

Эволюция региональной политики выравнивания уровней экономического развития в Европейском союзе

Европейская интеграция на протяжении почти всей своей истории была асимметрична, т.е. явно выделялось более развитое «ядро» объединения и отстающая «периферия». В шестерке стран-основательниц Европейского общества угля и стали (ЕОУС) Италия выглядела наиболее слабым участником, так как ее ВВП на душу населения (ВВП на д.н.) на 30% уступал среднему значению по блоку. В 1970–1980-х годах сформировалась группа догоняющих стран первой волны: Ирландия, Греция, Испания и Португалия. Вторая волна оформилась в начале XXI века и включала в себя 12 стран, присоединившихся к ЕС в 2004–2007 гг. Однако с самого начала евроинтеграции был взят курс на сглаживание существовавших и возникавших дисбалансов.

Реализация принципов интеграции, заложенных в базовых договорах ЭЭС/ЕС, осуществляется через так называемую политику сплочения ЕС (EU Cohesion policy). Данная политика, с одной стороны, способствует региональному развитию объединения, с другой – помогает компенсировать потери, которые страны и регионы могут нести в процессе интеграции. Важной частью этой политики является накопление и перераспределение финансовых ресурсов в специальных надгосударственных фондах. Эта практика начала формироваться вместе с созданием Европейского общества угля и стали и имеет длительную историю (табл. 1).

На предварительном этапе (1951–1988 гг.) закладывались основы будущей политики сплочения. Во-первых, были созданы три важнейших фонда: Европейский социальный фонд, Европейский сельскохозяйственный консультационный и гарантийный фонд и Европейский фонд регионального развития. Во-вторых, установлен принцип софинансирования (additionality), согласно которому финансирование одобренных проектов из фондов требовалось дополнять государственным ассигнованием в стране-получателе. В-третьих, ответственность за работу фондов возлагалась на Европейскую комиссию, а сред-

ства поступали из бюджета ЕС. Объем фондов утверждался постановлениями Европейского совета. Однако важнейшим недостатком политики выравнивания в этот период являлась фактическая «национализация» созданных фондов. Страны получали деньги из фондов по системе квот.

В дальнейшем страны распорядились средствами по своему усмотрению. Причем выбор проектов для финансирования не всегда обосновывался экономической целесообразностью, а порой – политическим расчетом. В 1980-х годах в ЕС произошли серьезные изменения: объединение расширилось на юг, приняв в свой состав такие отстающие страны, как Греция, Испания и Португалия, а также взяло курс на построение общего рынка. Таким образом, с одной стороны, степень неравенства в ЕС все увеличивалась, с другой стороны, эти диспропорции все больше затрудняли успешный переход на более высокие ступени интеграции. В результате в 1988 г. была проведена реформа, давшая начало собственно политике сплочения ЕС. Реформу 1988 г. характеризовал ряд новаций [10].

1. Введение в оборот многолетних финансовых планов. Несмотря на большую гибкость, ежегодные бюджеты фондов пришлось заменить как не гарантировавшие сохранения финансирования долгосрочных проектов вследствие возникновения дефицита средств или смены политических приоритетов. Как следствие, под угрозой оказывалась эффективность осуществленных вложений. Кроме того, так обеспечивался более благоприятный инвестиционный климат [22. С. 137–138]. С 1988 г. было реализовано четыре многолетних (по 6–7 лет) плана (1988–1993, 1994–1999, 2000–2006, 2007–2013 гг.) и завершена работа над формированием плана на 2014–2020 гг.

2. Перевод политики с национального на региональный уровень. Теперь средства предназначались не странам, а конкретным регионам в их составе. Перевод политики на региональный уровень обусловлен двумя факторами.



► **БЕДЕРАК Дарья Анатольевна**
Старший преподаватель кафедры
мировой экономики

**Уральский государственный
экономический университет
620144, РФ, г. Екатеринбург,
ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45
Тел.: (343) 251-96-10
E-mail: daria.bederak@gmail.com**

Ключевые слова

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
ПОЛИТИКА СПЛОЧЕНИЯ
РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
СТРУКТУРНЫЕ ФОНДЫ
ФОНД СПЛОЧЕНИЯ

Аннотация

Автором выделены этапы становления политики сплочения в евроинтеграции и основные факторы, обусловившие изменения. Показаны изменения принципов реализации политики. Отмечена тесная связь изменений целей ассигнований с трансформациями в интеграционном объединении и за его пределами. Дана характеристика географической и целевой структуры распределения средств. Выявлен рост доли затрат на политику сплочения в бюджете ЕС, стремление к упрощению администрирования данной политики, сохранение ведущей роли наднациональных органов ЕС в реализации политики.

JEL classification

F15, H77, O52

Evolution of the Regional Cohesion Policy in the European Union

Таблица 1 – Эволюция политики сплочения ЕОУС/ЕЭС/ЕС в 1951–2020 гг.*

Этап	Год	Содержание	Факторы изменений
Начальный (1951–1988 гг.)	1951	Создание Фонда ЕОУС по дополнительной подготовке и переподготовке рабочих (ECSC Fund for the Retraining and Resettlement of Workers). Цель – обучение работников угольной и сталелитейной промышленности по имеющейся или новой специальности	1. Образование ЕОУС. 2. Структурные сдвиги в промышленности, в том числе в угольной и сталелитейной
	1957	Создание Европейского социального фонда (European Social Fund, ESF) вместо Фонда ЕОУС. Цель Фонда – улучшение возможности трудоустройства в условиях общего рынка и содействие повышению стандартов жизни	1. Образование ЕЭС. 2. Долгосрочная цель ЕЭС – гармоничное экономическое развитие
	1962	Создание Европейского сельскохозяйственного гарантийного и консультационного фонда (European Agricultural Guarantee and Guidance Fund; EAGGF). Фонд – основной инструмент реализации Единой аграрной политики (Common Agricultural Policy)	1. Долгосрочная цель – создание единого рынка, в том числе сельскохозяйственных товаров. 2. Формирование Единой аграрной политики
	1975	Создание Европейского фонда регионального развития (European Regional Development Fund, ERDF). Цель Фонда – корректировка «важнейших региональных дисбалансов в Сообществе, в особенности вызванных преобладанием сельского хозяйства, изменениями в промышленности и структурной безработицей. Принцип софинансирования проектов. Проекты для финансирования выбираются самими государствами-членами. Квоты по странам на объем помощи. Ежегодные бюджеты	1. Углубление интеграции не обеспечило рост, который бы естественным образом сгладил различия. Наоборот, при снятии барьеров страны стали бороться за мобильные факторы производства. Это часто усугубляло положение слабых регионов. 2. Первое расширение ЕС
	1984	Фиксированные квоты для стран заменены на диапазон квот. Вводится понятие «программы Сообщества» – «серия последовательных многолетних мероприятий, напрямую служащих целям Сообщества и реализации политики Сообщества». Этим программам должен отдаваться приоритет при распределении ресурсов	1. Критика ERDF: фактическая национализация Фонда. 2. Вступление Греции
Политика сплочения (1988–2020 гг.)	1988	Вводится понятие «Структурные фонды в составе ERDF, ESF, EAGGF». Устанавливаются пять единых целей финансирования и их квалификационные критерии. Вводятся многолетние планы. Перевод политики на региональный уровень	1. Цель – построение единого рынка ЕС. 2. Вступление Испании, Португалии
	1992	Создание Фонда сплочения (Cohesion Fund) для поддержки Ирландии, Греции, Испании и Португалии	Недостаточная конвергенция в этих странах
	1993	Создание Финансового инструмента для управления рыболовством (Financial Instrument for Fisheries Guidance; FIFG)	Принятие Системы сообщества по рыболовству и аквакультуре (Community system for fisheries and aquaculture) в 1992 г.
	1994	Введение цели 6: развитие малонаселенных регионов	Вступление Австрии, Швеции и Финляндии
	1999	Сокращение целей финансирования Структурных фондов и Фонда сплочения до трех: цель 1 и цель 6 объединены в цель 1; цель 2 и цель 5b сведены в цель 2; цель 3 и цель 4 объединены в цель 3	Agenda 2000: 1. Концентрация помощи. 2. Упрощение политики. 3. Подготовка к расширению ЕС на Восток
	2006	Изменение трех целей финансирования Структурных фондов и Фонда сплочения. Цель 1 стала целью «Конвергенция»; цель 2 – целью «Региональная конкурентоспособность и занятость» (упрощение квалификационных критериев). Введена цель «Европейская территориальная кооперация»	Перезапуск Лиссабонской стратегии (Lisbon Strategy). ЕС – «зеленая» экономика, основанная на знаниях
2013	Сокращение целей финансирования до двух: замена целей «Конвергенция» и «Региональная конкурентоспособность и занятость» единой целью «Инвестиции в стимулирование экономического роста и создание рабочих мест». Единые правила работы для фондов. Новая программа «Средство по соединению Европы» (Connecting Europe Facility). Партнерские контракты между ЕС и странами-членами. Снижение совокупного объема финансирования для страны с 4% ВВП до 2,5% ВВП	Europe 2020: 1. Устойчивый рост, основанный на знаниях. 2. Общество для всех. 3. Пять целей в сфере занятости, образования, инноваций, демаргинализации, климата/энергии	

* Составлено по: [1; 2; 8–14; 18; 19; 21; 23; 24].

С одной стороны, проблемы экономического отставания в ЕС зачастую концентрировались в отдельных регионах и детерминировались не столько особенностями национальной экономики или законодательства, сколько географическим положением и (или) структурой хозяйства конкретного региона [22. С. 148]. С другой стороны, региональный подход в распределении позволил достичь концентрации средств именно в наиболее нуждающихся районах, т.е. помощь стала более адресной.

3. Отмена принципа квотирования объемов помощи странам-членам и права выбора проектов для финансирования национальными правительствами. Вместо этого вводились общеевропейские цели финансирования, причем каждая цель имела единые для ЕЭС четкие количественные критерии, которым регион должен соответствовать для получения поддержки. В 1988 г. наметили пять целей. Цель 1 предполагала содействие развитию и экономической перестройке регионов, чье развитие запаздывает» (для регионов, где ВВП на д.н. составлял менее 75% от среднего значения по ЕС). Цель 2 поддерживала трансформации в регионах, приграничных регионах или частях регионов, серьезно пострадавших от промышленного спада. Такие регионы должны соответствовать трем нижеперечисленным критериям: средняя безработица за последние 3 года выше среднего значения по ЕС; доля занятых в промышленности в общей занятости населения региона равна или превышает среднее значение по ЕС в любом выбранном отчетном году начиная с 1975 г.; значительный спад занятости в промышленности по сравнению с выбранным отчетным годом.

По цели 3 (борьба с долгосрочной безработицей), цели 4 (облегчение трудоустройства молодежи) и цели 5а (ускорение сельскохозяйственной перестройки) все страны-члены ЕС могли получить поддержку вне зависимости от уровня своего развития. При распределении средств по цели 5b (содействие развитию сельских территорий) учитывались уровень развития экономики и сельского хозяйства региона, уровень занятости в сельском хозяйстве, степень «периферийности» региона, уровень чувствительности к изменениям в сельском хозяйстве. В 1994 г. после присоединения Швеции, Финляндии и Дании была добавлена цель 6 для содействия развитию и структурной перестройке регионов с крайне низкой плотностью населения (не более 8 чел./км²).

В 1999 г. число целей сократили до трех. Цель 1 сохранила содержание и квалификационный критерий и стала включать в себя цель 6, введенную пятью годами ранее. Цель 2, объединенная с целью 5b, предполагала поддержку экономической и социальной конверсии в четырех группах регионов: регионы, испытывающие социально-экономические трансформации; сельские регионы, испытывающие спад; проблемные густонаселенные городские территории и депрессивные рыболовецкие районы. Для каждой группы был разработан набор требований, включавших уровень безработицы, структурные характеристики региона и пр. Цель 3 представляла собой расширенный вариант целей 3 и 4 образца 1988 г., так как затрагивала проблемы не только занятости, но и образования. По этому направлению ассигнования получали регионы, не удовлетворяющие критериям цели 1.

В 2006 г. цель 1 трансформировалась в цель «Конвергенция», но квалификационные критерии в целом остались прежними. Дополнительно вводилась переходная поддержка для регионов, чей ВВП на д.н. превышал 75% от среднего значения по ЕС-25, но составлял меньше 75% от среднего значения по ЕС-15. Таким образом в условиях снижения средневропейского ВВП на д.н. вследствие присоединения менее развитых стран Центральной и Восточной Европы обеспечивалось финансирование догоняющих стран первой волны. Страны с ВВП на д.н. менее 90% от среднего значения по объединению могли также получить средства на ускорение конвергенции из Фонда сплочения. Регионы, не удовлетворявшие вышеописанным требованиям, получали финансовые ресурсы по цели «Региональная конкурентоспособность и занятость». На период 2007–2013 гг. впервые вводилась цель «Европейская территориальная кооперация». В данном случае закладывался географический принцип распределения средств. Бенефициарами могли стать все регионы NUTS III на внутренних и на некоторых внешних границах ЕС, все регионы NUTS III вдоль морских границ ЕС, расстояние между которыми по общему правилу составляет максимум 150 км.

Ожидается, что на период 2014–2020 гг. число целей сократится до двух. Цель «Европейская территориальная кооперация» будет сохранена. Второй целью станут «Инвестиции в стимулирование экономического роста и создание рабочих мест». Предполагается, что фи-

нансирование будут получать не только наименее развитые регионы с душевым ВВП менее 75% от среднего значения по ЕС-27, но и транзитные (75–90% от среднего ВВП на д.н. ЕС-27) и конкурентоспособные (более 90% от среднего ВВП на д.н. ЕС-27) регионы. Однако более развитые регионы будут претендовать на меньший объем средств, а также смогут их использовать в первую очередь на развитие энергоэффективности, возобновляемых источников энергии, конкурентоспособности малых и средних предприятий, инноваций [1; 6; 8; 10].

Как видим, собственно политика сплочения ЕС насчитывает 25 лет. За этот период сложились главные особенности ее развития.

1. Сформированы основные принципы работы структурных и прочих фондов ЕС [4. С. 537]:

- программирование (programming) как стратегическое планирование на основе многолетних планов;
- концентрация (concentration), подразумевавшая конечное число объектов инвестирования в наименее развитых регионах;
- софинансирование (additionality), когда финансирование из ЕС дополняется национальным финансированием;
- партнерство (partnership) в формате совместного планирования и реализации программ с участием региональных, национальных и наднациональных органов власти.

2. Администрирование политики сплочения упрощается. Достигнув максимума в шесть целей финансирования в 1994–1999 гг., с 2000 г. Европейская комиссия устанавливала только три цели, а на период 2014–2020 гг. планируется утверждение двух целей. Параллельно 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.

3. Растет доля затрат на политику сплочения в бюджете ЕС. В 1960-х годах наднациональные фонды ЕС аккумулировали порядка 2–6% общеевропейского бюджета ЕС (за исключением 1961 и 1967 гг. – 11,1 и 10,8% соответственно). С 2007 г. на эту статью расходов приходилось на менее 1/3 бюджета [15; 16]. На 2014–2020 гг. затраты на политику сплочения предположительно составят 325 млрд евро, или около 34% бюджета Евросоюза [17]. Следует отметить, что среди всех фондов наибольшая часть

средств приходится на Европейский фонд регионального развития. Его доля сократилась с 46,7% в 1988–1993 гг. до 40,2% в 2000–2006 гг., однако на период 2007–2013 гг. составила 57,9%. Доля Европейского социального фонда постепенно снизилась за рассматриваемый период с 28,5% до 21,9%, в то время как резко увеличился объем Фонда сплочения (20,2% в 2007–2013 гг. против 8,1% в 1994–1999 гг.). На Европейский сельскохозяйственный гарантийный и консультационный фонд и Финансовый инструмент для управления рыболовством в сумме пришлось 14,9 и 9,1% бюджета соответственно в 1994–1999 гг. и 2000–2006 гг. Причем Финансовый инструмент для управления рыболовством составил лишь около 1,5% бюджета политики сплочения [15; 16].

4. Основной целью финансирования на протяжении 25 лет является цель 1 – «Конвергенция», на которую приходится около 70–80% всех отчислений. Также наблюдается постепенный рост доли ассигнований на цель 2 – «Региональная конкурентоспособность и занятость» – с 9,7% в 1988–1993 гг. до 15,8% в 2007–2013 гг. [3; 5; 17]. Следует отметить, что, финансируя цель 1, Европейская комиссия добилась высокой концентрации ресурсов. В общей сложности в 1988–2013 гг. инвестиции направлялись в наименее развитые регионы объединения, где проживает 20–30% населения ЕС [4. С. 541].

5. На протяжении 1988–2006 гг. крупнейшим получателем средств фондов являлась Испания. После расширения ЕС в 2004–2007 гг. первое место перешло к Польше (средства фондов выделены для всех 16 воеводств страны). Тем не менее по итогам 2007–2013 гг. Испания сохранила вторую позицию по величине финансирования. Из 19 регионов страны в регионы Галисия, Кастилия Ла-Манча, Эстремадура и Андалусия направляются средства по цели «Конвергенция», еще четыре региона получают переходную поддержку. Кроме того, три испанских региона (Кастилия и Леон, Коммуна Валенсия и Канарские о-ва) финансируются по цели «Региональная конкурентоспособность и занятость». Традиционно крупные суммы получают такие догоняющие страны, как Греция (все 13 регионов страны с учетом переходного финансирования) и Португалия (6 из 7 регионов страны). Также крупными бенефициарами являются Италия (южные регионы Кампания, Апулия, Калабрия, о. Сицилия, Базиликата и о. Сардиния), Германия (части так называемых восточных земель),

Таблица 2 – Распределение средств структурных фондов (и Фонда сплочения в 2007–2020 гг.) по странам-бенефициарам в 1988–2020 гг. *

Страна	1988–1993		1994–1999		2000–2006		2007–2013		2014–2020	
	млрд ЭКЮ	%	млрд ЭКЮ (цены 1994 г.)	%	млрд евро	%	млрд евро	%	млрд евро	%
Австрия	–	–	1,43	1,03	1,59	0,75	1,20	0,35	1,11	0,34
Бельгия	0,74	1,18	1,81	1,31	1,94	0,91	2,06	0,59	2,06	0,64
Болгария	–	–	–	–	–	–	6,67	1,92	7,15	2,22
Великобритания	4,82	7,66	11,41	8,26	16,32	7,69	9,89	2,85	10,36	3,21
Венгрия	–	–	–	–	1,99	0,94	24,92	7,19	20,50	6,36
Германия	6,02	9,56	19,52	14,12	30,29	14,28	25,49	7,35	17,21	5,34
Греция	7,53	11,96	13,98	10,12	22,69	10,69	20,21	5,83	14,44	4,48
Дания	0,40	0,64	0,74	0,54	0,59	0,28	0,51	0,15	0,49	0,15
Ирландия	4,46	7,08	5,62	4,07	3,18	1,50	0,75	0,22	1,02	0,32
Испания	13,10	20,81	31,67	22,92	46,43	21,88	34,66	10,00	25,12	7,79
Италия	10,75	17,08	19,75	14,29	30,69	14,46	27,96	8,06	29,34	9,10
Кипр	–	–	–	–	0,49	0,23	0,61	0,18	0,70	0,22
Латвия	–	–	–	–	0,63	0,30	4,53	1,31	4,24	1,32
Литва	–	–	–	–	0,89	0,42	6,78	1,96	6,43	1,99
Люксембург	0,06	0,10	0,08	0,06	0,08	0,04	0,05	0,01	0,06	0,02
Мальта	–	–	–	–	0,06	0,03	0,84	0,24	0,68	0,21
Нидерланды	0,73	1,16	2,19	1,58	2,52	1,19	1,66	0,48	1,25	0,39
Польша	–	–	–	–	8,28	3,90	67,19	19,38	72,82	22,59
Португалия	8,45	13,42	13,98	10,12	20,50	9,66	21,40	6,17	19,60	6,08
Румыния	–	–	–	–	–	–	19,21	5,54	21,80	6,76
Словакия	–	–	–	–	1,12	0,53	11,49	3,31	13,09	4,06
Словения	–	–	–	–	0,24	0,11	4,10	1,18	2,89	0,90
Финляндия	–	–	1,50	1,09	1,96	0,92	1,59	0,46	1,32	0,41
Франция	5,91	9,39	13,33	9,65	15,54	7,32	13,45	3,88	14,29	4,43
Хорватия	–	–	–	–	–	–	–	–	8,03	2,49
Чехия	–	–	–	–	1,58	0,74	26,53	7,65	20,58	6,38
Швеция	–	–	1,18	0,85	1,99	0,94	1,63	0,47	1,84	0,57
Эстония	–	–	–	–	0,37	0,17	3,40	0,98	3,37	1,05

* Составлено по: [3; 5; 17].

Франция (четыре заморских департамента) и Великобритания (Корнуолл и о. Силли, Мерсисайд, Южный Йоркшир, Северное нагорье и Гебридские, Шетлендские, Оркнейские и другие острова, Западный Уэльс и Долины. Из новых стран-членов следует выделить Чехию (4-е место) и Венгрию (6-е место), где финансирование получают все регионы, кроме столиц [6; 7]. С скромные ассигнования менее 1% бюджета Структурных фондов и Фонда сплочения приходятся на Австрию, Бельгию, Данию, Ирландию, Кипр, Люксембург, Мальту, Нидерланды, Финляндию, Швецию и Эстонию. Кардинальных изменений в 2014–2020 гг. не предполагается. Первые три места по объему финансирования займут Польша (22,59%), Италия (9,10%) и Испания (7,79%) (табл. 2).

6. Изменяется роль стран-членов и наднациональных органов ЕС в приня-

тии решений по расходованию средств фондов. В 1988 г. Европейская комиссия получила право определять список регионов для финансирования, страны-члены этого права лишились. Однако последующие реформы дали повод для дискуссии о постепенном возврате управленческих полномочий к странам-членам. Страны-члены могли влиять на итоговый список регионов, используя оговорку о включении регионов с близкими к квалификационным критериям характеристиками по «специальным причинам» или по так называемым «дополнительным» критериям. Кроме того, ряд регионов удалось сразу включить (порой по настоянию стран-членов) для финансирования по разным целям в текст постановлений. Тем не менее расширение финансирования по вышеперечисленным пунктам было несущественным. На-

пример, в 1994–1999 гг. дополнительные затраты по цели 1 составили лишь 1,7% выделенных под нее средств. В 2006 г. полномочия по отбору регионов для финансирования по цели «Региональная конкурентоспособность и занятость» полностью перешли странам-членам, что явилось, пожалуй, самым значимым шагом в сторону «ренационализации» фондов. Тем не менее в общем можно говорить лишь о незначительных изменениях в распределении полномочий, основная власть с 1988 г. все же сосредоточена у Европейской комиссии [4; 10; 12–14]. Более того, на период 2014–2020 гг. ожидается введение партнерских контрактов между ЕС и странами-бенефициарами с закреплением объемов национального финансирования тематических проектов и поэтапными целями в реализации стратегии «Европа 2020» [8].

7. Содержание целей финансирования менялось в зависимости от текущей ситуации в объединении и в мире. Как европейская интеграция проходила путь от послевоенного восстановления индустриальных стран к построению «зеленой» экономики, основанной на знаниях, так и акценты в расходовании средств фондов смещались от структурной перестройки в сельском хозяйстве и промышленности к развитию инноваций, новых источников энергии и др. Цели финансирования также согласовывались с обще-европейскими стратегиями развития (например, Agenda 2000, Lisbon Strategy, Europe 2020). Особое влияние на политику сплочения оказал мировой экономический кризис 2008 г., затронувший как ядро, так и периферию объединения, что может привести к распространению финансирования из наднациональных фондов также на более развитые регионы с ВВП на д.н. выше 90% от среднего значения по ЕС.

8. Эффективность политики сплочения является предметом отдельной дискуссии. Результаты исследований по этой теме противоречивы и во многом зависят от метода анализа и статистической выборки, тем более что рассматриваемые инвестиции носят средне- и долгосрочный характер, поэтому для оценки их последствий требуется время. Для анализа влияния структурных и прочих фондов ЕС используются модели *ex ante*, *ex post* и метод *case study*. Результаты первых двух методов зависят от переменных, закладываемых в модель. На наш взгляд, предпочтительнее анализ конкретных случаев проектов/регионов/стран. В этой связи представляется ин-

тересным исследование, завершенное в 2012 г. Центром индустриальных исследований CSIL и компанией «DKM Economic Consultants», по оценке 10 проектов (инфраструктурных или экологических), получавших финансирование из Европейского фонда регионального развития и (или) Фонда сплочения в 1994–1999 гг. Экономическая чистая приведенная стоимость проектов (*economic net present value*) варьируется от 6,87 млн евро (Средиземноморский коридор, железная дорога от г. Альхесирас, Испания до восточной границы Франции) до 6,15 млн евро (трасса M1 в Ирландии), а ставка доходности (*economic rate of return*) – от 4,9 до 23,8% соответственно. Наряду с положительными эффектами (например, для трассы M1 в Ирландии: стимулирование занятости в регионе, повышение транспортной доступности, сокращение времени поездки на 37 минут, снижение числа аварий, повышение инженерных компетенций местных рабочих) отмечается, что в ряде случаев потенциал проектов не был до конца реализован (например, порт Джойа Тауро в Италии стал одним из крупнейших перевалочных хабов в Средиземном море, однако промышленная зона рядом с портом практически пустует, не наблюдается роста уровня жизни населения) [20]. Многие специалисты согласны с тем, что наднациональные фонды ЕС предоставляют странам-членам дополнительные возможности для роста. Однако реализация этих возможностей во многом зависит от сферы расходования средств, институциональной среды в стране-бенефициаре, интенсивности НИОКР и ряда других факторов.

Таким образом, за свою длительную историю политика сплочения ЕС претерпела значительные изменения. Разрозненные национальные проекты развития стран-членов, финансируемые из бюджета ЕС, трансформировались в многолетние общие планы с доминирующей ролью надгосударственных органов управления. Перевод политики на региональный уровень распределения позволил повысить концентрацию средств именно в наименее развитых районах. Модификация целей финансирования позволила политике сплочения соответствовать вызовам расширения и углубления евроинтеграции, а также усилению глобального конкурентного давления на Европейский союз. ■

► **Darya A. BEDERAK**
Sr. Lecturer of Global Economy Dept.

Urals State University of Economics
620144, RF, Yekaterinburg,
ul. 8 Marta/Narodnoy Voli, 62/45
Phone: (343) 251-96-10
E-mail: daria.bederak@gmail.com

Key words

EUROPEAN UNION
COHESION POLICY
REGIONAL POLICY
STRUCTURAL FUNDS
COHESION FUND

Summary

The author emphasizes historical stages of the EU Cohesion policy and the key drivers for changes. The evolution of principles of the policy implementation is demonstrated. A close connection between the objectives' alterations and transformations inside and outside of the EU is indicated. Spatial and thematic allocation of EU funding is characterized. The following policy features are determined: growth of the Cohesion policy spending in the EU budget; tendency to simplify the Cohesion policy administration; leading role of the EU supranational government in the policy implementation.

JEL classification

F15, H77, O52

Источники/References

1. Act 1194N/PRO/06 concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Protocol No 6 - on special provisions for Objective 6 in the framework of the Structural Funds in Finland, Norway and Sweden. *Official Journal of the European Communities*. 29.08.1994. C241. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11994N/PRO/06:EN:HTML>
2. Agenda 2000. Available at: www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/2_turkiye_ab_iliskileri/2_1_ortaklik_iliskileri/2_1_4_diger/gundem_2000_eng.pdf
3. Annex to the Report from the Commission "18th Annual Report on Implementation of the Structural Funds" (2007). Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/annex/2006_sf_annex_en.pdf
4. Bachtler J., Mendez C. Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. *Journal of Common Market Studies*, 2007, Vol. 45, No. 3.
5. Cohesion Report 1996. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/1st_cohesion_report_en.zip
6. Commission Decision 2006/595/EC of 4 August 2006 drawing up the list of regions eligible for funding from the Structural Funds under the Convergence objective for the period 2007-2013. *Official Journal of the European Union*. 06.09.2006. L243. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:243:0044:0046:EN:PDF>
7. Commission Decision 2006/597/EC of 4 August 2006 drawing up the list of regions eligible for funding from the Structural Funds on a transitional and specific basis under the Regional competitiveness and employment objective for the period 2007-2013. *Official Journal of the European Union*. 06.09.2006. L243. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:243:0049:0050:EN:PDF>
8. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "A Budget for Europe 2020 - Part II: Policy fiches" (2011). Available at: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500\(02\):FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500(02):FIN:EN:PDF)
9. Council Regulation (EEC) 1787/84 of 19 June 1984 on the European Regional Development Fund. *Official Journal of the European Communities*. 28.06.1984. L169. Available at: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31984R1787&rid=1>
10. Council Regulation 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. *Official Journal of the European Communities*. 15.07.1988. L185. Available at: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31988R2052&rid=1>
11. Council Regulation (EEC) No 2080/93 of 20 July 1993 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the financial instrument of fisheries guidance. *Official Journal of the European Communities*. 31.07.1993. L193. Available at: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993R2080&rid=1>
12. Council Regulation 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 2052/88 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. *Official Journal of the European Communities*. 31.07.93. L193. Available at: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993R2081&rid=1>
13. Council Regulation 1260/99 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds. *Official Journal of the European Communities*. 26.06.1999. L161. Available at: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999R1260&rid=1>
14. Council Regulation 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999. *Official Journal of the European Communities*. 31.07.2006. L210. Available at: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083&rid=1>
15. EU Budget 2008. Financial Report. Available at: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin_report/fin_report_08_en.pdf
16. EU Financial Framework 2007-2013 in figures. Available at: http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fw0713/fw0713_en.cfm#cf07_13
17. EU Regional Policy. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm
18. Europe 2020. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>
19. European Social Fund: 50 years investing in people. Available at: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/50th_anniversary_book_en.pdf
20. Ex post evaluation of projects co-financed by ERDF and Cohesion Fund in the period 1994-1999. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/9499_final_report_091112.pdf
21. Lisbon Strategy. Available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm
22. Molle W. European Cohesion Policy. Abingdon, Routledge, 2007.
23. Regulation №25 on the financing of the common agricultural policy. *Official Journal of the European Communities*. 20.04.1962. 030. Available at: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31962R0025&rid=1>
24. Regulation (EEC) No 724/75 of the Council of 18 March 1975 establishing a European Regional Development Fund. *Official Journal of the European Communities*. 21.03.1975. L073. URL: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31975R0724&rid=1>
25. Working for the regions. EU Regional Policy 2007-2013. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_en.pdf