

Процес децентралізації в Європі та його наслідки для розвитку регіонів

Сьогодні майже в усіх країнах ЄС створена достатня кількість інститутів і засобів для впровадження та проведення ефективної регуляторної політики. Так само як і інші види урядової політики (грошова або фіскальна), регуляторна політика є всеохоплюючою діяльністю держави, що реалізується на постійній основі.

Кілька останніх років виразно вказують, що Європа стала на роздоріжжі між продовженням децентралізації завдань і публічних ресурси на користь місцевих самоврядувань та зворотним напрямом. Централізацією обгрунтовано необхідністю подолання наявної економічної кризи.

Із початку фінансової, господарської і суспільної кризи, яка з повною силою проявила себе в 2008 році, місцеві і регіональні органи влади в європейських країнах мусили пристосуватися до нової політичної і господарської ситуації. У зв'язку з цим проведено територіальні реформи, які мали на меті обмежити наслідки економічної кризи.

Вони стали досить загальними та розповсюдженими, а головне обмежувалися об'єднанням гмін або регіоналізацією території. Їх головною метою стало пристосування функціонування одиниць територіального самоврядування до бюджетних обмежень, впровадження механізмів сприяння стабілізації або зменшенню публічних видатків.

Тим змінам майже завжди передувала дискусія про вибір напряму діяльності : чи наслідки економічної кризи пощастить зменшити в результаті децентралізації структур, завдань і фінансів держави, чи зовсім

навпаки.

У багатьох країнах розмірковували: чи децентралізація, зрозуміла як відходження держави від втручання, буде правильним рішенням? Більшість схилилася до думки, що навпаки в екстремально скрутній ситуації ефективнішим буде збільшення політичного заангажування держави з метою досягнення більших вигод в умовах клімату ощадливості і скорочення суспільних видатків.

Рух децентралізації, що набув розповсюдження в 80-90 роках минулого століття, став під загрозою через тенденцію до централізації держави. Вважалося, що це могло бути добрим приводом для ефективного повернення контролю над повноваженнями, що були передані в минулому на рівень місцевих самоврядувань.

Такий спосіб мислення перемиг у більшому або меншому масштабі в т.ч. в Ірландії (стосувалося то централізації завдань сфери охорони середовища), в Угорщині (закривалися ради менших гмін, при одночасному їх збереженні політичного і адміністративного існування), чи також Молдавії (освіта стала знову завданням держави, а не самоврядувань) [4, с. 3].

Процес консолідації управління з'явився також в Іспанії (стосувався комунальних фірм, що керувалися через гміни до 20 тис. мешканців), Фінляндії та Чехії (консолідація управління місцевими публічними послугами стала знаходитися в повноваженнях більших самоврядувань)[4, с. 4].

Ясна річ є й зворотні практики. Варто навести хоч би приклади Великобританії та Голландії (самоврядуванням передано нові завдання зі

сфери управління охороною здоров'я); Македонії і Чорногорії (гмінам доручено управління просторовим плануванням) чи також Албанії (делегатія до гмін дистрибуції води) [4, с. 4].

У багатьох країнах Європи у великій мірі реалізовується процес консолідації гмін. Так сталося вже в Греції, Данії, Нідерландах, Люксембурзі (до року 2017 року в цій країні має бути на 1/3 гмін менше ніж в 2006 році) і Португалії [4, с.5].

Проте слід зосередити увагу на питанні децентралізації влади та її позитивних аспектах для розвитку регіонів. Аналізувати данну проблему будемо на прикладі Республіки Польща.

Децентралізація зміцнила в Польщі інституційний потенціал самоврядувань. Потенціал самоврядувань визначає їх здібність до конкуренції щодо зовнішніх ресурсів (фінансовий капітал - перш за все зарубіжні інвестиції, людський капітал - конкуренція за так звані креативні класи). На потенціал самоврядувань впливають два ключові елементи: а) здібність до здобуття зовнішніх інвесторів; б) здібність до здобуття зовнішніх ресурсів на розвиток (з бюджету держави або ресурсів ЄС). Міста і регіони в Польщі використали і використовують значущі квоти з бюджету ЄС (67 млрд.. євро в 2007-2013 роках) і найімовірніше 72-75 млрд.. євро в 2014-2020 роках перш за все завдяки побудові в місцевих структурах одиниць, відповідальних за абсорбцію і здобуття зовнішніх ресурсів [6, с. 15-24]. Аналогічно ситуація виглядає із залученням зовнішніх інвесторів - в умовах децентралізації легше прийняти рішення про виокремлення спеціальних економічних зон на територіях міст і створення всіх необхідних умов для обслуговування інвесторів.

Процес децентралізації та реформу самоврядувань супроводжував також механізм децентралізації певних завдань, пов'язаних з переказом місцевим органам самоврядування частини повноважень, що до цього часу належали уряду. Цей перехід супроводжувався трансфером до новостворених самоврядних установ кваліфікованих і досвідчених чиновників, що були працевлаштовані в державних установах.

Децентралізація прискорила темп суспільно-господарського розвитку в обраних регіонах Польщі. Однак така ситуація стосувалася регіонів вже заможних, що додатково користувалися так званою рентою положення. У наслідку, через виникнення синергічного ефекту (децентралізація, попередній відносно високий рівень розвитку обраних регіонів, а також рента положення), частина воєводств почала розвиватися швидше ніж в середньому для Польщі.

Децентралізація уможливила розробку стратегії розвитку регіонів, міст, повітів і гмін знизу. Завдяки тому стратегічне планування стало в більшій мірі індивідуалізоване і відповідало характеру міст. У зв'язку з вищезгаданим виріс рівень економічної і суспільної раціональності рішень (необхідність з однієї сторони раціональної калькуляції доходів і видатків). З іншої сторони індивідуалізація і низовий характер стратегії місцевого розвитку спричинили підвищення рівня суспільної участі і ангажування мешканців міст і регіонів в розв'язування власних проблем. У Польщі вважається, що така велика суспільна мобілізація в органи та процеси самоврядування не була б можлива без децентралізації. Децентралізація призвела до явища позитивної конкуренції міст і регіонів між собою, що безсумнівно удосконалює процеси управління в містах, які зацікавлені у створенні позитивного зображення, завдяки якому здатні здобувати нових мешканців, студентів, підприємців і т.п. Одним з найкращих прикладів впливу децентралізації на стимуляцію змін в містах

є конкурс за титул Європейської Столиці Культури 2016 (перемогу отримав Вроцлав).

Децентралізація влади сприяє виникненню креативних класів в містах і міській агломерації. Це пов'язане з мікросуспільним і низовим характером поведінки осіб, що творять креативні спільноти, - вони не є в стані розвиватися в умовах централізації влади і зменшення повноважень одиниць територіального самоврядування.

У нових концепціях розвитку регіонів і міст за одним із ключових чинників переходу з традиційної стежки розвитку до сучасних траєкторій розвитку вважається потенціал креативності мешканців та інституція [1, с. 9-10]. Талановиті громадяни міст стають в цій пропозиції ключовим засобом, завдяки якому (при відповідній підтримці бізнесоточення, позаурядових організацій і органівсамоврядувань) може наступати динамічний розвиток місцевих/регіональних економік, що спираються на знаннях, базуються на інвестиціях в технологію, культуру, науку і мистецтво [2, с. 743-751]. В ефекті росте додана вартість, яка походить з так званої креативної промисловості, що абсорбує талант, артистичні вміння і широко зрозумілий інноваційний потенціал одиниць до виготовлення унікальних і конкурентоспроможних товарів, послуг. Їх продаж на глобальному ринку збільшився в 1996-2005 роках в середньому за рік на 6,4%, сягнувши в 2005 році вартість 425 млрд. дол, що становило понад 3% загального експорту майна і послуг [3, с. 115]. До креативної промисловості ЮНКТАД (Конференція ООН з торгівлі та розвитку): культурний спадок (фестивалі, музеї, бібліотеки і т.п.) ,мистецтво, медіа (електронні та друковані), функціональні послуги (проектування і розробка промислових зразків, комп'ютерні ігри, архітектура, реклама і т.п.) [3, с. 14]. Креативна промисловість і креативна економіка стають так званим двигуном розвитку креативних міст, також

завдяки концентрації в них креативного працевлаштування та заохоченню іноземних інвесторів цікавою культурною пропозицією. Згідно доповіді ЮНКТАД і ПРООН (Програма розвитку ООН), що стосується креативної економіки, головними її чинниками розвитку є: технологія, попит на креативні продукти і послуги, а також туризм [3, с. 23]. У польських реаліях децентралізація, пов'язана з реформою самоврядування в 1999 році, спричинила звільнення творчої енергії креативних класів в найбільших містах протягом декількох років від моменту запровадження реформи. У випадку середніх міст цей процес був і є розподілений на 7-15 років (залежно від розробленої стратегії та існуючого раніше креативного потенціалу).

Незважаючи на всі позитивні моменти слід зазначити, що децентралізація для більшості малорозвинених регіонів в Польщі (розташованих переважно в Східній Польщі) означала збільшення дистанції та диспропорцій порівнянно до регіонів високо- та середньорозвинених. Сам факт децентралізації не означав безпосереднього зменшення економічного потенціалу бідніших регіонів, але через менш компетентні органи влади, нижчий кадровий і конкурентний показники, а також ефект міграції краще освічених людей до міських осередків з більшими можливостями працевлаштування і розвитку, спричинили ріст стагнації в декілька разів. Після реформи децентралізації ці процеси посилювалися більш ніж попередньо.

Отже, можна зробити висновки, що децентралізацію влади перш за все необхідно супроводжувати додатковою фінансово-інституційною підтримкою для менш розвинених регіонів, що починають процес трансформацій. Оскільки позитивні результати рішуче переважають над негативними наслідками децентралізації, при цьому загальні позитивні ефекти проявляються в середньому терміні 5-7 років.

1. G-J. Hospers, R. van Dalm, How to create a creative city? The viewpoints of Richard Florida and Jane Jacobs, "Foresight" 2005, Vol. 7, nr 4, s. 9-10
2. R. Florida, The Economic Geography of Talent, "Annals of the Association of American Geographers" 2002, 92(4), s. 743-755
3. Creative economy. Report 2008, The Challenge of Assessing the Creative Economy: towards Informed Policy-making, UNDP, UNCTAD, Geneva, New York 2008, s. 115
4. M. Sagan, Doswaidczenia decentralizacji wladzy w Polsce – I jej skutki dla rozwoju regionow, Materialy II Międzynarodowej Konferencji „Scenariusze rozwoju regionalnego”, Wolgograd.
5. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-w-latach-2010-2012,5,3.html>