

Процеси підготовки до вступу в ЄС у контексті децентралізації, регіональної політики та координації структурних інструментів

Приклад Польщі

Київ, березень 2023 року

Підготувала: Програма «U-LEAD з Європою»

Дім децентралізації, вул. В. Житомирська 20, Київ, 01001 Україна

E-mail: pr.u-lead@giz.de

Вебсайт: u-lead.org.ua

Facebook: facebook.com/ULEADwithEurope

Відповідальний: Бастіан Файгель, директор Програми «U-LEAD з Європою» від GIZ

Редакційна колегія: Андрей Хорват, Олена Калініна, Мануель Хааг, Ярина Степанюк, Любіца Кошелюк, Мар'яна Семенишин, Руслан Поп'юк

Редактор: Ірина Вольська

Переклад: Валерія Сосновська

Ця публікація підготовлена за підтримки Європейського Союзу та його держав-членів – Німеччини, Польщі, Швеції, Данії, Естонії та Словенії. Відповідальність за зміст цієї публікації несе її автор Пьотр Жубер (Piotr Żuber). Публікація жодним чином не відображає точку зору Програми «U-LEAD з Європою», уряду України, Європейського Союзу та його держав-членів – Німеччини, Польщі, Швеції, Данії, Естонії та Словенії. Усі терміни в цьому документі вживаються нейтрально щодо чоловіків і жінок.

Огляд цього документа був представлений та обговорений в колі експертів під час зустрічі, організованої Міністерством розвитку громад та територій України (Мінрегіоном)¹ та Програмою «U-LEAD з Європою» 7 жовтня 2022 року.

¹ У грудні 2022 року Кабінет Міністрів України об'єднав Міністерство інфраструктури з Мінрегіоном. Нове Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури (Міністерство відновлення) є правонаступником Мінрегіону і перебирає на себе всі його функції та повноваження. Тому в цьому документі далі вживається нова назва – Мінвідновлення.

Contents

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВИ	6
РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОСВОЄННЯ КОШТІВ ЄС	9
РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ ОСВОЄННЯ КОШТІВ ПОЛІТИКИ ЗГУРТУВАННЯ	15
3.1 ЗАКОНОДАВЧА БАЗА.....	15
3.2 СИСТЕМА ПРОГРАМУВАННЯ.....	17
3.3 ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА	23
3.4. СИСТЕМА КООРДИНАЦІЇ – РОЛЬ МІНІСТРА, ВІДПОВІДАЛЬНОГО ЗА РЕГІОНАЛЬНУ ПОЛІТИКУ	24
3.5 Інші інституції в системі освоєння коштів ЄС	27
3.6 Роль регіональних органів самоврядування.....	28
3.7 Інші важливі питання в контексті освоєння коштів ЄС.....	31
РОЗДІЛ 4. ПРИКЛАД ФОНДУ РОЗВИТКУ ПОЛЬЩІ	34
РОЗДІЛ 5. ВИСНОВКИ. ФАКТОРИ УСПІХУ	36
ДОДАТОК 1. ЕТАПИ РОЗБУДОВИ СПРОМОЖНОСТІ ПОЛЬЩІ ДО ОСВОЄННЯ КОШТІВ	40

Вступ

У цьому документі досліджується приклад Польщі, який ілюструє концепцію, процес і функціонування інституцій та процедур освоєння коштів ЄС на етапі підготовки до вступу та в період членства в ЄС. Спостереження щодо факторів успіху й уроків, винесених Польщею у процесі побудови системи освоєння коштів ЄС, будуть використані для надання рекомендацій, які можуть допомогти під час прийняття рішень щодо формування ефективної системи освоєння коштів ЄС в Україні.

Структурна та регіональна політика Польщі за останні тридцять років значно еволюціонувала: від відмови від будь-якого стратегічного планування та будь-якої територіально орієнтованої діяльності на початку 1990-х років до поступового відновлення їхнього значення та ролі в системі державної політики. Це зумовлено кількома обставинами:

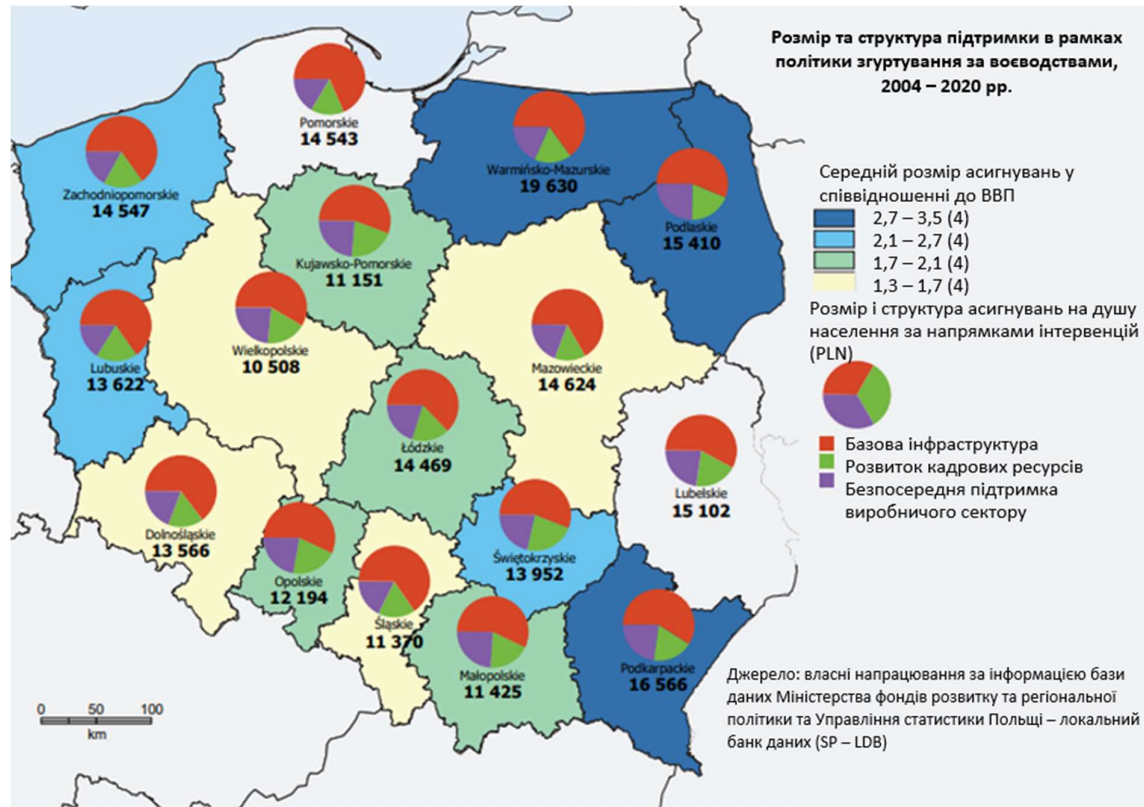
- По-перше, в рамках ширшої реформи децентралізації 1999 року було запроваджено трирівневий територіальний поділ держави з утворенням 16 великих регіонів та передачею відповідальності за планування та реалізацію регіональної політики муніципалітетам.
- По-друге, участь у програмах підготовки до вступу Польщі в ЄС та програмах згуртування вимагала запровадження одночасно і стратегічного, і регіонального підходів.

Це, зрештою, призвело до того, що на переломі першого та другого десятиліття XXI століття політика згуртування ЄС стала ключовою державною політикою, що визначає цілі всієї соціально-економічної політики уряду, методологічні стандарти і навіть спосіб функціонування інституцій, що опікуються процесами соціально-економічного розвитку. Значною мірою це стало можливим завдяки розробці унікальної моделі децентралізації та регіональної політики у країнах Центральної Європи, а також завдяки якісній підготовці процедурної та інституційної системи освоєння коштів, що дозволяє максимально використовувати європейські фонди.

Під освоєнням коштів у цьому контексті слід розуміти не лише отримання та повне витрачання коштів ЄС (Польща використала всі кошти, виділені в рамках політики згуртування з моменту вступу і до сьогодні, тобто близько 170 млрд євро), але й спрямування цих коштів на підтримку процесів реалізації структурних змін, які дозволяють Польщі та її регіонам посилити свою конкурентну позицію й підвищити якість життя (діаграма 1). Хоча здається, що регіональна політика ЄС, яка все ще залишається важливим елементом діяльності держави у 2023 році, вже не відіграє тієї величезної надихаючої ролі в процесах європеїзації та розвитку Польщі, як це

було кілька років тому, варто уважніше розглянути фактори, що впливають на її ефективність та результативність.

Діаграма 1. Підтримка в рамках політики згуртування за регіонами (воєводствами) Польщі у 2004-2020 рр.



Джерело: Вплив політики згуртування на соціально-економічний розвиток Польщі та її регіонів у 2004-2020, 2022 рр., Міністерство фондів та регіональної політики, Варшава, карта 1

Розділ 1. Регіональна політика та децентралізація держави

Системні перетворення та безсумнівний економічний успіх Польщі за останні 30 років досягнуті завдяки кільком взаємозалежним і наскрізним факторам політичного, економічного, соціального та навіть культурного характеру. Від самого початку трансформаційних зрушень – наприкінці 1980-х років – **побудова ефективної системи регіональної політики** відповідно до стандартів ЄС та **реалізація програми кардинальної децентралізації стали важливою складовою наукових² і політичних³ дискусій** про те, як саме трансформувати комуністичну ментальність і неефективну централізовану планову економіку. Однією з перших реформ некомуністичного уряду, запроваджену 1 січня 1990 року, стало відновлення муніципалітетів з високим рівнем місцевого самоврядування. Муніципалітети підзвітні громадянам і несуть широкий спектр відповідальності за забезпечення різноманітних державних послуг та суспільних благ.

Очікуваними результатами децентралізації та реформи місцевого самоврядування стали:

- підвищення ефективності держави – краще надання державних послуг і забезпечення суспільних благ;
- поширення та вкорінення демократії;
- зниження рівня корупції та зловживань;
- на пізнішому етапі – підготовка до членства в ЄС.

У перші роки так званої «шокової терапії» в економіці **жодна активна перерозподільна регіональна політика не могла впроваджуватися** через брак фінансових ресурсів. Політичним пріоритетом була побудова дієвої ліберальної економіки шляхом приватизації та зменшення бюрократичного тягаря для підприємств. Це також передбачало створення та реформування інститутів вільної ринкової економіки. Однак вже в 1993 році територіальна концентрація небажаних соціальних наслідків швидких структурних змін в економіці та труднощі реструктуризації підприємств у так званих проблемних регіонах (наприклад, у

² Gorzelak G., Jałowicki J, (editors), 1993, Czy Polska będzie państwem regionalnym?, Uniwersytet Warszawski, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 9 (42), Warszawa, [Горзеляк Г., Яловецький Я. (редактори), 1993, Чи буде Польща регіональною державою?, Варшавський університет, Регіональні та місцеві студії, № 9 (42), Варшава,]

Hausner J., 2001, Modele polityki regionalnej w Polsce, Studia Regionalne i Lokalne, Uniwersytet Warszawski, Nr 1(5)/2001, Warszawa, [Хауснер Я., 2001, Модель регіональної політики в Польщі, Регіональні та місцеві студії, Варшавський університет, № 1(5)/2001, Варшава,]

³ Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską. Raport końcowy. 1997, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Rada Ministrów, Warszawa, [Структурна політика Польщі в перспективі інтеграції з Європейським Союзом. Заключний звіт. 1997, Цільова група з питань структурної політики в Польщі, Рада Міністрів, Варшава]

моноструктурних містах, районах, залежних від важкої промисловості й традиційних галузей, як-от виробництво одягу і текстилю, віддалених сільських районах, які втрачали робочі місця за межами галузі сільського господарства) повернули питання регіональної політики на порядок денний уряду.

У 1994 році уряд Польщі сформулював комплекс принципів і напрямів розвитку сучасної регіональної політики в умовах ринкової економіки. Не дивно, що основна увага цієї політики була зосереджена на таких цілях:

- підтримка позитивних структурних змін у регіонах з метою **підвищення їх конкурентоспроможності**;
- розв'язання соціально-економічних проблем найбільш проблемних регіонів шляхом **підтримки процесів структурних перетворень**.

Перша мета передбачає проактивну функцію регіональної політики, а саме допомогу в нарощуванні конкурентоспроможності кожної території, що сприяє загальному економічному розвитку країни (орієнтація на ефективність).

Друга мета полягає в тому, що регіональна політика має стати важливим інструментом вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів та забезпечення мінімальних стандартів надання суспільних благ і послуг, які в іншому випадку – в умовах вільної ліберальної ринкової економіки – були б недоступні для людей, що проживають за межами найбільш економічно процвітаючих територій.

Важливо зазначити, що формулювання першої цілі максимально відповідає основній стратегічній меті всієї державної політики Польщі 1990-2017 рр., а саме – підтримці структурних перетворень з метою підвищення економічної продуктивності. На практиці це означало, що значна частина коштів регіональної політики спрямовувалася на підтримку зростання продуктивності, розширення столичних функцій великих міст, підтримку регіональних центрів зростання, розбудову та модернізацію інфраструктури, що має стратегічне значення для всієї економіки (дороги, залізниці, аеропорти, енергосистеми тощо), а також на підтримку розвитку людських ресурсів та підприємств у секторах, що мають найбільший потенціал для зростання.

Друга спрямована на згуртованість мета – запобігання територіальним дисбалансам та диспропорціям – хоча і розглядалася з самого початку трансформаційного процесу як важлива мета, мала, скоріше, комплементарний характер в національній регіональній політиці. У період підготовки до вступу в ЄС лише обмежені національні ресурси використовувалися для підтримки населення та ґмін (муніципалітетів) з найвищим рівнем безробіття, а також для вирішення інших проблемних питань, згаданих вище. Ситуація почала поступово змінюватися,

коли перші передвступні фонди почали забезпечувати підтримку регіонального розвитку (див. нижче).

З часом важливість внутрішньої згуртованості як мети регіональної політики зростає внаслідок збільшення внутрішніх диспропорцій на регіональному рівні (з точки зору ВВП на душу населення) та поступового соціально-економічного занепаду деяких сільських районів і невеликих міських центрів. Ця ситуація була використана в політичному дискурсі, і після приходу до влади нової політичної партії наприкінці 2015 року фокус національної регіональної політики був офіційно змінений у 2017 році шляхом прийняття нової середньострокової стратегії – Стратегії відповідального розвитку - 2017 (див. більше в розділі про програмування). У цій стратегії визначено соціально-економічну та просторову згуртованість ключовою метою регіональної політики.

Від самого початку важливим виміром регіональної політики в Польщі була підтримка **розвитку ефективних інституцій** для формування та реалізації політики. Однак з часом увага змістилася з підтримки неурядових організацій, які використовувалися для впровадження передвступної допомоги (наприклад, агенцій регіонального розвитку), на державні (урядові та регіональні самоврядні) інституції, які виконують найважливіші функції в рамках політики згуртування. Ці інституції включають Міністерство фондів ЄС та регіональної політики (поточна назва), галузеві міністерства, органи регіонального самоврядування та різні типи бенефіціарів (при підготовці проєктів і необхідних стратегій та планів), починаючи від органів місцевого самоврядування і закінчуючи державними та недержавними (НДО) організаціями, що діють на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Здебільшого це стало можливим завдяки тому, що в середньому близько 4% коштів політики згуртування ЄС (і навіть більше за передвступними програмами, особливо на початку процесу підготовки до вступу в ЄС) можна було використати на підтримку зайнятості, навчання та різні ініціативи з розбудови інституційного потенціалу в галузі державного управління. Досі цей процес значною мірою організував міністр, відповідальний за регіональну політику (з 1997 року), а ретельний контроль здійснювали всі зацікавлені сторони, зокрема Європейська Комісія (Єврокомісія, ЄК). Щороку готується звіт про **адміністративну спроможність** всієї системи реалізації фондів ЄС із зауваженнями та рекомендаціями. Крім того, з цього питання проводиться багато оцінок⁴.

⁴ Останній звіт про адміністративну спроможність реалізації Угоди про партнерство та освоєння інших коштів був опублікований Міністерством фондів та регіональної політики у травні 2022 року: Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności (stan na 31 grudnia 2021 r.), 2022, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej,

Розділ 2. Формування системи освоєння коштів ЄС

З початку 1990-х років, в очікуванні поглиблення євроінтеграційних процесів у найближчі роки та надходження коштів з бюджету ЄС на цілі розвитку, головною метою регіональної політики Польщі стала побудова злагодженої системи освоєння коштів. Ця система координує галузеву політику і створює регіональні структури, здатні програмувати та впроваджувати структурну політику, використовуючи власні ресурси на власний ризик і під власну відповідальність. У 1993-1994 рр. уряд Польщі оголосив концепцію регіональної політики, яка передбачала створення інституційних структур як на центральному, так і на субнаціональному рівнях, які могли б ефективно отримувати й освоювати допомогу ЄС, використовуючи методи та процедури європейської політики згуртування, сприяючи таким чином швидкій інтеграції з ЄС та використанню ресурсів.

Концепція передбачала підготовку нормативно-правової бази **для інституційної системи регіональної політики** та мала дві важливі особливості:

- сильна інституція національного рівня, яка може координувати національну політику, що має вплив на території, одночасно обмежуючи ізольовані, несистемні підходи в уряді, і яка може представляти уряд у відносинах з регіональними інституціями для обговорення міжрегіональної політики та заходів національного значення;
- сильні регіональні інституції, здатні планувати та впроваджувати політику на своїх територіях, використовуючи власні ресурси та юридичні повноваження, а також брати участь у міжрегіональній політиці.

За підтримки міжнародних організацій, а саме Європейського Союзу, Світового банку, двосторонніх донорів – Німеччини, Франції, Великої Британії, а також численних представників наукових кіл Польщі та ЄС, було створено дві оперативні групи для визначення цілей і розробки інструментів нової регіональної політики. Перша **оперативна група з питань регіональної політики** (1994-1996 рр.) і друга **оперативна група з питань структурної політики** (1995-1997 рр.) шукали шляхи координування всіх напрямків державної структурної політики, що впливають на території. Висновки цих дорадчих органів були прийняті урядом Польщі і стали основою правових та інституційних змін, запроваджених у наступні роки. Це також

Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej. [Адміністративна спроможність інституційної системи реалізації Угоди про партнерство в контексті політики згуртування (станом на 31 грудня 2021 року), 2022, Міністерство фондів та регіональної політики, Департамент координації реалізації фондів Європейського Союзу]

сприяло зміцненню довіри між урядом, Європейською Комісією, іншими міжнародними організаціями та донорами.

Розуміння цілей та пріоритетів регіональної політики, сформоване на той момент, визначило напрямок руху кількох урядів щонайменше на два десятиліття.⁵ Формування регіонів відбулося ще в 1999 році, до вступу Польщі в ЄС. Окрім того, з 1999 року поступово формувалася потужний координаційний центр в уряді. Цей процес завершився створенням потужного Міністерства регіонального розвитку в 2005 році. Це міністерство, під різними назвами, відповідає за **нагляд за всіма фондами ЄС, регіональну політику, стратегічне програмування національної політики та координацію галузевих політик, пов'язаних з територіями.**

Важливо підкреслити, що Польща, на відміну від більшості країн Центральної Європи, розробила ідеї щодо цілей, принципів та інституційної структури регіональної політики, в якій важлива роль була відведена регіональному самоврядуванню, ще до або паралельно з поступовим створенням виконавчих структур для освоєння передвступної допомоги, починаючи з 1993 року. Як наслідок, національні структури, створені для виконання певних функцій у національній системі, а не лише для освоєння передвступних коштів ЄС, поступово перебрали на себе відповідальність за програмування та реалізацію передвступної допомоги ЄС, а також за програми політики згуртування у 1997-2005 рр. Це зменшило роль спеціалізованих інституцій, створених для реалізації програм передвступної допомоги, як-от агенцій регіонального розвитку, в реалізації цих програм. Однак деякі з цих інституцій продовжують існувати і відіграють значну роль у здійсненні певних напрямів діяльності на національному та регіональному рівнях.

З 1989 року Польща використовувала програму передвступної допомоги **PHARE** (*Польща та Угорщина: допомога в реструктуризації економіки цих країн*) для підтримки процесу адаптування до стандартів ЄС. Однак лише у 1993 році, після рішення Європейської ради в Копенгагені про запрошення Польщі до ЄС, програма почала фінансувати інвестиційні проєкти та розбудовувати адміністративну спроможність для освоєння коштів ЄС, у тому числі у сфері регіональної політики. Спочатку ця програма здебільшого орієнтувалася на попит і використовувалася для підтримки різних сфер політики. Однак у 1997 році її було фінансово посилено, а її реалізацію підпорядковано процесу вступу, коли Польща та інші країни на засіданні Європейської ради в Люксембурзі отримали зелене світло для початку

⁵ Звичайно, цей процес мав багато переломних моментів і зазнавав впливу зміни політичних концепцій, особливо до 2001 року, але, дивлячись з перспективи більш ніж 25 років, на нашу думку, такий висновок є виправданим.

переговорів про вступ. Кошти почали виділяти на основі національної програми адаптації *acquis* (NPAA).

Ще більш потужні фінансові ресурси, що мобілізуються в спосіб, подібний до структурних фондів в рамках політики згуртування, надходять до Польщі з 2000 року за такими програмами:

- ISPA. Інструмент структурної політики для підготовки до вступу до ЄС спрямовується на інфраструктурні проекти у пріоритетних для ЄС галузях – докільця та транспорт.
- SAPARD. Спеціальна програма для сільського господарства та розвитку сільських територій в контексті підготовки до вступу в ЄС.
- Нова програма забезпечення соціально-економічного згуртування PHARE, в якій поєднуються підходи Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР) та Європейського соціального фонду (ЄСФ) і яка реалізується у формі національних та транскордонних програм співробітництва.

Хоча минулі програми PHARE переважно спрямовувалися на відносно невелику групу бенефіціарів, як-от малі та середні підприємства і громади, програми, що діють з 2000 року на принципах, подібних до функціонування структурних фондів, значно прискорили процеси формування системи освоєння коштів в Польщі. Ці програми, в тому числі вимога щодо підготовки багаторічних планів освоєння коштів під назвою «Передвступний національний план розвитку» (*Wstępny Narodowy Plan Rozwoju*), відіграли ключову роль у формуванні інституційної системи реалізації фондів ЄС, яка з деякими модифікаціями функціонує і зараз. Загалом Польща отримала близько 7 млрд. євро від ЄС у період з 1989 по 2003 рр., зокрема 3,9 млрд. євро за програмою PHARE.

Починаючи з 1998 року, Польща також отримала значну підтримку для розбудови інституційної спроможності освоювати кошти, зокрема для зміцнення інституційного потенціалу державного управління як на національному, так і на регіональному рівнях. Цю підтримку реалізовано в формі двосторонніх **проектів (проектів twinning)**. Ці численні проекти сприяли швидкій передачі знань і досвіду від держав-членів ЄС до Польщі та інших країн, які готувалися до вступу в ЄС. Перші повноцінні структури для координації та освоєння структурних фондів після вступу були створені за підтримки експертів з Франції, Німеччини, Великої Британії, Італії та інших країн (таких як Данія та Фінляндія), які надавали активну підтримку на етапі підготовки до ЄСФ.

Перша програма регіонального розвитку PHARE-STRUDER стартувала у 1993 році і зосереджувала свою увагу на воєводствах (регіонах) Польщі, які стикалися з

проблемами, пов'язаними з реструктуризацією промисловості або економічною відсталістю. Спочатку програма охоплювала Жешувське, Лодзьке, Катовіцьке, Валбжихське, Сувальське та Ольштинське воєводства, а згодом після її розширення в рамках програми Struder II – Пйотрковське, Серадзьке воєводства, Новий Сонч і Кросно. Ресурси цієї програми (загалом близько 70 млн. євро) були спрямовані переважно на співфінансування інвестицій у малі та середні підприємства (МСП) і муніципальну інфраструктуру. Для координування реалізації програми було створено Агентство регіонального розвитку Польщі (пол. *Polska Agencja Rozwoju Regionalnego* – PARR) як спеціальну структуру поза межами державної влади. PARR змогла запропонувати кращий рівень зарплат, ніж у державному секторі (які спочатку фінансувалися ЄС), і функціонувала з більшою гнучкістю. Вона перебувала під безпосереднім наглядом Європейської Комісії для забезпечення дотримання встановлених процедур надання допомоги перед вступом до ЄС. Фонд програм сільськогосподарської допомоги (FAPA) та його відділення на місцях також брали участь у реалізації програми.

У цей період в окремих воєводствах були створені агенції регіонального розвитку для реалізації компонентів програми STRUDER, а також наступних регіональних програм PHARE у 1997, 1998 та 1999 рр. Ці агенції, що діють відповідно до різних нормативно-правових актів, здебільшого як комерційні юридичні компанії, мали на меті реалізацію програм регіонального розвитку та підтримку якості кадрового забезпечення і державної політики в окремих муніципалітетах. Багато з цих агентств і сьогодні продовжують працювати як акціонерні товариства, акції яких належать регіональним урядам, займаючись реалізацією регіональних програм або програм підтримки підприємств і розвитку людських ресурсів під наглядом Міністерства фондів та регіональної політики.

На додаток до агенцій регіонального розвитку були створені спеціалізовані установи для реалізації окремих компонентів PHARE. Наприклад, **Польська агенція розвитку підприємництва**, створена у 2000 році для підтримки МСП, стала однією з найважливіших інституцій з підтримки підприємств, що використовує як внутрішні, так і зовнішні кошти, в тому числі від ЄС.

Паралельно з програмою PHARE-STRUDER були розроблені інші програми регіонального розвитку, спрямовані на вирішення конкретних потреб і проблем у різних сферах регіонального розвитку, які реалізовувалися паралельно з програмою PHARE-STRUDER. До них відносяться програми транскордонного співробітництва (CROSSBORDER), розвитку сільських територій (PHARE-RAPID), підтримки місцевого розвитку (Програма місцевих ініціатив). Також розпочали свою діяльність різноманітні програми з підтримки розбудови адміністративного потенціалу.

До 1999 року безпосередня **участь центральних і місцевих органів влади в реалізації програм PHARE на етапі підготовки до вступу в ЄС** обмежувалася переговорами з Єврокомісією щодо змісту програм та участю в роботі структур, які приймають рішення, на правах партнерів. При цьому передвступні програми в цій сфері контролювалися національним координатором з питань підготовки до вступу в ЄС, який відповідав за переговори з ЄС та виконання Національної програми адаптації *acquis* (NPAАА) – Управлінням з питань європейської інтеграції (з 1996 р.). Потреба у створенні інституції, що координувала б регіональну політику на урядовому рівні, стала очевидною з 1997 р., коли Польщу запросили розпочати переговори про вступ до ЄС (засідання Європейської ради в Люксембурзі). Це було зумовлено кількома факторами, зокрема зростанням ролі регіональної політики в процесі вступу до ЄС. З 1997 року фінансування регіональної політики з боку ЄС почало збільшуватися, поступово поширюючись на всю країну, частково завдяки діяльності згаданої вище оперативної групи, адже стало зрозуміло, що після вступу до ЄС політика згуртування ЄС вимагатиме потужної адміністративної структури.

Іншим фактором став курс на децентралізацію в 1999 році, з ухваленням новим урядом рішення про створення 16 великих воєводств, де ключова роль була покладена на органи регіонального самоврядування. Це вимагало створення на національному рівні сильного партнера органів самоврядування у реалізації ними регіональної політики. Процес створення центру, відповідального за регіональну політику, програмування та реалізацію програм, що співфінансуються ЄС, тривав кілька років. Спочатку національною регіональною політикою та програмуванням фондів ЄС займався невеликий департамент у структурі Міністерства економіки (з 1998 року). Однак на той час існували різні ідеї щодо того, як організувати систему програмування та освоєння коштів ЄС, що призводило до конфліктів.

Після кількох змін урядів (1997, 2001, 2004, 2005 рр.) сформульована на початку трансформаційного процесу концепція побудови сильного центру була реалізована **у 2005 році зі створенням Міністерства регіонального розвитку**. На це міністерство були покладені функції, пов'язані з **регіональною політикою, управлінням коштами ЄС і національним стратегічним соціально-економічним і просторовим програмуванням**.

Для реалізації передвступних програм з 2000 року (ISPA, SAPRAD PHARE Соціально-економічна згуртованість) та програм політики згуртування (після вступу до ЄС у 2004 році) уряд Польщі вирішив покласти повну відповідальність за їх реалізацію на органи державного управління, включаючи урядові органи, а пізніше, з 2006 року, також і на регіональні органи влади. Це призвело до ліквідації колишньої системи реалізації програми PHARE, в тому числі Польської агенції регіонального розвитку (PARR), посилення державного нагляду за центральними

органами (наприклад, за Польською агенцією розвитку підприємництва, створеною у 2000 році) та підпорядкування агенцій регіонального розвитку органам регіонального самоврядування.

Критики такого рішення були занепокоєні якістю адміністрування, низькою заробітною платою та ризиком політизації процесу відбору проєктів. Однак, озираячись назад, можна стверджувати, що ризик, на який тоді пішов уряд, виправдав себе, і польська модель освоєння коштів ЄС залишається ефективною донині.

Розділ 3. Основні особливості системи освоєння коштів політики згуртування⁶

3.1 Законодавча база

Освоєння коштів політики згуртування ЄС у державах-членах вимагає дотримання складної правової системи, яка включає як європейські, так і національні нормативно-правові акти:

1. Регламенти **ЄС** регулюють різні аспекти діяльності фондів ЄС, включаючи фінансові питання, питання контролю та галузеві питання, як-от захист довкілля та державна допомога. Ці регламенти супроводжуються директивами, делегованими та імплементаційними актами (актами на підтримку впровадження законодавства) та настановами.
2. **У Польщі** були прийняті **національні** нормативно-правові акти для прив'язки фондів ЄС до системи програмування та реалізації національних програм та інвестицій.

Дотримання вимог ЄС є не лише предметом переговорів про вступ, але й предметом постійного моніторингу та оцінки з боку Єврокомісії у процесі реалізації програм. Невиконання вимог ЄС і подальша негативна оцінка може призвести до призупинення або відкликання коштів. Для підтримки процесу гармонізації законодавства і процедур було створено відповідну систему планування Багаторічної фінансової програми (БФП) на 2014-2020 роки, яка має забезпечити ефективне освоєння коштів відповідно до **системи обов'язкових умов**. За цією системою певні умови щодо законодавства, підготовки відповідних планів або впровадження процедур мають бути виконані⁷ до отримання можливості використовувати кошти ЄС (*ex-ante*). Ця система вимагає створення державами-членами системи моніторингу для забезпечення дотримання нормативно-правових вимог і підготовки необхідних стратегій за дорученням ЄС.

⁶ Процес ухвалення Єврокомісією програм політики згуртування Польщі завершився лише наприкінці 2022 року. Через обмежену доступність даних презентація системи освоєння коштів в основному стосується 2014-2021 рр. і більш раннього періоду, однак деякі важливі зміни, запроваджені на 2021-2027 рр., вже згадуються в тексті цього звіту.

⁷ У БФП на 2021-2027 рр. запроваджено модифіковану концепцію обов'язкових умов. Їх менше, вони більше зосереджені на конкретних цілях і, на відміну від періоду 2014-2020 рр., підлягають моніторингу та застосуванню протягом усього періоду реалізації програми. Держави-члени не зможуть декларувати витрати, пов'язані з конкретними цілями, доки не буде виконано певну обов'язкову умову. Обов'язкові умови спрямовані на підтримку: (i) ключових структурних реформ і просування європейських цінностей (горизонтальні умови) та (ii) виконання конкретних завдань у рамках чотирьох з п'яти політичних цілей Фондів політики згуртування.

Той факт, що з моменту вступу Польщі до ЄС багато змін до національного законодавства, наприклад, у сфері захисту довкілля або державних закупівель, були ініційовані Міністром регіональної політики, свідчить про пріоритет, який надається питанню освоєння коштів ЄС у Польщі. Гармонізація правил з вимогами Європейської Комісії має вирішальне значення для успішної реалізації програм і проєктів. Оскільки Єврокомісія розширює систему виконання обов'язкових умов на більшій території та пов'язує її з гармонізацією соціально-економічних політик в ЄС (Європейський семестр), потреба у створенні ефективної системи моніторингу буде зростати в найближчі роки.

Показовим є той факт, що з моменту вступу Польщі до ЄС з ініціативою внесення змін до багатьох національних законодавчих актів (наприклад, у сфері охорони довкілля або законодавства про державні закупівлі) часто виступав Міністр регіональної політики. Це свідчить про пріоритетність питання **освоєння коштів ЄС у Польщі**. Програми та проєкти не можуть бути реалізовані без гармонізації правил, які Єврокомісія вимагає запровадити або змінити.

У Польщі є **два базові комплексні законодавчі акти**, які *регулюють питання, пов'язані з системою програмування політики розвитку (включаючи регіональну політику)*. Ця система включає програми ЄС, а також правила реалізації програм, що співфінансуються ЄС:

1. Закон від 6 грудня 2006 року «Про засади реалізації політики розвитку». Закон визначає принципи реалізації політики розвитку, систему програмних документів, суб'єктів проведення цієї політики та порядок взаємодії між ними. До нього неодноразово вносилися зміни, востаннє – у 2022 році.
2. Так звані імплементційні закони (2014 та 2022 рр.) про принципи реалізації програм і завдань, що фінансуються з європейських фондів, у фінансових перспективах на 2014-2020 та 2021-2027 рр. Ці закони визначають інституційну систему управління та реалізації програм і заходів, що співфінансуються ЄС, права та обов'язки бенефіціарів, а також правила залучення соціальних партнерів до процесу реалізації програм. Закон також передбачає, що Міністр регіональної політики видає обов'язкові до виконання всіма учасниками процесу методичні рекомендації з різних аспектів програмування, моніторингу, оцінки та реалізації європейських заходів.

Окрім того, Закон про державні фінанси містить важливі положення щодо аудиту, контролю та фінансування фондів ЄС.

Комплексне регулювання питань, що стосуються національної та європейської системи програмування, інституційної системи та правил реалізації фондів ЄС, спочатку в одному (до 2004 року), а потім (з 2014 року) у двох законодавчих актах, виявилось дуже корисним з точки зору часових рамок, хоча окремі правові рішення були і залишаються предметом дискусій. Особливо складними питаннями були визначення взаємозалежності між плануванням і реалізацією програм на регіональному та національному рівнях, а також визначення принципів співпраці між Міністром регіональної політики, іншими міністрами й органами регіонального самоврядування. Тим не менш, знайдені рішення формують основу для діяльності органів державної влади та забезпечують правову визначеність для всіх бенефіціарів фондів ЄС, що допомагає в процесі освоєння коштів цих фондів.

3.2 Система програмування

Важливу роль у процесі освоєння коштів відіграє підготовка планувальних документів, які відповідають нормам ЄС, а також узгодження національних цілей з цілями, що реалізуються на галузевому та регіональному рівнях.

На ранніх етапах трансформаційного процесу Польща здебільшого відмовлялася від розробки власних комплексних стратегій і планів соціально-економічного та просторового розвитку як на національному, так і на регіональному рівнях. Відродження комплексного соціально-економічного планування відбулося лише наприкінці 1990-х років і було зумовлене двома основними чинниками:

1. Тиск з боку ЄК щодо підготовки документів, необхідних для процесу євроінтеграції та планування видатків за програмами підготовки до вступу в ЄС.
2. Запровадження другого етапу територіальної реформи у 1999 році, який передбачав створення великих воєводств і законодавчо зобов'язав органи місцевого самоврядування підготувати стратегії соціально-економічного розвитку регіонів та плани просторового розвитку, що зумовило необхідність підготовки документів регіональної політики національного рівня.

Починаючи з 2001 року, всі нові національні документи поступово переймали методологічну базу, розроблену для процесу європейської інтеграції та запланованих проєктів, що реалізуються за підтримки фондів ЄС, включаючи структуру, цілі, індикатори, багаторічне фінансування та правила координації.

Важливо зазначити, що система програмування передвступної допомоги зазнала змін, які були запроваджені Єврокомісією. Лише з 1997 року вона була тісно пов'язана з процесом вступу. Реалізовані програми узгоджувалися в рамках однорічних бюджетів на основі потреб, визначених **Національною програмою**

адаптації до законодавства ЄС. Починаючи з 2000 року, програмування в рамках PHARE, ISPA та SAPARD ґрунтується на підготовці багаторічних стратегічних планів, відомих як Передвступні національні плани розвитку, що дозволило узгодити систему планування передвступної допомоги з політикою згуртування. Так само було підготовлено перший план використання коштів політики згуртування на період 2004-2006 рр. (Механізм підтримки громад), який, хоча і мав назву Національний план розвитку, визначав лише цілі та пріоритети дій, що мали співфінансуватися ЄС. У цей же час були підготовлені перші операційні програми, які повністю спиралися на методологію політики згуртування ЄС.

Було зроблено кілька спроб перейняти досвід Ірландії, яка вже підготувала Національні плани розвитку в 1990-х роках, розглядаючи політику згуртування ЄС як один з багатьох інструментів, що підтримують державну діяльність з розвитку. Однак це виявилось складним завданням без забезпечення належної нормативно-правової бази та посилення переговорної позиції Міністра, відповідального за регіональний розвиток. Перший проект Національного плану розвитку Польщі, який мав на меті представити комплексне бачення розвитку країни та узгодити національну галузеву політику з використанням фондів ЄС, був підготовлений у 2004-2005 роках. Після зміни уряду восени 2005 року зазначені в ньому припущення були використані для підготовки стратегічного документа для програмування освоєння коштів ЄС на період 2007-2013 років. Цей документ, відомий як Стратегія національної згуртованості, має набагато менший рівень амбіцій з точки зору охоплення всіх національних політик.

З метою зміцнення центру координації та програмування політики згуртування **у 2005 році було створено Міністерство регіонального розвитку**, а у 2006 році прийнято Закон «Про засади реалізації політики розвитку», який чітко визначив систему програмування та роль різних суб'єктів, у тому числі органів місцевого самоврядування, у реалізації політики розвитку (згодом цей закон неодноразово змінювався). Відповідно до цього Закону, на Міністра, відповідального за регіональний розвиток, покладено відповідальність за координування та програмування всіх національних політик та фондів ЄС через Комітет Ради Міністрів з питань реалізації Стратегії національної згуртованості.

Як результат, у 2008 році Міністерство регіонального розвитку підготувало концепцію **комплексного реформування всієї системи програмування**, що охоплює як національні документи, так і документи ЄС та посилює систему стратегічної координації в рамках державної горизонтальної та територіально-орієнтованої політики⁸. Після ухвалення урядом визначені припущення стали

⁸ Припущення для системи управління розвитком країни, 2018 рік

основою для внесення змін до Закону «Про засади реалізації політики розвитку». Ці зміни були спрямовані на створення системи узгоджених між собою довго- та середньострокових документів, зокрема стосовно конкретних сфер горизонтальної діяльності.

У процесі впровадження цих змін було виявлено, що сотні національних документів, прийнятих урядом в останні кілька років, переважно з метою забезпечення фінансування з державного бюджету через лобістські зусилля міністерств та окремих груп зацікавлених сторін, не відповідали методології та змісту стратегічних документів, узгоджених з ЄС. Ці документи включали стратегії, плани та програми, що стосувалися окремих секторів і політик. Як наслідок, у 2009 році уряд прийняв рішення про скасування понад 230 стратегій, планів і програм, які не відповідали критеріям, встановленим новою системою програмування.

Це рішення відображало потребу в забезпеченні більшої узгодженості та послідовності у плануванні та реалізації заходів з розвитку, а також визнання важливості дотримання настанов і стандартів ЄС з метою забезпечення ефективного використання коштів ЄС та підтримки загальних цілей розвитку Польщі.

Система, запроваджена цим законом, охоплює всі документи стратегічного й оперативного планування, що стосуються як соціально-економічного, так і просторового планування в Польщі. Сюди входять довгострокові та середньострокові стратегії, дев'ять горизонтальних стратегій, підготовлених на урядовому рівні, стратегії воєводств, воєводські плани просторового розвитку та всі документи, підготовлені для цілей програмування ЄС.

У 2018 році Уряд вніс зміни до цієї системи, які передбачають ієрархічний зв'язок змісту стратегічних документів на національному, регіональному та місцевому рівнях та приводять їх у відповідність⁹ до тенденцій, що спостерігаються в політиці згуртування ЄС¹⁰. Деякі з запроваджених змін включають:

- Зміни програмування політики розвитку, які передбачають розробку нового макету інтегрованих стратегічних документів на всіх рівнях управління, з реальною інтеграцією соціально-економічного та просторового планування. Це має на меті забезпечити узгодженість та взаємодоповнюваність різних планувальних документів.

⁹ Система управління розвитком, 2018, Рада Міністрів

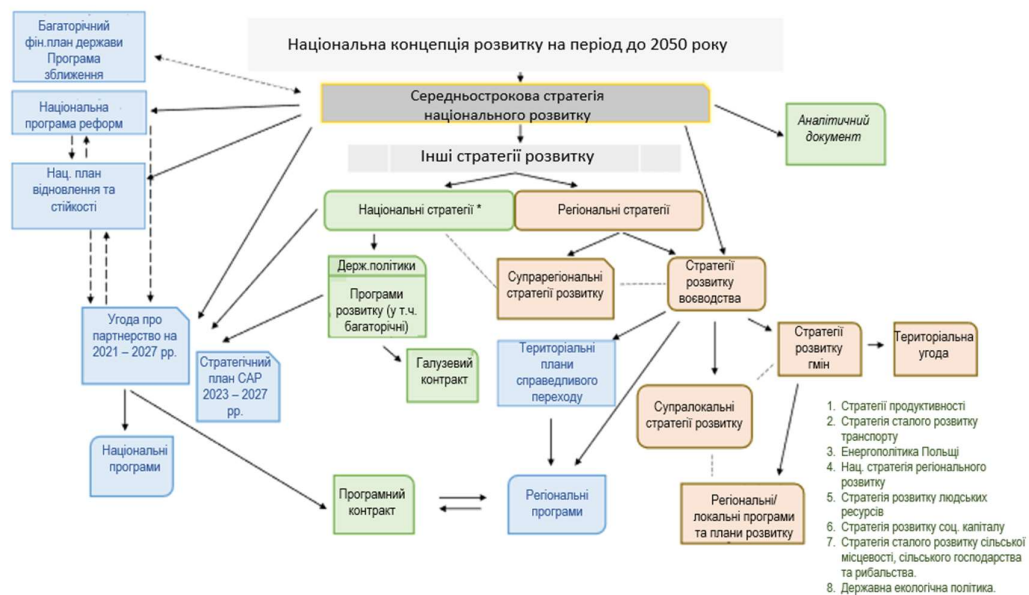
¹⁰ Закон «Про засади реалізації політики розвитку», 2020 рік

- Зміни процесу впровадження й оцінки політики розвитку, а саме посилення операціоналізації стратегічних документів; впровадження проектного підходу; покращення моніторингу та звітності, а також запровадження узагальненої оцінки для всіх програм розвитку.
- Незначні інституційні зміни, включаючи створення потужного аналітичного підрозділу в Канцелярії Прем'єр-міністра для підтримки управління процесами розвитку.
- Зміни фінансування політики розвитку, включаючи бюджетну систему, яка підтримує досягнення стратегічних цілей у багаторічній перспективі; та запровадження класифікації загальних державних видатків на розвиток.

Загалом, ці зміни до системи, запроваджені Законом, відображають прагнення Уряду привести політику розвитку Польщі у відповідність до керівних принципів і стандартів ЄС, а також мають на меті підвищити узгодженість, ефективність та результативність планування та реалізації заходів з розвитку в країні.

Діаграма 2. Система стратегічних та операційних документів (ЄС та національних) у Польщі

Система стратегічного планування в Польщі у 2022 році



Джерело: Проект Діагностики польської системи управління розвитком – основні висновки та рекомендації (Diagnoza systemu zarządzania rozwojem Polski – główne wnioski i rekomendacje), Міністерство фондів та регіональної політики, 2022 рік, ще не опублікований.

Однією з важливих змін до системи планування розвитку в Польщі є запровадження нових інструментів координації діяльності уряду щодо розвитку з органами регіонального самоврядування. До них відносяться **програмний контракт**, **галузевий контракт** і територіальна угода. Програмний контракт прив'язаний до співфінансування та умов використання коштів ЄС в рамках регіональних операційних програм, якими керують воєводства. Галузевий контракт є механізмом узгодження обсягу територіально орієнтованих галузевих заходів, що здійснюються окремими міністрами, відповідальними за ті чи інші програми розвитку. Ці договори укладаються між центральними та регіональними органами влади з метою забезпечення координації та узгодженості в реалізації галузевих політик на регіональному рівні. Територіальна угода покликана координувати інвестиції різних зацікавлених сторін, важливі з точки зору громад.

Окрім того, Міністерство регіонального розвитку розширило національну систему оцінювання використання коштів технічної допомоги ЄС за останні 18 років, що передбачало створення у 2005 році Національного управління з питань оцінювання та активну співпрацю з науковими й експертними колами, включаючи приватні установи та Центральне управління статистики. Це дозволило розширити знання про методологію оцінювання, моніторинг процесів розвитку та розробити надійну систему оцінювання, яка вважається передовою порівняно з іншими країнами Європи. Також створено Обсерваторії регіонального розвитку для моніторингу прогресу процесів розвитку на регіональному рівні.

З фінансової точки зору, **Угода про партнерство** на період 2014-2020 рр. є основним стратегічним документом, погодженим між державою-членом ЄС та Європейською Комісією.¹¹ Вона визначає цілі, пріоритети й інструменти використання коштів ЄС для досягнення цілей ЄС та національних цілей, а також структуру операційних документів. У випадку Польщі структура операційних документів політики згуртування залишається відносно незмінною з 2006 року, що забезпечує структурну стабільність і передбачуваність для бенефіціарів. Однак вона також має певні недоліки, а саме ризик того, що певні групи бенефіціарів стануть залежними від отримання коштів.

Система операційних програм для багаторічної бюджетної перспективи на 2014-2020 рр. включає:

1. шість масштабних національних програм, якими керує Міністр регіонального розвитку:

¹¹ Система програмування БФП на 2021-2027 рр. залишилася переважно без змін. Однак в Угоді про партнерство надано лише стисле резюме заходів з детальним описом на рівні програм.

- Інфраструктура та довкілля (фінансується з ресурсів Фонду згуртування та ЄФРР, найбільшої програми в історії ЄС із бюджетом понад 30 млрд. євро);
 - Інноваційний розвиток (ЄФРР);
 - Цифрова Польща (ЄФРР);
 - Освіта та розвиток знань (ЄСФ);
 - Технічна допомога (для підтримки розвитку адміністративного потенціалу);
 - Східна Польща (централізоване управління ЄФРР для додаткової підтримки п'яти найбільш вразливих воєводств);
2. сім програм Європейського територіального співробітництва, двома з яких керує Польща,
 3. дві програми, якими керують інші міністри: програма розвитку сільських територій (Міністр сільського господарства та розвитку сільських територій) та програма розвитку рибальства і моря (Міністр рибальства),
 4. шістнадцять програм регіонального розвитку, якими керують органи регіонального самоврядування.

Однак на період 2021-2027 рр. ця система зазнала певних змін. Питання розвитку сільських територій були виключені з політики згуртування, натомість буде впроваджена програма продовольчої допомоги для найбільш вразливих верств населення. Крім того, в рамках п'яти регіональних програм буде впроваджено новий інструмент під назвою «Фонд справедливого переходу», спрямований на підтримку реструктуризації регіонів, залежних від викопних видів палива.

Усі ці програми готуються у тісній координації з положеннями Угоди про партнерство, нагляд за виконанням якої здійснює **Міністерство фондів та регіональної політики**. У разі потреби Міністерство може видавати додаткові інструкції щодо різних елементів програмування та освоєння коштів структурних фондів, таких як територіальні інструменти, індикатори моніторингу, правила оцінки, правила ведення обліку тощо. Також функціонує інший орган – Комітет Угоди про партнерство, який забезпечує стратегічну координацію програмування та реалізації цієї угоди та відповідних програм. Цей комітет складається з представників уряду, органів місцевого самоврядування та соціально-економічних партнерів.

Система програмування в Польщі забезпечила успішну підтримку освоєння коштів ЄС у минулому завдяки розвитку аналітичного потенціалу в уряді та місцевих органах влади, а також завдяки активній співпраці з науковою спільнотою та відповідними установами, що добре обізнані з циклом програмування, наприклад, національними та регіональними управліннями статистики.

Однак спостерігаючи за переговорами щодо Угоди про партнерство та програм на період 2021-2027 рр., можна дійти висновку, що цей **процес став більш тривалим і характеризується детальними вимогами з боку Єврокомісії**. Це призводить до навантаження на органи державної влади та затримок у реалізації програм. Насправді, деякі програми ще не були ухвалені Єврокомісією.

3.3 Інституційна система

Інституційна система національної регіональної політики та використання коштів ЄС в рамках політики згуртування (*що здебільшого те саме*) є розгалуженою і включає чимало інституцій, що діють на національному, регіональному та місцевому рівнях. Ці інституції спеціалізуються на різних горизонтальних і галузевих аспектах політики розвитку, як-от транспорт, довкілля, підтримка підприємств та розвиток людських ресурсів.

У рамках системи реалізації Угоди про партнерство на 2014-2020 рр. зазначені нижче інституції діють відповідно до чинного законодавства ЄС та національних нормативно-правових актів¹²:

- **Стратегічна та координаційна інституція:** За підтримки Міністерства фондів та регіонального розвитку Міністр, відповідальний за регіональний розвиток, виконує функції стратегічної та координаційної інституції. Окремим структурним підрозділам Міністерства доручено різні функції, пов'язані з координацією Угоди про партнерство, включаючи стратегічну координацію, програмування та переговори з Європейською Комісією, контроль, призначення, прийнятність витрат, Європейський соціальний фонд (ЄСФ), відбір проєктів, інформаційну політику та процес сертифікації (IK PC). Окремий підрозділ Міністерства фондів та регіональної політики діє як координаційна установа регіональних операційних програм (CI RPO).¹³
- **Органи управління:** Органи управління національними програмами зосереджені в Міністерстві фондів та регіональної політики, а також у двох інших міністерствах – Міністерстві сільського розвитку (для Програми розвитку сільських територій) та Міністерстві морського господарства (для програм розвитку рибальства та аквакультури). Крім того, існують органи управління регіональними програмами, розташовані в маршалківських управліннях 16 воєводств.

¹² Дані про інституції та зайнятість представлені на основі звіту «Адміністративна спроможність інституційної системи реалізації Угоди про партнерство у сфері політики згуртування (станом на 31 грудня 2021 року)», опублікованого Міністерством фондів та регіонального розвитку (МФРР) у травні 2022 року.

¹³ Під цією назвою Міністерство працює з 2020 року.

- **Уповноважені органи:** Уповноважені органи розташовані в міністерствах, цільових фондах та спеціалізованих агентствах і відповідають за щоденне управління коштами ЄС на регіональному та місцевому рівнях.
- **Організації-виконавці:** Організації-виконавці відповідають за реалізацію різних компонентів операційних програм, включаючи організацію конкурсів, оформлення, виплати, нагляд та інші пов'язані з цим завдання.
- **Органи управління та спільні технічні секретаріати:** Органи управління та спільні технічні секретаріати відповідають за управління програмами Європейського територіального співробітництва (ЄТС), якими керує Польща, а контролери першого рівня відповідають за перевірку законності та регулярності витрат, задекларованих кожним бенефіціаром в рамках програм співробітництва.
- **Контрольно-ревізійний орган:** Контрольно-ревізійний орган при Міністерстві фінансів разом з 16 регіональними податковими палатами, відповідає за аудит систем реалізації програм і проєктів, а також за перевірку та оцінку виконання критеріїв відбору.
- **Установа для отримання траншів:** Міністерство фінансів відповідає за отримання траншів від Європейської Комісії (ЄК).

Національне управління з питань оцінювання, що діє в структурі Міністерства фондів та регіональної політики, відповідає за розробку стандартів та координацію оціночної діяльності, яка здійснюється в рамках окремих операційних програм, а також за проведення оцінок на рівні операційних програм.

Окрім того, система імплементації Угоди про партнерство на 2014-2020 роки передбачає дев'ять **ключових інституцій зі спеціалізованими** функціями програмування та управління певними елементами політики згуртування¹⁴.

3.4. Система координації – роль Міністра, відповідального за регіональну політику

Провідну роль у польській системі регіональної політики, включаючи програмування та впровадження політики згуртування, відіграє Міністр,

¹⁴ Роль ключових установ виконують: Генеральна дирекція охорони довкілля (Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska) та 16 регіональних дирекцій з охорони довкілля (проведення оцінки впливу на навколишнє середовище); Центральне управління статистики (моніторинг політики згуртування); Державне управління водних ресурсів Польщі (управління водними ресурсами та управління ризиками повеней); Управління конкуренції та захисту прав споживачів (державна допомога); Управління залізничного транспорту (залізничний транспорт); Управління державних закупівель (контроль за державними закупівлями); Канцелярія прем'єр-міністра (оцифрування); Міністерство інфраструктури (транспорт); Міністерство розвитку і технологій (інновації). Крім того, Міністерство охорони здоров'я координує використання європейських структурних та інвестиційних фондів у галузі охорони здоров'я.

відповідальний за регіональну політику. Відповідно до Закону про структурні підрозділи органів державної влади від 1997 року¹⁵, завдання Міністра можна поділити на чотири основні напрямки:

1. Стратегічна та середньострокова соціально-економічна і просторова політика

Міністр відповідає за координацію та програмування національного соціально-економічного розвитку Польщі та стратегічного просторового планування на рівні країни.

2. Національна регіональна політика

Міністр відповідає за програмування та реалізацію національної регіональної політики Польщі, включаючи містобудівну політику. Це передбачає підготовку та реалізацію національних стратегій регіонального розвитку і містобудівної політики, а також моніторинг та оцінку національної політики. Міністр також пропонує нові поправки до чинного законодавства для забезпечення ефективного досягнення цілей регіональної політики. Важливим аспектом цього напрямку діяльності є визначення та впровадження таких інструментів, як програмні контракти, Території стратегічного втручання (проблемні території національного масштабу, наприклад, міста, що втрачають свої функції, та периферійні сільські території, яким загрожує маргіналізація), Центри консультативної підтримки муніципалітетів та інші. Варто зазначити, що деякі з цих інструментів можуть також впроваджуватися органами місцевого та регіонального самоврядування й іншими інституціями.

3. Політика згуртування ЄС та інші зовнішні фонди

Міністр відповідає за переговори, програмування та управління національними програмами, що фінансуються в рамках політики згуртування, а також з інших джерел ЄС та інших донорів, як-от гранти Норвегії. Міністр також здійснює безпосереднє управління галузевими та горизонтальними програмами, що співфінансуються ЄС, за винятком програм, які належать до сфери відповідальності Міністра сільського господарства, розвитку сільських територій та рибальства. На практиці це означає, що Міністр відповідає за підготовку необхідних стратегічних та операційних документів, видання настанов з різних аспектів політики згуртування, підготовку моніторингових звітів для ЄС та внутрішніх сторін, оцінку ефективності та результативності європейських фондів, а також консультування та надання рекомендацій міністрам, державним установам, органам регіонального самоврядування та бенефіціарам з питань розробки

¹⁵ Ustawa o działach administracji rządowej. [Закон про структурні підрозділи органів державної влади]

та реалізації політики згуртування. Міністр також відіграє вирішальну роль у пропонуванні нових або адаптації існуючих політик через переговори з ЄС та організацію процесів публічних консультацій щодо програмних документів і проектів.

4. Відносини з органами регіонального самоврядування та іншими партнерами

Міністр відповідає за координацію та співпрацю з органами самоврядування регіонального рівня (воєводствами) з питань, пов'язаних з національною соціально-економічною та просторовою політикою, регіональною політикою та політикою згуртування ЄС. Це завдання також включає співпрацю та партнерство з іншими органами самоврядування і зацікавленими сторонами-партнерами з розвитку.

Як видно з наведеного вище переліку обов'язків, Міністр, відповідальний за регіональну політику, відіграє велику і важливу роль в уряді, яка виходить за межі безпосереднього програмування та реалізації фондів ЄС.

Така розширена роль Міністра значною мірою пояснюється необхідністю створити в Польщі ефективну систему координації між політиками державного сектору на національному рівні, а також між цими політиками та діями, що впроваджуються органами регіонального самоврядування та іншими зацікавленими сторонами. Метою було забезпечити успішне освоєння наявних європейських коштів, найбільшим бенефіціаром яких з 2006 року і до сьогодні є Польща. Варто зазначити, що досягнення повного освоєння європейських коштів було головною політичною метою з середини 1990-х до середини 2010-х років.

Ця мета проявляється у високому ступені автономії Міністра у відносинах з Європейською Комісією та регіональними урядами, а також у наявності компетентного адміністративного апарату, співробітників якого не можна довільно звільнити або перевести на інші посади у зв'язку з політичними або адміністративними змінами, на відміну від інших структур органів державної влади. Міністр очолює потужну адміністративну структуру, наразі відому як Міністерство фондів та регіональної політики, яка, за польськими адміністративними стандартами, має потужний і освічений апарат, що налічує близько 1200 політично нейтральних кваліфікованих чиновників та експертів, які донедавна отримували хорошу винагороду.

Така структурована адміністративна організація позитивно впливає на здатність Польщі відстоювати свої позиції під час переговорів з Європейською Комісією, забезпечувати дотримання законодавства ЄС та процедур його імплементації, а

також підтримувати високу якість національної регіональної політики. Програмування та реалізація регіональної політики в Польщі значною мірою узгоджується зі стандартами ЄС, встановленими регламентами політики згуртування. Крім того, Міністр відіграє вирішальну роль у приведенні польського законодавства у відповідність до стандартів ЄС у таких сферах, як державні закупівлі, захист конкуренції, охорона довкілля та інших сферах, які є важливими для ефективного освоєння коштів.

Окрім того, Міністр є важливим агентом поширення передового досвіду, накопиченого в системі реалізації політики згуртування ЄС, включаючи співпрацю, діалог і партнерство з органами місцевого самоврядування, соціально-економічними суб'єктами, науковими колами та засобами масової інформації.

3.5 Інші інституції в системі освоєння коштів ЄС

Відповідно до європейських і національних нормативно-правових актів протягом 2014-2020 рр. **до системи реалізації політики згуртування було залучено 144 інституції**. До них відносяться 22 органи управління, 85 уповноважених установ та 7 інституцій-виконавців. При цьому важливо зауважити, що відповідно до Угоди про партнерство деякі адміністративні структури, як-от Міністерство фондів та регіонального розвитку, можуть виконувати функції кількох інституцій. Як наслідок, фактична кількість організацій або адміністративних структур, залучених до реалізації програм, є меншою і становить близько 125.¹⁶

Велика кількість інституцій, залучених до політики регіонального розвитку в Польщі, не є унікальною порівняно з іншими європейськими країнами і значною мірою пояснюється тим, що Польща є найбільшим бенефіціаром політики згуртування ЄС. Іншим фактором, що сприяє збільшенню кількості інституцій, є можливість фінансування їхньої діяльності, в тому числі заробітної плати працівників, залучених до виконання Угоди про партнерство, за рахунок ресурсів технічної допомоги, що фінансуються безпосередньо з фондів ЄС (до 75% витрат).

Функції координації, управління та аудиту Угоди про партнерство на 2014-2020 рр. виконують переважно органи державної влади або регіонального самоврядування (у випадку 16 операційних програм), а імплементаційні функції, що передбачають

¹⁶ До них належать: дев'ять міністерств, 16 маршалківських управлінь, 16 воєводських управлінь праці, 16 податкових палат, 10 воєводських управлінь, 13 міських управлінь, що виконують завдання в рамках програми Інтегрованих територіальних інвестицій, Національний фонд охорони довкілля і водного господарства, Воєводський фонд охорони довкілля і водного господарства в Катовіце та 31 інший суб'єкт господарювання. Роль ключових установ виконують 25 організацій, серед яких: три міністерства, Генеральна дирекція з охорони довкілля та 16 регіональних дирекцій з охорони довкілля, Державне водне господарство «Польські води», а також чотири інші організації.

безпосереднє управління проектами, здійснюють окремі підрозділи цих органів або спеціалізовані державні установи, такі як агенції регіонального розвитку, інституції розвитку підприємництва тощо, на які покладено виконання певних завдань на основі договорів. Лише дві установи, а саме: Агентство розвитку Помор'я у Гданську та Вармінсько-Мазурське регіональне агентство розвитку в Ольштині, є установами, що не належать до сектору державних фінансів.

Найбільша кількість проміжних установ залучена до реалізації регіональних програм та національної програми підтримки розвитку людських ресурсів та діяльності на ринку праці (POWER). Це відображає той факт, що ці установи мають справу з численними невеликими проектами та бенефіціарами.

Для підтримки процесу підготовки та реалізації проектів у ключових сферах Структурних фондів та Фонду згуртування було створено кілька спеціалізованих інституцій. На практиці ці інституції застосовують принципи та заходи, пов'язані з реалізацією програм політики згуртування, до діяльності, що фінансується з інших джерел. Наведемо три приклади:

1. **Польська агенція розвитку підприємництва** була створена у 2000 році на етапі підготовки до вступу Польщі в ЄС і є найбільшою агенцією в країні, відповідальною за реалізацію компонентів програм ЄС, які підтримують підприємства в рамках трьох національних програм. Вона також слугує ресурсним центром для надання послуг МСП у регіонах через загальнонаціональну систему стандартизованих послуг.
2. **Центр транспортних проектів ЄС** був створений у 2007 році з метою підтримки підготовки масштабних проектів транспортної інфраструктури в рамках програм Європейського Союзу. Центр зосереджує свою діяльність на таких сферах, як автомобільний, залізничний, повітряний, міський, морський, внутрішній водний транспорт, комбіновані перевезення та безпека дорожнього руху.
3. **Національний центр досліджень і розвитку**, створений у 2009 році, має на меті підтримку польських наукових структур і підприємств у підвищенні їхньої здатності до інновацій та створення рішень на основі результатів наукових досліджень.

3.6 Роль регіональних органів самоврядування

У польській системі реалізації регіональної політики та освоєння коштів ЄС **воєводське самоврядування відіграє фундаментальну роль** поряд із Міністром, відповідальним за регіональну політику. Починаючи з 2007 року, органи

самоврядування всіх 16 воєводств Польщі виступають в якості органів управління регіональними операційними програмами, які співфінансуються з двох фондів – Європейського фонду регіонального розвитку та Європейського соціального фонду, що становить приблизно 40% коштів, виділених на політику згуртування ЄС в Польщі на період 2014-2020 років. Починаючи з 2021 року, в рамках регіональних програм будуть також реалізовуватися заходи з трансформації регіонів, залежних від викопних видів палива. Ці заходи фінансуватимуться з нового *Фонду справедливого переходу*.

Від початку 1990-х років тривали дискусії про створення великих воєводств на основі історичних земель Польщі замість 49 невеликих воєводств, які функціонували з 1975 року на чолі з представником центрального уряду. Науковці та представники більшості політичних партій на той момент досягли консенсусу про те, що це є вирішальною умовою успішної структурної модернізації та підвищення ефективності держави, що дозволить повною мірою скористатися перевагами майбутнього вступу до ЄС. Створення «видимих на карті Європи» регіонів з достатніми фінансовими та людськими ресурсами розглядалося як необхідний крок до планування й ефективної реалізації заходів розвитку, що ґрунтуються на місцевих і регіональних потребах.

Ця філософія послужила основою для створення в 1999 році 16 великих адміністративно-територіальних одиниць – воєводств – зі змішаним самоврядно-державним характером управління. Воєвода, як представник центрального уряду в регіоні, номінально відповідає за здійснення дорученої йому діяльності у сфері державного управління та нагляду за активами Державного казначейства¹⁷, а також за нагляд і контроль відповідності діяльності органів місцевого та воєводського самоврядування законодавству. З іншого боку, органи самоврядування воєводства з самого початку були юридично зобов'язані здійснювати заходи з розвитку на основі власної стратегії воєводства (наразі це вже четверта редакція). Хоча воєводство не було забезпечене достатніми фінансовими ресурсами для належного виконання покладених на нього завдань та очікуваних заходів у сфері соціально-економічної політики, сфера його відповідальності постійно розширювалася протягом наступних 17 років (з 1999 по 2016 рр.), а отже, зростало і його політичне значення. Зростання значення воєводського самоврядування у здійсненні діяльності з розвитку держави було пов'язане, насамперед, з процесом посилення його ролі в управлінні програмами європейської політики згуртування¹⁸.

¹⁷ Закон від 23 січня 2009 р. про воєводу та органи державного управління у воєводстві (Законодавчий вісник за 2017 р., п. 2234, п. 976 і п. 1566 та за 2018 р., п. 2340).

¹⁸ Національні заходи, спрямовані на посилення ролі воєводського самоврядування в процесах розвитку, окрім участі в управлінні коштами ЄС, включають збільшення відповідальності за проведення заходів у сфері охорони довкілля (нагляд за коштами регіональних фондів охорони

У період підготовки Польщі до вступу в ЄС воєводські органи самоврядування не відігравали значної ролі в управлінні передвступними програмами та проектами, але були бенефіціарами технічної допомоги, спрямованої на зміцнення адміністративної спроможності. У той час також були впроваджені певні правові та організаційні рішення на основі національного законодавства (наприклад, регіональні контракти, укладені між урядом та органами регіонального самоврядування, які визначали обсяг коштів та правила реалізації переважно урядових проєктів, що підтримують реалізацію регіональних стратегій), з метою підготовки їх до програмування та управління фінансовими ресурсами відповідно до стандартів ЄС.

У початковий період після вступу Польщі до ЄС управління **пілотною програмою регіонального розвитку ZPORR (Комплексна операційна програма регіонального розвитку)** здійснювалося урядом (спочатку Міністерством економіки, праці та соціальної політики, а з 2005 року – Міністерством регіонального розвитку), а її реалізація – за участі органів самоврядування воєводств.

Важливою віхою в процесі посилення ролі органів самоврядування воєводств стала підготовка та делегування органам регіонального самоврядування повноважень з управління 16 регіональними операційними програмами, які спочатку співфінансувалися лише одним фондом, а саме Європейським фондом регіонального розвитку (ЄФРР), у фінансовій перспективі на 2007-2013 рр.

Рішення про децентралізацію управління регіональними програмами на користь органів регіонального самоврядування було частиною ширшої регіоналізації управління коштами політики згуртування, яку Європейська Комісія просуває з 1988 року. Це рішення було зумовлене бажанням забезпечити реалізацію вже підготовлених регіональних стратегій в умовах відсутності політичного консенсусу щодо збільшення власних надходжень органів регіонального самоврядування з національних джерел. Однак спочатку Генеральний директорат з питань регіональної та міської політики Європейської Комісії (DG REGIO) мав занепокоєння щодо недостатньої адміністративної підготовки та складнощів у координації на національному рівні і негативно відреагував на цю пропозицію.

У фінансовій перспективі на 2014-2020 рр. обов'язки органів самоврядування воєводств ще більше розширилися, і вже передбачали безпосереднє управління значною частиною діяльності в рамках Європейського соціального фонду (ЄСФ). Фінансові ресурси у розпорядженні органів самоврядування воєводств також збільшилися. Наразі ці структури відповідають за використання понад 40% усіх

довкілля, отриманими в 2010 році, але вилученими в 2018 році) або (з 2008 року) збільшення відповідальності за організацію регіонального громадського залізничного транспорту.

фондів політики згуртування (Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), ЄСФ, Фонд згуртування) в Польщі. Очікується, що в наступній фінансовій перспективі після 2021 року ця частка зросте ще більше, до 42% від загального обсягу коштів політики згуртування, доступних для Польщі. За даними Єврокомісії, у 2018 році на фонди ЄС припадало близько 80-85% (55% за даними Міністерства фондів та розвитку) усіх державних видатків, виділених на діяльність, спрямовану на розвиток Польщі (інвестиції в інфраструктуру, державну підтримку компаній та заходи з розвитку людських ресурсів). Це забезпечило воєводським органам самоврядування сильну позицію в політиці розвитку країни, хоча й не обов'язково домінантну.

При цьому важливо зазначити, що роль органів самоврядування воєводств останніми роками послаблюється через появу масштабних національних програм, які використовуються для фінансування проєктів і заходів, спрямованих на розвиток та допомогу в боротьбі з COVID-19. Управління та реалізація цих програм здійснюється державними установами або установами, які безпосередньо контролює уряд, як-от Польський фонд розвитку та його установи, а саме Банк господарства крайового (Bank Gospodarstwa Krajowego), який є єдиним банком, що перебуває у державній власності. Крім того, нові інструменти ЄС, запроваджені нещодавно, а саме Фонд відновлення та стійкості, обмежують роль регіональних і місцевих органів влади до ролі бенефіціарів, при цьому впровадження реформ та більшість інвестицій здійснюються центральним урядом та підпорядкованими йому установами.

Окрім того, в рамках поточної фінансової перспективи, регламенти Європейських структурних та інвестиційних фондів підкреслюють все більше значення програмування дій для різних типів територій, а саме міст, сільських або гірських районів, на основі функціональних або морфологічних принципів. Це призвело до зростання ролі та значення інших суб'єктів, окрім уряду та регіонів, зокрема, органів влади великих міст, як у політиці згуртування, так і в національній політиці.

3.7 Інші важливі питання в контексті освоєння коштів ЄС

Кількість конкурсів проєктів

У фінансовій перспективі на 2014-2020 рр., до 31 грудня 2021 року загалом оголошено 4 993 конкурси проєктних заявок, з яких 777 – у межах національних програм (16%), а 4 216 – у межах регіональних операційних програм (84%). Такий розподіл свідчить про те, що регіональні операційні програми передбачають більшу кількість невеликих конкурсів, які охоплюють різні сфери діяльності.

Кількість та плінність кадрів

Важливим аспектом оцінки адміністративної спроможності щодо освоєння коштів ЄС є кількість персоналу та рівень його кваліфікації. Станом на 31 грудня 2021 року в установах, безпосередньо залучених до виконання Угоди про партнерство, працювало 15 327 осіб. Якщо припустити, що ці співробітники оперують приблизно 10 мільярдами євро на рік, це в середньому становить близько 652 тисяч євро на особу (або 153 особи на 100 мільйонів євро). Доцільно зазначити, що ця кількість включає персонал, який займається стратегічною координацією та програмуванням, моніторингом, оцінкою, а також експертизою, організацією конкурсів проєктів, моніторингом та контролем проєктів у рамках програм.

З огляду на високий ступінь децентралізації політики згуртування в Польщі та велику кількість невеликих проєктів, що фінансуються ЄСФ та ЄФРР в рамках регіональних програм, більшість співробітників працюють у *маршалківських управліннях воєводства* (5406) та *воєводських управліннях праці* (2878). Окрім того, 1742 особи працюють у міністерствах, з них близько 996 – у *Міністерстві фондів та регіональної політики*. Ще 1711 осіб працюють у цільових фондах та державних установах, підпорядкованих міністерствам. Решта співробітників безпосередньо залучені до роботи в установах, відповідальних за реалізацію різних компонентів програм, що співфінансуються в рамках політики згуртування.

Таблиця 1. Зайнятість за типами структурних підрозділів, які є частиною інституційної системи реалізації програм у 2014-2020 рр. у сфері політики згуртування

Тип інституції	Кількість співробітників
Органи регіонального самоврядування	5 406
Управління праці воєводства	2 878
Міністерства	1 742
Галузеві цільові фонди та установи	1345
Контрольно-ревізійний орган (Міністерство фінансів + Податкова палата)	366
Органи місцевого самоврядування	135
Воєводські управління (державні органи влади)	98
Організації-виконавці	3 357
Загалом	15 327

Джерело: Департамент координації реалізації фондів ЄС, Міністерство фондів та регіонального розвитку

Важливо підкреслити, що окрім описаного вище апарату, десятки тисяч осіб беруть участь у підготовці необхідних планів і реалізації проєктів бенефіціарами, наприклад, займаються планами ревіталізації, підготовкою проєктних заявок, технічною документацією проєктів, навчанням, а також здійснюють моніторинг та контроль проєктів на контрактній основі, і не включені до вищезгаданого переліку.

Плинність кадрів в установах, залучених до реалізації структурних фондів, є відносно низькою і залишається на одному рівні багато років. У 2022 році вона досягла 3,9%, що можна пояснити відносно конкурентоспроможною заробітною платою та стабільною зайнятістю у сфері програмування та реалізації політики згуртування.

Навчання працівників є важливою складовою інституційної системи реалізації політики згуртування. Співробітники цих установ щорічно отримують пропозиції щодо обов'язкового та додаткового навчання для підвищення своєї кваліфікації. Тренінги організуються професійними приватними та державними установами, наприклад, університетами, відібраними за результатами тендеру. Тематичний діапазон тренінгів є широким і пристосованим до потреб та профілю кожної установи. Okремі установи також можуть укладати контракти на більш поглиблені форми навчання, включаючи довгострокові курси, які дають право на отримання університетських дипломів. Наприклад, Академія оцінювання та Академія регіонального розвитку пропонують навчання у сферах оцінювання та регіональної політики відповідно. За оцінками, лише з 1 липня 2021 року по 31 грудня 2021 року 9 238 працівників інституційної системи реалізації Угоди про партнерство на 2014-2020 рр., що становить 60% від загальної кількості працівників, взяли участь щонайменше в одному навчальному курсі.

Загальна вартість впровадження системи освоєння коштів політики згуртування, яка включає заробітну плату, тренінги, моніторинг, оцінку, просування та інші пов'язані з цим витрати, становить, за оцінками, близько 3-4% від загальної вартості програм ЄС. З 2014 по 2020 рр. в рамках співфінансованої ЄС Операційної програми технічної допомоги було надано близько 700 млн євро, що покрило до 75% загальних витрат.

Розділ 4. Приклад Фонду розвитку Польщі

У початковий період після вступу до ЄС європейські фонди політики згуртування відігравали домінуючу роль. Позиції уряду та органів місцевого самоврядування Польщі щодо фінансування інвестицій та діяльності, спрямованої на розвиток, відрізняються, причому деякі сектори більшою мірою залежать від європейських фондів, ніж інші. Інвестиції в охорону довкілля, наприклад, в очисні споруди та водопостачання, забезпечуються національним співфінансуванням здебільшого через Фонд охорони довкілля, який функціонує з початку 1990-х років.

Однак бідніші регіони та муніципалітети Польщі, як правило, більше залежать від фондів ЄС порівняно з багатшими регіонами, де економічне зростання призвело до збільшення доходів і податкової бази, доки вплив пандемії COVID-19 не порушив цю тенденцію.

У відповідь на зростаючу потребу в більш активній політиці сприяння розвитку, уряд, сформований після виборів 2015 року, представив у 2016 році План дій, а потім повну Стратегію відповідального розвитку до 2020 року з перспективою до 2030 року. Ці документи мали на меті запровадження суттєвих змін в соціально-економічній політиці, в тому числі посилення державного втручання в соціально-економічну сферу. Це мало бути досягнуто, серед іншого, шляхом залучення капіталу розвитку через створення спеціального фонду, який об'єднує кілька інституцій, активних у сфері економічного розвитку, і фінансується за рахунок випуску облігацій, власних коштів інституцій, а також кредитів Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку й Азійського банку інфраструктурних інвестицій.

У результаті в 2016 році було створено Польський фонд розвитку як державну казначейську компанію, основною метою якої є підтримка економічного розвитку Польщі та її експортного потенціалу відповідно до положень Стратегії відповідального розвитку. У 2019 році польський парламент прийняв закон про систему інституцій розвитку під назвою Група Польського фонду розвитку, яка працює на основі послідовної стратегії, визначеної Польським фондом розвитку відповідно до економічної політики Ради Міністрів. До Групи входять кілька великих державних установ, що належать державі, а саме Банк Господарства Крайового, Агентство промислового розвитку, Корпорація страхування експортних кредитів, Польське агентство інвестицій і торгівлі та Польське агентство розвитку підприємництва, які реалізують різні урядові програми для підприємств, органів місцевого самоврядування й приватних осіб.

Діяльність Польського фонду розвитку та його структурних підрозділів, включаючи гранти, позики, консультаційні послуги та капітальну підтримку, спрямована на великі підприємства, МСП, органи місцевого самоврядування (через Фонд інвестицій в місцеву інфраструктуру), іноземних інвесторів та фізичних осіб (наприклад, житлові програми). Під час пандемії COVID-19 Група Фондів відіграла ключову роль у впровадженні захисних заходів для компаній та їхніх працівників, надавши допомогу кільком сотням тисяч суб'єктів господарювання. Наразі Група

Фонду також готується до участі в реалізації Польського плану реконструкції та відновлення, де вона відповідатиме за реалізацію кредитної частини через Банк господарства крайового та забезпечення ліквідності у формі випуску облігацій для інвестицій, що співфінансуються за рахунок грантів.

Окремі установи, що входять до Групи Польського фонду розвитку, такі як Банк господарства крайового та Польська агенція розвитку підприємництва, також реалізують різні програми й проекти ЄС для підприємств, органів місцевого самоврядування і приватних осіб. Це дозволяє підвищити синергію між інвестиціями, що реалізуються через фонди ЄС, та заходами, що фінансуються урядом. Однак через відмінності в програмних системах і вимогах досягнення такої синергії все ще може бути складним завданням.

Розділ 5. Висновки. Фактори успіху

Польща побудувала власну ефективну модель управління коштами ЄС, яка характеризується наступними рисами:

- Тісний зв'язок між управлінням коштами ЄС та регіональною політикою: Управління коштами ЄС тісно пов'язане з регіональною політикою і просторовим плануванням на національному рівні, що створює цілісний підхід до соціально-економічного та просторового розвитку.¹⁹
- Децентралізація управління коштами ЄС: Управління близько 40% усіх коштів політики згуртування здійснюється на регіональному рівні завдяки правовому регулюванню та адміністративній підтримці, наданій місцевим органам влади в рамках національної регіональної політики. Це дозволяє ефективно реалізовувати проекти, що фінансуються ЄС, на регіональному рівні, враховуючи місцеві потреби та пріоритети.
- Ключова роль Міністерства регіональної політики: Міністерство регіональної політики та Міністр регіональної політики відіграють вирішальну роль у переговорах з ЄС, координації, програмуванні, управлінні національними програмами, законотворчості, контролі, моніторингу та оцінці проектів, що фінансуються ЄС. Це забезпечує ефективне управління та контроль за використанням коштів ЄС на національному рівні.
- Механізми співпраці та координації: Існують ефективні механізми співпраці та координації між урядом і регіональним самоврядуванням, а також іншими суб'єктами, залученими до реалізації проектів ЄС. Однак останнім часом існує занепокоєння щодо погіршення рівня довіри через політичну ситуацію.
- Комплексна система соціально-економічного програмування: Програми ЄС інтегровані в національну систему соціально-економічного програмування, а не розглядаються як щось зовнішнє по відношенню до неї. Це забезпечує комплексний та ієрархічний підхід до планування розвитку, коли кошти ЄС узгоджуються з національними пріоритетами.
- Використання механізмів і процедур політики згуртування: Польща перейняла механізми і процедури політики згуртування ЄС для реалізації

¹⁹ Однак слід зазначити, що останніми роками зв'язок між фондами ЄС та стратегічними урядовими рішеннями послаблюється внаслідок появи значних національних коштів, які витрачаються поза межами організаційної системи фондів ЄС.

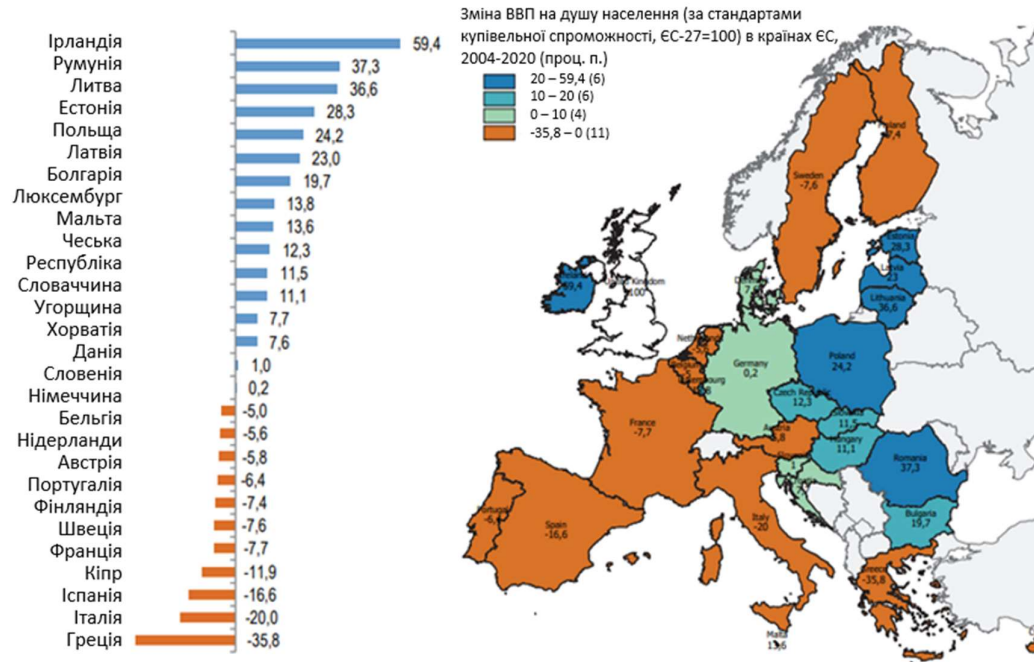
національної політики розвитку, включаючи інвестиційні та інші види проєктів розвитку. Це підвищує якість та ефективність державної політики в Польщі.

- Спеціалізовані державні органи для освоєння коштів: Польща використовує низку спеціалізованих державних органів на національному та регіональному рівнях для освоєння коштів ЄС. Багато з цих органів були створені в період підготовки до вступу в ЄС, забезпечуючи ефективну реалізацію проєктів, що фінансуються ЄС.
- Співпраця з науковими колами: Польща налагодила дієву співпрацю з науковими колами, чому сприяє велика роль моніторингу та оцінки в політиці згуртування ЄС. Це забезпечує прийняття рішень на основі наукових даних та реалізацію проєктів, що фінансуються ЄС.
- Програми адміністративної підтримки: Існують численні програми та проєкти адміністративної підтримки, які надають допомогу адміністраціям, що управляють та реалізують програми фондів ЄС, а також різним типам бенефіціарів. Це забезпечує безперешкодну реалізацію та управління проєктами, що фінансуються ЄС, у Польщі.

Враховуючи, що Польща успішно освоїла 100% доступних коштів політики згуртування з моменту вступу до ЄС, що значно сприяло зростанню ВВП як на національному, так і на регіональному рівнях (див. діаграму 3)²⁰, можна зробити висновок про те, що ця модель є високоефективною з точки зору технічної спроможності. Це проявляється, серед іншого, в ефективному застосуванні процедур, швидкому освоєнні коштів, належній організації конкурсів проєктів і тендерів. Однак слід зазначити, що адміністрування моделі пов'язане з певними витратами, оскільки приблизно 3-4% або навіть більше від вартості програм виділяється на адміністративні витрати.

²⁰ Співвідношення ВВП Польщі на душу населення (за стандартами купівельної спроможності) до середнього показника у 27 державах-членах ЄС покращилося з 51,5% у 2004 році до 75,7% у 2020 році. За оцінками, близько 3,8 проц. п. цього зростання стало можливим завдяки політиці згуртування ЄС.

Діаграма 3. Зміна (проц. п.) ВВП на душу населення (за стандартами купівельної спроможності, ЄС-27=100) в країнах ЄС, 2004-2020 рр.



Джерело: власні розрахунки на основі бази даних Eurostat.

Джерело: Вплив політики згуртування на соціально-економічний розвиток Польщі та її регіонів у 2004-2020, 2022 рр., Міністерство фондів та регіональної політики, Варшава, карта 4

Ефективність польської системи в освоєнні коштів ЄС та реалізації політики регіонального розвитку можна пояснити кількома ключовими факторами, серед яких:

- Досягнення згоди попри політичні розбіжності щодо пріоритетності підготовки до членства в ЄС та побудови ефективної системи освоєння європейських коштів.
- Створення єдиної системи програмування та моніторингу політики розвитку, регіональної політики та політики ЄС, що забезпечило стратегічну координацію, покращення підготовки планів і проектів на операційному рівні та перенесення процедур на національну політику.
- Створення сильного управлінського центру на чолі з Міністром з питань регіональної політики, відповідального за програмування та освоєння коштів ЄС, а також за проведення регіональної політики та нагляд за всією соціально-економічною системою урядом.

- Децентралізація управління з одночасним впровадженням надійних механізмів партнерства та стратегічної координації між урядом і регіональними органами влади.
- Приділення значної уваги формуванню та зміцненню компетенцій адміністративного персоналу, залученого до розробки та реалізації програм і проєктів ЄС.
- На початковому етапі приплив нових мотивованих кадрів під час створення нових інституцій, що мало важливе значення для державного управління та регіонального самоврядування.
- Кадрова стабільність у створених інституціях, незважаючи на політичні зміни, у тому числі в структурних підрозділах, залучених до освоєння коштів ЄС, включаючи управлінський персонал.

Здатність польської системи ефективно розподіляти ресурси відповідно до цілей, визначених у стратегічних та операційних документах щодо фондів ЄС, є складним питанням, яке не є предметом цього аналізу. Певною мірою Польща завдячує своїм соціально-економічним успіхом та розвитком окремих регіонів фондам ЄС, загальний макроекономічний вплив яких оцінюється приблизно в 0,5 зростання ВВП в середньому на рік. Фонди ЄС мали значний вплив на розвиток транспортної, екологічної та місцевої інфраструктури та на зміцнення людських ресурсів зокрема. Однак у деяких дослідженнях підкреслюється вирішальна роль єдиного європейського ринку, а не політики згуртування.

Додаток 1. Етапи розбудови спроможності Польщі до освоєння коштів

Сьогоднішній формат системи освоєння коштів ЄС у Польщі є результатом багаторічного процесу розвитку, який можна розділити на чотири основні етапи:

1. Етап, що передував вступу до ЄС: На цьому етапі були сформовані інституційні засади регіональної політики в Польщі, що спиралися на сильну координаційну структуру та органи самоврядування воєводства. Крім того, відбувалося поступове ознайомлення з вимогами та процедурами ЄС у процесі реалізації програм підготовки до вступу.
2. Перші роки в ЄС: Цей етап був зосереджений на формуванні системи освоєння коштів політики згуртування, яка передбачала реалізацію політики, спрямованої на сприяння економічній та соціальній згуртованості між країнами-членами ЄС.
3. Інституційна консолідація та створення базової програми: На цьому етапі було докладено зусиль для консолідації інституцій та створення базової програми ефективної реалізації національної політики розвитку з сильним регіональним підходом. Це передбачало узгодження національної політики з політикою ЄС та сприяння регіональному розвитку за допомогою скоординованих зусиль.
4. «Рутинізація» заходів політики згуртування: На цьому етапі відбулася «рутинізація» заходів політики згуртування зі зменшенням ролі регіональної політики та запровадженням нових елементів як у національній політиці, так і в політиці ЄС для подальшого сприяння регіональному розвитку та економічній згуртованості.

Номер	Період	Етапи	Національна нормативно-правова система	Програмування та зміст регіональної політики	Інститути
I.	1989 - 2004 рр.	<ul style="list-style-type: none"> Відновлення місцевого самоврядування (1990). 	<ul style="list-style-type: none"> Спочатку бракувало національної нормативно-правової 	<ul style="list-style-type: none"> Аналітична робота (програми підготовки до вступу; оперативні групи з питань 	<ul style="list-style-type: none"> Управління Комітету з питань європейської інтеграції – головна роль у системі

		<ul style="list-style-type: none"> Процес вступу до ЄС (з 1991 року). Створення нового департаменту державного управління – департаменту регіонального розвитку (1997). Створення 16 самоврядних воеводств (1999). 	<p>бази для регіональної політики.</p> <ul style="list-style-type: none"> У 2001 році ухвалено Закон «Про засади реалізації регіональної політики». 	<p>регіональної політики (1994-1996 рр.) та структурної політики (1995-1997 рр.).</p> <ul style="list-style-type: none"> Розробка концепції між- та внутрішньорегіональної політики. Програмні документи для підготовки до вступу в ЄС – Національна програма адаптації європейського законодавства (з 1997 року) та програми соціально-економічної згуртованості PHARE (з 2000 року) – Передвступний національний план розвитку. 	<p>допомоги на етапі підготовки до вступу в ЄС.</p> <ul style="list-style-type: none"> Система реалізації передвступних програм, створена поза межами органів державної влади (Польська агенція регіонального розвитку – PARR, агенції регіонального розвитку, Польська агенція розвитку підприємництва). Створення центру регіональної політики та політики розвитку (спочатку при Міністерстві економіки, 1998 р.).
II.	2004 - 2008 рр.	<ul style="list-style-type: none"> Вступ Польщі до ЄС (2004) Перша фінансова перспектива ЄС на 2004-2006 рр. – Інтегрована програма регіонального розвитку для регіонів, управління якою здійснюється на національному рівні. У 2006 році децентралізація управління програмами політики згуртування – створення 16 регіональних операційних програм і передача управління ними регіональним органам влади. 	<ul style="list-style-type: none"> Закон «Про засади реалізації політики розвитку (2006). Система воеводських контрактів (угода між урядом та органами самоврядування воеводства). 	<ul style="list-style-type: none"> Цілі та пріоритети національної політики відповідають цілям та пріоритетам політики згуртованості (Національний план розвитку на 2004-2006 рр., Національна стратегія згуртованості на 2007-2013 рр.). Перевага ефективності над узгодженістю як мета регіональної політики. Додаткові компенсаційні заходи, обмежені найбільш необхідними воеводствами (Операційна програма «Східна Польща», управління якою здійснюється на національному рівні). 	<ul style="list-style-type: none"> Створення Міністерства регіонального розвитку (2005). Його основна роль – у прийнятті правил і процедур ЄС та координації дій на національному та регіональному рівнях. Зростання ролі регіональних органів самоврядування у програмуванні та реалізації регіональної політики (з 2006 року).
III.	2009 - 2015 рр.	<ul style="list-style-type: none"> Упорядкування та консолідація національної системи реалізації політики розвитку. 	<ul style="list-style-type: none"> Припущення стосовно польської системи управління розвитком (2009). 	<ul style="list-style-type: none"> Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року (2010). 	<ul style="list-style-type: none"> Налагоджена система реалізації органів державної влади та місцевого самоврядування, що

		<ul style="list-style-type: none"> Практичний початок імплементації Перспективи на 2007-2013 рр. (2009). Програмування нової Перспективи ЄС на 2014-2020 рр., що сприяє реалізації Стратегії «Європа 2020», але водночас запроваджує інструменти підтримки територіального розвитку в інших масштабах, ніж країна та регіон. 	<ul style="list-style-type: none"> Зміни до Закону «Про засади реалізації політики розвитку». окремий Закон про правила реалізації програм політики згуртованості, що фінансуються у фінансовій перспективі 2014-2020 рр. (2014). 	<ul style="list-style-type: none"> Концепція просторового розвитку країни до 2030 року (2011). Територіальний вимір як рівнозначний компонент політики розвитку (нові інструменти, адресовані місцевим органам влади). Комплексні територіальні інвестиції – програми, спрямовані на функціональні зони мегаполісу. Підтримка дифузії з великих міст як засіб забезпечення більш сталого розвитку територіальних систем. 	<p>спирається на інтенсивну співпрацю між урядом та органами регіонального самоврядування.</p> <ul style="list-style-type: none"> Провідна роль регіональної влади в політиці розвитку. Поступове зростання значення та ролі місцевих суб'єктів, зокрема великих міст.
IV.	З 2016 року	<ul style="list-style-type: none"> Зміна уряду та припинення реалізації політичних цілей у різних сферах (кінець 2015 р.). Програмування нової фінансової перспективи (з 2018 року) – зокрема, більша роль обов'язкових умов та права вибору з боку ЄК. ПАНДЕМІЯ COVID -2019. Війна в Україні 2022 року. 	<ul style="list-style-type: none"> Подальші зміни до Закону «Про засади реалізації політики розвитку» (2019), спрямовані на посилення координації між регіональним та національним рівнями. Закон про принципи реалізації завдань, що фінансуються з європейських фондів у фінансовій перспективі на 2021-2027 рр. (2022). 	<ul style="list-style-type: none"> Стратегія сталого розвитку до 2020 року з перспективою до 2022 року (2017). Національна стратегія регіонального розвитку до 2030 року (2019). Нова Угода про партнерство та комплекс програм політики згуртованості на 2021-2027 рр. Підготовка Плану відновлення та стійкості – документа нового типу для підтримки структурних дій ЄС після COVID-19. Переорієнтація цілей регіональної політики на внутрішню згуртованість. Зростання уваги до специфічних проблем розвитку малих міст та периферійних сільських територій, а також територій, що залежать від викопних видів палива. 	<ul style="list-style-type: none"> Зростання ролі інституцій, що діють на центральному рівні і контролюються урядом, таких як Польський фонд розвитку, BGK та інші. Зростання ролі держави у проведенні заходів з розвитку за рахунок коштів органів регіонального самоврядування.