

## ПРАКТИКА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Шлапак І.О.

Національна академія державного управління при Президентові України

У статті розглянуто досвід зарубіжних країн стосовно регіонального розвитку територій. Визначено, що для вдосконалення регіональної політики в Україні помітну роль могли б відіграти: концепція полюсів і центрів зростання, політика розвитку особливих економічних зон, територіальне планування та інші досягнення зарубіжних країн. На підставі аналізу міжнародного досвіду встановлено, що для підвищення стійкості регіонального розвитку в сучасних умовах, крім інституційних передумов, потрібно створити економічний базис, що ефективно функціонує.

**Ключові слова:** державне регулювання, соціально-економічна політика, управління, регіон, ефективність, регіональна економіка.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** Перетворення держави в потужний суб'єкт економічної діяльності є однією з найважливіших сутнісних характеристик сучасної системи господарювання. Тому в умовах, коли в Україні відбуваються процеси трансформації всіх сфер життєдіяльності суспільства, особливий інтерес становить вивчення теорії і практики інших країн у сфері державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів. З початку ринкових реформ в Україні вдалося досягти певних успіхів у побудові нової системи економічних відносин між державою та регіонами, проте вказані успіхи в основному обмежуються міжбюджетними відносинами (хоча і в цій сфері реформи ще не завершилися). Досвід регіонального розвитку в тому чи іншому вигляді накопичено в багатьох зарубіжних країнах. Аналізуючи зарубіжний досвід, важливо мати на увазі, що межа між регіональною і галузевою політикою в різних країнах проводиться по-різному. В цілій низці країн, наприклад у Фінляндії, Швеції, Бельгії, Люксембурзі, Великобританії, такий традиційний елемент регіональної економічної політики, як створення інфраструктури (розвиток транспорту, зв'язку, освіти і охорони здоров'я), офіційно регіональною політикою не вважається і скоріше його можна віднести до загальнонаціональної політики. Більше того, на думку деяких дослідників про наявність у тій чи іншій країні регіональної економічної політики може йтися лише в тому разі, якщо ця політика законодавчо оформлена (тобто існує відповідний закон) [2]. Без урахування подібних відмінностей між країнами можна зробити некоректні висновки щодо наявності та масштабів регіональної економічної політики в тій чи іншій країні.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Проблеми соціально-економічного розвитку регіонів досліджувало багато зарубіжних учених. Зокрема методологічні проблеми розглянуто в працях таких сучасних науковців, як А. Алчіан, Р. Барро, Т. Веблен, Р. Коуз, Д. Ромер та ін., питання визначення впливу децентралізації на економічний розвиток регіонів представлено в роботах видатних зарубіжних учених, а саме Е. Золта, Ч. Тібу, Д. Чуа та ін.

Проте, незважаючи на велику кількість робіт, присвячених зазначеній тематиці, проблеми стимулювання економічного розвитку регіонів недостатньо розкриті і потребують подальшого поглибленого наукового дослідження.

**Формування цілей дослідження.** Мета статті – розглянути досвід зарубіжних країн зі стимулювання економічного зростання на регіональному рівні.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** Особливості управління регіональним розвитком територій деякою мірою залежать від типу державного устрою. У країнах з федеральним устроєм влади регіонів більш активно залучаються до реалізації регіональних завдань шляхом співфінансування тих чи інших витрат, вжиття відповідних заходів, а також спільного (з федеральними органами влади) прийняття рішень щодо вибору підтримуваних територій і використанняваних для цього інструментів.

Подібні відмінності добре видно на прикладі європейських держав. У Європі в країнах з унітарним устроєм (Греції, Ірландії, Португалії, Люксембурзі) в регіональній економічній політиці ступінь централізації високий. Водночас у країнах з елементами автономії регіонів або у федераціях рівень децентралізації набагато вищий (в Іспанії, Великобританії, Нідерландах, Бельгії, Австрії, і звичайно ж, Німеччини) [2].

У країнах з відносно високою роллю центральної влади робилися спроби підвищити роль регіонів (наприклад в Італії, Греції), і, навпаки, з відносно високою роллю регіональних влад – посилити централізацію (наприклад, у Німеччині) [2]. Подібне зближення центральної влади з регіональною цілком зрозуміле. При високій децентралізації часом не вдається скоординувати заходи центральних та регіональних влад щодо вирішення ключових проблем, при низькій складніше врахувати особливості окремих територій.

Розглядаючи зарубіжний досвід з позицій його корисності для України, необхідно мати на увазі, що децентралізація регіональної економічної політики, базуючись її на концепції «розвитку знизу» можливі не за будь-яких умов. Відомий досвід Греції (80-х р. минулого століття), де була поставлена мета «розвитку знизу» і де регіональні органи не справилися з підтримкою реалізованих програм, оскільки не мали необхідного кваліфікованого персоналу, науково-технічної та інфраструктурної бази [6].

Становлять інтерес відмінності, які існують між країнами Східної та Західної Європи. У Східній Європі перевагу віддають не безоплатним субсидіям, а податковим пільгам (а також пільговим кредитам і комерційним субсидіям). Це пояснюється, по-перше, браком ресурсів, по-друге – відсутністю надійного контролюючого апарату, по-третє, гальмуванням психологічного переходу підприємців до ринкових відносин при наданні безоплатних субсидій [2].

У Західній Європі, де не настільки відчувається дефіцит коштів, накопичено досвід проведення регіональної політики і тим більше не існує проблеми прискорення переходу до ринкових відносин, більш ефективними вважаються субсидії, що надаються під конкретні проекти.

Одним із прикладів прояву подібної закономірності є Західний Берлін, який було позбавлено пільг після об'єднання Німеччини у зв'язку з втратою свого «острівного» положення і який стикнувся із закриттям цілої низки підприємств.

Певні переваги і недоліки має стимулювання різних за масштабами інвестиційних проектів – великих, середніх і дрібних. Відкриті в проблемних регіонах великі підприємства нерідко з часом закриваються, оскільки, такі підприємства, як правило, не інтегруються в господарство проблемних регіонів. Великі підприємства виявляються зв'язаними не з місцевою економікою, а зі своїми суміжниками в розвинених регіонах. З'явився навіть термін «собори в пустелі», який почали вживати щодо Франції, Італії. Британські дослідники також стали обговорювати те, що точкові інвестиції, як правило, не можуть вирішити проблеми безробіття і несприятливої структури промисловості в довгостроковій перспективі. У зв'язку із цим залучення невеликих компаній у відсталі регіони видається більш ефективним, оскільки на них витрачається менше державних коштів, а їх залежність від місцевих ринків звичай вища, ніж у великих фірм [5].

Однак і сприяння місцевому дрібному бізнесу теж не може вирішити проблему відсталості регіонів: дрібним фірмам потрібні венчурний капітал, доступ до інформації, кваліфікована робоча сила, потенційні замовники в особі великих фірм – усього цього у вказаних регіонах бракує. Тому для розвитку малого бізнесу потрібна значна допомога держави, тай то вона може лише прискорити ротацію компаній при нульовому ефекті для економіки району.

Таким чином, завдання держави – домогтися збалансованого розвитку великого, середнього і дрібного бізнесу в проблемних регіонах.

Окремо варто спинитися на перевагах і недоліках залучення в проблемні регіони іноземного капіталу. Розв'язання проблем таких територій часто полегшується в разі успішного залучення прямих іноземних інвестицій (наприклад переважно американських транснаціональних корпорацій у «Силіконову долину» в Центральній Шотландії, японських – у південний прибережний ареал Уельсу, західнонімецьких і американських – в Ельзас). Більше того, ТНК простіше залучити в проблемні регіони, оскільки іноземній компанії психологічно простіше вибрати периферійний район, ніж вітчизняній фірмі перевести виробництво з розвинених ареалів у відсталі.

Однак залучення іноземних компаній має і низку недоліків: головні офіси таких компаній залишаються у великих центрах, а скорочення персоналу під впливом кон'юнктурних змін стосуються в основному філій (філіями стають і раніше незалежні місцеві невеликі фірми), компанії зацікавлені не в дешевій робочій силі, а в інших її категоріях (жінках, молоді), тобто концентрація кваліфікованих кадрів у розвинених районах лише посилюється, філії ж мають слабкий зв'язок з місцевими ринками [3].

Незважаючи на суперечливість результатів використання різних інструментів регіональної економічної політики, все ж, принаймні, одну досить очевидну тенденцію можна виділити – це акцент на стимулювання розвитку високотехнологічних виробництв, яке здійснюється за рахунок техніко-впроваджувальних зон, розвитку освіти (особливо вищої) і деяких інших заходів.

Відсутність абсолютної ефективності регіональної політики за наявності певних позитивних змін в економіці проблемних регіонів, що дають змогу таким регіонам іноді не збільшувати, а в низці випадків і скоротити своє відставання від передових регіонів, – характерна для переважної більшості зарубіжних країн.

Так, у Великій Британії шляхом регулювання територіального розвитку були вирішені окремі завдання. Наприклад, вдалося вирівняти структуру промисловості депресивних районів Великобританії (при цьому загалом усі регіони країни стали більш спеціалізованими). Але водночас південні і східні частини Англії, як і раніше залишаються найбільш розвиненими територіями Великобританії. У Великобританії були розроблені м'які, непрямі методи стимулюючого і стримувального контролю за розміщенням виробництва. Регіональна політика спиралася на 3 групи заходів: фінансові заходи, що стимулюють розміщення і зростання виробництва в депресивних регіонах (гарантії на капіталовкладення, позики, податкові пільги, регіональні премії за зайнятість і т. ін.); безпосередня інвестиційна діяльність держави з розвитку виробничої і соціальної інфраструктури, передусім транспорту і житла; заходи «негативного контролю» за промисловим будівництвом, що передбачають дозвіл на промислове підприємництво [3, с. 15].

У Німеччині до об'єднання країни значна частина регіонів, яким надавалася фінансова допомога (це були в основному сільські райони), розвивалася найбільш низькими темпами, тобто відставала ще більше. Велика частина проблемних регіонів розвивалася середніми по країні темпами, що також не сприяло скороченню територіальних диспропорцій. І тільки в підтримуваних державою регіонах на північному сході Баварії динаміку економічного розвитку можна було вважати сприятливою.

Після об'єднання Німеччини значні обсяги фінансової допомоги спрямовувалися у східні землі, і, безумовно, без такої допомоги ситуація в нових землях була б набагато гіршою, ніж вона є. Однак, незважаючи на надану допомогу, значна частина якої призначалася інвесторам, Східна Німеччина не стала однозначно найпривабливішим регіоном навіть для західних – німецьких інвесторів. Хоча інвесторам надавалася ціла низ-

ка пільг, вони нерідко розміщували свої підприємства не в нових землях, а в країнах з більш дешевою робочою силою (наприклад у постсоціалістичних країнах Європи) [5, с. 6].

У Німеччині сформувалася нова регіональна стратегія – політика вторгнення у сформовані механізми власності та управління. З огляду на достатню політичну самостійність і широкі фінансові можливості земельних урядів та органів місцевого самоврядування була прийнята парадигма «середнього шляху». Суть її полягає в поєднанні оновлюваної традиційної економіки з інноваційним розвитком. Підтримка нових фірм, що діють у передових галузях (електроніка, високотехнологічне машинобудування, інформаційні системи, сфера послуг та ін.), здійснюється місцевою владою методами непрямого стимулювання: у вигляді спеціальних премій, гарантій по банківських кредитах, податкових пільг, амортизаційних списань. Державне інвестування спрямовувалося в традиційні галузі (вугільно-металургійний комплекс) і приватний інноваційний капітал (перенавчання робочої сили, розширення інфраструктури, поліпшення екологічної обстановки, розвиток освіти і НДДКР та ін.).

В Італії в цілому вдалося скоротити розрив у рівні економічного розвитку Півночі і Півдня, однак створити на Півдні умови, за яких стало б можливим наздогнати розвиток північної частини країни на основі внутрішніх ресурсів, не вдалося (це означає, що без вкладення все нових і нових коштів в економіку Півдня його відставання від Півночі може збільшитися). Та незважаючи на те, що вдалося змінити структуру господарства Півдня і підвищити ступінь його інтегрування в національне господарство, розрив між обома частинами країни зберігся великий. До того ж зближення Півночі і Півдня за рівнем продуктивності праці та розвитку інфраструктури загострило й регіональні відмінності всередині Півдня. Деякі проблеми на Півдні просто трансформувалися (наприклад, існує проблема залучення тільки заводів-філій (іноземних, державних і північних приватних фірм), невеликий розмір місцевих компаній [4, с. 43].

У Греції регіональні відмінності в рівні розвитку промислового виробництва і зайнятості мають тенденцію до зменшення. Однак це пов'язано не тільки з розвитком динамічних галузей у периферійних районах, а й з появою структурних проблем у великих центрах, включаючи столичну зону [6, с. 59].

Можна навести й цілу низку інших прикладів. Однією з головних причин низької результативності регіональної економічної політики є обмеженість фінансових ресурсів, які можуть бути виділені на її проведення. Тож не випадково в багатьох країнах обговорюється необхідність координації регулювання економічного розвитку регіонів з іншими напрямками економічної політики держави, їх узгодженням [2].

Крім того, результативність регіональної економічної політики можна підвищити за рахунок концентрації обмежених ресурсів, які виділяються на здійснення такої політики. Тому в різних країнах в окремі періоди регіональна економічна політика базується на виділенні полюсів (точок) зростання, яким надається фінансова підтрим-

ка і які в подальшому повинні стати джерелом дифузії інновацій для територій, що їх оточують. Існують різні підходи до виділення полюсів зростання, які визначаються рівнем економічного розвитку країн. У країнах, що розвиваються, полюси зростання виділяються в масштабах всієї країни, в промислово розвинених – тільки в проблемних регіонах, і якщо в першому випадку основним завданням полюсів зростання є підйом економіки країни в цілому, то в другому випадку – економіки проблемних територій.

Одним із прикладів країни, де в регіональній економічній політиці використовується концепція полюсів зростання, є Німеччина. До об'єднання країни полюси зростання виділялися в проблемних регіонах, після об'єднання була розроблена система центрів та осей зростання для нових земель у цілому (хоча це не означає повної відмови від стимулювання розвитку інших територій). Особливе місце серед точок зростання було відведено найбільшій східнонімецькій Берлінській агломерації. Як інші центри розвитку були запропоновані міста, зі значним потенціалом розвитку в південній частині Східної Німеччини, а також міста в північній частині, що мають менший економічний потенціал, але необхідні як точки зростання заради запобігання ще більшому поглибленню територіальних диспропорцій Північ-Південь. Для досягнення кращого результату було запропоновано всі центри розвитку зв'язати один з одним і з західними землями осями транспорту та комунікаційної інфраструктури.

Що стосується результатів реалізації окремих елементів регіональної економічної політики, то у світовому досвіді можна знайти як позитивні, так і негативні приклади.

Прикладом позитивного досвіду регіональної економічної політики вважається програма розвитку регіону долини річки Теннессі, що діяла у США з 1933 р. і включала територію 12 штатів. До 1993 р., коли з моменту утворення корпорації Адміністрації долини річки Теннессі виповнилося 60 років, цей регіон перетворився із сільськогосподарського в індустріально розвинений, дохід на душу населення жителів регіону виріс із 42% від середнього по США до майже середнього по країні [1].

Реалізація програми мала позитивні результати: перетворення енергосистеми регіону в найбільшу у США і таку, що посіла 10-те місце у світі, поліпшення умов судноплавства, модернізація сільського господарства.

Прикладом регіональної економічної політики, що мала негативний результат, можна вважати досвід Швеції в освоєнні Півночі. У цій країні освоєння Півночі стимулювалося тривалий час (з кінця XIX ст. і до 40-х р. XX ст.), що було пов'язано з існуючими в ті часи проблемами браку земель для ведення сільського господарства і забезпечення обороноздатності країни. У 20–30-ті рр. на Півночі Швеції заохочувалося навіть створення «територій на болотах» – спеціальних сільськогосподарських колоній. Неefективність цієї програми стала очевидною вже в ті роки, оскільки основна частина колоністів приїхала з Південної Швеції і не була готова вести сільське господарство в нових умовах [7, с. 15].

Цікавим прикладом регіонального розвитку, що мав суперечливі результати, є досвід Китаю,

пов'язаний зі створенням вільних економічних зон (ВЕЗ). З одного боку, створення ВЕЗ привело до прискорення темпів економічного зростання в країні в цілому, з другого – посилювалися диспропорції в рівні економічного розвитку регіонів. З 1978 р. регулювання територіального розвитку в Китаї стало тісно пов'язане з поступовим відкриттям країни для зовнішньоекономічних зв'язків переважно за рахунок поступового розвитку системи «відкритих територій». У 1979 р. концепція «рівномірного розміщення продуктивних сил» офіційно була замінена концепцією «використання порівняльних переваг», і основним об'єктом розвитку стали приморські регіони, які мають найбільший потенціал економічного зростання. Таким чином, основна ставка робилася на високі темпи зростання китайської економіки не в цілому, а на забезпечення зростання в приморських районах.

Одним з результатів упровадження системи «відкритих територій» у Китаї стало загострення регіонального протекціонізму в кінці 80-х на початку 90-х р. У 90-ті р. кількість «відкритих територій» було помітно збільшено, що мало вплинути на прискорення економічних перетворень у внутрішніх районах. Одночасно здійснюється стимулювання між територіального обміну, скасовується низка пільг для приморських провінцій.

Часом неоднозначними видаються і результати регіонального розвитку, які при менш уважному розгляді можна було б вважати позитивними. Один з подібних прикладів – мексиканський досвід розвитку прикордонних із США районів Півночі, де завдяки вжиттю низки заходів стала розвиватися так звана промисловість «макіладорас». Поряд з досягненням досить значних позитивних результатів у розвитку економіки північних районів Мексики низка важливих проблем залишилася нерозв'язаною. Так, хоча доходи населення в прикордонній зоні помітно зросли, на Мексику припадає лише незначна частина одержуваних в «макіладорас» прибутків; у країні збільшилися бюджетні доходи (що спрямовуються на розвиток регіональної інфраструктури), але штаб-квартири ТНК в Мексику не переносяться (ТНК виходять не з інтересів регіонів, а з власних глобальних

стратегій); кваліфікація працівників у прикордонній смузі підвищується, проте у Мексику винесені лише примітивні виробничі стадії; в регіоні знизився рівень безробіття, особливо серед молоді, однак зберігається соціальна незахищеність працівників, оскільки на їх місця завжди є багато бажаних; платіжний баланс Мексики покращився, дифузія нововведень відбувається, але зв'язок підприємств «макіладорас» з економікою решти території країни все ж незначний.

Таким чином, у цілому досвід регіонального розвитку зарубіжних країн не можна однозначно назвати успішним або неуспішним, втім, як і досвід державного регулювання економіки в цілому.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Для вдосконалення регіональної політики в Україні помітну роль могли б відіграти: концепція полюсів і центрів зростання (Франція), політика розвитку особливих економічних зон (Китай), територіальне планування (Японія), ринкове програмування (Франція) та інші досягнення зарубіжних країн. Заслужують на увагу національні та регіональні програми екологічного, демографічного, аграрного, соціального та інших напрямів, що розробляються і реалізуються в різних країнах світу.

Аналіз міжнародного досвіду свідчить про те, що для підвищення стійкості регіонального розвитку в сучасних умовах, крім інституційних передумов, потрібно створити ефективно функціонуючий економічний базис. Серед моделей, що добре зарекомендували себе при вирішенні цього завдання в зарубіжних країнах, виділяються: моделі регіональної інтеграції, в тому числі транскордонних регіональних утворень; моделі інноваційного регіонального розвитку, орієнтовані на мобілізацію внутрішніх резервів кожного регіону шляхом стимулювання підприємницької активності на базі поширення передових методів управління в поєднанні з використанням науково-технічного потенціалу. З погляду інституційного підходу причину складної «приживлюваності» нових інститутів у нашій країні слід шукати в поточному стані існуючого інституційного середовища, що не забезпечує єдності і цілісності національної економіки.

## Список літератури:

1. Krugman P. Complex landscapes in economic geography / P. Krugman // American Economic Association, Papers and Proceedings. – 2000. – № 84. – P. 413.
2. Ministry P. Regional Integration Arrangements in Economic Development: Panacea or Pitfall / P. Ministry. – The Hague: FONDAD, 2007. – P. 100.
3. Артоблевский С.С. Региональное развитие в Великобритании (Послевоенный этап). – М.: Ин-т географии РАН, 2002. – 165 с.
4. Галкина Т.А. Региональные проблемы в современной Италии // Регионы и регионализм в странах Запада и России. – М.: ИВИРАН, 2001. – С. 50-62.
5. Кузнецова О.В. Оценка эффективности государственной региональной политики (на примере Германии) // Вестн. Моск. ун. (Серия 5, География). – 1995. – № 2. – С. 60-74.
6. Ларина Н.И. Региональные проблемы и опыт региональной политики Греции // Регион: экономика и социология. – 1999 – № 2. – С. 138-151.
7. Юилл Д. Основные характеристики региональной политики: опыт европейских стран // Регион: экономика и социология. – 1999. – Специальный выпуск. – С. 16-74.

**Шлапак И.А.**

Национальная академия государственного управления  
при Президенте Украины

## **ПРАКТИКА ИНОСТРАННЫХ СТРАН ПО СТИМУЛИРОВАНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

### **Аннотация**

В статье рассмотрен опыт зарубежных стран относительно регионального развития территорий. Определено, что для совершенствования региональной политики в Украине заметную роль могли бы сыграть: концепция полюсов и центров роста, политика развития особых экономических зон, территориальное планирование и другие достижения зарубежных стран. На основании анализа международного опыта установлено, что для повышения устойчивости регионального развития в современных условиях, кроме институциональных предпосылок, нужно создать эффективно функционирующий экономический базис.

**Ключевые слова:** государственное регулирование, социально-экономическая политика, управление, регион, эффективность, региональная экономика.

**Shlapak I.O.**

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

## **PRACTICES OF FOREIGN COUNTRIES ON STIMULATION OF ECONOMIC GROWTH AT REGIONAL LEVEL**

### **Summary**

This article reviews experience of foreign countries on the issue of regional development of territories. It is determined that for the improvement of regional policy in Ukraine a significant role could be played: the concept of poles and centers of growth, the policy of development of special economic zones, territorial planning and other achievements of foreign countries. An analysis of international experience suggests that, in order to increase the sustainability of regional development in today's conditions, in addition to the institutional conditions, an efficiently functioning economic basis needs to be created.

**Keywords:** state regulation, socio-economic policy, management, region, efficiency, regional economy.