід також згадати угоди зі *Світовим банком*. ОПМ отримав лист про наміри, в якому Світовий банк взяв зобов’язання підтримувати впровадження програми розвитку державного управління, фінансувати дослідження за цією темою та надавати технічну допомогу в реалізації заходів, окреслених у програмах уряду. Дуже плідною була робота експертів та інституцій Світового банку в наданні допомоги місцевому самоврядуванню стосовно оцінки регіональних і глобальних ринків капіталу та кредитів, а також у зміцненні їх фінансової та кредитної спроможностей.

Варто відзначити координовану співпрацю *Канадського інституту урбаністики* з угорськими органами місцевого самоврядування, що допомогло створити і посилити їхню спроможність у питаннях фіскальної політики. Програма технічної допомоги CIDA також була рушійною силою, яка сприяла реалізації урядових програм з державного менеджменту і фіскальної реформи та допомогла розробити законодавство з реформування системи місцевих податків. Ця програма проводилася у Вишеградському регіоні, де Угорщина мала нагоду скористатися досвідом інших країн ЦСЄ для впровадження “децентралізації нового типу” (“єдиної регіональної політики”) при підготовці до викликів вступу в ЄС.

Угорщина має багато *двосторонніх угод про співробітництво з центральними урядами інших країн-членів ЄС*, таких як Велика Британія, Франція, Італія, у сфері реформи державного управління, особливо у напрямку децентралізації. Уся міжурядова співпраця зосереджувалася на питаннях регіоналізму і децентралізації; у Програмі Британського Фонду Ноу Хау та Французькій регіональній програмі, окрім центральних органів влади, брала участь Асоціація органів місцевого самоврядування.³² Усі ці зовнішні джерела можна використовувати як добрий досвід і добрий приклад партнерства у рамках “Єдиного Європейського адміністративного простору”, де децентралізація є дуже вагомим цінністю.

Влітку 2003 р. Центральний уряд прийняв рішення утворити новий міжвідомчий орган у справах міжнародного розвитку, тим самим визнавши зміну ролі Угорщини і перехід від колишнього статусу “країни-реципієнта” до статусу “країни-донора”. Отже, нове відомство Міністерства закордонних справ — на зразок USAID, CIDA, DFID — відповідає за координацію діяльності Міжвідомчого комітету та планує укладання двосторонніх угод з країнами-членами ЄС і ОЕСР у рамках “політики подальшої передачі досвіду”, переважно у сфері реформування системи державного управління в Угорщині впродовж “перехідного періоду” і до теперішнього часу.

в) Економічні умови, фіскальна децентралізація

Що стосується *економічних умов*, певну відповідь на питання: *чи трансформація політичної системи від державного до ринкового регулювання економічного зростання сприяє або перешкоджає процесу реформування державного управління, зокрема децентралізації*, — дає досвід *фіскальної децентралізації*, який описаний у дослідженні. У перехідному періоді децентралізація, що супроводжувала ринкову лібералізацію, сприяла проведенню послідовної регуляторної та адміністративної реформ протягом кількох років.³³ Щодо *економічної самостійності органів місцевого самоврядування*, варто відзначити *можливості та загрози*, з якими вони стикаються при виході на глобальні та локальні ринки капіталу і кредитів, зокрема, вибір оптимальних кроків та темпів процесу децентралізації для досягнення результативності й ефективності (відповідно до цілей регіональної політики нового типу).

³² Програма Британського Фонду Ноу Хау, окрім іншого, сприяла підготовці вищих державних службовців та розробленню нової редакції Закону про державну службу у відповідності до Британської практики. ОПМ підтримав співпрацю французької регіональної установи INFH та Асоціації угорських муніципалітетів по підготовці регіональних лідерів і експертів у сфері програмування на регіональному рівні та в сільській місцевості.

³³ Див: OECD, 2000: 11

Цілі розвитку державного управління нерозривно пов'язані з багатьма іншими пріоритетами програми уряду, а саме: розбудовою і зміцненням демократичної держави, яка служить людям; створенням системи регіонального розвитку, що сприяє соціально-економічному вирівнюванню; формуванням когорти добросовісних і професійних державних службовців та підтримкою громадських ініціатив.

Результати вкладених фінансових і людських ресурсів у постійний розвиток державного управління можна буде відчутти тільки на макрорівні і через тривалий час. Але при такій стратегічній меті розроблений новий план дій по створенню нової системи державного управління містить багато завдань із підвищення ефективності. У середньостроковому періоді окреслені в ньому цілі мають бути спрямовані на розвиток системи інституцій, котрі є невеликими, мають менший обсяг державних завдань і спроможні виконувати їх ефективніше, тим самим полегшуючи намічене скорочення бюджетних видатків та обсягів державного перерозподілу.

Тут можна передбачати:

- функціональне обстеження інституцій, підпорядкованих міністерствам;
- проведення аналізу вигід і витрат;
- оцінювання виконавської діяльності;
- підвищення ролі центральних органів державного управління;
- повний перегляд завдань і сфер компетенції по всій системі державного управління зверху донизу;
- посилення контролю за виконанням завдань державного управління (наглядовий контроль, система фінансового аудиту);
- підсилення ролі районних адміністрацій.

Цікаво порівняти міжнародні показники; в Угорщині часто говорять, що угорська муніципальна система є такою ж фрагментарною, як у Франції, а її частка надходжень до центральних бюджетів — такою ж великою, як у Скандинавських країнах. Проте, співвідношення суб-національних видатків і надходжень до центрального бюджету в країнах ОЕСР та деяких країнах ЦСЄ показує, що частка угорських муніципалітетів є нижчою за середній показник країн ОЕСР, але вищою за середній порівняно з країнами нової демократії. Співвідношення цих показників в Угорщині подібне до тих систем, де є муніципалітети такого ж малого розміру (напр., Франція, Німеччина). Тим не менше, їх мала доля у бюджеті не співвідноситься зі значно більшими повноваженнями по наданню суспільних послуг.

В Угорщині під час перехідного періоду, *структура муніципальних доходів* суттєво змінилась за рахунок суттєвого збільшення надходжень з місцевих податків у загальному обсязі доходів. Водночас частка фінансування з центрального бюджету (дольові доходи, гранти та інші трансфери) зменшилася з 79% до 52%. Головний висновок економістів — децентралізацію видатків і податків слід розглядати окремо. Оподаткування може бути більш централізованим через загрозу податкової конкуренції та економію на масштабі. *Спроможність збирання податків у муніципалітетів значно нижча, ніж видаткова.* Це спричиняє так званий фіскальний розрив, вертикальну нерівність між різними рівнями влади. У країнах ОЕСР міжрівневі гранти покривають 38% місцевих видатків. Є кілька країн, таких як Бельгія, Ірландія, Італія, Нідерланди, Велика Британія, де трансфери є більшими, ніж власні доходи органів суб-національного рівня. Угорщина належить до останньої групи країн ОЕСР; тут трансфери з центрального бюджету дорівнюють 52% загального обсягу муніципальних доходів.

г) Співробітництво між рівнями влади

Перед тим, як робити аналіз такого співробітництва, варто узагальнити *позитивні ефекти тісних стосунків між різними рівнями влади*. Вони є такими:

- *Чітке визначення національних цілей*. Якщо місцевий рівень влади бере участь у встановленні цілей національної політики, є більша ймовірність, що їх буде досягнуто. (Напр., такий процес може упередити ситуацію, коли політика на суб-національних рівнях іде всупереч цілям макро-стабілізації.)
- *Залучення суб-національних ресурсів*. Якщо цілі встановлюються спільно, національна політика може бути більш дієвою, оскільки можна гармонізувати видатки на різних рівнях та сконцентрувати їх для досягнення тих конкретних цілей.
- *Вдосконалення обігу інформації*. Найчастіше згадуваний позитивний ефект співробітництва — це коли нижчі рівні влади отримують більше інформації про плани центрального уряду, а центр, у свою чергу, може виграти від того, що краще знатиме про реальні процеси, які відбуваються на нижчих рівнях та очікувані реакції на своє плани.

З іншого боку, ми маємо сказати й про основний *недолік тісного співробітництва*. У випадку, якщо центральний уряд не може прийняти будь-якого рішення без згоди суб-національного рівня, *процес вироблення й ухвалення рішень може значно уповільнитися*. Такий негативний ефект дуже ймовірно може виникнути, коли на різних рівнях політична і виконавча влада належить різним партіям.

В Угорщині муніципалітети не мають єдиної асоціації. Замість того лідери місцевих органів влади, які належать до однієї політичної партії, утворюють окремі асоціації. У результаті співробітництво між муніципалітетами та між місцевим і центральним рівнем не відіграє великої ролі у прийнятті рішень.

У випадку Угорщини можна було б використати деякі міжнародні приклади розвитку такого співробітництва між різними системами, вивчити питання вертикального розподілу влади: які тут є інституції і як вони визначають виділення міжрівневих грантів.

а.) Центральний уряд і національний парламент. Це найбільш поширений приклад. Повноваження з встановлення грантів належать центральному рівневі влади — парламент щороку визначає структуру трансферів на основі пропозицій від уряду. Така форма може також передбачати певний процес попередніх переговорів між рівнями влади.

б.) Федеральні-державні-муніципальні комітети. У цьому випадку центральний рівень створює орган з представників окремих органів влади. Ця організація веде переговори про реформування системи грантів, наприклад, про виділення необхідних коштів для виконання нових визначених муніципальних функцій. Перевага такої форми в тому, що результати її зусиль, імовірно, будуть сприйняті кожним рівнем, але також можливо, що вона не буде мати політичної підтримки.

в.) Міжурядовий законодавчий орган. Це типово для федеральних держав, де суб-національні уряди мають законодавчі повноваження як на центральному, так і на місцевому рівні.³⁴

³⁴ Напр., в Австрії представники земель (Länder) утворюють Асамблею земель – Вищу палату Парламенту. Це можна розглядати як форму співробітництва між різними рівнями влади. Але, оскільки ця палата не обирається на прямих виборах, вона не має такої самої влади. Приміром, Асамблея земель може голосувати проти якогось законопроекту Нижньої палати (Nationalrat), але це призведе тільки до ефекту відстрочки прийняття того закону.

г.) Квазі-незалежний орган.³⁵ В Австралії на центральному рівні є дорадчий комітет з повноваженнями і завданням постійно переглядати систему трансферів. Це орган називається Грантовою Комісією, що складається з незалежних науковців, які можуть запропонувати зміни до системи. Результатом такого підходу може бути досить ефективне рішення. Втім, це також може стати дуже складною системою, що потребуватиме забагато недоступної інформації.

е) Адміністративна спроможність до управління реформами та регіонального врядування

Послідовне й ефективно впровадження державної політики потребує розвитку спроможності державних службовців на всіх рівнях управління. Що стосується підвищення кваліфікації державних службовців та підготовки керівних кадрів, постанова уряду визначила низку різних завдань. У своїй доповіді Міністерство внутрішніх справ — зараз цими питаннями займається новий Секретаріат Офісу Прем'єр-міністра — відзначило такі: система підготовки має базуватися на урядовій програмі, враховувати прикладні аспекти євро-інтеграції та забезпечувати якість надання суспільних послуг. Потім були розроблені подальші плани підготовки державних службовців і керівних кадрів для державного управління, розроблено також урядовий середньостроковий план підвищення кваліфікації державних службовців і керівних кадрів на період 1999–2002 рр.³⁶ У результаті тих зусиль після десяти років було створено добре організовану систему підвищення кваліфікації державних службовців у системі державного управління. У довгостроковій перспективі законодавчі та інші нормативні акти, ухвалені урядом — на додаток до забезпечення стандартів якості та тендерних вимог — дадуть змогу інтегрувати університетські методи навчання, академічні та практичні заняття, а також методи тренінгів в єдину систему, координовану державою.

Мета середньострокового плану підвищення кваліфікації полягає в тому, що уряд має визначити загальні принципи та цілі підвищення кваліфікації державних службовців на запланований термін та вимоги стосовно підготовки керівників. Більше того, він має встановити основні напрями підвищення кваліфікації на загальнонаціональному рівні, фахівців для всіх галузей та службовців місцевого самоврядування, визначити основні завдання підготовки керівних кадрів та інші завдання, тісно пов'язані з підвищенням кваліфікації, що допоможуть вдосконалити функціонування та ефективність системи і стандарти підготовки.

Стратегічна мета підвищення кваліфікації та підготовки угорських державних службовців і вищих керівників (враховуючи необхідність постійної самоосвіти, професійно-кваліфікаційні вимоги і функціональні обов'язки державних службовців, а також звертаючи увагу на зобов'язання роботодавців та використовуючи кошти державного бюджету й інші фінансові ресурси) — поставити на службу народу *висококваліфікованих державних управлінців, здатних ефективно, успішно, професійно й етично надавати послуги громадянам та виконувати інші завдання державного управління на всіх рівнях адміністративних систем країн-членів ОЕСР та ЄС*. Міністерство внутрішніх справ постійно допомагало у складанні щорічних планів підвищення кваліфікації, що їх також розробляли міністерства. У рамках програми кар'єрного розвитку в державній службі виділялись бюджетні кошти на підвищення кваліфікації державних службовців та підготовки керівних кадрів; обсяг тих коштів у бюджетах 2000–2004 років істотно збільшився.

³⁵ Напр., в Австралії на центральному рівні є дорадчий комітет з повноваженнями і завданням постійно переглядати систему трансферів. Цей орган називається Грантовою Комісією, що складається з незалежних науковців, які можуть запропонувати зміни до системи. Результатом такого підходу може бути досить ефективне рішення. Втім, це також може стати дуже складною системою, що потребуватиме забагато недоступної інформації.

³⁶ Середньострокова програма була ухвалена Декретом Уряду *№ 1035/1999. (IV. 21.)* та перезатверджена новообраним Центральним урядом в кінці 2002 р. строком до 2004 р. – часу вступу Угорщини в ЄС.

Згідно декретів Центрального уряду про підвищення кваліфікації державних службовців та підготовку керівників у сфері державного менеджменту був створений Коледж державного управління як *консультативний і професійний орган* Міністерства внутрішніх справ для *підвищення кваліфікації та підготовки керівників*. Коледж об'єднав експертів, делегованих міністерствами, обласними (та столичним) управліннями державної адміністрації, а також представників органів місцевого самоврядування та Форуму державних службовців. Одне із завдань Коледжу – приймати рішення (за допомогою експертів) щодо схвалення програм підвищення кваліфікації, які подаються на його замовлення для тендеру; основна інформація щодо тих програм також виставляється на веб-сайті Міністерства внутрішніх справ. Інше важливе завдання Коледжу — давати пропозиції міністрові внутрішніх справ щодо цільового розподілу виділених у бюджеті коштів на підвищення кваліфікації.

Окрім цільових коштів, виділених з бюджету на підвищення кваліфікації, суттєвий обсяг підтримки можна отримати для окремих програм підготовки, які відповідають загальним *пріоритетам, сформульованим у чотирирічному плані підвищення кваліфікації* та інкорпорованим у плани органів влади, на основі підготовлених щорічних звітів (напр., підготовка до вступу в ЄС, тренінги за програмою ECDL, вивчення іноземних мов тощо). До програм, які підтримуються цільовими виділеними коштами, залучають тільки тих викладачів, що відповідають критеріям, встановленим Національним екзаменаційним комітетом із державного управління.

Навчально-методичне управління Угорського інституту державного управління, що функціонує як *методологічний центр підвищення кваліфікації у системі державного управління*, фінансується з вищезазначених цільових коштів, які використовуються для публікації методичних та інших навчальних матеріалів на допомогу системі підвищення кваліфікації.

Наприклад, у своєму звіті Угорський інститут державного управління зазначив, що до кінця 2000 р. 3700 державних службовців пройшли *програму підготовки з питань ЄС*. Цю програму в Угорщині було *підтримано PHARE* з січня по грудень 2000 р. на основі міжнародного тендера. Європейський інститут державного управління в Маастрихті організував програму з питань ЄС, в якій також взяли участь німецькі та фінські заклади. На прохання Євросоюзу Угорський інститут державного управління здійснював професійну координацію подібної програми в Угорщині. Про успішність програми свідчить те, що *ЄС рекомендував використовувати навчальні модулі, розроблені в Угорщині, в інших країнах-кандидатах*. Процент відвідування тих модулів становив понад 80%, і такий же процент учасників програми оцінили навчальні сесії як дуже корисні. 720 осіб взяли участь в сесіях навчального курсу, що в цілому складав 180 днів, на центральному рівні, а 3 014 державних службовців пройшли курс на місцевому або регіональному рівнях протягом 519 днів. *Регіональні навчальні сесії проходили в регіональних центрах по всіх областях; зараз в Угорщині це стало постійно триваючим процесом підготовки вищих державних службовців на територіальному рівні державного управління*.

У звіті наголошувалося, що кожен угорський громадянин, який вступає на державну службу, повинен продемонструвати знання про Європейський Союз при складанні базового іспиту, що є унікальним у центральноєвропейському регіоні. Близько 12 тисяч вищих державних службовців, що працюють на керівних посадах, в цілому успішно склали професійні іспити, обов'язковою складовою яких також є перевірка знань про Європейський Союз. Таким чином, державні управлінці та їхні керівники завершили базову підготовку з європейських справ, склавши іспити перед незалежними екзаменаційними комісіями. Нарешті у звіті також вказано, що розпочато курси підготовки для працівників конкретних галузей економіки, а спеціальний курс з питань ЄС для вищих керівників продовжується під керівництвом Офісу Прем'єр-міністра.

Наприкінці слід також зазначити, що постановою уряду визначено завдання *розробити кодекс етики для державних службовців, а також критерії оцінювання їх виконавської діяльності*. Завдання були виконані; ті нормативні акти знайдуть своє місце в законодавчій базі та будуть інтегровані як складова частина у комплексній новій редакції закону про правовий статус державних службовців.

7. Уроки і рекомендації

Що стосується дослідження ситуації в Угорщині — це є спроба *підсумувати наслідки процесів реформування за останні п'ятнадцять років та надати певні рекомендації* виробникам політики в Україні з тим, щоби прокласти шлях для реформування державного управління і врядування, зокрема й за підтримки програм міжнародної технічної допомоги.

Дослідження містить *аналіз реформування державного управління за останні п'ятнадцять років історії Угорщини*, де раніше вся політична, економічна та адміністративна влада була державною і яка стала на шлях *демократизації* політичної структури та розбудови громадянського суспільства. Було багато *проблем, які виникали й у самому перехідному періоді*, зокрема й *зашивидкої децентралізації*, як-от брак знань та вмінь, котрі б відповідали новим управлінським вимогам; слабкість громадянського суспільства для формування “громадянської культури”, а також нерівність статусу органів місцевої влади та розрив між їх повноваженнями та спроможностями.

Центральний уряд намагається реагувати на ті проблеми, використовуючи “*питання регіональної політики*” як приклад і для подальшої *децентралізації*, і для *делегування повноважень* з центрального на місцевий рівень із застосуванням правових та фінансових стимулів, *щоб заохочувати органи місцевої влади об'єднуватися в асоціації* для надання якісніших послуг та спільного розвитку місцевих громад.

За останні п'ятнадцять років послідовність процесу реформування системи державного менеджменту було забезпечено шляхом визначення *особливої ролі виробників політики* у процесі реформ та застосування *ефективних регуляторних і менеджерських підходів*. У випадку Угорщини варто скористатися деякими уроками, аби краще зрозуміти, *як досягти того, щоб “цінності реформ” стали гарантією послідовності процесу реформ впродовж кількох років та як досягти послідовності реформи врядування, яка б супроводжувалася ринковою лібералізацією* (хоча макроекономічні структурні зміни не завжди можуть узгоджуватися з процесом децентралізації).³⁷

Усі програми і проекти, які реалізовувалися за міжнародної підтримки, були успішними, і слід визнати результативність їх впливу. Отже, така практика може бути добрим підґрунтям для наступних спільних дій і зміни нашої ролі “від реципієнта до донора”.

У процесі реалізації проектів усі партнери винесли багато уроків. Нижче, ми спробували виокремити і підсумувати деякі з головних уроків і принципів для майбутніх дій.

A. / Наступність і зміни

Наступність є ключовим фактором успішного впровадження організаційних і культурних змін. Це залишається питанням для проекту. Напевно, це властиво для всіх проектів реформування державної служби — протиріччя між політичною й адміністративною сферами, особливо коли з часом, у результаті виборів, змінюються головні гравці.

³⁷ OECD, 2000: 11

Отже, при визначенні конкретних бенефіціарів технічної допомоги, важливо зосередитися на тих структурах, характерною рисою яких є наступність і низька плинність кадрів. Більше того, важливо досягати наступності у межах довгострокової програми, застосовуючи кілька *інституційних методів і підходів*. Угорська державна служба на своїх вищих щаблях залишається дуже чутливою до політичних змін. Після виборів 1998 р. на додаток до неминучих змін на політичних посадах змінилося понад 75% адміністративних державних секретарів. А найбільше вплинуло на цей проєкт те, що ключові партнери змінилися на ранньому етапі — як і багато задіяних людей, включаючи цільову групу.

Б. / “Приналежність”

Усі програми і проєкти з реформування державної служби потребують чітко визначеної приналежності, стратегічного напрямку та лідерства на найвищому рівні (тобто, на рівні міністра та вищого керівництва державної служби). Політична підтримка і лідерство є життєво необхідними для успішного впровадження програм реформування. Такі проєкти є найбільш результативними, коли вони тісно прив'язані до урядової програми реформ та до структур вищого рівня, відповідальних за реалізацію тої програми.

Цілком зрозуміло, що на попередньому етапі першої програми міжнародної технічної допомоги співробітництво реалізовувалося через Офіс Комісара з реформи державної служби у Міністерстві внутрішніх справ. Ту посаду скасували після виборів 1998 р. і, хоч Офіс Прем'єр-міністра і перебрав на себе відповідні повноваження, це стало лише частиною великого портфолію одного з міністрів. Пізніше, той портфолію міністра та політичні пріоритети завадили йому приділити належну увагу та забезпечити лідерство, що їх потребував проєкт. За таких обставин роль *високопоставленого угорського координатора проєкту* мала бути вирішальною, а цього на тому етапі програми не відбулося. Незважаючи на те, що на прохання угорських партнерів на початку 1999 р. був призначений зовнішній координатор проєкту, оплачуваний за умовами контракту міжнародним донором, ця людина не мала можливості представляти і координувати потреби угорських партнерів із державної служби. Це означало, що від самого початку не було визначено ані центрального напрямку розв'язання проблем, ані центральної структури, що взяла б на себе проактивну провідну роль у розробці й реалізації проєкту.

В. / Гнучкість і реагування на потреби

То був, за великим рахунком, проєкт, що передбачав процес реалізації певних заходів у рамках визначених пріоритетів. Такий гнучкий підхід є абсолютно необхідним, якщо проєкт спрямований на підтримку національної стратегії реформування країни, що все ще перебуває у перехідному періоді. Міжнародна підтримка спромоглася зробити внесок у Програму розвитку вищої державної служби в Угорщині (напр., ініціативу впровадження системи управління якістю, нову систему ротачії вищих державних службовців тощо).

Г. / Партнерство

Такі вітчизняні та міжнародні проєкти спрацьовують лише тоді, коли встановлюється *справжнє партнерство*, а потреби й шляхи розв'язання проблем визначаються й узгоджуються спільними зусиллями. Це також *сприяє розвитку креативності*.

Для встановлення *успішного партнерства і створення справжньої команди та нових підходів до співробітництва потрібен час*. Все це будується на взаємній довірі, повазі й підтримці, а також на бажанні й готовності працювати над спільним пошуком розв'язання проблем, радше ніж на пошукові відповідальних чи винних.

В Угорщині під егідою першої програми міжнародної технічної допомоги була сформована структура керівників напрямів та провідних консультантів, що виявилось дуже правильним і успішним рішенням, яке також сприяло чіткому розподілу ролей для досягнення швидшого прогресу в усіх сферах. Був час на перших етапах проекту, коли такі умови не були завжди очевидними, головним чином через загальний брак визначеності та спрямування. Проте з часом ситуація виправилася і, як часто буває, сформувалася сильна команда, яка працювала на другому етапі проекту.

Г. / Менеджмент та координація проектів

Що більш гнучкою є програма міжнародної технічної допомоги, то потужнішою й чіткіше визначеною має бути структура менеджменту проекту — з обох сторін партнерства.

При цьому, слід пам'ятати про одне *застереження* — важливо, щоби *всі стейкхолдери* були представлені в *координаційних та керівних органах* проекту.

На всіх рівнях координації важливо забезпечувати високий статус програми реформування, чіткий розподіл загальної відповідальності за реалізацію програми та її узгодженість з іншими пріоритетами.

Одним із ключових моментів на ранніх етапах того першого проекту був брак чіткого розмежування відповідальності, що призводило до відтермінування надання допомоги та серйозних складнощів у досягненні спільного розуміння загальних проблем та пріоритетів залучення технічної допомоги. На останньому етапі проекту відбулася його реструктуризація, зокрема, створення Координаційної групи та визначення сильного координатора проекту в Офісі Прем'єр-міністра, після чого стало можливим розв'язувати та вирішувати питання досить швидко. На основі проведеного аналізу було запропоновано, щоб “кінцеві споживачі” (міністерства, відомства, регіональні рівні центральної влади тощо) були представлені як в керівному комітеті, так і в *координаційній групі* проекту, проте цього не сталося. У практичному сенсі це було важко зробити, але проекти мають забезпечувати, щоб така структура сприяла доступу кінцевих споживачів до реалізації проектів на всіх етапах (включно з аналізом потреб та дизайном проекту), а не обмежувала їх роллю захисників своїх інтересів.

Координаційний комітет, хоч і виконав свою функцію стратегічної групи високого рівня, але його діяльність не була повністю успішною. Присутність на засіданнях була взагалі незадовільною, часто високі посадовці — члени комітету посилали замість себе своїх заступників. Це не обов'язково означає, що склад комітету був визначений на занадто високому рівні, радше відображає брак високого статусу програми реформування, чіткого розподілу відповідальності за реалізацію програми та її неузгодженість з іншими пріоритетами.

Д. / Адаптація та врахування культурних відмінностей

Важливим і беззаперечним уроком для майбутніх проектів має стати необхідність створення спільних команд для розроблення програм технічної допомоги, які б враховували *потребу пристосовувати й адаптувати очікувані продукти й результати до певного середовища та місцевих реалій*.

Втім, це може також стати підставою для появи тенденції опиратися змінам. Мета проектів технічної допомоги — *сприяти і підтримувати реформи/зміни, а не закріплювати поточну практику*. Більшість запроваджуваних *підходів та інструментів* свідчить про те, що проекти базують не на якійсь одній виключній “національній моделі”, а на *загальноприйнятих міжнародних підходах і методах*.

Багато було зроблено Операційною програмою у межах основних напрямів програм міжнародної технічної допомоги для того, щоби *пристосувати й адаптувати очікувані продукти до угорського середовища* й місцевих реалій. Ситуативні дослідження повинні базуватись на місцевих актуальних питаннях (напр., практичні заняття з розвитку навичок аналізу політики будувались на конкретних, специфічних для Угорщини проблемах політики; у результаті це призвело до розробки відповідних посібників). Ще один приклад — методика інтерактивного навчання, спрямована на полегшення засвоєння матеріалу учасниками; це та сфера, яка застосовна як в Угорщині, так і в середовищі будь-якої іншої країни.

Важливо, щоби *партнери визнавали й розуміли культурні відмінності* між двома середовищами, розуміли контекст та умови, в яких вони працюють. Для тих, хто надає технічну допомогу, це означає необхідність мати ґрунтовну інформацію про середовище реципієнта та здатність і готовність адаптуватися до цього середовища. Обидва партнери повинні бути готовими вчитися та інформувати один одного.

Для угорських партнерів це означало стати відкритим для нових ідей та розуміння, чому певні особливості деяких країн, або європейська “найкраща” чи “найгірша” практика не може бути придатною для запровадження. Одним із вирішальних факторів успіху проекту стало залучення практиків (як із країн-партнерів, так і з Угорщини) для обміну досвідом, ідентифікації проблем та обговорення кращої практики і шляхів розв’язання тих проблем. Це було ключовим компонентом усіх навчальних поїздок, практичних занять і роботи над практичними посібниками.

Е. / Пілотні проекти й апробація підходів і матеріалів

Ключовим елементом *дизайну міжнародного проекту є включення апробації підходів і матеріалів* в операційному середовищі. Там, де це можливо, такий процес повністю себе виправдовує, а використання підходів і матеріалів виявляється успішним.

За всіма напрямками було сплановано, що подальші дії будуть підтримувати запровадження програм підготовки та поширення практичних посібників, що потребуватиме часу й ресурсів для їх перегляду по мірі набуття досвіду. На практиці пілотних проектів було здійснено менше, ніж очікували. Це сталося частково через те, що ключові продукти (вироблення яких було спільною відповідальністю обох партнерів) виходили із запізненням. Але для угорських партнерів виявилось надзвичайно складним визначити прийнятні можливості для тих пілотних проектів у середній фазі проекту, тож, таку стратегію не завжди можна було здійснити. Проте в тих сферах, де реалізація пілотних проектів була можливою, вони виявилися надзвичайно успішними.

Є. / Послідовність

Для того, щоби програми і проекти мали більший ефект, необхідно посилювати *інституціональне та регуляторне супроводження* розпочатих дій та можливості використання реципієнтами у подальшому застосованих підходів і розроблених матеріалів.

Проекти, підтримані міжнародними донорами, безумовно зробили свій внесок у загальну програму “розбудови спроможності угорської державної служби ефективно використовувати кошти та забезпечувати дієве надання послуг громадянам”. Зокрема, завдяки програмам підготовки вищих керівників і персоналу, розробленню і розповсюдженню путівників і практичних посібників, була зміцнена спроможність кількох інституцій, таких як Угорський інститут державного управління, Урядове управління контролю, Офіс Прем’єр-міністра. Однак до завершення проекту залишалися деякі сфери, де заплановані заходи зміцнення спроможності не спрацювали, отже, у своїй “завершальній фазі” проект також висвітлив, що ще можна і варто зробити.

Висновки дослідження ситуації в Угорщині стосовно питань регіональної політики та регіонального врядування можна підсумувати таким чином:

- Перехід від “державного” до “ринкового” регулювання економічного зростання вимагає здійснення результативної й ефективної регіональної політики.
- Дотримання принципів і вимог Європейської регіональної політики може бути “рушійною силою” формування національної політики регіонального розвитку.
- Регіональна політика буде успішнішою, якщо вона підкріплена децентралізацією регіонального врядування у процесі реформування системи державного управління.
- Результативна й ефективна регіональна політика потребує комплексного законодавчого забезпечення, що має спиратися на принципи Європейської регіональної політики.
- Для реалізації регіональної політики потрібна результативна й ефективна система менеджменту на національному та регіональному рівнях.

Будапешт, 23 березня 2006 р.

Список використаних джерел

- ARMSTRONG, H. and TAYLOR, J. (1993): Regional Economics and Policy. London: Harvester.
- BATLEY, R. and STOKER, G. (ed.) (1991). Local Government in Europe. Trends and Developments. London: Macmillan.
- BOULOUIS, J. (1991). Droit institutionnel des Communautés européennes. Paris: Montchrestien.
- CAF — 'Common Assessment Framework (2000): Maastricht,
- CARTOU, L. (1996). L'Union européenne: Traités de Paris — Rome — Maastricht. Paris: Dalloz.
- CCRE — Le Conseil des Communes et Régions d' Europe (2002): Convention sur l' Avenir de l' Europe — Prise de Position (Barcelona, 16 July, 2002.)
- CLOSS, J. et al. (1994). La Traité de Maastricht: Genese, analyse, commentaires. Brussels: Bruylant.
- CRAM, L. (1997). Policy-making in the European Union. Conceptual lenses and the integration process. London-New York: Routledge.
- COR — Committee of Regions of European Union (2000): Draft proposal on the 'European Charter of Regional Governance' (accepted on 13th of December, 2000)
- COR — Committee of Regions of European Union (2002): Draft Opinion on the 'Role of Regions and Local Authorities in European Integration,' (accepted on 23rd of October, 2002)
- CSR — Centre for Regional Studies of Hungarian Scientific Academy (2005): Hungarian Spaces and Places: Patterns of Transition. (Ed. Barta, Gy. — G.Fekete, É. — Szörényiné Kukorelli, I. — Timár, J.) Pécs.
- DAVEY, K- HORVÁTH, M., T — PÉTERI, G. (2000): Local Autonomy and Responsibility (Development of government actions in a plural public service system) British Know How Fund — PMO's of Hungary Common Published Study, (Public Administration Studies Series 2nd Column), Budapest.
- DEHOUSSE, R. (ed.) (1994): Europe After Maastricht. LBE, Munich

- EBRD — European Bank for Reconstruction and Development (2004): Transition report. London
- EC — European Commission (2001): White Paper on European Governance (OJ C 287, 12.10.2001.)
- EC — European Commission (1997): Agenda 2000. Volume I.-II. Brussels
- EC — European Commission (1966/1a): Europe at the service of regional development. OOP, Luxembourg
- EC — European Commission (1966/1b): How is the European Union meeting social and regional needs? OOP, Luxembourg
- EC — European Commission (1966/1c): Structural Fund and Cohesion Fund 1994-1999: Regulation and commentary. Luxembourg
- EC — European Commission (1966/1d): The budget of the European Union: How is your money spent? OOP, Luxembourg
- EC — European Commission (1998): Guidelines on National Regional Aid. (OJ C 74, 10.03.1998.)
- EIPA — European Institution for Public Administration (2000): 'Innovative Public Services' Conference on Best Practice (Lisbon, 10 to 12 May 2000)
- EP — European Parliament (1998): Community Charter for Regionalisation (OJ C 326, 19.12.1988.) adopted on 18 November, 1988
- EP — European Parliament (2003): Resolution on the 'Role of the regional and local authorities in building Europe' (P5 TA PROV 2002, 0009) adopted on 14. January, 2003.
- EUROSTAT (2000): Regional Statistical Yearbook., 1999. Brussels, EC
- HALSTEAD, J. (1982). The Development of the European Regional Development Fund since 1972. University of Bath, Bath.
- HOLM, T. (2002): EU-lobbying in Sweden and Brussels. Presentation at LOGON Conference, Vienna on 29th of October, 2002.
- HORVÁTH, M.T. (2000): Directions and Differences of Local Changes. In.: Decentralization: Experiments and Reforms. OSI/LGI, Budapest.
- KEATING, M. and JONES, B. (ed.) (1985). Regions in the European Community. Farnborough Saxon House
- KIRSCHER, E.J. (1992) Decision-making in the European Community. Manchester University Press, Manchester.
- LOGON — Local Government Network (2002): Lobbying in Europe: A Challenge for Local and Regional Governments. LOGON Report, Vienna
- NUGENT, N. (1997). The government and politics of the European Union. Macmillan, London.
- OECD (2000): Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Hungary, Paris
- OECD (2001): Territorial Reviews: Hungary, Paris
- PRECHAL, S. (1994) Directives in European Community law: A study of directives and their enforcement in national courts. Clarendon Press, London.
- RAWLINSON, W. — CORNWELL-KELLY, M. (1994). European community law. A practitioner's guide. Sweet and Maxwell, London.
- SZEGVÁRI, P. (2002): Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Hungary. In. Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe. OSI/LGI, Budapest

- SZEGVÁRI, P. (2004/a): Toward an EU Regional Policy: Challenges and Realities for Accession. In. Challenges Facing the CEE Countries. (Ed. Michael, B. — Kattel, R. — Dreschler, W.) NISPACE. Bratislava.
- SZEGVÁRI, P. (2004/b): Impressions of CUI's Work in the Visegrád Countries: Looking to the Future — 'Lessons Learned from Recipient to Donor'. Local Government Support Program-Central Europe of CIDA. CLOSING WORKSHOP. November 24th-26th, 2004
Budapest, Hungary
- TEMESI, I. (2000): Local Government in Hungary. In. Decentralization: Experiments and Reforms. OSI/LGI. Budapest.
- VAN SCHEDELEN, R. (2002): Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU. University Press, Amsterdam.
- WALLACE, H. — YOUNG, A. R. (ed.) (1997): Participation and policy-making in the European Union. Clarendon Press, Oxford.
- WISE, M. — CROXFORD, G. (1998). The European Regional Development Fund: Community ideals and national realities. Political Geography Quarterly 2/1988.
- WOLESA, R.(2002): Lobbying — Information Gathering, Coalition Building, Increasing Influence, Maximizing Legislative Impact. In. LOGON Report, Vienna.
- WORLD BANK — PMO'S OF HUNGARY (1999): Hungary-Subnational Modernization, Policy Note (An Integrated Effort for Modernizing the Subnational Government System in Hungary), Common Published Study, Public Administration Development Studies Series 1st Column, Budapest.
- WORLD BANK — PMO'S OF HUNGARY (2001/a): Development of EU-Conform Regions in Hungary. Common Published Studies, (Public Administration Development Studies Series 4th Column), Budapest, 2001.
- WORLD BANK — PMO'S OF HUNGARY (2001/b): Financial System of the Hungarian Local (Self)governments. Common Published Studies, (Public Administration Development Studies Series 5th Column), Budapest, 2001.

*Д-р Петер Сегварі **

**ПІДСУМКОВИЙ ЗВІТ ПРО ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ
В КОНТЕКСТІ ВСТУПУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Кінцевий варіант звіту підготовлено
після дискусій і висновків учасників одноденного практичного семінару
в Києві 27 березня 2006 р.,
організованого Канадським інститутом урбаністики (КІУ)
в рамках проекту партнерства Канада-Україна
“Регіональне врядування та розвиток”

Згідно Меморандуму про взаєморозуміння у рамках Проекту “Регіональне врядування та розвиток” (РВР) угорський експерт з реформи врядування *підготував підсумковий звіт про досвід вироблення політики регіонального розвитку в країнах Центральної та Східної Європи* (Угорщини, Польщі та Словаччини) у контексті вступу до ЄС *після дискусій та висновків учасників Національного форуму за круглим столом в Україні*.

Головний висновок полягає в тому, що Форум за круглим столом відповідав основній меті Канадсько-українського проекту “Регіональне врядування і розвиток”. Форум за круглим столом на національному рівні відзначив потенційні вигоди для реципієнтів від участі в проекті, який реалізує Канадський інститут урбаністики.

Презентації керівника проекту та експертів з країн ЦСЄ зосереджувалися на питаннях європейської регіональної політики та вигід, які отримали три країни ЦСЄ (Угорщина, Польща та Словаччина) у процесі вступу до ЄС. Відповідні вимоги вступу до ЄС стосовно впровадження результативної політики регіонального розвитку та принципів регіональної демократії окреслили потенційні вигоди для України щодо використання кращої практики таких країн ЄС та ОЕСР, як Угорщина, Польща, Словаччина та Канада.

Після відомих виборчих подій в Україні цей форум спонукав учасників до обговорення питань стратегічного планування на національному та регіональному рівнях з використанням пілотних методів у двох вибраних регіонах України. Йшлося про питання регуляторної та інституційної системи, фіскальної децентралізації та реального партнерства у контексті доброго врядування за активної участі експертів КІУ та українських представників.

Форум надихнув потенційних українських стейкхолдерів ще раз подумати про завдання та повноваження виробників рішень та їх партнерів у демократичному процесі розвитку країни та ролі Проекту РВР у найближчому майбутньому. Втім, після формування нового уряду, роль центральних органів влади України у реалізації проекту має бути посилена для забезпечення послідовності його виконання та досягнення результатів.

Форум дав змогу експертам обговорити з українськими партнерами подальші дії та досягти спільного розуміння між реципієнтами та донорами щодо головних цілей проекту РВР.

* Автор є угорським експертом з реформи врядування, професором Університету ELTE в Будапешті та заступником генерального директора Угорської холдингової акціонерної компанії з регіонального розвитку.

Зважаючи на головну мету та основну цільову групу Канадсько-українського Проекту регіонального врядування та розвитку, підсумковий звіт намагатиметься підсумувати наслідки процесів реформування за останні п'ятнадцять років та надати певні рекомендації виробникам політики в Україні з тим, щоби прокласти шлях для реформування державного управління і врядування та створити систему демократичного регіонального врядування й результативної політики регіонального розвитку, враховуючи принципи регіональної політики та вимоги регіональної демократії Європейського Союзу.

I. КІНЦЕВІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Висновки досліджень по трьох країнах стосовно питань регіональної політики і регіонального врядування можна підсумувати таким чином:

- Перехід від “державного” до “ринкового” регулювання економічного зростання вимагає здійснення результативної й ефективної регіональної політики.
- Дотримання принципів і вимог Європейської регіональної політики може бути “рушійною силою” формування національної політики регіонального розвитку.
- Регіональна політика буде успішнішою, якщо вона підкріплена децентралізацією регіонального врядування у процесі реформування системи державного управління.
- Результативна й ефективна регіональна політика потребує комплексного законодавчого забезпечення, що має спиратися на принципи європейської регіональної політики.
- Для реалізації регіональної політики потрібна результативна й ефективна система менеджменту на національному та регіональному рівнях.
- Регіональна політика потребує фінансової підтримки, зокрема спеціальних інструментів, фінансової координації та фіскальної децентралізації.

Рекомендації українським стейкхолдерам стосовно створення дієвої й ефективної системи регіонального врядування можна узагальнити таким чином:

- Центральна влада має прийняти довгострокову та середньострокову стратегію реформи державного управління для створення нової системи регіонального врядування, яка б відіграла активну роль у виробленні регіональної політики, спрямованої на зменшення нерівності регіонального розвитку в Україні. Ефективність нової державної стратегії формування регіональної політики, головним чином, залежить від:
 - наявності закону про регіональний розвиток, розробленого відповідно до європейських принципів;
 - домінування інтегрованого/територіального підходу замість галузевого підходу до врядування на центральному і регіональному рівнях;
 - стабільності інституціональних рамок регіонального розвитку;
 - наявності інформаційної та статистичної систем розвитку територій;
 - наявності відповідних економічних інструментів для спрямування і стимулювання регіонального розвитку;
 - наявності середньострокової та довгострокової стратегії просторового планування, спрямованої на економіко-соціальне зближення та стійкий розвиток;
 - наявності законодавчих засад і фінансових стимулів для подальшої децентралізації та делегування повноважень з центрального рівня та злиття місцевих органів влади.

- Модернізація системи державного управління є також необхідною передумовою для одночасного впровадження цілої низки економічних, соціальних та політичних реформ, котрі можна здійснювати лише в рамках довгострокової програми розвитку, яка має передбачати головню таке:
 - перегляд функцій і сфер компетенції державного управління;
 - створення професійної системи умов для виконання завдань державного управління, яка б забезпечувала рівний доступ кожному до суспільних послуг;
 - розробка законодавства про державну службу, необхідного для реформування державного управління;
 - впровадження методів і способів забезпечення узгодженого процесу вироблення політики для програмування і здійснення протягом десятиліть довгострокового процесу реформування за допомогою внутрішніх і зовнішніх рушійних сил реформування державного менеджменту на основі принципу партнерства.
- Модернізація системи державного управління потребує цілковитого оновлення національної системи державного управління у відповідь на економічні та соціальні виклики в контексті перспективного членства в ЄС, що головним чином має передбачати:
 - Розроблення програми розвитку регіонів, яка б сприяла появі регіонів, здатних ефективно підготуватися до реалізації та координації просторового розвитку та програм розвитку в інших галузях, а також до освоєння допомоги ЄС і децентралізованого прийняття рішень;
 - Підготовка Національного плану розвитку (НПР) на 2007–2013 рр. як документа, котрий формально інтегрує галузеві політики і відображає, хоча й і в меншій мірі, потреби розвитку окремих регіонів;
 - Впровадження нових економічних інструментів і умов для розвитку муніципалітетів з використанням їхніх власних ресурсів на основі принципів Європейської регіональної політики та інструментів ринкової економіки, таких як регіональна диференціація кредитної і податкової політики, субсидії і підтримка депресивних регіонів та спеціальних зон.

II. КІНЦЕВИЙ ПІДСУМКОВИЙ ЗВІТ ПРО ДОСВІД КРАЇН ЦСЄ

1. Вступ

Відповідно до загальної мети канадсько-українського проекту “Регіональне врядування та розвиток”, цей підсумковий звіт є спробою зробити стислий виклад досліджень по трьох країнах ЦСЄ *стосовно політики регіонального розвитку та питань врядування. Кінцевий підсумковий звіт ставить за мету* описати кілька аспектів (політичних, правових, адміністративних та фінансових) реформи державного управління на шляху створення демократичної системи врядування та регіональної політики в країнах ЦСЄ у період 1990–2006 рр., а також формування цінностей і підходів, які забезпечували цілісний і послідовний процес реформування впродовж кількох років, пов’язаний зі вступом трьох країн в Європейський Союз.

Дослідження по трьох країнах, відповідно до технічного завдання канадсько-українського Проекту “Регіональне врядування та розвиток” (РВР), містять шість розділів, які висвітлюють такі теми: етапи формування регіональної політики; оцінка законодавчого забезпечення регіонального розвитку; інституційні рамки та механізми горизонтальної й вертикальної координації та співпраці щодо питань регіонального розвитку; фінансове забезпечення регіонального розвитку; співвідношення між регіональною політикою та реформою врядування в країнах ЦСЄ; підсумки винесених уроків, які можуть слугувати основою для рекомендацій потенційним бенефіціантам Проекту РВР.

Угорщина, Польща і Словаччина є одними з десяти останніх країн-кандидатів, які вступили в ЄС у 2004 р., країни-члени ОЕСР, отже підсумковий звіт *спрямовано на порівняльний досвід країн Центральної та Східної Європи, котрі разом вступили в ЄС та країн-членів ОЕСР*. Спираючись на вимоги ЄС до країн-кандидатів та рекомендації ОЕСР щодо розвитку адміністративної спроможності державного сектору, підсумковий звіт *розкриває нові виклики, що випливають з раціоналізації, децентралізації та інтеграції врядування в країнах ЦСЄ відповідно до принципів “доброго врядування”, “ефективності й результативності”, “узгодженості політики”*.

Підсумковий звіт містить *аналіз реформування державного управління за останні п'ятнадцять років історії країн*, де раніше вся політична, економічна та адміністративна влада була державною, і які *стали на шлях демократизації* політичної структури та розбудови громадянського суспільства у період 1990–2006 рр. Дослідження по країнах *розкривають проблеми, які можуть виникати у самому перехідному періоді*, зокрема проблеми *“зашвидкої децентралізації”*, як-от брак знань та вмінь, котрі б відповідали новим управлінським вимогам; слабкість громадянського суспільства для формування *“громадянської культури”*; а також нерівність статусу органів місцевої влади та розрив між їх повноваженнями та спроможностями.

Підсумок досліджень по країнах є спробою висвітлити можливі дії у відповідь на ті проблеми, використовуючи *“питання регіональної політики”* як приклад і для подальшої *децентралізації та делегування повноважень* з центрального на місцевий рівень, і для *злиття органів місцевої влади* із застосуванням правових і фінансових стимулів, щоб *зачохувати органи місцевої влади об'єднуватися в асоціації* для надання якісніших послуг та спільного розвитку місцевих громад, зважаючи на національні та європейські виклики у сфері регіональної політики і врядування.

Підсумковий звіт *висвітлює окрему роль виробників політики* у процесі реформ, зокрема у визначенні, *яке саме законодавство та механізми регулювання* можуть забезпечити послідовність процесу реформування державного менеджменту, та *розкриває методи забезпечення послідовного процесу вироблення політики*, що їх періодично застосовували центральні уряди при розробленні і впровадженні своїх програм протягом десятилітнього, довгострокового процесу реформування. Підсумковий звіт *розкриває внутрішні й зовнішні рушійні сили (фактори)* реформування системи державного менеджменту, особливо стосовно процесу децентралізації. Щодо внутрішніх факторів, надзвичайно важливим є те, як центральний уряд застосовує *принцип партнерства* у програмуванні та впровадженні ініціатив реформування державного сектору, зокрема залучення представників місцевих органів влади, НУО, університетів та дослідницьких інститутів.

З огляду на головні цілі Проекту *“Регіональний розвиток та врядування”*, цікаво було б розглянути й зовнішні фактори, зокрема й те, як *міжнародне співробітництво* може допомогти у впровадженні національної політики реформ, як-от у випадку трьох країн багатосторонні угоди з Європейським Союзом чи ОЕСР, чи *двостороння партнерська допомога деяких міжнародних інституцій* (напр., Канадської агенції міжнародного розвитку).

Послідовність є ключовим фактором для успішного впровадження організаційних і культурних змін. Це залишається серйозним питанням і для міжнародних проектів. Що, напевно, завжди є невід'ємним ризиком проектів з реформування державного управління, так це постійне протиріччя між політичною та адміністративною сферами, а також те, що з часом — особливо у зв'язку з виборами — змінюються головні гравці. Отже, при визначенні конкретних бенефіціарів проектів технічної допомоги важливо там, де це можливо, спиратися на ті організації, для яких характерна стабільність і низький рівень плинності кадрів. Окрім того, дуже важливо досягати послідовності, коли йдеться про довгострокове програмування, використовуючи декілька *інституціональних методів і підходів*.

Що стосується країн ЦСЄ, то тут можна проаналізувати, як міжнародне співробітництво на європейському та світовому рівні могло стати “рушійною силою” просування національної реформи державного менеджменту. Отже, підсумковий звіт може бути джерелом інформації та досвіду вироблення “регіональної політики”, яка б інтегрувала кілька напрямів політики на національному рівні та визначила правильні підходи до реформи державного менеджменту, особливо щодо процесу децентралізації, на засадах порівняння з “Європейською регіональною політикою” та оцінювання за показниками “кращої практики” ОЕСР.

2. Регіональна політика і питання регіонального розвитку в країнах ЦСЄ

2.1. Етапи формування регіональної політики в країнах ЦСЄ

Реформу державного управління не можливо аналізувати без розгляду системної трансформації всієї політичної, законодавчої та соціально-економічної структури. *Децентралізація* — це суттєва складова трансформації політичних систем. В останній період трансформації перехід від колишньої “радянської системи” до “системи місцевого самоврядування” разом зі створенням умов для економічного розвитку на ринкових засадах були *ключовими елементами політичної демократизації та плюралізму в усіх країнах ЦСЄ*. Реформа місцевого врядування була важливою складовою загальної системної трансформації політичної структури; але існували й деякі відмінності між трьома країнами через певні передумови і традиції систем державного управління³⁸. Дослідження по країнах аналізують різні етапи формування регіональної політики в країнах ЦСЄ в контексті співвідношення процесу реформування державного управління та вимог вступу до ЄС.

Для цілей дослідження, етапи формування регіональної політики в країнах ЦСЄ, в контексті співвідношення процесу реформування державного управління та вимог вступу до Європейського Союзу, можна розділити на три основні періоди:

- I. Несистемний підхід і підхід “згори” до регіональної політики з боку центрального уряду, а також недостатня активність з боку місцевих органів влади (*“Бюрократичний період”*)
- II. Формування системного підходу та підходу нового типу — “знизу” — до регіональної політики, партнерства між центральною владою і регіональними/ місцевими органами влади в контексті вступу до Європейського Союзу (*“Перехідний період”*)
- III. Інтегрований регіональний підхід з боку держави, децентралізація та реальна діяльність/дієва активність органів місцевої влади стосовно реалізації/впровадження “Європейської регіональної політики (*“Демократичний період”*)”³⁹.

³⁸ Наприклад, у Словаччині, хоча там система місцевого самоврядування була створена ще в 1990 р., на той час не існувало ще одного рівня (між місцевим і національним) територіального самоврядування. Таким чином, саме центральний уряд займався регіональною політикою і регіональним розвитком до утворення самоврядних регіонів у 2001 р. У Польщі ж адміністративно-територіальній реформі передувала тривала суспільна і політична дискусія стосовно розміру та кількості нових регіонів; у результаті Польща тепер має трирівневу структуру місцевого/регіонального самоврядування; кожен рівень є незалежним від іншого і має свої власні активи/ресурси та джерела фінансування. В Угорщині, на відміну від Польщі, місцеве самоврядування було відновлено у 1990 р. після перерви в сорок років; у результаті реформи Угорщина має дворівневу структуру муніципального/окружного самоврядування.

³⁹ Часові рамки тих періодів є різними для трьох країн ЦСЄ, залежно від внутрішніх обставин у кожній з країн.

I. Перший етап формування регіональної політики в рамках реформи системи врядування (“Бюрократичний період”)

На *першому* етапі “бюрократичного періоду” ключовими елементами реформування системи державного управління були *регуляторна та інституційна реформа*. В цілому, усі країни запровадили основні елементи законодавчої та інституційної бази, необхідної для ринкової економіки та демократичного місцевого врядування. Трансформація передбачала як *завдання де-регулювання і зміни системи регулювання*, так і *концептуальну та технічну трансформацію* цілої системи державного управління. Починаючи з 1989 року, всі наступні уряди скасовували безліч законів і нормативних актів, що регулювали колишню планову економіку та державне управління місцевими справами згідно з принципами централізації та ієрархії через “систему рад” на місцевому рівні. У той же час, національні парламенти ухвалювали головні законодавчі акти, що закладали конституційну і правову базу для економічного зростання на ринкових засадах і розвитку місцевої демократії. Все це взяте разом — структурна й адміністративна реформи та макроекономічна стабілізація — створили суттєві економічні (і соціальні) переваги.

Після перших фундаментальних політичних та економічних змін на початку 1990-х років того, чого бракувало всім країнам ЦСЄ, так це сформованої регіональної політики. *Зміни не мали великого впливу на урядову діяльність і планування*. Економіка країн перебувала у поганому стані, відповідно, не вистачало бюджетних коштів для державного втручання в питання регіонального розвитку. Самий напрям державної політики такий, як *регіональний розвиток також був не зовсім зрозумілий*. Взагалі, можна стверджувати, що протягом першого періоду формування “політики регіонального розвитку” в країнах ЦСЄ не розглядали як фактор, що сприяє розвитку країни в цілому, радше — як фактор, що сприяє поліпшенню стану справ на місцевому рівні. Звичайно, в той час були й певні не-скоординовані регіональні ініціативи, спрямовані на виправлення доволі тяжкої ситуації, коли надзвичайно велика частка робочої сили була задіяна на старих підприємствах важкої промисловості.

Принаймні, можна відзначити, що наприкінці 1990-х років в усіх країнах ЦСЄ деякі зусилля були спрямовані на управлінську регіоналізацію, тобто, певну роль в реалізації заходів з регіонального розвитку було відведено урядовим чи напів-урядовим організаціям в регіонах, таким як Агенції регіонального розвитку, що їх почали активно створювати (котрі мали іншу інституційну структуру і підпорядкування). *Місцеві органи влади виступали партнерами таких ініціатив, але вони лише висловлювали свою думку або були їх кінцевими бенефіціантами, адже, в принципі, вони ніколи не відігравали активної ролі у програмуванні тих ініціатив*. У цілому, *регіональна політика того періоду була неефективною, а регіональні нерівності не зменшувалися*. Головними причинами такої неефективності були:

- відсутність закону про регіональний розвиток;
- домінування галузевого підходу;
- нестабільність інституційних рамок регіонального розвитку;
- відсутність інформаційної системи розвитку територій;
- відсутність належних економічних інструментів для спрямування і стимулювання регіонального розвитку;
- відсутність середньострокової та довгострокової стратегії економічного і регіонального розвитку.

На загал, територіальний устрій у країнах ЦСЄ передбачає два рівні: регіональний рівень і місцевий рівень. Одиниці місцевих державних адміністрацій, а також інші органи державної влади, як ті, що належать до судової системи, організовані на основі такого територіального устрою, залежно від характеру своїх специфічних завдань. Від 1990 року система державного управління базується на двох основних структурах: бюрократичних та демократичних інституцій. Перша включає центральні органи влади та їхні органи на місцевому і територіальному рівнях (де-концентровані інституції); вони підпорядковуються державній адміністрації. Другий тип структури — це система органів місцевої влади (децентралізовані інституції), базована на принципах самостійності та субсидіарності. Ті дві структури, створюючи конкуренцію у виконанні функцій відповідними органами на місцевому рівні, спільно реалізують функцію державного управління. Це є сутністю конфлікту інтересів між органами місцевого самоврядування та територіальними органами державної адміністрації⁴⁰.

Сьогодні система органів місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ існує на двох рівнях: місцевому і регіональному. Між двома типами органів самоврядування немає ієрархічних відносин — фундаментальні права всіх місцевих самоврядних одиниць є рівними. Різниця полягає в адміністративних функціях, делегованих кожному з таких органів. Муніципалітети отримали широкий спектр повноважень з надання послуг. Вони надають місцеві суспільні послуги своїм громадам, округи тут мають лише субсидіарну роль: вони надають ті послуги, які муніципалітети не здатні надавати, а також ті, що мають регіональний масштаб. Завдання місцевого самоврядування поділяються на обов'язкові і добровільні. Обов'язкові функції та повноваження місцевого самоврядування можуть бути визначені законодавчою владою, яка, водночас має передбачити виділення фінансових ресурсів, необхідних для виконання таких завдань і владних повноважень. Втім, органи місцевого самоврядування можуть брати на себе вирішення будь-яких місцевих суспільних справ, якщо це не заборонено законом і не перешкоджає виконанню обов'язкових функцій та наданню місцевих послуг.

Законодавство про державну службу є також ключовим елементом реформування системи державного управління. У кожній країні закон передбачив створення системи державної служби, базованої на критеріях професійності, що ламає колишній стиль політичного керівництва. Закон також забезпечив чіткий розподіл функцій і ролей політиків та управлінців з тим, аби гарантувати політичну нейтральність службовців і водночас захищати професійних державних службовців від політичних тисків і впливів. Законодавство гарантувало їм захист та конкретизувало їхню відповідальність за ефективність надання послуг на місцевому рівні.

Вибір часу для фінансового регулювання був визначальним для темпів трансформації. У процесі адміністративної і фінансової реформи місцева влада отримала більшість місцевих ресурсів та інших фінансових джерел, які гарантували реальне право місцевого самоврядування на економічну самостійність і відповідальність разом з можливостями приймати самостійні рішення щодо власних ресурсів. Але це сталося пізніше, після проведення структурної та інституційної трансформації.

По завершенні процесу регуляторної та інституційної реформ були гарантовані політична, законодавчо-адміністративна та економічна самостійність місцевого самоврядування в кожній країні; створено нову правову і конституційну базу для запровадження і захисту фундаментальних прав органів місцевого самоврядування. Слід визнати, що в процесі реформ діяв принцип “стримувань і противаг”, через те, що існуючі фундамента-

⁴⁰ В Угорщині й Польщі органи регіонального самоврядування існують з 1990 р., а от у Словаччині регіональне самоврядування було введено лише в 2001 р.

льні права й інституції самоврядування, закладені конституційно, довгий час не реалізувалися. Такі елементи були дуже важливими для збереження демократичних політичних та інституційних змін, досягнутих на першому етапі реформи державного управління.

Але навіть після системних політичних змін 1990 року, сили, що підтримували реальну децентралізацію регіональної політики в країнах ЦСЄ, не могли рухатись вперед на перших етапах формування тієї політики, незважаючи на те, що відбулася суттєва реструктуризація в усіх сферах і видах діяльності, пов'язаних територіальним розвитком. Сорокарічна спадщина планової економіки у пострадянських країнах не лише створила викривлену просторову структуру, але й водночас стримувала виникнення й поширення тих нових тенденцій просторового перепланування та територіальної організації, які закладали основи нового курсу економіки європейського типу. У цей період була одна важлива політична причина, а саме — децентралізація джерел розвитку відбувалася за допомогою традиційних механізмів перерозподілу, тож, у результаті, реальної децентралізації так і не відбулося через те, що просторове розширення економіки не супроводжувалася делегуванням повноважень. Вузька концепція територіального вирівнювання, обмежена поперховим і несистемним зосередженням на декількох аспектах державної інфраструктури, насправді допомагало старій бюрократичній системі перерозподілу вижити, а в деякій мірі ще й сприяло її виживанню.

II. Другий етап процесу розвитку державного управління (“Перехідний період”)

У процесі системних змін перед кожною країною поставали історичні виклики: як створити новий тип державного управління на місцевому і центральному рівнях і сформувати уряд на основі результатів демократичних виборів. У цілому, нова система врядування на центральному та місцевому рівнях адекватно сприяла швидкому створенню засад незалежних демократичних правових держав і ринкової економіки. Однак, п'ятирічний досвід діяльності урядів, центральних і місцевих органів державного управління виявив низку недоліків, як старих так і нових, котрі слід було усувати в короткостроковий і довгостроковий терміни. Отже, на другому етапі формування регіональної політики у рамках реформи державного управління три країни займалися довгостроковими складними проблемами, зокрема впровадженням політики, а також проблемами, які виникали у самому процесі трансформації. Наприкінці 1999 р. трансформаційні проблеми побудови базових правових рамок та рамок державної політики, які б відповідали принципам ринкової демократії, були в основному розв'язані в усіх країнах. Після десяти років цілеспрямованих реформ, кожна країна підтягнулася до викликів, які постають перед більшістю країн ОЕСР стосовно створення якісних систем державного управління на підтримку доброго врядування та економічного зростання.

Один із найбільших недоліків *першого етапу формування регіональної політики в процесі реформування державного управління* — це те, що основні рамки нової системи були спроектовані у багатьох аспектах невдало або суперечливо через брак досвіду і часу для ретельної підготовки. Повний спектр повноважень центральної і місцевої влади не був переглянутий і закладений у нові рамки. Неадекватними виявилися *компетенції і функції уряду по координації та організації роботи лінійних органів державного управління, а також по підготовці та виконанню рішень парламенту* щодо контролю за центральними і місцевими органами державного управління. *Недостатньо уваги було приділено спрощенню структури та підвищенню ефективності управління*; боротьба з бюрократичними процедурами не була винесена на перший план. Функції контролю були невинувато послаблені. *Якість адміністративної роботи не поліпшилась*; натомість у деяких сферах вона погіршилась, частково через те, що велика кількість професійних фахівців пішли з державної служби, а от уваги до підготовки і перепідготовки нових державних службовців і тих, що залишилися, було приділено дуже мало. Для того, щоб ліквідувати ті недоліки і

підготуватися до нових викликів нового тисячоліття усі центральні уряди розробили комплексні, довгострокові програми реформ, які встановлювали довгострокові цілі, а в їх межах — завдання на короткий період⁴¹.

Довгострокові завдання реформування виходять за межі терміну одного центрального чи місцевого уряду, але вони роблять зміни передбачуваними у перспективі, якщо різні політичні сили досягають консенсусу. Відповідно до цілей чинної комплексної реформи, органи державного управління — упорядковані й раціоналізовані в диференційований спосіб — мають бути зміцнені, а результативність і якість їхньої роботи — підвищена так, щоби вони могли ефективно виконувати свої суспільні обов'язки в соціальній та економічній сферах. Питання ефективності полягає в тому, щоби вимагати від органів державного управління, аби вони працювали не так, як вони хочуть, а досягали очікуваних результатів з найменшими можливими затратами. Державне управління саме по собі не можна вдосконалити чи то на центральному чи на місцевому рівні; тож комплексна адміністративна реформа була тісно пов'язана з трансформацією системного середовища центральних і місцевих органів влади. Приватний сектор слід активніше залучати до виконання суспільних обов'язків; між державним і приватним секторами треба встановити тісніше співробітництво. Успішні методи роботи приватного сектору мають відповідним чином застосовуватися в державному управлінні.

На другому етапі реформи, має бути завершено розпочату реорганізацію та диференційоване скорочення державного управління відповідно до змінених повноважень. Диференційоване скорочення означає загальну тенденцію до скорочення повноважень, організацій та працівників у державному управлінні, що не виключає водночас збільшення у необхідних випадках і сферах. Посилилися процеси організаційної інтеграції та координації. Ролі легітимного уряду та державного управління були зміцнені, особливо у сфері контролю. Навчання державних службовців стало краще організованим, розпочалась також їхня регулярна підготовка у сфері кризового менеджменту та Європейської інтеграції. На цьому другому етапі реформи державного управління потрібно було розробити адміністративні механізми і процедури з тим, щоби посилити спроможність органів управління адаптуватися до постійних змін та зменшити бюрократію у державному управлінні.

Останнім вирішальним поштовхом для запровадження системного підходу до регіонального розвитку та формування ґрунтовної регіональної політики стала перспектива набуття країнами ЦСЄ членства в Європейському Союзі. З одного боку, це був позитивний стимул, який дозволив стабілізувати розробку регіональної політики та спонукав центральний уряд застосовувати також демократичні елементи регіональної політики ЄС. З іншого боку, це передбачало при розробленні регіональної політики враховувати стратегічні потреби, що їх визначало широке коло стейкхолдерів регіонального розвитку. Центральні уряди, яким бракувало досвіду й знань, вибрали найгіршу з усіх стратегій розвитку регіональної політики в своїх країнах — використовувати якомога більше фонди Європейського Союзу як у перед-вступному періоді, так і по тому, коли країни ЦСЄ стали членами ЄС. Кожна країна повністю скоригувала цілі своєї регіональної політики до інструментів, пропонованих ЄС, та стратегічних напрямів, підтримуваних індивідуальними циклами програмування ЄС.

Можна підкреслити, що результатом впливу ЄС став позитивний стимул для всіх країн-кандидатів до формування регіональної політики після початку переговорів про вступ в кінці 1990-х років. Під час децентралізації влади у сфері регіонального розвитку і

⁴¹ Наприклад, в Угорщині в 1996 р. уперше Центральним Урядом була затверджена довгострокова програма реформування державного управління; відповідальність за її виконання і координацію було покладено на Урядового Комісара.

передачі повноважень органам місцевого самоврядування та самоврядним регіонам, центральний уряд тим часом тримає в своїх руках територіальний важіль у вигляді агенцій регіонального розвитку, що їх субсидує держава, і котрі втручаються в самостійні компетенції органів територіального самоврядування та не дають їм користуватися своїми повноваженнями у повній мірі. Цей етап формування регіональної політики в усіх країнах можна схарактеризувати як етап *побудови нової регіональної політики в контексті вступу до Європейського Союзу*.

III. Третій етап формування регіональної політики в рамках процесу розвитку системи державного управління (“Демократичний період”)

Що стосується децентралізації, то тут одна з найважливіших цілей — *переглянути завдання і сфери компетенції державного управління*. Функції державного управління визначаються завданнями, які на нього покладені і які мають виконуватися. Отже, функція державного управління, що діє від імені держави, полягає в тому, щоби втручатися в життя суспільства лише там, де це є абсолютно необхідно. Там же, де державне управління здійснює свої функції, його дії мають бути ефективними, результативними, відповідними і законними. Тут треба зауважити, що, на відміну від попередніх екстенсивних кроків, у майбутньому наголос слід робити на активніших діях, які сприятимуть більшій прозорості діяльності уряду. Завдання державного управління мають виконуватися в такий спосіб, який є найменш затратним і заощаджує державні кошти.

З огляду на окреслені цілі, необхідно *регулярно переглядати функції державного управління* з тим, щоби скасовувати застарілі чи непотрібні завдання, задовольняти нові вимоги та створювати оптимальні рамки для виконання завдань. Завдання і напрями діяльності, що їх визначають в результаті здійснення плану функціонального обстеження, мають закріплюватися, але згодом можуть виникати й інші нові завдання.

План функціонального обстеження окреслює ті питання, які треба розглянути при перегляді завдань і сфер компетенції органів місцевого самоврядування. Це, частково, спрямовує увагу на окреслення функцій різних органів влади, які з’являються згідно закону про місцеве самоврядування, частково — спрямовано на активізацію функціональних обстежень, котрі останнім часом не проводили, через *професійний підхід до виконання завдань і надання послуг*.

Модернізація певних функцій системи державного управління (зокрема, надання суспільних послуг, просторове планування, місцеве й регіональне врядування, а у зв’язку з цим і державне управління на центральному рівні) є нагальним завданням з цілої низки причин. Це обумовлюється тим, що: *зростають вимоги до забезпечення кожному громадянину рівного доступу до суспільних послуг і те, що нерівності в стандартах якості зменшуються; посилюється конфлікт між дедалі поширюваними ринковими умовами зовнішнього середовища та поняттям/практикою централізованого розподілу; наміри і зусилля спрямовуються на якомога краще використання можливостей, закладених у бюджеті Європейського Союзу на 2007–2013 рр.*

Завдання, які слід виконати у процесі реалізації програми модернізації, включають координацію модернізації державного управління та розроблення інституційних засад надання суспільних послуг (у сфері охорони здоров’я, освіти, соціальних послуг, утилізації відходів, водопостачання тощо), а також задоволення вимог, які виникають у зв’язку з процесом вступу до ЄС. Суспільні послуги не можна успішно покращити — зокрема, організацію надання послуг на регіональному рівні — не забезпечивши запровадження змін в інтегрований, системний спосіб. Програма модернізації рівним чином стосується муніципальної, регіональної та центральної влади, а також її представництва на регіональному, окружному, міському рівнях.

Модернізація системи державного управління також обов'язково передбачає одночасне впровадження цілої низки економічних, соціальних і політичних реформ, які можна здійснити лише в рамках довгострокової програми розвитку. Міжнародний досвід свідчить, що навіть найпередовіші сучасні демократії не можуть запропонувати готові рішення для викликів сьогодення: треба робити зусилля для пошуку таких рішень через низку практичних дій та досягнення політичного консенсусу.

Модернізація системи державного управління, що зараз відбувається, є нічим іншим як повноцінним переглядом і приведенням до сучасних вимог національних систем державного управління. Водночас, це є реагуванням на особливі економічні та соціальні виклики, пов'язані з перспективою вступу до ЄС. Модернізацію інтерпретують ще й у ширшому сенсі як удосконалення системи надання послуг на центральному та нижчих рівнях (у сферах охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, постачання питної води тощо).

Іншою альтернативою є сприяння формуванню таких регіонів, які були б спроможні до впровадження і координації просторового планування та інших галузевих програм розвитку, а також до освоєння програм підтримки ЄС і децентралізованого прийняття рішень. Це здійснюватиметься через створення форумів регіональних органів влади (обраних регіональних урядів у найсучаснішій формі)⁴², реорганізації більшості територіальних державних адміністрацій, підпорядкованих центральним органам влади, разом з масштабною децентралізацією бюджетних ресурсів.

Трансформація інституційної системи державного управління дасть можливість розвинути роль держави як провайдера послуг та розширити доступ громадян як користувачів шляхом електронного врядування, тим самим поліпшивши управління справами, скоротивши географічні відстані та обмежені ресурси і час, потрібні для цього. У системі державного управління, яка складеться в результаті програми модернізації, громадяни будуть не лише "споживачами" суспільних послуг, але й активними учасниками процесу прийняття рішень для поліпшення надання тих послуг.

Нова управлінська структура та запровадження регіонального самоврядування відкрили можливості для вироблення і впровадження справжньої регіональної політики. Це ознака нового періоду впровадження політики регіонального розвитку, який, тим не менше, поділяється на два етапи, що перетинаються: один стосується апробації нової системи у перед-вступному процесі та використання Структурних фондів після вступу до ЄС, а другий — перегляду дієвості системи та розроблення більш зрілої системи для наступного періоду роботи з програмами ЄС.

Важливим формальним кроком на другому етапі було те, що *всі країни-кандидати підготували Попередній національний план розвитку (ПНПР) на перед-вступний період*. Той документ базувався на галузевих урядових стратегіях, а пізніше — на напрямках Національної стратегії регіонального розвитку, і був спрямований на підсилення соціально-економічного згуртування (вирівнювання) у період підготовки країн-кандидатів до вступу в ЄС шляхом стратегічного програмування використання перед-вступних фондів ЄС.

Основним методом аналітичної роботи, проведеної в рамках ПНПР, було виявлення найбільших відмінностей у рівні розвитку між країнами-кандидатами та Європейським Співтовариством. На тій основі були визначені пріоритети розвитку в межах плану заходів із соціально-економічного вирівнювання. Такі фінансові інструменти ЄС як програми

⁴² У країнах ЦСЄ на регіональному рівні існує певна неузгодженість щодо понять "система регіонального розвитку" та "регіональна система самоврядування" через різні структури державного управління. Наприклад, в Угорщині на регіональному рівні є два органи влади, що приймають рішення: округ має представницький орган, а рада з регіонального розвитку є корпоративним органом з делегованими повноваженнями.

дали можливість збільшити число інвестицій у ті сфери й галузі, які того особливо потребували з огляду на досягнення внутрішнього та зовнішнього соціально-економічного вирівнювання. Проте, на підтримку регіонального розвитку спрямовувались на тільки ресурси ЄС; певні обмежені ресурси з державного бюджету також виділялись на такі заходи.⁴³

Протягом наступного періоду після вступу (2004–2006 рр.) в усіх країнах напрями допомоги, визначені в ПНПР та підтримувані перед-вступними фондами, були перенесені в Національні плани розвитку (НПР) на 2004–2006 рр., але тепер вони дістали у кілька разів потужнішу підтримку зі Структурних фондів та спів-фінансування з місцевих бюджетів. *Кожна країна розробила НПР на 2004–2006 рр. як документ, що формально інтегрує галузеві політики та, хоча і в меншій мірі, відображає потреби розвитку окремих регіонів.* Це було логічним наслідком планування і програмування відповідних органів влади. Структура цілей і пріоритетів, запропонована в НПР, є безпосереднім результатом розробки урядової програми розвитку; НПР тісно пов'язана з тією програмою, але сконцентрована виключно на заходах структурного характеру, які мають закласти основу для довгострокового розвитку і модернізації в масштабах країни.

У “демократичному періоді” формування регіональної політики, регіональна політика у вертикальному вимірі мала забезпечити взаємно скоординовані дії органів місцевого самоврядування та регіональних і центральних органів державної адміністрації. У горизонтальному вимірі вона мала територіально координувати окремі галузеві політики, упроваджувати інтегрований підхід до регіонального розвитку з боку держави. Одним із ключових принципів регіональної політики є те, що центральні органи влади через економічні інструменти створюють умови для розвитку муніципалітетів, а ті, в свою чергу, забезпечують розвиток, якомога ширше спираючись на свої власні ресурси, на таких засадах Європейської регіональної політики, як децентралізація і партнерство. Регіональна політика має реалізовуватися за допомогою інструментів ринкової економіки, радше ніж інструментів ad hoc. Перші мають включати регіональну диференціацію щодо кредитування, оподаткування, субсидій та політики щодо депресивних регіонів, спрямовану на підтримку таких територіальних одиниць або спеціальних зон.

2.2. Оцінка політики регіонального розвитку в країнах ЦСЄ у процесі вступу в ЄС

Сьогодні регіони країн-членів Європейського Союзу виконують дві функції. По-перше, поняття “регіони” використовують у розумінні *одиниць для потреб статистики, планування і програмування, що здійснюють національну державного політику регіонального розвитку.* По-друге, регіони є *напів-автономними або “суб-суверенними” одиницями зі своєю власною системою управління і врядування.* Зважаючи на ті дві функції евро регіонів, напрями політики ЄС або слугують меті *регіоналізації* — спільна структурна політика та політика згуртування, або меті *регіоналізму* — модернізація державного управління та демократизація структур врядування, спрямовані на створення “Єдиного адміністративного простору” та “Європи регіонів”.

⁴³ У Польщі протягом 2001–2004 рр. роль таких ресурсів відігравали контракти між Радою міністрів та регіональними (воєводськими) органами самоврядування. Так звані “*Воєводські контракти*” укладали як угоди про виділення ресурсів на підтримку регіонального розвитку. За тими контрактами органи самоврядування отримували дотації (гранти) з державного бюджету на підтримку реалізації своїх завдань, що впливали зі стратегій розвитку воєводств, та впровадження своїх програм. Важливо відзначити, інтелектуальна конструкція ПНПР на 2000–2002 рр., як і практика реалізації політики регіонального розвитку в той час, домінуючу роль віддавали Європейським фондам та Європейським цілям і правилам використання тих фондів.

Диференційована інституціоналізація спільних та спільнотових політик ЄС відображає ті дві відмінні/різні регіональні функції. Тоді як регіональний розвиток підпадає під спільну структурну політику та політику вирівнювання згідно з *Першим стовпом* Маастрихтського Договору, то питання державного управління і регіонального врядування — під його *Третій стовп*. Політики Першого стовпа здійснюються переважно через автономні інституції ЄС — Структурні фонди Європейської Комісії. Політики Третього стовпа базуються на внесках країн-членів і керуються Європейською Радою відповідно до принципів субсидіарності. Отже, якщо Перший стовп має *прямий ефект* для національних регіональних політик (через обов'язковість регламентів і рішень ЄС), то Третій стовп має *опосередкований ефект* тому, що Директиви ЄС носять лише рекомендаційний характер для країн-членів і запроваджуються у відповідності до національних традицій та правових норм.

Країни-члени ЄС мають зміцнювати регіональну спроможність (у сфері статистики, планування і програмування) з тим, щоби діяти відповідно до Спільної регіональної політики та ефективно й результативно використовувати Структурні фонди та Фонд згуртування.⁴⁴ Слід виробити регіональну політику Європейського Союзу. Тоді як в ЄС не існує універсальної моделі системи регіонального врядування, деякі принципи регіональної демократії таки представляють нові виклики для національних урядів в країнах-кандидатах. Упровадження деяких з них, зокрема таких принципів “Нового державного менеджменту” в Європі як результативність, ефективність, якість і добре врядування, створюють нові виклики переважно для країн перехідного періоду. Національні уряди мають оцінити роль і функції регіонів у своїй системі державного управління та, в разі потреби, зміцнити/підсилити регіональну владу шляхом делегування повноважень від національного уряду (через де-концентрацію або децентралізацію). Національні уряди мають також залучати місцеву владу (муніципалітети) до менеджменту суспільних послуг на регіональному і суб-регіональному рівнях (через інтеграцію). В Європейському Союзі регіональна демократія прямо не регламентується тому, що вона належить до Третього стовпа, а отже підпадає під Політику внутрішніх справ і юстиції та здійснюється на основі національного законодавства згідно з принципами, закладеними/викарбуваними в *acquis communautaire*. Кожна країна-член і країна-кандидат має дивитися на ширшу конструкцію Європи, на чому наголошує “Європейська хартія регіонального врядування”. Розуміння ролі принципу субсидіарності в такій Регіональній хартії вимагає розуміння регіональної політики в європейському Союзі.

Суттєві соціальні та економічні відмінності існують всередині ЄС. Тож *головною метою Європейської регіональної політики* має стати зменшення нерівності в доходах через підсилення регіональної спроможності та конкурентноздатності.

Деякі внутрішні економічні структурні проблеми також створюють регіональні економічні виклики, оскільки певні галузі економіки, зокрема вугільна, металургійна, суднобудівна, текстильна та сільськогосподарська є характерно регіональними. Перехід від непродуктивної промислової чи сільськогосподарської діяльності до більш інноваційних методів виробництва та надання послуг може справити великий вплив на розвиток конкретних регіонів. Тож, ще однією метою *Європейської регіональної політики* має бути *допомога* (через субсидіарність) в *координації внутрішніх регіональних політик*.

Як і у випадку регіональних відмінностей в рівнях доходів, національні відмінності також можуть знижувати солідарність. Разом із приєднанням до ЄС Греції, Іспанії та Португалії збільшилася поляризація рівнів добробуту (через відставання цих країн за рівнем

⁴⁴ Брак регіональної спроможності до освоєння фондів ЄС є однією з причин чому ЄС запропонував, щоби країни-кандидати здійснювали керування Регіональною оперативною програмою на національному, а не регіональному, рівні до 2006 року.

ВВП). Вступ країн Центральної та Східної Європи привів до визнання країнами-членами того факту, що економічна конвергенція буде під загрозою, якщо не посилять соціально-економічне згуртування. Таким чином, Маастрихтським Договором було створено Фонд згуртування. *Європейська регіональна політика включила питання соціально-економічного вирівнювання країн-членів та їх регіонів.*⁴⁵

Структурна політика ЄС переймається застосуванням фінансових стимулів та координацією внутрішньої регіональної політики в країнах-членах. Європейська регіональна політика гармонізується з іншими спільними і спільнотовими політиками та сприяє впровадженню напрямів регіональної політики, зокрема Європейської конкурентної політики, за допомогою Структурних фондів та Регіональної державної допомоги для підтримки конкурентоздатності. Починаючи з 2000 р., Структурна політика ЄС зосереджувалася на слабо розвинутих регіонах (з рівнем доходів, що складає менше 75% середнього показника в регіонах Європи), суб-регіонах з серйозними соціальними та економічними проблемами через загальні економічні та соціальні зміни (напр., у вугільній промисловості) та інших регіонах, які потребують розвитку людських ресурсів для зміцнення своєї спроможності у проблемних сферах та забезпечення соціально-економічного вирівнювання на регіональному рівні.⁴⁶

Для досягнення поставлених цілей *Європейська структурна політика має здійснюватися за принципом субсидіарності*. Діяльність місцевих, регіональних та національних урядів може бути замінена спільнотовою політикою, яка доповнює внутрішню регіональну політику, але при цьому має *обмежуватись принципом додатковості*. Додатковість передбачає, що Структурні фонди слід використовувати у випадках, коли ресурси замовників не повністю (а лише частково) покривають витрати на регіональні програми. За *принципом координації*, більше ніж один із Структурних фондів можна використати для фінансування тої самої програми.

Європейська структурна політика має узгоджуватися зі Спільнотовою концепцією підтримки (Community Supporting Framework — CSF). Концепція — це середньострокова угода між Європейською Комісією та урядами країн-членів, що охоплює питання галузевої та регіональної політики. Концепція спрямована на підтримку регіональної політики шляхом схвалення програми регіонального розвитку, розробленої на основі як горизонтальних (міжгалузевих), так і вертикальних (між органами влади різних рівнів) консультацій відповідно до *принципу партнерства*.⁴⁷ Робочий аналіз впровадження Європейської структурної політики свідчить про те, що *регіональна політика прагне гармонізувати декілька спільнотових політик* і намагається досягти їх узгодженості (особливо щодо конкурентної політики). Такої гармонізації можна досягти завдяки використанню Структурних фондів, а також державних субсидій чи фіскальних видатків.

Незважаючи на те, що пройшло п'ятнадцять років перехідного періоду від “державного соціалізму” до капіталізму та від “державного” до “ринкового” економічного зростання, питання демократичного врядування ще далеко не закриті/вирішені для кожного, хто

⁴⁵ Важливість такого вирівнювання була відмічена ще у Римському договорі, а пізніше була підкріплена створенням Європейського фонду регіонального розвитку та Комітету з регіональної політики.

⁴⁶ Регламент Європейської Комісії 1260/1999 визначив малонаселені райони Фінляндії та Швеції, заморські департаменти Франції, Канарські острови, острови Лазурного берега та Мадейру як регіони, що потребують спеціальної уваги. Регламент Європейської Комісії 1260/1999 виділив кошти для регіонів “у тяжкому стані”, які відзначаються високим рівнем безробіття, значним рівнем бідності, екологічними проблемами, високим рівнем злочинності та низьким рівнем освіти.

⁴⁷ Регіональні програми також мають дотримуватися “принципу програмування”, що зобов'язує включати соціальні/економічні міркування, оцінку впливу на довкілля, а також міркування щодо програмної стратегії, цілей, заходів та ресурсів. Якщо ініціатором програми є орган місцевої або регіональної влади, слід також включати домовленості про спів-фінансування між національними та місцевими органами влади.

намагається добре зрозуміти економічні, соціальні, політичні та територіальні процеси початку 21-го століття і помістити їх у контекст сучасних глобальних процесів трансформації. *Статус країн ЦСЄ як країн перехідного — від бюрократичного до демократичного — періоду, як очікували, мав тривати ще десять років, а набуття повного членства в ЄС — ще від трьох до семи років.*

Стосовно попередніх етапів формування регіональної політики в країнах ЦСЄ, можна підкреслити, що політичні, економічні та соціальні структури, якби нерозривно не були вони пов'язані, розвивалися своїм окремим шляхом. Так, *політична трансформація* відбулася у доволі короткий проміжок часу — всього за кілька років. За тим слідувала *економічна трансформація*, яку було здійснено у таких сферах: приватизація малого й середнього бізнесу, лібералізація цін, трансформація системи торгівлі та реформа фінансових інституцій.⁴⁸ Там, де спостерігалось відставання — це, головним чином, розвиток корпоративного врядування та конкурентної політики. Макроекономічні показники також були дуже нестійкими, що переважно проявлялося у фінансовому дисбалансі, затримці корпоративного зростання, важкодоступних кредитах, поширенні корупції та недорозвинутій інфраструктурі сервісу. Одні лише ці фактори відставання свідчать про те, що *соціальна трансформація* йшла значно позаду. Соціальна нерівність, переможці і переможені перехідного періоду залишаються домінуючою проблемою в країнах ЦСЄ і сьогодні. Скільки часу потрібно суспільству, щоб позбутися усіх проблем перехідного періоду та виробити нові *просторові форми*, кардинально відмінні від колишніх соціалістичних схем?

Змінена геополітична картина, тісніша інтеграція у дедалі глобалізованіший світ, потужніші міжнародні впливи та поява ринкової економіки — все це призвело до *збільшення регіональних нерівностей*. Регіональні нерівності є очевидними через нерівномірний розподіл ресурсів для розвитку. Такі нерівності означають, що люди, які мешкають у менш розвинутих регіонах можуть потерпати від серйозних проблем: низька якість життя, суспільних послуг, соціальної мобільності тощо. Політична необхідність державного втручання задля пом'якшення ефекту просторових/територіальних нерівностей з дискримінаційними наслідками в ім'я соціальної солідарності, передусім в Європі, була проголошена ще на початку 20-го століття. *Регіональну політику* можна вважати свого роду коригуючим державним втручанням у спонтанні регіональні процеси, що спрямовано на зменшення регіональних нерівностей.

Отже, після політичних змін 1990 р., три основні фактори сильно вплинули на регіональний розвиток в країнах ЦСЄ:

- перехід від переважно державної форми власності та планової економіки до приватизації та ринкової економіки;
- структурна і технологічна трансформація економіки з важкими соціальними наслідками;
- зростаючий тиск щодо необхідності адаптуватися до наслідків глобалізації та зовнішніх економічних впливів, зокрема до інтеграції в Європейський єдиний ринок.

Результати постсоціалістичного переходу та впливи глобальних змін співпали з фундаментальною трансформацією умов регіонального розвитку протягом останніх п'ятнадцяти років. *Процеси регіонального розвитку у великій мірі були сформовані під міжнародними впливами*. Ефект тих впливів можна незначною мірою модифікувати національною регіональною політикою. Завдяки технологічному розвитку та стрімкій модер-

⁴⁸ Згідно з дослідженням Європейського банку реконструкції та розвитку 2004 року 27-ми колишніх соціалістичних країн, Угорщина разом із Словаччиною та Польщею передували у макроекономічних процесах під час перехідного періоду.

нізації економічної структури місце розташування економічної діяльності стало більш гнучким. Відстані втратили своє колишнє вагоме значення, але кваліфікована робоча сила та привабливість суспільного середовища все ще залишаються важливими факторами для місце розташування. Головні елементи економіки знань вкорінені переважно в регіональних та місцевих традиціях. Глобалізація змінила й роль місцевих традицій. Ті зміни привели до появи нових просторових форм (у першу чергу, регіонів та суб-регіонів) та переоцінки традиційних регіональних політик (головним чином, винайдення наново демократичного врядування і децентралізованої регіональної політики). Надалі, на наступних етапах формування ефективної європейської регіональної політики, політика регіонального розвитку має втручатись у дві важливі сфери:

- підвищення конкурентоспроможності громад і регіонів, інтегрованих у глобальну мережу;
- реінтеграція зв'язків громад у мережі та сприяння розвитку місцевих економік.

Наразі регіоналізація в країнах ЦСЄ є неминучою і не через зміни адміністративної системи чи вступ до Європейського Союзу. Радше, ключовим є економічне зростання, модернізація країни та майбутні позиції, що їх кожна країна та її регіони можуть зайняти в європейському територіальному поділі ринку праці. Ми були свідками того, що державна влада була нездатна здійснити зміну парадигми впродовж всього 20-го століття; ані центральні, ані місцеві органи уряди не були зацікавлені ділитися владою і повноваженнями. Таким чином, замість справжніх реформ, різноманітні концепції децентралізації не досягли нічого більшого, окрім незначних модифікацій у масштабах перерозподілу. Фактично, виникнення сучасної територіальної економічної структури можна уявити лише в повністю нових рамках, і цими територіальними рамками може бути тільки регіон (замість округу чи іншої одиниці), організований навколо потужних міських центрів, наділений політичними повноваженнями і який має власні інституції та фінансову самостійність. *Розмір сьогоднішніх регіонів країн ЦСЄ для потреб планування і статистики відповідає європейським стандартам; вони спроможні як перебирати на себе нові функціональні повноваження, так і використовувати систему розподілу фінансових потоків з тим, щоб забезпечити модернізацію регіональної політики і врядування в усіх країнах ЦСЄ.*

3. Оцінка законодавчого забезпечення регіональної політики і регіонального розвитку

З огляду на основні цілі Проекту РВР, є намір у Підсумковому звіті навести приклад децентралізації у рамках вироблення *регіональної політики* протягом 1996–2006 років. Його можна використати як досвід для інших країн ЦСЄ, аби досягти більш результативної та конкурентоздатної децентралізованої системи на основі принципів Європейської регіональної політики (субсидіарність, децентралізація, партнерство, солідарність, координація та інтеграція державної політики), а також знайти відповіді на виклики *модернізації державного управління* на основі принципів “доброго врядування”.

Питання має два фундаментальні виміри: перший — це тип (орган самоврядування та/чи державного управління) та розмір (округ та/чи регіон) проміжного рівня сучасної системи державного управління в контексті умов вступу до ЄС: другий — це соціально-політичне середовище планів модернізації, особливо територіально обумовлені засади місцевих і парламентських виборчих систем.

В Європейському Союзі територіальні одиниці регіонального рівня виконують подвійну функцію: допомагають зменшувати нерівності на регіональному рівні, сприяють розвиткові відсталіх регіонів та підвищенню їх конкурентоспроможності, а також залагоджувати питання повноважень між органами центральної і місцевої (напр., муніципальної) влади, організувати надання послуг на регіональному рівні та зменшувати нерівності між місцевими територіальними одиницями.

3.1. Регулювання політики регіонального розвитку відповідно до принципів Європейської регіональної політики

Первинне законодавство ЄС щодо регіональної політики є менш впливовим, порівняно зі вторинними законодавчими нормами та *acquis communautaire*. Європейська регіональна політика закладає багато принципів і вимог, що їх слід адаптувати до національних регіональних політик країн-кандидатів. *Ключових принципів* є чотири: субсидіарність, децентралізація, партнерство та відкритість/залучення.

Субсидіарність передбачає самостійність та відповідальність керівництва місцевих громад у здійсненні своїх повноважень шляхом використання власних ресурсів та звертання по допомогу до національної влади, коли місцевих ресурсів недостатньо. Принцип субсидіарності застосовується не тільки у стосунках між Європейським Союзом і країнами-членами, але й між національними та місцевими/регіональними урядами. За принципом субсидіарності національні уряди мають децентралізувати повноваження щодо прийняття рішень та посилити спроможність місцевих/регіональних виробників політики. Принцип субсидіарності сприяє розвитку керівників як регіональних, так і центральних органів влади, що мають визначати національні пріоритети та забезпечувати дотримання національної регіональної політики з боку місцевих/регіональних виробників політики. На відміну від командно-адміністративної системи, коли керівники центральних органів влади виробляли політику замість місцевих/регіональних керівників, центральний уряд має співпрацювати з виробниками політики на місцевому/регіональному рівні — так само, як європейські інституції мусять співпрацювати з національними урядами згідно з принципом субсидіарності.

Принцип *децентралізації* тісно пов'язаний з принципом субсидіарності; його можна застосовувати у сферах, де завдання на місцевому/регіональному рівні виконуються не ефективно, або й зовсім не виконуються (що вимагає нагляду з вищого рівня). Децентралізація передбачає делегування повноважень, водночас сприяючи ефективності витрачання коштів та співпраці. Децентралізація також потребує участі громадян у процесі вироблення і прийняття рішень на всіх рівнях врядування, у тому числі й на рівні Європейського Союзу. Рішення ухвалюють на тому рівні, де виникла проблема, зважаючи на збереження необхідного балансу між принципами децентралізації та самостійності.

Принцип *партнерства* передбачає вироблення політики на регіональному рівні за широкої участі стейкхолдерів. Повноваження та відповідальність за програми регіонального розвитку поділені між національними та місцевими/регіональними органами влади, а також між державним і приватним/громадським секторами. Принцип партнерства слід також застосовувати до програмування і планування регіонального розвитку, а легітимність та ефективність програм регіонального розвитку потребує підходу “знизу — вгору”.

Принцип *відкритості* забезпечує прозорість і підзвітність процесу вироблення політики регіонального розвитку, особливо стосовно перерозподілу ресурсів. *Принцип залучення* може допомогти при плануванні та програмуванні місцевого розвитку, якщо збільшити представництво стейкхолдерів в органах, що приймають рішення. Обидва ці принципи спрямовані на механізми залучення до процесу розроблення і прийняття рішень, зокрема щодо перерозподілу ресурсів регіонального розвитку. Принципи відкритості та залучення є особливо важливими для ефективного й результативного регіонального розвитку тому, що вони сприяють залученню місцевих/регіональних ресурсів та розвитку “супільного капіталу”, необхідного для його успішного впровадження. Просторове планування та програмування регіонального розвитку слід регулювати правовими нормами відповідно до цих принципів та місцевих/регіональних традицій і обставин, водночас забезпечуючи права громадян та місцевих громад брати участь у роботі інституцій регіонального розвитку та прийнятті рішень.

У кожній країні фундаментальним актом, що закладає основи політики регіонального розвитку є закон, який ухвалює Національний парламент; його положення забезпечують створення спеціальних інституцій регіонального розвитку за принципами європейської регіональної політики; *чинні правові норми забезпечують законодавчу підтримку виробленню регіональної політики та регіональному розвитку.*

3.2. Територіальна статистична система, що відповідає класифікації NUTS Європейського Союзу

Зменшення нерівностей розвитку на місцевому рівні визначено як одне із завдань у Римському Договорі 1987 р.; ті ж самі засадничі принципи були ще раз наголошені у Маастрихтському Договорі 1991 р., який висунув рекомендації організувати новий регіональний фонд для розвитку транспортної інфраструктури, яка б сприяла вирівнюванню/зближенню країн ЄС, та розв'язання проблем довкілля. У зв'язку з цим, ЄС розробив універсальну регіональну статистичну систему класифікації, яка є найбільш придатним інструментом для оцінювання регіональним проблем і рівня регіональної економічної спроможності на теренах ЄС.

Номенклатура територіальних одиниць для статистики (скорочено, N.U.T.S. — the Nomenclature of Territorial Units for Statistics) була розроблена і запроваджена Агенцією статистики ЄС — ЄВРОСТАТ (EUROSTAT) понад 30 років тому з метою введення єдиною уніфікованою класифікації територіальних одиниць у системи статистичної звітності Європейського Союзу. Класифікація N.U.T.S. використовується на законодавчому рівні Європейської Спільноти з 1988 р., але тільки в 2003 р., після трирічної підготовки, новий Регламент Європейського Парламенту та Ради Європи ввів у дію систему класифікації N.U.T.S.. З 1 травня 2004 р. регіони десяти нових країн-членів ЄС були додані до системи класифікації N.U.T.S.. Надзвичайно важлива ціль, закладена у Регламенті, полягає в якомога рівнішому регулюванні неминучого процесу змін в адміністративних структурах країн-членів з тим, щоби мінімізувати вплив таких змін на доступність та можливість порівняння регіональних статистичних даних.

Для потреб статистичного аналізу, з метою спрощення процесу збирання, зведення та розповсюдження порівнюваних статичних даних країни-члени Європейського Союзу мають уніфіковану схему територіального поділу (NUTS). Це п'ятирівнева ієрархічна система класифікації, що включає три регіональні рівні (NUTS 1 — 3) і два місцеві (NUTS 4 — 5). *Країни-члени мусять обов'язково запровадити регіональну систему, а місцеву — на добровільних засадах.*

Загалом в ЄС, рівні NUTS відповідають чисельності населення в адміністративно-територіальних одиницях:

NUTS I — від 3 000 000 до 7 000 000

NUTS II — від 800 000 до 3 000 000

NUTS III — від 150 000 до 800 000

Нижче NUTS III, на більш деталізованому рівні, розташовані “місцеві адміністративні одиниці” (Local Administrative Units — LAU), які не підпадають під конкретне регулювання системи NUTS.

У цілому, територіальні одиниці визначаються у межах існуючих *адміністративних одиниць* країн-членів ЄС. “Адміністративна одиниця” означає географічну територію, яка належить до юрисдикції тієї чи іншої адміністрації і на якій мають силу відповідні адміні-

стративні рішення і реалізуються напрями політики відповідно до чинних законодавчих та інституційних рамок країни-члена ЄС. Якщо країна-член ЄС не має на відповідному рівні адміністративних одиниць адекватного розміру, такий рівень встановлюють шляхом об'єднання необхідної кількості менших сусідніх адміністративних одиниць. Ті одиниці, що утворюються внаслідок такого об'єднання мають назву “неадміністративні одиниці”.

NUTS є основою для ведення підрахунків регіональних економічних показників та регіональної статистики щодо економічних і соціальних питань.

У кожній країні мають бути створені територіальні одиниці для потреб планування і статистики, які відповідають системі NUTS, затвердженій ЄВРОСТАТОМ. Наразі, Європейська Комісія умовно приймає існуючий територіальний поділ кожної країни за рівнями NUTS.⁴⁹ У політиці регіонального розвитку ЄС найбільш важливим є рівень NUTS II, оскільки саме на цьому рівні відбувається програмування і освоєння структурних фондів у межах виконання Цілі 1. Отже, цей момент є дуже важливим для всіх країн ЦСЄ у плані отримання щонайширшої підтримки ЄС у сфері регіонального розвитку.

3.3. Система просторового планування і розвитку

В Європейському Союзі політика просторового планування розглядається як важлива складова політики соціально-економічного розвитку як усієї Спільноти, так і окремих країн-членів. Основним документом Європейського Союзу щодо просторового розвитку є *Європейська концепція просторового розвитку (European Spatial Development Perspective — ESDP) 1998 року*, яка закладає базу для відповідних документів країн-членів щодо просторового планування і визначення національних пріоритетів соціально-економічного розвитку. ESDP визначає рамки для розроблення та впровадження політики з метою покращання координації секторальної політики Спільноти, яка в свою чергу має суттєвий вплив на просторовий вимір розвитку. Цей документ було розроблено, оскільки на підставі попередніх досліджень було визначено, що країни-члени, проводячи певні заходи доповнюють одна одну, і найкращим варіантом буде спрямування спільного досвіду та зусиль на досягнення спільних цілей просторового розвитку. Це є міждержавний документ, який має настановний, а не обов'язковий до виконання статус. Згідно з принципом субсидіарності, документ застосовують на найбільш відповідному рівні та у найприйнятнішій формі для різних сторін, які задіяні у просторовому розвитку. Політика просторового розвитку має на меті забезпечити збалансований та сталий розвиток на території ЄС відповідно до основних цілей політики Спільноти, а саме: економічне та соціальне вирівнювання, конкурентоспроможність економіки, що ґрунтується на знаннях, у поєднанні з принципами сталого розвитку і збереженням різноманітних природних та культурних ресурсів.

ESDP є також джерелом ідей для основних документів щодо середньострокового планування просторового розвитку в усіх країнах. Основним завданням політики просторового менеджменту є створення сприятливих умов для соціально-економічного розвитку країни шляхом створення відповідної просторової структури. Таким чином, головною метою просторової політики в кожній країні є прискорення свого розвитку, водночас залишаючись відкритою для глобальної та європейської соціально-економічних систем, тим самим допомагаючи мінімізувати цивілізаційне відставання країни у порівнянні з країнами

⁴⁹ Незважаючи на те, що Європейська Комісія умовно погодилася з адміністративно-територіальним поділом Польщі за рівнями NUTS, такий поділ не зовсім відповідає принципам ЄС, оскільки тільки три воєводства Польщі мають розмір, більший ніж мінімально прийнятий для рівня NUTS II, а решта є занадто малими. Два найнижчі рівні мають відповідний розмір і власні адміністрації, але не відіграють суттєвої ролі у європейській регіональній політиці.

Західної Європи. Простір країни має бути відкритим, конкурентним, інноваційним, ефективним і, перш за все, екологічно чистим, диверсифікованим і політично децентралізованим. Найбільш динамічним елементом простору країни повинні стати райони великих міст (метрополій), які відіграватимуть найважливішу роль в підвищенні конкурентоспроможності внутрішньої економіки в європейських і світових масштабах.

Принципи формування простору країни, визначені в Національному стратегічному документі (НСД), матимуть істотний вплив на державну регіональну політику. Між країнами ЦСЄ існує різниця щодо того, чи зобов'язані місцеві органи влади, згідно законодавства, готувати просторові плани для своїх регіонів і чи всі вони на сьогодні формально мають такі плани.⁵⁰ Отже, регіональні просторові плани різняться від регіону до регіону, мають різне відношення до НСД і ESDP. Є також проблема з чітко визначеною методологією застосування просторових планів у процесі підготовки регіональних стратегій і програм.

Нова просторова стратегія кожної країни спрямована на розвиток поліцентричної системи міст та “стовпів регіонального зростання” і стійкої структури громад з “динамічною мережею поселень”, що приводить до вирівнювання диспропорцій між міськими та сільськими районами, а з тим до скорочення значної різниці між рівнями якості життя в сільській і міській місцевості. Створення інтегрованої транспортної системи має сприяти розвитку поліцентричної системи.

Країни-члени Вишеградської четвірки разом лобюють в Європейському Союзі перезатвердження ESDP. У майбутньому, особливо під час нового періоду програмування на 2007–2013 рр., має з'явитися нова методологія застосування просторових планів або документів, затверджених на різних рівнях — внутрішніх чи європейських регіонів, у процесі підготовки соціально-економічних стратегій, планів і програм. Такі плани мусять враховувати той факт, що соціально-економічна активність концентрується у місцях, які найбільш сприятливі для економічного розвитку. Це цілком співзвучно з головними ідеями так званої Лісабонської стратегії, що наголошує на необхідності прискорення економічного та технологічного розвитку. Постійна поляризація простору країн ЦСЄ може бути нівельована за рахунок:

- *концентрації* соціально-економічної активності у ретельно вибраних, завдяки просторовому плануванню, місцях та зонах у відповідності до об'єктивно встановлених механізмів функціонування ринкової економіки;
- *збалансування* історично сформованих диспропорцій у рівні економічного розвитку країни, де роль регіональної політики та політики на місцевому рівні була принижена;
- *створення* відповідних просторових умов, що сприяло б прискоренню розвитку країни у відповідності до європейських параметрів, і надавало можливість усім громадянам брати участь у цивілізаційних процесах сучасного світу.

Підсумовуючи, варто підкреслити, що *просторовий вимір процесу згуртування нещодавно став одним із завдань Європейської регіональної політики*. Він повинен мати значення і для всіх країн-членів ЄС, включно з країнами ЦСЄ. Ефективна просторова політика є передумовою результативної регіональної політики, яка досягає поставлених цілей у кожній країні. Таким чином, існуючий слабкий зв'язок між національною політикою просторового менеджменту та регіональними планами просторового менеджменту повинен бути виправлений протягом наступного періоду програмування в ЄС на 2007–2013 рр. у повній відповідності до Європейської концепції просторового розвитку.

⁵⁰ Польське законодавство визначає, що органи місцевого та регіонального самоврядування зобов'язані розробляти просторові плани для своїх регіонів і на сьогодні всі вони мають такі плани, тоді як в Угорщині таких законодавчих зобов'язань немає.

4. Інституційні рамки регіональної політики та розвитку

Не існує *загальноєвропейських вимог* — окрім дотримання загальних принципів — стосовно інституцій та змісту регіональних програм. Натомість, регіональна політика має відповідати таким принципам як комплексність, координація, співпраця та системність. Регіональна політика мусить бути *“комплексною”* у тому сенсі, що має бути розвинута система структурних інструментів політики та зв'язків з державними інституціями. Якщо галузеві політики не зважають на територіальні аспекти, або інструменти та інституції регіональної політики відокремлені від ширшої системи, цілі регіональної політики можуть бути реалізовані або неефективно, або й зовсім нереалізовані. Без комплексності регіонального програмування і розвитку не можна досягти намічених цілей регіональної політики. Отже, всі владні органи на місцевому, регіональному, національному та європейському рівнях мусять враховувати регіональний аспект в загальноекономічних та стратегічних галузевих рішеннях.

Успішність регіональної політики більшою мірою залежить від *координації* та концентрації діяльності стейкхолдерів і використання ресурсів для колективно визначених цілей. Дотримання принципу партнерства, вертикальної та горизонтальної координації (та співпраці між ключовими гравцями у певних питаннях регіонального розвитку) підсилює аспект регіональної політики — особливо, в регулюванні, перерозподілі ресурсів, наданні послуг та економічному розвитку. Отже, така координація застосовна тільки для галузевого та загальноекономічного планування та для перерозподілу державної допомоги. Державне управління мусить також інкорпорувати регіональну політику в свої системи охорони довкілля, розвитку людських ресурсів та територіальної інформації. *Системність* вимагає, щоб регіональна політика базувалась на програмах, які відповідають визначеним потребам, та оцінювалась на основі вибору інструментів територіальними адміністраціями. Системність також передбачає, що фінансова підтримка має надаватися тільки тоді, коли проекти узгоджуються з багаторічною програмою регіонального розвитку.

З огляду на це, *регіони повинні бути утворені як одиниці державного управління*. Це обумовлюється необхідністю створення моніторингової системи за вимогами ЄС, а також децентралізацією та оптимальною організацією адміністрування державних функцій. Функції державного управління можуть бути переглянуті в контексті побудови сучасної системи державного управління у напрямку перерозподілу деяких міністерських функцій, які здійснюються на окружному/районному рівні (найбільш для цього придатні), та передачі їх регіональним самоврядним органам, а також організації виконання решти завдань на регіональному рівні. У цьому контексті розумний розподіл функцій і завдань може бути встановлено між регіональними структурами, а фінансування, систему державних субсидій та структуру державного управління можна адаптувати відповідним чином під контролем уряду.

Міжнародний досвід у цій сфері розвитку засвідчує, що оптимального використання ресурсів можна найкраще досягти на рівні територіальних та господарських одиниць, що дають розуміння ширшої перспективи. В оптимальному розмірі території можна досягти пропорційної концентрації та розумного розподілу матеріальних, інтелектуальних та інформаційних ресурсів, що дозволить якнайефективніше поліпшити виконання суспільних обов'язків. Подальший економічний розвиток також залежить від поширення інноваційної економічної діяльності та ресурсів по всій країні. *Багатополярна господарська просторова структура відкриває можливості для місцевих ініціатив і закладає фундамент для розвитку мереж регіональної економічної співпраці. Регіони можуть забезпечити адекватні інституційні рамки для такого процесу, що з часом дозволить їм взяти на себе більше число функцій, та ієрархічно їх впорядкувати.*

Створення регіональних органів самоврядування перегрупує обсяг повноважень і сфер компетенції завдяки делегуванню багатьох функцій міністерств та інших центральних відомств державної адміністрації регіонам, тобто, це передбачає широкий спектр заходів децентралізації. Інституціоналізація регіонального врядування фундаментально змінює встановлений порядок здійснення державних владних повноважень. Така трансформація призводить до кількісної й якісної перебудови системи організації влади. Міністерства отримують можливість зосередитися на завданнях стратегічного розвитку, законотворення та інших функціях, що в результаті зміцнить роль держави як країни-члена ЄС.

Децентралізація владних повноважень потребує перегляду обсягу функцій і сфер компетенції державних органів.

- Завдяки децентралізації міністерства виконуватимуть тільки найсуттєвіші функції (стратегічний розвиток, підготовка законодавчих актів, планування бюджету, завдання, що випливають з членства в ЄС, вироблення державної політики, політика розвитку людських ресурсів, управління та контроль).
- Завдяки набуттю членства в ЄС, на міністерства покладається суттєво більший обсяг завдань, які вони мають виконувати на базі наявних ресурсів; це також обумовлює необхідність скорочення — децентралізації — функцій і завдань центральної влади.
- Завдяки делегуванню певних функцій окремим організаціям, підпорядкованим міністерствам, виконавча діяльність міністерств буде вдосконалена.

На державні установи програма модернізації впливатиме тільки у зв'язку з розширенням суспільних послуг, що їх надаватиме місцева та регіональна влада. Пропозиції щодо вдосконалення ефективності системи державного управління в цілому можна розробляти на основі результатів окремого функціонального обстеження.

У результаті модернізації системи державного управління *територіальні одиниці нижче районного рівня* отримують можливість більш адекватного, координованого та економічного виконання функцій, що дає змогу зосередити їхні ресурси на виконанні завдань, які дійсно спрямовані на задоволення місцевих потреб, а вигоди модернізації відчують усі громадяни.

У *регіонах* рішення прийматимуться на рівні, наближеному до тих людей, кого вони стосуватимуться, що збільшить прозорість процесу їх вироблення. Централізоване виконання завдань забезпечить скоординоване впровадження проектів розвитку; більш дієве сприяння місцевим ініціативам водночас із підвищенням відповідальності сприятиме кращому використанню наявних ресурсів. Більше того, буде розширено простір для маневру, щоб узгоджувати соціальні й економічні інтереси.

Модернізована система державного управління сприятиме конкурентоздатності Європи. Підвищення стандартів послуг і дослідження та ретельно сплановане використання соціальних можливостей забезпечать вищий рівень життя для місцевого населення.

В усіх країнах-членах Європейського Союзу державна політика регіонального розвитку потребує результативної й ефективної системи менеджменту на національному й регіональному рівнях. У кожній країні система менеджменту для впровадження Європейської регіональної політики має будуватися на основі принципів Європейської регіональної політики, підтримуваних законодавством про регіональний розвиток та Структурними фондами. У кожній країні була створена інтегрована мережа агенцій регіонального розвитку для моніторингу і контролю, але часто їх завдання значною мірою перетинаються із завданнями, які мають виконувати регіональні та муніципальні органи самоврядування.

На національному рівні усі країни ЦСЄ створили спеціальну інституцію для того, щоби мати форум високого рівня, аби узгоджувати напрями державної регіональної політики з галузевими політиками, які є сферою компетенції відповідних міністрів. Це був спосіб збалансувати інтереси виробників політики урядових лінійних міністерств та органів регіонального самоврядування. Міністр, до сфери компетенції якого належать питання регіонального розвитку, відіграє основну роль у системі регіонального розвитку в кожній країні. Такий міністр безпосередньо координує всі заходи по впровадженню політики регіонального розвитку на основі національного законодавства про підтримку регіонального розвитку та програм регіонального розвитку, фінансованих Європейським Союзом. Отже, відповідний міністр готує проект національної стратегії регіонального розвитку та проекти програм, спрямованих на підтримку стратегії. Покладаючись на точку зору представників уряду в регіонах, він (вона) оцінює заявки, стратегії та регіональні програми, подані для розгляду органами регіонального та місцевого самоврядування, як у рамках внутрішньої програми фінансової підтримки регіонального розвитку, так і в рамках європейських програм.

На нинішньому етапі творення узгодженої політики регіонального розвитку в кожній країні надзвичайно важливо забезпечити якнайширше залучення партнерів, які представляють територіальне самоврядування, неурядові, підприємницькі, наукові та інші організації на регіональному рівні, як це робиться на центральному рівні. *Забезпечення широкої участі громадськості є також вимогою до виробників політики національного й регіонального рівня про принципи підтримки регіонального розвитку, що передбачено законодавством.* Залучення таких організацій до процесу програмування і впровадження політики регіонального розвитку може здійснюватися як шляхом індивідуальних переговорів, так і в більш формалізований спосіб. Обидва способи реально існують на практиці. На національному рівні заходи з реалізації регіональної політики оцінюватимуться за рівнем репрезентативності соціальних партнерів, отже треба створити певну інституціоналізовану форму соціального партнерства/участі громадськості в процесі розроблення політики регіонального врядування. Головною метою створення так званого “форуму регіонального розвитку” є забезпечення широкого представництва соціальних партнерів у консультуванні та координуванні на регіональному рівні діяльності, пов’язаної з впровадженням політики регіонального розвитку, спрямованої на розвиток регіону та реалізацію операційних програм.

Процес переговорів місцевими та регіональними органами влади щодо формулювання та впровадження регіональної стратегії потребує підготовки відповідних механізмів для посилення позиції місцевої влади. Такий механізм також покликаний поліпшити розуміння методів регіонального розвитку серед місцевих громад. Регіони мають балансувати між концентрацією розвитку в певних центрах чи напрямках та рівномірним розподілом проектів та інвестицій. Досвід країн ЦСЄ показує, що там *існують належні інституційні рамки для організації переговорів на регіональному рівні, але бракує досвіду та повністю апробованих механізмів впровадження.* Нині панує думка в кожній країні, що *рівень горизонтальної координації є недостатнім, не говорячи вже про вертикальну координацію.* Більше того, заходи за підтримки ЄС плануються окремо від заходів за підтримки центральних урядів; тож система працює далеко не ідеально. Якщо вона взагалі функціонує, то лише завдяки зусиллям з боку регіонального врядування. Ці два досі паралельні курси слід краще координувати та, можливо, об’єднати в один спільний програмний документ для кожного регіону, який би звів разом фінансування з власних джерел місцевої й регіональної влади, коштів ЄС та спів-фінансування з державних бюджетів.⁵¹

⁵¹ Хоча в кожній країні ЦСЄ була підготовлена інтегрована регіональна операційна програма, її здійснювали під керівництвом центральної державної адміністрації, а не регіональних органів влади через негативну оцінку ЄС щодо спроможності регіональної влади освоювати кошти. Отже, у наступному періоді програмуван-

5. Фінансове забезпечення регіонального розвитку

Фінансові інструменти регіональної політики мають узгоджуватися з вимогами гармонізації, децентралізації, концентрації, додатковості, орієнтованості на програми, спів-фінансування з кількох джерел, а також повинні базуватися на правових механізмах, але водночас бути гнучкими.

Регіональні фінанси мають бути *гармонізовані* з національною фіскальною та монетарною політикою. Попри те, що регіональна політика впливає на територіальний розвиток, цей розвиток більше залежить від загальнонаціональних економічних умов та інших факторів, радше ніж від регіональної політики. Фінансування регіональної політики має бути гармонізовано із загальною (європейською й національною) фіскальною та монетарною (економічною) політикою — а та фіскальна та монетарна (економічна) політика повинна мати пріоритет над регіональною політикою.

Децентралізація виділення ресурсів на регіональний розвиток має також бути прив'язана до принципів субсидіарності та децентралізації. Місцевий/регіональний розвиток шукає/прагне підтримки вищих щаблів влади (зокрема й з європейського рівня), але місцеві й регіональні виробники політики (як і ті, що виробляють політику на національному рівні по відношенню до політики ЄС) мають послуговуватися конкретними цілями і завданнями, які стосуються розподілу регіональних ресурсів та використання регіональних фінансових інструментів (таких як інструменти погашення заборгованості). Така децентралізація потребує зміцнення місцевої/регіональної фінансової спроможності, а також їхніх власних ресурсів.

Концентрація регіональних ресурсів підвищує дієвість регіональної політики завдяки тому, що їх зосереджують на пріоритетних сферах та уникають розпорошення ресурсів. Ресурси мають бути сконцентровані на найменш розвинутих галузях, а головним пріоритетом має бути розбудова сталих регіональних економік та створення робочих місць.

Принцип *додатковості* передбачає, що у ринковій економіці регіональна політика повинна заохочувати місцевих/регіональних гравців використовувати власні ресурси для місцевого/регіонального розвитку, які можуть бути підтримані національними чи європейськими субсидіями.

Прозорість системи вимагає врегулювання на рівні законодавства, тоді як *відкритість* (і партнерство) потребує стимулів, котрі повинні існувати для того, щоб приватний сектор робив інвестиції в регіональний розвиток. Для проектів, підтримуваних регіональними субсидіями, необхідні власні ресурси мають бути публічно відкритими.

Регіональний розвиток повинен підтримуватися *запрограмованим/запланованими фінансами*, а не фінансуванням окремих проектів, тобто фінансовими інструментами, структура та гнучкість яких відповідає цілям комплексної програми регіонального розвитку. Програма регіонального розвитку інколи передбачає багато галузевих і територіальних аспектів та фінансування з кількох джерел (або *спів-фінансування*). Більш комплексні регіональні програми з ширшими завданнями повинні мати пріоритетне фінансування.⁵² Програмування пов'язане з принципом партнерства, оскільки підготовка програм розвитку потребує вертикальної та горизонтальної координації. Програмування також пов'язане з принципом концентрації, оскільки інтегрування декількох цілей і джерел фінансування потребуватиме встановлення пріоритетів, а отже, концентрації фінансових інструментів.

ня така спроможність регіональної влади має бути підсилена, щоб перебрати відповідальність за безпосереднє впровадження регіональної політики у себе в регіоні.

⁵² Преференції для комплексних програм є однією з причин, чому Регламент Європейської Комісії 1260/1999 наголошує на підтримці Структурними фондами ЄС саме рівня NUTS II. Втім, Європейська Комісія планує перейти від “мульти-фінансування” до “моно-фінансування” у наступному періоді планування.

Нарешті, фінансування має базуватися на правових механізмах, але бути гнучким. Базування рішень щодо фінансових на правових основах сприяє прозорості та підзвітності, а от гнучкість також потрібна у певних ситуаціях.

Основні напрями модернізації системи фінансування місцевого врядування полягають у наступному:

- Модернізація системи державного управління має передбачати перегляд і необхідні корективи фінансового менеджменту в органах місцевої влади. Зміни повинні допомогти посилити вимоги щодо ефективності надання послуг разом із раціоналізацією організаційної структури виконавської діяльності, розробленням механізмів заміщення активів та прав власності в разі необхідності та вироблення прозорих і контрольованих умов для менеджменту активів місцевих органів влади.
- Забезпечення оперативності діяльності місцевої влади та передбачуваності розподілу ресурсів є фундаментальною вимогою. Під час процесу модернізації спеціальну увагу слід приділяти зменшенню нерівностей між муніципалітетами на місцевому рівні, які мають різну спроможність генерувати доходи.
- Збільшення легальних статей та обсягів власних фондів/коштів/доходів є ключовим питанням модернізації, без чого внутрішня система заявок не може дієво працювати, а зусилля, спрямовані на отримання фінансової допомоги ЄС, не будуть достатньо ефективними.
- Реорганізація завдань обумовлює необхідність серйозного вдосконалення схем оподаткування на центральному і місцевому рівнях, зокрема посилення ролі місцевої системи у поділі суспільного тягаря з тим, аби збільшити власні доходи місцевих органів влади та зменшити централізацію доходів.

Конкурентоспроможність та привабливість регіонів відіграють дедалі важливішу роль в просторовому/територіальному розміщенні функціонального капіталу, просторовій диференціації економіки та економічному розвитку окремих регіонів. *Регіони-бенеціанти політики регіонального розвитку починають змагатися, маючи нерівні шанси, тож компенсація тих несприятливих умов є необхідною.* За таких обставин, важливо розробити середньостроковий план регіонального розвитку з методами стимулювання, підтримки і фінансування, з відповідними гарантіями доступності і прозорості джерел допомоги, а в цих рамках — систему регіонально диференційованих фінансово-контрольних механізмів, розроблених країнами ЦСЕ як ті, що наведені нижче.

Податкові пільги можуть бути стимулюючим механізмом в цілому, навіть поза межами спеціальних економічних зон, якщо їх включають до загального контролювання. Доцільно переглянути необхідний діапазон податкових пільг та гармонізувати їх з цілями регіонального розвитку, оскільки нинішні механізми здебільшого працюють на користь розвинутих регіонів. Це можна ввести у центральну систему оподаткування, як тимчасовий засіб, забезпечивши суворий контроль.

Допомогу шляхом кредитування можна використовувати як тимчасовий захист від високої ціни капіталу та праці (через часткову або повну компенсацію відсотків по кредитах).

Компенсація розмірів соціального страхування також може знизити високу ціну праці у межах витрат на зарплату у регіонах, де переважно сільське господарство, трудоємне/трудозатратне/працеемне виробництво та панівна роль місцевих органів влади як працедавців є характерними рисами. Необхідне накопичення капіталу, модернізація виробництва не тільки в недорозвинутих регіонах, але й у регіонах з великим потенціалом майбутнього інноваційного розвитку.

Надання кредитних гарантій може бути спеціальним засобом регіонального розвитку, що вимагає індивідуальної/адресної допомоги (здебільшого у випадку значних іноземних інвестицій).

Преференції щодо податку на додану вартість є застосовними через інститути спеціальних та вільних економічних зон.

Виділення фінансів для цілей регіонального розвитку, що їх складає набір галузевих програм, є найбільш важливим і зримим чинником підтримки політики регіонального розвитку. В усіх країнах по тому, як були створені міністерства регіонального розвитку, спостерігається вищий рівень концентрації таких програм підтримки саме в цих міністерствах. Але все ще галузеві програми лінійних міністерств поглинають левову частку бюджетних коштів і субсидій.

У передвступному періоді через менший обсяг ресурсів, що їх країни-кандидати могли отримувати для підтримки політики регіонального розвитку, принцип географічної та галузевої концентрації державної допомоги був надзвичайно важливим для досягнення максимального мультиплікаційного ефекту. Виділення ресурсів, а також підготовка й реалізація програм розвитку також потребували спів-фінансування з вітчизняних джерел.

Питання набуває ще більшої ваги зі вступом країн ЦСЄ до Європейського Союзу, оскільки це відкрило можливості отримувати допомоги зі Структурних фондів та Фонду вирівнювання/зближення, що разом складає до 4% від ВВП щорічно. Принципи регіональної політики ЄС (2000–2006 рр.) передбачали, що бенефіціанти повинні спів-фінансувати програми допомоги у розмірі до 25% вартості імплементації. Це означає, що принаймні 1% ВВП має виділятися на структурну політику, тобто, приблизно 2% усіх державних ресурсів, що у кілька разів більше, ніж у передвступному періоді. Отже, дуже важливо посилювати спроможність регіонів до освоєння фінансових програм з тим, щоб мати доступ до додаткових джерел ЄС та до ринку кредитів і капіталу для реалізації своїх завдань регіонального розвитку.

Згідно з чинними нормативними актами ЄС система моніторингу та оцінювання має базуватися на оцінюванні ex-ante, проміжному (у певний момент, а не “на постійній основі” та ex-post. Моніторинг — це відповідальність установи-виконавця, а на вищому рівні — відомства, яке дало дозвіл на виконання проекту. Регіональні керівні комітети (для відбору проектів) та регіональні моніторингові комітети (для оцінювання результатів та прийняття необхідних фінансових рішень під час виконання програм) створюються в усіх країнах з представників різних стейкхолдерів. Окрім трьох видів оцінювання, Національний моніторинговий комітет може здійснювати (замовляти) додатковий оціночний аналіз, якщо це потрібно для підвищення результативності/ефективності використання ресурсів. Керівні та моніторингові комітети існують як на національному, так і на регіональному рівні.

6. Співвідношення між регіональною політикою і регіональним врядуванням

6.1. Регіональна політика і програми реформування державного управління

Пропагування нових форм “Європейського врядування” — одна з чотирьох стратегічних цілей, визначених Європейською Комісією у 2000 році. Комісія виклала свою концепцію врядування у Білій книзі “Європейське врядування” (2001 р.), де поняття “європейське врядування” означає правила, процеси і поведінку, що визначають спосіб, в який мають здійснювати свої владні повноваження і практичну діяльність органи державної влади.

П'ять принципів, що складають основу доброго врядування та необхідних змін, запропоновані у Білій книзі, а саме: відкритість, участь громадськості, підзвітність, результативність та узгодженість. Кожен із принципів є важливим для становлення демократії та верховенства права в країнах-членах ЄС, але водночас є застосовними до всіх рівнів врядування — глобального, європейського, національного, регіонального і місцевого. Особливого значення для Європейського Союзу ці принципи набувають в контексті необхідності дати відповідь на виклики, окреслені в Білій книзі.

- *Відкритість.* Інституції у своїй діяльності повинні бути більш відкритими. Разом з країнами-членами вони повинні активно інформувати про те, що робить ЄС і які рішення приймає. Вони повинні використовувати мову доступну і зрозумілу для широкого загалу. Особливе значення це має для підвищення рівня довіри до комплексних інституцій.
- *Участь громадськості.* Якість, актуальність і дієвість політики ЄС залежить від забезпечення широкої участі громадськості по всьому ланцюжку вироблення політики — від розроблення концепції до її впровадження. Розширення участі громадськості, напевне, посилить впевненість у кінцевому результаті та інститутах, які реалізують політику. Участь громадян значною мірою залежить від того, наскільки центральні органи влади дотримуються відповідного підходу до залучення громадськості в процесі вироблення і впровадження політики ЄС.
- *Підзвітність.* Ролі в законотворчому та виконавчому процесі повинні бути чітко визначені. Кожна з інституцій ЄС повинна вміти пояснити, що саме відноситься до її компетенції, і брати за це відповідальність. Є також необхідність чіткіше окреслити відповідальність країн-членів і всіх інституцій, залучених до процесу вироблення і впровадження політики ЄС на будь-якому рівні.
- *Результативність.* Державна політика повинна бути дієвою і своєчасною, забезпечуючи потреби на основі чітко сформульованих цілей, оцінки потенційного впливу та, де це можливо, попереднього досвіду. Результативність також залежить від співрозмірного впровадження політики ЄС та ухвалення рішень на найбільш відповідному рівні.
- *Узгодженість (згуртованість).* Політика і дії повинні бути узгодженими та добре зрозумілими. Необхідність більшої узгодженості політики в Європейському Союзі зростає: зростає спектр завдань; розширення ЄС посилює розмаїття; з'явилися нові виклики, пов'язані з кліматичними і демографічними змінами, які розмивають межі галузевих політик, на чому був побудований ЄС; зростає залучення регіональних і місцевих органів влади до вироблення політики ЄС. Узгодженість вимагає політичного лідерства та значно серйознішої відповідальності інституцій для забезпечення послідовного підходу у межах комплексної системи.

Кожен з цих принципів важливий сам по собі, але їх не можна запровадити шляхом відокремлених дій. Державна політика в різних галузях не може бути результативною, якщо вона не розробляється і впроваджується у більш комплексній формі. Застосування цих п'яти принципів підсилює запровадження принципів *пропорційності і субсидіарності*. На всіх етапах вироблення державної політики — від формулювання концепції до її впровадження — вибір рівня, на якому будуть здійснюватися заходи (від рівня ЄС до місцевого рівня) і вибір інструментів, які будуть використовуватись, повинен відбуватися пропорційно до сформульованих цілей та завдань. Це означає, що перед тим, як започаткувати будь-яку ініціативу, важливо перевірити її системність (а) наскільки дійсно необхідним є державне втручання,

(б) чи рівень ЄС є найбільш прийнятним та

(в) чи обрані заходи пропорційні визначеним цілям.

У Білій книзі Європейської Комісії 2001 року визнано, що ті методи, за якими зараз працює Європейський Союз, не дозволяють застосовувати у повному обсязі *багаторівневе партнерство*: ЄС — країна-член — регіони/муніципалітети. Таким чином, зараз обов'язок по залученню регіонів/муніципалітетів здебільшого покладено на країни-члени.

Ще в 2000 р. найбільша європейська асоціація органів самоврядування — Рада європейських муніципалітетів і регіонів — ухвалила декларацію “Добре врядування в Європі сьогодні”, в якій було зазначено, що *підвищення дієвості політики ЄС вимагає зміцнення принципу субсидіарності в контексті доброго Європейського врядування*, що в свою чергу допоможе подолати “дефіцит демократії” та розширити участь громадськості у творенні політики ЄС. Принцип субсидіарності повинен застосовуватися не тільки на рівні ЄС, але й на всіх рівнях державного управління країн-членів. Дієві партнерські стосунки повинні мати подвійний характер:

- *вертикального партнерства* — між ЄС, країнами-членами, регіональними і місцевими органами самоврядування — стосовно впровадження політики ЄС; та
- *горизонтального партнерства* — між різними стейкхолдерами на рівні регіонів, наприклад, приватними і державними інституціями та громадськими організаціями.

В усіх країнах ЦСЄ парламентські законодавчі акти та урядові документи, які стосуються політики регіонального розвитку, констатують запровадження принципів Європейського доброго врядування в національну правову систему та їх застосування при виконанні своїх офіційних повноважень органами державної влади, відповідальних за регіональну політику. Однак, адекватне застосування та практичне впровадження тих принципів у щоденній роботі вимагає більше часу. Всі європейські принципи присутні й в інших відповідних регуляторних актах країн ЦСЄ. Вони вказують правильні напрямки і спонукають застосовувати принципи доброго врядування. Проте, повноцінного запровадження ще треба досягти, оскільки це здебільшого залежить від щоденної практики управління, політичної волі та організаційної спроможності. Прискорення цього процесу може відбутися, якщо відповідні центральні органи влади активніше просуватимуть і практикуватимуть ті принципи, якщо зміцнювати інституційну спроможність центральних, регіональних і місцевих органів влади, готувати спеціальні програми і поширювати кращий досвід.

6.2. Управління процесом реформ у сфері регіонального врядування

Дослідження по країнах *висвітлюють окрему роль виробників політики* у процесі реформ, зокрема у визначенні, *яке саме законодавство та механізми регулювання* можуть забезпечити послідовність процесу реформування державного менеджменту.

Від виборів до виборів центральні уряди при розробленні і впровадженні своїх програм протягом десятилітнього, довгострокового, процесу реформування періодично застосовували різні методи, які могли *забезпечити послідовний процес вироблення політики*, зокрема *інструменти горизонтальної координації*, далі — *методи вертикальної координації* між центральною владою та місцевими органами самоврядування (де свою роль зіграли Національні асоціації органів місцевого самоврядування).

Дослідження по країнах підкреслюють важливість мати *внутрішню та міжнародну професійну спроможність для підготовки реформ*, що слугує *рушійною силою (факторами)* реформування системи державного менеджменту, особливо стосовно процесу децентралізації. Щодо внутрішніх факторів, надзвичайно важливим є те, як центральний уряд застосовує *принцип партнерства* у програмуванні та впровадженні ініціатив реформування державного сектору, зокрема залучення представників місцевих органів влади, НУО,

університетів та дослідницьких інститутів. Що стосується зовнішніх факторів, дуже цікаво розглянути те, як *міжнародне співробітництво* може допомагати у впровадженні національної політики реформ.⁵³

Серед *внутрішніх рушійних сил*, окрім методів вертикальної координації, згаданих вище, свою відіграють і численні формальні взаємовідносини з НУО, університетами та дослідницькими інститутами для оцінювання результатів впровадження адміністративної реформи та підготовки наступних кроків. Громадські організації (НУО) залучаються до процесу вироблення і прийняття рішень на місцевому рівні — часом більш активно, часом менш активно (шляхом простого інформування, а не очікування коментарів) — але ніхто вже не ставить під сумнів необхідність це робити. Питання полягає лише в тому, які інструменти (підходи), що є в розпорядженні місцевої влади, вона використовує, і які з них є ефективними і прийнятними для місцевої громади.⁵⁴ На жаль, немає хороших моделей залучення НУО до вироблення і прийняття рішень на регіональному рівні, окрім практики запрошення *ad-hoc* вибраних представників до участі в роботі спеціальних тимчасових комісій, або організації конкурсу грантів для підтримки їх власної соціально-культурної діяльності, або ж укладення контрактів з ними на надання деяких послуг.

Послідовність є ключовим фактором для успішного впровадження організаційних і культурних змін. Це залишається серйозним питанням і для міжнародних проектів. Що, напевно, завжди є невід’ємним ризиком проектів з реформування державного управління, так це постійне протистояння між політичною та адміністративною сферами, а також те, що з часом — особливо у зв’язку з виборами — змінюються головні гравці. Отже, при визначенні конкретних бенефіціарів проектів технічної допомоги важливо там, де це можливо, спиратися на ті організації, для яких характерна стабільність і низький рівень плинності кадрів. Окрім того, дуже важливо досягати послідовності, коли йдеться про довгострокове програмування, використовуючи декілька *інституційних методів і підходів*.

Що стосується країн ЦСЄ, то тут можна проаналізувати, як міжнародне співробітництво на європейському та світовому рівні могло стати “рушійною силою” просування національної реформи державного менеджменту. Отже, підсумковий звіт може бути джерелом інформації та досвіду вироблення “регіональної політики”, яка б інтегрувала кілька напрямів політики на національному рівні та визначила правильні підходи до реформи державного менеджменту, особливо щодо процесу децентралізації, на засадах порівняння з “Європейською регіональною політикою” та оцінювання за показниками “кращої практики” ОЕСР.

Що стосується *економічних умов*, певну відповідь на питання: *чи трансформація політичної системи від державного до ринкового регулювання економічного зростання сприяє або перешкоджає процесу реформування державного управління, зокрема децентралізації, дає досвід фінансової децентралізації*, описаний у дослідженнях. У перехідному

⁵³ Наприклад, в Угорщині міжнародну “рушійну силу” представляли *багатосторонні угоди* з Європейським Союзом чи ОЕСР, а також *двосторонні програми співробітництва* з кількома міжнародними організаціями (напр., Канадською агенцією міжнародного розвитку, Світовим банком, ПРООН, Британським Фондом Ноу Хау у 1998–2004 рр. тощо).

⁵⁴ У Польщі серед інструментів, які перевірені й наразі застосовуються, слід зазначити такі: консультативні групи, формальні угоди про співпрацю з певних питань, фінансова підтримка через надання грантів, забезпечення доступу до місцевих засобів інформації, якщо ті належать/засновані місцевою владою, надання технічної підтримки, виділення дешевих або безкоштовних приміщень для діяльності НУО тощо. В Угорщині, згідно закону, громадські організації можуть делегувати своїх представників в ради з питань регіонального розвитку як повноправних членів керівних органів на всіх рівнях.

періоді децентралізація, що супроводжувала ринкову лібералізацію, сприяла проведенню послідовної регуляторної та адміністративної реформ протягом кількох років. Щодо *економічної самостійності органів місцевого самоврядування*, варто відзначити *можливості та загрози*, з якими вони *стикаються при виході на глобальні та локальні ринки капіталу і кредитів*, зокрема вибір оптимальних кроків та темпів процесу децентралізації для досягнення результативності й ефективності (відповідно до цілей регіональної політики нового типу).

Цілі розвитку державного управління нерозривно пов'язані з багатьма іншими пріоритетами програми уряду, а саме: розбудова і зміцнення демократичної держави, яка служить людям; створення системи регіонального розвитку, яка сприяє соціально-економічному вирівнюванню; формування когорт добросовісних і професійних державних службовців, котрі підтримують ініціативи громадян.

Результати вкладених фінансових і людських ресурсів у постійних розвиток державного управління можна буде відчутти тільки на макрорівні і через тривалий час. Але ставлячи таку стратегічну мету, можна розробити план дій по створенню нової системи державного управління, який містив би багато завдань з підвищення ефективності. У середньостроковому періоді цілі мають бути спрямовані на розвиток системи інституцій, котрі є невеликими, мають менший обсяг державних завдань і спроможні виконувати їх ефективніше, тим самим полегшуючи намічене скорочення бюджетних видатків та обсягів державного перерозподілу. Тут можна передбачати: функціональне обстеження інституцій, підпорядкованих міністерствам; проведення аналізу вигід і витрат; повний перегляд завдань і сфер компетенції по всій системі державного управління зверху донизу; оцінювання виконавської діяльності; підвищення ролі центральних органів державного управління; посилення контролю за виконанням завдань державного управління (наглядовий контроль, система фінансового аудиту), та підсилення ролі районних адміністрацій.

В країнах ЦСЄ панує думка, що низька частка видатків і доходів місцевих/регіональних органів влади не відповідає збільшеному обсягу їхніх повноважень щодо надання суспільних послуг. Отже, можна стверджувати, що постійне недофінансування самоврядування на регіональному рівні — це основна перешкода для успішного регіонального розвитку. Без достатнього фінансування самоврядні регіони щонайбільше можуть робити, так це програмувати і координувати діяльність інституцій місцевого самоврядування та приватного бізнесу, але вони неспроможні здійснювати великі проекти регіонального масштабу, які б дійсно радикально підвищили конкурентноздатність регіону (розвиток регіональної інфраструктури магістральних автошляхів, залізниці, інститутів наукових і технологічних інновацій тощо).

Послідовне й ефективне впровадження державної політики потребує розвитку спроможності державних службовців на всіх рівнях управління. В усіх країнах розроблено середньострокові державні плани підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Стратегічна мета підвищення кваліфікації та підготовки державних службовців і вищих керівників — враховуючи необхідність постійної самоосвіти, професійно-кваліфікаційні вимоги і функціональні обов'язки державних службовців, та використовуючи кошти державного бюджету й інші фінансові ресурси — поставити на службу народу *висококваліфікованих державних управлінців, здатних ефективно, успішно, професійно й етично надавати послуги громадянам та виконувати інші завдання державного управління на всіх рівнях адміністративних систем країн-членів ОЕСР та ЄС.*

Винесені уроки

Кінцевий підсумковий звіт за результатами досліджень по країнах — це *спроба підсумувати наслідки процесів реформування за останні п'ятнадцять років та надати певні рекомендації* виробникам політики в Україні з тим, щоби прокласти шлях для реформування державного управління і врядування, в тому числі й за підтримки програм міжнародної технічної допомоги. Звіт містить *аналіз реформування державного управління за останні п'ятнадцять років історії країн ЦСЄ*, де раніше вся політична, економічна та адміністративна влада була державною, і які *стали на шлях демократизації* політичної структури та розбудови громадянського суспільства. Було багато *проблем, які виникали й у самому перехідному періоді*, як-от брак знань та вмінь, котрі б відповідали новим управлінським вимогам; слабкість громадянського суспільства для формування “громадянської культури”; а також нерівність статусу органів місцевої влади та розрив між їх повноваженнями та спроможностями.

Центральні уряди країн ЦСЄ намагаються реагувати на ті проблеми, використовуючи *“питання регіональної політики”* як приклад і для подальшої *децентралізації та делегування повноважень* з центрального на місцевий рівень із застосуванням правових і фінансових стимулів, *щоб заохочувати органи місцевої влади об'єднуватися в асоціації* для надання якісніших послуг та спільного розвитку місцевих громад.

За останні п'ятнадцять років послідовність процесу реформування системи державного менеджменту було забезпечено шляхом визначення *особливої ролі виробників політики* у процесі реформ та застосування *ефективних регуляторних і менеджерських підходів*. В окремих випадках, варто скористатися деякими уроками, аби краще зрозуміти, *як досягти того, щоб “цінності реформ” стали гарантією послідовності процесу реформ впродовж кількох років та як досягти послідовності реформи врядування, яка б супроводжувалася ринковою лібералізацією* (хоча макроекономічні структурні зміни не завжди можуть узгоджуватися з процесом децентралізації).

Усі програми і проекти, які реалізовувалися за міжнародної підтримки, передусім за участі Канадської агенції міжнародного розвитку/Канадського інституту урбаністики, були успішними, а результативність їх впливу є широко визнана.

Будапешт, 31 березня 2006 р.

Використані абрєвіатури

AER	Асамблея Європейських регіонів (Assembly of European Regions)
CIDA	Канадська агенція міжнародного розвитку (Canadian International Development Agency)
LAU	Місцеві адміністративні одиниці (Local Administrative Units)
N.U.T.S.	Номенклатура територіальних одиниць для статистики (Nomenclature of Territorial Units for Statistics)
NSPC	Концепція національної просторової політики (National Spatial Policy Concept)
PUMA	Державний менеджмент (Public Management)
ЄКПР	Європейська концепція просторового розвитку (European Spatial Development Perspective – ESDP)
ІОПРР	Інтегрована операційна програма регіонального розвитку - Integrated Regional Development Operational Program – IRDOP)
ІРОП	Інтегрована регіональна операційна програму (Integrated Regional Operational Program - IROP)
КІУ	Канадський інститут урбаністики (Canadian Urban Institute – CUI)
КПНПМ	Концепція політики національного просторового менеджменту (National Spatial Management Policy Concept – NSMPC)
КПРР	Комплексний план регіонального розвитку (Integrated Plan of Regional Development – IPRR)
країни ЦСЄ	Країни Центральної та Східної Європи (Central and East European countries – CEE countries)
НПАА	Національна програма адаптації ақіs (National Programme for the Adoption of the Acquis – NPAA)
НПР	Національний план розвитку (National Development Plan – NDP)
НСД	Національний стратегічний документ (National Strategic Document – NSD)
НСРР	Національна стратегія регіонального розвитку (National Strategy for Regional Development – NSRD)
НУО	Неурядова організація (Non-Government Organization – NGO)
ОПМ	Офіс Прем'єр-міністра (Prime-Minister Office – PMO)
ПНПР	Попередній Національний план розвитку (Preliminary National Development Plan – PNDP)
Проект РВР	Проект “Регіональне врядування та розвиток” (Regional Governance and Development Project – RGD Project)
СЄЗ	Спеціальна економічна зона (Special Economic Zone - SEZ)
СКП	Спільнотова концепція підтримки (Community Supporting Framework – CSF)
СОП	Секторальна операційна програма (sectoral operational program – SOP)
ЦСО	Центральний статистичний офіс (Central Statistical Office – CSO)