

УДК 321.011

М. М. ІЖА

## ВПЛИВ ПОЛІТИКИ ЄДНОСТІ ЄС НА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ПОЛЬЩІ (2007–2013 рр.)

*Розглянуто особливості здійснення політики єдності ЄС у період 2007–2013 років, її вплив на регіональний розвиток Польщі. Визначено прогрес Польщі у досягненні цілей Лісабонської стратегії, скороченні відставання від середнього показника ВВП на душу населення ЄС-27; вказано на сповільнення темпів росту регіональних диспропорцій на рівні NUTS-2 та їх зростання на рівні NUTS-3.*

**Ключові слова:** регіональний розвиток, політика єдності, місцеве самоврядування, диспропорції.

**Ижа Н. М. Влияние политики единства ЕС на региональное развитие Польши (2007–2013 гг.)**

*Рассмотрены особенности осуществления политики единства в период 2007–2013 годов, ее влияние на региональное развитие Польши. Установлен прогресс Польши в достижении целей Лиссабонской стратегии, сокращения отставания от среднего показателя ВВП на душу населения ЕС-27; указано на уменьшение темпов роста региональных диспропорций на уровне NUTS-2 и их увеличение на уровне NUTS-3.*

**Ключевые слова:** региональное развитие, политика единства, местное самоуправление, диспропорции.

**Izha M. M. The impact of the EU cohesion policy on the regional development of Poland (2007–2013)**

*The features of the EU cohesion policy (2007-2013), its impact on the regional development of Poland are considered. The Polish progress in achieving the Lisbon strategy goals, the decreasing the lag compared to the average GDP per capita EU-27 are defined; the decreasing the regional disproportion on level NUTS-2 and its increasing on level NUTS-3 are indicated.*

**Key words:** regional development, cohesion policy, local government, disproportion.

1 квітня 2013 р. Європейська комісія оприлюднить Стратегічний звіт щодо політики єдності/згуртованості та ефективності витрачання на неї бюджету – остаточний звіт щодо виконання бюджету Союзу за період 2007–2013 роки. До 31 грудня 2012 р. аналогічні звіти подали держави-члени, для яких кошти зі структурних фондів ЄС дали змогу поліпшити своє становище, однак не всі країни зуміли скористатися ними належним чином. До країн, у яких зафіксовано позитивний вплив фінансових впливів з боку ЄС на регіональний розвиток, можна віднести Польщу.

Протягом 2007–2011 років економіка Польщі досить успішно розвивалася, демонструючи найвищі темпи розвитку – 4,3% ВВП порівняно з середнім показни-

ком 0,5% для 27 країн–членів ЄС. Такого успіху вдалося досягти значною мірою завдяки надходженню і використанню коштів зі структурних фондів Євросоюзу. На думку польських дослідників, приблизно п'яту частину обсягу росту за вказаний період забезпечила реалізація проектів, які частково фінансувалися з фондів Союзу.

Фінансовий план ЄС на 2007–2013 роки пов'язувався з реалізацією обов'язкових пріоритетів економічного розвитку ЄС, визначених у Лісабонській стратегії, наступницею якої стала стратегія «Європа 2020». Лісабонська стратегія<sup>1</sup> була прийнята у червні 2000 р. і мала за мету перетворення економіки Євросоюзу в найбільш конкурентоздатну в світі до 2010 р. і досягнення повної зайнятості на ринку праці. Стратегія стосувалася усіх 27 країн-членів, а керівництво нею здійснювалося Європейською Комісією та відповідальними особами у країнах-членах ЄС.

Основними пріоритетами Лісабонської стратегії є:

- підвищення конкурентоздатності шляхом інвестицій у наукові дослідження та зміцнення єдиного ринку;
- зайнятість, фокусування уваги на створенні нових робочих місць, поліпшення можливостей для працевлаштування, інвестиції у людські ресурси;
- удосконалення соціального захисту, пенсійної системи та охорони здоров'я;
- забезпечення високого і стійкого економічного зростання шляхом стимулювання інвестицій у нові технології та розвиток інноваційного бізнесу.

Стратегія базується на трьох опорах:

I – економіка: перехід до конкурентоздатної, динамічної, заснованої на наукових знаннях економіки. Опорними пунктами є підтримка досліджень і розробок, постійна адаптація розробок до інформаційного суспільства, що розвивається;

II – соціальна сфера: модернізація європейської соціальної моделі за допомогою інвестицій у людські ресурси і боротьба з соціальною відособленістю. Держави-учасники взяли на себе зобов'язання інвестувати в освіту, професійне навчання та вести активну політику зайнятості для полегшення переходу до суспільства знань;

III – навколишнє середовище (додано у 2001 р.): передбачає раціональне використання природних ресурсів.

Окрім загальних положень економічної політики, у Лісабонській стратегії передбачалося узгодження і посилення процесів координації: люксембурзького процесу (орієнтованого на вирішення проблем зайнятості), кардіфського процесу (акцент на внутрішній ринок – товари, послуги, капітал) та кельнського процесу (підтримка макроекономічного діалогу).

Для досягнення цих цілей, які значною мірою перебувають у сфері впливу національних урядів, ЄС запроваджує відкритий метод координації, в рамках якого склалися відповідні національні програми. Щодо Польщі, то для реалізації Лісабонської стратегії у ній створено: міжнародну групу для виконання цієї стратегії в Польщі (19 вересня 2007 р.); Координаційний комітет, у якому взяли участь представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадськості та бізнесу, та призначено міністра економіки головним координатором (рішення Ради Міністрів від 12 лютого 2008 р.).

Для реалізації Лісабонської стратегії було прийнято дві трирічні Державні програми реформ. 5 листопада 2005 р. Рада Міністрів прийняла Державну програму реформ на 2005–2008 роки, а 18 листопада 2008 р. – на 2008–2011 роки. Ос-

новним завданням першої програми визначалося підтримання високого темпу економічного розвитку, що сприяло б утворенню нових робочих місць із дотриманням принципів зрівноваженого розвитку. Друга програма орієнтувалася насамперед на істотне покращення умов для підприємницької діяльності та одночасне гарантування можливості розвитку та високого стандарту соціальних стандартів громадян Польщі.

У ході реалізації поставлених завдань основний акцент робився на використанні коштів європейських фондів у рамках політики єдності, які виділялися Польщі для реалізації Лісабонської стратегії.

В урядовому документі «Національні стратегічні рамки відліку» (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) на 2007–2013 роки акцент робився на досягненні таких пріоритетів Лісабонської стратегії, як: збільшення інвестицій у науку та інновації, звільнення економічного потенціалу, зокрема малого та середнього бізнесу, пошук відповідей на зростання темпів глобалізації та тенденцію до старіння суспільств (зокрема шляхом створення умов для працевлаштування так званих пріоритетних груп) та здійснення єдиної та ефективної енергетичної політики ЄС.

Згідно зі стратегічними рамками Польща зобов'язувалася витратити близько 64% виділених коштів на досягнення цілей Лісабонської стратегії. Ці витрати передбачали: будівництво сучасної комунікаційної та енергетичної інфраструктури, інноваційний розвиток, ефективні інвестиції у знання та сучасні системи освіти та професійного навчання, збільшення адаптивної здатності до змін на ринку праці та ефективні інструменти активної політики на ринку праці.

### Бюджет Національних стратегічних рамок відліку

Операційна програма	Кошти з фондів ЄС (млрд євро)	%
Інфраструктура та навколишнє середовище	27,9	41,9
Інноваційна економіка	8,3	12,4
Людський капітал	9,7	14,6
Розвиток Східної Польщі	2,3	3,4
Регіональні операційні програми	16,6	24,7
Програми в рамках Європейської територіальної співпраці	0,5	0,8
Технічна допомога	0,5	0,8

Кошти для реалізації національного плану на загальну суму 85,6 млрд євро виділялися щороку на рівні 5% ВВП. Вони надходили насамперед зі структурних фондів ЄС: Європейського фонду регіонального розвитку (35,07 млрд євро), Європейського соціального фонду (10 млрд євро) та фонду єдності (22,18 млрд євро). Щодо інших коштів, то державний бюджет передбачав виділення на ці цілі 5,9 млрд євро, внесок органів місцевого самоврядування становив 6 млрд євро, а надходження від приватних осіб – 6,4 млрд євро.

У межах двох трирічних програм державної програми реформ було здійснено низку реформ, серед яких найважливішими є:

- спрощення правового регулювання для підприємців та громадян;
- реформа державного сектору наукових досліджень, заохочення приватного сектору до участі у розвитку інновацій та досліджень;
- заходи щодо удосконалення механізмів охорони навколишнього середовища;
- реформа ринку праці, внесення змін до закону про допомогу під час працевлаштування та інститути ринку праці (від 19 грудня 2008 р.), яка запровадила нові інструменти впливу на ринку праці, зробила доступними навчальні послуги та збільшила розмір фінансової допомоги на розвиток людського капіталу;
- реформа системи освіти, що мала на меті збільшення свободи в організації процесу навчання та його пристосування до індивідуальних потреб та можливостей учнів;
- створення умов для використання потенціалу партнерства з недержавними організаціями, спрощення умов участі для учасників громадського діалогу в ході реалізації державної політики;
- створення сприятливих умов для інвестицій у транспортну інфраструктуру.

Протягом 2007–2011 років кошти фондів ЄС значною мірою сприяли досягненню цілей Лісабонської стратегії. Станом на 31 грудня 2011 р. частка коштів ЄС на цілі Стратегії щодо загальної суми надходжень становила 62%, тобто практично досягла запланованих 64%. Головними сферами допомоги в рамках Лісабонської стратегії були такі:

- транспорт – 36% усіх виділених коштів;
- дослідження і технологічний розвиток, інновації та підприємництво – 28%;
- інформаційне суспільство та покращення якості людського капіталу – по 8%.

Для регіонального виміру важливими були дві цілі Національних стратегічних рамок 2007–2013 років: зростання конкурентоздатності польських регіонів і протидія їх соціальній, економічній і просторовій маргіналізації та вирівнювання шансів розвитку і сприяння структурним змінам на сільських територіях. Досягнення поставлених цілей здійснювалося за допомогою:

- сприяння розбудові метрополій – найбільших урбаністичних осередків та зміцнення зв'язків між ними та навколишніми малими містами;
- сприяння структурним змінам на сільських територіях шляхом збільшення їх комунікаційної доступності, розбудови технічної і соціальної інфраструктури, надання державної допомоги несільськогосподарським видам діяльності села та зменшення диспропорції у якості людських ресурсів;
- реалізації спеціальної програми, що мала на меті пришвидшення розвитку найбільш економічно відсталих воєводств (Операційна програма розвитку Східної Польщі<sup>2</sup>);
- децентралізації управління значною частиною європейської допомоги та направлення її безпосередньо до регіонів (16 регіональних операційних програм та Європейська програма гуртування).

Реалізація цілі Національних стратегічних рамок відліку, що стосувалася зростання конкурентоздатності польських регіонів і протидії їх маргіналізації, значною мірою залежала від ефективної імплементації цілей розвитку, пов'язаних з інвестиціями в людські ресурси, інфраструктуру, розвиток підприємництва та державні інститути. Моніторинг досягнення цієї мети бере до уваги такі показни-

ки, як: зменшення темпу росту відмінностей між воєводствами у рівні економічного розвитку (на рівні NUTS-2); збільшення економічного потенціалу найбільш відсталих в економічному плані воєводств Східної Польщі; зменшення безробіття у територіальних одиницях, що найбільше страждають від цього явища (на рівні NUTS-3).

Слід зазначити, що економічне зростання було зафіксовано у всіх польських воєводствах: у групі 30 європейських регіонів рівня NUTS-2 з найвищими показниками росту ВВП у 2007–2009 роках були усі 16 воєводств. Завдяки цьому польські регіони відносно швидко зменшили свій відрив від середньоєвропейського показника. Регіоном з найвищим показником розвитку було Мазовецьке воєводство, яке в 2009 р. досягло показника 97% середньоєвропейського рівня ВВП на душу населення. Проте згідно з даними Євростату на травень 2012 р., п'ять воєводств Східної Польщі потрапили до списку 20 найбідніших регіонів ЄС.

Різноманітні дослідження оцінки впливу коштів ЄС на соціально-економічний розвиток свідчать, що у всіх регіонах цей чинник мав позитивний вплив, водночас найбільший позитивний ефект від реалізації політики єдності протягом 2004–2015 років очікується на сході країни у Вармінсько-Мазурському та Підкарпатському воєводствах.

Реалізація політики єдності не тільки призвела до зменшення відставання Польщі від середнього рівня соціально-економічного розвитку членів ЄС-27, а й до зменшення темпів зростання внутрішніх диспропорцій розвитку. На думку польських дослідників, якби країна не отримувала спеціалізованої допомоги зі структурних фондів ЄС, то нерівномірність регіонального розвитку і надалі зростала, а показник міжрегіональних відмінностей на рівні NUTS -2 у 2014 р. був би на два пункти більшим<sup>3</sup>.

Слід зазначити, що європейська політика єдності у Польщі має чітко виражений дистрибутивний характер, у результаті чого має місце значна просторова нерівномірність розподілу коштів структурних фондів. Так, найбільший потік допомоги був спрямований до найвідсталіших регіонів Східної Польщі як у перерахунку на мешканця, так і відсотках до ВВП регіону. Прогнозується, що протягом 2010–2015 років структурні фонди ЄС складатимуть менше 2% ВВП найбільш розвинених воєводств (Мазовецького і Великопольського), тоді як для найвідсталіших воєводств він сягне 4,5% ВВП (Вармінсько-Мазурське і Підкарпатське).

У 2007–2013 роках транскордонна співпраця фінансувалася в рамках цілі 3 політики єдності ЄС – Європейське територіальне співробітництво. На цей період з фондів ЄС було виділено 7,75 млрд євро, 557,8 млн. яких отримала Польща. Додаткові 173,3 млн євро Варшава отримала для реалізації транскордонного співробітництва з державами, що не є членами ЄС в рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства.

У рамках транскордонного співробітництва Польща брала участь як керівний орган програм Південна Балтика (Польща–Швеція–Данія–Литва–Німеччина), Польща–Німеччина (Любське воєводство – земля Брандербург), Польща–Словаччина; як місцевий координатор у програмах Польща–Німеччина (Західнопоморське воєводство – Мекленбург–Передня Померанія), Польща–Саксонія, Польща–Чехія, Польща–Литва.

На реалізацію транскордонного співробітництва в рамках Польща–Білорусія–Україна було виділено 114,5 млн євро. Станом на 1 січня 2012 р. було підписано

кілька умов про фінансування низки проєктів, започатковано третій конкурс проєктів, проведено 50 тренінгів та при державній установі – Центр європейських проєктів (Варшава) було створено Спільний технічний секретаріат та відкрито його філії у Бресті (Білорусь) та Львові (Україна). Цей секретаріат виконуватиме такі завдання: оголошення конкурсів проєктних заявок та підготовка пакету документів для заявників; організація засідань Спільного Моніторингового Комітету; прийом та реєстрація проєктних заявок; участь у процесі оцінювання проєктів, організація та виконання секретарських функцій для оцінювальних комітетів; підготовка контрактів для підписання і перевірка всіх необхідних документів; нагляд над дотриманням тендерних процедур; прийом та перевірка запитів на платіж та звітів, поданих бенефіціарами; проведення візних перевірок; складання проєктів річних звітів; виконання Плану з інформації та комунікації; виконання інших завдань на підтримку реалізації Програми.

Підсумовуючи результати реалізації політики єдності у Польщі протягом 2007–2012 років, слід зазначити, що з огляду на відносно високу динаміку ВВП диспропорцію між Польщею та середнім показником ВВП на душу населення країн-членів ЄС вдалося зменшити на 13% протягом 2007–2011 років. Водночас відмінності ВВП на душу населення між ЄС та Польщею залишаються значними: у 2011 р. ВВП на душу населення в Польщі становив 65% від середнього по ЄС – 27.

Однак, незважаючи на хороші темпи розвитку, Польщі не вдалося вирішити одну з головних проблем – диспропорції регіонального розвитку. Значна частина економічної діяльності держави зосереджена в кількох регіональних центрах: у столиці та столичному Мазовецькому воєводстві. Найбільший економічний потенціал зосереджено ще у трьох воєводствах: Сілезькому, Великопольському та Нижньосілезькому, які у 2009 р. дали 52% ВВП країни. Водночас п'ять воєводств Східної Польщі (Підляське, Вармінсько-Мазурське, Любуське, Підкарпатське і Свентокшиське) належать до 20 найбідніших регіонів ЄС, а ВВП на душу населення у них становить 41–47% від середнього по ЄС-27.

Проте поляки зазначають, що їх країна не належить до членів з різкими диспропорціями у регіональному розвитку на тлі інших членів. Згідно з даними ЄС співвідношення між ВВП на душу населення між різними регіонами (NUTS-2) складає у Польщі 20,7, що менше середнього по ЄС – 27,2. Однак у ЄС рівень регіональних відмінностей протягом останніх років має тенденцію до зменшення, тоді як у Польщі він демонструє незначне зростання. Рівень регіональних диспропорцій зростає, коли йдеться про рівень NUTS-3, на якому Польща із показником 34,4 значно випереджає середнє значення для ЄС – 26,5 (2009 р.).

1. *Lisbon Strategy* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm). 2. *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej przyjąty przez Radę Ministrów 30 stycznia 2007 r.* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.polskawschodnia.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/87/PORPW\\_280612.pdf](http://www.polskawschodnia.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/87/PORPW_280612.pdf). 3. *Raport strategiczny 2012.* – Warszawa, Ministerstwo rozwoju regionalnego, 2012. – S. 36.