

14.7. Адаптація нових країн – членів ЄС у системі регіональної політики ЄС

Трансфери Структурних фондів разом із виплатами в межах загальної сільськогосподарської політики є основними фінансовими вигодами членства для новачків. Згідно зі статистичними даними, близько 92 % населення країн-новачків проживає в регіонах, де ВВП на душу населення менше 75 % від середнього по ЄС-25, і дві третини населення – у регіонах, де цей показник складає менше 50 % від середнього по Союзу. Загалом кількість населення, яке проживає в регіонах, що потребують пріоритетної допомоги ЄС, збільшилася з 73 млн до 153 млн осіб.

Майже всі регіони ЄС-10 кваліфіковані як першочергова мета фінансування, тому мають відносно рівну нагоду отримання допомоги структурних фондів. Проте, як показує досвід ЄС-15, скерування засобів у регіони, де вони найбільш необхідні, може зустріти серйозний опір усередині країни. Крім звичного лобювання й політичних баталій навколо розподілу засобів ЄС (у яких, як правило, програють бідні та якнайменше впливові райони), існує проблема технічного характеру.

Ефективна реалізація засобів регіональної політики багато в чому залежить від здатності (тобто здібності швидко й ефективно реалізувати ресурси, що надаються) абсорбції регіонів і районів. Більшість дослідників у країнах-новачках відзначає, що рівень готовності місцевих адміністрацій до реалізації засобів ЄС у більшості випадків залишається низьким. Оскільки саме місцеві органи влади виступають основними «гравцями» в реалізації засобів Структурних фондів, від рівня кваліфікації працівників апаратів місцевих адміністрацій і їх схильності до корупції залежить ефект від структурної допомоги Союзу. Найближчими роками, найімовірніше, місцеві адміністрації вчитимуться розробляти програми регіонального розвитку, планувати, реалізовувати й контролювати різні проекти, тому ефективність використання засобів, найімовірніше, буде дуже низькою.

Таким чином, новачки Євросоюзу повинні враховувати, що регіональна політика ЄС сама по собі не здатна забезпечити прискорене економічне зростання та збільшення доходів у відстаючих регіонах. Досвід ЄС-15 показує, що зайві субсидії можуть перешкоджати перебудові економіки регіонів і підвищенню їх конкурентоспроможності. Тому до трансфертів Структурних фондів необхідно ставитися дуже обережно. Незалежні експерти указують, що країнам – новим членам – не потрібно приділяти дуже багато уваги внутрішнім регіональним диспропорціям. Основою економічної

політики повинне бути не вирівнювання доходів у різних регіонах, а забезпечення стійкого економічного зростання всієї країни.

Із 1 травня 2004 р. країни ЦСЄ, як країни – члени ЄС, отримали право на співфінансування дій, спрямованих на регіональний розвиток зі структурних фондів, призначених для членів Спільноти. Тобто Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду, Фонду орієнтації та аграрної гарантії, а також Фінансового інструменту орієнтації для рибальства.

Кожна країна-учасниця, що прагне отримати фінансування зі структурних фондів, була зобов'язана приготувати Національний план розвитку. На його основі заплановано конкретні завдання, які потрібно було виконати у 2004–2006 рр., завдяки коштам зі Структурних фондів.

План регіонального розвитку Польщі, наприклад, створено на основі шести Національних стратегій розвитку для всіх сфер економіки. Національний план розвитку був основою прийняття на переговорах з Європейською комісією, після консультацій з усіма зацікавленими країнами, документа, що визначав пріоритети розвитку та рівень підтримки зі Структурних фондів і з держбюджету для реалізації ініціатив та діяльності в межах Фонду згуртування в Польщі.

Основи Підтримки згуртування реалізуються в Польщі за допомогою шести так званих Секторних операційних програм (СОП): зростання конкурентності підприємництва; розвиток людських ресурсів, реструктуризація і модернізація аграрного сектору та розвиток сільських територій; рибальство й переробна сфера; транспорт і морське господарство; технічна допомога; інтегрована програма операційного регіонального розвитку (ІПОПР), яка управляється на державному рівні, але реалізується на рівні воєводств.

Адміністративно-територіальна реформа у зв'язку зі вступом у ЄС

Вимоги розділу *acquis* «Регіональна політика й координація Структурних інструментів» (правові засади: ст. 2, 3, 158–162 ДЕС) здебільшого стосуються політики вирівнювання рівнів економічного розвитку в ЄС і фінансування регіональних програм. Хоча норми *Acquis* цього розділу переважно не вимагають перенесення до національного законодавства, вони стосувалися створення регіональних адміністративних одиниць, що відповідають критеріям NUTS (номенклатурних одиниць територіальної статистики) Євросоюзу, координації між міністерствами щодо проведення регіональної політики, підвищення дієздатності регіональних інститутів і запровадження принципу партнерства (кооперації) між різними рівнями управління та групами інтересів.

Проведення адміністративно-територіальних реформ у країнах Центральної й Східної Європи пов'язувалось із реформуванням регіональної політики. Реформа регіональної політики мала вирішити такі проблеми, як нерівномірність розвитку регіонів, необхідність децентралізації, невідповідність системі регіонального устрою ЄС.

Майже в усіх центральноєвропейських країнах-кандидатах були значні нерівномірності в доходах, розвитку виробництва окремих регіонів, зокрема між столичними районами й периферією, західними та східними прикордонними, сільськими й промисловими регіонами. Децентралізація та активна регіональна політика стали складовою частиною посткомуністичних процесів демократизації й економічної лібералізації, сприяють розширенню участі громадян у політичному та економічному житті країни, а підтримка регіонального економічного розвитку сприяє єдності суспільства.

Значною мірою проявився вплив на регіональну політику й модернізацію адміністративно-територіального устрою країн ЦСЄ вступ до ЄС. Це проявлялося у процесі приєднання країн до ЄС як безпосередньо, так і опосередковано.

Виконання вимог членства в такому аспекті відстежувалося в періодичних звітах ЄК.

Важливим є забезпечення інституційної та правочинної спроможності реалізації цілей регіональної політики Співтовариств, зокрема щодо можливості одержання структурної допомоги.

Країни-кандидати приводять свої адміністративно-територіальні системи у відповідність із номенклатурою NUTS, яка використовується Європейською комісією для цілей регіональної статистики з метою оптимізації соціально-економічного аналізу в розрізі регіонів. Особливо важливого значення набуває проблема відповідності NUTS для країн із досить великою територією й значним рівнем територіальної диференціації в рівні доходів на мешканця.

Адміністративно-територіальні одиниці мають відповідати потребам розробки, фінансування, реалізації та моніторингу багаторічних планів просторового розвитку. У процесі переговорів між країною-кандидатом і ЄК погоджуються інституції і їх компетенції, визначається адміністративний процес, за допомогою чого органи державної влади, економічні й соціальні партнери в регіонах та на рівні держави забезпечуватимуть реалізацію цілей регіональної політики.

Не існує універсальної моделі територіальної організації адміністрування, оптимально пристосованої до вимог членства в ЄС. Натомість адміністративно-територіальні реформи в країнах – кандидатах

мають забезпечити реалізацію основних політичних принципів, які лежать в основі проведення регіональної політики в країнах – членах ЄС.

По-перше, важливо, щоб політика мала надійну законодавчу основу. Регіональна політика передбачає вибір району, для якого виділяються ресурси. Дуже важливо, щоб такий вибір утілювався відповідно до існуючого законодавства, забезпечуючи, таким чином, послідовність і прозорість політики, а також достатній рівень публічної комунікації.

По-друге, можливість розв'язання довгострокових структурних завдань. Один з основоположних принципів регіональної політики передбачає перевагу підтримки регіонів, які потерпають від структурних змін на протигагу субсидування рецесивних галузей економіки. Аналогічним чином, політичний акцент робиться на підтримку інвестицій, а не на тривале субсидування.

Третім принципом є ринкова орієнтація регіональної політики – допомога у створенні найбільш сприятливих умов для розвитку ринкових відносин (метою є не просто створення робочих місць, а забезпечення надійних і привабливих можливостей отримання роботи).

Четвертим аспектом регіональної політики є її просторова спрямованість.

Адміністративно-територіальна система країни – члена ЄС має відповідати таким базовим критеріям: субсидіарність; децентралізація; партнерство; програмування; концентрація; доповнюваність.

Субсидіарність – принцип, за яким вищі суспільні одиниці мають право й повинні розв'язувати лише ті проблеми, на виконання яких не здатні нижчі структури. Згідно з Маастрихтською угодою, цей принцип є базовим для ЄС: (ст. 5) «У сферах, які не входять до окремої юрисдикції Співтовариства, воно згідно з принципом субсидіарності починає свою діяльність лише в тому випадку, коли буде неможливо достатньою мірою досягнути цілі визначених заходів на рівні держав-членів, і тому в силу їх масштабу чи дієздатності можуть бути здійснені ефективніше на рівні Співтовариства». За таким принципом повинні діяти також адміністративно-територіальні одиниці регіонів різних рівнів.

Децентралізація – перерозподіл повноважень регіонів із метою їх ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань саме на регіональному рівні, а також розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління ЄС.

Партнерство – співробітництво між суб'єктами різних рівнів адміністративно-територіальних одиниць (ЄС, держава, регіон) із часу визначення мети до завершення реалізації конкретного проекту. Цей принцип ґрунтується на тій умові, що діяльність та розвиток регіонів може здійснюватися лише тоді, коли суб'єкти співробітництва постійно та

послідовно співпрацюють задля досягнення спільної мети. Євросоюз і держави-члени мають визначити цілі й розробити стратегічні плани розвитку спільно з регіонами із якнайширшим залученням громад, місцевих ініціатив, економічних та політичних суб'єктів регіонів. Важлива також горизонтальна співпраця регіон – регіон, як розвиток транскордонного співробітництва, та співпраця локальних територіальних одиниць.

Програмування – розробка на основі партнерства стратегій розвитку з урахуванням пріоритетних довгострокових і короткострокових цілей. У регіональній політиці Європейського Союзу принцип партнерства визначає пріоритет інвестування не окремих проектів чи дій, а програм, які мають глибинний вплив на розвиток усього регіону. Стратегія територіального програмування ґрунтується на чітко розробленій системі цілей з урахуванням як інтересів регіонів та громад, так і доцільності загальнонаціональних пріоритетів, сприяння розвитку національної економіки.

Концентрація, доповнюваність. Фінансові ресурси, які надає ЄС окремим державам-членам чи суб'єктам територіального, регіонального розвитку, мають бути доповнені за рахунок місцевих джерел. Головна умова – кооперування та ефективне використання ініціатив; пошук та розвиток власних джерел фінансування програм регіонального розвитку. Зазвичай 50 % проекту фінансує держава – член ЄС, а внесок депресивних регіонів становить мінімум 20 %, що ставить певні вимоги перед регіонами.

Європейська комісія бачить регіональні одиниці уповноваженими та компетентними для забезпечення підтримки, регулювання і координації економічних і суспільних партнерів на рівні регіону з метою формування регіональних громад⁷⁹². А суть адміністративно-територіальної реформи в багатьох випадках полягає в необхідності формування таких зв'язків, відсутніх у соціалістичних системах.

Організація територіального й місцевого управління і самоврядування в країнах ЦСЄ побудована відповідно до системи адміністративно-територіального поділу, яка в більшості країн регіону є дворівневою та включає такі рівні: вищий – області в Болгарії й Угорщині, повіти в Румунії, краї в Чехії та Словаччині й нижчий – общини в Болгарії та Чехії, комуни в Румунії, села в Угорщині.

Міста, залежно від кількості населення й значення, як правило, прирівнюються до одного зі ступенів. Столиці переважно мають особливий статус.

У Чехії, у результаті адміністративної реформи 1990 р., скасовано розподіл території держави на області й передано значну частину функцій обласної адміністрації на районний рівень. 75 районів утворили

⁷⁹² За М. Keating. *The New Regionalism in Western Europe : Territorial Restructuring and Political Change* / Keating M. – Cheltenham : Edward Elgar, 1998. – P. 303.

проміжний рівень між місцевими органами влади й урядом республіки, а трирівневий поділ, запроваджений у 1960 р., було скасовано. Нова система вважалася такою, що відповідає традиціям самоврядування та, загалом, зменшення загального числа місцевих органів влади свідчить про прагнення чеського уряду до підвищення ефективності діяльності територіального й місцевого управління, що вписується і в сучасні світові тенденції розвитку місцевих органів влади.

У Словацькій Республіці, після утворення суверенної держави, скасовано проміжні рівні влади між центральним урядом і місцевими властями. Функції місцевих органів у Словацькій Республіці стосуються, головним чином, сфер житлового будівництва, міського транспорту, туризму й розвитку малих підприємств. Більшість функцій у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення бере на себе центральний уряд, який їх фінансує з республіканського бюджету.

Можна розподілити адміністративно-територіальні одиниці країн ЦСЄ на самоврядні й керовані центральною владою. В Угорщині та Румунії самоврядними є всі місцеві територіальні утворення – від вищих до нижчих ланок адміністративно-територіального розподілу. У Болгарії самоврядування здійснюється лише на громадському рівні.

Найбільш подібною до української сьогодні є система адміністративно-територіального поділу, яка склалася в Польщі перед вступом країни до ЄС – трирівнева, з воєводствами (областями), повітами (районами) і гмінами (комунами).

До початку реформ функціонувала дворівнева система на основі 49 дрібних воєводств. Регіональні адміністрації були заслабкі, щоб виконувати будь-які значущі політичні або економічні функції⁷⁹³.

Адміністративна система в ПНР була централізованою й ґрунтувалася на принципі переваги відомчих структур, що унеможливлювало раціональне проведення соціальної та економічної політики в масштабі країни, на регіональному та локальному рівнях. Політична сфера була змішана з чисто адміністративними функціями, як і в інших країнах соціалістичного блоку.

Була необхідна глибока структурна реформа публічної адміністрації, яка була розпочата у формі територіальної організації країни й децентралізації.

Питання перебудови адміністративно-територіального устрою стало на порядку денному ще під час проведення історичного Круглого столу, будучи включеним до тематики розгляду Цивільного комітету при Лехові Валенсі, однак тоді, у кінці 1980-х рр., опозиція не надавала цьому питанню належної

⁷⁹³ Повіти та крупні воєводства були ліквідовані в 1975 р. із метою укріплення системи централізованого керівництва партією, адміністрацією й економікою.

вагомості, не розглядаючи територіальне самоврядування як проблему державного устрою й зводячи її лише до категорій цивільних свобод⁷⁹⁴.

Після виборів 1989 р. питання адміністративного устрою були підняті сенатом РП і вже на початку 1990-го р., при уряді Тадеуша Мазовецького, у Польщі проявилася тенденція до децентралізації та передачі обов'язків від прямого контролю центрального уряду до відносно автономних місцевих органів – було відновлене самоврядування в гмінах. У травні 1990 р. відбулися демократичні комунальні вибори, які підсумували перший етап реформи.

Муніципалітети (гміни) мали бути базовими формуваннями місцевого управління. Їх завдання вказані в законі «Про місцеве самоврядування», прийнятому в 1990 р. (у якому, до речі, не передбачено офіційного розподілу гмін на міські й сільські, у зв'язку з чим система місцевих органів влади не завжди збігається із системою населених пунктів, які вона обслуговує). Відповідно до зазначеного закону, юрисдикція місцевих рад охоплює всі питання, що належать до компетенції гміни, якщо не обумовлено інакше в інших законодавчих документах. Утворення муніципального рівня було лише першим кроком у процесі відродження місцевих органів влади в Польщі.

Початок 1990-х рр. характеризується надзвичайною активізацією досліджень, експертиз і проєктів, організованих за уряду Яна-Кшиштофа Белецького в напрямі концепції змін у територіальній організації держави та з проблем реформи державної адміністрації.

У жовтні 1992 р. урядом Ханни Сухоцької, який від початку своєї діяльності задекларував політичну волю до проведення реформ, було організовано бюро Уповноваженого уряду з питань Реформи публічної адміністрації. Під керівництвом відомого експерта Міхала Кулеші розроблено програмний документ під назвою «Принципи і напрями реформи публічної адміністрації»⁷⁹⁵.

У результаті роботи багатьох груп експертів виникли всі проєкти територіальної реформи, як законодавчі (проєкти близько 150 законів), так і організаційні, а також проєкт схеми адміністративно-територіального поділу, узгоджений із гмінами.

Коаліційний уряд Вальдемара Павляка (1993), який відображав інтереси посткомуністичної більшості, майже припинив усі реформи у цій сфері. Із 1995 р. (уряд Юзефа Олекси) роботи було певною мірою

⁷⁹⁴ Михаил Кулеша. Реформа публичной администрации в Польше (1989–1999 гг.). Идеи и люди / Михаил Кулеша [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>.

⁷⁹⁵ Kulesza M. Założenia i kierunki reformy administracji publicznej RP / M. Kulesza // Samorząd Terytorialny. – 1995. – Nr 1–2.

відновлено, прийнято «Міський закон». До 1997 р. прийнято низку законів, що стосуються адміністративного устрою держави, проте на практиці, окрім гмінної реформи 1990 р., серйозних змін не відбувалося.

Уряд Єжи Бузка, сформований у 1997 р., який відображав інтереси демократичної коаліції, убачав у невідкладній зміні адміністративно-територіального устрою основу оздоровлення суспільного життя, насамперед системи охорони здоров'я й шкільної освіти, а також поліпшення стану громадського порядку та загальної безпеки. Також централізована система регіональної політики не відповідала вимогам ЄС. Не могло бути мови про виконання вимог відповідного розділу *acquis* у зв'язку із невідповідністю системи регіональних одиниць номенклатурі NUTS. Через брак одиниць самоврядування на регіональному рівні не виконувався принцип децентралізації.

До 1999 р. основою адміністративно-територіального устрою Польщі залишалися дрібні воєводства. 49 регіонів були територіальними представництвами центрального уряду. Кожен воєвода, призначений прем'єр-міністром, був відповідальний за виконання політики центрального уряду. Регіонам надано асамблеї делегатів, вибраних від усіх місцевих органів влади в межах їх території. Асамблеї не мали ніяких повноважень щодо ухвалення рішення, але контролювали функціонування місцевих органів влади, розглядали суперечки між громадянами на місцевому рівні й позиціонувалися як дорадчі органи для воєвод⁷⁹⁶.

Існуюча система не давала можливості ефективного використання підтримки структурних фондів ЄС (наприклад PHARE), які були розроблені під сильні, демократичні одиниці місцевого та регіонального управління. Ці недоліки відзначено Єврокомісією у висновку щодо польської заявки про членство у ЄС⁷⁹⁷.

Стимулюючий вплив Європейської комісії на підготовку регіональних реформ у Польщі був відчутним.

Реформа державного устрою вимагала одночасної зміни адміністративного поділу, введення самоврядування в повітах і воєводствах, перебудови урядової адміністрації шляхом консолідації й модифікації принципів відповідальності, а також проведення основних соціальних реформ.

⁷⁹⁶ Martin Ferry. The EU and Recent Regional Reform in Poland / Martin Ferry // Europe-Asia Studies. – 2003. – Vol. 55. – No. 7. – P. 1101.

⁷⁹⁷ The territorial organization and institutional structures need to be improved for the future management and implementation of Structural Funds' (Agenda 2000 – Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union. European Commission, Brussels. – 15 July 1997. – P. 89.

Проект закону про воєводства ґрунтувався на розробці Інституту Суспільних питань у рамках Програми державної адміністрації під управлінням Я. М. Рокити (Модель устрою воєводства в єдиній демократичній державі)⁷⁹⁸.

У 1999 р. було прийнято Національну програму підготовки до членства в ЄС, у якій заявлено утворення ефективної системи й інституційної структури регіонального устрою відповідно до вимог Співтовариств⁷⁹⁹.

Одним із принципів реформи було повернення триступеневого територіального поділу, із гмінами, повітами й воєводствами як найбільш доцільного для Польщі, оптимального стосовно характеру та обсягу завдань і компетенцій, властивих різним категоріям одиниць територіального самоврядування, структур публічної адміністрації, порівняльних із такими в країнах Європейського Союзу, що подібні до Польщі за параметрами території й кількості населення.

У Франції, Італії, Іспанії, Німеччині функціонує триступеневий територіальний поділ як результат тривалої еволюції, яка завершилася порівняно недавно, коли цивілізаційний розвиток цих держав і посилення інтеграційних процесів виявили необхідність утворення, окрім існуючих двох рівнів локальної влади нових великих адміністративно-територіальних одиниць.

Проведена в 1998 р. адміністративна реформа передбачала, окрім ухвалення нових законів, зміни майже 200 уже діючих на той момент – із різних сфер публічної адміністрації.

Повіти були затверджені як органи другого рівня 1 січня 1999 р. Державна адміністрація може уповноважувати повіти відповідно до законодавства, проте останні не мають права втручатися у сферу діяльності муніципальних органів. Відповідно до закону «Про самоврядування воєводств» від 5 червня 1998 р., предмети відання воєводств не порушують незалежності повітів і гмін. Органи самоврядування воєводств не мають ні наглядового статусу, ні вищого адміністративного рівня щодо до повітів і муніципалітетів під час вирішення адміністративних питань.

До переформатування територіального устрою, яке було відстрочене з початку 90-х рр. до 1999 р. регіони залишилися занадто малими та

⁷⁹⁸ У процесі формування пропозицій адміністративно-територіального поділу пропонувалися моделі з кількістю воєводств від 12 до 27 (Щоденник Сенату РП) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.senat.gov.pl/k4/Dok/Diar/11/1109.htm>

⁷⁹⁹ Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym / Z. Gołowska, J. Płosonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka. – Warszawa : Instytut Stosunków Społecznych, 1997.

слабкими, щоб забезпечувати функції самоврядування й міжнародної кооперації. Система невеликих і численних воєводств не відповідала вимогам ЄС щодо відповідності статистичній номенклатурі NUTS і цілям регіональної політики.

Роботи над територіальною реформою проходили за постійною політичною опозицією в Сеймі і відсутності інформації на громадському телебаченні⁸⁰⁰.

Проте вже в жовтні 1998 р. пройшли вибори до всіх рівнів територіального самоврядування, а з 1 січня 1999 р. набрав чинності новий адміністративний поділ держави, почали роботу влади всіх гілок самоврядування й реформована урядова адміністрація.

Польща однією з перших серед держав Центральної та Східної Європи створила відповідні інститути та умови для державного будівництва на демократичних засадах, що на практиці означало реорганізацію на різних рівнях адміністративного устрою.

Євроінтеграційний чинник почав активно впливати на хід територіальної реформи в другій половині та в кінці 90-х рр., коли рекомендації Європейської комісії визначали перспективи вступу Польщі до ЄС. Так, утворення ефективних одиниць регіонального самоврядування було необхідне для дотримання принципів децентралізації та субсидіарності.

Ще один аспект впливу Європейської комісії полягає в забезпеченні нової структури просторового планування. Кожна територіальна одиниця робить свій внесок у формування та реалізацію національної стратегії регіонального розвитку.

Заходи європейської регіональної політики якісно доповнюють заходи, що приймаються країною – членом ЄС, або проявляються як участь у витратах на заходи, що проводяться в країні, тобто вони завжди пов'язані з національними програмами. Необхідно, щоб проводилося спільне фінансування на національному або регіональному рівні. Основна форма підтримки – участь у фінансуванні Операційних програм, які формуються на базі Планів регіонального розвитку, що подаються в Комісію країнами-членами. Країни – члени ЄС – можуть представляти в Комісію загальний план для всіх своїх регіонів по кожному з різних програмних завдань. У ці плани також включається опис поточної ситуації, огляд необхідних стратегій на ринку праці, та те,

⁸⁰⁰ Михайл Кулеша. Реформа публичной администрации в Польше (1989–1999 гг.). Идеи и люди / Михайл Кулеша [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>.

як передбачається використовувати необхідні фінансові кошти й очікуваний ефект від їх використання.

Умовою надання фінансової підтримки з боку структурних фондів є виділення загального бюджету по країнах і регіонах. Згідно з правилами комісія здійснює асигнування по країнах – членах ЄС – на кожне з програмних завдань, ураховуючи такі критерії: рівень добробуту країни й регіону, населення регіонів, відносна складність структурних проблем, уключаючи безробіття, а також потреби сільськогосподарського розвитку із відповідного програмного завдання. Ці критерії ретельно враховуватимуться під час розподілу та виділення ресурсів.

Кожна країна-учасниця, що прагне отримати фінансування зі структурних фондів, зобов'язана підготувати такий національний План регіонального розвитку. Польща також готувала такі документи – на їх основі заплановано конкретні завдання на 2004–2006 та 2007–2013 рр. завдяки коштам зі структурних фондів.

У принципі нова структура планування відображає ідею співпраці між місцевими, регіональними й національними рівнями у вирішенні регіональних проблем.

Плани розвитку регіонів складаються урядами країн у співпраці з компетентними державними органами на регіональному й місцевому рівнях. Звичайно призначається один відповідальний національний орган державного управління (найчастіше міністерство економіки або міністерство регіональної політики, міністерства соціального забезпечення, розвитку сільського господарства тощо). Ступінь участі інших національних і регіональних органів державного управління, а також інших офіційних органів залежить від характеру програми, а також від того, що прийняте в конкретній країні, хоча Європейська комісія зацікавлена в участі можливо ширшого кола офіційних органів у процесі планування й реалізації.

Усередині самої Комісії відповідальність розподіляється за різними Загальними напрямками (ЗН), відповідно до спеціалізації Генеральних директоратів та залежно від «провідного» фонду (ЄФРР: ЗН XVI, ЄСФ: ЗН V, ЄФОГСГ: ЗН VI). Реалізація кожної програми або плану відбувається в процесі консультацій між різними службами, що включають майже всі Загальні напрями. Комісія отримує допомогу від власних консультативних комітетів із кожного з програмних завдань, у які входять представники країн – членів ЄС.

На національному рівні створюються Комітети оперативного контролю з кожного із програмних завдань. У ці комітети включаються відповідальні особи відповідного ЗН Комісії, представники національних державних органів і провідні відповідальні особи органів

місцевого самоврядування (регіонів, де діє відповідна ОП). Комітет несе відповідальність за загальний моніторинг (оперативний контроль) за всіма відповідними ОП (усіма ОП, задіяними в регіонах, на які розповсюджується відповідне програмне завдання, уключаючи й ініціативи ЄС). Комітет приділяє особливу увагу проблемам, що виникають більш як в одному регіоні чи ОП, або фундаментальним проблемам, вирішення яких вимагає переговорів і обговорень між відповідальними особами національного рівня та Комісією (наприклад ухвалення поправок до програм). Комітет оперативного контролю є також платформою міжрегіонального обміну інформацією й досвідом.

На регіональному рівні створюються підкомітети Комітету оперативного контролю. Вони збираються для підготовки засідань Комітету оперативного контролю та в разі іншої необхідності. Ці підкомітети несуть відповідальність за координацію фінансової підтримки на регіональному рівні, за динамічний контроль, кількісну оцінку й оцінку результатів заходів, що вживаються. Підкомітети включають представників відповідних адміністративних органів і місцевих учасників (економічних і соціальних партнерів, органи управління на субрегіональному рівні й т. д.). Конкретний склад підкомітету залежить від національної та регіональної ситуацій.

Реалізація заходів ЄС на державному рівні заснована на правилах, визначених для кожного фонду й Операційних програм. Оскільки фінансова допомога з боку ЄС завжди пов'язана з національними заходами, їх реалізація спирається на основні принципи та орієнтири національних заходів.

У проміжному звіті Європейської комісії щодо прогресу Польщі на шляху до членства у ЄС за 2000 р. було особливо підкреслено проведення територіальної реформи як важливого кроку вперед у регіональній політиці⁸⁰¹.

Завдяки успішній адміністративно-територіальній реформі Польща значно наблизилася до ЄС.

Водночас слід відзначити, що вплив Європейської комісії на процеси адміністративно-територіального реформування є досить складним і суттєво визначається низкою чинників, серед яких насамперед виділяють такі⁸⁰²:

⁸⁰¹ '2000 Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession. – Brussels. – 8 November 2000. – P. 67.

⁸⁰² Heather Grabbe. How does Europeanization affect CEE governance? / Heather Grabbe // Journal of European Public Policy. – 8:6 December, 2001. – P. 1014.

– зовнішня та внутрішня динаміка, насамперед політична, що проявляється в серйозному впливі історичних чинників та позицій політичних сил на формування територіальної організації країн-кандидатів;

– невизначеність і певна напруженість у межах власного регламенту Комісії, яка, наприклад, визначивши децентралізацію стратегічним напрямом з точки зору стратегії інтеграції, подеколи підтримувала централізовану модель як ефективнішу з погляду динаміки ухвалення рішень щодо використання засобів структурних фондів⁸⁰³.

Зазначимо, що територіальна реформа була досить вартісним заходом. Приблизні кошти адміністративно-територіальної реформи в Польщі – утворення 308 земських та 65 міських повітів і 16 воєводств, становили приблизно 690 млн злотих (приблизно 172 млн дол.)⁸⁰⁴.

Факторами витрат територіальної реформи були власне її підготовка й організаційні витрати, у т. ч. кошти утворення нових інституцій.

Уважається, що понесені витрати були повернуті протягом декількох років – завдяки тому, що самоврядування ефективніше управляють публічними фінансами та відносно більше інвестують. У результаті реформи обмежено витратну централізовану схему обігу грошей.

Реформу проведено з урахуванням інфраструктурних можливостей територій. У 280 новоутворених повітах існували необхідні адміністративні будівлі – повіти отримали «у спадок» приміщення колишніх районних і воєводських управлінь. У столицях регіонів влада залишилася в тих самих будівлях. Персонал самоврядних органів було укомплектовано фахівцями з урядової адміністрації, завдяки чому кадрові зміни в масштабах держави були досить обмеженими.

У результаті реформи досягнуто таких позитивних ефектів⁸⁰⁵:

- економія коштів у зв'язку із посиленням громадського контролю за роботою держслужбовців;
- організаційне й компетенційне впорядкування адміністрацій різних рівнів, підвищення прозорості їх устрою, спрощення адміністративних процедур та перенесення значного їх обсягу з воєводського на рівень повіту;
- зміцнення гмін, передача значної частини функцій урядової адміністрації повітам і воєводствам, забезпечення одиницям

⁸⁰³ On-line chat with Commissioner Michel Barnier on the future of cohesion policy in an enlarged union, 26 March 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/chat7_en.htm.

⁸⁰⁴ <http://www.zachpomorskie.pl/art/reforma/koszty.html> (Департамент структурної трансформації Канцелярії Голови Ради Міністрів РП)

⁸⁰⁵ <http://www.zachpomorskie.pl/art/reforma/coprzyre.html> (Департамент структурної трансформації Канцелярії Голови Ради Міністрів РП)

- територіального самоврядування стабільних джерел доходів, адекватних до завдань, що виконуються у зв'язку зі створенням нової системи державних фінансів;
- ефективніше вирішення проблем цілої країни через перенесення тягара проблем, які можуть бути вирішені на місцевому рівні, до адміністрації нижчих щаблів;
 - реформа дала змогу Польщі користуватися міжнародною фінансовою допомогою. Стала можливою підтримка Європейського Союзу вже з 2000 р. у розмірі близько 850 млн євро, а з 2002 р. – близько 6 млрд щороку;
 - пристосування територіальної організації країни до стандартів Європейського Союзу;
 - подальша (у продовження тривалої реформи 90-х років) децентралізацію управління державними справами;
 - розбудовано механізми громадянського суспільства, демократії та громадського контролю діяльності адміністрацій;
 - посилення ефективності інституцій, що надають державні послуги – як на державному, так і на регіональному й локальному, рівнях;
 - раціоналізація державних видатків, а також перебудова системи державних фінансів;
 - упорядкування системи компетенцій державної служби та покращення передачі інформації;
 - створення інструментарію регіональної політики;
 - оптимізація механізмів урядового функціонування, модернізація урядової адміністрації як на центральному, так і на регіональному рівнях;
 - утворення професійної цивільної служби;
 - можливість природного формування політичних еліт – від гміни, через повіт і воєводство до державного рівня.

Отже, дуже велика увага приділялася структурним основам реформи, а питанням реалізації – обмаль уваги. Частково це пов'язано зі змінами урядів.

Проте, незважаючи на поточні труднощі, урешті реформа була успішно завершена, що відіграло важливу роль у вступі Польщі до Європейського Союзу.