

УДК 339.926

**Пашаев Т. Г.**

*аспирант кафедры международных финансов  
Киевского национального университета  
имени Тараса Шевченко*

**Pashaev T. G.**

*Postgraduate Student,  
Chair of International Finance  
Kyiv National Taras Shevchenko University*

## **СТРУКТУРНЫЕ ФОНДЫ ЕС В СИСТЕМЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ**

### **EU STRUCTURAL FUNDS IN THE SYSTEM OF FINANCING THE DEVELOPMENT OF THE REGIONS**

**Аннотация.** В статье рассмотрены роль и место Структурных фондов ЕС в финансировании реализации общей политики регионального развития. Основное внимание уделяется теоретическому обоснованию взаимосвязи качественных изменений процесса европейской экономической интеграции с основными задачами создания и функционирования Структурных фондов.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, регионы ЕС, региональная политика ЕС, Структурные фонды, финансирование регионального развития.

**Постановка проблемы.** Регионы, географически и экономически относящиеся к Европейскому Союзу, характеризуются различным уровнем развития и струк-

турой хозяйственного комплекса, преобладанием или отсутствием агломерации, степенью развития транспортных коммуникаций, социально-экономическими пробле-

мами, зв'язаними з демографічною ситуацією. Сниження регіональних различий і підтримка периферійних регіонів являються стратегічними цілями ЄС, які в своїй основі базуються на економічній інтеграції. Поєднання регіональна політика ЄС служить цілям забезпечення єдиного ринку, який, в свою чергу, призван забезпечити реалізацію вільного переміщення людей, капіталів, товарів і послуг. Невмешальство в ці процеси здатне привести до усунування регіональних диспропорцій, оскільки його найбільш ймовірним результатом може бути концентрація найбільш конкурентоспособних галузей економіки в одних регіонах і «концентрація економічної відсталості» в інших. Крім того, специфікою інтеграційного об'єднання і, в частині, ЄС є підвищення рівня розвитку економіки в масштабах всього об'єднання внаслідок зниження рівня безробіття і інфляції в результаті підтримки слаборозвинутих регіонів. «Активна регіональна політика як проявлення політики перерозподілення, поряд з соціальною політикою, являється одним з центральних елементів післявоєнного розвитку в Західній Європі і предметом загального консенсусу, то є активно підтримується в суспільстві» [1, с. 122]. Реалізація цілей спільної регіональної політики ЄС служить системою фінансування регіонального розвитку, ведучим звеном якої є Структурні фонди.

#### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми регіональної політики (в тому числі регіональної політики ЄС) є предметом дослідження в працях багатьох вітчизняних учених: В. Будкіна, Б. Данилишина, Я. Жалило, Ю. Макогона, А. Мокиа, С. Пірождкова, О. Примостки, А. Рогача, В. Чужикова, А. Шныркова і др. За кордоном проблематику регіонального розвитку присвячували праці С. Верхелст, П. Зилтнер, П. Молле, Дж. Пісани-Феррі, Г. Річардсон, Р. Уолкер і др. Незважаючи на широкий круг досліджень, більша частина їх зосереджена на інституціональних аспектах, тоді як фінансові проблеми залишаються недостатньо глибоко вивченими.

**Цілью статті** є теоретичне обґрунтування взаємозв'язку якісних змін процесу європейської економічної інтеграції з основними завданнями створення і функціонування Структурних фондів ЄС.

**Результати дослідження.** Особливістю інтеграційного процесу є застосування спільного багатостороннього підходу до регулювання економіки, а також його якісні зміни в умовах нестабільності глобальної середовища. Трансформація наднаціонального економічного управління в інтеграційному контексті стає найважливішим фактором формування сучасної системи фінансування регіонального розвитку в країнах ЄС, яка на даному етапі охоплює місцевий, державний і наднаціональний рівні.

До фінансово-економічного кризи 2007-2009 рр. економічне управління складалося з набору європейських правил багатостороннього нагляду за бюджетно-бюджетною політикою (Пакт стабільності і зростання). Крім того, була створена вільна система спостереження і координації макроекономічної політики для стимулювання економічного зростання і підвищення конкурентоспособності ЄС [2].

В 2000 р. була декларована Лісабонська стратегія, спрямована на зміцнення конкурентоспособності ЄС перед обличчям глобальної конкуренції і в відповідь на соціальні і екологічні проблеми. Вона була заснована на двох основних цільових показателях ЄС (70% зайнятості, 3% ВВП, витрачених на НИОКР до 2010 р.) і методом відкри-

тої координації економічної політики держав-членів. Лісабонська стратегія була переглядана в 2005 р. і зосереджена, в частині, на зростанні і робочих місцях. Була введена в дію нова структура управління, заснована на партнерському підході між державами-членами і інститутами ЄС. Основними інструментами цього підходу були 24 багаторічних комплексних керівних принципів, прийнятих Радою, Національні програми реформ, підготовлені державами-членами, щорічні рекомендації до конкретних країн і щорічні звіти про реалізацію Стратегії [3].

Основним інструментом макроекономічного управління до кризи був Пакт про стабільність і зростання (*Stability and Growth Pact, SGP*), прийнятий в 1997 р. і перегляданий в 2005 р. Він був створений для забезпечення надійних державних фінансів на основі принципів, згідно з якими економічна політика є предметом загальної зацікавленості всіх держав-членів.

Пакт стабільності і зростання містить два важелі – превентивний і коректуючий. Превентивний важіль призначений для забезпечення стійкої фінансової політики впродовж всього циклу. Основним елементом превентивного важеля є середньотермінальна бюджетна задача (*medium-term budgetary objective, MTO*) для конкретної країни, визначена в структурних одиницях (то є в циклічеськи скоректованих умовах і без одночасних і інших тимчасових заходів). Державні члени виставляють свої середньотермінальні бюджетні плани в межах програм стабільності і конвергенції (*stability and convergence programmes, SCP*), які щорічно представляються і оцінюються в контексті багатостороннього фінансового нагляду в межах Європейського семестра. Коректуючий підрозділ виставляє межі для країн щодо прийняття коректуючих заходів в разі надмірного дефіциту. Коректуючий підрозділ вводить в дію процедуру надмірного дефіциту (*Excessive Deficit Procedure, EDP*), поетапної процедурою для виправлення надмірного дефіциту. Несоблюдення Пакта може призвести до накладення санкцій на країни зони євро. Це може включати щорічні штрафи для держав-членів єврозони і можливе припинення фінансування з Фонду спільності по всіх країнах, якщо держава-член не прийняло ефективних заходів для усунування свого надмірного дефіциту.

Кризис, який стався в 2008 р. і розгорнутий в наступні роки, створив серйозні проблеми для Європи. Це привело до значительних втрат на виробництві і швидкому збільшенню державного боргу, що в поєднанні з демографічними змінами означає значительне збільшення бюджетного навантаження в довготермінової перспективі. В той же час розрив в продуктивності праці між США і ЄС ще більше погіршився, а конкурентоспособність залишалася проблематичною.

Європейська Комісія утверждала, що Європа для забезпечення конкурентоспособності, а також для уникнення стагнації, нестійких боргових тенденцій і накопичених дисбалансів необхідно прискорити консолідацію своїх державних фінансів, реформу фінансового сектора і перегрупування структурних реформ [4]. Насправді, це були необхідні заходи, враховуючи те, що криза виявила більш довготермінові проблеми, які не були вирішені в перші роки введення євро. Це найбільш стосується південних держав-членів, де виникли серйозні фінансові і структурні проблеми: відносно високий зростання зарплати до 2009 р. не супроводжувався покращенням продуктив-

ности или качества продукции. Кроме того, страны юга Европы накопили крупные запасы как государственного, так и частного долга (или оба из них, как, например, Греция и Португалия), тогда как северные страны стали внешними кредиторами. Значительно увеличились структурные расхождения, особенно в отношении производства товаров для торгуемых товаров и остатков на текущих счетах [5, с. 120-131]. В течение 2009 г. стало очевидным, что политические рамки для европейского экономического управления, которые были введены в действие, недостаточны для преодоления кризиса.

В контексте представленных взаимосвязей необходимо отметить, что:

- Пакт стабильности и роста был недостаточно приспособлен для того, чтобы избежать нарастания неустойчивых фискальных тенденций и позиций до наступления кризиса;

- Лиссабонская стратегия была сосредоточена на общих целях, а не на необходимых реформах для укрепления европейской экономики;

- не было механизмов для мониторинга и исправления макроэкономических дисбалансов, которые привели к переходу финансового кризиса в экономический кризис;

- уровень обусловленности применительно к политике сплочения был недостаточным.

Отдельно стоит остановиться на проверке соблюдения принципа дополнительной в период программирования на 2007-2013 гг. Прежде всего, проверка не была согласована с подъемами и падениями экономического цикла и поэтому не была автоматически адаптирована к различным экономическим условиям государств-членов. Дополнительность не была согласована с экономическим управлением ЕС, поскольку она была проверена в отрыве от программ стабильности и конвергенции, представленных государствами-членами, и, кроме того, она была проверена на «ad-hoc» основе с использованием источников информации и показателей, которые не являются частью Европейской системы счетов. В итоге результаты не были полностью сопоставимы между государствами-членами и требовали значительных ресурсов как в государствах-членах, так и в Европейской Комиссии.

Для решения этой проблемы Комиссия предложила реформировать проверку принципа дополнительной в следующем периоде программирования – 2014-2020 годах. Цель заключалась в установлении прямой

связи между дополнительностью и Пактом стабильности и роста с тем, чтобы бороться с «компромиссом» между дополнительностью и необходимостью сокращения государственного дефицита в условиях прозрачности, а также сделать систему проверки более простой, более сопоставимой и менее обременительной.

Было принято решение использовать информацию о государственных инвестициях (Формирование основного капитала) из программ стабильности и конвергенции (*Stability and Convergence Programmes, SCP*) для проверки дополнительной. Это позволяет государствам-членам использовать для проверки дополнительной информации, которую они представляют Комиссии, в контексте их программ обеспечения стабильности и конвергенции и делает результаты полностью сопоставимыми между государствами-членами, поскольку они полностью основаны на статистических данных, публикуемых Евростатом. Кроме того, базовый уровень дополнительной выражается как доля ВВП (а не в номинальном выражении, как в предыдущие периоды программирования), а это означает, что он более приспособлен к экономическому циклу и конкретному экономическому положению государства-члена.

Политической основой для устранения всех выявленных недостатков стала новая стратегия «Европа 2020» и ее главный инструмент – Европейский семестр, принятый лидерами ЕС в июне 2010 г. Пересмотренная структура также включает так называемые «шесть пакетов» – законодательный акт, укрепляющий фискальную дисциплину и решение макроэкономических дисбалансов, дополненный «фискальным компактом» и «двумя пакетами». Основными аспектами этой стратегии определены занятость, инновации, образование, социальная интеграция и климат/энергия [6]. Реализация стратегии «Европа 2020» призвана обеспечить комплексный характер надзора за осуществлением налогово-бюджетной политики в рамках Пакта стабильности и роста, а также осуществление структурных реформ в рамках национальных программ реформ. В соответствии со стратегией «Европа 2020» число фондов, реализующих политику выравнивания уровней экономического развития, сокращено до трех (два Структурных фонда (Европейский социальный фонд и Европейский фонд регионального развития) и Фонд сплочения). Изменение ключевых задач экономического развития регионов ЕС нашло свое отражение в формиро-

Таблица 1

## Ретроспектива создания наднациональных фондов финансирования регионального развития ЕС

Название фонда	Дата создания / начала функционирования фонда	Основные задачи фонда
Европейский социальный фонд ( <i>European Social Fund</i> )	1960 г.	Финансирование программ по сокращению безработицы, преодолению социального отторжения, гармонизации профессиональной и семейной жизни женщин
Европейский фонд ориентации и гарантий в сфере сельского хозяйства ( <i>European Agricultural Guidance and Guarantee Fund</i> )	1964 г.	Финансирование реализации общей сельскохозяйственной политики ЕС
Европейский фонд регионального развития ( <i>European Regional Development Fund</i> )	1975 г.	Снижение региональных диспропорций на основе финансовой поддержки развития депрессивных и периферийных регионов
Фонд сплочения ( <i>Cohesion Fund</i> )	1993 г.	Софинансирование и реализация проектов в области защиты окружающей среды, а также развития инфраструктуры в отстающих странах
Фонд содействия рыболовству ( <i>Financial Instrument for Fisheries Guidance</i> )	1994 г.	Финансирование мероприятий по повышению конкурентоспособности рыболовной промышленности членов ЕС

Источник: составлено автором по данным Европейской Комиссии

вани наднаціональних фондів фінансування регіонального розвитку ЄС (табл. 1).

Важно відзначити, що, незважаючи на скорочення кількості наднаціональних фондів, обсяг фінансування реалізації політики сплочення в бюджеті ЄС характеризується восходящою динамікою. В 1960-х роках в наднаціональні фонди ЄС було направлено порядку 2-6% загальноєвропейського бюджету ЄС (за винятком 1961 і 1967 рр. – 11,1% і 10,8% відповідно). С 2007 р. фінансування витрат по цій статті становило не менше 1/3 бюджету [7]. Передбачуваний обсяг ресурсів на фінансування політики сплочення в 2014-2020 рр. становить 325 млрд. євро, або близько 34% бюджету Євросоюзу [8].

Слід відзначити, що серед усіх фондів найбільша частка припадає на Європейський фонд регіонального розвитку. Його частка скоротилася з 46,7% в 1988-1993 рр. до 40,2% в 2000-2006 рр., однак на період 2007-2013 рр. становила 57,9%. Частка Європейського соціального фонду поступово знизилася за розглянутий період з 28,5% до 21,9%, в той час як різко збільшився обсяг Фонду сплочення (20,2% в 2007-2013 рр. проти 8,1% в 1994-1999 рр.). На Європейський сільськогосподарський гарантійний і консультативний фонд і Фінансовий інструмент для управління риболовством в сумі приходилося 14,9% і 9,1% бюджету відповідно в 1994-1999 рр. і 2000-2006 рр. При цьому Фінансовий інструмент для управління риболовством становив лише близько 1,5% бюджету політики сплочення [7; 9].

Проблеми економічного відставання в ЄС зазвичай концентрувалися в окремих регіонах і детерміні-

валися не стільки особливостями національної економіки або законодавства, скільки географічним положенням і (або) структурою господарства конкретного регіону [10, с. 148].

Однак правові рамки фондів політики сплочення 2014-2020 рр., прийняті Європейським парламентом і Радою в грудні 2013 р. на основі пропозиції Європейської Комісії 2011 р., створили багато нових зв'язків між політикою сплочення і новим європейським економічним управлінням (табл. 2).

Більша частина політичних і академічних дискусій була зосереджена на макроекономічній обумовленості: можливість призупинити фінансування в контексті процедури надмірного дефіциту і нової процедури макроекономічного дисбалансу. Зовсім очевидно, що це розширює гарантію, передбачену Фондом сплочення в попередні періоди, Європейським фондом регіонального розвитку і Європейським соціальним фондом. Відзначимо, однак, що в цілому прийняті зміни не тільки зв'язують політику сплочення з превентивними і коректуючими діями в стосовно надійної і збалансованої фінансової консолідації (з посиланням на процедуру надмірного дефіциту) і усувають потенційні макроекономічні дисбаланси (з посиланням на процедуру макроекономічних дисбалансів). Вони охоплюють також глибокі і початкові структурні реформи для зростання робочих місць, економічного зростання і конкурентоспроможності (з посиланням на рекомендації по конкретним країнам (*country-specific recommendations, CSR*) і впровадження умов (*ex ante*)

Таблиця 2

**Інтеграція політики сплочення і нового економічного управління в ЄС під впливом кризи**

Цілі політики	Правова/політична основа	Інструмент	Інтеграція з політикою сплочення
Уникнення фінансових, грошових і макроекономічних побічних ефектів між державами-членами	Пакт стабільності і зростання Шість пакетів Два пакети Фінансовий пакт Регулювання платіжного балансу Регулювання Європейського механізму фінансової стабілізації	Коректуючий важіль – EDP Коректуючий важіль – EIP	Комісія може запропонувати обов'язок, якщо держава-член не прийняло достатніх заходів для того, щоб: – виправити надмірний дефіцит; – представити план коректуючих дій для дисбалансів; – впровадити програму макроекономічної корекції
Підтримка структурних реформ	Європейський семестр Програма макроекономічного регулювання	Щорічний огляд зростання Національні програми реформ Рекомендації державам Процедура надмірного дисбалансу Меморандум про взаєморозуміння	Інтеграція CSR в програмування Виключення умовності застосовно до структурних реформ Комісія може вимагати від держави-члена змін програми для підтримки реалізації відповідних рекомендацій Ради в контексті програми EIP або макроекономічної корекції
Покращення цільових інвестицій як частини розумної фінансової консолідації	Європейський семестр Програма макроекономічного регулювання	Щорічний огляд зростання Національні програми реформ Рекомендації державам Процедура надмірного дисбалансу Меморандум про взаєморозуміння	Тематична концентрація Зв'язок з визначенням цілей в національних програмах реформ Комісія може вимагати від держави-члена змін програми з метою максимізації впливу фондів ESI на зростання і конкурентоспроможність, покращення якості державних витрат

Джерело: складено автором за даними Європейської Комісії

и целевые инвестиции в рамках финансовой консолидации (при соблюдении тематической концентрации).

Цель введения условий *ex ante* заключалась в том, чтобы определить ряд факторов в отношении нормативного, стратегического и административного потенциала, который должен быть установлен до начала программирования, чтобы обеспечить эффективную инвестицию.

Цель тематической концентрации заключается в том, чтобы ориентировать ресурсы на те области, которые могут обеспечить максимальную отдачу с точки зрения роста, рабочих мест и конкурентоспособности в контексте благоприятной для роста финансовой консолидации (R & I, цифровые технологии, малый бизнес, смягчение последствий изменения климата и адаптации, сетевая инфраструктура, занятость, социальная интеграция и образование). Они тесно связаны с целями «Европа

2020», сформулированными в рамках каждой национальной программы реформ государства-члена. Дальнейшая концентрация достигается за счет выделения ресурсов для инноваций, широкополосного доступа, МСП, борьбы с бедностью и повышения энергоэффективности.

**Выводы.** Качественные изменения процесса европейской экономической интеграции взаимосвязаны с основными задачами создания и функционирования Структурных фондов. Обретение европейской экономической черт инновационного развития влечет за собой и соответствующие сдвиги в приоритетности направлений финансирования. Мероприятия в рамках политики сплочения гораздо более тесно коррелируют с приоритетами и целями, установленными в контексте стратегии «Европа 2020» и Европейского семестра, по сравнению с предыдущими периодами программирования.

#### Список использованных источников:

1. Ziltener P. EU Regional Policy: Monetary Lubricant for Economic Integration, in: Bornschie V. (ed.) State-Building in Europe. The Revitalization of Western European Integration, Cambridge University Press, 2000. – 326 p.
2. Verhelst S., The reform of European economic Governance: towards a sustainable monetary union? / S. Verhelst. – Brussels: Royal Institute for International relations, 2011.
3. European Commission. Lisbon Strategy Evaluation Document / EC // EC Staff Working Document, SEC. – 2010.114, final.
4. European Commission. Annual Growth Survey: advancing the EU's comprehensive response to the crisis / EC. – COM(2010)11.
5. Pisani-Ferry J. The Euro Crisis and Its Aftermath / J. Pisani-Ferry. – Oxford University Press, 2014. – 224 p.
6. European Commission. Europe 2020 [Электронный ресурс] / EC. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)
7. European Commission. EU Budget 2008. Financial Report [Электронный ресурс] / EC. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin\\_report/fin\\_report\\_08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin_report/fin_report_08_en.pdf)
8. European Commission. EU Regional Policy [Электронный ресурс] / EC. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm)
9. European Commission. EU Financial Framework 2007-2013 in figures [Электронный ресурс] / EC. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/budget/figures/fin\\_fw0713/fw0713\\_en.cfm#cf07\\_13](http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fw0713/fw0713_en.cfm#cf07_13)
10. Molle W. European Cohesion Policy / W. Molle. – Abingdon, Routledge, 2007. – 368 p.

**Анотація.** У статті розглянуто роль і місце Структурних фондів ЄС у фінансуванні реалізації спільної політики регіонального розвитку. Основна увага зосереджена на теоретичному обґрунтуванні взаємозв'язку якісних змін процесу європейської економічної інтеграції з основними завданнями створення та функціонування Структурних фондів.

**Ключові слова:** Європейський Союз, регіони ЄС, регіональна політика ЄС, Структурні фонди, фінансування регіонального розвитку.

**Summary.** In this work there have been considered the role and place of the EU Structural Funds in financing the implementation of the common regional development policy. The paper focuses on the theoretical substantiation of the interconnection of qualitative changes in the process of European economic integration with the main tasks of the creation and functioning of the Structural Funds.

**Key words:** European Union, EU regions, EU regional policy, structural funds, financing of regional development.