

УДК 327.7 (016.1ЄС)

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2023.48.23>

ТЕРИТОРІАЛЬНІ СТРАТЕГІЇ ПОЛІТИКИ ЗГУРТУВАННЯ ЄС

Глона Балак, Оксана Пікулик

*Волинський національний університет імені Лесі Українки,
факультет міжнародних відносин,
кафедра міжнародних відносин і регіональних студій
пр. Волі, 13, 43005, м. Луцьк, Україна*

Регіональна політика є ефективною складовою розвитку Європейського Союзу. Тому вона перебуває у сфері інтересів багатьох дослідників. Відома ще під назвою «політики згуртування» вона акумулює вагомий частку бюджетних надходжень ЄС. Фокусуючись на економічному, соціальному, територіальному згуртування країн ЄС та їх регіонів, ця політика спрямована на створення робочих місць, підтримку конкурентоспроможності, економічний ріст, покращення якості життя, добробуту населення регіонів. Для досягнення поставлених цілей розроблені відповідні програми та їх фінансування протягом програмних періодів. Регіональна політика ЄС фінансується, переважно, Фондом європейського регіонального розвитку і Фондом згуртування, причому визначені сфери, що їм передбачене сприяння, та такі, що на них не поширюється підтримка цих інституцій. Територіальні стратегії займають вагомий місце у політиці згуртування ЄС. До них належать макрорегіональні стратегії, віддалені регіони, урбаністичні стратегії. Чотири Стратегії ЄС – це Стратегія для регіону Балтійського моря, Стратегія ЄС для регіону Дунай, Стратегія ЄС для Адріатично-Іонічного регіону, Стратегія ЄС для Альпійського регіону. Новою макротериторіальною Стратегією ЄС є підтримка Арктичного регіону, що має зосереджуватися на проблемах кліматичних змін і захисті навколишнього середовища, сталому розвитку, міжнаціональній кооперації. Стратегії підтримки віддалених регіонів ЄС покликані підтримувати окремі острівні регіони. В останні роки особливої уваги надається розвитку міст через розробку урбаністичних стратегій розвитку ЄС, оскільки міста є основними ареалами розселення. Серед основних проблем розвитку регіонів та реалізації стратегій є ті, що викликані російською агресією в Україну, пов'язані зі збільшення чисельності біженців, змінами на ринку енергоносіїв, інфляцією, загрози навколишньому середовищу, геополітичними викликами.

Ключові слова: Європейський Союз, політика згуртування, стратегія, регіон.

Європейський Союз є наднаціональним об'єднанням, в якому усі держави є рівними у прийнятті рішень, а регіони мають ефективні передумови для свого подальшого розвитку. Саме тому дослідження сфер впливу та діяльності ЄС, функціонування різних видів політик, що реалізуються державами-членами організації, перебувають в полі зору багатьох науковців.

Так, Н. Донаті вивчає наративи політики, які були використані Єврокомісією для обґрунтування реформування політики згуртування в контексті довгострокового процесу реформи Економічного та митного союзу. Науковець визначає два фактори: солідарність ЄС, що базується на гармонійному розвитку територій, та стабільності Економічного та митного союзу, що охоплює транснаціональну єдність задля структурних реформ [1].

Фатторіні Л. розглядає ефекти політики згуртування ЄС на європейські промислові підприємства після поєднання регіональної політики на рівні NUTS-2 та підприємницькому рівні. За результатами цих досліджень інвестиції Європейського регіонального фонду розвитку мають прямий позитивний вплив від політики згуртування [2].

Окремі дослідники, як от Дж. Барберо, А. Конте, П. Лекка та ін., досліджують прямий вплив змін у якості уряду. Вплив є інтегрованим у загальну зрівноважену модель для аналізу економічних ефектів, отриманих від додаткових ендогенних механізмів, та зворотніх ефектів [3].

Зінчук Т. і Куцмус С. у своїх працях приділяють увагу вивченню еволюції політики згуртування ЄС в програмний період 2021–2027 років [4]. У дослідженнях А. Баторі приділено увагу вивченню питань прояву корупції у політиці згуртування в країнах ЄС, що мають посткомуністичне минуле, як от Угорщина, Румунія та Словенія [5]. Лукач Н. Н. досліджує проблематику використання досвіду європейської політики згуртування для України [6].

Політика згуртування ЄС є ефективною як для розвитку країн ЄС, так і для окремих регіонів, тому її вивчення є актуальним та доцільним. Метою даної роботи є дослідження територіальних стратегій як складових політики згуртування ЄС.

Регіональна політика ЄС має на меті посилення добробуту регіонів ЄС, запобігання регіональним диспропорціям та акумулює третину бюджету ЄС. У документах ЄС ця політика має альтернативну назву «політика згуртування».

Політика згуртування в основному фінансується сплатою національних членських внесків до бюджету ЄС. Ці платежі є у відповідності до розміру ВВП кожної держави-члена, тому, чим більший у країні обсяг ВВП, тим більшою є її ставка платежів. Постійне зростання інвестицій фінансується у формі паушального податку на доходи домогосподарств. Результати окремих досліджень дозволяють їх авторам стверджувати, що питання якості місцевих урядів є ключовим у економічному зростанні регіонів Європи загалом [3].

Ст. 174–178 Договору про функціонування ЄС присвячені важливості регіональної політики. Саме регіональна політика посилює економічне, соціальне і територіальне згуртування серед держав-членів цієї організації і їх регіонів, створюючи робочі місця, підтримуючи конкурентоспроможність, економічний ріст, покращуючи якість життя та ін. Щоб досягти поставлених цілей на різні періоди були розроблені відповідні програми та їх фінансування. Так, на період 2021–2027 років передбачено 392 млрд євро [7].

Посткомуністичні країни ЄС отримують найбільшу підтримку через політику згуртування ЄС, зокрема, як найбільші реципієнти Європейського структурного та інвестиційного фонду, що фінансуються європейськими платниками податків.

Незважаючи на складність багаторівневих урядових структур ЄС більшість громадян можуть розрізнити, який рівень – наднаціональний, національний чи регіональний – є відповідальним за прогалини. У цих країнах Центрально-Східної Європи, що стали членами ЄС, зміни є також і досягненням фондів політики згуртування ЄС, як от ремонт лікарень, будівництво нових доріг, краще оснащення шкіл, але звичайні споживачі можуть критично ставитися до того, як усе функціонує, тому реформа системи поставок і контролю є назрілою [5].

Політика згуртування ЄС фінансується за рахунок Фонду європейського регіонального розвитку (ERDF) і Фонду згуртування (табл. 1).

Важливе місце в політиці згуртування ЄС відводиться територіальним стратегіям:

- макрорегіональні стратегії;
- віддалені регіони;
- урбаністичні стратегії.

Регіонально ЄС характеризується строкатістю та великими розмірами. Відповідно повинні бути різні підходи до його розвитку. Протягом останніх років регіональна політика ЄС має вирішувати багато завдань, пов'язаних зі зростанням впливу транснаціональних

об'єднань, зменшення ваги кордону як розділяючого фактору, кліматичних змін, екологічних викликів, природних та спричинених людською діяльністю загроз. В 2006 році в ЄС було впроваджено макрорегіональний підхід та виділено регіон Балтійського моря. Ефективність цього підходу стала поштовхом для розробки ряду макроекономічних стратегій, що мають розроблені і діючі плани, вирішення нагальних та потенційних проблем:

- Стратегія ЄС для регіону Балтійського моря (EUSBSR, 2009 р.);
- Стратегія ЄС для регіону Дунай (EUSDR, 2010 р.);
- Стратегія ЄС для Адріатично-Іонічного регіону (EUSAIR, 2014 р.);
- Стратегія ЄС для Альпійського регіону (EUSALP, 2016 р.) [9].

Ці чотири Стратегії охоплюють 19 країн-членів ЄС та 10 країн, що не мають членства у організації. ФРН та Словенія залучені до трьох Стратегій, Хорватія, Італія, Австрія – до двох (рис. 1).

Таблиця 1

Сфери поширення впливу ERDF і Фонду згуртування

Підтримують	Не підтримують
ERDF: 1. інфраструктура 2. прикладні дослідження та інновації 3. доступність послуг 4. діяльність малих та середніх підприємств 5. обладнання, програмне забезпечення, кооперація 6. обмін досвідом та інноваційні кластери 7. інформація, комунікації, навчання 8. технічна підтримка	1. виведення з експлуатації та будівництво нових атомних станцій 2. інвестиції для зменшення викидів парникових газів, у тому числі в нафтопереробці, при виготовленні сталі, скла та інших промислових процесах 3. тютюнові продукти 4. компанії у скруті, окрім виняткових обставин 5. інфраструктуру аеропортів, окрім зменшення впливу на навколишнє середовище чи безпеку, безпечність системи управління 6. розміщення відходів на звалищах, за окремими винятками 7. збільшення потужностей переробки відходів, з окремими винятками
Фонд згуртування: 1. навколишнє середовище, включаючи сталий розвиток і енергію, наприклад, відновлювальну 2. TEN-T 3. технічна підтримка 4. інформація, комунікації, навчання	

Складено автором за [8].

Стратегія ЄС для регіону Балтійського моря – саме ця Стратегія стала поштовхом для впровадження наступних макрорегіональних Стратегій. Вона об'єднує вісім країн-членів ЄС: Естонію, Данію, Фінляндію, ФРН (Берлін, Бранденбург, Гамбург, Мекленбург-Передня Померанія, Шлезвіг-Гольштейн), Латвію, Литву, Польщу, Швецію. В рамках Стратегії заохочується співпраця з країнами-сусідами Ісландією та Норвегією, а до 2022 року ще й з рф і білорусією. Регіон охоплює 16 % населення ЄС (85 млн осіб). Основними цілями є збереження моря, співпраця в регіоні і зростання благополуччя.

Стратегія ЄС для регіону Дунай охоплює 14 країн у різні періоди розвитку та різні ступені залученості до ЄС: 9 членів ЄС, 4 асоційованих членів і 1 потенційно асоційований член ЄС. Для реалізації цієї Стратегії визначальними є чотири складові, які поділяються на 12 сфер: співпраця в регіоні; захист довкілля; досягнення благополуччя, в тому числі суспільства знань; посилення регіону через вдосконалення можливостей прийняття рішень і структур у громадському та приватному секторах. Після вторгнення російських військ в Україну в 2022 році Стратегія зіткнулася з проблемами економічної безпеки, оскільки понад 60 % поставок газу для країн Стратегії здійснювалися з рф. Також з питань безпеки

стали неможливими каботажні поставки до українських гаваней, тому перевезення по Дунаю концентруються в портах Румунії.

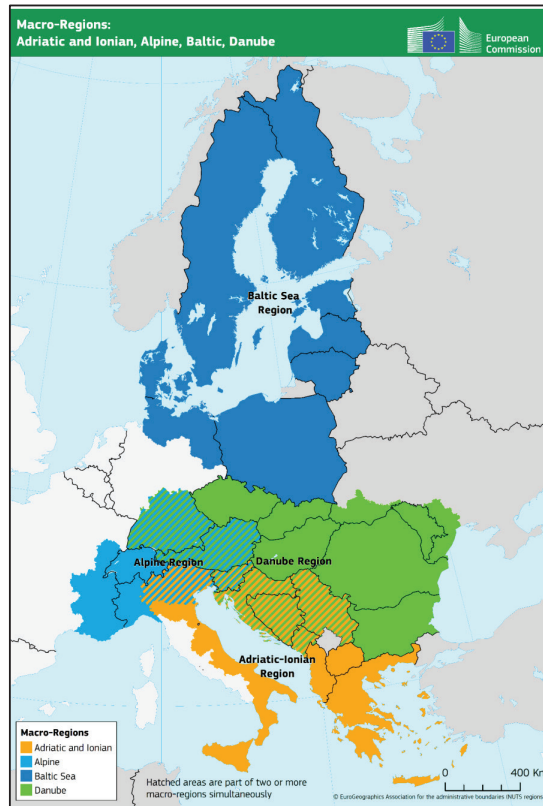


Рис 1. Макрорегіональні Стратегії ЄС

Джерело: [9].

У Адріатично-Іонічному макрорегіоні мешкає понад 70 млн осіб, тому він відіграє ключову роль у географічній цілісності Європи. До Стратегії залучені 10 країн: 4 країни-члени ЄС, 4 країн-кандидатів і потенційних кандидатів і 1/3 країни. Тематичними напрямками співпраці для Стратегії є: Блакитне Зростання, співпраця в регіоні, якість навколишнього середовища, сталий туризм. Регіон зіштовхується з певними викликами, що їх більш успішно вирішити разом, аніж на національному чи місцевому рівнях: соціально-економічні розбіжності, обмеженість дослідницько-підприємницької співпраці, скорочення транспортних дистанцій, співпраця у виробництві електроенергії, рибальство, загрози довкіллю, пов'язані з забрудненням морів, обмежені управлінські можливості. На подальший розвиток Стратегії має негативний вплив російсько-українська війна у зв'язку з напливом біженців, інфляцією, зростанням цін на енергоносії та продукти харчування.

Функціонально Стратегія ЄС для Альпійського регіону охоплює площу з населенням 80 млн осіб (18 % населення ЄС) і залучає 7 країн (5 з ЄС: Австрію, Францію, ФРН,

Італію, Словенію, і 2 не з ЄС: Швейцарію, Ліхтенштейн) і 48 регіонів. Це один з найпривабливіших регіонів ЄС. Стратегія зосереджується на макрорегіональних інтересах: економічне зростання та інновації, мобільність та контактність, навколишнє середовище і енергія. Після вторгнення РФ в 2022 році Стратегія розглядає можливості залучення нових членів для співпраці і розглядає можливість змін у Зеленій угоді, діджиталізація і транспортування.

Перед політикою згуртування ЄС протягом останнього року постали нові проблеми, пов'язані з російським повномасштабним вторгненням в Україну. Це і виклики поточної геополітичної ситуації, і макроекономічні зміни, і загрози навколишньому середовищу.

Новою макроекономічною та макротериторіальною Стратегією ЄС є підтримка Арктичного регіону, що була впроваджена в 2016 році. Арктичний регіон, як його розглядає ЄС, охоплює північний полюс, на північ від Полярного кола, та включає Північний Льодовитий океан і території 8 арктичних держав: Канади, Данії (включаючи Гренландію і Фарерські острови), Фінляндію, Ісландію, Норвегію, РФ, Швецію і США. Ця програма фокусується на трьох сферах: кліматичні зміни і захист навколишнього середовища, сталий розвиток, міжнародна кооперація [10].

Ще одна категорія регіонів ЄС – це найвіддаленіші регіони. Їх підтримка регулюється Договором про функціонування ЄС (ст. 349) і Комунікацією Комісії – Сильніше та відновлене стратегічне партнерство з найвіддаленішими регіонами ЄС. До таких регіонів належать дев'ять: Азорські острови і о. Мадейра (Португалія), Канарські острови (Іспанія), острови Гваделупа, Французька Гвіана, Мартиніка, Майотт, Реюньйон, Сант Мартін (Франція) [11].

Політика підтримки цих регіонів ґрунтується на таких напрямках:

– сильне партнерство між регіонами, відповідними країнами ЄС і Європейською Комісією;

- підтримка активів регіонів;
- підтримка існуючих та створення нових робочих місць;
- розширення і поглиблення співпраці.

Оскільки 72 % населення ЄС є мешканцями міст важливою складовою регіональної політики ЄС є Урбаністична стратегія. Вона зосереджена на вивченні поточної міської ситуації, урбаністичній політиці в Європі та новим викликам. Ключовими засадами урбаністичного напрямку політики згуртування ЄС є:

– мироспрямовані національні політики та політика ЄС;

– відмінності в економічних підходах між містами-столицями та нестоличними містами;

- високий рівень безробіття;
- неконтрольоване розширення міст та тиск на сферу громадських послуг;
- нездатність впровадження необхідних структурних змін;
- зростаючі відмінності між адміністративними і міськими структурами [12].

Це є нові сфери для реалізації політики згуртування ЄС, так як прогнозується подальше зростання чисельності мешканців міст до понад 80 % до 2050 року.

Наразі в ЄС розпочалися дебати щодо подальшого механізму та складових політики згуртування після 2027 року. Якщо порівняти попередній програмний період 2014–2020 років та діючий на 2021–2027 роки, то існують кілька суттєвих відмінностей у Правилах Загального положення: спрощення та гнучкість у фінансуванні; сприятливі умови загальних критеріїв для використання фондів ЄС державами-членами; знижені вимоги системи перевірок та контролю; спрощені та гармонізовані правила для

бенефіціарів; звітність; спрямований на досягнення результатів підхід; можливість перегляду програм у 2025 році; процедурні правила для подання заявок [13].

Пандемія COVID-19 та російська агресія в Україні спровокували проблеми і в європейському середовищі через наплив біженців та енергетичну кризу, впливаючи як на окремих індивідуумів, так і на підприємства, громадські організації, місцеве самоврядування та регіони ЄС. Політика згуртування ЄС повинна мати додаткові ресурси для реагування на мінливі обставини.

Отже, політика згуртування ЄС є ефективною та дієвою. Вона реалізується у програмні періоди через Стратегії розвитку визначених територій: макрорегіонів, віддалених регіонів, урбаністичних територій, арктичного району, покликана вирішувати нагальні саме для тих регіонів проблеми або уникати потенційних диспропорцій чи загроз.

Список використаної літератури

1. Donati N. Under what conditions? How the narrative of EMU fiscal stability is reshaping Cohesion policy's EU solidarity. *Journal of European Integration*. 2023. Vol. 45, Iss. 2. P. 293–308. URL: <https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2119226> (date of access: 18.06.2023).
2. Fattorini L., Ghodsi M., Rungi A. Cohesion Policy Meets Heterogeneous Firms. *IMT School for Advanced Studies*. 2018. Vol. 2. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3488374> (date of access: 18.06.2023).
3. Barbero J., Christensen M., Conte A., Lecca P., Rodríguez-Pose A., Salotti S. Improving Government Quality in the Regions of the EU and its System-Wide Benefits for Cohesion Policy. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 61, № 1. 2023. P. 38–57. URL: <https://doi.org/10.1111/jcms.13337> (date of access: 18.06.2023).
4. Зінчук Т.О., Куцмус Н.М. Політика згуртування ЄС: задум, еволюція, критика. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2020. Вип. 8. С. 3–11.
5. Batory A. A free lunch from the EU? Public perceptions of corruption in cohesion policy expenditure in postcommunist EU member states. *Journal of European Integration*. Vol. 43, № 6. 2023. P. 651–666. URL: <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1800681> (date of access: 18.06.2023).
6. Лукач Н. М. Європейська політика згуртування в XXI ст.: орієнтири та досвід для України. *Politicus*. 2021. Вип. 5. С. 107–113.
7. European Regional Development and Cohesion Funds (2021–2027). URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-regional-development-and-cohesion-funds-2021-2027.html> (date of access: 18.06.2023).
8. Regional Policy. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/regional_policy.html?root_default=SUM_1_CODED=26&locale=en (date of access: 18.06.2023).
9. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Implementation of EU Macro-Regional Strategies: Commission staff working document. 2022. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c823ddff-77ab-11ed-9887-01aa75ed71a1> (date of access: 18.06.2023).
10. The Arctic region – new EU policy agenda. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-arctic-region-new-eu-policy-agenda.html> (date of access: 18.06.2023).
11. The EU's outermost regions. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-eu-s-outermost-regions.html> (date of access: 18.06.2023).
12. EU cohesion policy – the urban dimension. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-cohesion-policy-the-urban-dimension.html> (date of access: 18.06.2023).

13. Böhme K., Marinović P., Zillmer S., Hat K., Schuh B. The delivery system of Cohesion Policy now and in future. 2023. URL : <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9fb67955-0fe4-11ee-b12e-01aa75ed71a1> (date of access: 18.06.2023)

THE TERRITORIAL STRATEGIES OF EU COHESION POLICY

Iona Balak, Oksana Pikulyk

*Lesya Ukrainka Volyn National University, Faculty of International Relations,
Department of International Relations and Regional Studies
Voli Ave., 13, 43005, Lutsk, Ukraine*

Regional policy is an effective component of the European Union development. Therefore, it is in the field of interest of many researchers. Also known as "cohesion policy", it accumulates a significant share of EU budget revenues. Focusing on the economic, social, and territorial cohesion of the EU countries and their regions, this policy is aimed at creating jobs, maintaining competitiveness, economic growth, improving the quality of life, and the well-being of the regions population. To achieve the set goals, appropriate programs and their financing during the program periods have been developed. The regional policy of the EU is financed mainly by the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund, and there are defined areas that are provided for assistance and those that are not supported by these ones. Territorial strategies occupy an important place in EU cohesion policy. These include macro-regional strategies, outermost regions, and urban strategies. The four EU Strategies are the Strategy for the Baltic Sea Region, the EU Strategy for the Danube Region, the EU Strategy for the Adriatic-Ionian Region, and the EU Strategy for the Alpine Region. The new macro-territorial strategy of the EU is to support the Arctic region, which should focus on the problems of climate change and environmental protection, sustainable development, and international cooperation. EU support strategies for outermost regions are designed to support some island ones. In recent years, special attention has been paid to the development of cities through the development of urban development strategies of the EU, since cities are the main areas of settlement. Among the main problems of regional development and the implementation of strategies are those caused by russian aggression in Ukraine, related to the increase in the number of refugees, changes in the energy market, inflation, threats to the environment, geopolitical challenges.

Key words: European Union, cohesion policy, strategy, region.