

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ РЕГИОНОВ НА ПРАКТИКЕ

In the European Union a great attention is devoted to a sustainable strategic development of regions. A wide range of legal and institutional instruments are used to implement it. In the article several indicators of social and economic development of Latvia in comparison to other EU countries are introduced. The imbalance exists not only on the country level, but among regions within Latvia either. The author has defined basic obstacles and problems, that explain low practical working capacity of Europe-wide and particularly Latvian legal and institutional bases of strategic development of regions.

В сущности, все правовые и институциональные инструменты стратегического развития регионов направлены на то, чтобы максимально использовать в интересах всего общества благоприятные территориальные предпосылки и факторы и минимизировать негативное влияние неблагоприятных природных и экономических условий на социально-экономическое положение отдельных регионов. К тому же, все общеевропейские инструменты по стратегическому развитию регионов имеют своей целью сглаживание диспропорций в развитии европейских регионов. Социально-экономическое развитие старых и новых членов ЕС имеет большие различия. Ни одна из стран Центральной и Восточной Европы, за исключением Словении, до сих пор не выходит на уровень беднейших стран ЕС – Португалии и Греции.

Показатели развития Латвии среди государств региона Балтийского моря довольно низкие. Латвия как среди новых стран-участниц, так и среди государств региона бассейна Балтийского моря выделяется большим снижением ВВП, более высокой инфляцией и уровнем безработицы. Более низкий чем у Латвии ВВП на 1 жителя в 2007 году, по отношению к среднему значению ЕС-27, был только у Польши. Зарегистрированный в 2008 году в Польше и Литве уровень занятости был ниже чем в Латвии. По показателям развития существенно отличаются западные части региона и бывшие восточноевропейские страны. В данной группе государств Латвия вместе с Эстонией, Литвой и Польшей в основном занимает последние места. Среди западных государств региона по характеризующим благосостояние признакам, в особенности по ВВП на 1 жителя, выделяется Норвегия. В общем развитии региона существенным фактором является величина и стабильность экономики Германии, о чём свидетельствует, например, низкий уровень инфляции. Дания, Швеция и Финляндия между собой мало отличаются по показателям ВВП, инфляции и уровня занятости.

По данным таблицы 1, страны западной части региона Балтийского моря – не только Норвегия, но и Дания, Финляндия, Германия и Швеция – показали очень высокий уровень ВВП на 1 жителя по стандарту паритета покупательной способности. В данных странах он превышает средний показатель ЕС-27 начиная от 15 до почти 80 процентных пунктов (Норвегия, 2007 год). С 2003 года в странах западной части региона Балтийского моря удельный вес ВВП на 1 жителя по отношению к среднему показателю стран ЕС был и выше, и стабильнее и тем самым отражал схожую динамику равномерного роста. Напротив, в странах восточной части региона ВВП на 1 жителя

Таблица 1.

Внутренний валовой продукт на 1 жителя по стандарту паритета покупательной способности в странах региона Балтийского моря в 2003-2008 году, % к среднему ЕС-27

Государство	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Дания	124,1	125	123,6	122,9	120	117,1
Эстония	54,4	57,2	61,1	65,3	67,9	65
Латвия	43,3	45,7	48,6	52,5	57,9	55,1
Литва	49,1	50,5	52,9	55,5	59,5	60,6
Норвегия	156,2	164,4	176,2	183,7	178,4	178,4
Польша	48,9	50,6	51,3	52,3	53,7	56,1
Финляндия	112,9	116,2	114,1	114,1	115,8	115,5
Германия	116,5	116,4	116,9	116,9	114,7	115,6
Швеция	122,6	124,8	120,3	121,4	122,2	120,2
ЕС-27	100	100	100	100	100	100

Источник: [1, 9]

Таблица 2.

Изменения ВВП в странах региона Балтийского моря в 2003 -2009 годах, в сопоставимых ценах, % по сравнению с предыдущим годом

Государство	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Дания	0,4	2,3	2,4	3,3	1,6	-1,1	-3,3
Эстония	7,1	7,5	9,2	10,4	6,3	-3,6	-10,3
Латвия	7,2	8,7	10,6	12,2	10	-4,6	-13,1
Литва	10,2	7,4	7,8	7,8	8,9	3	-11
Норвегия	1	3,9	2,7	2,3	3,1	2	-3,4
Польша	3,9	5,3	3,6	6,2	6,6	5	-1,4
Финляндия	1,8	3,7	2,8	4,9	4,2	0,9	-4,7
Германия	-0,2	1,2	0,8	3	2,5	1,3	-5,4
Швеция	1,9	4,1	3,3	4,2	2,6	-0,2	-4
ЕС-27	1,3	2,5	2	2	2,9	0,9	-4

Источник: [1,10]

составлял от 43,3% (Латвия, 2003 год) до 67,9% (Эстония, 2007 год) от среднего показателя ЕС-27. В отчётный период среди стран региона Балтийского моря Латвия относительно резче всех сократила разницу до среднего показателя ВВП для ЕС-27, однако, это в большей мере определил тот факт, что рост происходил со сравнительно самого низкого уровня.

Как видно из таблицы 2, различия в темпе роста ВВП в регионе бассейна Балтийского моря ярко обозначились сравнительно более медленным ростом до 2007 года и падением, начиная с 2008 года, в странах западной части региона, в противоположность этому в восточной части региона, в том числе и в Латвии, стремительный рост сменился резким спадом. Исключением можно считать Польшу, где динамика ВВП является сравнительно более постепенной. Величина страны и её экономики или внутреннего рынка обозначила сравнительно меньшее влияние положительных и неблагоприятных колебаний мирового рынка.

В свою очередь, диспропорции в развитии латвийских регионов на параллели Рига - периферийные регионы является ещё одной острейшей внутренней проблемой Латвии.

По отношению к среднему показателю по стране, ВВП на 1 жителя в Рижском регионе в 2006 году составлял 148,3%. В других регионах данный показатель находился в пределах 46–70%, и в течение пяти лет отставание от среднего уровня по стране только увеличилось [1, 29].

Таким образом, весь имеющийся в Европе и в Латвии арсенал правовых, институциональных и политических инструментов по стратегическому развитию регионов не достигает своей главной цели — долгосрочного сбалансированного развития всех регионов Европы (а для Латвии — ещё и всех регионов Латвии, поскольку в общеевропейском административно-территориальном пространстве Латвия является одним регионом).

Далее, автор определяет основные препятствия и проблемы, объясняющие низкую практическую работоспособность общеевропейской и особенно латвийской правовой и институциональной базы по стратегическому развитию регионов.

Первой причиной, препятствующей сбалансированному стратегическому развитию всех регионов ЕС (в т.ч. и внутренних регионов Латвии) можно считать недостаточную политическую силу тех институций, которые занимаются стратегическим региональным развитием как в Европе, так и в Латвии. Ярким примером этому могут служить дискуссии вокруг политической слабости даже такой наиважнейшей европейской институции по региональному развитию, как Комитет регионов. Роль Комитета регионов в европейской политике может укрепиться, если будут приняты решения об изменении его статуса, на чем настаивают руководители этой организации при обсуждении реформы структурной перестройки руководящих органов ЕС. По их мнению, Комитет регионов должен стать еще одним высшим руководящим органом ЕС наряду с Комиссией, Советом и Парламентом Евросоюза. У последних, однако, эта позиция полного понимания не находит. Стоит напомнить, что на данный момент Комитет регионов, созданный в 1994 году, является консультативным органом, разрабатывающим заключения по всем вопросам, затрагивающим интересы регионов. Комитет регионов является площадкой, которая позволяет представителям местных и региональных вла-

стей высказывать свое мнение относительно политики Европейского Союза.

Дополнительные сложности создаёт слабость гражданского общества в странах – новых членах ЕС, в т.ч. и в Латвии. Общественные организации западных стран лучше организованы, располагают более значительными средствами и опытом работы, чем их коллеги из стран Восточной Европы. В «старых» странах ЕС значительно большая часть населения задействована в работе негосударственных организаций, являющихся фундаментом гражданского общества, чем в «новых» участниках ЕС. Наличие большого числа институций регионального развития общеевропейского и латвийского уровня с похожими названиями и дублирующимися функциями, с одной стороны, и низкая активность негосударственных и общественных организаций в самих слаборазвитых регионах, с другой, и создают ту слабую политическую среду для стратегического развития регионов в «новых» членах ЕС и в Латвии [2,54].

Одна из важнейших проблем – финансирование. Нехватка средств, проблемы с их получением и эффективным распределением препятствуют сбалансированному долгосрочному развитию регионов ЕС и Латвии. Программный подход Структурных фондов ЕС внедряется с 1988 года, после реформации фондов регионального развития, которые были созданы Европейским сообществом для снижения различий в развитии регионов внутри стран-членов ЕС и между ними.

С такой же целью создавалась и система финансирования регионального развития в Латвии, которая на государственном уровне включала в себя такие меры или инструменты господдержки (национальные) регионального развития, как:

- целевые дотации на инвестиции самоуправлений;
- целевые дотации на мероприятия самоуправлений;
- целевые дотации на инвестиции в инфраструктуру краёв и целевые дотации на разработку проектов объединения самоуправлений;
- целевые дотации на бесплатные пункты доступа к Интернету в библиотеках;
- целевые дотации на территориальное планирование и его изменения;
- налоговые льготы для предприятий на территориях особого благоприятствования.

Общий объём финансирования из госбюджета вышеупомянутых инструментов господдержки в 2008 году достиг 78,3 млн. латов (в 2007 году общее финансирование управляемых МДРПС и ГАРР национальных инструментов составило 60,5 млн. латов) [1.33].

В данной подпрограмме в 2008 году самый большой абсолютный объём финансирования был у Курземского региона (4,96 млн. латов), однако почти такой же объём финансирования получили Латгальский регион (4,87 млн. латов) и Видземский регион (4,70 млн. латов). Наименьший объём финансирования получил Рижский регион (1,21 млн. латов). При сравнении финансирования на 1000 жителей видно, что, так же как и в 2007 году, наибольшее финансирование было у Видземского региона (19,7 тыс. латов). В свою очередь Рижскому региону, который является сильнейшим экономическим регионом Латвии, было выделено значительно меньшее финансирование также и на 1000 жителей (1,1 тыс. латов).

Ещё одним элементом латвийской системы финансирования долгосрочного сбалансированного развития регионов является Фонд выравнивания финансов самоуп-

равлений (ФВФС), средства которого формируются из дотаций из госбюджета и взносов самоуправлений. Объем фонда выравнивания вырос с 27,1 млн. латов в 1998 году до 93,9 млн. латов в 2008 году, а в 2009 году он составил 84,1 млн. латов. Уменьшение объема фонда в 2009 году объясняется тем, что снизились прогнозируемые налоговые доходы самоуправлений по сравнению с предыдущим годом.

Что касается финансовой поддержки стратегического развития регионов Латвии из средств европейских структурных фондов, то с вступлением Латвии в Европейский Союз в мае 2004 года Латвии стал доступен большой объем средств фондов ЕС. При реализации Единого программного документа (ЕПД) или Плана развития Латвии на 2004–2006 год, Плана развития села Латвии (ПРС) для осуществления программы по развитию села на 2004–2006 год, а также при внедрении проектов Фонда Когезии (ФК), во время периода планирования с 2004 по 2006 год в Латвии на развитие были направлены 1,39 миллиардов латов общественного финансирования. В рамках ЕПД финансирование составило 602,47 млн. латов, на софинансированные Фондом Когезии ЕС проекты было выделено 499,53 млн. латов общественного финансирования (из госбюджета и ЕС) на развитие инфраструктуры сообщения и инфраструктуры среды. Общее общественное финансирование на мероприятия в рамках Плана развития села составило 288,24 млн. латов [3].

Самым объективным показателем распределения финансирования фондов ЕС по регионам Латвии является сравнение регионов по показателю объема финансирования на число жителей. В Латвии средний показатель финансирования по четырем приоритетам составил 296,08 тыс. латов на 1000 жителей. Самое большое финансирование на 1000 жителей было выделено Курземскому региону (380,9 тыс. латов), примерно такое же финансирование было и у Рижского региона (271,1 тыс. латов), Земгальского региона (261,6 тыс. латов) и Видземского региона (253,9 тыс. латов), намного меньшее финансирование получил Латгальский регион (165,7 тыс. латов). Разница между самым высоким и низким показателем регионов составила 2,3 раза. Финансирование проектов национального масштаба составило 33,2 тыс. латов на 1000 жителей страны.

Таким образом, периферийные регионы Латвии, получающие львиную долю дотаций от латвийской системы финансирования регионального развития, очень отстают в освоении европейских средств, и основная проблема состоит в том, что объем этих средств несоизмерим, т.е. Средства европейских фондов во много раз превышают те дотации, которые регионы Латвии получают из госбюджета и Фонда выравнивания финансов самоуправлений. В результате европейская система финансирования регионального развития, призванная сглаживать различия в развитии регионов внутри государств, в случае с Латвией лишь усугубила эту проблему.

Список используемой литературы:

1. Regionu attistiba Latvija 2008. (2009) http://www.vraa.gov.lv/uploads/Par%20mums/VRAA_2009_gada_%20parskats.pdf [дата просмотра 09.03.2011]
2. Ignatjevs S. Teritorijas marketings ka regiona strategiskas attistibas faktors. Zinatniska monografija. Rezekne: RA Izdevnieciba, 2010, 191 стр.
3. Оценка латвийской системы выравнивания финансов самоуправлений (2007). 1-й доклад – II часть. Рига. Доступен на: <http://www.rapl.m.gov.lv/uploads/filedir/pasvaldibas/PFI/PFI-1zin-2dala-Latvija.pdf> (дата просмотра 09.03.2011)