

Центральноукраїнський національний технічний університет
Економічний факультет
Кафедра «Міжнародні економічні відносини»

«Допущено до захисту»
Зав. кафедрою МЕВ
д.е.н., професор

_____ Іван МИЦЕНКО
« ____ » _____ 2025 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
за першим (бакалаврським) рівнем вищої освіти

на тему
«НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
УКРАЇНИ НА ОСНОВІ ДОСВІДУ ПОЛЬЩІ»

Виконав здобувач вищої освіти
4 курсу, групи МЕВ-21
ОПП «Міжнародні економічні
відносини»
спеціальності 292 «Міжнародні
економічні відносини»

_____ Черніков В.Ю.
« ____ » _____ 2025 р.

Керівник роботи
д.е.н., професор

_____ Ірина БАБЕЦЬ
« ____ » _____ 2025 р.

Рецензент _____

Центральноукраїнський національний технічний університет
 Факультет економічний
 Кафедра Міжнародних економічних відносин
 Рівень вищої освіти Бакалавр
 Галузь знань 29 «Міжнародні відносини»
 Спеціальність 292 «Міжнародні економічні відносини»
 Освітньо-професійна програма «Міжнародні економічні відносини»

ЗАТВЕРДЖУЮ
 Завідувач кафедри
 _____ Іван МИЦЕНКО
 « _____ » _____ 2025 року

**ЗАВДАННЯ НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ
 ЗА ПЕРШИМ (БАКАЛАВРСЬКИМ) РІВНЕМ ВИЩОЇ ОСВІТИ
 ЗДОБУВАЧАВИЩОЇ ОСВІТИ**

Чернікова В'ячеслава Юрійовича

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи

Напрями удосконалення регіональної політики України на основі досвіду Польщі

2. Керівник роботи

Бабець Ірин Георгіївна д.е.н., професор

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

3. Строк подання роботи до захисту _____

4. Мета та завдання кваліфікаційної роботи Метою дослідження є обґрунтування напрямів удосконалення регіональної політики України на основі досвіду Польщі.

Завдання: окреслити місце регіональної політики в теоріях регіонального розвитку; узагальнити положення теорій щодо впливу державної регіональної політики на економічне зростання; систематизувати чинники регіонального розвитку з урахуванням їх значення для формування регіональної політики; проаналізувати цілі, принципи та інструменти регіональної політики ЄС; визначити основні аспекти впливу політики ЄС на формування регіональної політики Польщі; охарактеризувати роль структурної допомоги ЄС для розвитку регіонів Польщі; проаналізувати особливості формування регіональної політики України та оцінити ступінь її відповідності європейській політиці згуртування; обґрунтувати напрями удосконалення регіональної політики України з урахуванням досвіду Польщі..

5. Консультанти по роботі, із зазначенням розділів роботи

Розділ	Консультант	Підпис, дата	
		Завдання видав	Завдання прийняв
Розділ 1	проф. Бабець І.Г.		
Розділ 2	проф. Бабець І.Г.		
Розділ 3	проф. Бабець І.Г.		

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Вибір теми і об'єкта дослідження, призначення наукового керівника	01.01.2025-09.01.2025	
2	Розробка завдання на кваліфікаційну роботу, складання календарного плану його виконання	10.01.2025-24.01.2025	
3	Опрацювання навчальної та наукової літератури і складання плану роботи	25.01.2025-02.02.2025	
4	Проведення наукових досліджень, обробка фактичного матеріалу	02.02.2025-28.03.2025	
5	Написання тексту 1-го розділу роботи та подання його на рецензування керівникові	01.03.2025-25.03.2025	
6	Написання тексту 2-го розділу роботи та подання його на рецензування керівникові	26.03.2025-20.04.2025	
7	Написання тексту 3-го розділу роботи та подання його на рецензування керівникові	21.04.2025-20.05.2025	
8	Усунення недоліків, написання остаточного варіанта тексту, оформлення кваліфікаційної роботи	21.05.2025-08.06.2025	
9	Перевірка на плагіат	09.06.2025-14.06.2025	
10	Отримання відгуку наукового керівника	15.06.2025-18.06.2025	
11	Рецензування кваліфікаційної роботи	19.06.2025-24.06.2025	
12	Захист кваліфікаційної роботи на засіданні екзаменаційної комісії		

Дата видачі завдання

« ___ » _____ 2025 року

Підпис керівника

(прізвище та ініціали)

Завдання прийнято до виконання

« ___ » _____ 2025 року

Підпис здобувача

Анотація

Напрями удосконалення регіональної політики України на основі досвіду Польщі. – Рукопис.

Кваліфікаційна робота на здобуття ступеня вищої освіти “бакалавр” за освітньо-професійною програмою «Міжнародні економічні відносини» зі спеціальності «Міжнародні економічні відносини» – Центральноукраїнський національний технічний університет. – Кропивницький. – 2025.

У роботі окреслено місце регіональної політики в теоріях регіонального розвитку. Узагальнено положення теорій щодо впливу державної регіональної політики на економічне зростання. Систематизовано чинники регіонального розвитку з урахуванням їх значення для формування регіональної політики. Проаналізовано цілі, принципи та інструменти регіональної політики ЄС. Визначено основні аспекти впливу політики ЄС на формування регіональної політики Польщі. Охарактеризовано роль структурної допомоги ЄС для розвитку регіонів Польщі. Проаналізовано особливості формування регіональної політики України та оцінено ступінь її відповідності європейській політиці згуртування. Обґрунтовано напрями удосконалення регіональної політики України з урахуванням досвіду Польщі.

Ключові слова: регіональна політика, економічне зростання, структурна допомога, політика згуртування

Abstract

Directions for Improving Ukraine's Regional Policy Based on Poland's Experience. – Manuscript.

Qualifying work on obtaining a higher education degree "Bachelor" in the educational-professional program "International Economic Relations" in the specialty "International Economic Relations". – 2025.

The thesis outlines the place of regional policy in theories of regional development. The position of theories on the influence of state regional policy on economic growth is summarized. The factors of regional development are systematized, taking into account their importance for the formation of regional policy. The objectives, principles and instruments of EU regional policy are analyzed. The main aspects of the influence of EU policy on the formation of regional policy in Poland are determined. The role of EU structural assistance for the development of regions in Poland is characterized. The features of the formation of regional policy in Ukraine are analyzed and the degree of its compliance with the European cohesion policy is assessed. The directions of improving regional policy in Ukraine are substantiated, taking into account the experience of Poland.

Keywords: regional policy, economic growth, structural assistance, cohesion policy

Зміст

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ.....	9
1.1. Місце регіональної політики в теоріях регіонального розвитку	9
1.2. Вплив державної регіональної політики на економічне зростання ...	15
1.3. Чинники регіонального розвитку як основа формування регіональної політики	22
РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ПОЛЬЩІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	30
2.1. Цілі, принципи та інструменти регіональної політики ЄС	30
2.2. Вплив політики ЄС на формування регіональної політики Польщі... ..	41
2.3. Значення структурної допомоги ЄС для розвитку регіонів Польщі ...	52
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДОСВІДУ ПОЛЬЩІ У ФОРМУВАННІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	61
3.1. Регіональна політика України та ступінь її відповідності європейській політиці згуртування	61
3.2. Удосконалення регіональної політики України з урахуванням досвіду Польщі	69
ВИСНОВКИ.....	80
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	84

ВСТУП

Актуальність теми. Упродовж кількох десятиліть регіональна політика Європейського Союзу відіграє важливу роль у процесі соціально-економічного розвитку Польщі. Після отримання статусу асоційованої країни з ЄС Польща активно використовувала можливості залучення коштів ЄС у рамках програми допомоги перед вступом. Приєднання Польщі до Європейського Союзу в травні 2004 р. дозволило використовувати низку переваг від поширення на її території важливої політики Співтовариства – політики згуртованості, що формує основи європейської інтеграції, поряд із єдиним ринком і валютним союзом. Політика згуртованості ЄС спрямована на вирішення проблем економічної та соціальної нерівності між країнами та диспропорцій економічного, соціального та просторового розвитку між регіонами країн-членів. Через зменшення диспропорцій політика згуртованості ЄС забезпечує ефективну участь усіх регіонів та соціальних груп в економічному розвитку Співтовариства.

Після отримання членства в ЄС, Польща отримувала щоразу більше фінансування від Структурних фондів і Фонду згуртованості, які розподілялися для реалізації операційних програм відповідно до завдань європейської регіональної політики. Завдяки використанню фінансових ресурсів ЄС Польщі вдалося істотно зменшити відмінності у розвитку регіонів, оскільки реалізація інфраструктурних, соціальних, екологічних проектів істотно сприяла підвищенню економічного зростання на регіональному рівні. У зв'язку із вище зазначеним актуальним є дослідження ефектів, які отримали польські регіони в результаті реалізації регіональної політики відповідно до програм ЄС, та визначення перспективних напрямів імплементації досвіду Польщі в Україні, яка на даний час має статус країни-кандидата на вступ до ЄС.

Метою роботи є обґрунтування напрямів удосконалення регіональної політики України на основі досвіду Польщі. На основі поставленої мети визначені такі **завдання**:

– окреслити місце регіональної політики в теоріях регіонального розвитку;

- узагальнити положення теорій щодо впливу державної регіональної політики на економічне зростання;
- систематизувати чинники регіонального розвитку з урахуванням їх значення для формування регіональної політики;
- проаналізувати цілі, принципи та інструменти регіональної політики ЄС;
- визначити основні аспекти впливу політики ЄС на формування регіональної політики Польщі;
- охарактеризувати роль структурної допомоги ЄС для розвитку регіонів Польщі;
- проаналізувати особливості формування регіональної політики України та оцінити ступінь її відповідності європейській політиці згуртування;
- обґрунтувати напрями удосконалення регіональної політики України з урахуванням досвіду Польщі.

Об’єктом дослідження є регіональна політика Польщі.

Предметом дослідження є обґрунтування напрямів удосконалення регіональної політики України на основі досвіду Польщі.

Методи дослідження. Теоретичною основою роботи є теорії інституціоналізму, європейської інтеграції, регіоналізму та економічного зростання. У процесі реалізації завдань дослідження використовувалися такі методи: індукції та дедукції – для окреслення місця регіональної політики в теоріях регіонального розвитку; системного аналізу – для систематизації чинників регіонального розвитку, визначення основних аспектів впливу політики ЄС на формування регіональної політики Польщі, оцінки ролі структурної допомоги ЄС для розвитку регіонів Польщі; узагальнення – для аналізу теоретичних положень щодо впливу державної регіональної політики на економічне зростання; інституційний аналіз – для характеристики цілей, принципів та інструментів регіональної політики ЄС; визначення особливостей формування регіональної політики України та оцінки її відповідності

європейській політиці згуртування; обґрунтування напрямів удосконалення регіональної політики України з урахуванням досвіду Польщі.

Інформаційну базу роботи становлять наукові статті та монографії вітчизняних і зарубіжних вчених, увага яких зосереджена на дослідженні проблем формування та реалізації регіональної політики в країнах ЄС, Польщі та Україні; офіційні повідомлення та розпорядження Європейської Комісії; законодавчі акти та стратегічні документи в сфері регіональної політики ЄС, Польщі та України; аналітичні огляди результатів реалізації програм європейської допомоги.

Основний зміст роботи викладений на 95 сторінках. Робота містить 4 таблиці та 4 рисунки. Список використаної літератури налічує 93 позиції та міститься на 9 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

1.1. Місце регіональної політики в теоріях регіонального розвитку

Значний вплив на суспільну діяльність мають наукові концепції регіонального розвитку, на основі яких розробляються відповідні рекомендації для політичних еліт і реалізуються конкретні економічні проекти органів державної влади. Теорії регіонального розвитку зосереджені на вивченні соціально-економічних процесів, що відбуваються в регіонах, виявляють різні можливості окремих регіонів у досягненні економічного зростання та пояснюють механізми формування диспропорцій між регіонами країни за рівнем економічного розвитку. Положення теорій регіонального розвитку приділяють значну увагу окресленню та визначенню причин відмінностей в розвитку регіонів. Кожна теорія обґрунтовує механізми і закономірності виникнення міжрегіональних диспропорцій, проте окремі теорії вказують на різні причини цих відмінностей, формують різні прогностичні висновки, а отже, надають регіональній політиці різні пропозиції щодо їх усунення.

В економічній літературі існує багато теорій регіонального розвитку. Через велику кількість, тематичну різноманітність і час створення вони потребують певної систематизації, що є непростим завданням. Синтетичний поділ теорій регіонального розвитку, який розробила К. Гавліковська-Хюкель, дозволяє класифікувати їх за трьома групами:

1) теорії, що пояснюють першочергові причини здійснення економічної діяльності в просторі (теорії розташування та теорії, що описують ефекти агломерації та процес урбанізації);

2) теорії, що ідентифікують процеси та фактори, які сприяють більш швидкому розвитку одних територій порівняно зі стагнацією інших (теорії галузевої та регіональної поляризації та моделі ядро–периферія);

3) теорії, пов'язані з поясненням причин коливань економічного зростання (неокласична модель зростання, нові теорії зростання) [1].

Ще один підхід до класифікації розроблений К. Глобіцькою та М. Гревінським, які поділяють теорії регіонального розвитку на чотири групи: теорії локалізації; теорії поляризації; теорії розвитку «знизу»; теорії структурної політики [2].

Існує багато теоретичних концепцій регіонального розвитку, які в процесі своєї еволюції сформували кілька основних напрямів в економічній науці (рис. 1.1). У нашому дослідженні будемо ґрунтуватися лише на окремих групах теорій регіонального розвитку, які безпосередньо пов'язані з формуванням регіональної політики. Ці теорії поділяються на такі категорії: теорії розташування (локалізації), теорії поляризації, теорії ендогенного розвитку та теорії зростання.

Теорії локації, які в основному пов'язані з вибором оптимальних місць для ведення підприємницької діяльності, знайшли відображення в сучасній регіональній політиці розвинених держав в контексті відмінностей регіонального розвитку (Дж.Х. фон Тюнен, А. Вебер, В. Крісталлер, В. Айсард) та ілюструють формування подібних умов просторового розвитку (теорія А. Льюша) [3].

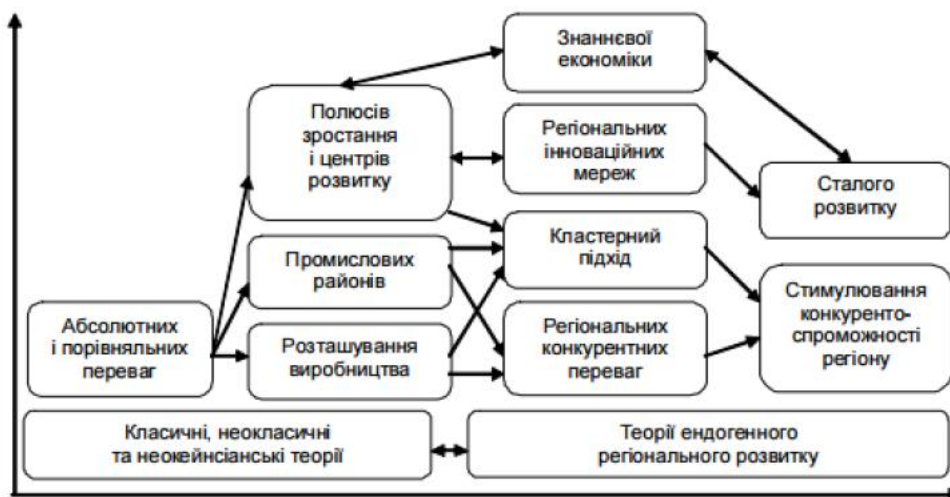


Рис. 1.1. Еволюція теорій регіонального розвитку та їх взаємозв'язок

Джерело: [4, с. 17]

Теорії поляризації стосуються пояснення більшої кількості питань, які мають істотне значення для побудови регіональної політики держави. Вони

вказують, зокрема, на особливу важливість інновацій у процесах розвитку (Й. Шумпетер, Дж. Р. Ласуен, Дж. Фрідман), розвивають підходи щодо пояснення диспропорцій регіонального розвитку (Ф. Перру, Г. Мюрдаль, П. Потье, Р. Пребіш), визначають можливості усунення регіональних соціально-економічних відмінностей (А.О. Гіршман, Дж. Р. Будевіль) та показують, як функціонує регіональна система з точки зору дифузії просторового та соціального розвитку в системі центр-периферія (Дж. Фрідман) [3].

Група ендогенних теорій розвитку, які по суті є альтернативними до поляризаційних теорій, підкреслює важливість розвитку, сформованого «знизу». Як зазначає Дембовський Т., вони відповідають принципам регіональної політики Європейського Союзу, головним чином принципам доповнення, додатковості та субсидіарності (теорія базових потреб і концепція автоцентричного розвитку Д. Сенгааса), а також підкреслюють важливість неекономічних аспектів, тобто екологічних та соціокультурних, у розвитку, що забезпечується регіональною політикою (концепції самостійного регіонального розвитку) [3].

Нові теорії зростання, як і теорії поляризації, також відображають зв'язки з сучасною регіональною політикою ЄС у багатьох різних аспектах. Деякі з них наголошують на необхідності зміцнення внутрішньо регіонального розвитку, створюючи таким чином передумови для проведення політики, заснованої на принципах субсидіарності, компліментарності та додатковості (теорія розвитку мереж, теорія кластерів, теорія циклу зростання). Інші теоретичні положення сформулювали підґрунтя для регіональної політики, яка спрямована на посилення конкурентоспроможності на основі інновацій («теорія регіону, що навчається») та на розвиток раціональної структури суб'єкта (інституційна теорія), а також визначають конкретні напрями розвитку, орієнтовані не лише на економіку, а й на досягнення екологічних цілей (теорія сталого розвитку).

Деякі теоретичні підходи до трактування розвитку, які ґрунтуються на неокласичних принципах, стверджують, що вільний ринок є і повинен бути механізмом регулювання розвитку. Це ключове положення передбачає

мінімізацію втручання органів влади в ринкову економіку. Натомість, існують протилежні припущення в межах неокейнсіанської теорії, яка розглядає інтервенціонізм як необхідний і найважливіший механізм регулювання регіонального розвитку [5]. В межах другого підходу виникла ідея регіональної політики, яка охоплює цілеспрямовані дії та зміни, спрямовані на досягнення стійкого підвищення рівня життя мешканців та економічного потенціалу регіонів, а також зменшення масштабів регіональних відмінностей за рівнем розвитку.

Тенденція до вирівнювання рівня економічного розвитку між країнами або регіонами і, як наслідок, до усунення диспропорцій у розвитку називається процесом конвергенції [6]. У контексті регіонального розвитку найбільш часто згадуваним явищем є «бета-конвергенція, тобто швидше економічне зростання менш розвинених економік порівняно з тими, які спочатку були більш розвиненими. Бета-конвергенція призводить до поступового вирівнювання доходів на душу населення» [7].

В останні десятиліття 20 століття концепція ендогенного розвитку набула популярності в політиці регіонального розвитку. Відповідно до цього підходу регіональний розвиток має визначатися регіоном «знизу» – необхідно використовувати наявний потенціал регіонів, посилюючи їх конкурентоспроможність. На думку П. Чурського та ін., «ефективна регіональна політика потребує переорієнтації на інтегрований, локальний підхід» [8]. Для досягнення мети необхідно визначити регіональних і місцевих акторів політики розвитку та поєднати різні типи територіального капіталу [9].

Поняття «територіального капіталу охоплює матеріальні та нематеріальні активи регіонів» [10]. За Т. Марковським, «територіальний капітал – це особливий тип реляційного людського капіталу, якість якого визначається сталим розвитком трьох пов'язаних факторів: економічного, соціального та екологічного» [11]. Територіальний капітал можна створити шляхом вмілого зв'язку та поєднання природних ресурсів із якістю просторового розвитку та інтелектуальними ресурсами людей. Тому при програмуванні розвитку

важливим є територіальний підхід, який передбачає аналіз потенціалу регіону та планування суспільного втручання з урахуванням цього [12]. Територіально орієнтований підхід ґрунтується на припущенні, що кожен регіон має свою економічну, соціальну, культурну та інституційну специфіку, а оптимальне втручання в фактори його розвитку зміцнює територіальний капітал [8]. Лише визнання територіальної специфіки визначає ефективне формування факторів розвитку, які не повинні бути уніфікованими, а мають враховувати гетерогенність ендогенних ресурсів [13].

Поряд зі зміною теоретичних підходів відбуваються відповідні трансформації в державному управлінні. Теорії економічного розвитку, що ґрунтуються на неоліберальному підході, не передбачали втручання органів державної влади, оскільки вважалося, що адміністративні дії приносять більше шкоди, ніж користі. Завдання влади полягало лише у створенні відповідних правових норм для вільного розвитку господарської діяльності, а основними інструментами державного регулювання під час економічної рецесії були фіскальні заходи, зниження рівня оподаткування, або монетарні заходи, наприклад, зниження рівня базових процентних ставок.

Проте в останні десятиліття з'являється все більше концепцій, які ґрунтуються на кейнсіанському підході і враховують більше факторів, що впливають на економічний розвиток регіонів, зокрема підкреслюють важливість інституцій бізнес-середовища, дослідницьких центрів, соціальних явищ і культурних норм [14]. Ці теорії також передбачають необхідність втручання державних органів влади для подолання міжрегіональних відмінностей, оскільки високорозвинені регіони стають все більш економічно домінуючими, тоді як у відсталих регіонах проблеми розвитку загострюються. Таким чином, розглянуті теорії пропонують різні адміністративні дії, починаючи від підвищення кваліфікації робочої сили, через інвестування в інфраструктуру, сприяння експорту та закінчуючи створенням інституцій, що підтримують розвиток підприємництва, популяризуючи інноваційні методи

управління. Тому особлива увага державних органів влади має приділятися регіонам з низьким рівнем економічного розвитку.

Аналіз теорій регіонального розвитку показує, що вони стали основою для формування та реалізації регіональної політики. Теорії регіонального розвитку по різному впливають на інструменти та заходи, що застосовуються в межах регіональної політики. Безпосередній зв'язок цих теорій з практикою регіонального управління простежується у реалізації конкретних заходів, наприклад, щодо підтримки інновацій чи формування підприємницької інфраструктури. Підсумовуючи, зазначимо, що сучасна регіональна політика багатьох держав формується на основі положень теорій регіонального розвитку, різноманітність яких забезпечує наявність широкого вибору інструментів та важелів для реалізації цієї політики.

1.2. Вплив державної регіональної політики на економічне зростання

Регіональний розвиток і пов'язана з ним нерівномірність економічного стану регіонів є однією з найважливіших економічних і соціальних проблем. У загальному розумінні поняття «регіональний розвиток» означає «підвищення економічного потенціалу регіонів і тривале покращення їх конкурентоспроможності та рівня життя населення, що сприяє соціально-економічному розвитку країни» [15]. Визначення цілей регіонального розвитку пов'язане з прийнятою концепцією розвитку та регіональною політикою. Основною метою регіонального розвитку є підвищення продуктивності та конкурентоспроможності. Відповідно, регіональний розвиток досліджується з точки зору економічного процесу, який полягає в перетворенні регіональних факторів і ресурсів на товари та послуги. У зв'язку з цим ключовою ознакою регіонального розвитку є економічне зростання за рахунок збільшення створеної валової доданої вартості, що досягається завдяки підвищенню ефективності використання факторів виробництва та високої продуктивності.

Основним проявом якісних результатів регіонального розвитку є структурні зміни. Найважливіші з них можуть стосуватися змін у секторальній і

галузевій структурі (видів і способів виробництва) та трансформації власності в економіці, а також в оптимізації просторової структури і формуванні відповідного просторового порядку. Якісні зміни, що є результатами кількісних і структурних змін, полягають у покращенні рівня життя та якості навколишнього середовища або розширення доступу до освіти та культури, у розвитку підприємництва та пришвидшення технологічної модернізації підприємств в регіоні.

У ринковій економіці основним механізмом розподілу ресурсів є ринок. Проте стихійна робота ринкового механізму потребує певних коректив. Це означає, що регіональний розвиток не може відбуватися без втручання держави. Процес регіонального розвитку є результатом свідомої та цілеспрямованої діяльності органів державної влади, що розробляють і впроваджують регіональну політику. Основним завданням органів державної влади є створення умов для оптимального використання ресурсів регіонів з метою забезпечення сталого економічного зростання та підвищення їх конкурентоспроможності [15].

Регіональна політика як невід'ємний напрямок сучасної економічної політики держави є відносно новим напрямом, започаткованим у 1930-х роках. Саме тоді почали формуватися передумови для реалізації державної регіональної політики, а у наступні роки, через політичні, соціальні та економічні зміни, виникли додаткові умови для проведення більш масштабної регіональної політики. Зростаюча глобалізація соціально-економічного життя та поглиблення інтеграційних процесів стали чинниками посилення ролі державної регіональної політики, яка в результаті трансформацій набула нової якості та сильніших проявів. У перші роки другого десятиліття XXI століття регіональна політика стала невід'ємним елементом економічної політики держав і наднаціональних об'єднань, що надає регіонального характеру більшості рішень органів державної влади в економічній та соціальній сферах.

На думку Б. Вінярського, «основною метою регіональної політики є раціональне формування процесу трансформації просторової структури

економіки та населення» [16]. Сфера впливу регіональної політики визначається діяльністю органів державної влади, які вживають заходів щодо стимулювання регіонального розвитку [17, с. 16].

З точки зору органу державної влади регіональна політика має дворівневий характер: міжрегіональний та внутрішньо регіональний. Міжрегіональна політика охоплює дії, які проводить уряд (і його відомства) щодо всіх регіонів, а тому вона спрямована на вирішення питань державного значення. Найчастіше ця політика орієнтована на зменшення диспропорцій міжрегіонального розвитку. Внутрішньо регіональна політика проводиться головним чином органами місцевого самоврядування щодо своєї території (політика регіонального розвитку) з метою реалізації власних цілей розвитку, спираючись переважно на власні кошти, ресурси та можливості та на власну відповідальність [15].

Отже, регіональна політика здійснюється у двох вимірах: (1) регіональна політика держави, що є частиною макроекономічної політики; (2) політика регіонального розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці. Щоб уникнути термінологічних непорозумінь, часто вживають більш загальний термін – політика регіонального розвитку, яка охоплює міжрегіональну та внутрішньо регіональну політику, а також діяльність, спрямовану на посилення позицій регіонального рівня в територіальному устрої країни.

Отже, в науковій літературі виокремлюють два типи регіональної політики:

- міжрегіональна політика як сукупність дій органів центральної влади щодо всіх або окремих регіонів країни;
- внутрішньо регіональна політика як сукупність дій регіональних органів державної влади, що проводяться в регіоні з метою забезпечення там відповідних економічних процесів.

Крім цього, в умовах євроінтеграції реалізується регіональна політика на міжнародному рівні, де суб'єктом є певний міждержавний орган - Європейська

Комісія, що визначає цілі, завдання та обсяги фінансової допомоги для підтримки регіонального розвитку в країнах-членах ЄС.

Наведена вище типологізація регіональної політики є важливою не лише для формування наукових підходів, а й з точки зору процесу децентралізації та розширення повноважень регіональних громад, що потребує чіткого розмежування повноважень щодо сфери діяльності та інструментів фінансування відповідних заходів на різних рівнях ієрархії управління. Водночас, обидва типи політики (міжрегіональна та внутрішньо регіональна) мають бути узгодженими, навіть якщо їхні предметні інтереси відрізняються. В умовах децентралізації сфера інтересів регіональної влади може розширюватися і в багатьох аспектах не відповідає інтересам центральної влади. Водночас, вчені зазначають, що в унітарних державах міжрегіональна політика має пріоритет і переважає над внутрішньо регіональною політикою [18].

Форма та характер регіональної політики значною мірою залежать від прийнятих економічних доктрин та передумов економічної політики країни. Найбільш масштабного розвитку регіональна політика набула в європейських країнах, особливо в країнах ЄС, хоча між ними також існують значні відмінності. Регіональна політика вбудована в системні адміністративні та економічні рішення ЄС та окремих країн-членів, що робить її невід'ємним елементом економічної політики держав та наднаціональних інституцій.

Сучасні соціально-економічні реалії розвитку регіонів в умовах глобальної економіки зумовлюють необхідність розробки нових концепцій регіональної політики, які покращать адаптацію регіонів до змін, які відбуваються в зовнішньому середовищі внаслідок геополітичних процесів. Вчені вважають, що «традиційна» регіональна політика, спрямована на усунення бар'єрів розвитку в менш розвинених регіонах, не принесла очікуваних і задовільних результатів, а тому ефективне державне втручання має переходити від централізованих методів до багаторівневого управління [18].

Нова економіка, становлення якої відбувається в даний час, характеризується тенденцією до поляризації рівня розвитку, тобто посилення нерівності. Як стверджує М. Кастельс, в глобальному світі одночасно відбуваються такі процеси, як «делегітимізація держави» та трансформація організаційних форм держави в певну «мережу, що виникає – як третя, після ринку та ієрархії, організаційна форма економічної діяльності», що поступово «позбавляє держави значного ступеня суверенітету». Мережі, за Кастельсом, «охоплюють різні прояви та сфери сучасного життя, зокрема: локальні та регіональні ринки, спільноти, міста та регіони, з'єднують їх один з одним за допомогою технологій, і водночас ігнорують інші міста, регіони та навіть країни, які не представляють особливої цінності у світі, що глобалізується, і є виключеними з цього процесу», формуючи «четвертий світ» [19]. У зв'язку з цим, Л. Войтасевич наголошує, що «регіональна політика має бути доповнена новим елементом, яким є політика розвитку економіки, заснованої на знаннях, що виражається через стратегію управління знаннями, тобто здатність їх швидко створювати, правильно спрямовувати та ефективно використовувати» [20].

Регіональна політика, а особливо ті напрямки, які стосуються формування процесів економічного зростання в регіональному масштабі, повинні мати відповідне інституційне підґрунтя. Інституціоналізація регіональної політики є ключовою умовою її ефективності. Інституції, що діють у регіоні, впливають на його структуру. Їх можна згрупувати за функціями. Деякі з цих суб'єктів пов'язують основну мету своєї діяльності з регіональним розвитком (керування, сприяння, ініціювання, контроль регіонального розвитку та структурних перетворень регіону). Інші установи розглядають процеси розвитку та їх перебіг як одну з багатьох співіснуючих цілей [18]. Таким чином, інституційна система регіонального розвитку є специфічною організаційною формою управління на національному, регіональному та місцевому рівнях у вигляді сукупності установ та організацій разом із їхніми взаємними зв'язками. Крім того, як зазначає Т. Стриякевич, «у межах нової моделі гнучкого

виробництва ця система має забезпечувати безперервну адаптацію економіки регіону до безперервних та бурхливих змін» [21].

Ефективна політика регіонального розвитку потребує адаптації її методів до реальної соціально-економічної ситуації, напрямів розвитку, що відповідають ресурсним, потенційним економічним та соціальним можливостям регіону. Термін «інструмент регіонального розвитку» означає «цілеспрямований, формалізований та повторюваний вплив на рішення та поведінку суб'єктів, що діють у регіоні, особливо суб'єктів господарювання» [22, с. 35]. Акцентуючи увагу на суб'єктивному аспекті, вчені зазначають, що ці інструменти є «законодавчо визначеними можливостями використання наявних ресурсів громадськими організаціями для контролю певних процесів, у результаті яких досягаються бажані цілі (ефекти)» [23, с. 13].

Ефективність регіональної політики визначається не лише діями центральних і регіональних органів влади, а й процесами та явищами, що відбуваються в різних частинах світового господарства, які складно чітко ідентифікувати на рівні окремого регіону [18]. Отже, в нових умовах регіональна політика має розробляти дієві механізми для реагування на непередбачувані зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі, що потребує формування гнучкої та багатоваріантної моделі розвитку регіонів. У цьому контексті слід пам'ятати, що лише добре розвинена економіка, суспільство, інституційна, наукова та освітня база можуть стати стимулом для розміщення нових видів економічної діяльності у певному місці, що перетвориться на стимули для розвитку регіону. Це особливо важливо в контексті формування нового суб'єкта регіональної політики, яким є самоврядний регіон. З розвитком цивілізації та становленням сучасної демократії відбувається процес децентралізації держави через розширення повноважень регіональних громад, оскільки можливості розвитку наразі визначаються ендегенним потенціалом, у тому числі, якістю публічної влади на регіональному та місцевому рівнях.

Для проведення ефективної політики регіонального розвитку необхідно правильно визначити умови, які сприяють такому розвитку. Регіон, який прагне розвиватися в сучасних умовах, має бути конкурентоспроможним. У зв'язку з цим С. Коренік зазначає, що «регіони поведуться інакше, ніж ринкові суб'єкти в процесі конкуренції, оскільки конкуренція між регіонами зазвичай не набуває абсолютної форми, тобто ефект не досягає нуля, оскільки перевага одного регіону не обов'язково пов'язується з втратою переваг іншого регіону, тобто обидва регіони можуть отримати вигоду» [18]. Водночас явище конкуренції між регіонами змінюється в часі, оскільки воно переплітається зі співробітництвом, тобто конкуренція та співпраця регіонів можуть відбуватися одночасно.

Проте конкурентоспроможним у довгостроковій перспективі може залишатися лише суб'єкт, який є інноваційним. Це пояснюється тим, що в економіці початку ХХІ століття основним фактором стимулювання соціально-економічного розвитку стали інновації, які включають техніко-економічні та організаційні явища в процесі виробництва і продажу товарів, а також їх споживання. Організаційні інновації також відповідають за поширення процесу розвитку на інші території через просторову дифузію [24].

Крім інновацій, а точніше в їх рамках, необхідно враховувати сучасні фактори розвитку: довіра, згуртованість, креативність, мобільність. Ці чинники мають якісний характер і не піддаються повній кількісній оцінці, але їх значення зросте в найближчому майбутньому, оскільки вони є універсальними і не підлягають амортизації з часом. У результаті появи цих нових факторів розвитку та їх просторових умов можна очікувати зміщення економічної активності від одного регіону до іншого, що може радикально – навіть за кілька десятиліть – змінити динаміку розвитку окремих регіональних систем [25]. Аналізуючи територіальні відмінності за рівнем економічного розвитку в ЄС, Коренік С. зазначає, що «основна проблема полягає не у відмінностях між країнами, а у відмінностях між регіонами та всередині них, особливо між центрами (метрополіями) та периферією регіонів. В умовах економічної кризи

та значного зростання ролі інноваційної діяльності в економіці, результатом якої є, зокрема, дематеріалізація виробничих факторів, активізуються процеси дивергенції, викликані національними ефектами, посиленими диспропорціями розвитку великих міст та сільських територій [18].

Важливо, що спостерігається певний зв'язок, згідно з яким зростання рівня доходів у тій чи іншій країні супроводжується більшою просторовою концентрацією економічної діяльності [26]. У таких умовах особливу роль відіграють суб'єкти, відповідальні за проведення регіональної політики, які повинні зосередитися на зміцненні внутрішніх, часто унікальних ресурсів, які в перспективі стануть основою розвитку. Цей підхід також застосовується у теоріях, які підкреслюють перехід від класичних концепцій розвитку, наприклад, економічної бази (де основою розвитку є, зокрема, виробництво та продаж товарів на зовнішніх ринках), до концепції внутрішнього зростання. Ці моделі намагаються усунути фундаментальну слабкість усіх неокласичних моделей, яка полягає в неспроможності пояснити феномен постійного зростання випуску на одного працівника, що визначається екзогенною змінною, не поясненою в моделі, тобто темпом зростання технічного прогресу. Новий підхід включає в модель технологічний прогрес, який розглядається як пояснена змінна. Наприклад В. Гачек звертає увагу на «окремий залишок, який не описується змінами факторів виробництва, а безпосередньо стосується накопичених технічних знань» [27]. Це важливий елемент у моделі Солоу, але він припускає, що технічний прогрес, «який підвищує корисність факторів виробництва, послаблюючи можливий вплив уповільнення капіталу або накопичення праці, є екзогенним» [27]. Такий підхід не повністю описує джерела сучасного просторового розвитку. Звичайно, технічний прогрес чи інновації мають екзогенний характер, але в процесі дифузії вони зазнають «ендогенізації», у якій використовуються специфічні нематеріальні ресурси даної території. Згідно моделі дифузійного процесу інновації, «під час цього процесу сама інновація зазнає модифікації, що через збільшення її вартості призводить до збільшення просторового поширення цих вдосконалених

інновацій», а це вдосконалення безпосередньо пов'язане з явищем «ендогенізації», тобто використанням нематеріальних ресурсів просторових одиниць [28].

Підсумовуючи аналіз теоретичних положень щодо формування регіональної політики, зробимо висновок про те, що ефективність її реалізації визначається результатами впливу на економічні та соціальні процеси в регіоні. В умовах глобалізації регіони розвиваються під дією зовнішніх чинників, які впливають на здатність регіону ефективно використовувати внутрішні ресурси для забезпечення економічного зростання. Відповідно, ефективна регіональна політика повинна одночасно забезпечувати адаптивність регіону до змін у зовнішньому середовищі та збалансоване використання природних, трудових і фінансових ресурсів регіону, що потребує розробки нових рішень та застосування інноваційних інструментів управління.

1.3. Чинники регіонального розвитку як основа формування регіональної політики

Соціально-економічний розвиток країн відбувається в умовах глобалізації, трансформації та економічної інтеграції. Сучасний етап глобалізації характеризується поглибленням диференціації світу в регіональному масштабі. Водночас посилюється суб'єктність регіональних громад, що зумовлює зростання ролі органів місцевого самоврядування та підвищення значення регіональних умов для динаміки соціально-економічного розвитку.

У науковій літературі поняття «регіональний розвиток» визначається як «систематичне підвищення конкурентоспроможності суб'єктів господарювання та рівня життя мешканців, а також підвищення економічного потенціалу регіонів, що сприяє соціально-економічному розвитку країни» [29]. Факторами регіонального розвитку вважаються «властивості регіону або події, що відбуваються в його межах, які впливають на зміну його стану, тобто впливають на соціально-економічний розвиток» [30]. Відповідно до концепції

ендогенного регіонального розвитку до базових факторів регіонального розвитку належать: людський капітал, соціальний капітал, матеріальний капітал та фінансовий капітал. Не менш важливою є здатність регіонів створювати та використовувати інновації. Отже, в умовах глобалізації технологічний фактор регіонального розвитку набуває особливого значення.

Людський капітал визначається як «забезпечення регіону кваліфікованим та освіченим персоналом, який має доступ до освітніх можливостей, що дозволяє навчатися упродовж усього життя та, таким чином, адаптуватися до мінливих потреб ринку праці» [30]. Людський капітал є як індивідуальною характеристикою, так і характеристикою регіону. Цей фактор охоплює всі характеристики, які впливають на продуктивність працівників, включаючи освіту, інтелект і вроджені здібності та зв'язки, що є чинниками ефективності та результативності людської праці [31, с. 15]. Людський капітал вважається стратегічним ресурсом для підтримки продуктивності суспільства, при цьому увага приділяється його якісному, а не кількісному виміру [8]. Людський капітал оцінюється з використанням вимірних на даний момент характеристик населення, зокрема: чисельності, відтворювальної здатності та віково-освітньої структури населення. Не менш важливими є показники стану здоров'я населення досліджуваного регіону. Визначається також якісний рівень кваліфікації та навичок населення та здатність як до просторової, так і до професійної мобільності. Також важливими є показники, що стосуються ринку праці та рівня розвитку підприємництва в регіоні.

З точки зору регіонального розвитку важливим чинником також є існування диспропорцій в кількості та якості людського капіталу між міськими та приміськими районами і сільською місцевістю. В основному це пов'язано з відсутністю доступу до вищої освіти та недостатньою кількістю робочих місць. Молоді люди покидають села, щоб здобути освіту, і, отримавши її, знаходять роботу в місті чи поблизу нього, або емігрують за кордон. У сільській місцевості, що обезлюднюється, залишаються переважно люди старшого віку.

Соціальний капітал визначається в літературі як «особливості соціальної організації, такі як довіра, цінності та стосунки між індивідами, які підвищують їх ефективність у колективних діях і роблять їх спільнотою, що дозволяє їм досягати конкретних цілей, яких неможливо досягти без співробітництва» [32]. Ф. Фукуяма визначає «соціальний капітал як набір неформальних цінностей і етичних норм, спільних для членів певної групи, які дозволяють їм діяти ефективно» [33]. Отже, для формування соціального капіталу мешканці певної території повинні мати схожі цінності, тобто створити спільноту.

В регіональному соціально-економічному розвитку дедалі важливішою стає роль соціального капіталу, який є основою для активізації підприємництва та суттєво впливає на розвиток підприємств, що сприяє підвищенню конкурентоспроможності та стійкості регіону завдяки здатності регіону залучати людей і капітал [34]. Вчені виділяють такі особливості спільнот з високим рівнем соціального капіталу, як «підприємницький дух, інноваційні здібності, самоідентифікація, соціальна солідарність, взаємна довіра людей і почуття відповідальності за спільне благо» [35]. Однак ці характеристики, як правило, неможливо виміряти, тому в літературі наголошується на якісній природі соціального капіталу. Рівень соціального капіталу прийнято оцінювати за проявами соціальної активності жителів. До популярних показників відносяться, зокрема, явка виборців на виборах до органів місцевого самоврядування та парламенту, діяльність громадських та місцевих організацій, яка вимірюється динамікою кількості реалізованих проектів соціального розвитку.

Матеріальний капітал, який вважається традиційним типом капіталу, втратив своє значення в сучасному сприйнятті регіонального розвитку на користь людського та соціального капіталу. Під матеріальним капіталом вчені розуміють «усі матеріальні блага антропогенної чи неантропогенної природи, які люди використовують у процесі виробництва або використовують для максимізації власних матеріальних вигод чи покращення якості життя в умовах ведення економічної діяльності» [8]. Матеріальний капітал складається з

природних ресурсів і стану навколишнього природного середовища, технічної і соціальної інфраструктури. У сучасному розумінні цього типу капіталу більше значення має якість як природного середовища, так і інфраструктури. Недостатньо мати адекватну масу природних ресурсів або адекватну щільність і наявність інфраструктури. Важливим чинником є здатність людського та соціального капіталу ефективно використовувати наявні природні ресурси регіону.

Матеріальний капітал як один із факторів регіонального розвитку значною мірою визначає екологічні умови процесу розвитку, що впливають на ефективність господарської діяльності в різних секторах економіки. У випадку сільськогосподарського виробництва важливими є умови навколишнього середовища, такі як родючість ґрунту, відповідна кількість опадів, сонячне світло, нахил схилу або відстань від деградованих територій або промислових підприємств із сильним впливом на навколишнє середовище. Відповідно до концепції сталого розвитку, сільськогосподарське виробництво є діяльністю, яка не викликає негативних змін у природному середовищі [36]. Метою сталого розвитку сільського господарства є його розвиток таким чином, щоб забезпечити економічну життєздатність і соціальну прийнятність при досягненні виробничих і екологічних цілей. У такому виробництві увага зосереджена на діяльності та технологіях, які не завдають шкоди природному середовищу, доступні всім фермерам і приносять очікуваний виробничий ефект [37].

Матеріальний капітал регіону включає технічну інфраструктуру, тобто мережі водопостачання та каналізації, енергетичну, газову, транспортну та комунікаційну інфраструктуру, зв'язок та поводження з відходами. Доступ до цих об'єктів і послуг визначає рішення інвесторів щодо розміщення капіталу в певному регіоні. Нині цей тип інфраструктури оцінюється не лише в контексті доступу до неї, а й її пропускну здатності. Але важливішою за кількісні характеристики вважається якість об'єктів інфраструктури.

Не менш важливою складовою матеріального капіталу є доступ до соціальної інфраструктури, тобто до закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, розваг і туризму. Доступ до соціальної інфраструктури важливий для розвитку людського капіталу та підтримки високої якості життя в регіоні. Рішення щодо розміщення інвесторів часто приймаються на основі досліджень якості соціальної інфраструктури. Збереження та розвиток технічної та соціальної інфраструктури «має важливе значення для поглинання імпульсів розвитку і тому є ендогенним фактором регіонального розвитку» [38].

В країнах найчастіше спостерігаються помітні диспропорції у рівні матеріального капіталу між міськими та передміськими районами та селом. Вищу якість природного середовища можна спостерігати в сільській місцевості через специфіку сільськогосподарського виробництва та меншу щільність населення, а отже, менші викиди забруднюючих речовин, що погіршують довкілля. В урбанізованих територіях навколишнє середовище деградує швидше через масштабну промислову діяльність, яка пов'язана з викидами пилу і газів, що забруднюють повітря і ґрунт, і високі витрати на зберігання побутових і промислових відходів. Доступ населення як до технічної, так і до соціальної інфраструктури залишається кращим у містах та приміських районах, ніж у сільській місцевості. Подібну тенденцію можна пояснити, порівнюючи якість інфраструктури: сільська місцевість переважно є менш привабливою для інвесторів, а рівень життя її мешканців нижчий.

Фінансовий капітал – ще один традиційний вид капіталу, необхідний у процесі економічного розвитку регіону. Він включає всі наявні фінансові ресурси, які можуть бути використані для здійснення нових інвестицій суб'єктами господарювання та державного сектора, а також для споживання населенням [8]. Фінансовий капітал складається з власних коштів і зовнішнього капіталу у формі повернених і безповоротних інструментів. Іноземний капітал надходить із зовнішніх джерел, включаючи прямі іноземні інвестиції,

корпоративні прибутки від зовнішньої торгівлі та втручання ЄС у державну політику [5].

Фінансовий капітал є кількісним фактором розвитку регіону, оскільки кредитоспроможність та інвестиційні можливості залежать від обсягу бюджетних ресурсів органів місцевого самоврядування та місцевих підприємств. Це передбачає оцінку стану та структури фінансових послуг, що пропонуються на міжнародному та внутрішньому ринках, та їх стійкість до змін у світовій ринковій ситуації. Доходи людей також аналізуються як міра їх інвестиційної та споживчої спроможності, оскільки величина цих доходів визначає здатність до заощаджень. Також важливими є обсяг і структура зовнішніх фінансових потоків та абсорбційна здатність регіональної економіки.

В умовах глобалізації особливо важливим чинником регіонального розвитку є інновації, які «визначаються як нові техніко-технологічні рішення в економіці, а також нові організаційні, інституційні та управлінські форми» [5]. Інновації - це всі результати науково-дослідної діяльності, спрямованої на застосування та використання вдосконалених рішень у галузі техніки, технології та організації [39]. Інновації, що формують економічну силу сучасних країн, стають методом досягнення конкурентної переваги через підвищення продуктивності праці [40].

Для забезпечення регіонального розвитку держава повинна сприяти формуванню інноваційного середовища, яке характеризується здатністю економічних суб'єктів, управлінських структур, наукових установ та суспільства створювати та використовувати інновації. Формування та розвиток інноваційного середовища є «результатом діяльності інституцій, які створюють умови для управління знаннями» [41]. Інновації є інтерактивним та мультидисциплінарним явищем, тобто вони створюються з використанням відносин між підприємством та його клієнтами, постачальниками та інституційними партнерами (органами державної влади, професійними та соціальними установами та організаціями, академічними центрами та науково-дослідними підрозділами). Інновації також є результатом процесу інтеграції у

виробництві, дослідженнях, маркетингу та фінансовому плануванні. Вони є процесом навчання, а отже, результатом накопичення специфічних знань та інформації, корисних для функціонування та розвитку регіону, причому джерела цих знань та інформації розташовані як у самому регіоні, так і в його навколишньому середовищі. Важливо й те, що інновації є соціальним явищем – щоб бути реалізованими, вони повинні отримати соціальне схвалення. Інновації часто порушують усталені парадигми, які визначають моделі мислення, виробництва, організації, управління та споживання. Тому їх реалізація залежить від здатності та готовності приймати нові рішення та способи мислення [42].

Для кількісної оцінки рівня інновацій у регіоні використовуються показники динаміки зайнятості в науково-дослідних підрозділах, бюджетних витрат на таку діяльність або кількості суб'єктів, що становлять інститути бізнес-середовища. Інноваційність регіону сприймається як рушійна сила нормально функціонуючої економіки та є важливим фактором стимулювання діяльності підприємств, що працюють у регіоні [43].

Сучасні умови, які визначаються поглибленням процесів глобалізації та економічної інтеграції, призводять до зміни характеру факторів, що впливають на регіональний розвиток. Водночас посилюється важливість внутрішніх факторів – ендогенних ресурсів регіону – та їх якісний, а не кількісний вимір. Для забезпечення сталих високих темпів економічного зростання країни повинні ефективніше використовувати наявний у регіонах територіальний капітал, що передбачає застосування інструментів планування регіонального розвитку, які дозволяють об'єднати інтереси розвитку міст та сільських територій. Процеси розвитку регіонів мають бути стійкими до загроз, зумовлених змінами у зовнішньому середовищі. Цього можна досягти шляхом відповідного вибору та фінансування смарт-спеціалізації регіонів, яка створює додаткові можливості для підвищення конкурентоспроможності як на регіональному, так і на національному рівні. Своєю чергою, співпраця між

регіонами з різною спеціалізацією дозволяє розвивати та підвищувати конкурентоспроможність регіонів з меншою динамікою розвитку.

РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ПОЛЬЩІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

2.1. Цілі, принципи та інструменти регіональної політики ЄС

Диференціація регіонального розвитку в окремих країнах-членах ЄС була основною причиною розробки і впровадження єдиної регіональної політики. Істотні диспропорції між регіонами та між країнами в межах ЄС обмежують можливості розвитку не лише окремих країн чи територій, а й діють на шкоду всьому інтеграційному об'єднанню. Економічний потенціал використовується не повністю, що пов'язано зі слабким розвитком окремих територій, що, своєю чергою, послаблює позиції Співтовариства на міжнародній арені. У зв'язку з цим, усунення регіональних диспропорцій стало важливим завданням реалізації спільної політики ЄС, яка в офіційних документах, стратегіях і програмах називається «політикою згуртування».

У період формування Митного союзу, де учасниками була невелика кількість європейських держав з незначними міжрегіональними відмінностями в розвитку, необхідність запровадження заходів вирівнювання регіональних диспропорцій за допомогою спільної регіональної політики була значно меншою, ніж після масштабного розширення ЄС у 2004 р. Більш важливими в той час вважалися інші проблеми, які знайшли відображення у преамбулі «Римського договору про заснування Європейського економічного співтовариства», прийнятого 1957 р., і були сформульовані як «необхідність зміцнення єдності економік країн-учасниць з метою забезпечення їх збалансованого розвитку на основі зменшення диспропорцій між регіонами, і скорочення розривів у розвитку в менш сприятливих регіонах». [44]. У 1960-х роках дії, спрямовані на формування спільної регіональної політики ЄС, були переважно декларативного характеру і не передбачали реалізації конкретних заходів.

На розробку і запровадження заходів, спрямованих на формування регіональної політики ЄС, істотно вплинуло створення єдиного європейського ринку та підписання Єдиного європейського акту, який набув чинності в 1987

році. Це стало вагомим чинником визначення стратегічних пріоритетів політики згуртованості, оскільки дозволило компенсувати біднішим регіонам наслідки переходу до однорідної ринкової системи. Єдиного європейського акту став правовою основою для формування та реалізації регіональної політики, було впроваджено термін «економічна та соціальна згуртованість» до Договору про ЄС і замінено загальні положення Римського договору більш конкретним положенням.

Наступним важливим переломом в історії регіональної політики стали 1993–1999 рр. У 1992 р. було підписано Маастрихтську угоду, що набула чинності в 1993 р. і забезпечила правове підґрунтя для поглиблення інтеграції та створення економічного й валютного союзу. Існували ризики, що цей процес негативно вплине на бідніші регіони, оскільки вони повинні були адаптуватися до фінансової дисципліни, яка може завдати шкоди їхнім економікам. Щоб пом'якшити ці проблеми, був створений Європейський фонд згуртування для підтримки інвестицій в економічно відсталі регіони та сприяння реалізації Маастрихтських критеріїв конвергенції. Другим інструментом, який було запроваджено завдяки Маастрихтському договору, став Європейський інвестиційний фонд який мав виконувати функції кредитного інструменту для фінансування діяльності.

Плани поширення інтеграції на нові країни Центральної та Східної Європи були пов'язані зі створенням нової концепції регіональної політики, оскільки вступ до Співтовариства такої кількості країн, які економічно істотно відрізнялися від країн ЄС-15, вимагав багатьох змін. Ці зміни мали на меті стимулювати розвиток у нещодавно інтегрованих країнах і дозволити скасування допомоги для регіонів, які більше не відповідають критеріям низького доходу через зниження середнього рівня ВВП у Співтоваристві.

Вчені поділяють цілі регіональної політики на дві групи. Перший з них називається горизонтальним. Вони адресовані конкретній групі людей, незалежно від місця їх проживання. Друге – регіональні цілі. Їх скеровують у конкретні регіони, які відповідають умовам отримання допомоги. Ці цілі були

визначені в 1988 році, тобто в першому програмному періоді європейської регіональної політики, який змінювався протягом багатьох років, і це також стосується наступних програмних періодів [45].

Значні перетворення в цій сфері були започатковані Пакетом Делора, запропонованим Європейською Комісією у 1987 році. Він містив пропозиції щодо реформ щодо фінансування ЄЕС, сільськогосподарських витрат, структурних фондів та управління бюджетом. Відповідно до положень першого Пакету Делора, чинного на 1989–1993 рр., було визначено п'ять пріоритетних завдань:

- 1) розвиток і структурна адаптація відсталих територій;
- 2) трансформація регіонів або частин регіонів, які серйозно постраждали від деіндустріалізації;
- 3) боротьба з довготривалим безробіттям;
- 4) професійна активізація молоді;
- 5) підтримка розвитку сільських територій: (а) прискорення перебудови сільськогосподарських структур, (б) розвиток сільських територій.

Другий пакет Делора, розрахований на 1994–1999 рр., включав шосту ціль: розвиток та адаптація особливо малонаселених територій [46, с. 196–199]. Наступна модифікація цілей регіональної політики відбулася в період 2000–2006 рр. Тоді було визначено три пріоритетні цілі, які були сформульовані на саміті в Берліні: розвиток і структурна перебудова менш розвинених регіонів; соціально-економічне перетворення територій зі структурними проблемами; адаптація та модернізація систем навчання, освіти та працевлаштування [47, с. 28–29].

Упродовж програмного періоду 2007–2013 рр. було реалізовано три конкретні цілі, які розглянемо нижче.

1. Конвергенція – підтримка регіонів, в яких ВВП на одного мешканця менше ніж 75% від середнього по ЄС. Заходи в межах цієї цілі спрямовані на зменшення відмінностей у рівні економічного розвитку (особливо в ново приєднаних країнах) завдяки покращенню умов зайнятості, розвитку інновацій,

оптимізації функціонування державного управління та збільшення виробничих інвестицій. Відповідно до цього завдання мають право на допомогу території, класифіковані на рівні NUTS 2 (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) [48].

2. Регіональна конкурентоспроможність і зайнятість – мета, спрямована на більш розвинені території для підвищення конкурентної привабливості цих регіонів та зайнятості. Право на отримання коштів для реалізації цієї мети мають регіони NUTS 1 або NUTS 2, які не були включені до вибірки в цілі 1, а також території, де ВВП на одного мешканця не перевищує 75% від середнього по Європейському Союзу [49, с. 494–495].

3. Європейське територіальне співробітництво – мета створена на основі досвіду попередньої ініціативи INTERREG III. Проекти спрямовані на зміцнення співпраці між прикордонними регіонами шляхом реалізації спільних дій [47].

На 2014–2020 роки бюджет для реалізації цілей політики згуртованості становив 336 млрд євро. Європейська комісія виділяла кошти на реалізацію проекту Connecting Europe Facility, який створено для просування та розвитку транскордонних проектів у сферах транспорту, енергетики та інформаційних технологій [50]. У політиці згуртованості ЄС зазначено, що «для пріоритетів політики згуртованості на 2014-2020 рр. визначено наступні тематичні напрями: дослідження та інновації; інформаційно-комунікаційні технології; конкурентоспроможність малих і середніх підприємств; зменшення вуглекислого газу; запобігання негативним наслідкам зміни клімату; захист навколишнього середовища; сприяння зайнятості та підтримка мобільності працівників; розвиток сталого транспорту; працевлаштування та підтримка трудової мобільності; боротьба із соціальною ізоляцією та протидія бідності; освіта; розвиток навичок навчання впродовж життя та підвищення адміністративної ефективності» [Там же].

З моменту запровадження заходів допомоги для менш розвинутих територій виникла проблема визначення цих регіонів, тобто територій, куди має

бути спрямована допомога. Це сталося через велику різноманітність у Спільноті. Менш розвинена територія в одній країні не обов'язково повинна розглядатися Союзом як така. Для вирішення цієї проблеми Євростат запровадив поділ регіонів на територіальні одиниці NUTS [46, с. 200]. Класифікація є ієрархічною системою поділу областей і призначена для збору, узгодження та компіляції регіональної статистики. Спочатку існували групи поділу NUTS від 0 до 5:

1. Рівень NUTS 1 – відноситься до макрорегіонів.
2. Рівень NUTS 2 – стосується регіонів.
3. Рівень NUTS 3 – включає менші територіальні одиниці, т. зв субрегіони.
4. Рівень NUTS 4 – відноситься до округів і міст з правами округів.
5. Рівень NUTS 5 – муніципалітети, включаючи міські муніципалітети, які є містами з правами графства.

У 2003 р. рівні NUTS 4 і NUTS 5 були замінені на місцеві адміністративні одиниці (LAU - адміністративний поділ країни на провінції, регіони та штати). Ці зміни були внесені, щоб забезпечити узгодження статистики на місцевому рівні. Для деяких країн верхній рівень LAU 1 не визначено, тоді як нижній рівень LAU 2 визначено для всіх 27 країн ЄС [51]. Регіони, на які поширюється перша ціль, класифікуються на рівні NUTS 2, друга ціль – на рівні NUTS 1 і NUTS 2 рівні, а третя ціль – на рівні NUTS 3. Принципи, на яких базується регіональна політика ЄС, були розроблені завдяки висновкам, зробленим на основі досвіду, отриманого Європейською Комісією. Вони були сформульовані в 1988 році під час реформи структурних фондів. Вони поділяються на: загальні принципи, правила організації регіональної політики, стандарти фінансування політики регіонального розвитку та припущення для оцінки реалізації проекту.

До загальних принципів регіональної політики належать:

1. Принцип субсидіарності – запроваджений у Договорі про Європейський Союз ст. 5, у 1992 році та передбачає, що «у сферах, які не є виключною компетенцією Співтовариства, можуть вживатися заходи з

реалізації принципу субсидіарності у тому випадку, якщо цілі запропонованих дій не можуть бути ефективно та належним чином реалізовані державами-членами, і, отже, через масштаб або наслідки дій, їх краще досягнути Співтовариством».

2. Принцип координації стосується інтеграції національної та регіональної політики з метою уникнення конкуренції при розподілі субсидій інвесторам. Він також має забезпечити використання всіх чотирьох фондів для виконання завдань і допомогти узгодити їх з іншими фінансовими інструментами, такими як позики від Європейського Інвестиційного Банку.

3. Принцип гнучкості означає, що Європейська комісія допускає різні методи дій та організаційні особливості держав-членів. Установа лише заохочує країни до співпраці з іншими суб'єктами [52].

Принципи організації регіональної політики включають:

1. Принцип багаторічного програмування – регулює необхідність створення довгострокових програм для співфінансування зі структурних фондів. Ці проекти мають бути пов'язані з національними інвестиційними планами відповідних країн.

2. Принцип партнерства – стосується консультацій та обміну інформацією між Європейською Комісією та всіма рівнями державної влади.

3. Принцип сумісності – стосується необхідності відповідності регіональної політики іншим політикам Європейського Союзу.

Серед принципів фінансування регіональної політики можна виділити:

1. Принцип концентрації – відповідно до цього принципу фінансові ресурси мають бути максимально спрямовані в регіони, які характеризуються найнижчим рівнем розвитку.

2. Принцип адитивності – фінанси ЄС спрямовані на збільшення національних ресурсів, спрямованих на фінансування регіональної політики.

3. Принцип взаємодоповнюваності – розпочаті ініціативи Співтовариства та національні ініціативи повинні узгоджуватися одна з одною [53, с. 165–166].

Основні принципи оцінки реалізації заходів, що фінансуються з фондів ЄС, передбачають застосування таких правил: моніторинг, оцінка та стандарт, пов'язаний з фінансовим контролем.

Фінансовими інструментами регіональної політики ЄС є Структурні фонди, які відіграють фундаментальну роль у регіональному розвитку в межах Співтовариства. Європейська комісія виділяє третину свого бюджету на підтримку діяльності, що здійснюється в рамках цієї політики.

У програмному періоді 2000–2006 рр. проекти регіонального розвитку країн ЄС фінансувалися із залученням коштів структурних фондів.

1. Європейський фонд регіонального розвитку (EFRR) - створений у 1975 р. і почав виконувати свої функції лише після змін, які відбулися в 1979 році, коли 5% коштів, якими він розпоряджався, були спрямовані на заходи, пов'язані з виконанням запланованих проектів регіонального розвитку [45]. Діяльність фонду передбачає фінансування інвестицій, спрямованих на збільшення кількості робочих місць та розвиток інфраструктури з метою підвищення потенціалу та привабливості регіонів. Це також означає підтримку малих і середніх підприємств, допомогу в обслуговуванні підприємств і збільшення рівня зайнятості. Важливим напрямом розподілу ресурсів фонду є підтримка наукових досліджень, туризму, розвитку інформаційного суспільства та транснаціонального співробітництва. Регіони, охоплені першою ціллю, можуть бути використані для фінансування інвестицій в охорону здоров'я та освіти, які мають благодійний вплив на структурну перебудову регіонів.

2. Європейський соціальний фонд (EFS) - найдавніший інструмент регіональної політики, створений з метою протидії безробіттю та для розвитку кадрового потенціалу. Діяльність EFS сприяє рівним можливостям для жінок і чоловіків і сталому соціально-економічному зростанню. З цього фонду виділяються кошти для фінансової підтримки проектів, спрямованих на зменшення рівня безробіття, а також забезпечення рівності можливостей, особливо для людей, яким загрожує соціальне відчуження. Фонд допомагає в консультуванні та організації професійного навчання та розвитку

підприємництва. Допомога від фонду призначається для підтримки окремих осіб, а не підприємств, і надається у формі навчання та субсидії [46, с. 215–217].

3. Європейський фонд орієнтації та гарантування сільського господарства (EAGGF), який надавав фінансову допомогу для структурного вдосконалення фермерських господарств, зміни профілю сільськогосподарського виробництва та сталого розвитку лісів. Крім того, підтримка була спрямована на активізацію сільських громад та покращення умов життя та праці. Діяльність, здійснювана за допомогою фонду, полягала в інвестуванні у ферми, навчанні та сприянні стартапу молодих фермерів.

4. Фінансовий інструмент щодо управління риболовством (FIFG) створений для підтримки прибережних регіонів, які отримують прибуток від рибальства. Ресурси з цього фонду були призначені для: оновлення та модернізації рибальських суден, адаптації профілю рибальства до сучасних вимог та захисту морських ресурсів. Через FIFG фінансувалося обладнання портів, підтримка переробки морської продукції та підтримка діяльності рибальського сектору, залежно від обсягу допомоги та територіального охоплення діяльності.

У наступному програмному періоді 2007–2013 рр. два структурні фонди, EAGGF та FIOR, припинили своє існування. Участь у фінансуванні проектів регіонального розвитку брали два діючі структурні фонди: Європейський фонд регіонального розвитку та Європейський соціальний фонд. Європейський сільськогосподарський орієнтаційний та гарантійний фонд був замінений на Європейський сільськогосподарський фонд розвитку сільських районів, який став фінансувати заходи в межах реалізації Спільної сільськогосподарської політики. У цей період також було передбачено фінансування Спільної політики ЄС в галузі рибальства через Фонд згуртування, який не є структурним фондом, але істотно впливає на ефективність регіональної політики. Фінансові ресурси цього фонду використовуються для фінансування масштабних і високовартісних проектів у сфері охорони довкілля та розбудови транс'європейських транспортних мереж.

У цей програмний період інвестиції з Європейського фонду регіонального розвитку надходили в сектори, які забезпечують економічне зростання, для підвищення їх конкурентоспроможності та збільшення робочих місць в регіонах і містах країн-членів ЄС. Заходи, що впроваджувалися завдяки фінансуванню з цього Фонду, забезпечували розв'язання економічних, екологічних і соціальних проблем, з акцентом на зрівноваженому розвитку міст: упродовж 2014-2020 рр. понад 50% інвестицій з використанням ресурсів фонду було реалізовано в містах [54].

На сучасному етапі діє політика згуртованості ЄС, програмний період якої запланований на 2021-2027 рр. і передбачає реалізацію заходів із залученням фінансових ресурсів, виділених Європейським фондом регіонального розвитку, Європейським соціальним фондом і Фондом згуртованості для досягнення п'яти цілей:

- 1) «розумніша Європа» – інноваційна та розумна економічна трансформація;
- 2) «екологічніша Європа» з низьким рівнем шкідливих викидів;
- 3) «більш пов'язана Європа» – мобільність та регіональні ІКТ-зв'язки;
- 4) «більш соціальна Європа» – впровадження Європейської основи соціальних прав;
- 5) «Європа ближче до громадян» – сталий та комплексний розвиток міських, сільських та прибережних територій через місцеві ініціативи.

Умовами реалізації проектів за підтримки Європейського фонду регіонального розвитку є збалансований розподіл фінансових ресурсів між відповідними цілями та дофінансування з національних бюджетів або з місцевих бюджетів країн-реципієнтів допомоги. Наприклад, на реалізацію цілі 2 для забезпечення переходу до більш екологічної та низьковуглецевої економіки з нульовим чистим викидом кожен регіон і держава ЄС повинні виділити принаймні 30% отриманих асигнувань від ЄФРР. Крім того, отримана фінансова допомога з ЄФРР повинна витратитися для досягненні цілі 1 залежно від рівня доходу:

- менш розвинені регіони або держави-члени повинні виділити щонайменше 25% коштів;
- регіони або держави-члени з перехідною економікою повинні виділити щонайменше 40% коштів;
- більш розвинені регіони або держави-члени повинні виділяти щонайменше 85% коштів на цілі 1 і 2 [55].

У період 2021-2027 рр. ЄФРР продовжує підтримувати сталий розвиток міст - щонайменше 8% коштів (на національному рівні) планується виділити на сталий розвиток міст і створення Європейської міської ініціативи, яка дозволить міським районам експериментувати з інноваційними рішеннями міських проблем [55].

Діяльність Фонду згуртованості у 2021-2027 рр. спрямована на підтримку інфраструктурних проектів, пов'язаних з охороною навколишнього середовища та транспортом, включаючи транс'європейські мережі (TEN-T). Тематичне спрямування політики згуртування ЄС забезпечується концентрацією коштів, що виділяються з Фонду згуртованості, на фінансуванні заходів за двома конкретними цілями: (1) більш екологічна економіка з низьким рівнем викидів, циркулярна економіка; (2) більш пов'язана Європа.

Проте, упродовж програмного періоду 2021-2027 рр. не передбачено виділення коштів з Фонду згуртування для реалізації заходів, що суперечать концепції сталого розвитку, зокрема: будівництво атомних електростанцій, розширення інфраструктури аеропортів, створення умов для зберігання відходів. Крім того, Фонд згуртування може виділяти фінансові кошти для житлово-комунального сектору лише за умови, якщо інвестиційні проекти пов'язані з підвищенням енергоефективності або використанням відновлюваних джерел енергії.

Європейським Союзом на період 2021-2027 рр. передбачено виділення 42,6 млрд євро для їх перерозподілу через Фонду згуртованості, з яких 10 млрд євро буде спрямовано на підтримку розбудови транс'європейської інфраструктури в транспортній, енергетичній та цифровій сферах. Рівень участі

структурних фондів у фінансуванні може становити 85% вартості проекту. Очікується, що 37% загального обсягу виділених коштів з Фонду згуртованості будуть спрямовані на реалізацію проектів з вирішення проблем клімату в країнах ЄС [56].

Важливою компонентою політики згуртування ЄС стало Європейське територіальне співробітництво, запроваджене з 1990 р. У програмному періоді 2014-2020 рр., вперше в історії європейської політики згуртованості, було прийнято спеціальний регламент для заходів, які підтримуються ЄФРР для реалізації проектів в межах Європейського територіального співробітництва, що буде продовжено й у 2021–2027 рр.

Проекти, що реалізуються в рамках програми Європейського територіального співробітництва, спрямовані на вирішення наднаціональних проблем (з якими не можуть впоратися окремі країни, що потребує об'єднання зусиль для їх вирішення), а також на підтримку співпраці для розвитку соціально-економічного потенціалу різних регіонів. Упродовж 2021-2027 рр. передбачається подальший розвиток міжрегіонального співробітництва (Interreg) та поглиблення співпраці з країнами-партнерами через Інструмент передвступної допомоги Interreg (IPA) та Interreg NEXT, а також включення спеціального компоненту співпраці між найвіддаленішими регіонами ЄС та сусідніми країнами. Основними цілями підтримки територіального співробітництва в цей період є покращення управління співпрацею та зміцнення безпеки в Європі.

На програмний період 2021-2027 рр. на європейську територіальну співпрацю виділено близько 8 млрд євро, які були розподілені наступним чином: 72,2 % (5812,79 млн євро) для сухопутного та морського транскордонного співробітництва; 18,2% (1466 млн євро) на транснаціональну співпрацю; 6,1% (490 млн євро) на міжрегіональне співробітництво; 3,5% (281,21 млн євро) для співпраці найвіддаленіших регіонів [57].

Отже, існування значних та постійно зростаючих диспропорцій у розвитку регіонів Європейського Союзу, зумовило необхідність розробки та

реалізації європейської регіональної політики, інструментами якої є структурні фонди. Економічні та соціальні відмінності між країнами обмежують можливості їх розвитку та сповільнюють інтеграцію в межах Співтовариства. Структурна політика є більш широким поняттям і охоплює діяльність не лише у звуженій сфері – регіоні, але й поширюється на всю територію Союзу. Ця політика включає механізми, спрямовані на розв'язання проблем, які не можуть бути вирішені в короткостроковій перспективі і потребують довгострокових заходів. Метою реалізації цих ініціатив є вирівнювання відмінностей між регіонами та сприяння гармонійному розвитку всієї Спільноти. Більшість коштів структурної політики виділяється на підтримку проектів розвитку регіонів з метою підвищення їх конкурентоспроможності та забезпечення сталого економічного зростання. Спільна регіональна політика ЄС має наднаціональний характер і часто називається структурною політикою, оскільки вона виражає солідарність між націями та регіонами.

2.2. Вплив політики ЄС на формування регіональної політики Польщі

Після вступу до Європейського Союзу в 2004 році Польща була включена до політики соціальної та економічної згуртованості Співтовариства. Ця політика спрямована на зменшення відмінностей у розвитку окремих держав-членів та регіонів. Витоки цієї політики можна знайти в преамбулі Римського договору 1957 року про заснування Європейського економічного співтовариства (ЄЕС). Це стосувалося лише внутрішньої політики окремих країн, а не ЄЕС у цілому. Цей підхід почав змінюватися в результаті тогочасної оцінки інституцій Співтовариства – було помічено, що ця проблема стосується всієї Спільноти і що для активізації та гармонізації регіонального розвитку слід розробляти та приймати спільні проекти в цій сфері.

На межі 1980-х і 1990-х років було проведено ряд реформ у політиці згуртованості. Польща, яка вже близька до членства в ЄС, почала переговори з інституціями ЄС щодо використання коштів Співтовариства для зменшення

диспропорцій в економічному розвитку та інноваціях, щоб відповідати викликам функціонування єдиного ринку. В результаті Польща отримала значну підтримку з фондів ЄС.

Фундаментальна зміна характеру та масштабів регіональної політики в Польщі, яка відбулася в результаті реформи 1998 р., потребувала підготовки відповідних нормативних актів та адаптації польського законодавства до політики згуртованості ЄС [58]. У зв'язку з цим 12 травня 2000 р. в Польщі було ухвалено «Закон про принципи сприяння регіональному розвитку», який забезпечував реалізацію Національної стратегії регіонального розвитку на 2001–2006 роки. Ця стратегія визначала принципи, критерії та механізми формування та реалізації політики регіонального розвитку в Польщі на середньострокову перспективу. Місією Національної стратегії регіонального розвитку було забезпечення адаптації польської моделі регіональної політики до стандартів європейської політики згуртування, що було передумовою для використання Структурних фондів і Фонду згуртування в Польщі. Пріоритетами Національної стратегії регіонального розвитку на 2001–2006 рр. були: (1) розширення та модернізація інфраструктури, необхідної для підвищення конкурентоспроможності регіонів; (2) реструктуризація економічної бази регіонів та її диверсифікація; (3) розвиток людських ресурсів; (4) додаткова підтримка територій, які перебувають під загрозою маргіналізації через природні умови; 5) розвиток міжнародного співробітництва регіонів [59]. Ця стратегія також сформувала правові основи для подання заявок на отримання коштів із програм підготовки до вступу до ЄС: PHARE, ISPA та SAPARD [60].

Документом, який мав слугувати досягненню головної мети Національної стратегії регіонального розвитку на 2001–2006 роки, була «Програма підтримки на 2001–2003 роки» [61]. Програма виділяла проблемні напрямки регіональної політики та визначала пріоритетні напрями надання підтримки: (А) розширення та модернізація інфраструктури для підвищення конкурентоспроможності регіонів; (В) реструктуризація економічної бази в провінціях і створення умов

для її диверсифікації; (С) розвиток людських ресурсів; (D) підтримка територій, які потребують активізації та знаходяться під загрозою маргіналізації; (E) розвиток співпраці між регіонами. Заходи в рамках пріоритетів А, В і С стосувалися регіонів усієї країни. Заходи в межах пріоритету D могли застосовуватися лише в регіонах, які відповідали хоча б одному з встановлених критеріїв: (1) ВВП на одного мешканця в регіоні є менше 80% від середнього значення по країні; (2) рівень безробіття в регіоні перевищував у кожному з останніх трьох років 150% середнього національного рівня безробіття. Відповідно до цих критеріїв було визначено 161 район для підтримки за пріоритетом D. Заходи в межах пріоритету E можна було реалізувати в регіонах, які були виділені за критерієм приєднання груп повітів (рівень NUTS 3) до сухопутного або морського кордону країни.

У зв'язку зі вступом Польщі до ЄС (1 травня 2004 р.) було ухвалено Програму підтримки на 2004 рік, яка забезпечувала реалізацію проектів регіонального розвитку упродовж перехідного періоду, коли існуючі правила мали застосовуватися до програмування регіональної політики, і водночас були запроваджені нові процедури у відповідності з вимогами ЄС.

Положення «Програми підтримки на 2004 рік» узгоджувалися з цілями «Національної стратегії регіонального розвитку на 2001–2006 роки» (Міністерство регіонального розвитку та будівництва, 2000). «Програма підтримки на 2004 рік» визначала два пріоритетні напрями: (1) «Розвиток та модернізація технічної та соціальної інфраструктури в регіоні»; (2) «Стимулювання економічних та соціальних ініціатив, спрямованих на підвищення рівня якості життя населення» [59]. Діяльність у рамках цих пріоритетів концентрувалася на сприянні згуртованості, а заходи були реалізовані в районах підтримки, визначених на рівні одиниць NUTS 3 (субрегіонів), оскільки в травні 2004 року Польща стала членом ЄС і відповідно до критеріїв регіональної політики ЄС, вся територія Польщі визнавалася «проблемною зоною» [62].

Обмежені фінансові ресурси для реалізації регіональної політики, які були виділені урядам провінцій, не забезпечували належної реалізації цілей регіональної політики держави, особливо в період до 1 травня 2004 р., але сприяла процесу підготовки до вступу Польщі в ЄС [63]. Окрім програми PHARE, кошти якої були доступні в Польщі з 31 травня 1990 року, коли було укладено рамкову угоду між Європейською Комісією та Урядом Польщі, діяли програми ISPA та SAPARD. Їх підтримка з боку ЄС прискорила процес побудови як інституційних основ нової моделі регіональної політики Польщі, так і джерела співфінансування для реалізації конкретних інвестиційних проектів.

В процесі уніфікації польського законодавства та його адаптації до правових норм ЄС відбувалися зміни в системі державного управління відповідно до європейської політики згуртованості, що зумовило пришвидшення «європеїзації» регіональної політики в Польщі. Цього процесу неможливо уникнути, оскільки реалізація низки інституційних, організаційних, економічних заходів, а також залучення інвестиційних коштів європейських інституцій відбувається через національні органи державної влади, які, своєю чергою, беруть участь у розробці та обговоренні політики згуртованості на рівні ЄС [64, с. 79]. Отже, особливістю політики розвитку Польщі з точки зору європеїзації є поділ політики на європейську політику (згуртованість) і внутрішню політику (регіональною політика держави). Значна частина заходів регіональної політики в Польщі фінансується за рахунок інвестиційних фондів, призначених для реалізації політики згуртування. Проте, політика ЄС є результатом переговорів між інституціями європейської спільноти (Європейською Комісією, Європейським Парламентом) та державами-членами. Таким чином, це результат узгодження цілей та інтересів, які не завжди повністю відображають пріоритети Польщі. З цієї причини вагому роль у забезпеченні реалізації регіональної політики відіграють національні стратегії розвитку [Там же, с.79-80].

Стратегічним документом у сфері регіональної політики Польщі після вступу до ЄС була «Національний план розвитку на 2004–2006 рр.», спрямований на досягнення головної мети - розвиток конкурентоспроможної економіки, заснованої на знаннях і підприємстві. Передбачалося, що реалізація стратегічної мети здійснюватиметься через досягнення таких конкретних цілей: (1) створення умов для досягнення та підтримки високого рівня ВВП у довгостроковому періоді; (2) підвищення рівня зайнятості та освіти; (3) включення Польщі до європейських мереж транспортної та інформаційної інфраструктури; (4) інтенсифікація процесу збільшення участі в економічній структурі секторів з високою доданою вартістю; (5) розвиток технологій для інформаційного суспільства; (6) підтримка участі в процесах розвитку та модернізації всіх регіонів і соціальних груп у Польщі [65].

Пріоритети, напрями та джерела фінансування регіональної політики в перші роки членства Польщі в ЄС були визначені у 2004 р. в «Інтегрованій операційній програмі регіонального розвитку» (ІОПРР), яка завдяки бюджету, створеному в основному за рахунок структурних фондів ЄС, стала ефективним інструментом регіональної політики Польщі у 2004–2006 роках [66].

Стратегічна мета ІОПРР відповідала головній меті Національної стратегії регіонального розвитку на 2001–2006 рр., а пріоритети були узгоджені з Національною стратегією регіонального розвитку за двома складовими Національного плану розвитку: (1) високе та стійке зростання; (2) збільшення рівня зайнятості. Такий підхід забезпечив повну взаємодоповнюваність заходів, що проводилися в межах політики регіонального розвитку Польщі та відповідно до політики згуртованості ЄС. Основні пріоритетні напрями реалізації ІОПРР визначалися як: I. «Розвиток та модернізація інфраструктури для підвищення конкурентоспроможності регіонів»; II. «Посилення розвитку людських ресурсів у регіонах»; III. «Місцевий розвиток»; і IV. «Технічна підтримка» [67].

Реалізація Національного плану розвитку здійснювалась у 2004–2006 роках також за підтримки окремих галузевих операційних програм: (1)

«Розвиток людських ресурсів»; (2) «Підвищення конкурентоспроможності підприємств»; (3) «Реструктуризація та модернізація продовольчого сектору та розвиток сільської місцевості»; (4) «Транспорт»; (5) «Рибальство та переробка риби»; (6) «Технічна допомога 2004–2006». З метою забезпечення ефективного залучення і використання коштів ЄС в процесі реалізації стратегічних та операційних програм у 2005 р. було створено Міністерство регіонального розвитку Польщі. Через вісім років, 27 листопада 2013 р. шляхом об'єднання Міністерства регіонального розвитку та Міністерства транспорту, будівництва і морського господарства було створено Міністерство інфраструктури та розвитку.

У 2006 р. був ухвалений Закон про засади політики розвитку, який визначив режим політики соціально-економічного розвитку Польщі на 2007–2013 рр. Відповідно до положень цього Закону, Рада міністрів і місцева влада безпосередньо відповідають за політику розвитку в Польщі. Рада міністрів ухвалює стратегічні та оперативні документи, які мають вирішальне значення для здійснення заходів розвитку регіонів (урядові стратегії та програми розвитку, оперативні програми). Органи місцевої влади відповідають за підготовку робочих документів і програм розвитку, які повинні враховувати напрями та пріоритети втручання на регіональному рівні [68].

Відповідно до Закону про засади політики розвитку, цілі регіональної політики Польщі з 2007 року визначаються у двох основних документах: Національна стратегія розвитку на 2007–2015 рр.; Національна стратегія згуртування. Зазначені документи включали детальні правила та процедури в різних вимірах реалізації регіональної політики.

Національна стратегія розвитку на 2007–2015 рр., ухвалена Радою міністрів 29 листопада 2006 р., стала основним стратегічним документом, який визначив цілі та пріоритети політики розвитку з урахуванням положень стратегічних документів ЄС. Національна стратегія розвитку визначила цілі та пріоритети політики розвитку на перспективу 2007–2015 років та умови, які мають сприяти цьому розвитку. Актуальність цього документу була зумовлена

тим, що хоча після 1989 р. відбулося багато позитивних змін, Польща все ще залишалася в групі найбідніших країн ЄС [62].

Основним завданням Національної стратегії розвитку на 2007–2015 рр. визначено діяльність, спрямовану на сприяння соціальній єдності. Досягнення цієї мети передбачалося через реалізацію шести пріоритетних напрямів: Пріоритет I. «Зростання конкурентоспроможності та інноваційності економіки»; Пріоритет II. «Поліпшення стану технічної та соціальної інфраструктури»; Пріоритет III. «Зростання зайнятості та підвищення її якості»; Пріоритет IV. «Побудова інтегрованої соціальної спільноти та її безпека»; Пріоритет V. «Розвиток сільських територій»; Пріоритет VI. «Регіональний розвиток та підвищення територіальної єдності» [69].

Порівнюючи зміни, які відбулися упродовж періоду 2004–2006 рр. та наступного програмного періоду 2007–2013 рр., слід зазначити, що це були переважно зміни в документах, які не відіграли значної ролі з точки зору політики згуртованості. Уряд замінив Національний план розвитку та Рамкову програму підтримки громад єдиним документом під назвою «Національна стратегічна базова основа на 2007–2013 роки: Національна стратегія згуртованості». Цей документ було розроблено згідно з керівними принципами ЄС, які визначили основні цілі політики згуртованості та з урахуванням соціально-економічних умов Польщі. Національна стратегія згуртованості визначила основні напрями фінансової підтримки за кошти, які виділялися з бюджету ЄС на період 2007–2013 рр. через Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд та Фонд згуртування.

Головною метою Національної стратегії згуртованості було створення умов для підвищення конкурентоспроможності економіки, яка базується на інноваціях і підприємстві, зростання зайнятості та підвищення згуртованості в соціальному, економічному та просторовому аспектах. Таким чином, ця мета поєднала підвищення конкурентоспроможності економіки з посиленням згуртованості. Передбачалося, що процес соціально-економічної згуртованості Польщі та польських регіонів у середньому в ЄС відбуватиметься через

структурні реформи та концентрацію коштів у цих сферах, які є критично важливими для економічного зростання та збільшення зайнятості. Успішна реалізація цілей, викладених у Національній стратегії згуртованості, безпосередньо залежала від формулювання та впровадження оперативних програм, які фінансувалися зі структурних фондів ЄС [70, с. 40-43].

Інструментами регіональної політики для досягнення цілей, визначених в Національній стратегії згуртованості, були: тематичні операційні програми (інфраструктура та довкілля; інноваційна економіка; людський капітал; розвиток Східної Польщі; технічна допомога); 16 регіональних операційних програм; Операційні програми Європейського територіального співробітництва. За винятком регіональних операційних програм, усіма програмами керували на національному рівні. Таким чином, кількість операційних програм була такою ж, як і у період 2004-2006 рр., а ІОПРР замінили 16 регіональних операційних програм. Крім цього, Операційна програма розвитку Східної Польщі мала регіональний характер і передбачала спеціальні заходи, які здійснювалися на рівні NUTS2 у найменш розвинених регіонах країни. Значна кількість пріоритетів інших операційних програм також мали регіональний характер. Розподіл коштів зі структурних фондів та Фонду згуртованості в системі цих програм став результатом діагностики соціально-економічної ситуації в країні та був спрямований на забезпечення їх економічного зростання. Цей розподіл є свідченням.

На основі укладених домовленостей було визначено розподіл фінансових ресурсів, наданих Польщі у сфері регіональної політики ЄС, що свідчить про істотну децентралізацію регіональної політики та управління фінансовими ресурсами. Розподіл цих коштів в рамках операційних програм у 2007-2013 рр. представлено в таблиці 2.1.

У 2009 році через недоліки у функціонуванні попередньої системи стратегічного управління було розроблено принципи впровадження нової системи. Для формування ефективного механізму забезпечення реалізації стратегічного програмування цілей розвитку держави уряд вирішив посилити

роль політики розвитку, яка буде визначати пріоритети усіх інших політик, у т. ч. галузевої та регіональної [71]. У 2009 р. було прийнято «План оптимізації стратегії розвитку», який пропонував скоротити кількість із 42 чинних на той час документів до дев'яти інтегрованих стратегій розвитку нового покоління [72]. Крім того, прийняття нових документів ЄС, таких як стратегія «Європа 2020», вплинуло на зміст національних стратегічних документів [73].

Таблиця 2.1

Розподіл фінансових ресурсів за операційними програмами
в Польщі в 2007-2013 рр.

Назва програми	Фінансування, млрд євро
Регіональні операційні програми (16)	16,6
Операційна програма «Інфраструктура та довкілля»	27,9
Операційна програма «Людський капітал»	9,7
Операційна програма «Інноваційна економіка»	8,3
Операційна програма «Розвиток Східної Польщі»	2,4
Операційна програма «Європейське економічне співробітництво»	0,6
Операційна програма «Технічна допомога»	0,5
Разом	66,0*

* Решту фінансових ресурсів було виділено для створення національного резерву результативності (2% від вартості асигнувань, тобто 1,3 млрд євро).

Джерело: [3]

У липні 2010 р. Рада Міністрів Польщі прийняла «Національну стратегію регіонального розвитку на 2010–2020 роки: регіони, міста та сільські території» (НСРР) - стратегічний документ, що стосується політики соціально-економічного розвитку країни на регіональному рівні. Ця стратегія визначила цілі регіональної політики для різних регіонів країни, визначила поділ країни на міські та сільські території та окреслила їхній зв'язок з іншими державними політиками з урахуванням особливостей територіального розвитку. НСРР також визначила порядок взаємодії центральних та регіональних органів

державної влади в процесі реалізації стратегічних цілей національного розвитку [74].

НСРР визначила три стратегічні цілі регіональної політики: (1) «Конкурентоспроможність - підтримка зростання конкурентоспроможності регіонів»; (2) «Згуртованість - розбудова територіальної єдності та запобігання посилення відсталості проблемних регіонів»; (3) «Ефективність - створення умов для ефективною, дієвою та партнерською реалізації територіально орієнтованих заходів розвитку». НСРР передбачає подальше посилення ролі регіонів у досягненні цілей розвитку країни, а отже, містить пропозиції щодо зміни ролі місцевої влади у цьому процесі та пропозиції щодо покращення участі інших державних структур. Регіональна політика розуміється ширше, ніж будь-коли раніше, як державне втручання, що реалізує цілі розвитку країни шляхом дій, спрямованих територіально, головним завданням яких є розробка та впровадження регіональної системи [74].

У січні 2013 р. було опубліковано «Національну стратегію розвитку до 2030 року», де стратегічною метою було визначено покращення якості життя населення, яке вимірюється зростанням ВВП на одного мешканця, підвищенням соціальної єдності та зменшенням територіальної нерівності. В цьому документі визначено три стратегічні напрями: (1) конкурентоспроможність та інноваційність (модернізація); (2) баланс потенціалу розвитку польських регіонів (дифузія); (3) дієвість державного управління [75]. Послідовно ухвалені та реалізовані комплексні стратегії розвитку замінили існуючі галузеві стратегії. Інтегровані стратегії спрямовані на інновації та ефективність економіки; розвиток транспорту; енергетична безпека та навколишнє середовище; регіональний розвиток; розвиток людського капіталу; розвиток соціального капіталу; сталий розвиток сільської місцевості, сільське господарство та рибальство; ефективний стан; і розвиток системи безпеки Польщі.

Крім національних стратегій розвитку, також були розроблені відповідні документи, які стосуються надрегіонального рівня. Трансрешіональні стратегії,

ухвалені в Польщі, були узгоджені з міжнародними, європейськими та національними змінами у регіональній політиці, яка спрямована на інтегровану підтримку різних територій. Однією з таких територій є макрорегіональна територія (рівень NUTS1), яка функціонує між регіональним і національним рівнями підтримки процесів розвитку. Отже, в Польщі поступово відбувся перехід від розуміння розвитку в межах адміністративного поділу країни до територіального розвитку на основі мобілізації потенціалу окремої території за її функціональними характеристиками [76].

У 2014 р. в Польщі було впроваджено чотири міжрегіональні стратегії, розроблені для чотирьох окремих макрорегіонів: (1) «Стратегія соціально-економічного розвитку Східної Польщі до 2020 року» (територія Люблінського, Підкарпатського, Підляського, Свентокшиського та Вармінсько-Мазурського воєводств); (2) «Стратегія розвитку Південної Польщі 2020» (територія Малопольського та Сілезького воєводств); (3) «Стратегія розвитку Західної Польщі 2020» (територія Нижньосілезького, Любуського, Опольського Великопольського та Західнопоморського воєводств); (4) «Стратегія розвитку Центральної Польщі на 2020 рік» (територія Мазовецького та Лодзьського воєводств). Національні операційні програми визначили потенційні сфери, в яких можлива реалізація трансрегіональних проектів. У 2014–2020 рр. були реалізовані такі програми: Операційна програма «Інфраструктура та довкілля» на 2014–2020 роки; Операційна програма «Розумний розвиток» 2014–2020; Операційна програма Цифрова Польща 2014–2020; Операційна програма «Розвиток освіти знань» 2014–2020; Операційна програма «Східна Польща 2014–2020».

На початку реформ у 1990-х роках регіональній політиці в Польщі приділялося не багато уваги, оскільки органи державної влади в основному концентрувалися на впровадженні заходів для покращення макроекономічної ситуації в країні. Проте реформування державної політики опосередковано вплинули й на умови регіонального розвитку. Процес європейської інтеграції Польщі та потреба інтеграції у структури ЄС зумовили реалізацію заходів,

спрямованих на адаптацію до вимог європейського законодавства щодо вирішення проблем регіональної політики в країні. Проте, спочатку основні цілі програмування регіональної політики визначалися на європейському рівні, що істотно впливало на зміст та основні напрями реалізації стратегії регіонального розвитку Польщі, а роль місцевих органів влади зводилася насамперед до виконавчих функцій. Водночас, завдяки «європеїзації» політики в Польщі вдалося впровадити принципи доброго врядування в державних органах влади, що допомогло покращити якість, ефективність і прозорість державного управління. Поступово регіональна політика в Польщі перетворюється на сферу діяльності регіонів, яка має здійснюватися зважено та ґрунтуватися на результатах аналізу соціально-економічного стану регіонів. У Польщі відбувається посилення ролі регіональних органів влади у плануванні програм розвитку та виборі окремих проектів відповідно до своїх стратегій розвитку, а також поглиблюється партнерство на регіональному та місцевому рівнях. При цьому важливою залишається підтримка структурних фондів ЄС, з яких регіональні органи влади отримують кошти для субсидування проектів, що потребує подальшої децентралізації процесу відбору та оцінки проектів регіонального розвитку.

2.3. Значення структурної допомоги ЄС для розвитку регіонів Польщі

Після вступу до Європейського Союзу в 2004 р. Польща була включена до політики соціальної та економічної згуртованості Співтовариства, яка спрямована на зменшення відмінностей у розвитку окремих держав-членів та регіонів. Приєднання Польщі до ЄС стало важливим фактором у відбудові економіки, прискоренні її розвитку та модернізації. Польща стала повноправним суб'єктом, який бере участь у реалізації політики згуртованості ЄС, користуючись структурними фондами.

На момент вступу всі польські регіони відповідали критеріям для отримання допомоги зі структурних фондів, а шість польських воєводств входили до переліку десяти регіонів із найнижчим ВВП у розрахунку на одного

мешканця порівняно із середнім показником ЄС у 2004 р. Відповідно, у фінансовій перспективі 2007–2013 рр. Польща була найбільшим отримувачем коштів, які ЄС виділив на регіональну політику. Подібна ситуація мала місце і в програмному періоді 2014–2020 рр. [77, с. 13.].

Загалом, після приєднання до ЄС у 2004 р. для Польщі виділялося найбільше коштів в межах фінансування політики згуртованості ЄС (близько 20% бюджету) серед новоприєднаних країн. У програмуванні Структурних фондів і Фонду згуртованості на 2004-2006 рр. Польща використала понад 12,8 млрд. євро до кінця 2008 р. Згідно з фінансовою перспективою на 2007-2013 роки, Польща отримала понад 63 млрд євро. Разом із національними коштами середньорічний рівень витрат на політику згуртованості становив приблизно 5% ВВП [78]. Згідно зі звітами Міністерства регіонального розвитку Польщі, у 2004-2008 рр. вплив політики згуртованості на соціально-економічне становище регіонів у Польщі був відносно невеликим, головним чином через дефіцит коштів та графік їх витрачання. З 2008 року вплив політики згуртованості на економічне зростання, інвестиційну активність і ринок праці в Польщі зріс [79]. Проте, найбільші ефекти спостерігалися лише у 2013-2015 рр. Темпи зростання ВВП за рахунок використання коштів ЄС у 2013 р. були на 0,8-1,1 п. п. вище, ніж за відсутності цих коштів [80].

Оцінюючи макроекономічне значення політики згуртованості, слід також пам'ятати, що вона реалізується в період динамічних економічних змін. Це означає, що цілі, сформульовані на етапі програмування, поступово застарівають, але також і те, що відносна економічна значущість потоку європейських коштів з часом зменшується. Сукупне економічне зростання в Польщі в 2007-2016 роках становило понад 20%, що означає, що 1 євро (з урахуванням впливу інфляції), витрачений у 2007 році, мав потенційно більш ніж на 20% більший вплив на макроекономічні показники, ніж та сама кількість 8-9 років тому. У аналізованому періоді зростання ВВП у Польщі було значно вищим, ніж у середньому в країнах ЄС. Середньорічні темпи зростання в Польщі в 2004-2016 роках становили 3,9%, а в країнах ЄС-28 – лише 1,2% [78].

Станом на кінець 2019 р. загальна вартість структурних фондів і Фонду згуртованості, використаних у Польщі, становила приблизно 467,7 млрд злотих, а середньорічне значення виплат за політикою згуртованості по відношенню до номінального ВВП за період 2004-2019 рр. становило 1,8% (рис. 2.1). Упродовж досліджуваного періоду найбільша підтримка ЄС була спрямована на проекти, пов'язані з розвитком базової інфраструктури (транспортної інфраструктури, енергетики, захисту довкілля, соціальної інфраструктури). У більшості воєводств видатки на цю категорію становили приблизно 60% загальних коштів. Решту коштів було спрямовано на розвиток людських ресурсів і, дещо меншою мірою, на пряму підтримку виробничого сектору.

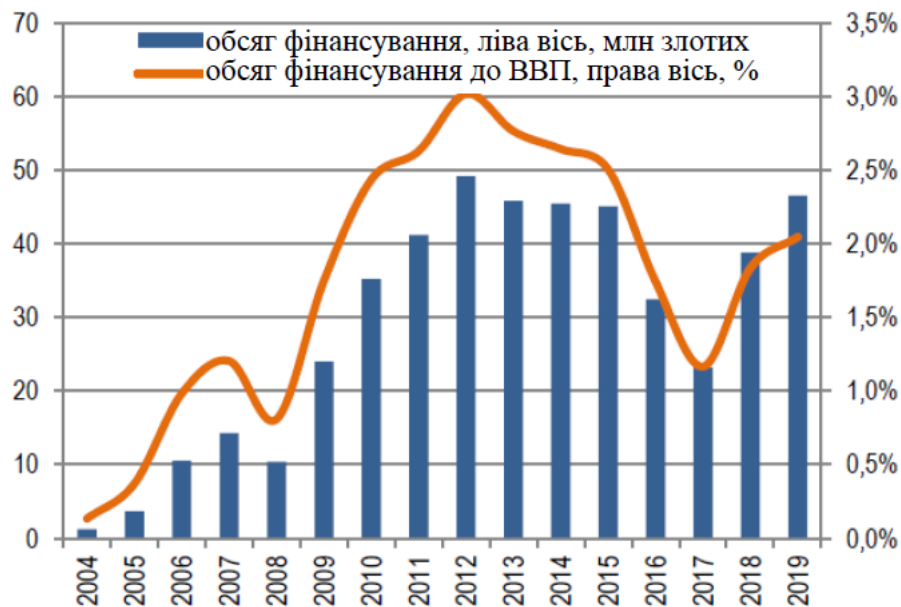


Рис. 2.1. Підтримка політики згуртованості (кошти ЄС) у Польщі у 2004-2019 рр.

Джерело: побудовано автором за [81]

У 2004-2019 рр. найвищий обсяг фінансування з фондів ЄС отримали такі воєводства: Мазовецьке (75,8 млрд злотих), Силезьке (майже 45,2 млрд злотих), Дольношльонське (36,2 млрд злотих) і Малопольське (34,4 млрд злотих). Найнижчий рівень виплат зафіксовано в Опольському (10,9 млрд злотих) і Любуському (12,5 млрд злотих) воєводствах. Найвищий рівень виплат коштів згідно політики згуртування на одного мешканця у 2004-2019 рр. спостерігався у Вармінсько-Мазурському воєводстві (17,6 тис. злотих) та Підкарпатському

воєводстві (14,8 тис. злотих), а найнижчий - у Великопольському воєводстві (9,5 тис. злотих), а також Куявсько-Поморському, Сілезькому та Малопольському воєводствах (у кожному трохи більше 10 тис. злотих). За співвідношенням коштів до ВВП у 2019 р. лідерами були Люблінське (4,6%) та Підляське (4,1%) воєводства. У середньому за 2004-2019 рр. найкращий результат серед усіх воєводств мали Вармінсько-Мазурське (3,5%) та Підляське (3,0%) воєводства.

Структура підтримки була подібною в регіонах: в усіх воєводствах домінували витрати на базову інфраструктуру, частка яких коливалася від менше ніж 55% у Свентокшиському воєводстві до 68% у Вармінсько-Мазурському воєводстві. Частка витрат на розвиток людських ресурсів коливалася від менш ніж 17% у Мазовецькому воєводстві до 29% у Свентокшиському воєводстві, тоді як частка витрат на пряму підтримку підприємницького сектору коливалася від 12% у Вармінсько-Мазурському воєводстві до 20% у Підляському воєводстві.

Підтримка соціальної інфраструктури (табл. 2.2) була реалізована в 9924 проектах загальною вартістю 43 мільярди злотих (дані стосуються договорів, укладених станом на 30 жовтня 2022 року). Вони були співфінансовані на суму 29 мільярдів злотих, що становить 82% від вартості прийнятних витрат. Більша частина фінансування (27,2 млрд злотих) надійшла з фондів ЄС. Вартість проектів у кожному з п'яти виділених компонентів соціальної інфраструктури була подібною. Проекти з найменшою сумарною вартістю були зафіксовані у сфері культури (6 млрд злотих), за нею йдуть соціальна допомога та інтеграція та догляд за дітьми (6,7 млрд злотих), а також освіта та навчання (7,1 млрд злотих). Значно більше коштів було виділено на туризм, відпочинок і спорт (9,8 млрд злотих), тоді як найбільше (13,2 млрд злотих) було виділено на охорону здоров'я (частково через боротьбу з пандемією COVID-19).

Переважає більшість проаналізованих проектів (91% їх кількості та 81% вартості) були підтримані в межах Регіональних операційних програм. Значно менше, тобто 8% від загальної кількості та 18% від загальної вартості проектів,

було дофінансовано з коштів Оперативної програми «Інфраструктура та довкілля». Лише 1% від загальної кількості та вартості проектів підтримки соціальної інфраструктури було виділено на три програми Європейського територіального співробітництва (EWT). Серед трьох програм EWT найбільшу кількість проектів фінансувала Interreg Польща-Словаччина. На кожну з 16 регіональних операційних програм припадало від майже 3% до понад 9% від загальної кількості проектів (найбільше в Сілезькому та Куявсько-Поморському воєводствах). У загальній вартості проектів частка окремих Регіональних операційних програм становила від 2,3% до 9,6% (найбільша вартість проектів була профінансована в Малопольському воєводстві).

Таблиця 2.2

Проекти підтримки соціальної інфраструктури у 2014-2020 рр.

Характеристика проектів	Кількість проектів	Частка в загальній кількості, %	Вартість проектів, млн злотих	Частка в загальній вартості, %
За інструментами підтримки				
Оперативна програма «Інфраструктура та довкілля»	766	7,7	7653	17,8
Програми європейського територіального співробітництва	100	1,0	394	0,9
Регіональні операційні програми	9058	91,3	34911	81,3
За складовою соціальної інфраструктури				
Освіта	3428	34,5	7122	16,4
Культура	703	7,1	6036	14,0
Охорона здоров'я	1446	14,6	13236	30,5
Соціальна допомога та інтеграція, догляд за дітьми	2756	27,8	6748	15,6
Туризм, відпочинок, спорт	1591	16,0	9817	23,5
Разом	9924	100	42959	100

Джерело: складено за [82]

Відносно високе економічне зростання, зафіксоване в Польщі в період 2004-2019 років (середньорічне зростання 4,0% порівняно з 1,4% в ЄС-28), було здебільшого результатом використання коштів ЄС [81]. Під час економічної кризи європейські фонди виступили амортизатором для пом'якшення наслідків зовнішніх шоків і допомогли реалізувати національну політику стабілізації державних фінансів.

Упродовж аналізованого періоду вплив політики згуртованості на економічний розвиток був позитивним. Приблизно 7,9% середньорічного зростання було результатом проектів, співфінансованих фондами ЄС [81]. Стимулюючи інвестиційний попит, кошти ЄС впливали на зростання наявного доходу та споживчого попиту, сприяючи зростанню ВВП. Значний внесок у зростання реального ВВП мали надходження коштів ЄС (рис. 2.2).

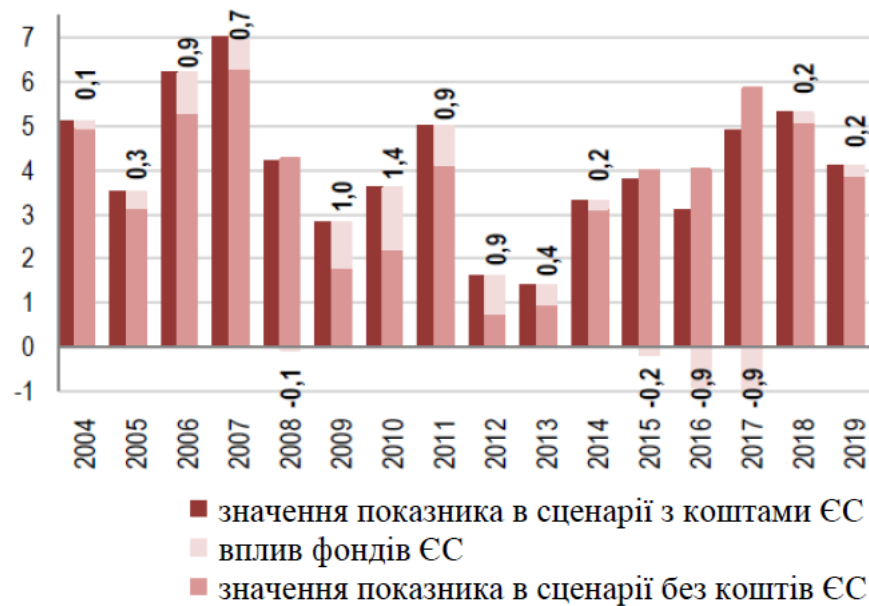


Рис. 2.2. Вплив політики згуртованості на темпи зростання ВВП у Польщі у 2004-2019 рр.

Джерело: побудовано за [81]

Наявність позитивного впливу коштів ЄС на рівень економічної активності в Польщі пов'язаний з двома основними каналами впливу коштів ЄС на економіку: попиту та пропозиції. Вплив коштів через канал попиту пов'язаний з масштабом надходження коштів у відповідні програмні періоди. Надходження коштів збільшувало сукупний попит в економіці за рахунок стимулювання інвестицій (як державних, так і приватних), а також прямої підтримки інвестицій бізнесу. Водночас підвищення інвестиційної активності держави та підприємств формувало додатковий попит на робочу силу. Збільшення рівня зайнятості та заробітної плати сприяло зростанню доходів населення та позитивно вплинуло на величину споживчого попиту. Для

виникнення ефекту попиту необхідне постійне надходження європейських коштів, оскільки припинення фінансування через завершення програмного періоду призводить до зникнення цього ефекту. Прикладом такого впливу є 2015-2017 роки (див. рис. 2.2).

Крім збільшення сукупного попиту, використання європейських коштів позитивно вплинуло на ВВП через канал пропозиції. Отримані кошти сприяли збільшенню виробничого потенціалу економіки шляхом прискорення накопичення приватного капіталу на підприємствах (завдяки субсидіям і позикам на інвестиції), збільшення ресурсів державного капіталу (у формі розвитку базової інфраструктури) та покращення якості людського капіталу. Це забезпечило поступове зростання продуктивності праці та підвищення виробничих можливостей економіки загалом. На відміну від ефектів попиту, ефекти пропозиції проявляються через більш тривалий період часу за умови систематичного надходження європейських коштів. У той же час вплив пропозиції є довготривалішим, ніж вплив через попит.

У 2016-2017 рр. спостерігалось помітне зменшення впливу коштів ЄС на рівень ВВП, що стало наслідком завершення використання коштів фінансової перспективи 2007-2013 рр. та все ще невеликого масштабу реалізації проектів з програмного періоду 2014-2020 рр. У 2018 році було відзначено позитивний вплив фондів ЄС на польську економіку, пов'язаний із збільшенням використання коштів з перспективи 2014-2020 рр.

Кошти, які підтримують польську економіку в рамках політики згуртованості, сприяють активізації реальних процесів економічної конвергенції між Польщею та ЄС, досягаючи однієї з головних цілей цієї політики. Польща наближається до середнього рівня розвитку в ЄС завдяки більш динамічному економічному зростанню, пов'язаного зі збільшенням фізичного та людського капіталу та технологічним прогресом, який, у свою чергу, впливає на підвищення продуктивності праці. У 2004-2019 рр. розрив між Польщею та ЄС-28, виміряна ВВП на одного мешканця (за ПКС), скоротилася на 22,3 відсоткових пункти (в. п.), з яких 15,5% було результатом

реалізації політики згуртованості [81]. Співвідношення польського ВВП на душу населення (у ПКС) до середнього по ЄС-28 зросло з 50,1% у 2004 р. до 72,4% у 2019 р. Фонди ЄС збільшили цей показник на 3,5 в. п., тобто, без цих коштів ВВП на одного мешканця (у ПКС) становив би 68,9% середнього показника по ЄС у 2019 р. [Там же].

Реалізація політики згуртованості сприяє не лише зменшенню розриву між Польщею та середнім рівнем соціально-економічного розвитку країн ЄС-28, а й обмежує внутрішню диференціацію. Розрив у рівні економічного розвитку між польськими регіонами та середнім рівнем ЄС-28 поступово зменшується, а використання коштів ЄС сприяє наближенню польських регіонів до середнього рівня розвитку ЄС-28, хоча процес зближення в територіальному вимірі відбувається нерівномірно.

У 2018 р. ВВП на одного мешканця (за ПКС) не перевищував 50% від середнього по ЄС лише у двох регіонах східної Польщі: Люблінському (47%) та Вармінсько-Мазурському (48%), для яких характерними були відносно повільні темпи скорочення відставання. Водночас у цих регіонах вплив політики згуртованості був дуже сильним: від 25% розриву, ліквідованого в Люблінському воєводстві, до 42% у Вармінсько-Мазурському воєводстві було результатом реалізації проектів, співфінансованих за кошти ЄС. Найшвидше наближалися до середнього показника по ЄС найбагатші воєводства: Мазовецьке (35 в. п.), Дольношльонське (26 в. п.) і Великопольське (22 в. п.). У цих регіонах приблизно 8%-12% розриву вдалося подолати завдяки інвестиціям, співфінансованим із фондів ЄС [81].

Темпи конвергенції залежать головним чином від темпів економічного зростання регіонів. Динаміка розвитку воєводств істотно відрізняється. У період 2004-2019 рр. у найбагатших воєводствах (Мазовецькому, Поморському, Великопольському, Малопольському та Сілезькому) було зафіксовано середньорічний приріст понад 4%. У цих регіонах політика згуртованості прискорила зростання ВВП на 5,8%–8,2%. У менш розвинутих воєводствах, із низькою динамікою зростання, спостерігався більший вплив політики

згуртованості на цей показник: у Вармінсько-Мазурському воєводстві 28,8%, а в Люблінському воєводстві 20,8% середньорічного зростання ВВП було результатом інвестицій, співфінансованих з фондів ЄС [81].

Кошти, які перерозподіляються в межах політики згуртованості, дозволяють частково зупинити процес регіональної диференціації. Це пояснюється їхнім сильнішим впливом у бідніших воєводствах, ніж у краще розвинених воєводствах, а також тим, що в ці регіони спрямовуються найбільші асигнування на душу населення. Хоча найбільшим визначальним фактором масштабу впливу політики згуртованості на розвиток є обсяг фінансування, важливими чинниками також вважаємо ефективність використання внутрішнього потенціалу регіонів і ступінь відповідності тематичної структури виділених коштів до структури регіональних потреб у додатковому фінансуванні.

Отже, упродовж 2004-2019 рр. вплив європейської політики згуртованості на соціально-економічний розвиток Польщі був однозначно позитивним. Європейські кошти істотно впливали на економічне зростання, інвестиційну активність і ринок праці в Польщі. Фонди ЄС сприяли активізації внутрішніх інвестицій та ефективному використанню потенціалу, на якому базується польська економіка. Результати проведеного дослідження свідчать, що кошти ЄС пришвидшили зростання ВВП Польщі та процес її економічної конвергенції з країнами ЄС. Позитивний ефект європейської політики згуртованості проявляється у збільшенні кількості робочих місць, підвищенні рівня кваліфікації працівників та їх кращій адаптації до змін на ринку праці. Реалізація політики згуртованості сприяла не лише зменшенню розриву між Польщею та середнім рівнем соціально-економічного розвитку країн ЄС, а й обмеженню процесів внутрішньої диференціації. З моменту вступу Польщі до Співтовариства розрив за рівнем економічного розвитку, який відокремлює польські регіони від середнього рівня в ЄС, поступово зменшується.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДОСВІДУ ПОЛЬЩІ У ФОРМУВАННІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

3.1. Регіональна політика України та ступінь її відповідності європейській політиці згуртування

Просування України на шляху європейської інтеграції потребує здійснення докорінних змін в державній політиці та визначення напрямів стратегічного розвитку на національному та регіональному рівнях з урахуванням європейських політичних норм і стандартів організації суспільних відносин. Розробка та впровадження ефективної політики регіонального розвитку в Україні значною мірою визначається відповідністю правових відносин європейським вимогам та принципам спільних політик ЄС в різних сферах. При цьому необхідно забезпечувати дотримання демократії та адаптаційну спроможність регіональної системи для ефективного застосування інституційних інструментів управління розвитком регіону.

В Україні основним інструментом реалізації державної політики в регіонах є Стратегії регіонального розвитку, правову основу яких сформували положення Закону України «Про засади державної регіональної політики» і Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки стратегій і планів регіонального розвитку та заходів, що вживаються для їх реалізації». Стратегія регіонального розвитку є середньостроковим документом, в якому визначено цілі, завдання та заходи для їх досягнення упродовж шести років, що зазвичай поділяються на два етапи і забезпечуються відповідними стратегічними планами дій.

Порівнюючи «Державну стратегію регіонального розвитку до 2020 року» та «Державну стратегію регіонального розвитку на період 2021–2027 років», зазначимо, що підвищення конкурентоспроможності регіонів залишається актуальною ціллю й у новому стратегічному періоді (табл. 3.1). Водночас, звернемо увагу на деякі відмінності сформульованих двох інших стратегічних цілей у новій стратегії від цілей попереднього документу. Так, ціль, що стосується територіальної інтеграції та просторового розвитку, у новій стратегії

набула більш деталізованого характеру з визначенням пріоритетних сфер згуртування регіонів. Ціль, що спрямована на забезпечення «ефективного державного управління регіональним розвитком» стала більш всеохоплюючою і зосереджена на «ефективному багаторівневому врядуванні», що зумовлено посиленням ролі місцевих органів влади та місцевих громад у забезпеченні розвитку регіонів.

Таблиця 3.1

Порівняння цілей Державних стратегій регіонального розвитку України та Політики згуртованості ЄС

Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року	Державна стратегія регіонального розвитку на період 2021–2027 рр.	Політика згуртованості ЄС
<p>1) підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;</p> <p>2) територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток;</p> <p>3) ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку</p>	<p>1) формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпечовому та просторовому вимірах;</p> <p>2) підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;</p> <p>3) розбудова ефективного багаторівневого врядування</p>	<p>1) більш конкурентоспроможна та розумна Європа завдяки інноваціям та цифровізації;</p> <p>2) більш екологічна Європа - перехід від економіки з низьким рівнем викидів CO₂ до економіки з нульовими викидами;</p> <p>3) більш пов'язана Європа завдяки збільшенню мобільності;</p> <p>4) Європа з сильнішим соціальним виміром і більш інклюзивним характером;</p> <p>5) Європа ближча до своїх громадян через підтримку стратегій розвитку на місцях та стійкий міський розвиток</p>

Джерело: складено автором за [83-85]

Порівняння цілей українських стратегій регіонального розвитку та цілей політики згуртованості ЄС дозволяє зробити висновок про певну їх відмінність. Насамперед зазначимо, що лаконічне формулювання цілей стратегічних документів щодо регіонального розвитку не дозволяє повністю розкрити їх зміст, тоді як цілі європейської політики згуртованості сформульовані коротко і

чітко визначають сутність необхідних дій. Наприклад, у політиці згуртованості ціль 1 чітко окреслює інноваційну діяльність та цифровізацію як основні завдання для досягнення конкурентоспроможності країн ЄС. Натомість, у стратегії регіонального розвитку ціль 2 просто декларує необхідність підвищення конкурентоспроможності регіонів, не вказуючи при цьому основи досягнення цієї цілі.

Крім цього, серед завдань для досягнення вищого рівня конкурентоспроможності у Стратегії основні акценти зроблено на розвитку транспортної та енергетичної інфраструктури, просторовому розвитку громад, залученні інвестицій та створенні робочих місць, туристичній привабливості. Проте, інноваційний розвиток та створення інновацій як основа конкурентоспроможності регіональної економіки не згадуються. Серед основних завдань передбачено лише підтримку інноваційних проектів у промисловості та розвиток інноваційної інфраструктури у вигляді науково-технічних парків та осередків розвитку цифрових технологій.

Регіональна політика ЄС базується на принципах, які були сформульовані для реалізації першого програмного періоду (1988-1993 рр.) і коригувалися з кожним наступним програмним періодом. Принципи європейської регіональної політики сформувалися в процесі еволюції політики згуртування ЄС і стосуються переважно основних засад програмування та виділення фінансових ресурсів для реалізації проектів розвитку в регіонах та місцевих громадах. Це і відрізняє принципи європейської регіональної політики від принципів регіональної політики в Україні. Попри те, що назви більшості принципів співпадають як в Україні, так і в ЄС, їх сутність, сформульована у відповідних документах, відрізняється (рис. 3.1), що й впливає на різну ефективність регіональної політики в Україні та країнах ЄС. Ідентичними в Україні та в ЄС можна вважати лише принципи відповідності законодавчим нормам, партнерства (співробітництва) та субсидіарності, а інші принципи, на нашу думку, є умовно відповідними. Наприклад, принцип координації в європейській регіональній політиці означає, що Європейська Комісія та держави-члени,

відповідно до своїх повноважень, зобов'язані забезпечити координацію допомоги від структурних фондів, Європейського інвестиційного банку та інших фінансових інструментів. В Україні принцип координації полягає у забезпеченні взаємозв'язку між стратегічними документами на державному, регіональному та місцевому рівнях, а фінансові інструменти не беруться до уваги.

Принцип спадкоємності української регіональної політики передбачає використання позитивного досвіду, отриманого в попередні періоди програмування, а тому ми розглядаємо його як умовно відповідний принципу програмування в регіональній політиці ЄС, який спрямований на забезпечення реалізації багаторічних програм і довгострокового фінансового планування (рис. 3.1). Принцип згуртованості в Україні також не повністю відповідає принципу узгодженості в ЄС, оскільки перший акцентує увагу на поєднанні цілей просторового, економічного, соціального розвитку та відповідних політичних рішень для їх реалізації, а другий – відповідність виділених коштів зі структурних фондів цілям і стратегічним пріоритетам ЄС.

Регіональна політика в Україні має дещо більшу кількість принципів, які не відображені на рис. 3.1, оскільки принципи сталого розвитку, відкритості інформації, інклюзивності та об'єктивності не виокремлюються в європейській політиці згуртування. Проблеми сталого розвитку, доступу до інформації (цифровізація), інклюзивності враховуються при формулюванні стратегічних цілей регіонального розвитку, а об'єктивність – є основою програмування стратегічного розвитку. Водночас, серед принципів регіональної політики України відсутні принципи концентрації та додатковості, які стосуються забезпечення ефективності і справедливості розподілу фінансових ресурсів через структурні фонди ЄС. Відсутність цих принципів у регіональній політиці України зумовлена нерозробленістю дієвих фінансових інструментів, які б забезпечували реальну державну підтримку реалізації проектів в регіонах.

Так, в європейській регіональній політиці принцип концентрації передбачає розподіл ресурсів переважно для найбільш бідніших регіонів і країн, а

також зосередження фінансування на окремих видах економічної діяльності. Сутність принципу додатковості полягає у тому, що ресурси зі структурних фондів не повинні використовуватися для заміни коштів, які країни-члени виділили б самі без цієї підтримки. Тому кожна держава-член ЄС повинна додати свій власний внесок до фінансованих заходів, хоча точна сума може змінюватися залежно від рівня розвитку відповідного регіону чи країни та типу заходу, який буде фінансуватися. Також цей принцип пов'язаний з принципом компліментарності, який означає, що Фонди надають допомогу, яка доповнює національну допомогу, у тому числі на регіональному та місцевому рівнях, відповідно до пріоритетів Співтовариства.



Рис. 3.1. Порівняння принципів регіонального розвитку в Україні та ЄС

Джерело: складено автором за [86; 87]

Як показали результати порівняльного аналізу принципів регіональної політики України та ЄС, основна невідповідність української політики європейським стандартам полягає у відсутності фінансової складової при

формулюванні змістовної частини більшості принципів. В європейській політиці фінансові аспекти в різній мірі відображені у більшості принципів (додатковість, концентрація, координація, узгодженість, програмування), оскільки достатній обсяг фінансування становить основу ефективного впровадження регіональних проектів розвитку як основи покращення соціально-економічного розвитку регіонів та пришвидшення економічного зростання ЄС загалом. У більшості вітчизняних регіонів відсутні достатні ресурси для фінансування проектів розвитку, тому впровадження принципів концентрації та додатковості в практику державного управління за допомогою відповідних фінансових інструментів є надзвичайно актуальним завданням.

Просування України на шляху до вступу в ЄС залежить від швидкості та якості проведення в середині країни соціально-економічних та політичних змін відповідно до вимог Спільного доробку ЄС. У зв'язку з цим, удосконалення регіональної політики, як важливої складової державної політики, повинно відбуватися відповідно до політики згуртованості ЄС, що забезпечить інституційну адаптацію України до європейського законодавства.

Європейська регіональна політика за останні десять років зазнала істотних змін в частині пріоритетів та розподілу фінансових ресурсів зі структурних фондів між стратегічними цілями. Основні зміни стосувалися зменшення обсягу фінансування на програмні заходи для скорочення регіональних відмінностей, натомість основна увага зосереджується на проектах, спрямованих на зміцнення конкурентоспроможності регіонів на основі поглиблення міжрегіонального співробітництва відповідно до політики згуртування. При розподілі бюджетного фінансування між регіональними програмами перевага надається проектам, заходи яких забезпечують створення стимулів для реалізації місцевих підприємницьких ініціатив і розвитку регіону на основі максимального використання ендogenous потенціалу [88, с. 10]. Така тенденція повинна враховуватися і при розробці стратегічних і програмних документів на державному і регіональному рівнях, що забезпечить їх відповідність вимогам законодавства ЄС і позитивно вплине на процес

євроінтеграції України. В умовах обмеженості бюджетного фінансування та нестачі інвестиційних ресурсів особливо важливим є процес інституціоналізації регіонального розвитку, оскільки прогрес в цьому напрямку дозволить поглибити співпрацю з європейськими структурними фондами і залучати кошти для дофінансування проектів регіонального розвитку.

Незважаючи на велику кількість правок, внесених в законодавчі та стратегічні документи, які стосуються регулювання питань регіонального розвитку, на даний час не відбулися істотні зміни в регіональній політиці України, які б наблизили її до політики згуртування ЄС. Про це свідчить Звіт Європейської комісії про готовність України до вступу в ЄС, згідно якого станом на лютий 2023 р. відповідність регіональної політики України стандартам ЄС була оцінена в 2 бали з 5 можливих [89]. Удосконалення регіональної політики в Україні має відбуватися в частині: створення нормативно-правового забезпечення для надання підтримки територій з низьким рівнем розвитку, які не спроможні самостійно впоратися з наявними проблемами; забезпечення дієвого інструменту для розподілу бюджетних коштів між регіонами для реалізації проектів розвитку; формування стійкої інституційної структури для забезпечення ефективної координації та взаємодії між органами влади на всіх рівнях ієрархії управління; забезпечення реальної адміністративної спроможності місцевих органів влади щодо залучення та управління використанням коштів зі структурних фондів ЄС; узгодження державних стратегічних документів з програмами розвитку регіонів та місцевих громад; забезпечення органами місцевого самоврядування дієвої процедури контролю за використанням фінансових ресурсів в межах програм регіонального розвитку (табл. 3.2).

Низька оцінка Європейською комісією регіональної політики України свідчить про необхідність проведення відповідних заходів з адаптації законодавчих та стратегічних документів в цій сфері вимогам *Acquis Communautaire*. Першочерговими діями мають стати заходи, спрямовані на формування належного інституційного середовища для реалізації регіональної

політики в Україні. Насамперед, йдеться про удосконалення положень Державної стратегії регіонального розвитку, які стосуються реалізації регіональних проектів, визначенням джерел їх фінансування та інструментів розподілу бюджетних коштів, що дозволить залучати фінанси в рамках програм допомоги ЄС. Також важливим є забезпечення органами місцевого самоврядування належного контролю за фінансовими видатками на реалізацію регіональних проектів і програм. В умовах воєнного стану та з перспективи повоєнної відбудови регіонів ці положення набувають особливого значення, оскільки без залучення допомоги від фондів ЄС вітчизняні регіони, особливо на сході країни, не зможуть самостійно впоратися з відновленням інфраструктури, житла, промислових об'єктів.

Таблиця 3.2

Напрями забезпечення відповідності регіональної політики України
політиці згуртування ЄС

Складова політики	Недоліки політики	Заходи щодо усунення недоліків
1. Нормативно-правове забезпечення	Відсутність правової бази для підтримки проблемних регіонів та територій	Ухвалення закону про підтримку сільських територій, віддалених та малонаселених територій, індустріалізованих зон
2. Фінансування регіональних проектів	Відсутність фонду, що забезпечує дофінансування проектів	Удосконалити структуру Державного фонду регіонального розвитку в частині повноважень щодо розподілу бюджетних коштів
3. Інституційна структура	Недостатня координація між органами державної, регіональної та місцевої влади	Підвищення ефективності координації для забезпечення можливості управління структурними фондами ЄС
4. Адміністративна спроможність	Місцеві органи влади не мають достатньої спроможності управляти коштами регіональних фондів ЄС	Підготовка кадрів в органах місцевого самоврядування, котрі підвищать свою організаційну спроможність
5. Координація дій органів влади	Неузгодженість дій центральних, регіональних та місцевих органів влади	Синхронізація державних програмних документів з регіональними та місцевими програмами
6. Фінансовий моніторинг	Відсутність попереднього контролю за використанням коштів	Впровадження контрольних процедур органами місцевого самоврядування – як регіональними, так і місцевими

Джерело: складено автором за [90; 91]

Підсумовуючи, зазначимо, що на сучасному етапі регіональна політика України характеризується невідповідністю вимогам ЄС та має низку недоліків, які необхідно усунути для забезпечення євроінтеграції нашої країни. Попри наявність законодавчих та стратегічних документів щодо регіонального розвитку інституційне середовище залишається фрагментарним і незавершеним, оскільки відсутня координація між центральними, регіональними та місцевими органами влади в питаннях визначення цілей, пріоритетів та бюджетного фінансування регіонального розвитку. Процес децентралізації в Україні дещо сповільнився, оскільки в умовах війни пріоритетними є завдання з посилення безпеки та забезпечення суверенітету держави, а тому удосконалення регіональної політики повинно відбуватися ще й з урахуванням воєнного стану. З огляду на це, необхідно посилювати адміністративну спроможність органів влади на всіх рівнях, їхню здатність до розробки довгострокових стратегічних документів згідно з періодами програмування політики згуртованості ЄС, залучення і розподілу фінансових ресурсів для реалізації регіональних проектів та забезпечення дієвого фінансового моніторингу проектів і програм.

3.2. Удосконалення регіональної політики України з урахуванням досвіду Польщі

Наявність істотних проблем регіонального розвитку та погіршення соціально-економічних показників в регіонах свідчать про необхідність застосування комплексної регіональної політики, яка б забезпечила відновлення регіонів після завершення війни та сприяла інтеграції України до ЄС. Ефективна регіональна політика, яка була реалізована в Польщі у передвступному періоді та у перші роки після приєднання до ЄС, сприяла європейській інтеграції країни та зменшенню регіональних диспропорцій. Тому Україна має спиратися на міжнародний досвід, зокрема досвід Польщі, яка продовжує активно працювати над розбудовою громадянського суспільства, децентралізацією управління та підвищенням ролі місцевого самоврядування.

За роки реформ у Польщі відбулися значні інституційні та економічні зміни, які є результатом реалізації послідовної політики та готовності суспільства до трансформацій в багатьох сферах життєдіяльності. Україна повинна спиратися на ці моделі – не копіювати, а адаптувати реформи до українських реалій.

Звернемо увагу, що регіональна політика держави формується з урахуванням динаміки соціально-економічного розвитку та національних пріоритетів, а на регіональному рівні при розробці програм регіонального розвитку місцеві органи влади беруть до уваги наявний потенціал регіону, територіальні та соціокультурні особливості, специфіку локальних проблем, рівень децентралізації державного управління та обсяг повноважень органів місцевого врядування. Слід пам'ятати, що Польща та Україна – це «дві постсоціалістичні країни, які мали майже однакові стартові позиції на початку трансформаційних змін, дуже подібні економічні структури, схожу складну геополітичну ситуацію та поляризовану політичну систему» [92]. Проте, вже понад 20 років в Польщі та в Україні соціально-економічний розвиток регіонів забезпечується різними інституційними інструментами, які визначаються і реалізуються в межах державної політики регіонального розвитку, яка в Польщі відповідає політиці згуртування ЄС, а в Україні перебуває в стані тривалого реформування.

Реформування регіональної політики в Польщі відбувалося відповідно до стратегічних цілей національного розвитку, які були сформульовані наступним чином: необхідність запровадження децентралізації, розвиток громадянського суспільства, обмеження впливу держави на місцеві справи (особливо у фінансах); створення нової моделі регіонального управління, що відповідає вимогам ЄС. Польща продемонструвала раціональний підхід до розподілу повноважень і компетенції між органами влади на локальному, регіональному та державному рівнях. В результаті інституційних трансформацій відбулося істотне переформатування взаємозв'язків та перерозподіл повноважень відповідно до політики згуртування ЄС, що сприяло створенню нової моделі державного управління, орієнтованої на забезпечення інтересів громад і

розвиток інститутів місцевого управління та громадянського суспільства, які мають можливість контролювати органи державної влади. Польський досвід показує, що в сучасній Європі неможливо створити ефективне управління без децентралізації. Це означає, що загалом основні засади проведення ефективних адміністративних реформ і модернізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи будуть майже ідентичними з огляду на подібні історичні аспекти їх розвитку упродовж ХХ століття.

Крім загроз безпеці, територіальній цілісності та суверенітету внаслідок повномасштабної війни, у даний час ключове значення для регіонального розвитку в Україні мають такі загрози: загострення регіональних відмінностей та політичного регіоналізму, порушення ефективної взаємодії на рівнях «центр-регіони» та «регіон-регіон»; наявність регіональної асиметрії в проектах державного бюджету, недосконалість управління на регіональному та місцевому рівнях. Результатом такої політики є диспропорції регіонального розвитку та посилення дезінтеграційних процесів у країні. В українських умовах особливо важливо продовжувати зусилля в напрямку адміністративно-територіальної реформи, відмовившись від надмірної централізації та своєрідного двовладдя на регіональному рівні. Уникнути подальших проблем можна лише шляхом побудови прозорої системи управління, в якій регіонам будуть створені всі умови, в тому числі й фінансові, для самоорганізації та саморозвитку.

Основою регіональної політики України в сучасних економічних умовах та бюджетних обмеженнях має бути поєднання окремих принципів і норм, взятих із досвіду країн ЄС, та їх імплементація у власний сценарій розвитку. Тому, особливо спираючись на досвід Польщі, необхідно розробити ті принципи, які будуть покладені в основу регіональної політики та передбачатимуть удосконалення інструментів і заходів для підтримки розвитку регіонів України.

Результати аналізу практики реалізації регіональної політики в Україні та Польщі дозволяють визначити певні закономірності її впливу на розвиток

політичної системи. По-перше, регіональна політика повинна мати міцну правову основу. Якщо ми поглянемо на польську правову систему та зміст стратегічних документів регіонального розвитку, то побачимо ситуацію, в якій немає чіткого та послідовного визначення регіональної політики. Проте базові нормативні акти чітко визначають інституційну структуру цієї політики, повноваження органів влади центрального та регіонального рівнів, інструменти для її реалізації та способи отримання і використання коштів європейських структурних фондів.

Натомість, в Україні спостерігається низька ефективність впровадження та істотна тривалість процедури розробки та імплементації нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення та прискорення національного регіонального розвитку. Хоча певний прогрес у сприянні регіонального розвитку відбувся після впровадження «Концепції реформування органів місцевого самоврядування» та ухвалення закону «Про засади державної регіональної політики», що дозволило створити необхідні умови для динамічного та сталого розвитку українських регіонів, усунути базові диспропорції та повернутися до ідеї реального самоврядування. Водночас, розподіл повноважень між місцевими та державними органами влади в Україні, який закріплений на законодавчому рівні, досі залишається нечітким та не забезпечує ефективної реалізації регіональної політики. Діяльність місцевих органів влади не має належного рівня автономії та характеризується істотною політизованістю, що утруднює реалізацію стратегій регіонального розвитку через відсутність необхідних фінансових повноважень.

З огляду на викладене вище, в Україні доцільно використати досвід Польщі і поєднати заходи децентралізації і регіоналізму з принципами унітарного устрою держави. Зокрема, у Польщі органи місцевого врядування мають повноваження визначати цілі регіонального розвитку, фінансові ресурси для їх реалізації та несуть відповідальність за отримання цільових результатів.

У той же час, уряд відповідає за визначення загальних цілей регіонального розвитку, визначення конкретних напрямів діяльності місцевих

органів влади та вирівнювання диспропорцій між регіонами. Реформа в Польщі базувалася на попередньому досвіді. У більшості регіонів воно мало еволюційний характер і стало наслідком діяльності, яка почалася досить давно. Реформа здійснювалася у два етапи: політичний, пов'язаний зі створенням інституційних умов для демократизації цієї сфери, та адміністративний, спрямований на перебудову її структурних елементів [93].

Іншим важливим елементом реформи є забезпечення довгострокової регіональної політики, оскільки вона потребує стратегічного бачення цілей, які необхідно досягти. Одним із найважливіших напрямів регіональної політики є розробка стратегії розвитку окремих областей, міст і районів. В українських реаліях існує велика кількість цільових державних програм, завдання яких не виконуються переважно через відсутність фінансової підтримки. Схожа ситуація спостерігається і на регіональному рівні. Багато програм розвитку регіонів та міст розробляються без урахування вимог Закону України «Про державні цільові програми» і залишаються нереалізованими.

Польський досвід успішної регіональної політики не обмежується розробкою і впровадженням Стратегій регіонального розвитку, а охоплює також створення низки цілісних стратегічних документів, які демонструють узгодженість, прозорість та представлення окремих кроків підрядників усього державного відомства, включаючи затвердження кошторисів для кожного проекту.

Необхідність спрощення управління та скорочення кількості програм розвитку спонукала до дій, спрямованих на розробку інтегрованих стратегій розвитку, що дозволило створити ефективну систему. Польський уряд розпочав реформу управління програмами у 2009 році. Стратегічні документи відповідно до їх цілей і призначення розроблялися на трьох рівнях: «Довгострокова стратегія розвитку «Польща 2030» (підготовлена радником Прем'єр-міністра, з чітко визначеними показниками цілей і результатів); «Стратегія середньострокового розвитку Польщі до 2020 року» (для сприяння довгостроковому плануванню та підготовці до дебатів щодо бюджету ЄС на

2014–2020 рр.); та дев'ять комплексних стратегій (розробляв Координаційний комітет).

Стратегічні документи, які розробляються в Україні, повинні зосереджуватися на більш активній ролі держави та громадських інституцій у формуванні процесів соціально-економічного та територіального розвитку, водночас покладаючи на них завдання щодо ініціювання та управління процесами розвитку та підтримки діяльності приватного сектору, серед іншого, через створення платформ для співпраці, що об'єднує адміністрацію, бізнес, науку та суспільство. При формуванні напрямів регіональної політики необхідно більшою мірою зосереджувати підтримку на створенні умов для підвищення конкурентоспроможності, інновацій та інвестицій у вибрані галузі, які мають фундаментальне значення для регіональної економіки.

Крім цього, згідно польського досвіду, в стратегічних документах необхідно враховувати потребу впровадження концепції «відповідального» розвитку, який через посилення конкурентоспроможності з використанням нових факторів розвитку забезпечує участь і переваги для всіх соціальних груп, що проживають у різних регіонах нашої країни. Регуляторні заходи держави також повинні базуватися на багатовимірній соціальній солідарності, спрямованій на посилення турботи про спільне благо, що означає солідарність між теперішніми та майбутніми поколіннями, між окремими регіонами, містами та селом, між роботодавцями та працівниками.

«Відповідальний» розвиток – це також територіально сталий розвиток, який розвиває та ефективно використовує місцеві ресурси та потенціал усіх територій, зокрема підтримує розвиток тих територій, які є менш стійкими до кризових явищ, не можуть повністю розвинути свій потенціал розвитку або втратили свої соціально-економічні функції. Тип втручання держави безпосередньо залежить від територіальних потреб і потенціалу регіонів. Використання регіональної спеціалізації, а також розвиток підприємництва та мобілізація наявних ресурсів фінансового, екологічного, людського та соціального капіталу є ключовими чинниками посилення процесів розвитку

окремих територій. Регіональна політика повинна формуватися відповідно до поляризаційно-дифузійної моделі, зосереджуючи розвиток переважно на агломераціях найбільших міст і передбачати, що імпульси розвитку мають надходити від обласних центрів до менш розвинутих районів. В даний час масштаби впливу імпульсів розвитку, що надходять з високорозвинених територій на оточуючі населені пункти, є незначними, що призводить до поглиблення внутрішньо регіональних диспропорцій.

Поглиблення диспропорцій є наслідком, насамперед, повномасштабної війни в Україні, яка підсилила вплив таких чинників, як: дисбаланс між попитом і пропозицією на регіональних ринках праці, нерівномірним розміщенням інвестицій, різним рівнем інфраструктурного забезпечення та транспортної доступності, регіональні відмінності у продуктивності праці, а також потенціал державного управління. У регіональній політиці України необхідно розширювати набір механізмів та інструментів підтримки для поширення імпульсів розвитку та використання потенціалу їх поглинання. Таким чином, у стратегії регіонального розвитку необхідно робити акцент на сталому розвитку всієї країни, тобто зменшенні диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку різних територій – як міських, так і сільських. Регіональна політика повинна підтримувати інтегровані заходи, які використовують місцеві ресурси та потенціал окремих територій та забезпечують відповідні стимули для започаткування сталого зростання та створення робочих місць у районах з менш сприятливими умовами розвитку внаслідок їх соціально-економічної структури, периферійного розташування або втрати соціально-економічних функцій. Це означає, що підтримка має бути спрямована на території, які мають проблеми з адаптацією та реструктуризацією, як на надрегіональному рівні (східні регіони), регіональному рівні (деокуповані території), так і на місцевому рівні (райони, яким загрожує постійна маргіналізація, середні міста, що втрачають свої соціально-економічні функції, і прилеглі сільські території).

Основою формування нового територіального підходу до політики розвитку в Україні має бути краща, ніж раніше, ідентифікація особливостей окремих територій країни, тобто ідентифікація їхніх ендегенних ресурсів, викликів і бар'єрів розвитку. Нова парадигма політики регіонального розвитку більшою мірою повинна враховувати місцевий контекст для здійснення діяльності з розвитку регіонів. Відповідний вибір регіональних і місцевих активів, які забезпечать найкращі можливості розвитку територій, впливає на формування конкурентної переваги даної території. Для політики розвитку це означає відхід від однорідної підтримки всієї країни або регіонів до більшої диференціації втручань залежно від проблем і потенціалу окремих територій. Для цього необхідна якісна діагностика територій та існуючих функціональних зв'язків, щоб визначити потенціал, який згодом буде використаний для розвитку, а також визначити території, які слід підтримувати, щоб запобігти їх периферійності. Отже, необхідним є більш точне визначення зон стратегічного втручання для кращого формування пріоритетів політики розвитку, а також розробки територіальних інструментів, адаптованих до конкретних потреб розвитку регіонів. Особлива увага повинна приділятися територіям, яким загрожує постійна маргіналізація, і містам середнього розміру, які втрачають свої соціально-економічні функції. Додаткові заходи повинні передбачатися стосовно функціональних міських територій, прикордонних територій, постіндустріальних територій та деградованих території внаслідок бойових дій.

Інструменти регіональної політики в Україні також повинні підтримувати розвиток територій в рамках горизонтальних дій, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності регіонів на основі більш ефективного використання територіального потенціалу. Ендегенний потенціал має зміцнюватися за рахунок внутрішнього капіталу та місцевих підприємств, що працюють на території. Втручання держави повинно бути більш вибіркоким, тобто спрямовуватися на пріоритетні сектори та галузі промисловості, які посилюють конкурентоспроможність регіонів. Це означає, що регіони повинні обирати такі економічні спеціалізації, в яких вони мають найкраще розвинені ресурси, і

зосереджувати свою наукову, дослідницьку та інноваційну діяльність у цих сферах. Ключове значення відводиться визначенню спеціалізацій регіону, які часто можуть відрізнятися від традиційних економічних класифікацій.

В Україні зберігається низький рівень взаємодії між суб'єктами, відповідальними за реалізацію державної політики, а також недостатня координація, що зумовлює, з одного боку, дублювання подібних видів діяльності, а з іншого – їх взаємне виключення. Це призводить до послаблення ефектів державних інвестицій, які за кращої координації могли б мати більш стимулюючий вплив на розвиток окремих територій. Нерозвиненість мережі співпраці в більшості регіонів України, особливо між різними державними органами (місцевим врядуванням та центральним урядом), також є проблемою. Регіональна політика повинна бути спрямована на вдосконалення існуючих та пошук нових механізмів міжгалузевої координації як на національному, так і на регіональному рівнях. Це може бути досягнуто за допомогою системних інструментів (програмний договір, галузевий контракт, територіальна угода), що забезпечить поступовий перехід від практики «розриву» до більш тісного зв'язку програмування на різних рівнях управління з бюджетним плануванням галузевої політики, що сприятиме підвищенню ефективності витрачених державних коштів.

Незважаючи на поступове включення органів місцевого самоврядування в процес розвитку в результаті проведеної децентралізації у 2014-2015 рр., насправді їх роль у системі національної регіональної політики залишається незначною. Досвід свідчить про необхідність підвищення ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування як координаторів діяльності з розвитку території. Особливо важливим є стимулювання діяльності економічно та інституційно найслабших органів місцевого самоврядування та подолання перешкод у співпраці між органами місцевого самоврядування, а також покращення діалогу з підприємцями та мешканцями регіону. Значна увага повинна приділятися активізації співпраці між сусідніми регіонами в межах транскордонного співробітництва з країнами ЄС.

Посилення системи співуправління процесами розвитку потребує залучення не лише органів місцевого самоврядування, а й інших суб'єктів розвитку, зокрема громадянського суспільства, бізнесових структур та наукового сектору. З метою підвищення ефективності та результативності органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації політики розвитку необхідно підтримувати багатовимірне співробітництво, створення мереж та сприяння запровадженню партнерства в більш широкому масштабі. Елементом підтримки цього підходу має стати відкритість місцевої влади до використання досвіду польських аналогічних суб'єктів через участь у міжнародних проектах. Укладання територіальних угод стане вираженням партнерської співпраці між органами влади місцевого та регіонального чи національного рівня, що дозволить розробляти рішення на національному та регіональному рівні, які відповідають потребам органів місцевого самоврядування. Координація дій, які реалізуються в межах галузевої політики на різних рівнях просторового розвитку, може бути покращена завдяки укладенню галузевих договорів.

Інструменти та механізми реалізації регіональної політики в Польщі тісно пов'язані з політикою згуртованості ЄС. Україна, хоча й стала кандидатом на вступ до ЄС, наразі має обмежені можливості співпраці в межах програм політики згуртованості та отримання фінансів зі структурних фондів для дофінансування міжгалузевих та інтегрованих проектів. В Україні необхідно впроваджувати польській досвід щодо посилення територіального підходу та програмування механізмів реалізації регіональної політики, які подібні до інтегрованих територіальних інвестицій, що здійснюються в Польщі у рамках регіональних операційних програм. Тому в системі реалізації Стратегії регіонального розвитку необхідно використовувати позитивну практику механізмів «знизу-вгору» для розробки дієвих інструментів впровадження, які відображатимуть принцип інтегрованого територіального підходу, дозволяючи пристосувати механізми їх реалізації та обсяги підтримки до конкретних потреб розвитку певної території. Також необхідно посилити роль інструментів і

механізмів, спрямованих з національного рівня безпосередньо на субрегіональний.

Домінуючим джерелом фінансування регіональної політики в Польщі є фонди політики згуртованості, доповнені національними внесками. Україна, як уже зазначалося, отримує допомогу ЄС в значно менших обсягах, а в умовах економічної кризи і відсутності достатнього обсягу фінансування регіональної політики з державних фондів та в межах галузевих програм необхідно підвищити ефективність використання наявних інвестицій завдяки територіальному спрямуванню цих коштів і врахуванню в програмах розвитку диференційованого підходу до різних типів територій залежно від особливостей даної галузі. Роль позикових коштів та державно-приватного партнерства у фінансуванні проектів розвитку за рахунок державних коштів також має бути посилена. Ці заходи сприятимуть побудові ефективної системи фінансування проектів розвитку регіонів у довгостроковій перспективі.

Підсумовуючи зазначимо, що регіональна політика має бути спрямована на зменшення просторових диспропорцій, які виникли внаслідок змін системи управління. Політика держави щодо регіонального розвитку повинна посилити трансформаційні процеси в регіонах, враховуючи специфіку їх геополітичного розташування, забезпеченість природними ресурсами та наявний економічний потенціал, щоб усунути системні, циклічні та структурні проблеми на національному рівні. Україна, як одна з найбільших за територією та чисельністю населення держава Європи, не може ефективно розвиватися в умовах централізованого управління. Децентралізація повинна забезпечувати більше політичного простору для окремих регіонів, надаючи їм більше свободи. Тому важливою метою реформи регіональної влади є призначення політично ефективних людей з демократичною легітимністю та створення простору для їхньої співпраці з усіма рівнями влади в країні.

ВИСНОВКИ

Наукові концепції регіонального розвитку становлять основу розробки рекомендацій для формування державними органами влади стратегічних документів та конкретних економічних проектів і програм для регіонів. Теорії регіонального розвитку зосереджені на вивченні соціально-економічних процесів, що відбуваються в регіонах, виявляють різні можливості окремих регіонів у досягненні економічного зростання, пояснюють механізми формування диспропорцій між регіонами країни за рівнем економічного розвитку та формулюють різні прогностичні висновки. Для розробки регіональної політики практичне значення мають теорії локалізації, теорії поляризації, теорії ендогенного розвитку та теорії зростання. Безпосередній зв'язок цих теорій з практикою регіонального управління простежується у реалізації конкретних інструментів та заходів, що застосовуються в межах регіональної політики.

Формування раціональної державної політики, інституціоналізація регіонального розвитку та застосування інноваційних методів в сфері регіональної політики є важливими умовами економічного зростання регіонів та країни в умовах глобалізації. Державна регіональна політика повинна застосовувати інструменти та важелі, за допомогою яких забезпечується оптимальне використання наявних в регіоні ресурсів та підвищуються адаптаційні можливості регіональної системи до несприятливих змін у внутрішньому та зовнішньому середовищі. Для формування ефективної регіональної політики важливо правильно ідентифікувати наявні ресурси, щоб подолати бар'єри та використати потенціал, який має регіон. Регіональна політика є невід'ємною частиною економічної політики держави, що істотно впливає на фактори розвитку та конкурентоспроможності регіону.

Розвиток регіонів відбувається під впливом зовнішніх чинників, які в умовах глобалізації призводять до істотних трансформацій в усіх сферах життєдіяльності та залучення національних суб'єктів до інтеграційних процесів. Попри істотний вплив мегарегіонального та національного

середовища, посилюється суб'єктність територіальних громад, що зумовлює зростання ролі органів місцевого самоврядування та підвищення значення регіональних умов для динаміки соціально-економічного розвитку. Тому актуальним є забезпечення регіонального розвитку відповідно до концепції ендogenous зростання на основі підвищення ефективності використання таких базових факторів, як: людський капітал, соціальний капітал, матеріальний капітал, фінансовий капітал, інновації. В умовах глобалізації особливо важливим чинником регіонального розвитку стали інновації, що є новими технічними, організаційними, інституційними та управлінськими рішеннями в економіці, і забезпечують формування економічного потенціалу регіонів як основу зміцнення конкурентних переваг завдяки підвищенню продуктивності праці.

Істотні диспропорції у розвитку регіонів країн ЄС зумовили необхідність розробки та реалізації європейської регіональної політики, інструментами якої є структурні фонди. Спільна регіональна політика ЄС має наднаціональний характер і часто називається структурною політикою, оскільки вона виражає солідарність між націями та регіонами. Структурна політика ЄС включає механізми, спрямовані на розв'язання проблем, які не можуть бути вирішені в короткостроковій перспективі і потребують довгострокових заходів. Метою реалізації цих ініціатив є вирівнювання відмінностей між регіонами та сприяння гармонійному розвитку всієї Спільноти. Більшість коштів структурної політики виділяється на підтримку проектів розвитку регіонів з метою підвищення їх конкурентоспроможності та забезпечення сталого економічного зростання.

Реформування державної політики Польщі відбувалося під впливом структурної політики ЄС, що вплинуло й на умови регіонального розвитку. Процес європейської інтеграції Польщі та потреба інтеграції у структури ЄС зумовили реалізацію заходів, спрямованих на адаптацію до вимог європейського законодавства щодо вирішення проблем регіональної політики в країні. Завдяки «європеїзації» політики в Польщі вдалося впровадити принципи

доброго врядування в державних органах влади, що допомогло покращити якість, ефективність і прозорість державного управління. Поступово регіональна політика в Польщі перетворилася на сферу діяльності регіональних органів влади, які відіграють ключову роль у плануванні програм розвитку, виборі окремих проектів відповідно до своїх стратегій розвитку, формуванні партнерства на регіональному та місцевому рівнях. При цьому важливою залишається підтримка структурних фондів ЄС, з яких місцеві органи влади отримують кошти для фінансування проектів регіонального розвитку.

Упродовж 2004-2019 рр. європейська політика згуртованості позитивно впливала на соціально-економічний розвиток Польщі. Залучення коштів з фондів ЄС сприяло підвищенню темпів економічного зростання, інвестиційній активності та вирішенню проблем ринку праці в Польщі, що пришвидшило процес її економічної конвергенції з країнами ЄС. Позитивний ефект європейської політики згуртованості проявляється у збільшенні кількості робочих місць, підвищенні рівня кваліфікації працівників та їх кращій адаптації до змін на ринку праці. Реалізація політики згуртованості сприяла зменшенню розриву між Польщею та середнім рівнем соціально-економічного розвитку країн ЄС, а також обмеженню процесів внутрішньої диференціації.

Регіональна політика України характеризується невідповідністю вимогам ЄС та має низку недоліків, які необхідно усунути для забезпечення євроінтеграції нашої країни. Попри наявність законодавчих та стратегічних документів щодо регіонального розвитку інституційне середовище залишається фрагментарним і незавершеним, оскільки відсутня координація між центральними, регіональними та місцевими органами влади в питаннях визначення цілей, пріоритетів та бюджетного фінансування регіонального розвитку. Необхідно посилювати адміністративну спроможність органів влади на всіх рівнях, їхню здатність до розробки довгострокових стратегічних документів згідно з періодами програмування політики згуртованості ЄС, залучення і розподілу фінансових ресурсів для реалізації регіональних проектів та забезпечення дієвого фінансового моніторингу проектів і програм.

Ґрунтуючись на результатах аналізу досвіду Польщі зазначимо, що регіональна політика в Україні має бути спрямована на зменшення просторових диспропорцій, які виникли внаслідок переходу від адміністративної до ринкової системи та поглибилися в умовах повномасштабної війни. В Україні доцільно використати досвід Польщі і поєднати заходи децентралізації і регіоналізму з принципами унітарного устрою держави, що передбачає надання органам місцевого врядування повноважень щодо визначення цілей регіонального розвитку та фінансування їх реалізації та забезпечення відповідальності за отримання результатів. Одним із найважливіших напрямів регіональної політики є розробка стратегій розвитку окремих областей, міст і районів, які повинні узгоджуватися з державною стратегією регіонального розвитку, правовими актами та програмами бюджетного фінансування. У системі реалізації регіонального розвитку необхідно використовувати механізми «знизу-вгору» при розробці дієвих рішень для впровадження принципу інтегрованого територіального підходу, що дозволить пристосувати інструменти їх реалізації та обсяги фінансування до потреб розвитку території.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Gawlikowska-Hueckel K. Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja? Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2003.
2. Głabicka K., Grewiński M. Europejska polityka regionalna, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA, 2003.
3. Dębowski T. Regional Policy of The European Union in Poland - Present and Future. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. 2016. Vol. 449. pp. 95-108.
4. Регіональна політика Європейського Союзу [Електронний ресурс] : підручник / [за ред. Віктора Чужикова]. - К.: КНЕУ, 2016. – 495.
5. Churski P. Przemiany polskiej polityki regionalnej po akcesji do UE. Europejskie uwarunkowania – krajowe konsekwencje. [in:] J.J. Parysek, T. Strykiewicz (red.), Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 2008. s. 153–188.
6. Barro R.J., Sala-I-Martin X. Convergence. Journal of Political Economy. 1992. Vol. 100(2). Pp. 223–251.
7. Johnson P. A continuous state space approach to "Convergence by Parts". Economics Letters. 2005. Vol. 86(3). Pp. 317-321.
8. Churski P., Perdał R., Konecka-Szydłowska B., Herodowicz T. Redefinicja czynników rozwoju regionalnego w świetle megatrendów społeczno-gospodarczych. Studia Regionalne i Lokalne. 2018. Vol. 3(73). Pp. 70-98.
9. Regional Policy challenges. New issues and good practices, Paris: OECD Publishing, 2009.
10. Rethinking Regional Development Policy-making. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing, 2018.
11. Markowski T. Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania. Studia KPZK PAN. 2015. Vol. 161. Pp. 12–26.

12. Szlachta J., Zaleski J. Wyzwania polskiej polityki regionalnej w kontekście polityki spójności UE po roku 2020. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*. 2017. № 498. Pp. 336-350.

13. Rodríguez-Pose A., Novak K. Learning processes and economic returns in European Cohesion Policy. *Investigaciones Regionales*. 2013. Vol. 25. Pp. 7–26.

14. Mempel-Śnieżyk A. Koncepcje rozwoju regionalnego ze szczególnym uwzględnieniem klastrów i inteligentnych specjalizacji. *Biblioteka Regionalisty*. 2013. № 13. S. 107-122.

15. Budner W. W. Rozwój regionalny i jego miejsce w gospodarce narodowej. *Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*. 2010. № 161. s. 30-50.

16. Winiarski B. (red.). *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2000, s. 342.

17. Szlachta J. Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku, [w:] *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert Stiftung Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 1996.

18. Korenik S. Wyzwania i dylematy współczesnej polityki regionalnej. *Biblioteka Regionalisty*. 2012. № 12. s. 53-62.

19. Castells, M. *The rise of the network society*. Wiley-Blackwell, 2009.

20. Wojtasiewicz L. Polityka rozwoju regionu wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych, [w:] *Polityka ekonomiczna, współczesne wyzwania*, red. M. Klamut. Warszawa: PWN, 2007, s. 308.

21. Stryjakiewicz T. Koncepcja usieciowienia (networking) w badaniach przestrzenno-ekonomicznych, [w:] *Koncepcje teoretyczne metody badań geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej*, red. H. Rogacki. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 2001, s. 40.

22. Kozak M. Narzędzia finansowania rozwoju regionalnego. *Gospodarka Narodowa*. 1997. № 6. s. 33-46.

23. Markowski T., Kot J. *Ideogram – przewodnik metodyczny restrukturyzacji regionalnej na przykładzie województwa radomskiego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 1994.

24. Harrison B., Grant J., Kelley M. Innovative Firm Behavior and Local Milieu: Exploring the Intersection of Agglomeration, Firm Effects, Industrial Organization and Technological Change. *Economic Geography*. 1996. Vol. 72(3). Pp. 233-258.
25. Olechnicka A. Rozwój regionalny w warunkach gospodarki informatycznej. *Studia Regionalne i Lokalne*. 2000. №4.
26. Białek J., Oleksiuk A. *Gospodarka i geopolityka. Dokąd zmierza świat?* Warszawa: Difin, 2009.
27. Gaczek W. M. *Gospodarka oparta na wiedzy w regionach europejskich*. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania PAN*. 2009. T. CXVIII, s. 32.
28. Gomułka S. *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*, CASE, Warszawa 1998, s. 76-79.
29. Szlachta J., Woźniak J. (red.) *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007–2013*. *Biuletyn KPZK PAN*. 2007. №231.
30. Churski P. *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2008.
31. Kotarski H. *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój województwa podkarpackiego*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2013.
32. Coleman, J.S. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology (Supplement)*. 1988. Vol. 94(1). Pp. 95-120.
33. Fukuyama F. *Social Capital and Civil Society*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm>.
34. Camagni R. Towards a concept of territorial capital. [in:] R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (red.), *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe*, Berlin: Springer, 2008.
35. Chojnicki Z., Czyż T. *Rozwój społeczno-gospodarczy w ujęciu regionalnym*, *Biuletyn KPZK PAN*. 2005. № 219. s. 8–23.

36. Kołodziejczak A. The 2007–2013 Agri-environmental program as an instrument for the retardation of natural resources in Poland. *Journal of Agribusiness and Rural Development*. 2018. Vol. 2(48). Pp. 143–151.
37. Zegar J. *Zrównoważenie polskiego rolnictwa*. Warszawa: GUS, 2013.
38. Kołodziejczyk D. The Impact of Special Economic Zones on the Territorial Cohesion of Region. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*. 2018. T. 20(3). s. 84-89.
39. Pomykalski A. *Innowacje*. Łódź: Politechnika Łódzka, 2001.
40. Zastempowski, M. Makrouwarunkowania potencjału innowacyjnego liderów polskiej gospodarki. W: M. Haffer, W. Karaszewski (red.), *Czynniki wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów* (s. 439-448). Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK, 2009.
41. Romanowska E. Ewolucja polityki innowacyjnej Unii Europejskiej. Strategia oraz instrumentarium wsparcia innowacyjności w kontekście integracji z UE. *Przedsiębiorstwo we Współczesnej Gospodarce – Teoria i Praktyka*. 2014. № 2. s. 5–27.
42. *Dynamising National Innovation Systems*. OECD, 2002. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2002/05/dynamising-national-innovation-systems_g1gh29d9/9789264194465-en.pdf.
43. Gierańczyk W. Innowacyjność jako główny filar społeczeństwa informacyjnego Europy. *Studies of the Industrial Geography Commission of the Polish Geographical Society*. 2017. Vol. 13. Pp. 82-94.
44. Treaty establishing the European Community (Consolidated version 1997). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:11997E/TXT>.
45. Grupa R., Kozieł M. Polityka regionalna Unii Europejskiej oraz jej wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki. *Gospodarka w Praktyce i Teorii*. 2014. №3(36). https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.hdl_11089_13652.
46. Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A. *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2004.

47. Grzeszczyk T. Metody oceny projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej. Warszawa: Wydawnictwo Placet, 2006.

48. Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2003/1059/oj/eng>.

49. Borowiec J. Ekonomia integracji europejskiej. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2011.

50. Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2014–2020. URL: <http://www.psz.pl/120-unia--europejska/polityka-spojnosci-unii-europejskiej-w-latach-2014-2020>.

51. Local Administrative Units (LAU). http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/local_administrative_units.

52. Zasady polityki regionalnej UE; <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.ns-f/0/99386389021D6052C125723600357FAF?Open&RestrictToCategory>.

53. Oreziak L. Finanse Unii Europejskiej. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2009.

54. Zrozumieć Politykę Unii Europejskiej: Polityka regionalna - Zwiększanie konkurencyjności regionów i miast europejskich, wspieranie rozwoju i tworzenie miejsc pracy. https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/brochures/2014/the-eu-explained-regional-policy-making-europes-regions-and-cities-more-competitive-fostering-growth-and-creating-jobs.

55. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Noty tematyczne o Unii Europejskiej. Parlament Europejski. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/95/europejski-fundusz-rozwoju-regionalnego-efrr>.

56. Fundusz Spójności. Noty tematyczne o Unii Europejskiej. Parlament Europejski. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/96/fundusz-spojnosci>.

57. Europejska współpraca terytorialna. Noty tematyczne o Unii Europejskiej. Parlament Europejski. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/98/europejska-wspolpraca-terytorialna>.

58. Szlachta, J., Zaleski, J. Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020. *Gospodarka Narodowa*. 2010. №10. S. 37–56.

59. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006. <https://sip.lex.pl/akty-prawne/mp-monitor-polski/przyjecie-narodowej-strategii-rozwoju-regionalnego-2001-2006-16889512>.

60. Grochowski, M., & Rzeźnik, G. Polityka i praktyka rozwoju regionalnego w kontekście realizacji polityki spójności UE – próba oceny na przykładzie Mazowsza. *MAZOWSZE Studia Regionalne*. 2010. №4. S.149–166.

61. Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20000480550>.

62. Klimczuk-Kochańska M., Klimczuk A. Changes in the Local Government System and Regional Policy in Poland: The Impact of Membership in the European Union, [in:] U. Sadioglu, K. Dede (eds.), *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*. IGI Global, Hershey, Pa 2016, pp. 328-352.

63. Churski, P. Polityka regionalna a kształtowanie się spójności i konkurencyjności Wielkopolski [In:] P. Churski (Ed.), *Spójność i konkurencyjność regionu wielkopolskiego. Wyniki projektu badawczego zrealizowanego w ramach konkursu dotacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych na poziomie Narodowej Strategii Spójności*. pp. 1–89. Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 2009.

64. Grosse, T.G. Europeizacja polityki rozwoju w Polsce. Porównanie z chińskim modelem endogenicznego rozwoju. Zeszyty Naukowe WSEI: Ekonomia. 2013. №1. S. 75–101.

65. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r. https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91624/NPR_2004_2006.pdf.

66. Churski, P. Przemiany polskiej polityki regionalnej po akcesji do UE. Europejskie uwarunkowania - krajowe konsekwencje [In:] Parysek J.J. & Stryjakiewicz T. (Eds.), Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny. pp. 153–188. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 2008.

67. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91629/ZPORR_2004_2006.pdf.

68. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20062271658>.

69. Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/druk?OpenAgent&1355>.

70. Rajkowska, N. Czy jest możliwe jednoczesne wsparcie konkurencyjności gospodarki i wyrównywanie poziomu rozwojowego poszczególnych regionów? [In:] P. Żuber & M.E. Sokołowicz (Eds.), Polityka spójności - ocena i wyzwania. pp. 37–52. Warszawa: Ministry of Regional Development, 2008.

71. Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, kwiecień 2009 r. https://rot.podkarpackie.pl/images/Dokumenty_programowe/Poziom_krajowy/Za%C5%82o%C5%BCenia_systemu_zarz%C4%85dzania_rozwojem_Polski.pdf.

72. Pangsy-Kania S. System zarządzania rozwojem w Polsce i rola w nim dokumentów strategicznych. Studia z Polityki Publicznej. 2015. №2(37). S.121-137.

73. European Commission. (2010). Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, COM (2010) 2020. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:en:PDF>.

74. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie.

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wmp20110360423>.

75. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030).
<https://www.gov.pl/web/ia/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego-2030-ksrr>.

76. Strategie ponadregionalne – wymiar terytorialny polityki rozwoju. Warszawa, 2015. <https://archiwum.muir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/strategie-ponadregionalne/>.

77. Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.). Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego. Warszawa, 2014.

78. Efekty polityki spójności 2007-2013 w Polsce.
https://www.ewaluacja.gov.pl/media/47055/raport_synteza_PL.pdf.

79. Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004-2015 w świetle wyników badań ekonometrycznych. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010.

80. Dorożyński T. Efektywność polityki spójności UE i jej wpływ na rozwój regionów. Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach. 2012. №123. S. 69-78.

81. Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004-2019. Ministerstwo funduszy i polityki regionalnej. Warszawa, 2020. <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analazy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/wplyw-polityki-spojnosci-na-rozwoj-spoleczno-gospodarczy-polski-i-regionow-w-latach-2004-2019>.

82. Wpływ polityki spójności 2014-2020 na rozwój i funkcjonowanie infrastruktury społecznej. Warszawa, 7 marca 2023 r.
<https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analazy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/wplyw-realizacji-polityki-spojnosci-2014-2020-na-rozwoj-i-funkcjonowanie-infrastruktury-spolecznej/>.

83. Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>.

84. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Кабінет Міністрів України. Постанова від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

85. New EU Cohesion policy (2021-2027). https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/videos/new-eu-cohesion-policy-2021-2027.

86. Про засади державної регіональної політики. Закон України №156-VIII, редакція від 01.01.2025. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.

87. Lammers, K. (2018): European regional policy. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55995239>.

88. Europe 2020 – EU-wide headline targets for Economic Growth – European Commission, 2020. URL: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-01-14-110-en-c.pdf>.

89. Регіональна політика та вимоги ЄС: що потрібно зробити Україні, 2023. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2023/03/30/7158909>.

90. Регіональна політика та вимоги ЄС: що потрібно зробити Україні, 2023. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2023/03/30/7158909>.

91. Сацук О. Регіональна політика: наскільки Україна готова до вступу в ЄС. <https://cedos.org.ua/researches/regionalna-polityka-naskilky-ukrayina-gotova-do-vstupu-v-yes/>.

92. Марчук В. Суверенність та національні інтереси в ЄС: досвід Польщі для України. Вісник Прикарпатського університету. Політологія. 2014. №8. с. 53.

93. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html>.