



WiseEuropa

КРІЗЬ ТРУДНОЩІ ДО ЧЛЕНСТВА

Шлях України до Європейського Союзу
та чого може навчити досвід Польщі

Крізь труднощі до членства

Шлях України до Європейського Союзу
та чого може навчити досвід Польщі

Edited by Krzysztof Głowacki

Вступ	03
Зміна правил гри	04
Роль місцевого самоврядування	26
Внутрішній ринок ЄС	50
Промислова політика України в майбутньому	74
Узгодження кліматичної та енергетичної політики	106
Охорона довкілля	128
Сучасна транспортна інфраструктура для України	148

Warsaw, 2023

Cover design, typesetting, DTP: Crowd Design Sp. z o.o.

Copying or distributing with credit to the source.

© Copyright by WiseEuropa – Warsaw Institute for Economic and European Studies, Warsaw, 2023

ISBN: 978-83-67829-25-0

Вступ

Рівно десять років тому, холодної зими 2013-2014 рр. українці вийшли на вулиці та майдани по всій країні, щоби прийняти важливе рішення про своє майбутнє. Президент Янукович щойно відмовився підписати Угоду про асоціацію з Європейським Союзом на користь тісніших зв'язків із росією. Однак українці хотіли бути частиною Європи, навіть проходячи через пекло революції та війни.

Сьогодні Україна є офіційним кандидатом на вступ до ЄС та швидкими темпами проводить реформи. У цьому виданні ми розглядаємо шлях Польщі до Європейського Союзу, намагаючись зробити висновки, які можуть стати корисними для України. Звісно, ситуація в Польщі в 1990-х роках і на початку 21-го століття дуже відрізнялася від нинішньої ситуації в Україні. Хоча б тому, що ми порівнюємо країну, яка насолоджувалася довгими роками миру, з країною, яка веде оборонну війну проти терористичної держави з однією з найбільших армій у світі. По суті, ми балансуємо на межі двох епох: історичної відлиги кінця 20-го століття і виникнення сучасних конфліктів. Це лише підкреслює зухвалість і безпрецедентний характер зусиль України.

Утім, Європейський Союз також зазнав змін, про що свідчать, зокрема, розділи Узгодження кліматичної та енергетичної політики та Охорона довкілля. Європейський Союз, до якого приєдналася Польща, була насамперед спільнотою правил; Європейський Союз, до якого приєднується Україна, стає дедалі більше спільнотою політик. У нашому звіті розглядаються обидва виміри, і в першому розділі Зміна правил гри: Інституційна реформа, а також вступ Польщі та України до ЄС ми вказуємо на відмінності між ними. На кожному етапі ми також підкреслюємо важливість ефективних інституцій для забезпечення добробуту громадян та успіху будь-якої політики.

Попри явні відмінності в зовнішньому середовищі ЄС та його внутрішньому функціонуванні, ми вважаємо, що поляки мають чим поділитися зі своїми українськими партнерами та друзями. Передусім польський досвід показує, що вступ до ЄС - це лише один з елементів інтеграції. Чимало переваг виникають ще до фактичного набуття членства, натомість є безліч інших труднощів, які не зникають або з'являються пізніше. Тому наш аналіз охоплює не лише період, що безпосередньо передував вступу Польщі до ЄС, та короткий час після вступу, але і враховує всі важливі зміни від початку 1990-х років до сьогодення.

Зокрема, ми хочемо продемонструвати рішення, які сприймалися як належне під час переговорів із ЄС, але згодом виявилися недалекоглядними внаслідок мінливих обставин. Такі рішення здавалися обґрунтованими на момент їх прийняття, однак виявилися проблематичними в довгостроковій перспективі, втягнувши Польщу в певну залежність, яка в багатьох випадках спостерігається і донині. Для того, щоб Україна могла протистояти таким загрозам, необхідно мати стратегічну перспективу та проводити ґрунтовні консультації з різними соціальними суб'єктами.

Також ми наголошуємо на ролі чинників, які часто називають «м'якими», але можуть мати велике значення в процесі реформування. Історія Польщі переконливо свідчить про те, що політична воля і громадська обізнаність є не менш важливими, ніж фінансування та досвід експертів. Політично проблематичні рішення стануть ще більш проблематичними, якщо зволікати з їх прийняттям. Також жодна реформа не буде успішно доведена до кінця, якщо громадяни не погоджуються з нею і не розуміють її, навіть у загальних рисах.

Ми сподіваємося, що прочитане на цих сторінках бодай трохи сприятиме успіху справи, заради якої з такою завзятістю працюють українці. Саме їм ми присвячуємо це видання.

Редакційна команда





Зміст

Короткий огляд	6
1. Інституції, або правила соціальної гри	8
2. Польща після 1989 року: інституційна революція	10
2.1. Епоха старого режиму	10
2.2. Початок революції	11
2.3. Наслідки	15
2.4. Інституційний розвиток	16
2.5. Наближення контрреволюції	17
3. Висновки для України	19
Список використаних джерел	22



ЗМІНА ПРАВИЛ ГРИ

Інституційна реформа,
а також вступ Польщі та України до ЄС

Krzysztof Głowacki





Короткий огляд

- Процес євроінтеграції та набуття членства в ЄС можна розглядати з двох взаємодоповнюючих перспектив. З одного боку, різні соціальні суб'єкти – тобто окремі особи, підприємства, громадянське суспільство, можновладці – беруть участь у своєрідній грі, переслідуючи особисті, професійні та суспільні цілі. З іншого боку, граючи в соціальну гру, суб'єкти дотримуються певних правил, зокрема, законів високого рівня, конституційних обмежень та соціальних норм. Попри те що ці встановлені інституціями правила часто сприймаються як належне, вони фактично в загальних рисах окреслюють те, що відбувається в суспільстві.
- Зокрема, інклюзивні інститути допомагають формувати цінність, підтримуючи оптимальний розподіл ресурсів та зменшуючи трансакційні витрати. Ці терміни треба розуміти в дуже широкому сенсі, не обмежуючись лише обміном традиційними товарами, а охоплюючи будь-яку форму взаємодії між соціальними суб'єктами. Сама ідея ЄС полягає в тому, щоб створити рівні правила гри для своїх країн-членів. Реформуючи свої установи в цьому сенсі, потенційні країни-члени можуть отримати величезні переваги ще до того, як відбудеться їхній вступ до Європейського Союзу.
- У 1989 році інституційний лад Польщі відчував гостру потребу в реформуванні. Поєднуючи централізоване планування та партійну автократію, тодішні інституції занижували цінність суспільства замість того, щоб сприяти її розвитку. Шанси реалізувати свої таланти, перспективи знайти бізнес-партнерів та діяльність політичних представників були дуже обмеженими. Економіка була зруйнована десятиліттями нераціонального розподілу ресурсів, ринку практично не було, а підприємництво, за винятком чорного ринку та нелегальної діяльності, мало суттєві проблеми.
- Після зміни влади одразу ж розпочалася інституційна революція. Комплекс пріоритетних реформ, що став шоковою терапією для економіки, включав відновлення двох найважливіших принципів: свободи підприємництва для реалізації людського потенціалу та встановлення вільних цін для координації подальшого соціального обміну. Інші ключові реформи передбачали повернення незалежного центрального банку (для забезпечення захисту грошей як надійної міри обміну), антимонопольного законодавства (для гарантування чесної гри на ринку) та незалежної судової влади (для забезпечення дотримання правил цієї гри).





- У 2015 році розпочалася інституційна контрреволюція. Інституційний лад після 1989 року був частково демонтований, особливо у сфері судочинства, системі стримувань і противаг та правовій визначеності. Ці події, пов'язані з порушенням чинного законодавства, показують, що ефективні установи не даються раз і назавжди, а є об'єктом політичних маніпуляцій і соціальної конкуренції. Оскільки установи покладаються на суспільні настрої та громадянську свідомість, політики та суспільство повинні насамперед розпочати діалог щодо доцільності різних можливих інституційних механізмів.
- Загалом, досвід Польщі показує, що важкі матеріальні умови не є перешкодою для інституційного прогресу за умови широкої суспільної підтримки реформ і наявності сильної політичної волі довести їх до кінця.
- Замість того, щоб ставити перед собою конкретні цілі, установи надають соціальним суб'єктам засоби для їх досягнення. Тому жодна соціальна проблема не може бути успішно вирішена доти, доки не будуть сформовані відповідні установи. Саме тому інституційна реформа ніколи не повинна бути порушена на користь конкретних політичних цілей, незалежно від їхньої пріоритетності.
- Установи мають значення. Якщо говорити про Польщу, то інституційна реформа перетворила цю країну-парію на серйозного європейського гравця менш ніж за одне покоління. Інституційна деградація останніх років, навпаки, здебільшого перекреслила цей статус, зокрема й у межах ЄС.



1. Інституції, або правила соціальної гри

Процес євроінтеграції та набуття членства в Європейському Союзі можна розглядати з двох взаємодоповнюючих перспектив. З одного боку, соціальні суб'єкти – тобто окремі особи, підприємства, громадянське суспільство, можновладці (потенційних) країн-членів ЄС – беруть участь у своєрідній грі. У ній кожен суб'єкт переслідує власні цілі, часто конкуруючи з іншими подібними суб'єктами. Особи переслідують власні життєві та кар'єрні цілі; підприємства приймають на роботу, продають та інвестують; громадські організації проводять кампанії; можновладці здійснюють свої повноваження, тобто розробляють стратегії, реалізують політику та залучають фінансування. Європейський Союз допомагає всім цим суб'єктам та підтримує їхні зусилля різноманітними способами. Громадяни, підприємства та громадські організації отримують вигоду від цілої низки спеціальних програм, які спрямовують їхні дії, тоді як можновладці мають змогу реалізовувати передові політичні стратегії. І перші, і другі також отримують доступ до фінансування своїх проєктів.

З іншого боку, граючи в соціальну гру, суб'єкти повинні дотримуватися певних правил. Громадяни підпорядковуються відповідним правовим і соціальним нормам, підприємства та громадські організації дотримуються вимог трудового, ринкового та звітного законодавства, а можновладці не виходять за рамки конституційної системи стримувань і противаг. Європейський Союз сприяє покращенню всіх сфер, але цього разу вже без додаткової підтримки. Натомість відкриваються такі перспективи: громадяни мають можливість зробити міжнародну кар'єру, здобути освіту та скористатися соціальними можливостями,

підприємства розширюють свою діяльність та отримують фінансування з-за кордону, а громадські організації доносять свою думку за межами країни. Можновладці помічають, що система стримувань і противаг стає дедалі жорсткою, але це також стосується і їхніх політичних опонентів, що в довгостроковій перспективі принесе користь усім сторонам. Європейський Союз досягає цих цілей завдяки вдосконаленню правил гри для своїх (потенційних) країн-членів та гармонізації цих правил.

*ЄС досягає своїх
цілей, удосконалюючи
правила гри для своїх
членських країн.*

З огляду на ці дві площини – гру та її правила – власне перша зазвичай привертає увагу глядача, незалежно від того, чи є він експертом, чи ні. Зрештою, це гра, у якій конкретні гравці виконують конкретні дії для досягнення відповідних цілей. Однак нерідко сприймається як належне той факт, що саме правила визначають цю гру й насамперед приводять її в рух. Можливість реалізувати свої таланти, перспективи знайти відповідних бізнес-партнерів, діяльність політичних представників – усе це залежить від правил, які змінюються докорінно, набувши членство в ЄС.





У літературі такі правила або норми зазвичай називають інституціями, причому в широкому сенсі – не стільки як установи й персонал, скільки як граничні умови соціальних дій.¹ Невидимі цінники соціальних дій та встановлені правила заохочують одних і стримують інших, фактично породжуючи те, що, у загальних рисах, відбувається в суспільстві. Залежно від кваліфікації інституцій – яка може варіюватися між *інклюзивними* та *екстрактивними*² – це може, у якомусь сенсі, принести користь. Наприклад, у комуністичній Польщі чи Україні

авторитарний політичний режим сформував уряди, які занижували цінність суспільства, замість того, щоб сприяти її розвитку. Централізоване планування сформувало підприємства, які шукали прихильності уряду, а не споживачів. Звідси випливали проблеми громадян, які не могли реалізувати свої життєві цілі.

*Ефективні інституції
сприяють оптимальному
розподілу ресурсів
і зменшують трансакційні
витрати.*

Натомість ефективні інституції підтримують розвиток суспільного життя у два взаємопов'язані способи. По-перше, вони сприяють *оптимальному розподілу ресурсів*. Наприклад, чотири принципи Внутрішнього ринку ЄС, що забезпечують транскордонний рух капіталу, товарів, послуг і людей, можуть значною мірою відповідати потребам і можливостям гравців.

Так само конкурси дають змогу обрати найкращого кандидата на посаду або найкращий проєкт для фінансування, чи то в державному управлінні, чи то в бізнесі, і, відповідно, є основним методом прийняття кадрових і фінансових рішень Європейського Союзу.

На протипагу цьому, неефективні інституції марнують суспільні ресурси. Наприклад, надмірне регулювання перешкоджає або не дає змоги деяким гравцям реалізувати свої можливості. Корупція та брак прозорості натомість призводять до того, що ресурси привласнюються лише обраними особами, а не йдуть на користь суспільству. Тому, щоб запобігти привласненню влади та ресурсів, у ліберальних демократіях запроваджують систему стримувань і протипаг серед державних органів. У цьому полягає суть головної ліберальної інституції – верховенства права, яке відокремлює правила гри від самої гри. Це не дасть змоги жодному гравцеві, зокрема можновладцям, використовувати цю гру, щоби підірвати її правила.

По-друге, ефективні інституції зменшують трансакційні витрати. Хоча консенсуальні транзакції за визначенням приносять сторонам чисту вигоду, вони передбачають певні витрати, які перевищують вартість самого об'єкта транзакції. Розроблення, укладення та реалізація проєктів угод не є безкоштовними. Наприклад, торгівля може бути взаємовигідною, але спочатку необхідно знайти торгового партнера, узгодити умови торгівлі та проконтролювати їх виконання. Так само, щоб знайти гідну роботу, здобути якісну освіту або просто взаємодіяти з іншими членами суспільства, потрібно з'ясувати, якщо організація або особа, з якою ми маємо справу, може нам підійти, і якщо так, то чому. Насправді транзакції та трансакційні витрати треба розуміти в дуже широкому сенсі, не обмежуючись обміном традиційними товарами.

¹ Фундаментальне визначення належить Нобелівському лауреату Дугласу Норту, який називає їх штучно створеними обмеженнями людської діяльності (1991).

² Див. Асетоґілу та ін. (2005).





Трансакційні витрати іноді такі високі, що навіть прибуткові угоди просто не матимуть сенсу. Якщо інституції працюють належним чином, вони запобігають цій проблемі. Наприклад, цінові сигнали узагальнюють передовий досвід усіх учасників ринку, надаючи надійну інформацію про ринкові пропозиції. Тому знайти відповідного покупця чи продавця в системі вільного ринку набагато дешевше, ніж за умов централізованого планування. І чим менше бар'єрів у торгівлі – якщо говорити про Внутрішній ринок ЄС – тим менше це коштує.

Також набагато дешевше вести справи та інвестувати, якщо є досить розвинене договірне право та права власності, а також надійні суди, які забезпечують їх виконання. Той самий

Інституції змащують механізм життя суспільства, даючи змогу кожній його частині працювати якнайефективніше.

У 1989 році в Польщі цей механізм був серйозно пошкоджений.

принцип застосовується і до інших сфер суспільного життя. Наприклад, громадська організація нестиме менші трансакційні витрати на реалізацію своїх завдань, якщо уряд проводить ефективні громадські консультації, залишаючи простір для залучення зацікавлених сторін. І чим чіткіші та стабільніші правила (*правова визначеність*), тим менші будуть витрати.³

Ціноутворення різних транзакцій на основі їхньої соціальної бажаності є основним принципом законодавчої

роботи, а питання щодо того, де і як найкраще спонукати гравців до виконання одних дій та утримувати їх від інших, є ключовим для інституційних реформ. Інституції, так би мовити, змащують годинниковий механізм суспільного життя, даючи змогу кожній його частині працювати максимально ефективно.

У 1989 році в Польщі цей годинниковий механізм виявився серйозно пошкодженим.

1.1. Польща після 1989 року: інституційна революція

Епоха старого режиму

Польща стала першою країною, яка скинула ярмо радянської влади, що душило її суспільство та економіку протягом майже півстоліття. Пізніше держава зіткнулася з безліччю складних завдань. За старого режиму головною інституцією була свавільна влада уряду, яка була протилежністю верховенству права. Відповідно, була лише одна гілка влади – виконавча. Єдина організація – Польська об'єднана робітничка партія (*Polska Zjednoczona Partia Robotnicza*) – контролювала все суспільне життя, від фальшивого парламенту до окремих громадян. Судова влада отримувала накази від партійних чиновників і була обмежена лише певними сферами, до яких не входила економіка.

³ Див. роботи Коуза (зокрема 1937 року) та Вільямсона (зокрема 1981 року) про теорію трансакційних витрат.





Сама економіка, якою керували органи централізовано-планової системи, була зруйнована десятиліттями нераціонального розподілу фінансування і спробами запустити її коштом зовнішніх боргів. У 1989 році інфляція становила 640%, бюджетний дефіцит – 7,4%, відчувався гострий дефіцит товарів, полиці крамниць були майже порожні.⁴ Ринку практично не було – були тільки чорний ринок, обмежене (легальне) підприємництво та приватна власність. Останнє можна було спостерігати переважно в сільському господарстві, яке, на щастя, встояло перед сталінськими спробами колективізації в 50-х роках.

Додатково до цього, неправові моделі соціальної поведінки – так звані неформальні інститути – були спотворені суворими реаліями комуністичної епохи й тепер регулювалися соціальними зв'язками, занурені в тіньову економіку і просякнуті корупцією різних масштабів. На початку 1990-х років було невідомо, що станеться з Польщею та іншими сусідніми державами, які розділили її долю. На думку багатьох спостерігачів у самій країні та за кордоном, проблеми здавалися нездоланими і, безумовно, їх не можна було розв'язати протягом кількох років. Чи зможуть ці країни реформуватися і приєднатися до Клубу? Чи вони завагаються і зазнають поразки? ⁵

Інституційний виклик, що стояв перед Польщею в 1989 році, можна було б охарактеризувати як подвійну трансформацію, тобто від автократії до демократії та від централізованого планування до ринкової економіки. Але просте розмежування на політичну та економічну сфери може бути в кращому разі мнемонічним. Адже для того, щоб функціонувати, ринок потребує належних інституцій – як-от незалежний центральний банк і судова система – а це завжди питання політичного вибору. З іншого боку, приймаючи рішення, демократія повинна враховувати чимало соціальних компромісів, визначення яких є суто економічним завданням. Приклади країн, які намагалися розблокувати свою економіку без розвивання відповідних інституцій (як росія), або тих, якими керували демократичні уряди, попри кошти (як деякі країни-члени ЄС), показують, наскільки глибоко ці два виміри взаємопов'язані.

Початок революції

Взаємозалежність того, що зазвичай називають економічним і політичним, була визнана на самому початку польської трансформації. Насправді деякі початкові реформи, від економічної свободи до судової системи, уже були здійснені комуністами у 80-х роках. Хоча доктринальні обмеження і прагматичні побоювання вказували на поміркованість цих реформ та їхню недостатність для реальних змін, вони враховували соціальні постулати й задавали напрям подальшим реформам. У міру зростання соціального тиску, поглиблення матеріальних труднощів і зміни міжнародної динаміки, зрештою, відбулося знамените засідання Круглого столу (*Okrągły Stół*) між ослабленим комуністичним урядом та набираючим обертів рухом *Солідарність*.

Після мирної передачі влади була запроваджена так звана *шокова терапія (terapia szokowa)*, тобто початковий комплекс пріоритетних реформ. Підготовлений міністром фінансів та віце-прем'єр-міністром Лешеком Бальцеровичем, він базувався на трьох елементах: макроекономічній стабілізації, мікроекономічній лібералізації та інституційній реконструкції (*stabilizacja makroekonomiczna, liberalizacja mikroekonomiczna, przebudowa instytucjonalna*).⁶

4 Бальцерович (Balcerowicz) (1997).

5 Ця невизначеність просочується крізь економічну та політичну літературу тих часів. Див., наприклад: Bielecki (1992), Fischer & Gelb (1991), Sachs & Lipton (1990).

6 Бальцерович (Balcerowicz) (1997).



Хоча *шокова терапія* була підготовлена в співпраці з міжнародною командою експертів на чолі з професором Джеффрі Саксом із Гарвардського університету, її ретельність і швидкі темпи були чимось таким, що ніколи раніше не застосовувалося. Однак саме ця ретельність і швидкість лежали в основі шокової терапії, завдяки чому вона отримала свою назву і вирізняла Польщу з-поміж інших посткомуністичних країн-реформаторів.

Інституційна реформа в Польщі полягала у забезпеченні рівних шансів для всіх соціальних суб'єктів.

Шокова терапія, зокрема, полягала у відновленні свободи підприємництва, скасуванні контролю над цінами та формуванні низки спеціалізованих інституцій. Економічна свобода вивільнила досі неактивні запаси людського капіталу, що дало змогу знову обмінюватися вміннями та ідеями і призвело до того, що до середини 90-х років кількість підприємств перевищила 2 мільйони.⁷ Але цей обмін був би неможливий без встановлення вільних цін, яке змінило уявлення планувальників про відносну бажаність товарів у суспільстві.

Для захисту цієї «інформації», вираженої в грошовому еквіваленті, Національний банк Польщі (*Narodowy Bank Polski*) відновив свою діяльність у 1989-1990 роках як незалежний центральний банк. Підтримуючи майже незмінною вартість валюти – після деномінації 1995 року нового польського злотого (PLN) – Банк встановив єдину одиницю виміру транзакцій, що дало змогу агентам розробляти, укладати та контролювати угоди. На відміну від попередньої системи, центральний банк більше не бере участі в наданні капіталу підприємствам. Іншими словами, він перестав брати участь в економічній грі, а повністю прийняв її правила. Натомість постачальниками капіталу стали приватні банки, які мають легший доступ до ринкових даних і кращі умови для розвитку.

Ще однією спеціалізованою інституцією, або спеціалізованим ринком, котрий поєднує шукачів капіталу з тими, хто шукає можливостей, є Варшавська фондова біржа. Символічно розташовуючись у колишньому штабі Комуністичної партії, вона почала працювати в 1991 році й сьогодні є однією з найбільших у регіоні. Роком раніше було сформовано Управління з питань конкуренції та захисту прав споживачів (*Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów*), що має вирішальне значення для вітчизняного ринку та і для майбутнього Внутрішнього ринку ЄС. Господарський арбітражний комітет (*Państwowy Arbitraż Gospodarczy*) було ліквідовано, оскільки повноваження у сфері економіки (та інших) передавалися від виконавчої до судової влади.

Відповідно, судову владу було докорінно реформовано, тобто відновлено її незалежність та самоврядування, а також встановлено нову ієрархію суддів. Відтепер Конституція забороняла звільняти суддів із посад, а новостворена Національна рада судочинства (*Krajowa Rada Sądownictwa*), до складу якої входили переважно судді,⁸ затверджувала нових кандидатів на посади. Розширена ієрархія судів, яка тепер складається з трьох рівнів, удосконалила доступ до правосуддя і дала змогу Верховному суду (*Sąd Najwyższy*) зосередитися на підтримці загальної судової системності.⁹

7 Центральний статистичний офіс Польщі (Główny Urząd Statystyczny) (2014).

8 З 25 членів щонайменше 17 є суддями.

9 Бараньська-Малушек (Barańska Maluszek) (2022); Крулак (Królak) (2012).





Адміністративна гілка судової влади, тісно інтегрована з державними органами, була відновлена в рамках дворівневої ієрархії. Вона діяла в Польщі ще до війни, і, хоча комуністи майже не бачили в ній користі, саме вони врешті-решт почали її відновлювати. Вони також залишили після себе Конституційний трибунал (*Trybunał Konstytucyjny*), який був заснований у середині 80-х років. Це орган судового контролю, який приблизно відповідає Федеральному конституційному суду Німеччини (*Bundesverfassungsgericht*) або американському Верховному суду (*Supreme Court of the United States*), і здійснює остаточний контроль над законодавчою владою. Судовий контроль, безумовно, породжує певну суперечливість, віддаючи перевагу необраним посадовим особам над обраними. Законодавство ЄС цього не вимагає – наприклад, у конституційному порядку Нідерландів його нема. Але дефіцит демократії компенсується його балансуєчим та стабілізуючим ефектом.

З відновленням судової влади громадяни отримали можливість користатися їхніми послугами в різних сферах свого життя. Це суттєво зменшило витрати громадян на укладання взаємовигідних угод, інакше кажучи, спростило їхнє спільне життя в суспільстві. Інструмент, який вони отримали, також передбачає правовий захист від самої держави, включно з правом оскарження адміністративних рішень, а завдяки багаторівневій структурі судової системи – і судових рішень також. Завдяки цьому повноваження держави стримувалися і контролювалися, не даючи змогу жодному суб'єкту надмірно впливати на інших суб'єктів та обмежувати їхню діяльність.

Центральний уряд також підтримується місцевими органами влади, відновленими завдяки реформам 1990 та 1999 років. Місцеві органи влади краще використовують свої знання, що має вирішальне значення для прийняття рішень і дає підстави для запровадження принципу субсидіарності – того самого, що застосовується між ЄС та його державами-членами. Наприклад, місцеві органи влади зазвичай знають ліпше про географічні умови та соціальні потреби у своєму регіоні, що дає їм змогу ефективніше адаптувати свою політику. Крім того, завдяки меншим масштабам вдається ефективніше узгодити інтереси можновладців і громадян – адже й ті, й інші є членами однієї спільноти. Ефективне місцеве самоврядування виявилось вирішальним на багатьох етапах членства Польщі в ЄС, особливо в управлінні коштами. Більше про це можна дізнатися з розділу про *Реалізація публічних завдань у Польщі та досвід місцевого самоврядування, пов'язані зі вступом Польщі до ЄС*, у якому детально розглядається проблема реформування місцевого самоврядування в контексті вступу до ЄС.

Кілька інших інституцій були сформовані як додаткові механізми стримування і протидія для чинної влади. Однією з них є Вища контрольна палата (*Najwyższa Izba Kontroli – NIK*). Нагадуючи аналогічний орган у довоєнній Польщі, її функція полягає в контролі за діяльністю урядових установ і центрального банку за критеріями законності, економії, ефективності та ретельності.¹⁰ Певною мірою NIK може також контролювати роботу органів місцевого самоврядування та будь-яких суб'єктів, яким довірено розпоряджатися державними коштами. NIK контролюється парламентом і є підзвітною йому, а також дотримується принципу колегіальності (*kolegialność*) у внутрішніх справах. У 2008-2011 роках Голова NIK також очолював Європейську організацію вищих органів аудиту, співзасновником якої Польща стала в 1990 році.¹¹

¹⁰ Робота NIK визначена у статтях 202-207 Конституції

¹¹ Вища контрольна палата (NIK) (2008).





Ще однією спеціалізованою посадою, яку запровадили комуністи на пізньому етапі (у 1987 році), є омбудсмен, відомий у Польщі як Уповноважений з прав людини (*Rzecznik Praw Obywatelskich*).¹² Він бере участь у широкому спектрі заходів; деякі з них стосуються захисту даних, свободи зібрань та прав пацієнтів.

Хоча описані вище реформи мали здебільшого цивільну спрямованість, невідкладних дій потребувала і сфера кримінального судочинства. У міру того, як держава реорганізовувалася, правоохоронні органи також зазнавали змін, наприклад, так звана Громадянська міліція (*Milicja Obywatelska*) в 1990 році була перетворена на Поліцію (*Policja*). Реформування було необхідним, оскільки комуністи скомпрометували правоохоронні органи, використовуючи їх як інструмент репресій проти населення. Але під час процесу змін, через виникнення певного безвладдя зародилася організована злочинність, яка стала серйозною соціальною проблемою в 90-х роках минулого століття. Польська мафія, концентруючись навколо столиці й підтримуючи зв'язок зі своїми колегами на сході, спеціалізувалася на «кришуванні» рекету, незаконній торгівлі алкоголем і тютюном (через виробництво й контрабанду), а також на викраденні автомобілів. Це означало, що соціальні ресурси використовувалися непродуктивно, оскільки щоденні кошти, а також витрати на ведення бізнесу зростали, зокрема й через економічну невизначеність. Мафія також завдавала шкоди державній скарбниці та іміджу країни за кордоном, наприклад, у Німеччині, яка часто ставала об'єктом мафіозних рейдів.

Підрозділ організованої злочинності було врешті-решт переможено, і цьому сприяв інститут імунітету свідка (*świadek koronny*), запроваджений у новому Кримінальному кодексі від 1997 року. В обмін на важливу інформацію про свою злочинну організацію, головний (коронний) свідок отримує правовий імунітет і захист, що може передбачати зміну особових даних та місця проживання. Додатково були створені спеціалізовані підрозділи для боротьби з організованою злочинністю. Спочатку багато з них покладалися на місцеві знання та ініціативи воєводських управлінь поліції, як-от підрозділи по боротьбі з бандитизмом (*Antygang*) у Бидгощі та Кракові. Зрештою, ці зусилля і досвід увінчалися формуванням Державного бюро розслідувань (*Centralne Biuro Śledcze*) у 2000 році.¹³

Подібна логіка була застосована також у боротьбі з корупцією – надзвичайно руйнівним явищем, яке виснажує суспільні ресурси та збільшує транзакційні витрати. У 2003 році до Кримінального кодексу було внесено поправку, яка звільняла від відповідальності будь-кого, хто повідомляв владу про хабарництво з боку державного службовця.¹⁴ А для запобігання корупції в судовій системі, Конституція виключно закріпила за суддями винагороду, що відповідає гідності їхньої посади.¹⁵

Деякі зі щойно описаних інституцій можуть спричиняти сумніви щодо дотримання принципу справедливості. Помилування серйозних правопорушників або привілеювання однієї категорії ключових посадовців над іншими не є виправданими із погляду стандартів загальноприйнятої моралі. Натомість ці механізми керуються економічними мотивами для узгодження стимулів (і стримуючих чинників), щоби спонукати суб'єктів дотримуватися

¹² Робота інституту Уповноваженого з прав людини визначена у статтях 208-212 Конституції.

¹³ Детальніше про те, як боролися з організованою злочинністю в Польщі в 90-х роках, див., наприклад: Мисюк (Misiuk) (2014) та Васєлевський (Wasielewski) (2018).

¹⁴ Ст. 229 §6 і ст. 230a §3.

¹⁵ Ст. 178 Конституції.





соціально бажаних норм поведінки в довгостроковій перспективі. Ці інституції запобігають шахрайським діям та вказують на їхню фінансову невігідність, спираючись на індивідуальні мотиви суб'єкта (які, власне кажучи, не обов'язково повинні керуватися принципами справедливості).

У травні 2004 року Польща вступила до Європейського Союзу. На той момент держава являла собою ліберальну демократію з ринковою економікою та верховенством права. Завдяки потужному інституційному механізму польське суспільство вперше за дуже довгий час налагодило зв'язок зі своїми європейськими колегами. Водночас Польща також зафіксувала стрімке зростання в економіці та інших сферах розвитку, яке мало продовжитися впродовж наступних років. Наприклад, ВВП Польщі потроївся у 1990-2020 роках,¹⁶ а індекс людського розвитку зріс на 22,3%.¹⁷ Ці досить високі показники були б неможливими, якби не докорінна зміна правил гри, що впливає з вищевикладеної логіки та підтверджується емпіричними доказами.¹⁸

Наслідки

У будь-якій грандіозній програмі реформ головними проблемами зазвичай називають експертні знання та фінансування, тоді як соціальне визнання та політичну волю, які неможливо підрахувати, відхиляють як щось несуттєве. Але найважливішим чинником у процесі трансформації цілком могло бути польське суспільство, що було відкрите до змін і готове до самопожертви. Можновладці охоче скористалися цим конституційним моментом для запровадження необхідних реформ.

Цей шлях сягає темних часів комуністичного поневолення та міжнародної ізоляції. Багато реформ були задумані як політичні постулати Солідарності, а зрештою – як суспільні очікування. Деякі реформи, зокрема у сфері економічної свободи та судової влади, були запроваджені комуністами під тиском громадськості. Деякі інституції мали попередників у минулому, як-от центральний банк, фондова біржа, судочинство та Вища контрольна палата. Попри їхню давність і недосконалість, вони збереглися в суспільній свідомості, що дало змогу новим реформаторам наново відкрити для себе правильні шляхи, а не розпочинати все із чистого аркуша.

Перші реформи не впроваджувалися безпосередньо з метою вступу до ЄС. На початку 1990-х років, коли бідність усе ще не давала спокою, а радянські війська надалі перебували на польській землі, ця перспектива носила лише гіпотетичний характер. Але ймовірність приєднання або повернення до євроатлантичних спільнот, побудованих навколо ЄС і НАТО, швидко стала додатковим стимулом для запровадження реформ. У певному сенсі, Польща отримала найбільшу вигоду від ЄС задовго до моменту вступу.

¹⁶ Світовий банк (2023).

¹⁷ Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (2023). Для порівняння, приріст у країнах Європи та Центральної Азії за той самий період склав 19,9%.

¹⁸ Наприклад, Гловацький (Głowacki) та ін. (2021), Hartwell (2016), Tridico (2006).





Оскільки структура економіки переходила до дедалі більш продуктивного використання ресурсів, її загальна ефективність зростала, але результати розподілу значно різнилися відповідно до галузей промисловості, підприємств та робочих місць. Після скасування гарантій забезпечення зайнятості різко зросло безробіття, а для багатьох працівників нова реальність виявилася лякаючою. Нові інституції відкрили можливості всюди, де вони були, а не там, де їх хотіли бачити освічені абсолютисти. Але оскільки можливості, зазвичай, досить слабо корелюють із загальними уявленнями про заслуги, й оскільки матеріальне

задоволення визначається більше відносними, ніж абсолютними показниками,¹⁹ така динаміка набула дуже особистого характеру. До того ж нові інституції також розкрили людський капітал, відновивши соціальну варіативність та поглибивши нерівність.

Після вступу Польщі до ЄС у 2004 році інституційна революція перетворилася в інституційну еволюцію.

Як наслідок, початкові реформи швидко спричинили хвилю соціального невдоволення, і конституційний момент зник так само швидко, як і з'явився. Уже в 1994 році уряд, сформований Солідарністю, був усунений від влади, а на зміну йому прийшла посткомуністична фракція. Хоча в довгостроковій перспективі це не мало суттєвого значення, але

свідчило про політичні ризики, на які наражаються реформатори, і які, можливо, можуть бути виправдані лише на історичному рівні. Показовим є те, що шокова терапія та її автори здобули світове визнання як взірць успішної трансформації, але в Польщі вони й досі є предметами чималих дискусій. Невдоволення цілком могло спричинити подальшу негативну реакцію.

Інституційний розвиток

На відміну від багатьох інших сфер, інституційна реформа була майже завершена на момент вступу Польщі до ЄС. З огляду на логіку інституцій як правил гри, які мають бути запроваджені до початку нового раунду, такий результат був цілком очікуваний. Але все ще залишався простір для інституційного вдосконалення, а мінливі обставини вказували на потребу в інституційному регулюванні.

У 2006 році було сформовано Центральне антикорупційне бюро (Centralne Biuro Antykorupcyjne) – спеціальний орган, який зосереджує зусилля на боротьбі з корупцією. У 2008 році було прийнято новий закон Про державну службу, який розширив правила гри, давши змогу громадянам інших країн ЄС працювати в польській державній адміністрації. У 2010 році об'єднані посади Міністра юстиції та Генерального прокурора (Prokurator generalny) були розділені задля забезпечення подальшого контролю за чинною владою. Тепер Генеральний прокурор обирається Президентом серед двох кандидатів, одного з яких пропонує Національна рада судочинства, а іншого – Національна рада прокуратури.

¹⁹ Можна назвати два пов'язані між собою явища: «дрейф» уподобань, або залежність матеріального задоволення від перебігу часу, та «дрейф» референтності, або залежність матеріального задоволення від матеріального статусу інших людей. Див. Каптейн (Kapteyn) (1978).





Деякі важливі результати ніколи не були повністю досягнуті.

Вплив Польщі зростав, а міжнародний статус змінювався – з країни, що має від'ємний міграційний баланс (більше виїжджаючих, ніж прибуваючих), до країни, яка має позитивний міграційний баланс (більше прибуваючих, ніж виїжджаючих). Це вимагало впровадження заходів, що можуть розглядатися як політичні стратегії, але насправді мають ширший, інституційний характер, фактично будучи доповненням до суспільного договору. Зокрема, на ринок праці

були допущені нові гравці, особливо з країн Східного партнерства, включно з Україною. Після повномасштабного вторгнення росії в Україну ця політика була розширена завдяки включенню громадян України до польської системи освіти та охорони здоров'я.

У 2014 році колишній прем'єр-міністр Польщі став президентом Європейської ради, що символічно увінчало шлях Польщі до Європи. На жаль, важливих результатів так і не було досягнуто в повному обсязі. Робота судової влади відбувається із затримками,²⁰ а кримінальні суди зловживають механізмом тимчасового затримання (*areszt tymczasowy*).²¹ Конкурси на зайняття посад державної служби мають фіктивний характер. Ставлення до іноземців у Польщі є посереднім, а держава не має реальної стратегії регулювання процесу імміграції – потужного чинника, спроможного вплинути або навіть надовго змінити дотеперішні соціальні правила гри. Про те, що може передбачати така стратегія, можна дізнатися зі спеціального звіту WiseEuropa Гостинна Польща 2022+.

Наближення контрреволюції

Як уже згадувалося, загальна актуальність реформ згодом зменшувалася, але ситуація змінилася у 2015 році. Відтоді інституції знову опинилися в центрі уваги, хоча цього разу радше в негативному, ніж у позитивному сенсі. Забезпечивши собі владу на президентських і парламентських виборах, одна політична фракція швидко почала підривати чинні

механізми. Заперечуючи національні та індивідуальні досягнення після трансформації або зображуючи їх як результати фальсифікацій, реакціонери спекулювали на соціальному невдоволенні, щоб утримати народну підтримку. Впроваджуючи правомірні та неправомірні заходи, а також такі, що суперечили нормам, вони завдали серйозної шкоди все ще несформованій політичній культурі держави. Їхні зусилля порушували Конституцію, законодавство ЄС, рішення національних та європейських судів, а також містили елементи захоплення державної влади.

У 2015 році почалася інституційна контрреволюція, а польські інституції зазнавали деградації.

По-перше, парламент незаконно сформував склад Конституційного Суду, призначивши кількох нових суддів замість попередньо обраних, але яких Президент відмовився привести до присяги – урочистого, але обов'язкового елементу процедури. Спроба відновити конституційний лад була здійснена самим

20 Петрика (Pietryka) (2015).

21 Клепчинський (Klepczyński) та ін. (2019); Кладочний (Kładoczny) (2023).





Конституційним Трибуналом, але була жорстко придушена, коли Прем'єр-міністр просто відмовилася опублікувати рішення в офіційному віснику (*Dziennik Ustaw*), затримуючи його оприлюднення. Варто підкреслити, що ані відмова Прем'єр-міністра, ані відмова Президента не відповідали логіці чинного законодавства, що виявилось абсолютною несподіванкою для інших соціальних суб'єктів. Після цього відбулися нові порушення, зокрема незаконне обрання нового Голови Трибуналу. Унаслідок цей ключовий орган судової влади фактично припинив свою роботу, перетворившись на фасад уряду і втрачаючи контроль над парламентом.²² Європейський суд з прав людини – судовий орган Ради Європи – постановив, що внаслідок незаконних змін Трибунал втрачає свої повноваження, але польська влада просто проігнорувала цей вердикт.

На цьому спроби підпорядкувати судову владу не закінчилися. У 2017-2018 роках парламент змінив кадрову систему Верховного Суду та сформував у ньому нову дисциплінарну палату, хоча обидві зміни суперечать Конституції.²³ У 2018 році парламент затвердив склад Національної ради судочинства в кількості 19 членів, тоді як закон дозволяв призначити 4 з 25 членів. Щодо судів загальної юрисдикції, то у 2017 році Міністр юстиції домогся права призначити керівників цих судів і швидко почав його реалізовувати.²⁴

Зміни в судовій владі розкололи інституційну реальність на дві частини: юридичну, яку обстоювала частина юристів та інших суб'єктів, а також фактичну, яка керувалася політичною волею і живилася професійною та соціальною байдужістю. Ця подвійність спричинила проблеми для пересічних громадян, які більше не могли бути впевненими в тому, що їхні судові справи будуть належним чином розглянуті.²⁵

В інших аспектах інституційної реальності влада також отримала більше повноважень, а система стримувань і противаг була ослаблена або взагалі скасована. Міністр юстиції знову отримав повноваження Генерального прокурора, і вони були суттєво розширені завдяки запровадженню механізму безпосереднього контролю судових проваджень. Польща також відмовилася приєднатися до новосформованої у 2017 році Прокуратури Європейського Союзу.²⁶ Правоохоронні органи, які раніше славилися боротьбою з організованою злочинністю, повернулися до виконання політичних функцій.

Нова хвиля централізації спричинила придушення органів місцевого самоврядування – їхнє фінансування та діяльність були частково урізані, а почасти мали бути затверджені згори. Деякі основні повноваження органів місцевого самоврядування були передані новосформованим державним органам, як-от управління з контролю за водопостачанням та водовідведенням «Польські води» (*Wody Polskie*). Кількість законопроєктів, щодо яких центральна влада не проводила консультацій з органами місцевого самоврядування, збільшилася вчетверо у 2014-2021 роках.²⁷

22 Детальніше про деградацію Конституційного Трибуналу див., наприклад: Вольний та Шулека (Wolny & Szuleka) (2021).

23 Детальніше про деградацію Верховного Суду див., наприклад: Каліш (Kalisz) та ін. (2021).

24 Грабовська-Мороз Б., Шулека М. (Grabowska-Moroz B. & Szuleka M.) (2018). Детальніше про деградацію судів загальної юрисдикції див., наприклад: Каліш та Шулека (Kalisz & Szuleka) (2023), Шулека (Szuleka) та ін. (2019).

25 Детальніше про соціальні наслідки деградації верховенства права див., наприклад: Шулека (Szuleka) та ін. (2023a).

26 Детальніше про деградацію Генеральної прокуратури в Польщі див., наприклад: Вольний (Wolny) та ін. (2022).

27 Абзац за матеріалами: Ляцковська (Lackowska) та ін. (2023).

28 Берек (Berek) та ін. (2023).





Зміни вплинули на значно більше сфер, як-от парламент (невиправдане прискорення законодавчого процесу та обмежена участь зацікавлених сторін та експертів),²⁸ освіту (посилення міністерського контролю),²⁹ державні ЗМІ³⁰ тощо. Не було жодної сфери суспільного життя, яку б не зачепила інституційна деградація. Вона була помічена міжнародними спостерігачами, що завдало шкоди престижу Польщі. Зокрема, Венеційська комісія – дорадчий орган Ради Європи – заявила, що зміни порушують незалежність судочинства та принципи поділу влади. Окрім того, Європейська комісія ініціювала провадження проти Польщі (*postępowanie w sprawie naruszenia przepisów wspólnotowych*), що є першим випадком застосування цього механізму захисту верховенства права в ЄС.³¹ Комісія також тимчасово зупинила виплати з фондів NextGenerationEU за умови скасування незаконних змін.

Після багатьох років ефективної інституційної діяльності, яку багато хто вважав прикладом успішності ЄС, Польща із запізненням довела правоту тих, хто спочатку скептично ставився до розширення Європейського Союзу. У 2004 році, коли Польща та дев'ять інших країн вступали до ЄС, ці скептики сумнівалися, що нові країни повністю готові виконувати взяті на себе зобов'язання. На жаль, польський досвід показує, що ефективні інституції можна швидко сформувати, але так само швидко їх можна і зруйнувати.³²

Польща, чия неспокійна історія сформувала складні стосунки з нормами та правилами, надалі здобуває досвід на своєму шляху.³³

2. Висновки для України

*Реформа інституційна -
це пріоритет, але вона
також дуже складна.*

Перший і головний висновок для України – інституції мають значення.³⁴ Якщо говорити про Польщу, то інституційна реформа перетворила країну-парію на серйозного європейського гравця менш ніж за одне покоління. Важливість інституцій має досить особливий характер. Замість того, щоб ставити перед собою конкретні цілі, вони надають соціальним суб'єктам засоби для їх досягнення. З усіх сфер законодавства інституції мають горизонтальний характер у повному розумінні – вони пронизують усі сфери політики і визначають граничні умови для будь-яких політичних рішень. Тому

жодна соціальна проблема не може бути успішно розв'язана доти, доки не будуть сформовані відповідні інституції. Саме тому принципи інституційної реформи ніколи не повинні бути порушені на користь конкретних політичних цілей, незалежно від їхньої пріоритетності.

29 Лацковська (Lackowska) та ін. (2023).

30 Ананіч (Ananicz) (2021).

31 Європейська Комісія (2021a).

32 Детальніше про важливість неформальних інститутів (як-от пов'язаних із соціальними нормами) для функціонування формальних інститутів (як-от пов'язаних із правовими нормами) у Польщі див., наприклад: Гловацький (Głowacki) та ін. (2021), Козенков (Kozenkow) (2014), Williamson (1992).

33 Детальніше про деградацію верховенства права в Польщі див., наприклад, щорічні звіти Європейської комісії (2020-2023) Rule of Law Reports, включно з розділом, підготовленим польськими громадськими організаціями до останнього видання (Citizens Network Watchdog Poland et al., 2023), а також Садурський (Sadurski) (2019).

34 Див. Норт (North) (1994).





Хоча інституційна реформа охоплює багато важливих елементів, мабуть, варто окремо згадати судову владу. Вона уникає електоральних коливань і стабілізує загальну інституційну систему, будучи сформованою з професійних державних службовців. Незалежна від законодавчої та виконавчої влади, вона працює над тим, щоб контролювати і збалансовувати обидві ці гілки. Нещодавні події в Польщі та інших країнах показують, що саме із цих причин судова влада є головною ціллю прагнучих до влади автократів, а отже, заслуговує на особливу увагу.

По-друге, інституційна реформа є досить складним процесом. Багато країн, не в останню чергу Україна та Польща, подолали це випробування, покладаючи чимало зусиль. Початкова ситуація в Україні з огляду на економічні, демографічні та географічні чинники значною мірою була схожа на ситуацію в Польщі. Відмінність полягала в інституційній пам'яті, яку успадкували обидві країни. Це явище, так звана інституційна прихильність, є різновидом залежності від пройденого шляху. В Україні, позбавленій власної державності до кінця 20-го століття, спадщина радянських та царських інституцій, ймовірно, вплинула на реформування. Загалом, вплив неформальних інститутів, наприклад, комплексу негативних соціальних норм, так званого *Homo sovieticus*, часто називали перешкодою для пострадянських реформаторів.

Польщі, навпаки, пощастило скористатися досвідом двох попередніх державних утворень. Хоча одна з них функціонувала ще в далекому минулому, а інша тривала недовго, часу було вдосталь, щоб допомогти країні повернутися на правильний інституційний шлях, включно з парламентаризмом, судовою владою та ринком.³⁵ Навіть пізній комуністичний період завершився впровадженням низки важливих реформ, зокрема в судовій системі. Але інституційна історія Польщі була вкрай недосконалою, і реформи, хоча й були спочатку успішними, у довгостроковій перспективі виявилися далеко не ідеальними.

По-третє, інституції покладаються на громадянську свідомість і залежать від суспільних настроїв. Формальні або правові інституції залежать від своїх неформальних, соціальних основ. Раніше можна було спостерігати, як нова рівність можливостей водночас процвітала й поглиблювала економічну нерівність. Це різко контрастує із соціалістичною епохою, яка прагнула зробити всіх однаково заможними, а вийшло так, що всі стали однаково бідними. У сучасній Україні інакша ситуація. Поточна нерівність усе ще значною мірою є наслідком початкових спроб трансформації, які спричинили появу нового класу олігархів на шкоду широким верствам населення. Однак, вирівнювання умов гри може бути сприйняте з ентузіазмом, а не з розчаруванням, хоча певна частка розчарування цілком ймовірна.

Але важливість соціального чинника наштовхує на ще два висновки. Якщо говорити про позитивний бік справи, то, по-четверте, польський приклад показує, що важкі матеріальні умови не є перешкодою для інституційного прогресу за умови широкої суспільної підтримки реформ і виявлення сильної політичної волі довести їх до кінця. Не можна порівнювати країну, вражену війною, з країною, яка не постраждала від неї, але зруйнована економіка Польщі зразка 1989 року є прийнятним прикладом для порівняння. Зрештою, матеріальні труднощі були однією з ключових причин – можливо, найголовнішою – падіння комуністичного режиму в Польщі (а невдовзі й у решті країн Радянського блоку).

35 Детальніше на цю тему див., наприклад: Hartwell (2016).





Натомість головний рушій польської трансформації мав доволі емоційний характер. Поляки відчували, що їх вирвали зі спільноти, до якої вони колись належали, тобто спільноти, яка керувалася індивідуальною свободою та рівністю перед законом. Це перекликається з настроями, які демонструють українці, особливо з 2013 року. Усвідомлення того, що поставлено на карту, залишатиметься вагомим мотиватором, навіть якщо доведеться плисти проти течії.

Якщо говорити про негативний бік справи, то, по-п'яте, ефективні інституції не даються раз і назавжди. Як соціальні конструкції, вони є крихкими і вразливими до політичного втручання. Руйнування верховенства права завдало чимало шкоди моральному духу Польщі всередині країни та її репутації назовні, особливо в Європейському Союзі. Це може прозвучати дивно, але можливо, що фракція, яка обрала цей шлях, була не політичним аутсайдером, а авторитетною партією з великим досвідом перебування в парламенті.

З огляду на вищезазначені причини, по-шосте, можновладці та суб'єкти громадянського суспільства повинні приділяти значну частину свого напруженого порядку денного спілкуванню з громадянами. Таке спілкування не повинно бути одностороннім і має забезпечувати широкі можливості для залучення зацікавлених сторін та висловлення ними своїх поглядів. Йдеться про регулярну та відкриту дискусію щодо витрат та переваг відповідних інституційних механізмів, які вже є предметом розгляду або все ще чекають на свій час. Вона має ґрунтуватися на фактах, але не нехтувати настроями, а також надавати можливість для оскарження і перегляду чинних домовленостей.

Насамкінець, треба усвідомлювати взаємозалежність економічних та політичних вимірів. Проводити товсту лінію між економічними інтересами, з одного боку, і неекономічними інтересами, з іншого, здається ледь не модним, але інституційна перспектива викриває відносність такого поділу. Політичні міркування можуть визначати соціальні цілі, зокрема різні бачення загального блага, але саме економічний аналіз окреслює засоби та компроміси, які їх зумовлюють. І навпаки, жодна економічна система не може бути життєздатною в демократичній державі, якщо їй бракує соціального схвалення.

Зусилля України вже призвели до помітних зрушень у багатьох сферах. У довгостроковій перспективі важливішим завданням буде консолідація реформ, особливо гармонізація формальних інститутів (правові норми) з неформальними (соціальні норми). Інституційна реформа відрізняється від інших видів реформ ще й тим, що це процес, до якого докладає зусиль усе суспільство, а не лише можновладці. Але саме вони повинні формувати підґрунтя для цих зусиль.

Протягом століть хоробре населення України терпіло гноблення та злидні. Сьогодні українці готові змінити правила гри. Вони повинні лише пам'ятати, що після короткого спринту

до омріяного членства в ЄС на них чекає ще дуже багато роботи. На своєму шляху розвитку, так само, як колись для Польщі, буде чимало перешкод. Інституції, як відомо, дуже примхливі, і для того, щоб їх змінити назавжди, може знадобитися кілька поколінь. Здійснюючи справедливий тиск на ЄС щодо вдосконалення правил гри, Україна ніколи не повинна забувати про відточування власних правил. Адже майбутнє України – це майбутнє Європи.

Сьогодні українці готові змінити правила гри.





Список використаних джерел

- Acemoğlu D., Johnson S., & Robinson J. (2005). *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*. In Aghion P. & Durlauf S. (eds.), *Handbook of Economic Growth*.
<https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/institutions-as-the-fundamental-cause-of-long-run-.pdf>.
- Ananicz S. *Upolitycznienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji: Nowy front w konflikcie Polski z Unią Europejską o praworządność?* Stefan Batory Foundation.
<https://www.batory.org.pl/publikacja/polski-bezlad-legislacyjny-raport-obywatelskiego-forum-legislacji-z-prac-ix-kadencji-sejmu/>.
- Balcerowicz L. (1997). *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Barańska Małuszek O. (2022). Dwa czy trzy szczeble polskiego sądownictwa? *In Gremio*, 161.
<https://ingremio.org/2022/in-gremio-161/dwa-czy-trzy-szczeble-polskiego-sadownictwa/>.
- Berek M., Frączak P., Izdebski K., Kopińska G. & Wołejko P. *Polski Bezład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu*. Stefan Batory Foundation.
<https://www.batory.org.pl/publikacja/polski-bezlad-legislacyjny-raport-obywatelskiego-forum-legislacji-z-prac-ix-kadencji-sejmu/>.
- Bielecki J. (1992). Problems of the Polish Transformation. *Communist Economies and Economic Transformation*, 4(3). C.321–332.
- Bukowski L. & Duszczyk M. (2022). *Hospitable Poland 2022+. How to Wisely Support Poland and Poles in Helping People Fleeing the War in Ukraine?* WiseEuropa.
<https://wise-europa.eu/en/2022/08/23/hospitable-poland-2022/>.
- Citizens Network Watchdog Poland, Civil Development Forum, Free Courts Foundation, Institute of Public Affairs, Helsinki Foundation for Human Rights, Polish Federation of Non- Governmental Organisations, Batory Foundation (2023). *2023 Rule of Law Report. Targeted Stakeholder Consultation*.
https://hfhr.pl/upload/2023/02/report_2023_rule_of_law.pdf.
- Coase R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 16(4). C.386–405.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>.
- Constitution of the Republic of Poland* (1997).
<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
- European Commission (2021a). *Rule of Law: Commission Launches Infringement Procedure against Poland for Violations of EU Law by its Constitutional Tribunal*.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7070.
- European Commission (2020–2023). *Rule of Law Report [2020–2023]*.
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en#rule-of-law-report.





Fischer S. & Gelb A. (1991). The Process of Socialist Economic Transformation. *Journal of Economic Perspectives*. 5(4). C.91–105.

Głowacki K., Hartwell C., Karunska K., Kurczewski J., Botsch E., Göhring T., Priesmeyer-Tkocz W. (2021). The Rule of Law and its Social Reception as Determinants of Economic Development A Comparative Analysis of Poland and Germany. *Law and Development Review* 14(2). C.359–400.
https://www.eab-berlin.eu/system/files/2021-09/LDR%20Vol.%2014%2C%20No.%202%20%282021%2C%20special%20issue%29_p%20359-400.pdf.

Główny Urząd Statystyczny (2014). *Polska 1989–2014*.
https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/13/1/13/oz_polska_1989-2014.pdf.

Grabowska Moroz B. & Szuleka M. (2018). *It Starts with the Personnel. Replacement of Common Court Presidents and Vice Presidents from August 2017 to February 2018*. Helsinki Foundation for Human Rights.
<https://hfhr.pl/en/publications-7798/it-starts-with-the-personnel-replacement-of-common-court-presidents-and-vice-presidents>.

Hartwell C. (2016). *Two Roads Diverge. The Transition Experience of Poland and Ukraine*. Cambridge University Press.

Kalisz M. & Szuleka M. (2023). *Disciplinary Proceedings Against Judges of Common Courts in Poland. 2022 Monitoring Report*. Helsinki Foundation for Human Rights.
<https://hfhr.pl/en/publications-7798/report-disciplinary-proceedings-against-judges-of-common-courts-in-poland->.

Kalisz M., Szuleka M. & Wolny M. (2021). *Sąd nad sądem. Zmiany wokół Sądu Najwyższego w latach 2017–2021*. Helsinki Foundation for Human Rights.
<https://hfhr.pl/publikacje/sad-nad-sadem-zmiany-wokol-sadu-najwyzszego-w-latach-2017-2021>.

Klepczyński A., Kładoczny P. & Wiśniewska K. (2019). *The Trials of Pre Trial Detention. A Review of the Existing Practice of Application of Pre-Trial Detention in Poland*. Helsinki Foundation for Human Rights.
<https://hfhr.pl/en/publications-7798/the-trials-of-pre-trial-detention>.

Kładoczny P. (ed.) (2023). *O standardzie, który się nie przyjął (w Polsce). Praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w świetle przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Helsinki Foundation for Human Rights.
<https://hfhr.pl/publikacje/raport-praktyka-stosowania-tymczasowego-aresztowania-2023>.

Kozenkov J. (2014). Values, Norms, and Beliefs: The Case of Poland. In Benczés I. (ed.). *Deficit and Debt in Transition. The Political Economy of Public Finances in Central and Eastern Europe*. C.133–330. Corvinus University Press.

Królak S. (2012). *Zmiany modelu ustrojowego sądów powszechnych w latach 1989–1990*.
http://www.korporacje.com/wordpress/blog/2012/07/15/zmiany-modelu-ustrojowego-sadow-powszechnych-w-latach-1989-1990/#_ftnref18.



Kwiatkowska-Moskalewicz K. (2021). *Polska–Ukraina: Przeciwnie wektory opowieści*. Batory Foundation.
<https://www.batory.org.pl/publikacja/polska-ukraina-przeciwnie-wektory-opowiesci/>.

Lackowska M., Matczak R., Swianiewicz P., Sześciło D., Wojnar K. (2023). *Indeks Samorządności 2023*. Batory Foundation.
<https://www.batory.org.pl/publikacja/indeks-samorzadnosci-1/>.

Najwyższa Izba Kontroli (2008). *Kontrola Państwowa*, 319(2).
<https://www.nik.gov.pl/plik/id,1733.pdf>.

North D. (1991). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

North D. (1994). *Institutions Matter*.
<https://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpeh/9411004.html>.

Pietryka A. (2015). *Przewlekłość jako problem strukturalny w Polsce. Analiza wyroku Rutkowski i Inni przeciwko Polsce*. Helsinki Foundation for Human Rights.
<https://hfhr.pl/publikacje/przewleklosc-jako-problem-strukturalny-w-polsce>.

Sachs J. & Lipton D. (1990). Poland's Economic Reform. *Foreign Affairs*, 69(3). C.47–66.

Sadurski W. (2019). *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford University Press.

Szuleka M., Kalisz M. & Bluett, Kristie. (2023a). *Poland: Business, Judicial Independence, and the Rule of Law*. Helsinki Foundation for Human Rights.
<https://hfhr.pl/en/publications-7798/business-judicial-independence-and-the-rule-of-law>.

Szuleka M., Szwed M. & Wolny M. (2023b). *Powołania sędziów w latach 2018–2023 na wniosek tzw. „nowej” Krajowej Rady Sądownictwa. Analiza statystyczna*. Helsinki Foundation for Human Rights.
<https://hfhr.pl/publikacje/nowa-krs-krajobraz-po-reformie>.

Szuleka M., Wolny M. & Kalisz (2019). *The Time of Trial. How Do Changes in Justice System Affect Polish Judges?* Helsinki Foundation for Human Rights.
<https://hfhr.pl/en/publications-7798/the-time-of-trial-how-do-changes-in-the-justice-system-affect-polish-judges->.

Tridico P. (2006). Institutional Change and Economic Performance in Transition Economics: The Case of Poland. *European Journal of Comparative Economics*, 3(2). C.197–238.
<http://ejce.liuc.it/18242979200602/182429792006030203.pdf>.

United Nations Development Programme (2023). *All Composite Indices and Components Time Series (1990–2021)*.
<https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>.

Wasielewski S. (2018). Przemoc zorganizowana w Polsce po 1989 r. – Pruszków i Wołomin. *Świat Idei i Polityki*, 17. C.310–330.
https://www.ukw.edu.pl/download/53673/Szymon_Wasielewski.pdf.





Williamson O. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology* 87(3). C.548–577.

Williamson O. (1992). Some Issues in the Transformation of Ownership Institutions in Poland: Comment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 148(1). C.69-71.

Wolny M. & Szuleka M. (2021). *A Tool of the Government. The Functioning of the Polish Constitutional Court in 2016–2021*. Helsinki Foundation for Human Rights.

https://hfhr.pl/upload/2022/01/a-tool-of-the-government_-the-functioning-of-the-polish-constitutional-court-in-2016-2021.pdf.

Wolny M., Kalisz M. & Szuleka M. (2022). *Stan oskarżenia. Prokuratura w latach 2016–2022*. Helsinki Foundation for Human Rights.

<https://hfhr.pl/publikacje/stan-oskarzenia-prokuratura-w-latach-2016-2022>.

World Bank (2023). *World Bank Open Data*.

<https://data.worldbank.org/>.



Зміст

Короткий огляд	28
1. Вступ	30
2. Європейська політика та місцеве самоврядування	30
2.1. Принцип субсидіарності - основа політичної системи ЄС	30
2.2. Європейська хартія місцевого самоврядування	31
3. Польська реформа місцевого самоврядування та його сучасна структура	31
3.1. Польська реформа місцевого самоврядування	31
3.2. Сучасна структура самоврядування в Польщі - основні завдання самоврядування на рівні гмін, повітів та воєводств	34
Гмінне самоврядування (міста, місько-сільські та сільські гміни)	34
Повітове самоврядування	35
Міста на правах повіту	36
Воєводське самоврядування	37
Агломерація	38
3.3. Спільна комісія уряду та місцевого самоврядування	38
3.4. Дискусія щодо структури самоврядування в Польщі	39
Головні переваги	39
Головні недоліки	40
4. Рекомендації для України	43
Список використаних джерел	49



РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Реалізація публічних завдань у Польщі та досвід місцевого самоврядування, пов'язані зі вступом Польщі до ЄС

Patryk Wild





Короткий огляд

- У цьому звіті описується роль органів місцевого самоврядування в Європейському Союзі, принцип субсидіарності як фундаментальний конституційний принцип ЄС, а також основні положення, які беруть свій початок із Європейської хартії місцевого самоврядування.
- Ду другої частині описується досвід Польщі у формуванні органів самоврядування в контексті членства в ЄС, сучасна структура системи самоврядування та її еволюція. У 1990 році відновилася діяльність гмінного самоврядування, а на другому етапі реформи в 1998 році було сформовано другий рівень місцевого самоврядування - повітовий, а також регіональне самоврядування, тобто самоврядні воєводства.

Також розглядаються різні рівні польського самоврядування (гміни, повіти та воєводства) та їхні завдання, зокрема, розподіл виділених Європейським Союзом коштів, а також фінансування, розмір адміністративно-територіальних одиниць, способи обрання органів місцевого самоврядування тощо.

Далі обговорюються основні переваги та недоліки польської системи місцевого самоврядування. До переваг, безумовно, належать суспільна довіра до органів місцевого самоврядування (особливо на рівні гмін) та інституційна розвинутість.

Основними недоліками - які часто критикуються - є неналежне функціонування органів повітового самоврядування, помилки (внаслідок політичних компромісів) щодо масштабів деяких воєводств та функціонування окремих сільських гмін та повітів. Також порушувалися питання браку мінімальних стандартів щодо виконання деяких публічних завдань та недостатнього фінансування органів місцевого самоврядування в контексті розподілу державних доходів.





- У третій частині представлені рекомендації для України щодо реформування місцевого та регіонального самоврядування, які ґрунтуються на досвіді Польщі. До уваги береться аспект майбутнього членства України в ЄС та політики Спільноти.

Рекомендації стосуються формування належної структури місцевого самоврядування і, зокрема, запровадження дворівневого поділу самоврядування на місцеве та регіональне (гміни та воєводства), розроблення системи завдань для різних рівнів управління, встановлення обов'язкових стандартів виконання публічних завдань, забезпечення необхідного рівня автономії та відповідного фінансування органів місцевого самоврядування, запровадження демократичних виборів представників виконавчих органів влади та налагодження механізмів співпраці між органами місцевого самоврядування.

Також порушувалося питання терміновості запровадження змін, щоб реформовані органи місцевого самоврядування встигли підготуватися до виконання нових завдань, включно з тими, що пов'язані зі вступом України до ЄС.



1. Вступ

У цьому розділі аналізується роль органів місцевого самоврядування в ЄС, польський досвід формування місцевого самоврядування в контексті членства в Європейському Союзі, а також визначено сильні та слабкі сторони цих органів. У третій частині наводяться рекомендації для України щодо реформування місцевого самоврядування та майбутнього членства в ЄС, що ґрунтуються на польському досвіді.

2. Європейська політика та місцеве самоврядування

Місцеве самоврядування має дуже важливе значення в політичній системі Європейського Союзу та більшості його держав-членів. Із часу реформування структурних фондів ЄС у 1980-х роках **одним із головних принципів планування та реалізації програм розвитку, що фінансуються Спільнотою, стало партнерство та участь територіальних громад.**

Зокрема, регіональне самоврядування займає важливе місце в європейській політиці, оскільки є інституцією, яка володіє значною часткою коштів від ЄС.

Участь місцевих та регіональних органів самоврядування в розробленні нормативно-правових актів ЄС гарантується Комітетом регіонів - консультативним органом Європейського Союзу. Комітет регіонів складається з обраних на місцевому та регіональному рівнях представників усіх 27 держав-членів. Європейська Комісія та Європейський Парламент зобов'язані враховувати позицію Комітету регіонів щодо всіх законопроектів, які стосуються функціонування місцевих та регіональних органів самоврядування та питань, що входять до сфери їхньої діяльності. У разі порушення своїх зобов'язань, Комітет має право оскаржити ці законопроекти в Суді Європейського Союзу.

У Польщі подібну до Комітету регіонів функцію на державному рівні виконує Спільна комісія уряду та місцевого самоврядування.

2.1. Принцип субсидіарності - основа політичної системи ЄС

Відповідно до принципу субсидіарності, кожен рівень влади повинен виконувати лише ті завдання, з якими не може впоратися нижчий рівень влади або громадяни, сім'ї, їхні організації або суб'єкти вільного ринку.

Це означає, що конструювання державної політичної системи має бути спрямоване на розв'язання проблем і надання максимальної кількості публічних послуг на місцевому рівні, далі - на регіональному, а вже в останню чергу - на державному або на рівні громади.

Якщо йдеться про публічні послуги, то лише ті завдання, які не можуть бути організаційно реалізовані на найнижчому рівні, мають бути покладені на вищі рівні управління.





Європейський Союз застосовує принцип субсидіарності не лише тому, що він поширюється на держави-члени ЄС (або, загалом, на держави з демократичним режимом), але і для того, щоб діяльність Спільноти обмежувалася лише тими справами, які не можуть бути ефективно реалізовані на рівні держав-членів ЄС.

2.2. Європейська хартія місцевого самоврядування

Хартія була прийнята в 1985 році як еталон цінностей, що формують сутність самоврядування в Європі, і набула чинності в 1988 році. Відтоді 46 держав-членів Ради Європи повністю або частково ратифікували цю хартію.

Найважливішими положеннями хартії є:

- принцип субсидіарності в державному управлінні;
- демократичне обрання громадянами керівних та виконавчих органів самоврядування;
- надання органу самоврядування низки повноважень та фінансування, що відповідають визначеним цілям;
- автономія органів самоврядування у виконанні своїх завдань;
- закріплення прав органів самоврядування в конституції або відповідних законах;
- обмеження контролю щодо законності та доцільності діяльності органів самоврядування (другий критерій стосується виконання делегованих повноважень)

Хоча принципи Європейської хартії місцевого самоврядування запроваджені в правову систему ЄС, лише меншість країн Європи ратифікували хартію в повному обсязі. Польща також належить до цих країн. Польські органи самоврядування на рівні гмін мають дещо більше повноважень, ніж відповідні органи в переважній більшості інших європейських країн. Крім того, польська система самоврядування близька до прийняття рішень, які визнані взірцевими в Європі. Безсумнівний успіх польських органів самоврядування також варто розглядати власне в цьому контексті.

3. Польська реформа місцевого самоврядування та його сучасна структура

3.1. Польська реформа місцевого самоврядування

Гмінне самоврядування в Польщі відновило свою діяльність у 1990 році після 40 років від його ліквідації комуністичною владою. Відновлення самоврядування було ініціативою демократичної опозиційної еліти, яка прийшла до влади в середині вересня 1989 року. Воно відбулося майже миттєво, оскільки Закон про гмінне самоврядування був прийнятий 8 березня 1990 року, лише через кілька місяців після формування першого некомуністичного уряду Польщі після 1945 року.





Попри величезний розмах реформи (яка передбачала внесення змін до 94 чинних на той час законів), вона була підготовлена в дуже короткі терміни, у процесі роботи невеликого колективу авторів, скориставшись так званім конституційним моментом (тобто своєрідним «вікном змін»), що з'явився внаслідок падіння комуністичного режиму.

Реформа місцевого самоврядування була першою з фундаментальних політичних реформ після повалення комуністичного режиму, а вибори до органів місцевого самоврядування

27 травня 1990 року стали першими повноцінно вільними виборами, проведеними в Польщі після 1945 року. Новостворені гміни набули свою правосуб'єктність, правовий захист інтересів, незалежність, а також власне майно і джерела доходу. За словами одного з головних авторів цієї реформи, тодішнього польського сенатора, професора Єжи Регульського, реформа зруйнувала п'ять монополій авторитарної держави: «Вільні вибори (до органів місцевого самоврядування) зруйнували політичну монополію. Надання автономії гмінам і скасування ієрархічного підпорядкування воєводам зруйнувало монополію (центральної) влади. Натомість надання гмінам права на майно зруйнувало монополію власності (до 1990 року вони управляли лише державним майном). Фінансова незалежність гмін, які до цього

*Системні зміни
були абсолютно
фундаментальними
для реформування
держави.*

часу опиралися на державний бюджет, усунула монополію державних фінансів (які раніше розподілялися централізовано). Нарешті, прийняття до органів самоврядування службовців, які до цього часу працювали в державній адміністрації, поклато край цій монополії» (Serwis Samorządowy PAP, *Sila reformy. Samorzqd złamał pięć monopolii autorytarnego państwa*, 2014).

Ці зміни мали системний, абсолютно фундаментальний характер для реформування держави.

Конституція Республіки Польща, прийнята в 1997 році, запровадила в польську правову систему основні принципи, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування. Конституція гарантує органам самоврядування автономію, правосуб'єктність, судовий захист, право власності та інші майнові права, розподіл державних доходів відповідно до поставлених завдань, а також будь-яку зміну в розподілі цих доходів у разі зміни обсягу публічних завдань, що виконуються органами самоврядування. Конституція також надає органам самоврядування право встановлювати власні податки в межах, визначених законами.

У період переговорів про членство Польщі в ЄС та паралельного процесу адаптації польських інституцій до стандартів Спільноти було проведено другий етап реформи місцевого самоврядування. Зокрема, було встановлено додатковий рівень місцевого самоврядування - повітове самоврядування (в даному випадку йдеться про повітові самоврядні об'єднання, які функціонували в Польщі до Другої світової війни, а також повітову адміністрацію часів Речі Посполитої). Цей рівень самоврядування був запроваджений законом від 5 червня 1998 року *Про повітове самоврядування*.





Також було встановлено новий рівень самоврядування, якого на практиці не було до Другої світової війни, а саме воєводське самоврядування. Відповідно до назви, цей рівень самоврядування відповідав адміністративному поділу Речі Посполитої (воєводства як рівень центральної адміністрації також функціонували за часів Другої Польської Республіки та після 1945 року). Цей рівень був запроваджений законом від 5 червня 1998 року Про воєводське самоврядування.

Мета цієї реформи (яку задекларували її автори) полягала в глибокій децентралізації держави. Центральний уряд мав надалі нести відповідальність за економічну політику та державні фінанси, зовнішню політику та оборону, внутрішню безпеку, судочинство, просторове планування (на державному рівні), охорону здоров'я та частково питання освіти й культури.

Реформа місцевого самоврядування була тісно пов'язана з реформою системи охорони здоров'я та освіти.

З реформою місцевого самоврядування тісно пов'язані реформи системи охорони здоров'я та освіти, оскільки медичні та освітні послуги були включені до відповідних сфер надання послуг на рівні гміни, повіту та воєводства.

Суть реформи полягала в створенні сильного регіонального самоврядування в складі 12 воєводств, більшість із яких мали б свій столичний центр, що стимулював би розвиток відповідного регіону (важливим винятком були 3 регіони на сході Польщі, що не мали таких центрів).

Кількість повітів як проміжної ланки між регіональним та гмінним самоврядуванням мала становити 200-250, а кількість міст на правах повіту (які одночасно є гміною і повітом) - не більше 50.

Підґрунтям реформи було те, що повіти мають бути досить великими, щоб досягти фінансової незалежності, яка дасть їм змогу виконувати власні завдання (у сфері освіти, транспорту, інфраструктури та соціального захисту), а також ті, що покладені на них урядом (наприклад, у сфері безпеки).

Однак запровадження реформи, яка була результатом парламентських рішень та політичних компромісів (ухвалених переважно задля захисту інтересів місцевих політичних еліт), значною мірою спотворило її логіку, цілі та внутрішню узгодженість.

Унаслідок політичних домовленостей було створено на третину більше воєводств (16 замість 12) і на 50% більше повітів (і на третину більше міст на правах повіту), ніж планувалося. Тому, сформовані органи самоврядування часто були значно меншими та економічно слабшими, ніж передбачалося на етапі підготовки змін, а також мали більший тягар адміністративних витрат. Особливо ця проблема торкнулася самоврядування на рівні повітів, де частина найменших органів самоврядування від самого початку була неспроможна виконувати всі покладені на них завдання.

У 2002 році було запроваджено принцип прямого обрання громадянами виконавчих органів гмін та міст - вейтів, бурмістрів та президентів (замість попереднього обрання колегіального органу радою відповідної гміни). Кількість депутатів органів самоврядування також була дещо зменшена.





3.2. Сучасна структура самоврядування в Польщі - основні завдання самоврядування на рівні гмін, повітів та воєводств

Відповідно до принципу субсидіарності, органи самоврядування виконують ті публічні завдання, виконанню яких сприяє децентралізація. Завдання органів самоврядування гмін і повітів охоплюють місцевий рівень (освіта, дороги, громадський транспорт, комунальне господарство, соціальне забезпечення і, частково, охорона здоров'я), тоді як органи самоврядування воєводств виконують публічні завдання регіонального рівня (переважно у сфері транспорту, інфраструктури, а також охорони здоров'я).

Відповідно до польського законодавства, усі державні установи діють згідно з принципом законності, який обмежує їхні повноваження виключно тією діяльністю, яка дозволена відповідними нормативно-правовими актами. Така ситуація діаметрально відрізняється від становища громадян, які мають право на будь-яку діяльність, не заборонену законом. У такий спосіб забезпечується захист, наприклад, від інституцій самоврядування, які ведуть господарську діяльність поза межами комунальної сфери, конкуруючи з ринковою діяльністю громадян та компаній (і, можливо, користуючись за такої умови своїм привілейованим становищем).

Однак законодавство Польщі допускає ситуацію, коли органи гмінного самоврядування можуть вести господарську діяльність через створені ними підприємства, якщо на території відповідної гміни/міста є локальні потреби, які не можуть бути задоволені економічним сектором, або спостерігаються значні соціальні проблеми, як-от високий рівень безробіття. Цей виняток стосується лише гмінного самоврядування, що є основним рівнем влади, але також діє на місцевому рівні.

Загалом польські органи самоврядування у 2022 році витратили майже 354 млрд злотих, з яких майже 65 млрд - це витрати на майно. Для порівняння, за той самий період було витрачено 517 млрд злотих із державного бюджету, взявши до уваги те, що 125 млрд злотих - це видатки на субсидії та дотації органам самоврядування. З огляду на ці трансфери (з державного бюджету до органів самоврядування), треба зазначити, що вартість виконуваних сектором самоврядування завдань можна порівняти з вартістю завдань, які виконує центральна адміністрація.

Додатково, деякі публічні завдання, що виконуються органами самоврядування, покладені на комунальні підприємства, які мають власні доходи та видатки, що не враховані в бюджетах органів самоврядування (наприклад, підприємства водопостачання, тепlopостачання, транспортні підприємства тощо). Відповідно, на практиці вартість публічних завдань, які виконує сектор самоврядування, є навіть вищою, ніж свідчать бюджети цих органів.

Розглядаючи міста на правах повіту як особливий різновид гмінного самоврядування, варто зазначити, що 82% видатків сектору самоврядування (а також 76% видатків на майно) здійснюються на рівні гміни, що є ілюстрацією практичного застосування принципу субсидіарності.

Гмінне самоврядування (міста, місько-сільські та сільські гміни)

У Польщі налічується 2477 гмін, зокрема 1498 сільських гмін, 677 місько-сільських гмін, 256 класичних міських гмін і 66 гмін, які є містами на правах повіту (гміни зі спеціальним статусом, які також є повітами, описані нижче).





До сільських гмін входять декілька або кількадесят сільських населених пунктів, які разом утворюють орган самоврядування, до місько-сільських гмін - місто та прилеглі сільські населені пункти (також декілька або кількадесят), а до міських гмін - виключно міста. Гміни забезпечують виконання більшості публічних завдань місцевого рівня, зокрема пов'язаних із:

- просторовим плануванням;
- дошкільною та початковою освітою;
- дорогами, громадським транспортом;
- соціальним захистом;
- комунальним господарством (водопостачання та водовідведення, збір сміття, опалення тощо);
- адміністративними справами (наприклад, видавання посвідчень особи);
- просуванням гмін.

Площа середньостатистичної сільської гміни становить 125 км², а населення - 7,1 тис. осіб.

Площа середньостатистичної місько-сільської гміни становить 167 км², а населення - 14 200 осіб.

Площа середньостатистичної міської гміни становить 47 км², а населення - 61 200 осіб.

З огляду на чисельність населення та площу території, гміни являють собою найбільш диверсифікований рівень самоврядування в Польщі. Найбільша гміна, яка не є містом на правах повіту (Піла), має населення 70,6 тис. осіб, натомість найменша (Криниця-Морська) - 1,3 тис. осіб. Найбільша гміна Польщі є Піш, площа якої становить 633,7 км², а найменша - Гурово-Ілавецьке, площа якої становить 0,33 км².

Доходи гмін охоплюють місцеві податки (податки на майно, сільськогосподарські податки, а також податки на транспортні засоби), частки від податків на доходи фізичних та юридичних осіб, а також дотації, субсидії та доходи від продажу майна й наданих послуг.

У 2022 році польські гміни витратили 175,5 млрд злотих, з яких 32 млрд злотих (18%) - це видатки на майно. Видатки гмінного самоврядування (за винятком міст на правах повіту) становили, відповідно, 50% видатків усього сектору місцевого самоврядування загалом та 49% його майнових видатків.

Керівним органом гмінного самоврядування є рада гміни, яка обирається на загальних виборах, а виконавчим органом - вїйт (бурмістр або президент - у містах), який обирається на загальних і прямих виборах.

Повітове самоврядування

У Польщі налічується 314 сільських повітів, до яких входять від декількох до кількадесяти гмін (а також 66 міст на правах повіту). Площа середньостатистичного сільського повіту становить 972 км², а населення - 82 200 осіб. На його території розташовано приблизно 7-8 гмін (у середньому 7,68). Польські сільські повіти налічують від 20 000 до понад 400 000 осіб і мають площу 158-2976 км².





До завдань повіту входить:

- організація середньої освіти (середні школи),
- управління дорогами,
- налагодження роботи громадського транспорту,
- соціальний захист у контексті управління закладами соціального захисту, сімейна опіка (наприклад, фінансування дитячих будинків сімейного типу),
- медична допомога в контексті роботи певних лікарень,
- послуги на ринку праці, зокрема допомога в працевлаштуванні, а також надання пільг безробітним через повітові центри зайнятості,
- адміністративні справи (видавання водійських посвідчень, дозволів на будівництво, реєстрація транспортних засобів, видавання дозволів на автобусні перевезення на встановлених маршрутах тощо),
- просування повітів.

Доходи повітів становлять частки від прибуткового податку фізичних та юридичних осіб, а також дотації, субвенції та доходи від продажу майна й наданих послуг. У 2022 році повітові органи самоврядування витратили 40 млрд злотих, з яких 7,7 млрд злотих (19%) - це видатки на майно. Ці витрати становили, відповідно, 11% від загальних витрат сектору самоврядування та 12% від майнових витрат.

Влада повітового самоврядування формується на загальних виборах, на яких обираються депутати, які потім формують управління повіту - колегіальний виконавчий орган, очолюваний повітовим старостою.

Міста на правах повіту

У Польщі налічується 66 міст, які мають статус міста на правах повіту. Цей тип самоврядування є окремим варіантом міської гміни, яка на своїй території паралельно виконує функції органу повітового самоврядування.

Однак завдання цих органів самоврядування набагато ширші, ніж сукупні завдання гмінного та повітового самоврядування. Наприклад, з огляду на управління дорогами, усі національні та воєводські дороги в межах такого міста - за винятком швидкісних доріг - контролюються органами самоврядування (це означає покладання на себе обов'язків управління дорогами воєводського, а частково й національного рівня).

Загалом у польських містах такого типу проживає 12,6 млн осіб, що становить приблизно третину населення країни. Середньостатистичне місто на правах повіту має площу 113 км² і населення в середньому 190,7 тис. осіб. Найменшим таким містом є Сопот, населення якого становить 32,5 тис. осіб, а найбільшим - Варшава, де проживає 1,87 млн осіб.

Доходи міст на правах повіту формуються з тих самих елементів, що й у разі гмін (у дещо інших пропорціях, що пов'язано з виконанням ширшого спектру завдань).





Видатки міст на правах повіту склали 115 млрд злотих, з яких видатки на майно - 17,3 млрд злотих (15%), що становить 32% від загальних видатків сектору самоврядування та 27% від майнових витрат.

Керівним органом самоврядування міста на правах повіту є міська рада, яка обирається на загальних виборах, а виконавчим органом - президент міста, який обирається на загальних і прямих виборах.

Воєводське самоврядування

У Польщі налічується 16 органів самоврядування найвищого рівня. Населення воєводства в середньому становить 2,4 млн осіб, а середня площа - 19,5 тис. км². Польські воєводства мають загальну площу 9,4-35,6 тис. км² і населення 0,98-5,43 млн осіб. Розміри та кордони воєводств відповідають номенклатурі територіальних одиниць для цілей статистики NUTS2 (застосовується Євростатом) і, за винятком Мазовецького воєводства (яке поділяється на дві одиниці згідно із цією номенклатурою), кордони воєводств збігаються з європейським статистичним розподілом на ці одиниці.

Завдання воєводського самоврядування

Одним із найважливіших завдань воєводського самоврядування у зв'язку зі вступом до ЄС є запровадження політики регіонального розвитку через розподіл європейських коштів, що виділяються в рамках регіональних пакетів. Задля цього воєводські органи самоврядування спільно з урядом розробляють регіональні цільові програми та узгоджують їх із Європейською Комісією. Найбільша частка європейських коштів - понад 44% - виділяється на ці програми відповідно до поточної бюджетної стратегії ЄС (2021-2027 рр.).

До інших завдань воєводського самоврядування належать:

- утримання та розвиток транспортної інфраструктури (воєводські дороги - тобто головні дороги в регіонах, які не є національними або міжнародними),
- регіональний громадський транспорт (переважно залізничний),
- медичне обслуговування в рамках роботи окремих спеціалізованих лікарень,
- сфера культури в контексті управління закладами культури регіонального значення (операми, філармоніями, театрами тощо),
- здобуття освіти в спеціалізованих школах (як-от спеціалізованих школах для учнів із нетиповими та рідкісними відхиленнями, які потребують спеціалізованої підтримки та догляду, зокрема учнів із повною втратою зору, слуху тощо),
- регіональний ринок праці,
- просування воєводства.





Видатки воєводських органів самоврядування становлять 7% від видатків усього сектору самоврядування. Ця цифра була б замалою для належної реалізації політики регіонального розвитку, але в нинішніх польських умовах цей бюджетний дисбаланс воєводств значною мірою компенсується коштами ЄС на регіональний розвиток, які розподіляються воєводствами.

Воєводські органи самоврядування мають найбільш проінвестиційний та спрямований на розвиток характер серед усіх рівнів самоврядування. Їхні видатки на майно становлять до 12% інвестиційних видатків сектору самоврядування (а також приблизно 33% бюджетів воєводств). Більша частина майнових видатків воєводств - це кошти на розвиток транспортної інфраструктури (переважно дорожньої мережі).

Влада органів воєводського самоврядування обирається на загальних виборах. Насамперед на них обираються депутати сеймику. Далі сеймик (як керівний орган) формує воєводське управління - колегіальний виконавчий орган, очолюваний маршалком воєводства.

Агломерація

Станом на 2017 рік у Польщі законодавчо створено одну агломерацію під назвою Верхньосілезька агломерація.

Це найбільша польська агломерація, до складу якої входить 41 місто і гмін загальною площею 2500 км² та сукупним населенням 2,3 млн осіб. Вона отримала додаткові фінансові надходження від податків на доходи фізичних осіб у розмірі 347 млн злотих (що становить 26% її доходів), а також спирається на відрахування від гмін, що входять до її складу (які становлять 40% доходів агломерації), у розмірі 560 млн злотих.

Витрати агломерації у 2022 році сягнули 1,3 млрд злотих і на 90% були пов'язані з фінансуванням громадського транспорту. Однак її завдання є дещо ширшими й охоплюють, зокрема, просторовий розвиток, просування та координацію соціально-економічного розвитку, особливо в ключових галузях.

У Польщі є щонайменше п'ять інших регіонів, представники яких висловлюють бажання сформувати агломерацію за аналогічним принципом, але ці зусилля поки що не мають успіху в парламенті.

3.3. Спільна комісія уряду та місцевого самоврядування

Для захисту інтересів сектору самоврядування, розв'язування проблем, пов'язаних із його функціонуванням та державною політикою щодо органів і ефективним виконанням покладених на них публічних завдань, у Польщі було створено Спільну комісію уряду та місцевого самоврядування.

До складу комісії входять представники уряду та органів місцевого самоврядування. До представників уряду належать міністр, відповідальний за державне управління та 11 представників, яких Прем'єр-міністр призначає і звільняє з посади за клопотанням цього





міністра. Також до складу комісії входять представники польських організацій місцевого самоврядування, які призначаються цими організаціями. Комісія, зокрема, формує свою позицію щодо законопроектів, які впливають на функціонування сектору самоврядування, його завдання, виділення коштів на їх реалізацію тощо.

3.4. Дискусія щодо структури самоврядування в Польщі

У Польщі переважає думка, що реформа місцевого самоврядування, зокрема її перша частина, що передбачає створення гмінного самоврядування, є однією з найуспішніших державних реформ після падіння комуністичного режиму (Śmiłowicz, 2015). Ця думка цілком збігається із суспільними настроями.

У наступній частині цього опрацювання викладено головні переваги та недоліки нинішньої системи самоврядування в Польщі.

Головні переваги

Ефективність та інституційна розвинутість більшості рівнів самоврядування

Польські органи самоврядування, що відновили свою діяльність у 1990 році, навчилися виконувати свої завдання задовго до вступу до ЄС і здебільшого продемонстрували свою ефективність у виконанні покладених на них публічних завдань, а після вступу Польщі до ЄС стали надійними розпорядниками коштів, виділених Європейським Союзом на цілі розвитку. Надання місцевим громадам можливості самостійно виконувати покладені на них публічні завдання стимулювало зростання громадської активності та бажання займатися публічними справами на місцевому рівні, що, разом із відповідними правовими та фінансовими інструментами, зумовило прогрес більшості польських гмін.

Однак у дискусії про успішне використання коштів ЄС польськими органами самоврядування порушується питання про наслідки витрат цих коштів. Автори опрацювань на цю тему (Gorzela, 2014; Misiąg, Tomalak, 2013) зазначають, що для органів самоврядування менш розвинених країн великий приплив коштів ЄС хоча і сприяв підвищенню якості життя, але не сприяв зростанню економічного розвитку (а подекуди навіть послаблював його). Така ситуація, однак, не є чимось унікальним для Польщі, а відповідає попередньому досвіду інших країн-членів ЄС і стосується політики згуртування ЄС загалом (Ederveen, de Groot, Nahuis, 2006).

Регіональні органи самоврядування, сформовані в 1998 році, мали дві повні каденції для налагодження системи розподілу коштів ЄС на регіональному рівні, чого виявилось достатньо для реалізації поставленого перед ними завдання.

Воєводське самоврядування стало ефективним інструментом розподілу коштів ЄС на рівні воєводств, відповідальних за реалізацію регіональних цільових програм відповідно до трьох поточних фінансових перспектив ЄС (з огляду на ефективну реалізацію та розрахунки коштів ЄС). Водночас кошти Європейського Союзу забезпечили воєводським органам самоврядування реальний вплив на політику регіонального розвитку.



Суспільна довіра.

Органи місцевого самоврядування тісніше взаємодіють із громадянами й задовольняють переважну більшість їхніх повсякденних потреб у формі публічних послуг. Тому вони перебувають під особливим контролем із боку громадян.

Довіру до органів місцевого самоврядування на рівні гмін задекларували 63% опитаних громадян, що майже вдвічі менше, ніж до Президента Республіки Польща, майже вдвічі більше, ніж до Уряду, і майже втричі більше, ніж до Парламенту (CBOS, 2022). Органи місцевого самоврядування вищих рівнів оцінюються значно нижче, ніж гмінні органи, але навіть тут позитивні оцінки однозначно переважають над негативними.

Прямі вибори войтів, бурмістрів та президентів, запроваджені у 2002 році, наповнили мешканців місцевих громад відчуттям власної впливовості та самостійності. Це, ймовірно, також є однією з причин, чому польські органи місцевого самоврядування на рівні гмін мають один із найвищих показників суспільної довіри до державних інституцій, поступаючись лише довірі до армії. Варто зазначити, що органи місцевого самоврядування на рівні гмін мають найвищий показник автономії серед усіх рівнів самоврядування, що проявляється не лише прямими виборами виконавчої влади, але і правом стягувати власні податки (інші рівні самоврядування мають лише частку податків, що стягуються центральним урядом). Суспільна довіра до інституцій, натомість, є дуже важливим елементом для ефективного виконання покладених на них завдань.

3.5. Головні недоліки

Брак мінімальних стандартів щодо виконання завдань та необов'язковість деяких завдань публічного рівня.

Брак мінімальних стандартів щодо реалізації публічних послуг унеможливорює належний контроль за діяльністю органів самоврядування з боку державної адміністрації у сфері надання цих послуг та унеможливорює реагування в разі невиконання органами самоврядування покладених на них обов'язкових завдань. Прикладом такої послуги є організація дошкільної освіти для дітей певної гміни, оскільки значна частина гмін не забезпечує місцями в дошкільних навчальних закладах усіх дітей, які проживають на їх території.

Ще більш наочно цю ситуацію можна проілюструвати на прикладі організації громадського транспорту, яка, хоча і є завданням усіх рівнів самоврядування, то вона не має визначених для жодного із цих рівнів мінімальних системних стандартів. На практиці це означає, що таке завдання втрачає свою важливість, і багато органів самоврядування взагалі не організують громадський транспорт, що спричиняє транспортну ізоляцію.

Брак контролю за наданням деяких публічних послуг.

Брак мінімальних стандартів щодо реалізації деяких публічних завдань унеможливорює належний контроль за виконанням публічних завдань обов'язкового характеру (а отже, обмежує можливість підтвердження законності дій того чи іншого органу самоврядування в забезпеченні надання громадянам публічних послуг, для чого було створено відповідний орган самоврядування).





Недостатнє фінансування завдань органів самоврядування.

Брак мінімальних стандартів щодо деяких публічних послуг спричиняє неможливість достовірної оцінки витрат на виконання цих завдань. Така ситуація породжує розбіжності в стандартах реалізації публічних послуг і часто неправильну оцінку витрат на їх виконання під час розподілу публічних завдань.

Останніми роками також спостерігається згубний процес зменшення доходів органів самоврядування відповідно до виконуваних завдань, а також зміна структури цих доходів через зменшення частки податкових надходжень на користь централізовано розподілених дотацій, що суперечить ідеї самоврядування.

Зокрема, у системі розподілу публічних доходів та обов'язкових публічних видатків власне міста на правах повіту наразі перебувають у невідгідному становищі, порівнюючи з іншими органами самоврядування, оскільки їхні інвестиційні видатки на душу населення є нижчими, ніж у більшості органів самоврядування в сільських повітах (сукупні видатки гмін і повітів). Така тенденція є несприятливою і перешкоджає розвитку, оскільки ці міста є найважливішими центрами розвитку у відповідних субрегіонах.

Сумнівна доцільність існування повітових органів самоврядування.

Найбільш критичним аспектом польської системи самоврядування є існування повітового рівня самоврядування в його поточній формі, що значною мірою пов'язано з помилками, допущеними вже на етапі впровадження реформи.

Більшість завдань у сфері управління дорогами, соціального захисту або надання адміністративних послуг можуть бути ефективно виконані гмінними органами самоврядування, тому покладання цих завдань на вищий рівень адміністрації суперечить принципу субсидіарності. Необхідно зазначити, що до моменту формування повітів ці завдання здебільшого виконували гмінні органи самоврядування.

Публічні завдання щодо середніх шкіл, організації громадського транспорту, соціальної допомоги або прийняття певних адміністративних рішень, для яких, зокрема, були сформовані повітові органи самоврядування, можуть виконуватися спеціально створеними асоціаціями гмін або органами регіонального самоврядування. Водночас частина завдань, які планувалося покласти на повітові адміністрації в контексті реформи (наприклад, у сфері безпеки або антикризового управління), дотепер належать до компетенції центрального уряду, і немає досить обґрунтованої потреби в їх децентралізації.

У цьому контексті доцільність утримання другого рівня місцевого самоврядування є сумнівною.

Неправильний розподіл низки повноважень органів самоврядування та їх дублювання на інших рівнях.

Прикладом дублювання повноважень є надання законного дозволу на управління лікарнями як на рівні повіту, так і на рівні воєводства, які конкурують за розподілені публічні кошти (з Національного фонду охорони здоров'я) в одній і тій самій місцевості.

Водночас формування мережі лікарень повинно покладатися на воєводські органи самоврядування або центральну владу. Це обґрунтовується тим, що лише на регіональному рівні можна сформувати раціонально організовану мережу лікарень, яка не спричинить розосередження потенціалу та неоптимального використання ресурсів (обладнання чи працівників).



Зазвичай, такі завдання, як і інші публічні завдання, можуть бути покладені на органи самоврядування нижчого рівня за умови, що відповідальний орган влади збереже за собою право контролювати структуру системи.

Подібна ситуація спостерігається у сфері громадського транспорту або управління дорогами (де на території однієї гміни часто є 4 оператори доріг, кожен із яких відповідає, наприклад, за зимове утримання своєї частини дорожньої мережі).

Нераціональний розподіл адміністративних функцій.

Різні рівні самоврядування та центральної влади виконують адміністративні завдання, які можна було б легко реалізувати на рівні гмін. Наприклад, зараз посвідчення особи видаються гміною, водійські посвідчення або свідоцтва про реєстрацію транспортних засобів - повітом, а паспорти - центральною адміністрацією (тобто, на рівні воєводства). Це суперечить принципу субсидіарності і спричиняє нераціональну зайнятість працівників установ, виникнення черг і незручностей для громадян при вирішенні офіційних питань.

Юридична неможливість покладання виконання певних завдань на органи самоврядування вищого рівня або спільного виконання завдань місцевими та регіональними органами самоврядування.

Міста на правах повіту (включно зі столичними центрами) не можуть, наприклад, покласти на воєводські органи самоврядування організацію певної частини громадського транспорту на своїй території (в контексті залізничного транспорту), а також створювати спільно з воєводським самоврядуванням столичне транспортне об'єднання. Така ситуація спричинена хибним доктринальним розумінням принципу субсидіарності, згідно з яким публічні завдання можуть бути покладені лише на органи нижчого рівня, хоча в разі надання певних публічних послуг, спільне виконання завдань або покладання частини з них на органи самоврядування вищого рівня цілком виправдане.

Політичний механізм формування агломерацій.

Відповідно до польських політичних реалій, формування агломерацій та їх додаткове фінансування вимагає прийняття парламентом відповідного закону, а не додаткового механізму, який, у разі формування агломерацій, гарантував би їм додаткові надходження до бюджету. У такий спосіб, всупереч раціональним аргументам, утворення агломерацій у найбільших регіонах Польщі за висхідним принципом блокується з політичних переконань.

Неналежна компетентність органів самоврядування щодо низки державних політик ЄС.

Найяскравішим прикладом описаної проблеми є брак компетентності органів самоврядування щодо скорочення викидів, що є важливим елементом політики ЄС і в дуже багатьох секторах може - і повинно - вирішуватися на місцевому або регіональному рівні.

Аналогічна ситуація стосується також запобігання негативним наслідкам зміни клімату, як-от розвиток меліоративної та іригаційної інфраструктури або спорудження місцевої та регіональної інфраструктури для боротьби з паводками.

Недосконала структура та формат окремих чинних органів самоврядування.

Низка польських органів самоврядування мають неналежну географічну структуру. Ця проблема особливо стосується сільських гмін та повітів. Зазвичай сільські гміни розташовані поблизу міста (здебільшого, з такою ж назвою), у якому знаходиться орган влади цієї гміни. У такій ситуації основні публічні послуги для значної частини населення певної сільської гміни надаються органом самоврядування відповідного міста (наприклад,





утримання шкіл), але податкові надходження (від стягнення прибуткового податку з населення або податку на нерухомість) отримує сільська гміна.

Аналогічна ситуація спостерігається в повітах, де в околицях міста на правах повіту знаходиться сільський повіт з урядом у цьому місті.
У Польщі 10% гмін (Gibas, 2016) й 15% повітів (CPPUEK, 2021) мають подібну структуру.

Деякі гмінні та повітові органи самоврядування також мають занадто мало населення, а отже, замалі доходи, щоб належно виконувати свої завдання.

Критика в контексті воєводств стосується формування декількох дуже малих воєводств, які не мають міських центрів національного значення, які могли б слугувати основою для їхнього розвитку. Ці воєводства мають невелику чисельність населення (наприклад, Опольське воєводство - 0,980 млн осіб і площа 9,4 тис. км² та Любуське воєводство - 0,98 млн осіб і площа 13,9 тис. км², тоді як середня чисельність населення становить 2,4 млн осіб і площа 19,5 тис. км²).

Брак автоматичного механізму ініціювання процесу ліквідації або злиття гмін чи повітів.

Через зменшення чисельності населення та власних доходів певний орган не може виконувати свої функції в повному обсязі (наприклад, гміна з надто малою кількістю учнів не може фінансувати одне з головних завдань самоврядування - утримувати школу, оскільки фінансування освітніх завдань залежить від кількості учнів).

Занадто багато депутатів на всіх рівнях.

У Польщі на найменші гміни припадає принаймні 15 депутатів. Найбільші гміни налічують 43 депутати, виняток становить Варшава, яка налічує 60 депутатів. У повітах - від 15 до 29 депутатів.

Така велика кількість депутатів ускладнює громадський контроль та підзвітність їхньої роботи. У ситуації з гмінним самоврядуванням така обставина також створює диспропорцію між позицією воюта, бурмістра чи президента (яких безпосередньо обирають жителі) та позицією депутата відповідного органу самоврядування, який є одним із десятка чи більше представників керівного органу. Цей дисбаланс між позицією депутата й одноосібним виконавчим органом суперечить системі стримувань і противаг. Якби кількість депутатів була меншою, то контроль за ними з боку громадськості був би простішим і, водночас, реальна значущість окремого депутата для процесу прийняття рішень була б значно вищою.

4. Рекомендації для України

Відповідні реформи самоврядування необхідно проводити так оперативно, щоб трансформовані в такий спосіб органи самоврядування змогли вчасно організувати свою внутрішню діяльність і підготуватися до виконання покладених на них завдань ще до вступу України до ЄС (як це було в Польщі).

Варто запровадити систему розподілу відповідальності між різними рівнями публічної влади із чітким та логічним визначенням завдань та обов'язків, що забезпечить підзвітність обраних представників цих рівнів влади та закріпить завдання в стратегічній концепції модернізації та реформування держави та її інституцій.



Таблиця 1: Варіант системи розподілу відповідальності

Джерело: власне опрацювання

	Центральна адміністрація	Органи регіонального самоврядування	Органи місцевого самоврядування або їх асоціації
Стратегічне планування	розроблення стратегії національного розвитку	розроблення стратегії регіонального розвитку відповідно до цілей стратегії національного розвитку	розроблення стратегії розвитку гміни / міста відповідно до цілей стратегії національного та регіонального розвитку
Просторове планування	план національного розвитку, основні автомобільні дороги, залізниці, внутрішні водні шляхи, аеропорти, морські та внутрішні порти, інтермодальні вузли, енергетична інфраструктура, військова інфраструктура, промислові зони, природоохоронні території, території охорони родовищ корисних копалин, протипаводкова інфраструктура національного значення; робота над просторовою політикою, нормативно-правовими актами, містобудівними та планувальними стандартами; контроль та моніторинг реалізації політики	план розвитку воєводства відповідно до завдань воєводства (воєводські дороги, протипаводкова інфраструктура, меліоративна система); регіональні логістичні та інтермодальні вузли, повітряна інфраструктура, залізнична інфраструктура (наприклад, міський транспорт, лікарні); території, призначені для відновлюваних джерел енергії, регіональні природоохоронні території, регіональні території охорони родовищ, зони максимальної забудови; сільськогосподарські охоронні зони тощо.	план розвитку гміни з урахуванням планів вищого ступеня (національного та регіонального), розроблених на основі стандартів планування, встановлених на національному рівні
Транспортна система та інфраструктура, необхідна для її підтримки	правове регулювання, розроблення планів і стандартів функціонування національної транспортної системи та її підсистем (громадський, інтермодальний, повітряний, внутрішній водний і морський транспорт), а також інфраструктури, що їх обслуговує; забезпечення фінансування будівництва та утримання вищезазначених систем; покладання завдань з організації транспортної системи на органи самоврядування на національному, регіональному та місцевому рівнях; будівництво та утримання інфраструктури міжнародного та національного значення, як лінійної (автомобільні та залізничні дороги, водні шляхи), так і точкової, як-от морські та внутрішні порти, аеропорти, інтермодальні термінали (зокрема, коли їх експлуатація зумовлена потребами системи, а суб'єкти господарювання не зацікавлені в утриманні	будівництво та утримання автомобільних доріг та, ймовірно, залізничних ліній регіонального значення (наприклад, для міського транспорту); будівництво та утримання регіональної системи громадського транспорту, інтегрованої з національною та місцевою системами, а також інфраструктури, необхідної для її підтримки; будівництво та утримання інфраструктури інтермодальних перевезень регіонального значення (зокрема, коли ця інфраструктура зумовлена потребами системи, а суб'єкти господарювання не зацікавлені в її будівництві та утриманні на комерційній основі), а також регіональної інфраструктури повітряного транспорту	будівництво та утримання автомобільних доріг та, ймовірно, залізничних ліній місцевого значення (наприклад, для міського транспорту); будівництво та утримання місцевої системи громадського транспорту, інтегрованої з національною та місцевою системами, а також інфраструктури, необхідної для її підтримки; будівництво та утримання інфраструктури інтермодальних перевезень місцевого значення (зокрема, коли ця інфраструктура зумовлена потребами системи, а суб'єкти господарювання не зацікавлені в її будівництві та утриманні на комерційній основі), а також місцевої інфраструктури повітряного транспорту





	такої інфраструктури на комерційній основі); контроль та моніторинг реалізації політики		
Енергетичний сектор	правове регулювання, будівництво та утримання системи виробництва та розподілу енергії на національному рівні, забезпечення фінансування модернізаційних заходів (нарощування обсягів використання відновлюваних джерел енергії та інших безвуглецевих джерел); контроль та моніторинг реалізації політики	регіональні програми підвищення енергетичної самодостатності, зокрема програми підтримки громадян, органів самоврядування та підприємців задля розвитку відновлюваних джерел енергії, розвитку та модернізації систем централізованого теплопостачання, можливої участі в будівництві енергетичних кластерів або регіональних установок для спалювання теплових відходів, пов'язаних із системами централізованого теплопостачання (наприклад, у межах енергетичних кластерів)	формування та підтримка енергетичних кластерів на основі відновлюваних джерел енергії; будівництво та утримання систем централізованого теплопостачання (наприклад, будівництво установок для спалювання теплових відходів, пов'язаних із системами теплопостачання)
Водопостачання та водовідведення	правове регулювання, забезпечення фінансування органів самоврядування, нагляд за їхньою роботою через контролювальні органи - санітарні та екологічні; контроль та моніторинг реалізації політики	регіональні програми підтримки самоврядування у сфері водопостачання та водовідведення	будівництво та утримання систем водопостачання та водовідведення
Управління відходами	правове регулювання, забезпечення фінансування органів самоврядування, нагляд за їхньою роботою через контролювальні органи - санітарні та екологічні; контроль та моніторинг реалізації політики	розроблення плану управління відходами на регіональному рівні, спільне з місцевими органами самоврядування будівництво установок для сортування та перероблення відходів, зокрема термічної утилізації; нагляд за роботою органів через контролювальні органи - санітарні та екологічні	забезпечення чистоти та порядку в гмінах; формування та утримання місцевої системи збору, перероблення та утилізації відходів; формування та утримання необхідної інфраструктури; нагляд за роботою органів через контролювальні органи - санітарні та екологічні
Житло та модернізація будівель	розроблення законодавства, наприклад, щодо стандартів для житлових будинків та їх розташування, термомодернізації, функціонування житлових об'єднань, будівництва соціального та муніципального житла, а також забезпечення фінансування будівництва соціального та муніципального житла й модернізації збудованих житлових будинків; контроль та моніторинг реалізації політики	розроблення та реалізація регіональних програм підтримки модернізації житлових будинків, що фінансуються коштами ЄС або іншими фондами та житловими програмами	розроблення та реалізація місцевих програм термомодернізації; модернізація муніципальних будівель; будівництво муніципального житла; підготовка нових ділянок для житлової забудови (за необхідності)





Комплексна політика щодо зменшення викидів CO2 та інших парникових газів	розроблення національного плану зменшення викидів; правове регулювання; забезпечення фінансування процесу модернізації; розроблення секторальних програм (будівництво, транспорт, промисловість, енергетика)	розроблення комплексних регіональних програм зменшення викидів, що фінансуються коштами ЄС або іншими фондами (включно із заходами щодо підвищення енергоефективності в будівельному та транспортному секторах, використання відновлюваних джерел енергії тощо) та підтримка комплексних зусиль органів самоврядування, населення та суб'єктів господарювання щодо зменшення викидів відповідно до цих програм	місцеві програми зменшення викидів, зокрема щодо термомодернізації будівель, джерел тепла з нульовим рівнем викидів, електрифікації та підвищення енергоефективності в секторі транспорту та будівництва, формування енергетичних кластерів на основі відновлюваних джерел енергії тощо
Початкова освіта	розроблення політики та мінімальних стандартів надання публічних послуг у цій сфері; забезпечення фінансування; контроль та моніторинг реалізації політики	підтримка самоврядування нижчого рівня (наприклад, надання коштів на виконання завдань у даній сфері); утримання спеціалізованих шкіл (наприклад, спеціалізованих шкіл для учнів з особливими освітніми потребами, наприклад, для учнів із повною втратою зору, слуху тощо)	реалізація завдань у сфері управління навчальними підрозділами, формування освітньої інфраструктури тощо
Наука та вища освіта	правове регулювання, забезпечення фінансування державних університетів	підтримка університетів, налагодження співпраці щодо створення кластерів, технологічних парків тощо; ймовірно, управління/співуправління деякими університетами	підтримка університетів, налагодження співпраці щодо створення кластерів та технологічних парків тощо
Охорона здоров'я	розроблення політики у сфері охорони здоров'я та мінімальних стандартів надання публічних послуг у цій сфері, забезпечення фінансування та правового регулювання, визначення національної мережі лікарень із найвищим рівнем спеціалізації (наприклад, для лікування рідкісних захворювань), а також їх утримання та експлуатація; контроль та моніторинг реалізації політики	реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я на своїй території, зокрема, наприклад, визначення регіональної мережі лікувально-діагностичних закладів (відповідно до національних або регіональних стандартів), визначення регіональної мережі спеціалізованих лікарень та їх управління; підтримка органів місцевого самоврядування у виконанні їхніх завдань	реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я на своїй території, зокрема, наприклад, формування інфраструктури первинної медичної допомоги (поліклініки, діагностичні центри, амбулаторії)
Соціальний захист	правове регулювання, забезпечення фінансування, контроль та моніторинг реалізації політики	реалізація завдань у сфері соціального захисту, які виходять за межі повноважень органів самоврядування нижчого рівня (наприклад, заклади соціального захисту чи інтернати для людей із важкими формами інвалідності, які потребують нестандартного та спеціалізованого лікування тощо)	реалізація основних завдань соціального захисту (підтримка сім'ї та прийомних сімей, управління закладами соціального захисту)





<p>Сфера культури та охорона культурної спадщини</p>	<p>розроблення національної політики у сфері культури та охорони культурної спадщини; забезпечення фінансування; розроблення та реалізація національних програм підтримки культурної діяльності та охорони культурної спадщини; управління закладами культури державного значення та утримання державних служб охорони культурної спадщини; підтримка культурних заходів національного рівня</p>	<p>розроблення та реалізація регіональних програм охорони культурної спадщини, особливо регіонального значення, а також підтримка культурної діяльності місцевих органів самоврядування; управління закладами культури регіонального значення та формування необхідної інфраструктури; підтримка та організація культурних заходів регіонального значення; управління та підтримка шкіл мистецтв</p>	<p>управління закладами культури місцевого значення, підтримка та організація культурних заходів; охорона культурної спадщини на своїй території; формування інфраструктури</p>
<p>Охорона довкілля (повітря, води тощо) та природи</p>	<p>правове регулювання, забезпечення фінансування; надання екологічних дозволів на розміщення певних установок; утримання спеціалізованих установ щодо контролю за дотриманням екологічних стандартів та системи моніторингу стану довкілля</p>	<p>створення на своїй території зон охорони атмосферного повітря та запровадження в них заборон і обмежень, надання екологічних дозволів на розміщення певних установок, контрольні функції за дотриманням наданих дозволів</p>	<p>створення на своїй території зон охорони атмосферного повітря та запровадження в них заборон і обмежень, надання екологічних дозволів на розміщення певних установок, контрольні функції за дотриманням наданих дозволів</p>
<p>Меліорація, захист від паводків та посухи</p>	<p>розроблення нормативно-правових актів; розроблення та запровадження національної програми з меліорації, захисту від посухи та паводків унаслідок зміни клімату; формування необхідної інфраструктури національного значення та реалізація інших заходів (наприклад, лісорозведення); забезпечення фінансування; утримання контролювальних органів за дотриманням водного законодавства</p>	<p>розроблення та запровадження регіональних програм меліорації, захисту від посухи та паводків унаслідок зміни клімату, а також програм підтримки розвитку необхідної інфраструктури та інших заходів</p>	<p>формування та утримання місцевої меліоративної, водогосподарської та протипаводкової інфраструктури</p>
<p>Сприяння розвитку економіки та ринку праці</p>	<p>формування правових умов для економічного розвитку, податкового регулювання, справедливої та ефективної судової системи, верховенства права тощо; визначення пріоритетних напрямів економічного розвитку, спеціалізацій та умов їх підтримки; підтримка промислового розвитку, наприклад, через створення спеціальних економічних зон, технологічних парків та кластерів, бізнес-інкубаторів, а також політика підтримки конкретних галузей, передбачених національною стратегією розвитку; підтримка системи підготовки кадрів, необхідних для ринку праці</p>	<p>визначення регіональних спеціалізацій та створення умов для їх підтримки; створення та співстворення (наприклад, з органами місцевого самоврядування, підприємцями, університетами) економічних зон, технологічних парків та кластерів, бізнес-інкубаторів тощо; формування регіональних систем підтримки кадрів та управління регіональними інституціями ринку праці</p>	<p>визначення місцевих економічних спеціалізацій та створення умов для їх підтримки; створення та співстворення (наприклад, з органами регіонального самоврядування, підприємцями, університетами) економічних зон, технологічних парків та кластерів, бізнес-інкубаторів, зокрема підготовка інвестиційних ділянок (грінфілдів)</p>



Визначення мінімальних стандартів надання публічних послуг на всіх рівнях самоврядування, принаймні для найважливіших завдань обов'язкового характеру (освіта, утримання інфраструктури, громадський транспорт, комунальне господарство, соціальний захист тощо).

Зменшення кількості рівнів самоврядування до двох - основного (місцевого) та регіонального, а також перевірка відповідності структури органів самоврядування та їхніх доходів до покладених на них завдань.

Створення механізму винагород за співпрацю органів самоврядування під час виконання завдань (асоціації органів місцевого самоврядування, як-от агломерації), а також, у разі вибору дворівневої системи самоврядування - розгляд можливості запровадження асоціацій органів місцевого самоврядування, що реалізують певні публічні завдання, які виходять за межі повноважень окремих гмін, але не є завданнями органів регіонального самоврядування (наприклад, громадський транспорт на районному рівні або утримання шкіл у разі зміни освітньої системи та запровадження середніх шкіл).

Забезпечення фінансування вищезазначених органів, яке б сприяло виконанню ними своїх завдань принаймні на рівні, що відповідає визначеним мінімальним стандартам для виконання таких завдань.

Надання органам самоврядування широкого спектру автономії у виконанні завдань із метою активізації потенціалу місцевих громад при одночасному створенні інструментів контролю за законністю та прозорістю їхньої діяльності (з боку державних адміністрацій та судів).

Запровадження демократичних процедур обрання керівництва виконавчого органу на кожному рівні самоврядування, зокрема на регіональному (наприклад, через обрання керівництва виконавчого органу регіональним керівним органом або прями вибори керівництва цього органу).

Визначення відповідної кількості обраних представників керівних органів для забезпечення ефективного демократичного контролю та підзвітності їхньої діяльності з боку громадськості через демократичні вибори. Ця кількість не повинна бути занадто великою, щоб контроль громадян не був фіктивним і не створював серйозного дисбалансу між виконавчими та керівними органами (особливо, коли виконавчий орган обирається на загальних виборах).

Створення платформи для співпраці та обговорення завдань органів самоврядування за зразком KWRiST (Комітет з питань організації державного управління та місцевого самоврядування) - серйозне ставлення до самоврядування вимагає створення сталої платформи для діалогу та узгодження його потреб та інтересів із центральною владою.

Створення сталого циклічного механізму аналізу та адаптації повноважень органів самоврядування та інших інституцій до політики вищого рівня (національного або європейського), наприклад, політики у сфері енергетики, клімату, інтермодальних перевезень, освіти тощо (вищезазначена ціль може бути одним із завдань органу, описаного в попередньому пункті).





Список використаних джерел

- Centrum Badań Opinii Społecznej. (2022). *Komunikat z badań nr 37/2022: Zaufanie społeczne*.
https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_037_22.PDF
- Centrum Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. (2021). *Raport: Zasadność funkcjonowania powiatów obwarzkowych w świetle 20 lat doświadczeń z samorządem powiatowym w Polsce*.
- Ederveen S., de Groot H.L.F., Nahuis R. (2006). *Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European Cohesion Policy*. *Kyklos*.
- Gibas P. (2016). *Analiza tempa rozwoju tzw. gmin obwarzkowych na tle pozostałych gmin w Polsce*. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.
- Gorzela G. (2014). *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju*. *Studia Regionalne i lokalne*.
https://studreg.uw.edu.pl/dane/web_sril_files/503/2014_3_gorzela.pdf.
- Główny Urząd Statystyczny. (2019). *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2019 roku*.
<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2019-roku,7,16.html>.
- Ministerstwo Finansów. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 roku. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Retrieved from:
<https://www.gov.pl/attachment/eef62d80-4946-4aac-9917-a9b27285fabc>.
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M. (2013). *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- Serwis Samorządowy PAP. (2014). *Sila reformy. Samorząd złamał pięć monopolii autorytarnego państwa*.
<https://samorzad.pap.pl/kategoria/archiwum/sila-reformy-samorzad-zlamal-piec-monopoli-autorytarnego-panstwa>.
- Śmiłowicz P. (2015). *Dwie reformy samorządowe – pierwsza udana, druga mniej*.
<https://dzieje.pl/aktualnosci/dwie-reformy-samorzadowe-pierwsza-udana-druga-mniej>.
- Закон від 8 березня 1990 року *Про місцеве самоврядування* (Законодавчий вісник за 1990 рік, № 16, поз. 95).
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>.
- Закон від 8 березня 1990 року *Про місцеве самоврядування* (Законодавчий вісник за 1990 рік, № 16, поз. 95).
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910578/U/D19980578Lj.pdf>.
- Закон від 5 червня 1998 року *Про воєvodське самоврядування* (Законодавчий вісник за 1998 рік, № 91, поз. 576).
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910576/U/D19980576Lj.pdf>.



Зміст

Короткий огляд	52
1. Еволюція європейської моделі економічної інтеграції	54
2. Польща на внутрішньому ринку	55
2.1. Розвиток ринкових механізмів	55
Необхідність реформ	55
Анатомія реформ	56
Оцінка трансформації	58
2.2. На шляху до внутрішнього ринку	59
Установи	59
Міжнародні угоди та документи	59
Фонди (програми адаптації)	61
2.3. Переваги внутрішнього ринку	62
2.4. Основні виклики	69
3. Рекомендації для України	70
Список використаних джерел	72



ВНУТРІШНІЙ РИНОК ЄС

Можливості та виклики, пов'язані
з інтеграцією до внутрішнього ринку
на прикладі Польщі

Krzysztof Bocian





Короткий огляд

У розділі аналізується досвід Польщі на внутрішньому ринку Європейського Союзу, звертаючи особливу увагу на трансформацію польської економіки, її шлях у бік вільної ринкової економіки та європейської інтеграції, а також на труднощі та переваги внутрішнього ринку після набуття членства в ЄС. Аналіз складається з трьох частин, у яких представлено:

- короткий історичний нарис процесу європейської інтеграції,
- трансформація польської економіки та шлях до внутрішнього ринку ЄС,
- рекомендації для України на основі досвіду Польщі.

Основні висновки аналізу:

- Історія офіційної європейської інтеграції бере свій початок у 1952 році, коли було створено Європейську спільноту з вугілля та сталі. Європейський Союз у його сучасному вигляді (з 1993 року) налічує дедалі більшу кількість країн-членів, а процес інтеграції постійно вдосконалюється, тобто розвивається внутрішній ринок, валютний союз, до якого зараз входять 20 країн-членів та елементи економічного союзу, включно зі спільною торговельною політикою і частково зовнішньою та міграційною політикою.
- Зусилля Польщі щодо приєднання до внутрішнього ринку розпочалися задовго до офіційного вступу до ЄС. Для того, щоб функціонувати на внутрішньому ринку та отримувати вигоди, Польща перейшла від неефективної планової (командно-адміністративної) економіки до ринкової. Економічна трансформація охоплювала 3 основні напрями: лібералізацію, стабілізацію та інституційні реформи.
- Лібералізація передбачала повернення до вільної господарської діяльності, скасування централізації, встановлення вільних цін, розвиток приватного підприємництва, формування конкурентного тиску, зростання обсягів міжнародного обміну. Стабілізація економіки була спрямована на подолання дисбалансів у фіскальній (бюджетний дефіцит і борги), монетарній (боротьба з інфляцією) та валютній (дефіцит конвертованої валюти) сферах. Третьою ланкою реформ була модернізація установ, яка передбачала трансформацію власності, спрямовану на збільшення частки приватної власності в економіці - відповідно до стратегії економічного стимулювання.





- Паралельно Польща активізувала свою політику щодо європейської інтеграції. Важливе значення для підтримки інтеграційних процесів мали спеціалізовані органи відповідальні за інтеграцію, стратегії, сформульовані польським урядом, укладені міжнародні угоди та залучені кошти на підготовку до вступу в ЄС.
- Польща здобула багато переваг від приєднання до внутрішнього ринку, найважливішими з яких є приплив іноземних інвестицій, мобільність і становлення ринку праці, розвиток малих і середніх підприємств, конкуренція з іноземними компаніями та значне зростання торгівлі. Ці та багато інших чинників призвели до суттєвого зростання доходу на душу населення в Польщі, який зараз становить 80% від середнього показника по 27 країнам ЄС (проти 44% у 2004 році).
- Готуючись до вступу в ЄС, Польща також мусила сплатити кошти на адаптацію, структурні реформи та узгодження законодавства зі стандартами ЄС. Це передбачало модернізацію інфраструктури, реорганізацію секторів економіки та адаптацію до стандартів і норм ЄС.
- Польський досвід може допомогти Україні в процесі підготовки до вступу в ЄС. Ключові питання стосуються інституційних реформ, підтримки підприємництва, налагодження міжнародних відносин, соціального розвитку та освіти, спеціалізованих органів відповідальних за реформи та управління коштами, виділеними на підготовку до вступу в ЄС.



1. Еволюція європейської моделі економічної інтеграції

Протягом кількох десятиліть у світовій економіці спостерігаються два паралельні процеси: глобалізація та регіоналізація. Вони є наслідком ліберальної торговельної політики та технологічного прогресу, які дали змогу вести бізнес у великих масштабах, використовуючи порівняльні та конкурентні переваги окремих країн і регіонів.

Європейський Союз добре вписується в ці процеси. З огляду на масштаби, це стало очевидним уже у 1990-х роках, але початки інтеграційних процесів відбувалися набагато раніше. Спочатку це була Європейська спільнота з вугілля та сталі (з 1952 року), потім Європейська економічна спільнота (з 1958 року), а відтепер - Європейський Союз у його нинішньому вигляді (з 1993 року), який охоплює дедалі більше країн-членів і розвивається до сьогодні. Протягом десятиліть відбувається процес, який просуває країни-члени чимраз вище по сходах економічної інтеграції, тобто з розвиненим внутрішнім ринком, валютним союзом, до якого зараз входять 20 країн-членів та елементами економічного союзу, включно зі спільною торговельною політикою і, частково, зовнішньою та міграційною політикою (див. Таблицю 1).

Таблиця 1: Етапи економічної інтеграції

Джерело: Bozyk P., Misala J., *Integracja ekonomiczna, PWE*.

Відмінні риси форм інтеграції	Етапи економічної інтеграції						
	Зона вільної торгівлі	Митний союз	Внутрішній ринок	Валютний союз	Економічний союз	Політичний союз	Повна інтеграція
Скасування тарифів і торговельних бар'єрів	■	■	■	■	■	■	■
Спільний зовнішній тариф і торговельна політика		■	■	■	■	■	■
Вільний рух товарів, послуг, людей і капіталу			■	■	■	■	■
Спільна валюта й валютно-курсова політика				■	■	■	■
Уніфікація економічної політики					■	■	■
Уніфікація внутрішньої, зовнішньої, оборонної політики, а також органів наднаціональної влади						■	■
Єдина наднаціональна політика							■

■ Позначено ті цілі, яких повністю досяг ЄС

■ Позначено ті цілі, яких, можливо, буде досягнуто в майбутньому

■ Позначено ті цілі, яких повністю або частково досягли деякі / всі країни





Процес європейської інтеграції був ініційований у 1950 році міністром закордонних справ Франції Р. Шуманом, який запропонував створити Європейську спільноту з вугілля та сталі (ЄОВС). Внутрішній ринок вугілля та сталі, який об'єднує ринки шести країн-засновниць (Бельгії, Франції, Нідерландів, Люксембургу, ФРН та Італії) було сформовано в 1951 році, а функціонувати він почав за рік. У 1958 році згідно з Римським договором було створено Європейську економічну спільноту (ЄЕС), яка лібералізувала торгівлю товарами та послугами між країнами-членами ЄЕС. У 1960-х роках відбувся процес уніфікації зовнішнього тарифу в системі ЄЕС, що призвело до створення митного союзу та запровадження спільної торговельної та сільськогосподарської політики, а в 1968 році почала діяти Європейська асоціація вільної торгівлі (European Free Trade Agreement - EFTA), яка забезпечила вільний рух промислових товарів між країнами-членами.

У 1973 році було створено Європейський фонд валютної співпраці, а в 1979 році почала діяти Європейська валютна система як перший крок на шляху до запровадження спільної валюти. Паралельно були створені Європейський соціальний фонд і Європейський фонд регіонального розвитку (1975), а періодичні зустрічі глав урядів держав-членів були інституалізовані у формі Європейської Ради (1974). П'ять років потому депутати Європейського парламенту вперше були обрані на загальних і прямих виборах.

У 1985 році було ухвалено Єдиний європейський акт, який затвердив ключові правила для внутрішнього ринку ЄС і, відповідно, забезпечив вільний рух товарів, послуг, людей і капіталу (Шенгенська угода). У 1991 році було підписано Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір). Того самого року було створено Європейський банк реконструкції та розвитку, а 1 січня 1992 року на основі попередньо ухвалених норм внутрішній ринок почав офіційно функціонувати. Інтеграція прискорилася, а країни-члени розширили сфери своєї співпраці.

Водночас Польща зіткнулася з проблемами зовсім іншого характеру - але саме тоді розпочалися процеси приєднання до внутрішнього ринку.

2. Польща на внутрішньому ринку

2.1. Розвиток ринкових механізмів

Необхідність реформ

Наприкінці 1980-х років комуністичний лад переживав занепад. Централізовано-планова економіка дедалі більше демонструвала свої недосконалості, а економічні труднощі поглиблювалися соціальним невдоволенням через порушення громадянських прав і свобод. З відновленням своєї незалежності Польща недвозначно продемонструвала своє прагнення до інтеграції з країнами Західної Європи. Передумовою для досягнення цієї мети стали реформи, які були запроваджені одразу після падіння комуністичного режиму і ставили за мету перетворення Польщі на демократичну країну з ринковою економікою.





Стара планова економіка (директивна, командно-адміністративна) ґрунтувалася на **державній власності та централізованому плануванні**. У структурі власності підприємств домінувала держава, яка планувала виробництво та інвестиції на розподільчій (нормованій) основі. Адміністративна координація також стосувалася цін та обмінного курсу. Основними регуляторними органами були Держплан (Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego - РКРГ) та Бюро цін при Держплані (Państwowa Komisja Cen - РКС). Держплан приймав ключові рішення щодо кількості товарів і послуг, вироблених на загальнодержавному рівні. Він також визначав виробничі плани для конкретних секторів економіки, що означало наявність та попит на окремі товари, а також, приймаючи рішення щодо інвестиційних витрат, впливав на розвиток (або його припинення) конкретних галузей економіки.

Командний механізм не забезпечував ефективного розподілу ресурсів і спричиняв серйозні проблеми.

Командний механізм не забезпечував ефективного розподілу ресурсів і спричиняв серйозні проблеми з балансом попиту та пропозиції. Спостерігався дефіцит або надлишок величезної кількості товарів. Багато секторів були перенасичені працівниками, а інші страждали від нестачі професіоналів. На валютному ринку часто не можна було конвертувати національну валюту. Встановлювалися різні обмінні курси для однієї валюти - один для держави, інший для підприємств, третій для чорного ринку.

Проте між певними соціалістичними країнами спостерігалися відмінності щодо економічних та інституційних умов, а також традицій, культури та соціального капіталу. У Польщі перевага приватного сектору, незважаючи на жорсткі

обмеження, була значно вищою, ніж у СРСР. На користь Польщі також грали менш розвинена адміністрація та сприятливі соціально-політичні чинники, що полегшували проведення реформ. Виникли елементи громадянського суспільства, зокрема рух «Солідарність», який на піку свого розвитку налічував 10 мільйонів учасників.

Анатомія реформ

Для того, щоб економіка перейняла принципи ринку, було запроваджено програму, яка охоплювала три взаємопов'язані елементи: лібералізацію, стабілізацію та інституціональні реформи (Balcerowicz, 1997). На початковому етапі ці елементи функціонували в дещо різних напрямках - наприклад, лібералізація, спричиняючи інфляцію та безробіття, поглиблювала дестабілізацію. Однак через стратегічну взаємозалежність цих елементів - наприклад, через вплив лібералізації на довгострокову стабілізацію - їх було вирішено запровадити в один і той самий час.

Лібералізація передбачала поновлення вільної економічної діяльності, зокрема торгівлі, скасування розподільності та встановлення вільних цін. Позитивним наслідком лібералізації стало стрімке зростання **приватного підприємництва**. З'явився **конкурентний тиск**, який очистив ринок від нерентабельних підприємств і поліпшив асортимент пропонованих товарів і послуг. Завдяки послабленню державного протекціонізму збільшилися обсяги торгівлі. Розвивався міжнародний обмін, відбулася **переорієнтація на західні ринки**, можливим став трансфер технологій і ноу-хау.





Побічним ефектом лібералізації стала тимчасова **трансформаційна рецесія**. Позбавлення державних субсидій для нерентабельних підприємств означало їхнє банкрутство, що спричинило падіння внутрішнього виробництва. Водночас скорочення робочих місць спричинило різке зростання рівня **безробіття**, ослаблення попиту та подальше зменшення виробництва. Аналогічний ефект спричинило встановлення вільних цін та обмінного курсу злотого, що посилювало інфляцію через зниження купівельної спроможності валюти. Зростання рівня інфляції та безробіття були швидше проявом стримуваних до цього часу явищ, аніж їхнім спричиненням.

Другим фундаментом ринкових реформ була **стабілізація** економіки, тобто заходи, спрямовані на подолання дисбалансів у фіскальній (бюджетний дефіцит і борги), монетарній (боротьба з інфляцією), валютній (дефіцит конвертованої валюти) та інших сферах. Основою **фіскальної політики** стало оновлене, посилене Міністерство фінансів - на відміну від комуністичного періоду, коли кожне міністерство мало власні бюджетні плани. Боротьба з бюджетним дефіцитом здійснювалася через зменшення м'яких витрат, (наприклад, субсидії для промисловості та сільського господарства, обмеження в соціальній сфері) та відмову від дефіцитного друку грошей.

Податок із продажу було скасовано й замінено на ПДВ.

Відповідно до фіскальної політики було реформовано, спрощено та стандартизовано **податкову систему** (ліберальний елемент), а також проведено диференціацію оподаткування залежно від становища суб'єкта (соціал-демократичний елемент). Податок із продажу було скасовано й замінено на ПДВ. Також було запроваджено податок на доходи фізичних осіб, податок на

прибуток підприємств та нові екологічні податки з огляду на стан довкілля, зруйнованого роками соціалізму (див. розділ професора Карачуна про Охорону довкілля).

Монетарна політика передбачала інституційні зміни в банківській системі, насамперед ліквідацію монобанку та перехід до дворівневої системи, що базується на центральному банку, а також комерційних банках. Незалежність центрального банку від уряду була прийнята як системний елемент, а контроль над доходами населення через обмеження індексації заробітної плати та приведення її у відповідність до зростання продуктивності праці був прийнятий як перехідний елемент. Монетарна політика встановила конвертованість валют як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках, а також обрала єдиний обмінний курс, з огляду на його вплив на експорт та імпорт.

Завершальною ланкою реформ стала **модернізація установ**, більш детально описана в розділі Кшиштофа Гловацького про Нові правила гри (Nowe zasady gry). Зміна економічної системи вимагала нових принципів. Серед найважливіших новостворених установ - вже згаданий незалежний центральний банк, а також Антимонопольний комітет (нині - Управління з питань конкуренції та захисту прав споживачів). Також були сформовані установи з підтримки підприємництва, як-от Агентство індустріального розвитку (1991), Агентство реструктуризації та модернізації сільського господарства (1993) і Польське агентство розвитку підприємництва (2000).





Елементом інституційних змін була також **трансформація власності**, спрямована на збільшення переваги приватної власності в економіці - відповідно до напрямку економічних стимулів. Методи приватизації в Польщі були адаптовані до проблеми, пов'язаної з величезною кількістю державних підприємств, що налічувала приблизно 8 800 (Blok, 2006). Приватизація всіх підприємств за індивідуальним планом була нереальною, тому було застосовано кілька методів приватизації:

- універсальний - передбачав індивідуальний продаж широкого спектру державних підприємств, застосовувався у великих масштабах, переважно з використанням приватизаційних ваучерів. Він був спрямований на розосередження акціонерної власності в суспільстві та залучення громадян до ринку капіталу,
- аукціонний - передбачав передання державного майна за певну плату через систему аукціонів, застосовується в обмежених масштабах,
- управлінсько-працівничий - передбачав перепродаж акцій компанії працівникам. У цьому разі проблема полягала в тому, що працівники не мали достатніх коштів для фінансування такого придбання, що іноді спричиняло безкоштовне передання підприємств.

Оцінка трансформації

Перехід економічної системи від командно-адміністративної до ринкової була успішно завершена ще в 1990-х роках. Після тимчасового періоду рецесії Польща стала на шлях швидкого **економічного зростання**, що означало значне поліпшення якості життя її громадян. Це зростання підтримувалося лібералізацією економіки, приватизацією та інтеграцією в міжнародні ринки. Економічна трансформація означала фундаментальні зміни в **інституційній структурі**, зокрема банківської, а також податкової системи та установ бізнес-середовища.

Процес **приватизації** суттєво вплинув на польську економіку. Хоча деякі аспекти цього процесу можна розкритикувати, приватизація сприяла появі конкурентного бізнес-сектору та підвищенню ефективності багатьох галузей. Польща також була однією з небагатьох посткомуністичних країн, яких не зачепила фінансова криза.

Трансформація також мала деякі побічні ефекти. **Рівень безробіття зріс**, особливо на початковому етапі. Коли створювалися нові робочі місця, рівень безробіття послідовно знижувався. Економічна трансформація також збільшила **соціальну нерівність**. Деякі соціальні елементи отримували від неї більше користі, ніж інші.

Інтеграція з Європейським Союзом, підтримка з боку неурядових організацій та іноземна фінансова допомога прискорили й посилили позитивний вплив трансформації. Водночас послідовні дії Польщі сприяли позитивній оцінці зусиль, спрямованих на асоціацію з Європейськими спільнотами та подальше членство в Європейському Союзі.

Важливо підкреслити, що в період перед вступом до ЄС різні структури, незалежно від їхньої партійної належності, послідовно працювали над тим, щоб наблизити Польщу до членства в Європейському Союзі. Багатопартійність і консенсус щодо європейської інтеграції на ранньому етапі мали вирішальне значення, оскільки визначили напрям розвитку польської держави протягом наступних періодів.





2.2. На шляху до внутрішнього ринку

Польща стала членом ЄС у 2004 році разом із дев'ятьма іншими країнами Центральної та Східної Європи. Це було найбільше розширення Європейського Союзу, спрямоване на об'єднання континенту після падіння «залізної завіси». Для Польщі це стало кульмінацією процесу вступу, який тривав кілька років. Окрім системних змін, описаних вище, важливе значення для динаміки інтеграційних процесів мали також спеціалізовані органи, що підтримували інтеграцію, стратегії, сформовані польським урядом, укладені міжнародні угоди та залучені кошти на підготовку до вступу до ЄС.

Установи

Щоб забезпечити вступ до Європейського Союзу, були сформовані установи, відповідальні за організацію, координацію та моніторинг процесу інтеграції. Найважливішими з них були:

- **Комітет із питань європейської інтеграції (1996)** – головний орган державного управління з планування та координації політики щодо інтеграції Польщі до Європейського Союзу, зокрема, заходів з адаптації до європейських стандартів. Комітет також координував діяльність державної адміністрації щодо отриманої іноземної допомоги;
- **Управління Комітету з питань європейської інтеграції (1996)** – виконувало завдання Комітету із питань європейської інтеграції;
- **Група з питань переговорів щодо членства Республіки Польща в ЄС (1998)** – створена для координації переговорів між Польщею та ЄС.

Міжнародні угоди та документи

На початковому етапі євроінтеграції Польща була дуже активною у сфері дипломатії. Ще в 1988 році, задовго до початку офіційних переговорів, Польща налагодила дипломатичні відносини з Європейською спільнотою. У 1991 році її прийняли до Ради Європи, що стало підтвердженням того, що Польща є демократичною державою, у якій поважають права людини. Крім того, польська дипломатія розпочала роботу зі вступу до Північноатлантичного альянсу (НАТО) і була залучена до численних регіональних форматів, включно з Вишеградською групою, Центральноєвропейською ініціативою, Радою держав Балтійського моря, Центральноєвропейською зоною вільної торгівлі та Веймарським трикутником.

Подробиці цих подій та інших важливих етапів описані нижче.

- **Налагодження дипломатичних відносин із Європейською економічною спільнотою (1988)** – після Другої світової війни Польща, перебуваючи під контролем Радянського Союзу, не могла самостійно визначати свою зовнішню політику, а тодішня комуністична влада була вороже налаштована до Спільноти. Лише у 1970-х роках спостерігалось зближення офіційних і, що важливо, приватних зв'язків та відносин між лідерами й суспільством Польщі та західних країн. Польща прагнула наблизитися до Заходу із декількох причин.





Суспільство прагнуло демократизації, верховенства права, а також дотримання прав людини. Воно сподівалося звільнитися від неефективної планової економіки й перейти до ринкових механізмів у державі, яка не змогла реалізувати свій потенціал із часів Другої світової війни. Європейська спільнота також запропонувала фінансову підтримку, яка могла б допомогти трансформувати економіку та модернізувати інфраструктуру. У 1988 році було ухвалено декларацію, яка нормалізувала відносини між Радою економічної взаємодопомоги та Європейськими спільнотами. Це створило умови для налагодження польською владою дипломатичних відносин із ЄЕС.

- **Угода між Польщею та ЄЕС про торгівлю та торговельно-економічну співпрацю (1989)** – для стимулювання взаємного обміну товарами було укладено двосторонню угоду про економічну та торговельну співпрацю.
- **Європейська угода (1991)** – угода, що регулює основи взаємовідносин між Польщею та Європейськими спільнотами, зокрема у сфері економічної співпраці та політичного діалогу. Угода охоплювала питання торгівлі, руху послуг, капіталу, працівників, формування підприємств, гармонізації польського та європейського законодавства, фінансової та культурної співпраці. Угода набула чинності в 1994 році.
- **Перехідна угода (1991)** – стосувалася торгівлі та пов'язаних із нею питань між Республікою Польща та Європейською економічною спільнотою, а також Європейською спільнотою з вугілля та сталі.
- **Офіційна заявка на членство в Європейському Союзі (1994)** – формальний початок процесу вступу.
- **Стратегія підготовки до членства (1994)** – план дій для країн-кандидатів на вступ до ЄС, орієнтований на підготовку до процесу інтеграції.
- **Біла книга (1995)** – звіт про підготовку країн-кандидатів до інтеграції у внутрішній європейський ринок. У ньому були представлені положення, які необхідно було запровадити в країнах-кандидатах, а також окреслені їхні цілі, характер і методи реалізації.
- **AVIS (1996)** – документ для країн-членів ЄС, що представляє політичну та економічну ситуацію в Польщі, завдяки якому стало можливим розпочати переговори про членство в ЄС.
- **Національна стратегія інтеграції (1997)** – нарис стратегічних напрямів діяльності, що слугує орієнтиром для роботи органів державної влади, а також вказівкою для всіх інших учасників інтеграційного процесу. Мета стратегії полягала у визначенні основних цілей інтеграції та координації їхньої реалізації державною адміністрацією в спосіб, який - за широкої участі неурядових організацій - мав би забезпечити якнайкращу підготовку Польщі до членства в Європейському Союзі.
- **Національна програма підготовки до членства в Європейському Союзі (1998)** – документ, який визначив напрями адаптаційних заходів та графік їхньої реалізації. Спираючись на цей документ, було визначено та згодом модифіковано пріоритети адаптації для 30 сфер економічного життя.
- **Початок переговорів про членство** – вони стосувалися 31 питання. Два з них були поза обговоренням (установи та інші аспекти), в 14 не виникало конфлікту інтересів, натомість 15 спірних питань треба було опрацювати. Це були переважно економічні питання,





як-от вільний рух товарів, людей, послуг та капіталу, політика конкуренції, сільське господарство та рибальство, транспортна та соціальна політика, політика зайнятості, довкілля, оподаткування, енергетика, телекомунікації, інформаційні технології, правосуддя, внутрішні справи, фінанси та бюджет.¹

- **Ніцький договір (2000)** – надання Польщі голосів та їхній розподіл у Раді ЄС, Європейському парламенті та Європейській комісії.
- **Завершення переговорів (2002).**
- **Підписання договору про вступ (2003).**
- **Вступ Польщі до Європейського Союзу (2004).**

Фонди (програми адаптації)

Європейські спільноти запропонували Польщі та іншим країнам-кандидатам 3 програми для підготовки до вступу в ЄС, які зосереджувалися на ключових аспектах процесу адаптації. Польща мала змогу скористатися підтримкою таких програм:

- **ФАРЕ** (англ. Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies, PHARE) – фінансувала проекти у сфері інституційного зміцнення (включно з реформою державного управління) та державних інвестицій (включно з будівництвом доріг та очисних споруд, благоустроєм міст, підтримкою малого та середнього бізнесу, розвитком людських ресурсів, наприклад, через професійну підготовку). У 2007 році програму ФАРЕ було замінено Інструментом допомоги на етапі підготовки до вступу в ЄС (Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA) як засобом надання допомоги країнам-кандидатам або потенційним кандидатам на вступ до ЄС. Країна-кандидат може скористатися коштами IPA, метою якого є:
 - модернізація установ протягом перехідного періоду,
 - транскордонна співпраця з країнами ЄС та країнами-кандидатами,
 - регіональний розвиток (транспорт, довкілля, економіка),
 - розвиток людських ресурсів (боротьба із соціальною ізоляцією, зміцнення людського капіталу),
 - сприяння розвитку сільських територій.
- **ІСПА** (англ. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, ISPA*) – допомогла запровадити стандарти та норми ЄС у сфері транспортної інфраструктури та охорони довкілля (фінансування суб'єктів місцевого самоврядування для реалізації великих інвестиційних проектів). Після вступу до Європейського Союзу Польща отримала можливість користуватися перевагами Фонду згуртування, який працює на схожих принципах.

¹ 1. Вільний рух товарів; 2. Вільний рух людей; 3. Свобода надання послуг; 4. Вільний рух капіталу; 5. Корпоративне право; 6. Політика конкуренції; 7. Сільське господарство; 8. Рибальство; 9. Транспортна політика; 10. Оподаткування; 11. Економічний та валютний союз; 12. Статистика; 13. Соціальна політика та працевлаштування; 14. Енергетика; 15. Промислова політика; 16. Малі та середні підприємства; 17. Наука та дослідницька діяльність; 18. Освіта, навчання та молодь; 19. Телекомунікації та інформаційні технології; 20. Культура та аудіовізуальна політика; 21. Регіональна політика та координація структурних інструментів; 22. Довкілля; 23. Захист прав споживачів та охорона здоров'я; 24. Правосуддя та внутрішні справи; 25. Митний союз; 26. Зовнішні зв'язки; 27. Спільна зовнішня та безпекова політика; 28. Фінансовий контроль; 29. Фінанси та бюджет; 30. Інші питання щодо адаптації.





- **САПАРД** (англ. *Special accession programme for agriculture and rural development, SAPARD*) – програма модернізації аграрних господарств, перероблення сільськогосподарської сировини та інфраструктури сільських територій.

2.3. Переваги внутрішнього ринку

Вступ Польщі до Європейського Союзу та інтеграція в структури внутрішнього ринку були пов'язані з багатьма позитивними, але також деякими негативними наслідками. У багатьох випадках вони можуть також спостерігатися і в разі вступу України до ЄС.

Перед країнами, що розвиваються, до яких протягом останніх десятиліть належать також країни-кандидати на вступ до ЄС, стоїть завдання конвергенції, тобто нівелювання розвиткових відмінностей країн з розвиненою економікою. На динаміку цього процесу впливає рівень зростання ВВП, а точніше, простежується негативна кореляція між рівнем економічного розвитку та темпами зростання. Це пов'язано з тим, що можливості для розвитку в бідніших країнах набагато вищі, ніж у багатших: нагромадження капіталу є нижчим, соціальний капітал використовується не повною мірою, а інституційне середовище, у якому функціонує ринок, має значний потенціал для вдосконалення.

Економічна інтеграція сприяє розвитку економічних обмінів на основі так званих порівняльних переваг між країнами-партнерами, завдяки чому відкриваються досі невикористані можливості зростання. Дійсно, інтеграція означає вільний рух товарів, послуг, капіталу та людей, а також забезпечує **стандартизацію та гармонізацію нормативних актів**. Обидва ці чинники полегшують ведення бізнесу в ЄС.

Що стосується Польщі, то це дало низку суттєвих переваг. **По-перше, збільшився обсяг іноземних інвестицій**, як портфельних, так і прямих (див. рис. 5). Держава стала більш привабливою для іноземних інвесторів, а прямі інвестиції підтримали розвиток багатьох секторів економіки.

По-друге, розвинувся людський капітал та зміцнився ринок праці, що підвищило конкурентоспроможність економіки. Базуючись на знаннях і ноу-хау, отриманих завдяки прямим інвестиціям, рівень компетентності працівників підвищився. Завдяки залученню іноземної робочої сили зміцнився ринок праці. На противагу цьому, відкриття доступу польських працівників до європейського ринку праці спочатку призвело до відтоку робочої сили. Згодом, коли якість життя і працевлаштування в Польщі покращилася, багато іммігрантів вирішили повернутися. Окрім того, Польща дедалі більше приваблює фахівців із різних куточків світу.

По-третє, спостерігається розвиток малих і середніх підприємств (МСП), які мають важливе значення в створенні робочих місць. Таке зростання підприємництва пов'язане з трансформацією після 1989 року, тобто розблокуванням економічної діяльності, приватизацією та скасуванням державних монополій. Водночас МСП отримали доступ до державного та європейського фінансування, що сприяло їхньому розвитку, насамперед на початкових етапах діяльності. Інтеграція Польщі у світовий ринок (особливо європейський) відкрила МСП доступ до нових ринків, що сприяло їхньому розвитку, а технологічний прогрес полегшив пошук нових бізнес-партнерів та клієнтів. Підприємства почали функціонувати в низці нових галузей і виробляти продукцію в дедалі ширших масштабах, а більша частина товарів спрямовувалася на зовнішні ринки (переважно на експорт до ЄС).



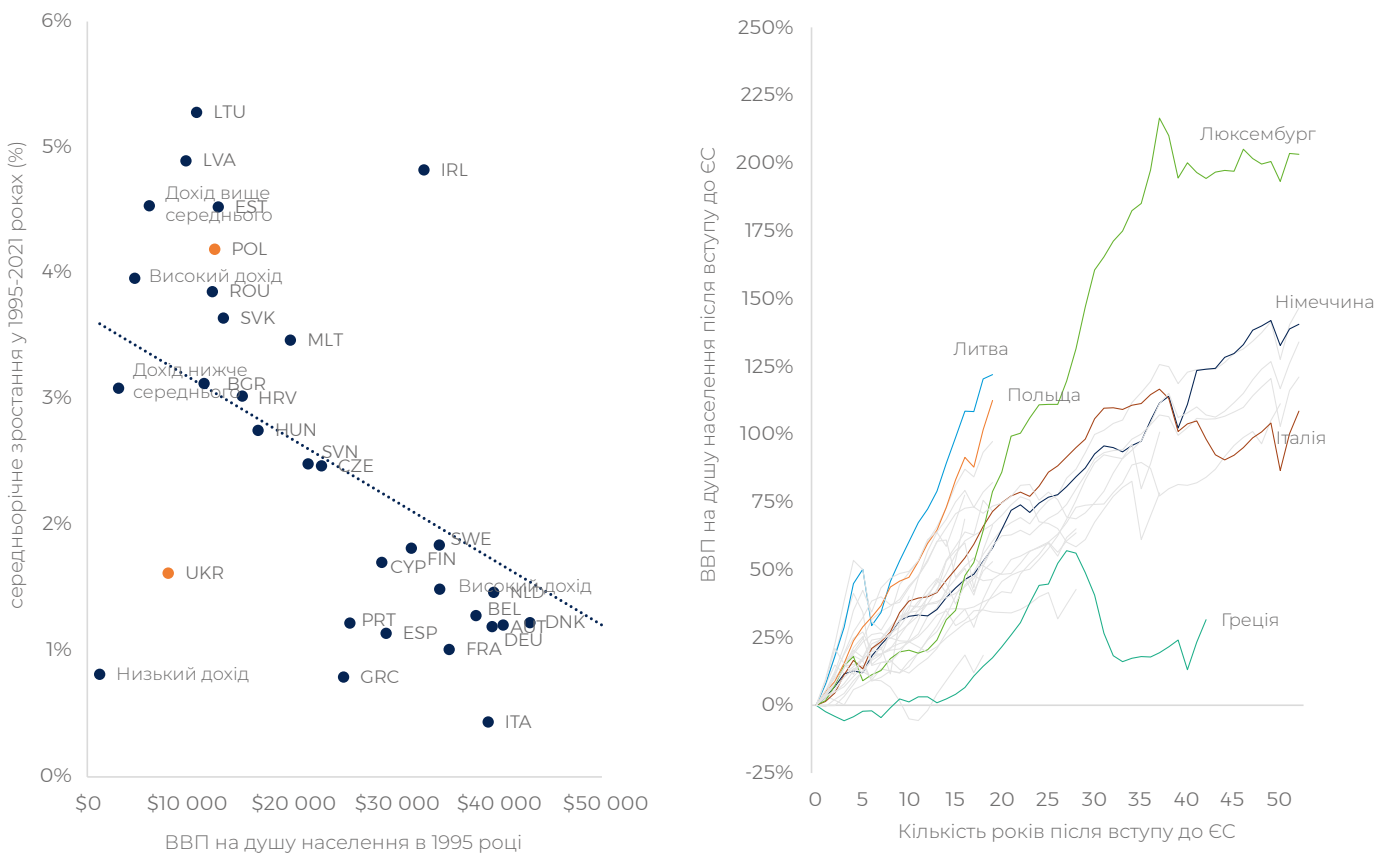


По-четверте, польські компанії почали конкурувати з іноземними підприємствами, що стало додатковим стимулом для покращення якості продукції та послуг. Це підвищує конкурентоспроможність держави на міжнародній арені, без чого не можна обійтися в дедалі більш глобалізованому світі.

Деякі польські компанії змогли скористатися спеціальним механізмом, так званим захистом походження товарів. Він дає змогу реєструвати продукти відповідно до категорій «Захищені зазначення походження», «Захищені географічні зазначення» та «Гарантовані традиційні особливості», завдяки чому традиційні для даної країни товари захищені від комерційної експлуатації, незаконного привласнення, неправдивих або недостовірних даних щодо місця походження та інших дій, які можуть ввести в оману зацікавлені сторони щодо справжнього походження продукту. У Польщі зареєстровано 45 таких продуктів (як-от bryndza podhalańska, oscypek, sebularz lubelski тощо).

Приєднання до внутрішнього ринку означав підтримку процесу трансформації польської економіки та надавав можливість швидшого економічного розвитку. Можна було припустити альтернативний сценарій розвитку, якби Польща не приєдналася до ЄС, але держава успішно скористалася можливістю вступу.

Рисунок 1: Зростання ВВП на душу населення у 27 країнах ЄС із моменту вступу* (ліва панель), а також темпи зростання ВВП на душу населення у 27 країнах ЄС та Україні у 1995-2021 роках (права панель)
Джерело: опрацювання WiseEuropa на основі даних Світового банку



* Дані станом на 1971 рік для 6 країн-засновниць, не враховуючи Ірландію.

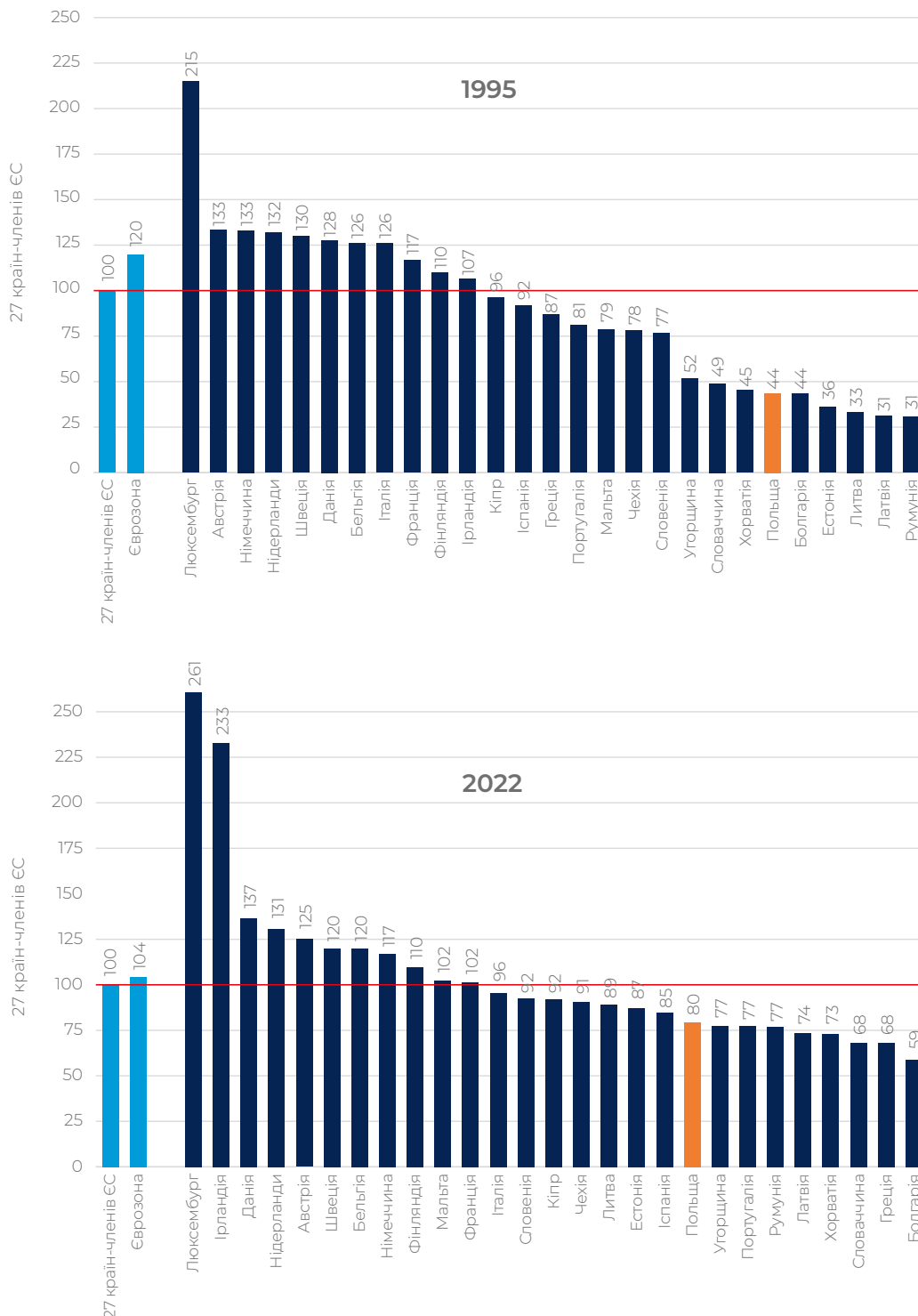




Усі країни-члени Європейського Союзу спостерігають таке явище. За останні три десятиліття показники доходу на душу населення у 27 країнах ЄС вирівнялися, тобто відмінності від середнього показника по ЄС та окремих країнах зменшилися (рис. 2). Це особливо добре простежується на прикладі країн, що вступили до ЄС у 2004 році, наприклад, Естонії, Литви, Латвії, Польщі, Словаччини та Словенії. Болгарія та Румунія, які приєдналися до Європейського Союзу у 2007 році, також швидко наближаються до середнього показника по ЄС, і за останні 15-20 років рівень життя їхнього населення суттєво покращився.

Рисунок 2: ВВП на душу населення у відсотках від середнього показника по 27 країнам ЄС (Стандарт купівельної спроможності).

Джерело: Eurostat



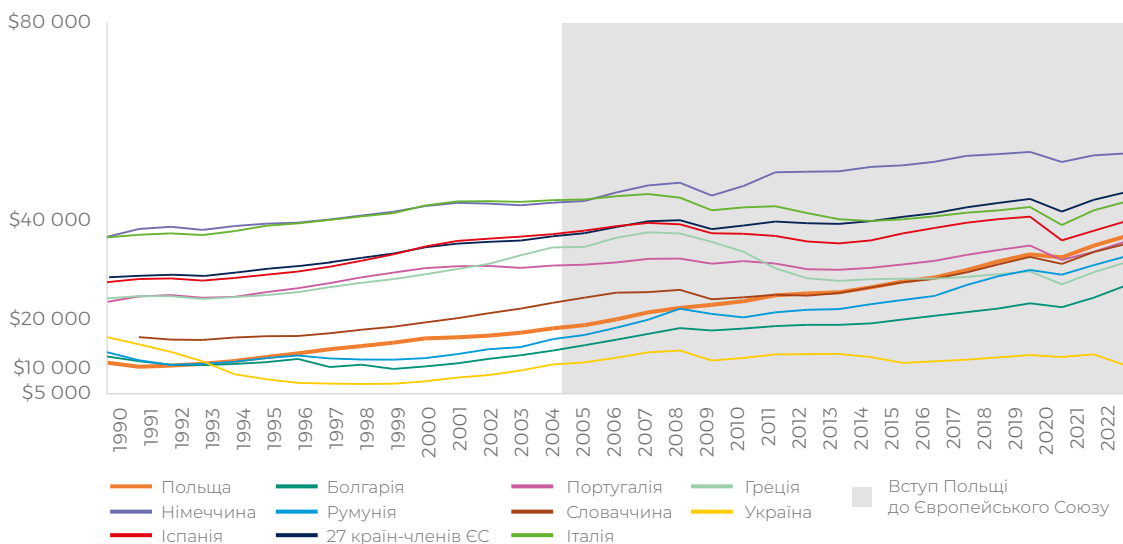
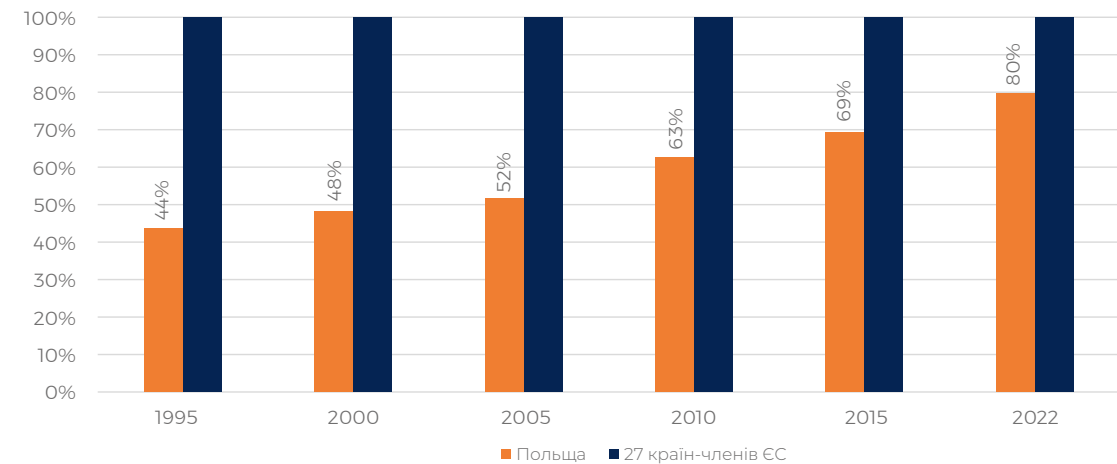


Якщо брати дані з 1995 року, коли економіка Польщі вийшла на шлях динамічного зростання, дохід на душу населення зріс майже втричі (на 197%): з 12 399 до 36 798 доларів США у 2022 році (у постійних цінах 2017 року, ПКС). Тоді як Польща стрімко багатіла й наздоганяла багатші країни, Україна майже стояла на місці: дохід на душу населення збільшився із 7 906 до 10 731 долара США (на 36%). Унаслідок цього збільшився розрив між добробутом середньостатистичного польського та українського мешканця. У 1995 році ВВП на душу населення в Україні становив 63,8% порівнюючи з Польщею; у 2022 році - лише 29,2%.

Добробут пересічного мешканця Польщі неухильно покращується. На момент вступу до Європейського Союзу ВВП Польщі на душу населення становив 52% від середнього показника по ЄС, а сьогодні - вже 80%. Якщо конвергенція збережеться, то, згідно з припущенням про скорочення розриву приблизно на 2% на рік, Польща повинна зрівнятися із середнім показником 27 країн ЄС на початку наступного десятиліття. Зважаючи на економічний аспект, найважливішою перевагою інтеграції та доступу до внутрішнього ринку є можливість прискорити економічну конвергенцію через торгівлю та інвестиційний обмін, а також пов'язані із цим ефекти конкурентного тиску, залучення ноу-хау та нагромадження капіталу. Саме так сталося з Польщею та іншими біднішими країнами (особливо в регіоні ЦСЄ).

Рисунок 3: ВВП на душу населення за ПКС (ліва панель) та ВВП на душу населення Польщі у відсотках від середнього показника по 27 країнам ЄС (права панель)

Джерело: Eurostat





Внутрішній ринок ЄС

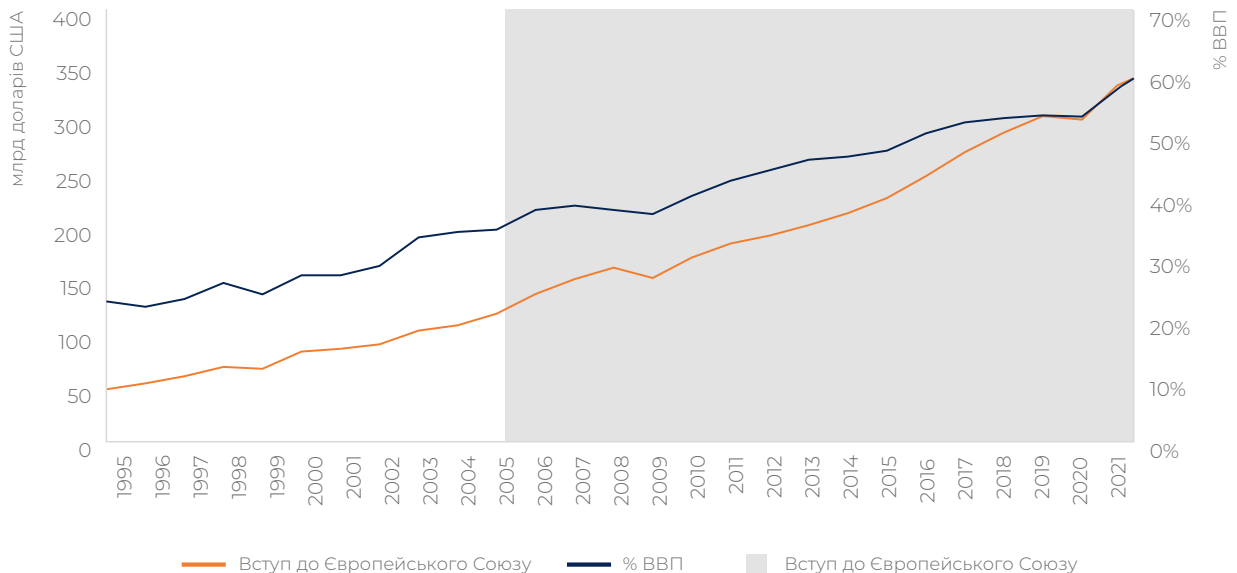
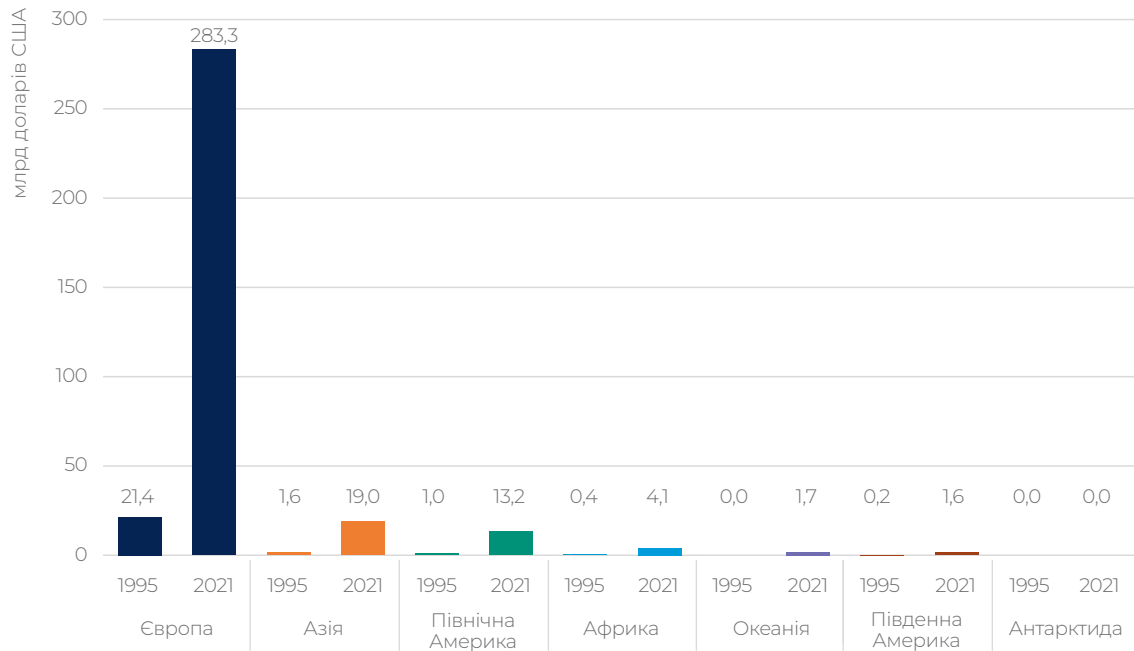
Можливості та виклики, пов'язані з інтеграцією до внутрішнього ринку на прикладі Польщі



У Європейському Союзі економічна інтеграція, тобто залучення до структур внутрішнього ринку, відбувається через вільний рух товарів, послуг, капіталу та людей між країнами-членами. Через скасування митних бар'єрів зростає товарообіг між країнами у сфері преференційної торгівлі, а країни ЄС отримують вигоду завдяки значному просуванню інтеграційного процесу. Оцінку торговельної позиції Польщі в контексті приєднання до внутрішнього ринку можна проаналізувати за п'ятьма показниками: 1) динаміка зростання експорту та імпорту; 2) частка у внутрішньоєвропейській торгівлі; 3) торговельний баланс; 4) розвиток внутрішньогалузевої торгівлі; 5) експортна спеціалізація.

Рисунок 4: Вартість експорту в Польщі (ліва панель) та географічна структура (права панель).

Джерело: World Bank, The Observatory of Economic Complexity.





Якщо говорити про Польщу, то номінально товарообіг динамічно зростає, переважно завдяки глобалізації та лібералізації світової торгівлі з 1990-х років, а також завдяки обміну всередині зони вільної торгівлі. У 1995 році експорт становив 23% ВВП, а зараз - 62%. Номінально він збільшився більш ніж усемеро (із 48 до 351 млрд доларів США - у постійних цінах). Вступ Польщі до ЄС означав можливість участі у внутрішньоєвропейській торгівлі, що сприяло скасуванню митних зборів та кількісних обмежень на торгівлю з іншими країнами-членами ЄС. Наслідком цього стало значне зростання участі у внутрішньоєвропейській торгівлі (рис. 4), а Польща стала невід'ємною частиною ланцюгів постачання в Європі. На ринок ЄС надходить 88% польського експорту, його номінальна вартість (у постійних цінах) за останні 25 років зросла більш ніж у 13 разів. З 2013 року Польща є нетто-експортером (має позитивне сальдо торгового балансу) - у середньому 2,6% ВВП у 2013-2022 роках. Однак це вимагало адаптації та пошуку порівняльних переваг. З огляду на міжнародну перспективу, польські експортери виробляли дешеві товари за низькою собівартістю, що давало їм змогу конкурувати з іноземними замовниками. 78% експорту - це промислові товари (середній показник по 27 країнам ЄС становить 70%). Найбільшу частку в структурі польського експорту займають машини, механічні пристрої та їхні частини (13,4%, дані за 2021 рік, The Observatory of Economic Complexity – Export, Poland), електричні машини та електроніка (12,4%), автомобілі, трактори, вантажівки та їхні частини (9%), а також сталь, залізо та вироблена з них продукція (5,5%), будівельні компоненти та меблі (5,4%), вироби з пластмаси та пластику (4,9%). Безперечним і найбільшим торговельним партнером Польщі є Німеччина. До неї спрямовується 27,7% польського експорту. Важливими торговельними партнерами, але з меншими частками в експорті, є Чехія (5,9%), Франція (5,7%), Великобританія (5,2%), Італія (4,7%). Експорт до США та Китаю становить 2,8% та 1,2% відповідно. Частка України становить 2,2%, але вона може зрости в найближчі роки з огляду на післявоєнну відбудову країни та глибшу інтеграцію з європейськими державами (зокрема, із сусідньою Польщею).

До європейських країн спрямовується 87,7% польського експорту, що наочно демонструє переваги приєднання до зони преференційної торгівлі. Інші напрямки експорту польських товарів охоплюють Азію (5,9%), Північну Америку (4,1%), Африку (1,3%), Південну Америку (0,5%) та Океанію (0,5%). Приєднання Польщі до внутрішнього ринку ЄС виявилось дуже корисним для торгівлі, оскільки збільшився обсяг експорту та імпорту, розвинулася торгівля всередині ЄС, покращився торговельний баланс, розвинулася внутрішньогалузева торгівля, а структура експорту стала більш збалансованою та конкурентоспроможною, оскільки Польща здебільшого орієнтується на промислову продукцію.

*Приєднання Польщі
до спільного ринку ЄС
принесло багато користі.*

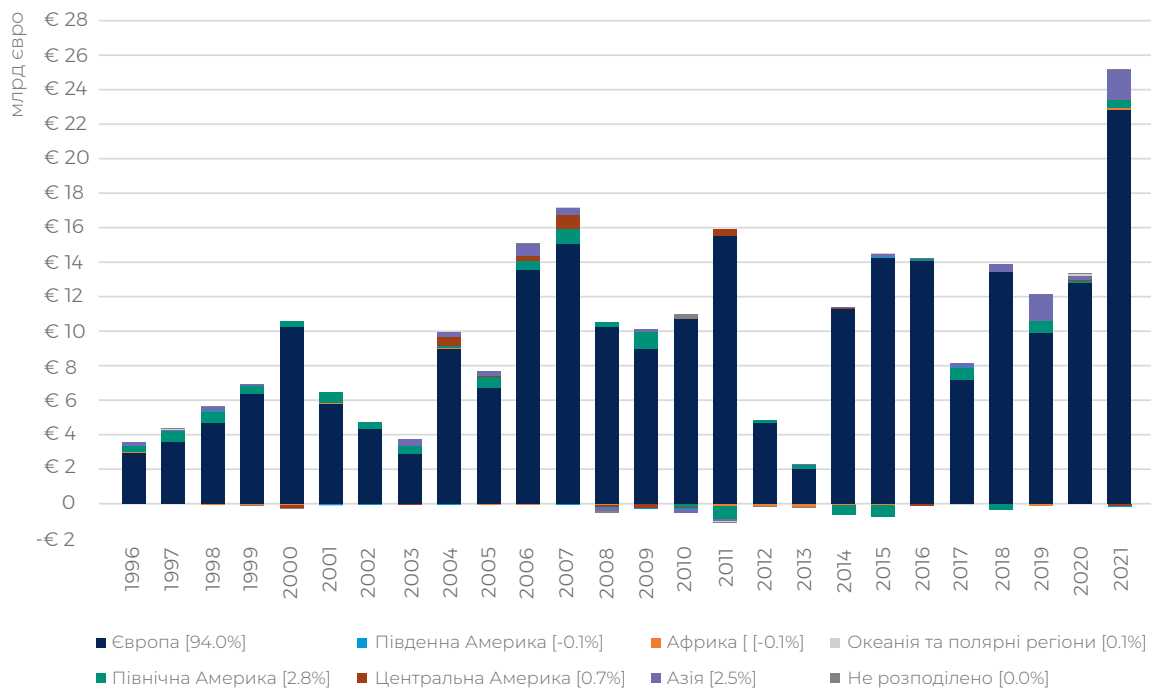
Інтеграція до внутрішнього ринку ЄС забезпечила значні переваги з огляду на приплив прямих іноземних інвестицій. Підприємства з країн ЄС із більшою впевненістю інвестують у державу, яка стає частиною внутрішнього ринку. За останні 25 років 94% прямих іноземних інвестицій у Польщу надійшло з європейських країн, причому після 2004 року спостерігалось зростання в номінальному вираженні (рис. 5). Польща, як і інші країни Центральної та Східної Європи, конкурує на міжнародному ринку завдяки низькій вартості та освіченості робочої сили і (порівняно) стабільному інституційному середовищу. Інвестиційна привабливість





підтримується порівняно дешевою валютою, що є додатковим стимулом для іноземних інвесторів. Завдяки прямим іноземним інвестиціям та відкритості економіки для іноземного капіталу Польща отримує вигоду від трансферу знань і технологій, створення нових робочих місць, підвищення конкурентоспроможності, розвитку ключових секторів і ноу-хау процесів управління.

Рисунок 5: Приплив прямих іноземних інвестицій до Польщі за регіонами походження капіталу (млрд євро).
Джерело: Національний банк Польщі (Narodowy Bank Polski).



Наприкінці треба згадати про європейські фонди. Польща змогла отримати вигоду від структурних фондів ЄС та фондів згуртування. Завдяки ним були профінансовані інфраструктурні інвестиції (а також соціальна сфера, розвиток, освіта, інновації). Кошти цих фондів сприяли модернізації та досягненню рівня розвитку з більш розвиненими країнами. Баланс трансферів між Польщею та Європейським Союзом у 2004-2021 роках (до кінця листопада 2021 року) є прибутковим для Польщі і становить майже 141,8 млрд євро.

Європейські фонди переважно залучалися для розвитку інфраструктури, тобто для розширення доступу до загальноєвропейської інфраструктури. Водночас Польща розвивала й модернізувала власну інфраструктуру (див. розділ Патрика Вільда про Розвиток інфраструктури). Внутрішня транспортна (дороги, залізниці, аеропорти), енергетична (газопроводи) або комунікаційна (цифрова, інтернет) інфраструктура тісніше інтегрувала Польщу з іншими країнами-членами ЄС, покращуючи транскордонне сполучення і транспорт. Завдяки цьому польські регіони поєдналися з Європою в економічному контексті.





2.4. Основні виклики

Процес вступу Польщі до Європейського Союзу й саме членство в ньому призвели до певних державних та економічних витрат. Переважно йдеться про заходи, які були поза обговоренням і заздалегідь ухвалені. Однак вони часто приносили користь.

Готуючись до вступу в ЄС, Польща понесла **витрати на адаптацію та пристосування**, оскільки необхідно було впровадити структурні реформи та адаптувати своє законодавство до стандартів ЄС. Цей процес супроводжувався витратами на впровадження нових положень і модернізацію інфраструктури, а також на реорганізацію багатьох секторів економіки. Польща повинна була адаптувати свої **стандарты й норми до вимог ЄС**, що, з одного боку, надавало значні переваги в багатьох аспектах і в довгостроковій перспективі, а з іншого боку, вимагало багатьох змін і зусиль.

Внутрішній ринок ЄС вимагав від польських підприємств адаптації до **принципів вільного руху товарів і послуг**. Це означало необхідність гармонізації технічних стандартів, щоби польська продукція могла продаватися по всьому ЄС без необхідності дотримуватися численних місцевих норм. У сільськогосподарському та харчовому секторах польські підприємства підпадали під дію норм ЄС щодо **безпеки харчових продуктів та здоров'я тварин** (тобто під дію стандартів контролю якості харчових продуктів, системи ідентифікації та реєстрації тварин). Додатково необхідно було адаптувати країну до стандартів ЄС щодо охорони праці, щоб забезпечити належні умови праці для працівників та мінімізувати ризики нещасних випадків. Регламенти Європейського Союзу щодо **трудових та соціальних прав** вимагали від польських підприємств забезпечення належних умов праці, мінімальної заробітної плати та соціального захисту для працівників.

Польським підприємствам необхідно було адаптуватися до **фінансових норм ЄС**, як от стандартів бухгалтерського обліку чи вимог до фінансової звітності, спрямованих на підвищення прозорості. Вони також були зобов'язані адаптувати свої бізнес-практики до принципів **антимонопольного законодавства ЄС**, а польські органи влади - навчитися ідентифікувати монополістичні практики та інші форми порушення конкуренції. Завдяки цьому ринок телекомунікацій отримав свободу дій, що відкрило його для нових підприємств.

Щодо **стандартизації товарів і послуг**, підприємства повинні були адаптувати свою продукцію з огляду на якість, безпеку та захист здоров'я споживачів. Наприклад, у харчовому секторі виробники повинні були дотримуватися суворих стандартів відповідно до складу, маркування та гігієни виробництва, щоб вільно збувати свою продукцію на ринках ЄС. Законодавство Європейського Союзу щодо **охорони довкілля** вимагало від польських підприємств адаптувати свою діяльність до стандартів регулювання викидів, управління відходами та енергоефективності (модернізація енергетичного сектору, щоб знизити рівень викидів CO₂, запровадження нових стандартів регулювання викидів в автомобільному секторі, термомодернізація будівель).

Польща не мала значного впливу на формування стандартів Європейського Союзу, а це означає, що більшість із них треба було запроваджувати без жодних заперечень, і лише деякі проблемні питання можна було врегулювати завдяки переговорам. Унаслідок інтеграції до Європейського Союзу Польща була змушена відкрити свій ринок для конкуренції з боку країн-членів ЄС. У багатьох випадках це спричинило **проблеми для вітчизняних підприємств, що**



були зумовлені їхньою нижчою конкурентоспроможністю з огляду на імпортовані товари та послуги. Підприємствам довелося адаптуватися до конкуренції на внутрішньому ринку ЄС, що передбачало необхідність вдосконалення асортименту продукції та пошуку власної ніші. Західні країни зазвичай спеціалізуються на виробництві продукції з високою доданою вартістю та впізнаваним брендом, тоді як польською нішею можна вважати виробництво високоякісних товарів-замінників за доступною ціною.

Можливість вільного руху в межах ЄС спричинила так званий **відтік мізків**, тобто еміграцію високоосвічених людей до більш розвинених країн. Результатом цього став дефіцит певних груп спеціалістів на внутрішньому ринку праці. Після майже 20 років членства в ЄС масштабний відтік робочої сили з Польщі, як свідчать статистичні дані, припинився, а загальний розвиток економіки та інвестиції в інноваційні проекти зробили Польщу привабливою державою для залучення дедалі більшої кількості іноземних фахівців.

Польща користується допомогою Європейського фонду регіонального розвитку для подолання регіонального дисбалансу.

Завдяки ринку Європейського Союзу Польща стала відкритою для конкуренції в аграрному секторі, що вплинуло на **зниження обсягів сільськогосподарського виробництва** в країні. З одного боку, це був природний ефект структурних перетворень в умовах економіки, що розвивається, коли робоча сила переорієнтована на сферу послуг. З іншого боку, треба визнати, що більш сучасні, високопродуктивні фермерські господарства Західної Європи ставлять польський аграрний сектор у невідгідне становище.

Вступ до Європейського Союзу, а також глобалізація посилили **регіональну нерівність**. Відбувся швидкий розвиток агломерацій навколо великих міст (Варшава, Краків, Гданськ, Познань). Вони залучали багато інвестицій і стимулювали міграцію, оминаючи бідніші регіони. Для подолання регіональних нерівностей Польща використовує кошти Європейського фонду регіонального розвитку, наприклад, через Програму європейських фондів для Східної Польщі, спрямовану на прискорення розвитку шести воєводств у Східній Польщі, поліпшення умов конкурентоспроможності економіки та підвищення якості життя населення.

Ставши членом ЄС, Польща перетворилася на нетто-бенефіціара структурних фондів, що передбачало як фінансові вигоди, так і необхідність правильного використання цих коштів (власний внесок, своєчасні розрахунки). Це вимагало **додаткових адміністративних витрат** у формі збільшення кількості працівників та проведення відповідної професійної підготовки. Однак це також сприяло покращенню управлінської компетенції персоналу.





3. Рекомендації для України

Процес вступу Польщі до Європейського Союзу ознаменував собою кількарічні зусилля, унаслідок яких була досягнута стратегічна мета - членство в одному з найважливіших економічних і політичних блоків світу та одному з найбільших світових ринків. Польща доклала чимало зусиль для того, щоб відповідати вимогам ЄС і досягти європейських стандартів. Було укладено чимало міжнародних угод і договорів, сформовано внутрішні інституції для підтримки економічної трансформації, а також створено органи для спрощення процесів адаптації. Україна може багато чому навчитися з досвіду Польщі в контексті підготовки до вступу в ЄС:

- 1 Інституційні реформи** – повинні передбачати покращення бізнес-середовища через спрощення ведення бізнесу, створення ефективної судової та податкової системи, зміцнення корпоративного управління та антимонопольного законодавства. Вони також повинні охоплювати впровадження відповідних антикорупційних механізмів, зокрема незалежних контрольно-ревізійних органів, електронних систем управління та моніторингу, а також системи захисту викривачів корупції (*whistleblowing*).
- 2 Підтримка підприємництва** – створення сприятливого для підприємців середовища завдяки спрощенню процедур відкриття, ведення та закриття бізнесу (включно зі зменшенням ліцензійних зобов'язань та спрощенням процедур банкрутства); стимулювання приватних інвестицій, наприклад, через привабливі податкові пільги; забезпечення доступу до кредитів та фінансування; розвиток державно-приватного партнерства; запровадження навчальних та освітніх програм, спрямованих на розвиток підприємницьких навичок.
- 3 Міжнародна співпраця** – запорука якнайшвидшого налагодження конструктивних відносин із державами-членами, установами ЄС та альтернативними механізмами регіональної співпраці. Саме така співпраця дає змогу ефективно просувати свої інтереси та досягати позитивних результатів у переговорах про вступ до ЄС. Вона також дає змогу заручитися підтримкою і прихильністю, а також перейняти досвід інших країн. Для підприємств та бізнесу - це можливість розвиватися та переймати ноу-хау з інших країн.
- 4 Соціальний розвиток та освіта** – покращення рівня життя неможливе без систематичної роботи з підвищення суспільної свідомості. У контексті вступу до ЄС освіта та комунікація з громадськістю щодо переваг, завдань та цілей вступу до ЄС є важливим елементом. Громадянське суспільство має бути обізнаним і залученим до процесу інтеграції. Інвестиції в освіту на всіх рівнях стають ключовим ресурсом формування освіченого суспільства, що сприяє підвищенню конкурентоспроможності на європейській арені.



- 5 **Спеціалізовані органи** – сприяють підтримці реформ. У Польщі були сформовані установи для організації, координації та моніторингу процесу інтеграції, зокрема, Комітет з питань європейської інтеграції з його Управлінням або Переговорна група з питань членства Польщі в Європейському Союзі.
- 5 **Фонди для країн-кандидатів до вступу в ЄС** – наразі кошти на адаптацію доступні для країн-кандидатів у рамках
 - **Інструменту допомоги на етапі підготовки до вступу в ЄС** (IPA, *Instrument for Pre-accession Assistance*) – функціонують на п'яти рівнях (допомога протягом перехідного періоду та інституційне зміцнення, транскордонна співпраця, регіональний розвиток, людські ресурси, розвиток сільських територій).

До того ж у рамках відбудови Україна може отримати фінансування від Європейського Союзу через:

- **перепрофілювання поточних проєктів на суму до 200 млн євро** – для надання екстреної допомоги населенню та органам влади;
- **контракти для розбудови держави та посилення стійкості (SRBC) на суму 120 млн євро** – бюджетну підтримку в рамках пакету допомоги. Вона спрямована на посилення готовності цивільного населення та управління кризовими ситуаціями як на національному, так і на місцевому рівнях. Це сприятиме подальшому зниженню вразливості до криз, що впливають на суспільство загалом, а також на критично важливу інфраструктуру, включно з транспортною мережею, інформаційними та комунікаційними системами;
- **програму підтримки в надзвичайних ситуаціях вартістю 330 млн євро** – допомогу вимушеним переселенцям та приймаючим громадам, зокрема у сфері надання житла та соціальних послуг (приблизно 200 млн євро). Особливу увагу буде надано відновленню критично важливої інфраструктури, включно з енергетичними об'єктами; передбачається також підтримка цифрової безпеки та кібербезпеки. Програма також підтримуватиме незалежні ЗМІ та громадянське суспільство;
- **програму допомоги Україні (*The Ukraine Facility*)** – спрямовану на відбудову, відновлення та модернізацію України. Виділення 50 млрд євро для системної та стабільної підтримки України у 2024-2027 роках враховує безпрецедентні випробування, пов'язані з підтримкою країни, зруйнованої війною.





Список використаних джерел

- Balcerowicz, L. (1997). *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Blok, Z. (2006). *Transformacja jako konwersja funkcji wewnętrznych na przykładzie Polski*. Wydawnictwo UAM.
- Bożyk, P., Misala, J. (2003). *Integracja ekonomiczna*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
Komisja Europejska. (без дати). *Overview - Instrument for Pre-accession Assistance*.
https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en.
- Komisja Europejska. (без дати). *Ukraine – Membership status: candidate country*.
https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en.
- Komitet Integracji Europejskiej. (1997). *Narodowa Strategia Integracji*.
https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/narodowa_strategia_integracji.pdf.
- Національна програма підготовки до членства в Європейському Союзі. (1998).
[https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/CB478BA562586329C125685D003B1867/\\$file/1194-1.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/CB478BA562586329C125685D003B1867/$file/1194-1.pdf).
- Рішення Суду 2/94 від 28 березня 1996 року.
https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-AVIS-C-0002-1994-200407019-05_00.html.
- Рішення Ради від 23 грудня 1993 року про набуття чинності Європейської угоди про асоціацію між Республікою Польща та Європейськими Спільнотами, а також їхніми державами-членами, укладена в Брюсселі 16 грудня 1991 року (Законодавчий вісник 1994.11.39).
<https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/wejscie-w-zycie-ukladu-europejskiego-ustanawiajacego-stowarzyszenie-16795743#:~:text=O%C5%9AWIADCZENIE%20RZ%C4%84DOWE,grudnia%201991%20r>.
- PolskawUE.gov.pl. (15 січня 2010 р.). *Zespół negocjacyjny*.
<https://web.archive.org/web/20131109232040/http://polskawue.gov.pl/Zespol,negocjacyjny,503.html>.
- Угода між Польською Народною Республікою та Європейською економічною спільнотою про торгівлю та торговельно-економічну співпрацю (Законодавчий вісник 1989.38.214).
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900380214/O/D19900214.pdf>.
- Перехідна угода про торгівлю та питання, пов'язані з торгівлею, між Республікою Польща та Європейською економічною спільнотою, а також Європейською спільнотою з вугілля та сталі, укладена в Брюсселі 16 грудня 1991 року (Законодавчий вісник 1992.17.69).
<https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/umowa-przejsciowa-dotyczaca-handlu-i-spraw-zwiazanych-z-handlem-16794591>.
- Закон від 8 серпня 1996 року *Про Комітет з питань європейської інтеграції* (Законодавчий вісник 1996.106.494).
http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/ustawy/1433_u.html.



Зміст

Короткий огляд	76
1. Вступ	78
2. Промисловий розвиток та реформи в Польщі у 1990-2022 роках	79
2.1. Проблеми кінця 1980-х років	79
2.2. Реформи 1990-х років та промисловий розвиток	82
Макроекономічна стабілізація	82
Реструктуризація та приватизація промисловості	82
Реформування бізнес-клімату	85
Підвищення екологічних стандартів	87
2.3. Реформи 2000-х років та їх наслідки для промисловості	88
Адаптація до законодавства ЄС	88
Розвиток інфраструктури	90
Реформи ринку праці та освіти	90
Посилення механізмів інвестиційної підтримки	91
2.3. Економічні результати промислової трансформації Польщі у 1990-2022 роках	93
3. Чому виробництво в Україні не стало таким успішним, як у Польщі?	95
4. Яку економічну політику запровадила Польща?	100
5. Промислова політика України	102
6. Висновки	104



ПРОМИСЛОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В МАЙБУТНЬОМУ

Як Україна може успішно здійснити
індустріалізацію та декарбонізацію одночасно?

Maciej Bukowski





Короткий огляд

- Індустріалізація має вирішальне значення для економічного зростання. Вона сприяє технологічному прогресу, підвищує продуктивність праці та диверсифікує економіку, зменшуючи її залежність від первинних секторів, як-от сільське господарство та сировинна промисловість. Відповідно, індустріалізація значною мірою сприяла швидкому економічному зростанню Польщі та інших країн Центральної та Східної Європи у 1990-х роках. Ці країни розвинули експортно-орієнтовані галузі, зокрема автомобілебудування, хімічну промисловість, сферу електроніки та електрообладнання, виробництво харчових продуктів та напоїв, а також побутової техніки, завдяки низькій вартості робочої сили та близькому розташуванню до Західної Європи.
- З 1990 року промислове виробництво Польщі зросло в сім разів, і це досягнення перевершили лише Туреччина та Китай. Досвід Польщі за останні тридцять років є переконливим доказом того, що глобалізація має трансформаційний вплив на розвиток індустріалізації країн. За цей період технологічний прогрес докорінно змінив структуру світового виробництва, зумовивши зниження витрат на транспортування та координацію, а також уможлививши формування глобальних ланцюгів доданої вартості. Такі країни, як Польща, завдяки швидкій лібералізації економіки та інтеграції до глобальних торговельних мереж, змогли успішно збільшити обсяги промислового виробництва та досягти високих темпів економічного зростання.
- Успішна промислова політика для України може передбачати комплекс стратегічних, проактивних заходів, які значною мірою наслідуватимуть приклад Польщі, водночас пристосовуючись до нових обставин, що виникають унаслідок глобальних змін. До цієї політики належать такі елементи:
 - Стратегічне планування: чітке бачення шляху розвитку галузі, з конкретними цілями та термінами їх досягнення. Стратегія має надавати пріоритет загальному зростанню промислового виробництва, а не окремим секторам чи галузям,
 - Регулювання та контроль: прозорі законодавчі норми щодо безпеки, сталості та відповідальності роботи галузей промисловості. Це повинно охоплювати судову систему, реєстрацію бізнесу, трудове законодавство, екологічні стандарти, а також норми, пов'язані з безпечністю та якістю продукції,
 - Стимулювання та субсидії: Україна може надавати фінансові стимули, зокрема пільги, субсидії або кредити під низькі відсотки, щоб стимулювати промислові інвестиції. Прямі іноземні інвестиції повинні набути пріоритетного значення - особливо на ранніх етапах індустріалізації - для залучення необхідного капіталу та ноу-хау в українську економіку,





- Інвестиції в інфраструктуру: надійна, ефективна інфраструктура (наприклад, дороги, порти, телекомунікації та комунальні послуги) має вирішальне значення для промислового зростання. Україна повинна пріоритизувати розвиток взаємозв'язку з Європейським Союзом і, зокрема, з Польщею, аналогічно до того, як Польща пріоритизувала взаємозв'язок із Німеччиною,
 - Розвиток людського капіталу: програми освіти, підготовки та підвищення кваліфікації робочої сили є ключовими для забезпечення промисловості кваліфікованими працівниками,
 - Доступ до фінансування: Україна може сприяти зростанню промислової конкурентоспроможності завдяки спрощенню доступу до фінансування вітчизняних підприємств. Це може вимагати формування належної системи установ, відповідальних за підтримку промислової реструктуризації, модернізації машинного парку та впровадження інновацій,
 - Інклюзивний та сталий розвиток: ефективна промислова політика також охоплює заходи, спрямовані на забезпечення рівномірного розподілу прибутків від промислового розвитку та його сталого функціонування. Це можуть бути програми зі створення робочих місць, підтримки малого та середнього бізнесу або стандарти, спрямовані на зменшення впливу на довкілля.
-
- Особливим викликом для України може стати досягнення балансу між індустріалізацією та декарбонізацією. Заходи, які необхідно запровадити для виконання цих завдань, включають перехід на відновлювані джерела енергії, чітку політику та законодавство (наприклад, стандарти відновлюваної енергетики, механізми ціноутворення на викиди вуглецю, норми викидів для транспортних засобів та промислових процесів, стимулювання «зелених» технологій), енергоефективні технології, кампанії з підвищення обізнаності та розвиток «зеленого» фінансування.



1. Вступ

Індустріалізація має велике значення в економічному зростанні, сприяючи технологічному прогресу, підвищуючи продуктивність праці та диверсифікуючи економіку, позбавляючи її залежності від первинних секторів, як-от сільське господарство та виробництво сировини. Така диверсифікація посилює економічну стабільність, знижуючи залежність від певних видів діяльності та захищаючи економіку від характерних потрясінь у довгостроковій перспективі. До того ж індустріалізація розв'язує проблему неповної зайнятості, що призводить до покращення рівня життя та зростання доходів. Коли люди заробляють більше, їхня купівельна спроможність зростає, що ще більше стимулює індустріалізацію та розвиток економіки. Крім того, індустріалізація створює робочі місця безпосередньо у виробничому секторі та пов'язаних із ним секторах послуг, опосередковано стимулюючи зайнятість в інших секторах, які отримують вигоду від загального зростання доходів. До того ж країни з потужним виробничим сектором, зазвичай, демонструють більшу економічну стійкість і макроекономічну стабільність, оскільки їхнє промислове виробництво забезпечує експортний виторг, збільшує валютні резерви та покращує торговельний баланс.

Тому не дивно, що індустріалізація мала велику вагу у швидкому економічному зростанні Польщі та інших країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) після 1990-х років. Ці країни розвинули експортно-орієнтовані галузі, зокрема харчову та хімічну промисловість, автомобілебудування, виробництво електроніки, електрообладнання, а також побутової техніки, завдяки низькій вартості робочої сили та близькому розташуванню до Західної Європи. З 1990 року промислове виробництво Польщі зросло в 7 разів - це досягнення, яке в глобальному контексті перевершили лише Туреччина та Китай. Цей успіх пояснюється чималими надходженнями прямих іноземних інвестицій (ПІІ) та розвитком вітчизняної промисловості, що дало змогу Польщі стати великим експортером і досягти рівня індустріалізації, співставного із середнім показником по Європейському Союзу (ЄС).

Перехід України від централізовано-планової економіки до ринкової був менш успішним, особливо з огляду на те що після розпаду Радянського Союзу в 1991 році держава також зазнала складних перетворень. На відміну від Польщі, українська економіка не зазнала суттєвих структурних реформ, залишаючись значною мірою залежною від традиційних галузей промисловості, як-от металургія, вугільна промисловість та сільське господарство. Ці галузі зіткнулися зі зниженням попиту та конкурентоспроможності на світових ринках, що заважало Україні диверсифікувати свою економіку та розвивати галузі з набагато вищою доданою вартістю. У цьому розділі розглядаються структурні та інституційні основи, які сформували різні траєкторії розвитку Польщі та України з 1990 року. Спочатку ми розглянемо ключові економічні реформи, проведені Польщею протягом цього періоду. Аналізуючи їхній вплив на стрімке зростання промислового виробництва, ми визначимо проблеми, які заважали Україні повторити цей шлях. Наприкінці розділу наведено рекомендації, спрямовані на створення сприятливого бізнес-середовища та прискорення промислового розвитку в Україні.





2. Промисловий розвиток та реформи в Польщі у 1990-2022 роках

2.1. Проблеми кінця 1980-х років

Наприкінці 1980-х років Польща, як і інші соціалістичні країни Центральної та Східної Європи, а також Радянський Союз, боролася з економічною стагнацією, знеціненням фізичного капіталу та масовим дефіцитом товарів першої необхідності. В основі цих проблем лежали недоліки, притаманні централізованому плануванню - тобто системі, яка надавала пріоритет ідеології, а не ринку. Стан польської економіки наприкінці 1980-х років був сформований насамперед рішеннями, прийнятими чотирма десятиліттями раніше, після Другої світової війни, коли індустріалізація радянського зразка непропорційно сприяла розвитку гірничодобувної промисловості, металургії та оборонно-промислового комплексу, нехтуючи за такої умови виробництвом товарів широкого вжитку, як-от текстиль, меблі та харчові продукти. Крім того, брак ринкових сигналів не давав змоги узгодити виробництво зі споживчим попитом, що призводило до нераціонального розподілу ресурсів і створення продукції, яка не відповідала потребам споживачів. До того ж політичні чинники ще більше погіршували економічні результати навіть у тих галузях, яким надавали перевагу центральні органи влади. Державні підприємства (ДП), функціонуючи як суб'єкти господарювання, також повинні

були враховувати демографічний надлишок, що виник унаслідок бебі-буму 1950-х років. Це призвело до надмірного рівня зайнятості та надзвичайно низької продуктивності праці на соціалістичних підприємствах у 1980-х роках. Брак конкуренції та мотивації, орієнтованої на отримання прибутку, призвів до значного марнотратства та створення продукції низької якості. Не дивно, що промислові товари, вироблені соціалістичними країнами, зокрема Польщею, були неконкурентоспроможними на міжнародній арені й погано сприймалися внутрішніми споживачами. Експорт до Західної Європи зводився переважно до товарів першої необхідності, хоча - на відміну від Радянського

Союзу, який дотримувався набагато вищого рівня економічної автаркії - країни ЦСЄ та Польща вели активну торгівлю в межах соціалістичного блоку.

Польський комуністичний уряд визнавав ці проблеми й намагався їх розв'язати, запроваджуючи часткові економічні реформи у 1980-х роках. Децентралізація процесу прийняття рішень відбувалася завдяки поступовій відмові від централізовано-планової моделі та наданню більшої автономії окремим підприємствам, сподіваючись, що це покращить їхню здатність відповідати вимогам споживчого попиту. Було також запроваджено обмежену лібералізацію, яка дала змогу підприємствам утримувати прибутки, визначати обсяги виробництва та встановлювати ціни виробника на більшу частину своєї продукції. Однак незважаючи на численні спроби, лібералізація споживчих цін не відбулася, оскільки Польська об'єднана робітничая партія побоювалася, що це може призвести до суспільних заворушень.

Брак конкуренції та мотивації щодо прибутків спричинив значні витрати та виробництво продукції низької якості.





Натомість польський комуністичний уряд у 1980-х роках зосередився на раціоналізації та реструктуризації найбільш нерентабельних підприємств через їхнє злиття або ліквідацію. Щоб зменшити дефіцит і поліпшити торговельний баланс, уряд дав змогу відкривати малі приватні фірми в окремих секторах і утворювати спільні підприємства з іноземними інвесторами. Крім того, було докладено зусиль для створення ринково-орієнтованої банківської системи з надією на те, що комерційні банки матимуть більше значення у фінансуванні та моніторингу діяльності державних підприємств, що сприятиме більшій економічній раціональності інвестиційних рішень. Кілька комерційних банків були відокремлені від структури Національного банку Польщі й розпочали незалежну діяльність.

Хоча ці реформи були важливими кроками в правильному напрямку, нерідко цього було недостатньо.

Попри те, що ці реформи вказували на важливий і правильний напрям, вони часто були тільки напівзаходами, яким бракувало рішучості, необхідної для справжньої трансформації. До 1988 року польське комуністичне керівництво дедалі більше усвідомлювало, що не вдасться досягти очікуваних результатів і що необхідні більш радикальні заходи. Це спонукало до проведення переговорів за круглим столом між комуністичною партією та демократичною опозицією. Одночасно останній недемократичний уряд Мечислава Раковського впровадив важливі політичні та економічні реформи, які проклали шлях до проведення частково вільних виборів

у червні 1989 року та заклали основи для становлення ринкової економіки в 1990-х роках. Ці реформи включали лібералізацію більшості (хоча й не всіх) виробничих і споживчих цін, що спричинило гіперінфляцію, але водночас суттєво знизило рівень дефіциту, від якого страждала польська економіка впродовж попередніх 15 років.

Найважливіша реформа уряду Раковського, однак, була спрямована на розв'язання виробничо-збутових проблем у соціалістичній економіці. Ця реформа, відома як *Ustawa Wilczka* (Закон Вільчека), була названа на честь її головного прихильника, польського підприємця Мечислава Вільчека. Закон суттєво спростив процес відкриття та реєстрації приватних підприємств, даючи змогу розпочати бізнес із мінімальними формальностями. Він також усунув обмеження щодо зайнятості, даючи змогу приватним фірмам брати на роботу необмежену кількість працівників і розширювати свою діяльність. Крім того, спектр видів діяльності, за які могли відповідати приватні підприємства, був значно розширений, що поклато край попередній практиці жорсткого державного контролю над підприємництвом. Закон Вільчека стимулював появу нових підприємств протягом кількох місяців після його прийняття наприкінці 1988 року. Це ознаменувало чималий поступ, порівнюючи з іншими соціалістичними країнами, де приватний сектор усе ще залишався значною мірою маргіналізованим. Символічно, це означало визнання польською - все ще формально комуністичною - владою необхідності подальших ринкових реформ, а також ваги приватного підприємництва у відродженні економіки країни. Цю реформу можна розглядати як попередницю ширших реформ, які Польща пізніше запровадила під керівництвом першого некомуністичного прем'єр-міністра Тадеуша Мазовецького і які були продовжені іншими демократичними урядами в 1990-х роках.





Основні етапи та деталі польських економічних реформ і розвитку промисловості у 1980-2020 роках

1980-ті роки: Підготовчі та часткові реформи за часів соціалізму

- 1 Часткові реформи:** Вони охоплювали автономізацію державних підприємств, запровадження спочатку поступової, а потім швидкої лібералізації цін, окремі банківські реформи.
- 2 Послаблення контролю держави над економікою:** Бюрократичні бар'єри були поступово подолані, а приватне підприємництво в Польщі почало активно розвиватися (завдяки закону Вільчека).

1990-ті роки: Демократизація та швидкий перехід до ринкової економіки

- 3 Лібералізація та регуляторні реформи:** Лібералізація цін і торгівлі дала змогу польському виробництву вийти на рівень глобальної конкуренції. Регуляторні реформи створили наближену до сучасної інституційну основу промислової діяльності в Польщі.
- 4 Реструктуризація та приватизація державних підприємств:** Підприємства зазнали реструктуризації, яка зазвичай передбачала скорочення штату працівників, модернізацію та зміну керівництва, особливо у важкій промисловості, яка розвивалася згідно із соціалістичною системою індустріалізації. Розпочалася широкомасштабна приватизація (міжнародні компанії, а також вітчизняні інвестори, Варшавська фондова біржа).
- 5 Орієнтація на експорт та прямі іноземні інвестиції:** Польща почала залучати прямі іноземні інвестиції, особливо в харчову промисловість, виробництво побутової техніки, електроніки, машинобудування та автомобілебудування. Держава почала зосереджуватися на експортних ринках, інтегруючись у глобальні ланцюги постачання. Багато вітчизняних виробничих підприємств почали розвивати свою діяльність із нуля.

2000-ні роки: Вступ до ЄС, інвестиційний та виробничий бум

- 6 Членство в ЄС:** Переговори з Європейським Союзом та впровадження стандартів ЄС у польську правову систему. Вступ до ЄС у 2004 році ще більше поглибив інтеграцію Польщі до європейських ринків, що призвело до зростання обсягів торгівлі та інвестицій. Готуючись до вступу, польські підприємства повинні були адаптуватися до технічних та екологічних стандартів ЄС.
- 7 Інвестиції в інфраструктуру:** Значні інвестиції були спрямовані на модернізацію інфраструктури (завдяки фінансуванню з боку Європейського Союзу, а згодом - через внутрішні податки), зокрема, транспорт (дороги, порти, залізниці, аеропорти тощо) та IT-мережі.
- 8 Інтеграція ланцюгів постачання:** Польські підприємства почали впроваджувати міжнародні стандарти якості, як-от сертифікати ISO, щоб конкурувати на міжнародному рівні. Вони стали невід'ємною частиною європейських та міжнародних ланцюгів постачання.

2010-ті роки: Подальший розвиток та нові випробування

- 9 Розвиток виробництва з високою доданою вартістю:** Відбувся прогрес у бік виробництва продукції з високою доданою вартістю, зокрема електроніки та аерокосмічних компонентів. Докладалися зусилля для підготовки кваліфікованої робочої сили, щоб задовольнити потреби передового виробництва.
- 10 Інновації та стабільність:** Польські підприємства (як міжнародні, так і вітчизняні) почали інвестувати в розвиток «розумних» виробничих технологій та автоматизацію для підвищення конкурентоспроможності. Дедалі більше приділяється увага до науково-дослідницьких і дослідно-конструкторських робіт (НДДКР) та інновацій для подальшого просування вгору по ланцюгу доданої вартості. Акцент робиться на стабільних виробничих практиках, включно з енергоефективністю, зменшенням відходів та використанням відновлюваних джерел енергії.





2.2. Реформи 1990-х років та промисловий розвиток

Макроекономічна стабілізація

Головною ініціативою економічних реформ у Польщі в 1990-х роках був «План Бальцеровича», названий на честь його автора Лешека Бальцеровича, який був віце-прем'єр-міністром, а також міністром фінансів в уряді Мазовецького. План передбачав запровадження «шокової терапії» для швидкого переходу польської економіки від централізовано-планової системи до ринково-орієнтованої. Хоча план насамперед зосереджувався на макроекономічній стабілізації, багато його елементів мали велике значення у формуванні майбутнього промислового розвитку. Щораз більший державний борг і нестійкий дефіцит бюджету становили головну проблему, спричинену неефективною діяльністю державних підприємств і роздутим державним сектором. Щоб її розв'язати, уряд запровадив систему фіскальної консолідації, включно з поступовою відмовою від субсидування державних підприємств, зниженням рівня зайнятості в державному секторі та реформуванням податкової системи для того, щоб збільшити надходження до бюджету. Чинні податки було модернізовано, а також запроваджено нові, зокрема податок на додану вартість (ПДВ). Одночасно було демонтовано майже всі засоби контролю над цінами, а польський злотий було девальвовано, щоб наблизити його вартість до ринкового курсу. Цей крок стимулював виробництво як на внутрішньому, так і на експортному ринках, оскільки внутрішні підприємства могли встановлювати ринкові ціни, а експортна конкурентоспроможність покращилася завдяки девальвації злотого. Для боротьби з гіперінфляцією, що виникла після лібералізації цін у 1988 році, уряд забезпечив незалежність центрального банку, надавши йому більшу автономію в монетарній політиці. Крім того, було встановлено обмеження на надмірне підвищення заробітної плати, що забезпечило зв'язок її зростання з реальним покращенням продуктивності праці, у такий спосіб стримуючи інфляційний тиск.

Реструктуризація та приватизація промисловості

Основне завдання полягало в удосконаленні процесів прийняття рішень на державних підприємствах (ДП) і, відповідно, у підвищенні продуктивності в промисловому секторі та економіці загалом. Для досягнення цієї мети було прийнято «Закон про приватизацію» в 1990 році, а новостворене Міністерство реформування власності під керівництвом Кшиштофа Ліса розпочало реструктуризацію державних підприємств у процесі підготовки до приватизації. Було запроваджено 2 основні моделі приватизації: прямий продаж приватним структурам (вітчизняним або іноземним) та непрямий продаж польським громадянам (масова приватизація). Пряма приватизація зазвичай передбачала переговори з інвесторами або лістинг акцій компанії на новоствореній Варшавській фондовій біржі (ВФБ) в 1991 році. Такий підхід дав змогу створити прозору платформу для торгівлі акціями приватизованих компаній і полегшив залучення капіталу для приватних підприємств. Пряма приватизація застосовувалася переважно до великих державних підприємств. Менші підприємства або безпосередньо продавалися іноземним інвесторам, працівникам чи менеджерам, або, у разі неплатоспроможності, ліквідовувалися, а їхні активи (нерухомість, обладнання, торгові марки тощо) продавалися вітчизняним приватним підприємцям. Непряма приватизація передбачала створення Національних фондів інвестицій (НФІ), у яких були розподілені акції приблизно 500 компаній. Польські громадяни отримали безкоштовні ваучери, які можна було обміняти на акції цих фондів. До 1995 року приблизно 15 мільйонів поляків володіли акціями НФІ, зареєстрованих у Варшавській фондовій біржі. До середини 1990-х років процес приватизації набрав чималих обертів, і були докладені значні зусилля з реструктуризації, особливо в гірничодобувній та металургійній промисловості, а також в інших виробничих секторах.





Ключові елементи макроекономічних реформ у Польщі в 1990-х роках

- 1 Макроекономічна стабілізація:** На початку 1990-х років Польща зіткнулася з гіперінфляцією, від'ємним балансом зовнішньої торгівлі, значним дефіцитом державного бюджету та великим зовнішнім боргом в іноземній валюті. Польща пододала ці випробування, запровадивши жорстку монетарну та фіскальну політику й успішно домовившись із Міжнародним валютним фондом та приватними кредиторами про списання боргів.
- 2 Податкові реформи:** Податкові реформи були впроваджені для того, щоб ефективно збільшити державні доходи та оптимізувати податкову систему, зробивши її більш сприятливою для приватних підприємств. Непрямі податки (ПДВ, акцизний збір тощо) сформували основу системи державних фінансів, тоді як прямі податки (на доходи фізичних осіб та прибуток підприємств) були розроблені для стимулювання ринку праці та залучення інвестицій (з конкурентоспроможними на міжнародному рівні ставками).
- 3 Лібералізація економіки:** Уряд створив нормативно-правову базу, сприятливу для приватного бізнесу, зокрема закони про реєстрацію компаній, права власності та виконання контрактів. Польща лібералізувала свою економіку, ліквідувавши багато державних механізмів контролю, які функціонували за часів комуністичної епохи. Це включало дерегуляцію цін, лібералізацію торгівлі та послаблення обмежень на приватну підприємницьку діяльність.
- 4 Приватизація державних підприємств:** Важливим елементом також була широкомасштабна приватизація державних підприємств. Цього було досягнуто різними способами, зокрема через публічне розміщення акцій, прямі продажі, а також через викуп підприємств керівництвом та працівниками, створивши простір для розвитку приватного підприємництва.
- 5 Реформи ринку праці:** Реформи трудового законодавства були прийняті для підвищення гнучкості ринку праці, що дало змогу новим підприємствам полегшити працевлаштування та управління працівниками. Було реалізовано різні програми (Активна політика на ринку праці), щоби надати підприємцям можливості для навчання та розвитку, у такий спосіб поглиблюючи їхні знання та вміння.
- 6 Доступ до фінансування:** Завдяки розвитку банківського сектору та ринків капіталу було вдосконалено доступ до фінансування. Модернізація банківського сектору задля підвищення його стійкості та надійності, зокрема створення сучасної банківської системи за участю іноземних банків, стало ключовим чинником успіху в цій сфері.
- 7 Прямі іноземні інвестиції:** Уряд активно стимулював залучення прямих іноземних інвестицій, які приносили не лише капітал, але й технології та досвід управління. Для залучення іноземних інвесторів, особливо в регіони, де відбулася найбільша реструктуризація промисловості, були створені спеціальні економічні зони, які передбачали податкові пільги та інші вигоди.
- 8 Підтримка інновацій та трансферу технологій:** Задля підвищення конкурентоспроможності польських підприємств докладалися зусилля з підтримки інновацій та трансферу технологій, зокрема створення технологічних парків та інкубаторів.
- 9 Міжнародна інтеграція:** Зусилля Польщі щодо інтеграції в європейську та світову економіку (членство в Міжнародному валютному фонді та Світовому банку, членство в Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), членство в НАТО) також відкрили для підприємців нові можливості доступу до найбільших ринків та участі в глобальних ланцюгах доданої вартості. Завдяки зусиллям, спрямованим на вступ до Європейського Союзу, інвестори переконалися в політичній стабільності та спадкоємності Польщі.





Субсидії поступово зменшувалися, що змусило державні підприємства стати фінансово самодостатніми й надавати пріоритет підвищенню ефективності та прибутковості. На початку 1990-х років багато державних підприємств зіткнулися з надмірним рівнем зайнятості - спадщиною політики повної зайнятості часів комуністичної епохи. Реструктуризація промисловості часто передбачала закриття найбільш нерентабельних підприємств, а також суттєве зменшення кількості робочих місць на інших підприємствах. Ці рішення мали вирішальне значення для зменшення витрат, підвищення продуктивності та стабілізації фінансового стану підприємств, але водночас зумовили значні соціальні випробування. У вугледобувній галузі зменшення рівня зайнятості супроводжувалося падінням видобутку вугілля, оскільки були закриті найбільш нерентабельні шахти з низькими геологічними перспективами. Через це рівень безробіття зріс до 10% і навіть до 20% у найбільш вразливих регіонах, що значно загостило проблему бідності. Усвідомлюючи ці труднощі, польський уряд у 1990-х роках вжив заходів для захисту найбільш вразливих сегментів суспільства, включно з виплатою допомоги по безробіттю та програмами дострокового виходу на пенсію для працівників старшого віку. Зусилля також були спрямовані на соціальний діалог із профспілками та представниками працівників для обговорення умов реструктуризації та забезпечення підтримки працівників. Агентство Індустріального Розвитку (Agencja Rozwoju Przemysłu - ARP), установа, що відповідає за реструктуризацію державних підприємств, надала фінансову допомогу, консультаційні послуги та підтримку в управлінні активами для сприяння процесу реструктуризації.

Як Польща реструктуризувала свої традиційні галузі промисловості, як-от вугледобування та металургію?

У 1990-х та на початку 2000-х років для мінімізації соціальних наслідків зменшення робочих місць у традиційних галузях промисловості, зокрема (але не тільки) у вугільній та металургійній промисловості, Польща запровадила низку запобіжних заходів, як-от:

- 1 Достроковий вихід на пенсію:** Було запроваджено достроковий вихід на пенсію, що дало змогу працівникам старшого віку виходити на пенсію перед досягненням стандартного пенсійного віку. Що стосується важкої промисловості, особливо вугільної, то виплати значно перевищували розміри пенсій в інших галузях.
- 2 Допомога по безробіттю:** Уряд запропонував розширену допомогу по безробіттю для тих, хто втратив роботу внаслідок промислової реструктуризації. Виплати були порівняно низькими (30% від заробітної плати), але водночас доступними для всіх, хто втратив роботу.
- 3 Компенсації в разі звільнення:** У вугільній та металургійній промисловості (але не в інших галузях) працівникам, звільненим унаслідок реструктуризації, було запропоновано значні компенсації (еквівалентні 2-3 річним заробітним платам), щоб підтримати їх під час переходу на нові робочі місця.
- 4 Програми перекваліфікації та працевлаштування:** Державні служби зайнятості були створені для того, щоб допомогти звільненим працівникам знайти нову роботу. Окрім працевлаштування, ці служби реалізовували комплексні програми перекваліфікації, а також підвищення кваліфікації, які допомагали безробітним здобувати нові знання та вміння, необхідні в умовах швидкозмінної економіки, а також знайти роботу в нових галузях промисловості.
- 5 Програми регіональної диверсифікації:** Спеціальні програми регіонального розвитку були запроваджені для підтримки економічної диверсифікації регіонів, які значною мірою залежали від реструктуризованих секторів. Вони були спрямовані на створення нових робочих місць на нових приватних підприємствах. Зокрема, було створено спеціальні економічні зони, які передбачали податкові пільги та спрощували бюрократичні процедури для залучення нових підприємств, особливо у формі прямих іноземних інвестицій.





Реформування бізнес-клімату

Мобілізація промислових інвестицій мала вирішальне значення для економічного зростання Польщі після 1989 року. Цьому сприяли реформи банківського сектору, які на початку 1990-х років включали його капіталізацію, консолідацію, приватизацію (через Варшавську фондову біржу) та швидку модернізацію операцій. Уряд прагнув запровадити в економіці ефективний механізм фінансування децентралізованих приватних інвестицій. До того ж через свій банк розвитку (Bank Gospodarstwa Krajowego - BGK) держава запропонувала спеціальні кредитні лінії, а також кредитні гарантії для підтримки малих і середніх підприємств (МСП).

Крім того, був запроваджений комплекс заходів, спрямованих на створення привабливого та сприятливого бізнес-клімату. Йдеться про скасування ліцензій на імпорт та значне зменшення митних зборів, що сприяло інтеграції Польщі у світову, зокрема європейську, економіку. Очікувалося, що усунення торговельних бар'єрів у поєднанні з низькою заробітною платою стимулюватиме інвестиції, що дасть змогу економіці швидко відновлюватися. Ці самі аргументи лежали в основі прийняття багатьох ринково-орієнтованих законів, зокрема поправок до господарського кодексу, які значно зміцнили права на приватну власність, забезпечили виконання контрактів, захист інвестицій та ринкову конкуренцію між приватними й державними підприємствами.

Міністерство економіки через свої департаменти відповідало за розроблення та впровадження сприятливих для бізнесу нормативно-правових актів. Воно активно працювало над розробленням та вдосконаленням політики, спрямованої на створення сприятливого середовища для промисловості, включно з податковою політикою, інвестиційними стимулами та регуляторними реформами. Також Міністерство співпрацювало з різними торговими палатами та галузевими асоціаціями і здобувало необхідні знання та інформацію щодо специфіки галузей. Воно також розв'язувало проблеми реструктуризації традиційних галузей, як-от вугільна та металургійна промисловість.

Тематичне дослідження: Реструктуризація металургійного сектору в Польщі

Держава, яка ще на початку минулого десятиліття володіла більшістю металургійних заводів, мала велику вагу у визначенні напрямів реструктуризації польської металургійної промисловості. Завдяки так званому Металургійному соціальному пакету рівень зайнятості в металургійному секторі скоротився вдвічі протягом лише трьох років.

Металургійні заводи й далі модернізували виробництво, але їхня фрагментарність та обмеженість у фінансуванні стримували продуктивність та конкурентоспроможність. Тому було прийнято рішення про консолідацію та приватизацію галузі. Закон про реструктуризацію металургійної промисловості набув чинності у 2001 році, а у 2002 році був створений холдинг *Polskie Huty Stali S.A.*, який об'єднав 4 компанії (*Huta Katowice S.A.*, *Huta T. Sendzimir S.A.*, *Huta Florian S.A.* і *Huta Cedler S.A.*).

У 2003 році холдинг був проданий найбільшому виробнику сталі у світі *Mittal Steel Company N.V.* (зараз - *ArcelorMittal*). Водночас більшість залишившихся металургійних заводів (наприклад, у Стальовій Волі) відмовилися від виробництва сталі й зосередилися на діяльності з вищою доданою вартістю, наприклад, на обробці сталі або машинобудуванні. Протягом наступних декількох років програма реструктуризації була завершена, а державні субсидії для металургійної промисловості припинилися.





Для залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ) Польща створила спеціальні економічні зони (СЕЗ), завдяки яким виробничим та експортно-орієнтованим фірмам надавалися суттєві податкові пільги, звільнення від сплати митних зборів та інше. Ці зони були особливо вигідними для підприємств, які інвестували в окремі регіони, зазвичай ті, що мають найгостріші проблеми на ринку праці, оскільки їм було знижено ставки корпоративного податку. Польща також активно укладала двосторонні угоди, спрямовані на заохочення та захист транскордонних потоків капіталу.

У 1990-х роках велику вагу в залученні прямих іноземних інвестицій мала спеціальна установа - Польське агентство іноземних інвестицій (Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych - PAIZ), пізніше перейменоване на Польське агентство інформації та іноземних інвестицій (Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych - PAIIZ). Спочатку PAIZ зосереджувалося на підтримці приватизації державних підприємств та просуванні іноземних інвестицій у Польщі в різних секторах. Оскільки польська економіка стабілізувалася і стала більш інтегрованою у світовий ринок, акценти в діяльності PAIZ змістилися. Воно почало надавати пріоритет залученню значних інвестицій у нові проєкти та допоміжні сектори, як-от технології, науково-дослідницьку діяльність, а також високотехнологічне виробництво. Зусилля PAIZ мали велику вагу в залученні суттєвих притоків прямих іноземних інвестицій у Польщу, зробивши її однією з найуспішніших країн Центральної та Східної Європи. У 2017 році PAIZ було приєднано до нещодавно створеного Польського агентства інвестицій та торгівлі (Polska Agencja Inwestycji i Handlu - PAIH), яке розвивало та розширювало функції PAIZ, зокрема, підтримуючи польські компанії в питанні їхньої інтернаціоналізації.

Основні функції PAIZ / PAIIZ / PAIH

- 1. Позиціонування Польщі як інвестиційно привабливої держави:** Перед агентством було поставлено завдання активно просувати Польщу як інвестиційно привабливу державу для прямих іноземних інвестицій. Агентство мало демонструвати інвесторам економічні переваги Польщі, нові ринки, що розвиваються та інвестиційні можливості.
- 2. Надання інформації та консультацій:** Агентство слугувало основним джерелом інформації для іноземних інвесторів про польську економіку, правове регулювання та інвестиційні можливості. Воно надавало консультаційні послуги, щоб допомогти інвесторам зрозуміти специфіку ринку, орієнтуватися в регуляторному середовищі та приймати обґрунтовані інвестиційні рішення.
- 3. Надання допомоги в інвестиційному процесі:** Агентство допомагало інвесторам на всіх етапах інвестиційного процесу. Надавалася допомога в пошуку відповідних локалізацій, розумінні та виконанні законодавчих вимог, а також у налагодженні контактів із відповідними державними органами та місцевими органами влади.
- 4. Покращення бізнес-клімату:** Агентство функціонувало як посередник між іноземними інвесторами, польським бізнесом та державними органами. Воно допомагало налагоджувати зв'язки та розвивати відносини, необхідні для реалізації інвестиційних проєктів. Агентство інформувало уряд про те, як покращити інвестиційний клімат у Польщі.





Підвищення екологічних стандартів

Серйозною проблемою, з якою зіткнулася Польща, було забруднення довкілля, оскільки соціалістична економіка значною мірою ігнорувала згубний вплив промислового виробництва на якість повітря, води та ґрунту. Становлення громадянського суспільства в 1990-х роках призвело до появи неурядових організацій (НУО), що відповідали за екологічні питання і мали вирішальне значення в підвищенні обізнаності громадськості та адвокації. Унаслідок, значна частина промислової реструктуризації в 1990-х роках була пов'язана з інвестиціями в більш чисті технології, щоб відповідати суворішим екологічним стандартам. У 1991 році уряд запровадив комплексну законодавчу базу у сфері охорони довкілля, яка включала жорсткі вимоги щодо якості повітря та води, управління відходами та охорони природи. Збори, що стягувалися з підприємств, які забруднювали довкілля, використовувалися для фінансування нової установи (Національного фонду охорони довкілля та управління водними ресурсами), яка почала підтримувати модернізацію водоочисних споруд, систем управління відходами та інших промислових і муніципальних об'єктів. Ця модернізація сприяла поліпшенню якості довкілля. Згодом Польща працювала над поступовим підвищенням своїх екологічних стандартів відповідно до рівня ЄС у рамках процесу вступу до Європейського Союзу. Крім того, приватизація та модернізація підприємств часто передбачала впровадження чистіших технологій та ефективніших процесів, а реструктуризація або ліквідація гірничодобувної та металургійної галузей значно зменшила рівень забруднення повітря та води, що походить від підприємств важкої промисловості. (Детальніше про екологічні стандарти див. розділ професора Збігнева Карачуна про *Охорону довкілля*).

Національний фонд охорони довкілля та управління водними ресурсами

Національний фонд охорони довкілля та управління водними ресурсами (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - NFOŚiGW), заснований у 1989 році, є державним фондом, спрямованим на фінансування та підтримку екологічних проєктів та ініціатив. Основні завдання фонду з початку 1990-х років:

- Надання фінансової підтримки:** Від самого початку NFOŚiGW надає фінансову підтримку екологічним проєктам через гранти, позики під низькі відсотки та субсидії. Ця підтримка має вирішальне значення для муніципалітетів, підприємств та інших суб'єктів, які можуть не мати ресурсів для інвестування в екологічно чисті технології або інфраструктуру.
- Реалізація екологічної політики:** Фонд є основним інструментом для уряду в реалізації його екологічної політики. Спрямовуючи ресурси в цільові сфери, NFOŚiGW допомагає досягти державних та (пізніше) європейських екологічних цілей.
- Стимулювання сталого розвитку:** Підтримуючи проєкти, які відповідають принципам сталого розвитку, NFOŚiGW сприяє переходу до більш сталої економіки. Сюди входять інвестиції у відновлювану енергетику, енергоефективність, управління відходами та захист водних ресурсів.
- Залучення коштів ЄС:** NFOŚiGW також має певне значення в розподілі та управлінні коштами Європейського Союзу, виділеними Польщі на проєкти з охорони довкілля та управління водними ресурсами.
- Інформування громадськості:** Окрім надання коштів, NFOŚiGW також бере участь в освітніх та інформаційних кампаніях, спрямованих на підвищення обізнаності громадськості з екологічними проблемами.
- Впровадження інновацій та технологій:** NFOŚiGW підтримує розвиток та впровадження інноваційних екологічних технологій, у такий спосіб сприяючи досягненню прогресу в екологічно чистих практиках





2.3 Реформи 2000-х років та їх наслідки для промисловості

Адаптація до законодавства ЄС

Наприкінці 1990-х років головною стратегічною метою Польщі був вступ до Європейського Союзу. Цей процес передбачав не лише виконання технічних вимог щодо членства, але й масштабнішу трансформацію всієї польської економіки, її інтеграцію в глобальний і більш конкурентний ринок. Очікувалося, що Польща отримає значні кошти від ЄС, які сприятимуть модернізації інфраструктури та накопиченню капіталу на підприємствах.

Щоб отримати членство в ЄС, країни-кандидати зобов'язані ухвалити весь комплекс законів і нормативних актів ЄС, відомий як *acquis communautaire*. У зв'язку із цим Польща запровадила низку важливих реформ, які вважаються вирішальними для набуття членства, а також для створення сприятливого регуляторного середовища, що стимулює продуктивні інвестиції. Ці реформи здійснювалися під наглядом Комітету з питань європейської інтеграції (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej - UKIE), який координував зусилля різних міністерств і відомств, забезпечуючи послідовність і узгодженість впровадження законодавства ЄС. У міністерствах були створені спеціальні відділи з координації роботи з ЄС, завданням яких було узгодження політики та законодавства у відповідних сферах. Наприклад, Міністерство довілля працювало над гармонізацією екологічного законодавства, Міністерство економіки - над законами про конкуренцію, Міністерство юстиції - над правовою та судовою реформами, а Міністерство фінансів - над узгодженням польської податкової системи та митних зборів із загальними стандартами ЄС. Певні сектори потребували комплексних реформ для досягнення відповідності до стандартів ЄС та підвищення їхньої конкурентоспроможності. Енергетичний сектор мав відповідати вимогам ЄС щодо регулювання енергетичного ринку, аграрний сектор мав бути реструктуризований відповідно до Спільної аграрної політики, а телекомунікаційний сектор потребував демонополізації та приватизації. Для вирішення цих проблем реформи в рамках вступу до ЄС включали посилення антимонопольного законодавства та створення незалежних регуляторних органів для телекомунікаційного (Urząd Komunikacji Elektronicznej - UKE), енергетичного (Urząd Regulacji Energetyki - URE) та фінансового (Komisja Nadzoru Finansowego - KNF) ринків. Цим органам було доручено лібералізувати сектори, які раніше контролювалися державою, сприяти розвитку конкуренції та регулювати діяльність монополій.

Щодо загального виробництва, Польща повинна була створити системи моніторингу якості стану довілля та звітування установам ЄС, дотримуючись вимог директив Європейського Союзу на постійній основі. Координація цих систем була покладена на Генеральну інспекцію з охорони довілля. Досягнення балансу між підтримкою економічного зростання та дотриманням суворих екологічних стандартів стало непростим завданням перехідного періоду, але воно було успішно виконане завдяки зусиллям із нарощування інституційної спроможності, як у державному (галузеві міністерства), так і в приватному (окремі компанії) секторах. Законодавство ЄС поширювалося на різні галузі, зокрема харчову промисловість, фінансові послуги, автомобільну промисловість та енергетику, але особливо вимогливим воно було для гірничодобувної та металургійної галузей, що потребувало державної підтримки в проведенні реструктуризації. Ця реструктуризація, яка здебільшого проводилася наприкінці 1990-х - на початку 2000-х років, коли переговори про вступ до ЄС досягли своєї кульмінації, виявилася вирішальною для цих галузей. Незважаючи на ці випробування, більшість польських виробничих секторів успішно інтегрувалися в європейські ланцюги постачання, ставши постачальниками для найбільших компаній у ЄС і отримавши вигоду від внутрішнього ринку завдяки суттєвому збільшенню обсягів експорту (детальніше про внутрішній ринок див. розділ Кшиштофа Бочана про *Внутрішній ринок*).





Необхідні зміни в окремих галузях промисловості перед вступом до ЄС

1 Загальне виробництво

- **Підвищення стандартів:** Виробникам довелося модернізувати свої потужності та процеси, щоби відповідати стандартам ЄС у сфері охорони довкілля, якості та безпеки.
- **Інвестиції в технології:** Для того, щоби упоратися з посиленням конкуренції після вступу до ЄС, було інвестовано значні кошти в нові технології задля підвищення ефективності, зменшення витрат та покращення якості продукції.

2 Енергетика та комунальні послуги:

- **Екологічні стандарти:** Енергетичні компанії повинні були інвестувати в більш чисті технології, щоби відповідати директивам ЄС щодо охорони довкілля. Ставши членом Європейського Союзу, Польща взяла на себе зобов'язання дотримуватися принципів енергетичної та кліматичної політики ЄС, що передбачають декарбонізацію та лібералізацію ринку.
- **Лібералізація ринку:** Енергетичний сектор мав адаптуватися до енергетичного ринку ЄС, що передбачало відкриття ринку для внутрішньої та зовнішньої конкуренції.

3 Харчова промисловість та сільське господарство:

- **Модернізація та реструктуризація:** Галузь зазнала значної модернізації. Зокрема, було модернізовано обладнання, впроваджено сучасні технології ведення сільського господарства та реструктуризовано фермерські підприємства для підвищення їхньої ефективності.
- **Стандарти безпеки та якості харчових продуктів:** Харчова промисловість повинна була відповідати високим стандартам ЄС щодо безпеки та якості харчових продуктів, що передбачало зміни у виробництві, пакуванні та маркуванні.

4 Фармацевтична та медична продукція:

- **Відповідність нормам ЄС:** Ця галузь повинна була відповідати суворим вимогам Європейського Союзу щодо розроблення, тестування та маркетингу фармацевтичних препаратів і товарів медичного призначення.
- **Науково-дослідницька діяльність:** Особлива увага приділялася інтенсифікації науково-дослідницької діяльності для того, щоби конкурувати на ринку ЄС.

5 Фінансові та телекомунікаційні послуги:

- **Банківський сектор:** Банківська та фінансова галузі повинні були відповідати нормативно-правовій базі ЄС, яка включала стандарти достатності капіталу, захисту прав споживачів та заходи щодо боротьби з відмиванням грошей.
- **Телекомунікації:** Галузь телекомунікацій була відкрита для конкуренції та зазнала дерегуляції, що призвело до значно більших інвестицій, необхідних для модернізації інфраструктури та адаптації до швидких технологічних змін у галузі.





Розвиток інфраструктури

Серйозною перешкодою для конкурентоспроможності польської промисловості у 1990-х роках була недостатньо розвинена інфраструктура. Щоб розв'язати цю проблему, Польща запровадила низку масштабних державних інвестиційних програм, на які протягом 20 років щорічно виділялося понад 3% ВВП. Ці ініціативи були ретельно скоординовані на різних рівнях влади, керуючись стратегічними документами, прийнятими Радою міністрів. Ключові міністерства, як-от Міністерство інфраструктури та Міністерство регіонального розвитку, мали найбільше значення в плануванні, координації та здійсненні моніторингу розвитку інфраструктури. Вони підтримували тісну співпрацю з установами ЄС для забезпечення дотримання європейських норм і стандартів.

Кошти Європейського Союзу розподілялися через операційні програми, кожна з яких була спрямована на інфраструктуру, охорону довкілля та регіональний розвиток. Ці кошти використовувалися в поєднанні з внутрішніми ресурсами та приватними інвестиціями. Організаційні аспекти розвитку інфраструктури були покладені на спеціалізовані установи, зокрема на Генеральну дирекцію національних доріг і автострад (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad - GDDKiA), яка очолила будівництво 8000-кілометрової мережі автострад і швидкісних доріг у 2000-2030 роках. Регіональні та місцеві органи влади, зі свого боку, взяли на себе відповідальність за розвиток регіональної та місцевої дорожньої мережі. У деяких секторах, як-от залізничний транспорт та енергопостачання, основні інвестиції були здійснені державними підприємствами. Вони фінансували ці проєкти або з нерозподілених прибутків, або через змішане фінансування, яке передбачало поєднання коштів ЄС із банківськими кредитами. Міжнародні фінансові установи, як-от Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Світовий банк або Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), фінансували конкретні проєкти, нерідко в тісному партнерстві з вітчизняними банками. (Детальніше на цю тему див. розділ Патрика Вільда про *Розвиток інфраструктури*).

Реформи ринку праці та освіти

Окрім розвитку інфраструктури, фонди Європейського Союзу підтримали ще 3 важливі аспекти: перекваліфікацію робочої сили, накопичення людського капіталу та інвестиції в модернізацію обладнання або науково-дослідницьку діяльність. Державні служби зайнятості (ДСЗ), що діють на національному та регіональному рівнях, очолили реалізацію ініціатив із перекваліфікації робочої сили. Вони впроваджували Активну політику на ринку праці (АПРП), спрямовану на підвищення дієвості ринку праці, зниження рівня безробіття та підвищення шансів на працевлаштування осіб, які шукають роботу. Офіси ДСЗ надавали широкий спектр послуг, зокрема працевлаштування, консультування з питань кар'єрного зростання, професійне навчання, підтримку самозайнятості та підприємництва. Спочатку (у 1990-х та на початку 2000-х років) основна увага була зосереджена на розв'язуванні проблеми безробіття, особливо серед вразливих соціальних груп, як-от довгострокові безробітні, молодь та працівники старшого віку. Вони були спрямовані на стимулювання трудової мобільності та подолання регіональних відмінностей у можливостях працевлаштування. Пізніше (у 2010-х і 2020-х роках) акцент було зроблено на професійному навчанні та розвитку вмінь, щоб найкраще узгодити пропозицію робочої сили з ринковим попитом. Ці програми співфінансувалися польськими підприємствами та фондами ЄС, причому велику вагу мав Європейський соціальний фонд (ЄСФ).

Що стосується накопичення людського капіталу, то Польща провела комплексну реформу освіти, щоб наблизити рівень шкільного навчання до вимог ринку праці та відповідно до щораз більшої світової глобалізації. Для цього було запроваджено комплексний підхід до освіти, який виключає зубріння, характерне для попередньої моделі. Систему освіти було децентралізовано, надаючи більше відповідальності та автономії місцевим органам влади та окремим школам. Водночас реформи зосередилися на подальшому професійному





розвитку вчителів, надаючи їм можливості для навчання, кар'єрного зростання та циклічного оцінювання їхньої роботи. Запровадження стандартизованих тестів наприкінці кожного навчального етапу уможливило незалежне оцінювання результатів навчання та слугувало основою для прийняття рішень про вступ до університетів. Навчальні програми були оновлені, щоб зосередити увагу на критичному мисленні та вміннях розв'язувати проблеми. У сфері професійно-технічної освіти було посилено зв'язки з ринком праці. Це передбачало налагодження ділових відносин та зосередження уваги на практичних вміннях. Навчальні програми були оновлені, щоб враховувати поточні потреби промисловості, зокрема, щодо нових технологій та професійних вмінь. Налагодження партнерських відносин між професійно-технічними навчальними закладами та промисловістю сприяло тому, що запропонована програма навчання відповідала сучасним промисловим потребам. Аналогічний процес розгорнувся і на університетському рівні. У 1999 році Польща долучилася до Болонського процесу - великої реформаторської ініціативи, спрямованої на гармонізацію систем вищої освіти в усій Європі. Це передбачало прийняття трициклової системи (бакалаврат, магістратура, докторантура) та кредитної системи ECTS. Університети отримали більшу автономію, а для дотримання високих освітніх стандартів були створені системи контролю якості та акредитації. Особливу увагу було приділено активізації науково-дослідницької діяльності в університетах, впровадженню інновацій та науковому прогресу. Однак недостатнє фінансування вищої освіти та фундаментальних досліджень залишається невирішеною проблемою.

Посилення механізмів інвестиційної підтримки

Щоб сприяти модернізації технічного обладнання та машинного парку, а також підтримці економічного зростання, Польща й далі реформувала та вдосконалювала свій фінансовий сектор, зокрема, створювала та реструктуризувала державні установи, які забезпечували фінансування економіки. Ці реформи були спрямовані на створення більш міцної та диверсифікованої фінансової екосистеми, здатної підтримувати підприємництво, інновації та різноманітні проекти розвитку. Ключовими реформами та змінами в цій сфері стали створення або реорганізація державних банків розвитку, промислових фондів та інших фінансових установ.

Банк крайового господарства (Bank Gospodarstwa Krajowego - BGK), заснований у 1924 році, суттєво зміцнився і розширив свою діяльність. BGK набув важливого значення в управлінні та розподілі коштів ЄС, наданні кредитів на інфраструктурні проекти, а також у підтримці малих та середніх підприємств (МСП). Важливим аспектом цієї підтримки стало розширення програм кредитних гарантій, що зменшило ризики для банків і заохотило їх до кредитування МСП. Окрім реформованого BGK, було створено Польське агентство розвитку підприємництва (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości - PARP), завданням якого є сприяння підприємству, інноваціям та науково-дослідницькій діяльності вітчизняних підприємств. PARP надає гранти, субсидії та організовує навчальні програми, що фінансуються переважно зі структурних фондів ЄС. Останньою і найбільш наближеною до ринку польською інституцією розвитку став Польський фонд розвитку (Polski Fundusz Rozwoju - PFR). PFR застосовує сучасний підхід до економічного розвитку, надаючи широкий спектр фінансових та консультаційних послуг підприємствам, органам місцевого самоврядування та приватним особам. Його основною метою є підтримка сталого розвитку польської економіки, сприяння інноваціям, підвищення конкурентоспроможності та заохочення інвестицій у різні сектори.

Хоча кожна із цих установ спеціалізується в конкретних сферах, їхня діяльність взаємодоповнює одна одну. Наприклад, масштабні ініціативи PFR з економічного розвитку можуть взаємодіяти з фінансуванням інфраструктури з боку BGK та підтримкою МСП із боку PARP. Співпраця між цими установами мала регулярний характер, зокрема, PFR і BGK спільно фінансували інфраструктурні проекти й спільно реалізовували державні програми економічної підтримки.





Основні сфери відповідальності BGK, PFR та PARP

1 Підтримка бізнесу

- BGK є польським державним банком розвитку, що переважно відповідає за фінансування інфраструктурних проєктів, підтримку регіонального розвитку та спрощення умов фінансування бізнесу, зокрема малих та середніх підприємств (МСП).
- PFR та BGK фінансують підприємства, особливо МСП, а також стартапи, використовуючи різні інструменти, як-от кредити, гарантії та інвестиції в акціонерний капітал.
- PARP та PFR зосереджуються на розвитку підприємництва, інновацій та науково-дослідницької діяльності, часто співпрацюючи з іншими фінансовими установами та венчурними фондами.

2 Інвестування ключових секторів:

- PFR інвестує в стратегічні сектори польської економіки, зокрема інфраструктуру, енергетику та технології. Фонд також підтримує галузі, що мають вирішальне значення для економічної трансформації та зростання, як-от «зелена» енергетика та діджиталізація.
- PARP зосереджується на підтримці підприємництва, інновацій та розвитку МСП. Агентство надає гранти, проводить навчання та здійснює консультування для підвищення конкурентоспроможності польських підприємств.
- Надаючи фінансування та підтримку, усі установи діють як каталізатори приватних інвестицій та державно-приватного партнерства, що є необхідними для реалізації масштабних та перспективних проєктів.

3 Економічна стабілізація та антикризове управління

- Зважаючи на економічні труднощі, спричинені пандемією COVID-19, PFR (за підтримки PARP) мала вирішальне значення в реалізації урядових програм, спрямованих на стабілізацію економіки та підтримку підприємств і працівників, які постраждали від наслідків пандемії.

4 Місцевий та регіональний розвиток:

- BGK та PFR допомагають фінансувати проєкти, важливі для місцевого та регіонального розвитку, співпрацюючи з місцевими органами влади та агентствами регіонального розвитку.

5 Міжнародне розширення:

- PARP підтримує польські компанії в їхніх зусиллях щодо міжнародного розширення, просуваючи польський експорт та міжнародну співпрацю.

6 Соціальні та житлові програми:

- Окрім економічних проєктів, PFR бере участь у соціальних програмах, зокрема пов'язаних із житлом, охороною здоров'я та соціальним забезпеченням.





2.4. Економічні результати промислової трансформації Польщі у 1990-2022 роках

Економічна трансформація Польщі у 1990-2022 роках сприяла значним змінам у промисловості держави. На початку 1990-х років, як і багато країн Центральної та Східної Європи, Польща зазнала економічних труднощів через розпад Ради економічної взаємодопомоги (РЕВ), лібералізацію ринку та іноземну конкуренцію, які підірвали застарілу та погано організовану постсоціалістичну промислову базу. Традиційні галузі важкої промисловості, як-от металургія, вугільна промисловість і суднобудування - основи комуністичної централізовано-планової економіки - постраждали найбільше через зниження попиту, перевиробництво та нездатність протистояти іноземній конкуренції. Ці галузі зазнали значних скорочень, що призвело до високого рівня безробіття в регіонах, залежних від них.

Сектор послуг (включно з банківською сферою) та легкої промисловості, які виробляли товари широкого вжитку, швидко відновилися. Однак навіть у цих секторах потрібна була значна реструктуризація для врегулювання таких проблем, як недостатня капіталізація, технологічна відсталість, надмірний рівень зайнятості та брак розвинених каналів маркетингу і продажу. Незважаючи на випробування, ці галузі були краще пристосовані до ринкових умов, ніж гірничодобувна та металургійна промисловість, й отримали вигоду від різкого зростання споживчих витрат та прямих іноземних інвестицій на початку 1990-х років.

Завдяки цим галузям Польща стала першою країною, яка оговталася від початкового шоку перехідного періоду й заклала фундамент для сильного економічного зростання в майбутньому. Протягом наступних трьох десятиліть вона стала єдиною європейською країною, якій вдалося уникнути рецесії навіть під час світової фінансової кризи 2008-2009 років та кризи єврозони 2012 року. Темпи змін були особливо помітними в переробній промисловості, обсяги виробництва якої зросли в 7 разів. Це відбулося завдяки прозорому процесу приватизації більшості державних підприємств та значним інвестиціям у нові виробничі потужності з боку приватного сектору.

Чітка тенденція до підвищення технологічної складності виробництва намітилася із самого початку трансформації, коли Польща перейшла від виробництва простої, трудомісткої продукції до більш складної та технологічної. Приплив прямих іноземних інвестицій, особливо з країн ЄС, мав вирішальне значення в цьому переході, отримуючи капітал, технології та досвід. Інвесторів привабили відносні переваги Польщі, як-от структурні реформи, проведені наприкінці 1980-х та 1990-х років, у поєднанні з такими фундаментальними чинниками, як кваліфікована, але дешева робоча сила та близькість до Німеччини, європейського виробничого гіганта.

Державна політика також сприяла залученню прямих іноземних інвестицій, включно з інвестиційними стимулами, податковими пільгами та програмами з просування експорту. Крім того, зростання підприємницького духу серед поляків у поєднанні з відкриттям нових можливостей для співпраці з міжнародними гігантами та доступом до фінансування через модернізовану банківську систему сприяло зростанню вітчизняного виробництва, оскільки громадяни усвідомили можливості, які відкриває мінливий економічний ландшафт, і започаткували власні бізнеси.

Завдяки цьому у 1990-х роках польське внутрішнє виробництво зазнало значного зростання, беручи активну участь у швидкій модернізації та диверсифікації сектору. Польща швидко вийшла за межі традиційних галузей, як-от металургійна, вугільна та текстильна промисловість, диверсифікувавшись в інші галузі, які були порівняно слабкі за часів соціалістичного правління. До них належать меблева та хімічна промисловість, виробництво автомобільних компонентів та електрообладнання, фармацевтика та машинобудування.

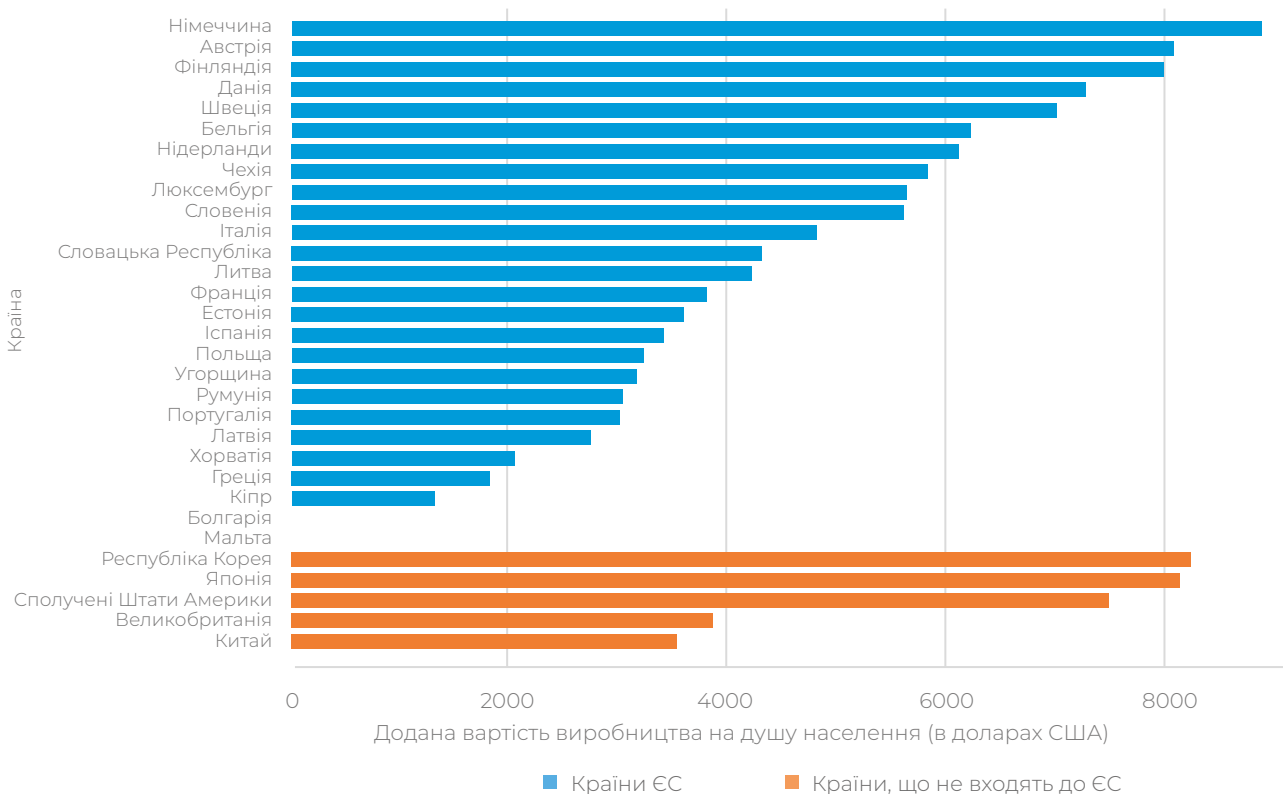




Після вступу до ЄС польські виробники почали експортувати свою продукцію на різні міжнародні ринки, трансформували порівняно закриту економіку країни станом на 1990 рік у максимально відкриту та експортно-орієнтовану. Хоча Європейський Союз залишається найбільшим торговельним партнером Польщі, польські компанії розширили свою присутність на світових ринках, зокрема в Північній Америці та Азії. Асортимент експортованої продукції значно розширився, охоплюючи все - від машин, автомобільних запчастин та електроніки до сільськогосподарської продукції та перероблених харчових продуктів.

Підсумовуючи, можна констатувати, що у 1990-2022 роках промисловий сектор Польщі зазнав не лише значного кількісного зростання виробництва та експорту, а і якісної модернізації, рухаючись у бік найбільш технологічно розвинених та диверсифікованих галузей промисловості. Цей перехід став фундаментом економічного успіху Польщі в посткомуністичну епоху. Головним завданням для Польщі є подальше збільшення обсягів промислового виробництва (яке в перерахунку на душу населення можна порівняти з показниками Франції чи Великої Британії, але все ще зростає на 5-7 відсотків на рік) з одночасним просуванням вгору по ланцюгу доданої вартості. Стимулювання розвитку вітчизняних інновацій та науково-дослідницьких можливостей залишається головним пріоритетом для підтримки довгострокового зростання рівня промислової структури. Хоча Польща все ще відстає від деяких західноєвропейських країн у сфері інновацій та науково-дослідницької діяльності, досягнуто певного прогресу, причому дедалі більше уваги приділяється розвитку галузей із вищою доданою вартістю. Останнім часом адаптація до екологічних стандартів і перехід до «зелених» технологій стали ключовими напрямками розвитку польського виробництва.

Додана вартість виробництва на душу населення в ЄС та країнах, що не входять до ЄС (2021-2022 рр., поточні дані в доларах США)





3. Чому виробництво в Україні не стало таким успішним, як у Польщі?

Перехід від планової економіки до ринкової виявився для України складнішим, ніж для Польщі та інших країн Центральної та Східної Європи. Кілька чинників сприяли повільнішому економічному зростанню та недостатньому розвитку виробничого сектору, порівнюючи з посткомуністичними країнами, як-от Польща, Чехія, Угорщина, країни Балтії, росія та Білорусь, які мали значно гірші показники зростання виробництва після 1990 року, ніж країни ЦСЄ, але кращі, ніж показники України, яка ледве втримала рівень промислового виробництва, досягнутого в 1990 році. У той час як Польщі вдалося успішно реструктуризувати та модернізувати свою промисловість протягом перших 10 років трансформації, в Україні прогрес у цій сфері був значно повільнішим. Частково проблема полягала в тому, що в 1990-х роках країна зіткнулася з набагато більшими економічними труднощами, ніж її західний сусід, наприклад, більшою залежністю від таких галузей, як виробництво товарів першої необхідності, металургія та сільське господарство, які є вразливими до цінових коливань на світових

Польщі вдалося успішно реструктуризувати та модернізувати свою промисловість протягом перших 10 років трансформації.

ринках. Масштаби економічного шоку, спричиненого розпадом Радянського Союзу, були також набагато більшими в Україні, ніж у Польщі, якій після Другої світової війни вдалося зберегти значний рівень економічної та політичної автономії, що дало змогу сформувати еліти, необхідні для прискореного впровадження економічних реформ, які швидко відновили економіку після 1989 року.

Макроекономічне падіння споживчого та інвестиційного попиту було найбільшим у тих соціалістичних країнах, які до 1991 року входили до складу СРСР, і в тих, які культивували комунізм не 45, а 70 років. Коли радянська економіка розпалася, багато державних підприємств України, росії та Білорусі намагалися пристосуватися до ринкових умов і збанкрутували. Це сталося тому, що процес реструктуризації успадкованих від часів комунізму галузей промисловості вимагав значних зусиль і прийняття стратегічних рішень, які було набагато легше здійснити в країнах, що зберегли державність після 1945 року. Анексія Криму у 2014 році та тривалий збройний конфлікт на сході України, мали негативний вплив на українську економіку ще до початку повномасштабного вторгнення росії у 2022 році. Це потягло за собою втрату контролю над продуктивними регіонами, переміщення людей, руйнування інфраструктури та зниження обсягів торгівлі.

Важливо зазначити, що процес реструктуризації традиційних галузей промисловості був також складним і в тих країнах Центральної та Східної Європи, які зуміли успішно перейти до ринкової економіки, як-от Польща. Реформи призвели до значних соціально-економічних зрушень, зокрема до зростання показників нерівності та безробіття, що вимагало відповідної соціальної допомоги, підготовленої так, аби мінімізувати її негативний вплив на економіку. Не всі традиційні галузі промисловості вдалося успішно реструктуризувати. У деяких випадках підприємства були просто нерентабельними в умовах ринкової економіки і їх довелося





ліквідувати. Це був болісний процес, часто пов'язаний із втратою робочих місць та економічними труднощами, але подекуди це були необхідні міри, щоби перенаправити ресурси на більш продуктивне використання. Добрим прикладом успішної реструктуризації є металургійна промисловість Польщі. Як і в Україні, польська металургійна галузь, що залишилася в спадок від радянської епохи, характеризувалася застарілою інфраструктурою, неефективними

Головні державні підприємства металургійного сектору були продані політично пов'язаним особам за заниженими цінами.

методами виробництва та негативним впливом на довкілля. З переходом до ринкової економіки в 1990-х роках галузь зіткнулася з новим конкурентним тиском, як на державному, так і на міжнародному рівнях, що вимагало одночасно закриття підприємств, звільнення працівників, інвестицій у нові технології та консолідації діючих потужностей. Цей процес вимагав ефективного управління, що в 1990-х роках уже функціонувало в Польщі, але якого бракувало в Україні. Для того, щоб залучити необхідні ноу-хау та інвестиції, польський уряд вирішив передати найбільші підприємства в приватну власність міжнародним гігантам, що з огляду на металургію передбачало компанію ArcelorMittal. Ці інвестиції сприяли суттєвій

модернізації та підвищенню продуктивності, а також запровадженню низки нових екологічних норм, що стосуються якості повітря, води, управління відходами та охорони природи. Вони мали бути прийняті ArcelorMittal та іншими інвесторами в традиційні галузі промисловості. Як і в Польщі, приватизація металургійного сектору України розпочалася в середині 1990-х років і тривала до початку 2000-х років. Проте цей процес був ускладнений недостатньою прозорістю, слабким регуляторним наглядом та всеосяжною корупцією. Найбільші державні підприємства металургійного сектору були продані інсайдерам та політичним діячам за цінами, нижчими за ринкові. Унаслідок, невелика кількість олігархів отримала контроль над підприємствами, а брак конкуренції спричинив проблеми, пов'язані з неефективним управлінням, недостатнім інвестуванням та низькою продуктивністю в наступні роки. Ситуація почала змінюватися у 2005 році, коли компанія ArcelorMittal придбала металургійний комбінат «Криворіжсталь», один із найбільших в Україні. Початкова приватизація «Криворіжсталі» у 2004 році була суперечливою, оскільки вона була продана групі українських олігархів за суму, значно нижчу за її орієнтовну ринкову вартість. Після зміни уряду угоду було анульовано, і комбінат було повторно приватизовано на більш конкурентному та прозорому аукціоні, який виграла компанія ArcelorMittal.

Загалом приватизація в Україні (не лише металургійного сектору) була досить **повільним і непрозорим процесом**, який, порівнюючи з Польщею, стикався із численними проблемами. Незважаючи на прийняття програми масової приватизації в середині 1990-х років, багато великих державних підприємств залишилися під контролем держави або були придбані олігархічними групами, які отримали не лише значний контроль над ними, але і значну політичну владу, що зашкодило майбутнім спробам реформ, спрямованих на підвищення внутрішньої та зовнішньої конкурентоспроможності економіки. Із цього боку Україна була схожа не на Польщу, а на росію, яка проводила стратегію масової приватизації, коли громадяни отримували ваучери на придбання акцій державних підприємств. Однак цей процес ускладнювався корупцією і призвів до концентрації багатства в руках кількох олігархів, які отримали контроль над значною частиною економіки й через тісні зв'язки з російською політикою послабили майбутні лібералізаційні реформи. Польща уникла олігархізації завдяки





більш поступовому процесу приватизації та активному залученню міжнародних компаній. Цей процес не був позбавлений суперечностей, але він призвів до рішучого зсуву в бік приватної власності в більшості секторів. До того ж Польща першою прийняла комплексну програму структурних реформ, яка забезпечила захист прав власності та стимулювала інвестиції в нові галузі.

На відміну від України, польська модель **приватизації була досить різноплановою і** базувалася на ліквідації, передаванні у власність працівників, лізингу та продажу державних підприємств іноземним і вітчизняним покупцям. Ця модель є найбільш успішною, оскільки Польщі вдалося уникнути помилок «ваучерної приватизації», застосованої в росії та (меншою мірою) у Чехії, водночас не обмежуючись залученням прямих іноземних інвесторів. Приватизація в Польщі носила змішаний характер: частина акцій була продана стратегічним інвесторам із західних країн, а частина - приватним особам через внутрішній ринок капіталу. Це дало змогу сформувати приватний капітал на конкурентних засадах, особливо коли широкомасштабна приватизація завдяки Варшавській фондовій біржі супроводжувалася продажем активів приватним підприємцям на прозорих і конкурентних засадах (приватизація через ліквідацію). Ця стратегія спричинила зниження частки іноземної власності в польській промисловості, порівнюючи із Чехією, Словаччиною чи Угорщиною, але не поставила під загрозу загальний темп промислового розвитку завдяки притоку капіталу та промислових ноу-хау, який був навіть сильнішим, ніж в інших країнах Центральної та Східної Європи.

Окрім приватизації, з початку 1990-х років, колишні комуністичні країни - серед них Польща - працювали над **покращенням свого бізнес-клімату**. Для цього вони впровадили низку регуляторних реформ, спрямованих на спрощення реєстрації бізнесу, зменшення кількості видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, вдосконалення процедур банкрутства, модернізацію податкової системи та адміністрування, зміцнення корпоративного управління та спрощення умов ведення бізнесу. Перед вступом до Європейського Союзу лібералізація правил ведення бізнесу вимагала формування установ, орієнтованих на підтримку ринкової економіки. Це включало незалежні регуляторні органи в таких секторах, як енергетика, фінанси, залізничний транспорт та телекомунікації, а також незалежну судову систему для

забезпечення виконання контрактів та врегулювання спорів. Цей процес мав вирішальне значення для створення стабільного, передбачуваного бізнес-середовища. Для Польщі та інших країн ЦСЄ, які приєдналися до Європейського Союзу у 2004 році, реальна перспектива інтеграції була ключовим чинником цих інституційних реформ наприкінці 1990-х років. Це пояснюється тим, що членство в ЄС пов'язане з вимогами щодо узгодження нормативно-правової бази, що, зазвичай, передбачає значні інституційні зміни, пов'язані з прийняттям *acquis communautaire*. Запровадження законів щодо цілої

Запроваджено важливі реформи державного управління та судової системи.

низки сфер, зокрема прав людини, екологічних стандартів та конкурентного права, було дуже корисним для польської економіки, оскільки це означало формування установ, сприятливих для ведення бізнесу. Зокрема, були проведені реформи державного управління та судової системи для забезпечення незалежності, ефективності, прозорості та підзвітності, завдяки чому потенційні інвестори стали більш впевнено інвестувати в Польщу та інші країни ЦСЄ вже наприкінці 1990-х років, тобто за кілька років до реального вступу до ЄС.





Хоча Україна реформує свої установи ще із середини 1990-х років, прогрес відбувається повільно, нерівномірно й має суттєво гірші результати, ніж у Польщі. Перші спроби впровадження ринкових реформ були ускладнені політичною нестабільністю, корупцією та бізнес-інтересами найвпливовіших олігархів. Брак комплексної та послідовної програми реформ обмежив економічні досягнення України, що призвело до глибокої та тривалої рецесії у 1990-х роках та слабкого зростання після неї. Кількість відкритих та ліквідованих підприємств була низькою, натомість кількість успішних приватних підприємств, яким вдалося досягти

зростання, була обмеженою, незважаючи на високий рівень концентрації капіталу в країні. Саме тоді **Польща переживала період стрімкого розвитку бізнесу**. Мільйони підприємців спробували щастя в динамічній, хоча й дещо хаотичній економіці 1990-х років, і тисячі з них зуміли вивести свої бізнеси на новий рівень, а в деяких випадках досягти глобального успіху. За 30 років це вилилося в значний розрив у розвитку між Україною та її західним сусідом. Коли Польща перевищила показник ВВП на душу населення більш ніж утричі, Україна

майже стагнувала. Однак нещодавно, після революції 2013 року, ситуація стала змінюватися, коли Україна почала проводити структурні реформи відповідно до європейських стандартів. Перспектива вступу до Європейського Союзу, що відкрилася у 2014 році після підписання Угоди про асоціацію, стала головним рушієм цих процесів, оскільки Україна взяла на себе зобов'язання адаптувати свої установи та законодавство до стандартів ЄС. До них належать антикорупційні заходи, судова реформа, децентралізація державної влади, а також реформи в енергетичному та освітньому секторах. До початку війни з росією у 2022 році процес адаптації *acquis communautaire* був частково реалізований, хоча ще багато чого потрібно зробити, щоб досягти рівня держав Центральної та Східної Європи, як-от Польща, Чехія та Угорщина, коли вони вступали до ЄС у 2004 році.

Конкретні стратегії, які дали змогу Польщі досягти європейських стандартів промисловості, стосувалися **фінансування інвестицій та охорони довкілля**. Польща була першою країною, яка почала діяти в цьому напрямі ще на початку 1990-х років, коли запровадила високі екологічні стандарти та почала виділяти кошти на модернізацію через Національний фонд охорони довкілля та управління водними ресурсами. Фонд надав значну фінансову підтримку як-от цільові кредити, гарантії та субсидії на різні екологічні проєкти в економіці набагато раніше, ніж в інших країнах Центральної та Східної Європи. Протягом декількох років він допоміг профінансувати багато ініціатив, як-от будівництво очисних споруд, систем водопостачання, об'єктів управління відходами, а також впровадження заходів із контролю забруднення повітря. Його діяльність продовжилася і після вступу до Європейського Союзу, коли він почав реалізовувати проєкти, що фінансуються ЄС. Інші категорії промислових інвестицій отримували подібне фінансування та допомогу від агентств розвитку, як-от PARP, BGK або PFR, причому кожна із цих установ має окреме, але взаємодоповнююче значення в підтримці економічного розвитку, інновацій та промислової конкурентоспроможності Польщі. Брак таких установ може спричинити зниження темпів економічного зростання в Україні, порівнюючи з Польщею після 1990 року.

У Польщі спостерігалася стрімке зростання підприємництва.





Ще однією перевагою, яка сприяла швидкій індустріалізації Польщі не лише порівнюючи з Україною, а й із більшістю інших країн Центральної та Східної Європи, була висока **освіченість населення**. Хоча на початку 1990-х років різниця між Польщею та рештою країн Центральної Європи була не дуже великою, стимули, породжені ринковою економікою та початковими освітніми реформами, кардинально змінили картину протягом десятиліття. Зокрема, вміння говорити англійською та німецькою мовами стало поширеним серед поляків, що вивело країну на перше місце в Європейському Союзі. То само можна сказати про математичні, наукові та програмувальні вміння, що оцінюються міжнародними освітніми рейтингами, зокрема, Міжнародною програмою з оцінювання освітніх досягнень учнів (Programme for International Student Assessment - PISA). Високоосвічена робоча сила, а також велика кількість людей із вищою освітою, які володіють технічними та управлінськими вміннями, зробила країну дуже привабливою для галузей промисловості, які потребують кваліфікованої робочої сили. Це сприяло розвитку передових послуг і виробництва. Водночас більш загальна підготовка промислових працівників мала вирішальне значення для набуття необхідних галузевих знань та вмінь. Цілеспрямована активна політика ринку праці в поєднанні із зусиллями окремих працівників швидко заповнила прогалину, зокрема в традиційних галузях промисловості, де потреба в перепідготовці або підвищенні кваліфікації робочої сили була особливо великою.

Окрім інституційного розриву, іншим важливим чинником, що стримував українське зростання, було **менш сприятливе географічне розташування**. Україна розташована на більшій відстані від Західної Європи, ніж інші країни Центральної та Східної Європи. Тому з огляду на це, Україна була - за інших рівних умов - менш привабливою для іноземних інвесторів. У Польщі значний приплив прямих іноземних інвестицій розпочався наприкінці 1990-х років, коли міжнародний капітал визнав, що ринкові реформи будуть впроваджуватися і надалі. Згідно з економічною географією нові виробничі потужності були зосереджені в західній частині країни, що межувала з Німеччиною. Це спричинило міграцію всередині країни зі слаборозвиненого сходу на більш розвинений захід. Іноземні компанії часто забезпечували необхідний капітал, технології та досвід, які згодом - через промислові спільноти - були перенаправлені вітчизняним фірмам, що принесло користь усій економіці завдяки покращеному зв'язку з глобальними ланцюгами постачань. Подібне значення мали 6 найбільших польських агломерацій: Варшава, Вроцлав, Краків, Лодзь, Сілезія та Тримісто. Незважаючи на те що для залучення прямих іноземних інвестицій Польща створила спеціальні економічні зони в багатьох регіонах країни, успішними виявилися ті, що розташовані в західних воєводствах або поблизу країн «Європейської шістки», у той час як східні воєводства зіткнулися з труднощами в залученні великої кількості інвесторів.

Розташування Польщі та інших країн Центральної та Східної Європи ближче до розвинених західних ринків сприяло їхній привабливості для розвитку виробництва та логістики, тому що галузі мають тенденцію об'єднуватися в певних регіонах, оскільки вони отримують вигоду від близького розташування один до одного. Це призвело до створення «кластерів», завдяки яким концентрація взаємопов'язаних підприємств, постачальників та відповідних установ у певній галузі стимулювала продуктивність, інновації та сприяла обміну досвідом. У контексті Польщі та інших країн Центральної та Східної Європи такі кластери, зазвичай, виникали в західних, столичних або прибережних регіонах і лише поступово поширювалися на інші. Щоб частково подолати цю перешкоду, Польща намагалася модернізувати свою застарілу інфраструктуру та покращити її взаємозв'язок між найбільш віддаленими регіонами. Зокрема, це стосувалося транспортної інфраструктури, комунальних послуг та телекомунікацій, але ці спроби виявилися лише частково успішними, оскільки капітал, як і раніше, надавав перевагу вже розвиненим регіонам.





4. Яку економічну політику запровадила Польща?

Польський досвід індустріалізації за останні 30 років є переконливим доказом того, що **глобалізація суттєво впливає** на формування промислового потенціалу держав. За цей період технологічний прогрес докорінно змінив світове виробництво, знизивши транспортні та координаційні витрати, а також уможлививши формування глобальних ланцюгів доданої вартості. Цей зсув істотно вплинув на стратегії розвитку країн із низьким рівнем економіки. Таким країнам, зокрема Польщі, які швидко лібералізували свою економіку та інтегрувалися до глобальних торговельних мереж, вдалося успішно збільшити обсяги промислового виробництва та досягти високих темпів економічного зростання. І навпаки, держави, як-от Україна, які залишилися значною мірою закритими та ізольованими від міжнародних потоків капіталу, стагнували, повільно поступаючись розвиненим економікам.

Це свідчить про те, що традиційна промислова політика, яка зосереджена на захисті та підтримці вітчизняної промисловості за допомогою тарифів, субсидій та застосування нерівноправних норм, не є ефективною в сучасному глобальному контексті. Натомість політика, яка посилює спроможність країни інтегруватися до глобальних ланцюгів доданої вартості, акцентуючи увагу на залученні прямих іноземних інвестицій, накопиченні людського капіталу, зміцненні фінансового сектору, розвитку інфраструктури, зростанні продуктивності через застосування інших моделей розвитку та імпорт ноу-хау, видається найбільш успішною стратегією стимулювання для країн із низьким рівнем економіки. Сучасна промислова політика повинна адаптуватися до реалій тісно взаємопов'язаної глобальної економіки, де виробничі процеси є фрагментованими й розподіленими між

Значною мірою модель економічного розвитку Польщі після 1990 року опиралася на експортно-орієнтоване зростання.

кількома країнами. Польща, нарівні з іншими країнами Центральної та Східної Європи, є прикладом країни, яка успішно реалізувала ці аспекти економіки на користь своїх громадян. Значною мірою модель економічного розвитку Польщі після 1990 року можна охарактеризувати як **експортно-орієнтоване зростання**. Індустріалізація країни відбулася завдяки інвестиціям міжнародних корпорацій, які відкрили в Польщі свої підприємства, що виробляли

продукцію для світового ринку. Вітчизняні виробники активно співпрацювали із цими корпораціями, здобуваючи цінний досвід та поступово інтегруючи власну діяльність у світову економіку. Це виявилось дуже корисним для Польщі, оскільки зовнішні ринки стали суворим випробуванням виробничих можливостей держави, стимулюючи підвищення ефективності та впровадження промислових інновацій.





Процес індустріалізації Польщі демонструє важливість **міцної інституційної основи для ефективної промислової політики**. Йдеться про прозорі та ефективні державні установи, верховенство права, механізми вирішення спорів та виконання контрактів. Польська промислова політика мала переважно горизонтальний характер. Уряд надавав значну, рівноправну підтримку промисловим інвестиціям у різних секторах і галузях промисловості. Ця політика була спрямована на створення загального сприятливого бізнес-середовища, реструктуризацію та приватизацію більшості державних підприємств, залучення якомога більшої кількості прямих іноземних інвестицій, а не на розвиток конкретних промислових галузей чи підприємств. Польща, вступивши до Європейського Союзу, узгодила свою політику на глобальному рівні, створивши передбачуване регуляторне середовище для розширення кола потенційних інвесторів. Приєднання до ЄС допомогло Польщі встояти перед спокусою протекціонізму, оскільки в епоху, коли економічний успіх дедалі тісніше переплітається з міжнародною інтеграцією, це могло б обернутися негативними наслідками.

Промислова політика Польщі у 1990-2000 роках характеризувалася **горизонтально орієнтованим прагматичним підходом**, спрямованим на розбудову виробничих потужностей. Цей підхід доповнювався тісною співпрацею між державним сектором, приватними підприємствами та профспілками. Подальші уряди вели постійний діалог із цими зацікавленими сторонами, щоб визначити бар'єри на шляху зростання і спільно розв'язувати конкретні проблеми, зокрема скорочення робочих місць та охорону довкілля. Цей процес, загалом, був відкритий для експериментів та здобуття досвіду через невдачі, що давало змогу адаптувати політику до мінливих обставин. Соціальний діалог іноді гальмував процеси необхідної реструктуризації у вразливих та тісно пов'язаних із профспілками галузях, як-от вугільна промисловість та енергетика, що спричинило зниження продуктивності та більш згубний вплив на довкілля, проте регулярний діалог між державними органами, роботодавцями та працівниками виявився ефективним у формуванні горизонтальної промислової політики, яка відповідала потребам та реаліям польського виробничого сектору, а також була прийнятною для суспільства.

По суті, промислова політика Польщі в цей період формувалася під впливом прагматизму, зосередження на виробничих можливостях та **співпраці між урядом і приватним сектором**. Цей підхід був адаптивним, підзвітним і вписувався в реалії глобальних ланцюгів доданої вартості та щораз більшого значення сектору послуг і цифрової економіки в глобальному масштабі. Прагнення Польщі до лібералізації ринку та її зусилля з підвищення міжнародної конкурентоспроможності були зумовлені намаганням інтегруватися в західні економічні та політичні структури, як-от НАТО, ОЕСР та ЄС. Як наслідок, польська промислова політика, хоча й була горизонтальною за своєю структурою, запровадила комплекс заходів, що включав інвестування в освіту та підвищення кваліфікації, модернізацію інфраструктури, цільове залучення прямих іноземних інвестицій через субсидії та податкові пільги, а також підтримку охорони довкілля та науково-дослідницької діяльності.



5. Промислова політика України

Ключовим елементом майбутнього успіху промислової політики України може бути комплекс стратегічних, проактивних заходів, які значною мірою наслідуватимуть польський підхід, пристосовуючись до нових реалій, що виникають у зв'язку зі змінами у світовому порядку. Ця політика може охоплювати такі заходи:

- 1 Стратегічне планування:** Бачення шляху розвитку галузі має бути із чітко визначеними цілями та термінами. Воно має узгоджуватися із загальною стратегією економічного розвитку держави та надавати пріоритет загальному зростанню промислового виробництва, а не окремим секторам чи галузям.
- 2 Регулювання та контроль:** Україна повинна запровадити та дотримуватися прозорих законодавчих норм, щоб забезпечити безпечну, сталу та відповідальну роботу галузей промисловості. Це має стосуватися судової системи, реєстрації бізнесу, трудового законодавства, екологічних стандартів, а також норм, пов'язаних із безпекою та якістю продукції. Швидке прийняття *acquis communautaire* Європейського Союзу є дуже важливим у цьому плані.
- 3 Стимулювання та субсидії:** Україна може стимулювати інвестиції в промисловість через надання фінансових пільг, як-от податкові відрахування, субсидії або кредити під низькі відсотки. Ці заходи повинні враховувати регіональні економічні умови, але не повинні ігнорувати вимоги економічної географії, які передбачають надання переваги певним регіонам (західній Україні над східною, прибережним районам та басейну Дніпра над внутрішніми районами тощо). Прямі іноземні інвестиції мають стати пріоритетними - особливо на ранніх етапах індустріалізації - для того, щоб залучити необхідний капітал та ноу-хау в українську економіку.
- 4 Інвестиції в інфраструктуру:** Надійна, ефективна інфраструктура (наприклад, дороги, порти, телекомунікації та комунальні послуги) має вирішальне значення для промислового зростання. Україна повинна пріоритетувати розвиток взаємозв'язку з Європейським Союзом і, зокрема, з Польщею - так само, як Польща пріоритетувала взаємозв'язок із Німеччиною. Розвиток морської інфраструктури (портів) також має стимулювати промисловий розвиток.
- 5 Розвиток людського капіталу:** Програми освіти, підготовки та підвищення кваліфікації працівників є ключовими для забезпечення галузей кваліфікованою робочою силою. Партнерство з Польщею може сприяти впровадженню перевіреної освітньої реформи, яка допомогла Польщі зайняти одне з перших місць в ОЕСР за рівнем освіти.
- 6 Доступ до фінансування:** Україна може сприяти підвищенню конкурентоспроможності промисловості завдяки спрощенню доступу до фінансування вітчизняних підприємств. Це може вимагати створення належної системи установ, відповідальних за підтримку промислової реструктуризації (на кшталт польського ARP), модернізації технічного обладнання та машинного парку (на кшталт польського PARP), а також проєктів, орієнтованих на інновації та розширення виробництва (на кшталт польського PFR).





- 7** **Інклюзивний та сталий розвиток:** Ефективна промислова політика також передбачає заходи, спрямовані на забезпечення рівномірного розподілу прибутків від промислового розвитку та його сталого функціонування. Це можуть бути програми зі створення робочих місць, підтримка малих і середніх підприємств або стандарти, спрямовані на зменшення впливу на довкілля. Польські установи, як-от BGK або NFOŚiGW, можуть слугувати прикладом добре налагоджених інституцій розвитку, які можуть ефективно підтримувати проєкти такого типу.

Реалізація успішної промислової політики вимагає координації між різними зацікавленими сторонами, зокрема державними установами, промисловими підприємствами, науковими колами та громадянським суспільством. Регулярний моніторинг та оцінка також мають вирішальне значення для визначення ефективності політики та її вдосконалення. Крім того, ця політика повинна бути досить гнучкою, щоб адаптуватися до мінливих обставин і ринкових умов. Це означає, що вона має враховувати технологічний прогрес, тенденції на світових ринках та зміни всередині Європейського Союзу. Тому координація промислової політики має бути покладена на один державний орган (наприклад, Міністерство економіки), який, однак, повинен координувати свої зусилля з іншими органами, як-от Міністерство фінансів, Міністерство регіонального розвитку або Комітет із питань європейської інтеграції.

Для України особливим завданням може стати збалансування індустріалізації та декарбонізації. Ось кілька стратегій, які можна реалізувати для досягнення цієї мети:

- 1** **Перехід на відновлювану енергетику:** Україна, як і багато інших країн, може декарбонізувати свій промисловий сектор, перейшовши від викопних видів палива до відновлюваних джерел енергії, тобто до вітроенергетики, сонячної енергетики, гідроенергетики та біоенергетики. Завдяки чудовим природним умовам і великій площі країни відносно її населення, цей перехід має бути легшим, ніж для Польщі. Інвестиції у відновлювані джерела енергії необхідно стимулювати від самого початку енергетичної трансформації України.
- 2** **Запровадження чіткої політики та законодавства:** Україна повинна запровадити екологічні стандарти Європейського Союзу, оскільки ці норми мають ключове значення в підтримці зусиль із декарбонізації. До них належать стандарти відновлюваної енергетики, механізми ціноутворення на вуглецеві квоти, норми викидів для транспортних засобів та промислових процесів, а також стимулювання «зелених» технологій. Водночас здатність реагувати на технологічний прогрес, зміни на світових ринках та соціально-економічні зміни також має велике значення.





- 3** **Вдосконалення інфраструктури:** Завдяки розвитку та модернізації інфраструктури, здатної адаптуватися до децентралізованих енергетичних систем, можна зменшити залежність від електростанцій, що працюють на викопному паливі, а також підвищити її стійкість та енергоефективність на макрорівні. Це стосується всього - від промислових об'єктів та громадського транспорту до житлових будинків. Залучення структурних фондів на реалізацію тих цілей має бути одним із пріоритетних завдань українського уряду під час переговорів про членство в ЄС.
- 4** **Реалізація заходів щодо енергоефективності:** Енергоефективні технології зменшують обсяг споживання енергії, необхідної для виробництва товарів, а також для надання послуг. Україна повинна інвестувати в енергоефективні технології для промисловості, житлових будинків, комерційних установ і транспорту, щоб зменшити загальне споживання енергії та залежність від росії. Тому пріоритетом післявоєнної відбудови України має стати підвищення енергоефективності відбудованих будівель та об'єктів інфраструктури.
- 5** **Навчальні програми та підвищення обізнаності:** Підвищення обізнаності про переваги декарбонізації та навчальні програми для працівників, спрямовані на оволодіння знаннями щодо «зеленої» економіки, можуть стати рушієм сталого розвитку. Перехід України до «зеленої» економіки може створити робочі місця в секторах, як-от відновлювані джерела енергії (ВДЕ), енергоефективність та стале сільське господарство, які можуть компенсувати зменшення кількості робочих місць у традиційних галузях, втрачених через війну або декарбонізацію.
- 6** **Розвиток «зеленого» фінансування:** Інструменти «зеленого» фінансування, як-от «зелені» облігації, можуть бути використані для залучення інвестицій у стабільні проєкти. Співпраця з іншими країнами та міжнародними організаціями може допомогти Україні перейняти успішний досвід декарбонізації, зокрема досвід Європейського Союзу, й отримати доступ до фінансування своїх ініціатив від багатьох спонсорів.





6. Висновки

Війна в Україні, що загострилася у 2022 році після низки подій, які розпочалися у 2014 році, суттєво вплинула на українську економіку. Вона призвела до втрати контролю над продуктивними регіонами, переміщення людей, пошкодження інфраструктури та скорочення обсягів торгівлі.

Варто зазначити, що реструктуризація традиційних галузей створила значні проблеми навіть для таких країн, як Польща, які успішно перейшли до ринкової економіки. Ці реформи спричинили значні соціально-економічні потрясіння, зокрема зростання соціальної нерівності та безробіття. Подолання цих перешкод вимагало застосування дієвих заходів соціальної допомоги, спрямованих на мінімізацію негативних економічних наслідків. Реструктуризація не змогла врятувати всі традиційні галузі промисловості, оскільки деякі компанії були просто нерентабельними в умовах ринкової економіки і їх довелося ліквідувати. Хоча цей процес часто призводив до втрати робочих місць та економічних труднощів, деколи виникала необхідність перерозподілу ресурсів для більш продуктивного використання. Добрим прикладом є реструктуризація металургійної промисловості Польщі. Вона залишилася в спадок від комуністичної епохи й характеризувалася застарілою інфраструктурою, неефективними методами виробництва та негативним впливом на довкілля. Після переходу до ринкової економіки ця галузь зіткнулася з новим конкурентним тиском, що зумовило необхідність складного процесу реструктуризації. Цей процес передбачав закриття підприємств, звільнення працівників, інвестиції в нові технології та консолідацію фірм.

Однак процес приватизації в Україні відбувався повільно й супроводжувався численними проблемами. Незважаючи на прийняття програми масової приватизації в середині 1990-х років, багато великих державних підприємств у стратегічних секторах залишилися під контролем держави. Цей процес також характеризувався недостатньою прозорістю, а низка підприємств була придбана олігархічними групами, які отримали значний контроль над стратегічним промисловим сектором. Це призвело до того, що подальші спроби реформування, спрямовані на підвищення внутрішньої та зовнішньої конкурентоспроможності економіки, виявилися безрезультатними. Окрім приватизації, країни колишнього соціалістичного табору з початку 1990-х років працювали над покращенням бізнес-клімату. Для цього багато держав запровадили комплекс регуляторних реформ, спрямованих на спрощення реєстрації бізнесу, зменшення кількості видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, вдосконалення процедур банкрутства, модернізацію податкових систем, посилення корпоративного управління та спрощення умов ведення бізнесу. Крім того, членство в Європейському Союзі стало вирішальним чинником для промислового розвитку країн ЦСЄ, зокрема Польщі, не лише через інституційні реформи, але й через географічне розташування та доступ до ринків.

Як Україна може успішно здійснити індустріалізацію та декарбонізацію одночасно? Балансування між індустріалізацією та декарбонізацією є складним завданням, яке вимагає стратегічного планування, серйозних інвестицій та ретельного моніторингу. Щоб розвивати сучасний промисловий сектор за прикладом Польщі та інших країн Центральної та Східної Європи, Україні потрібна комплексна, стратегічна та проактивна промислова політика. Ця політика має узгоджуватися із загальною стратегією економічного розвитку держави та охоплювати стимулювання промисловості, інвестиції в інфраструктуру та людський капітал, ефективне регулювання та моніторинг, залучення прямих іноземних інвестицій, сприятливу міжнародну торговельну політику, державно-приватне партнерство, інклюзивний та сталий розвиток, а також гнучкість та адаптивність.





Зміст

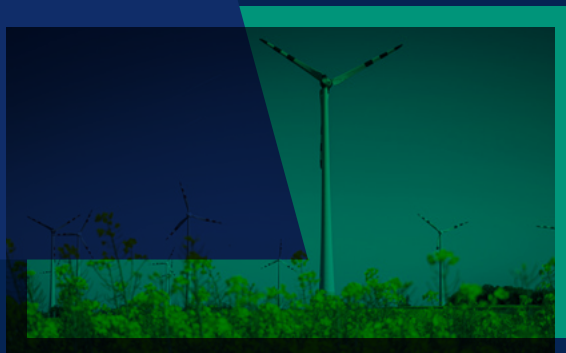
Короткий огляд	108
1. Вступ	110
2. Досвід Польщі	111
2.1. Кліматичні та енергетичні зміни в Польщі	111
2.2. Кліматична та енергетична політика до та після вступу до ЄС	113
2.3. Залежність Польщі від вугілля	114
2.4. Політична інертність та відсутність амбіцій	116
2.5. Інституційна структура	118
2.6. Державні виробники електроенергії: сповільнена трансформація	119
3. Висновки та рекомендації для України	122
Список використаних джерел	126



УЗГОДЖЕННЯ КЛІМАТИЧНОЇ ТА ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Досвід та шлях Польщі під час вступу до ЄС

Krzysztof Kobyłka, Marianna Sobkiewicz





Короткий огляд

- Централізовано-планова економіка минулих років у Польщі та Україні сприяла монополіям та олігополіям в енергетичному секторі, що призвело до появи сильних груп тиску, як-от шахтарські профспілки в Польщі. У таких випадках суспільна свідомість, політична воля та стратегічне бачення є неодмінними елементами - а саме цього бракувало Польщі.
- Після війни Україна може зіткнутися з аналогічними проблемами, характерними для Польщі в 1990-х роках і пізніше, як-от застарілі електростанції, необхідність модернізації інфраструктури передачі та розподілу електроенергії, а також зростання попиту на електроенергію.
- Ключовою умовою інтеграції України до ЄС буде створення справді конкурентного енергетичного ринку, який встановить більш реалістичні ціни на електроенергію, інші енергоносії та їхні похідні, що сприятиме більш усвідомленому споживанню та залученню інвестицій у цей сектор. Як і в Польщі, електроенергетичний сектор України є висококонсолідованим і потребує впровадження реформ, спрямованих на підвищення прозорості.
- Порівнюючи з Польщею в минулому, Україна повинна буде впроваджувати набагато ширшу законодавчу базу у своєму майбутньому. Майже через два десятиліття після вступу Польщі до ЄС законодавчий та інституційний розвиток Європейського Союзу перебуває на значно вищому етапі. Порівняно обмежений раніше обсяг і рівень енергетичного законодавства суттєво розширився завдяки новим законодавчим актам, спрямованим на формування та інтеграцію не лише енергетичних ринків, але і стратегічного бачення держав-членів щодо їхнього енергетичного переходу до стабільних систем.
- Перед Україною стоїть завдання повного демонтажу олігархічної системи, яка історично перешкоджала розвитку конкуренції та прозорості на багатьох ринках, зокрема й на енергетичних. Відповідно, проблема корупції загрожує підірвати розвиток інституцій, завданням яких є здійснення енергетичного переходу в широкому розумінні цього терміну.
- Україні доведеться маневрувати всередині енергетичної трилеми, яка включає в себе соціальну справедливість, охорону довкілля та енергетичну безпеку - і це, безсумнівно, буде складним завданням. Приклад Польщі показує, що найбільша складність може полягати в реалізації енергетичної та кліматичної політики в більш широкому контексті, тобто в адаптації до цінностей ЄС, а не лише в транспозиції законодавства.





- Польща не змогла усвідомити довгострокові наслідки нехтування декарбонізацією в енергетичному секторі, що лише загостило його проблеми, як-от зниження рентабельності видобутку вугілля, старіння традиційних електростанцій та іншої інфраструктури, а також неефективність будівель, що опалюються вугіллям. Для того, щоби подолати ці проблеми, необхідно запровадити чітку стратегію переходу, забезпечити моніторинг та ефективне управління. Приклад Польщі демонструє складнощі в створенні міжполітичного консенсусу щодо загального напрямку розвитку сектору.
- Безперечно, Україна стикається з безліччю політичних, інституційних та соціальних проблем. Але, подібно до Польщі, вона також перебуває на порозі історичної можливості побудувати надійну та стабільну економіку. Спільний та конкурентний енергетичний ринок, додаткові кошти на відбудову та трансформацію, а також стратегічне бачення ЄС допоможуть у реалізації цієї можливості.



1. Вступ

Після розпаду Радянського Союзу на рубежі 1980-х і 1990-х років, Польща та Україна зіткнулися з проблемою переходу від централізовано-планової економіки до ринкових систем. Серед іншого, цей виклик передбачав лібералізацію державних енергетичних ринків та трансформацію державних енергетичних секторів відповідно до європейських стандартів. Польща та Україна пішли різними шляхами у вирішенні цього історичного завдання. У контексті нинішнього курсу України на вступ до Європейського Союзу, досвід Польщі є добрим прикладом, як з позитивного боку (зокрема, щодо лібералізації), так і з негативного (зокрема, щодо зусиль з декарбонізації). Цей досвід може принести користь Україні, яка зараз виринає з олігархічної соціально-економічної системи, яка тривалий час утримувала її в так званій рівновазі часткових реформ (Hellman, 1998).

Слід визнати, що Європейський Союз значно змінився відтоді, як Польща стала його членом у 2004 році. На початку 21-го століття енергетична стратегія ЄС полягала переважно у формуванні та підтримці добре функціонуючих енергетичних ринків, тоді як кліматична політика все ще була чимось новим. Проте майже два десятиліття пізніше Україна зіткнулася з проблемою адаптації свого державного законодавства до обширного енергетичного та кліматичного законодавства ЄС, яке тепер включає амбітні цілі у трьох основних сферах: зменшення викидів парникових газів (ПГ), розвиток відновлюваних джерел енергії (ВДЕ) та підвищення енергоефективності.

Тим не менш, Україні є чому повчитися у Польщі, особливо у сфері декарбонізації. У минулому, протягом свого існування як соціалістичних економік, обидві країни поклалися на важку промисловість, і ця залежність значною мірою збереглася і після їхнього переходу до ринкових систем. Зокрема, видобуток вугілля та виробництво енергії з вугілля залишалися важливими для обох країн, хоча вугілля набагато більше домінувало в енергетичному балансі Польщі.

Зміни в енергетичному секторі Польщі як до, так і після вступу до ЄС відбувалися під впливом кількох взаємозалежних чинників. Серед них можна виділити найважливіші:

- Історичні умови,
- Забезпеченість природними ресурсами,
- Економічні та ринкові умови,
- Технологічний прогрес,
- Державна політика країни та політика ЄС.

Щоб зрозуміти зміни, які відбулися в польському енергетичному секторі за останні 20 років, важливо розглянути вищезазначені чинники в їхньому політичному та соціальному контекстах. В цьому розділі ми проаналізуємо зусилля Польщі щодо інтеграції до ЄС, процес вступу до організації, а також зміни в енергетичному секторі країни після вступу. У процесі аналізу ми розглядатимемо загальний напрямок змін, їхню ефективність і, що найважливіше, їхнє значення для нинішніх потреб України.





2. Досвід Польщі

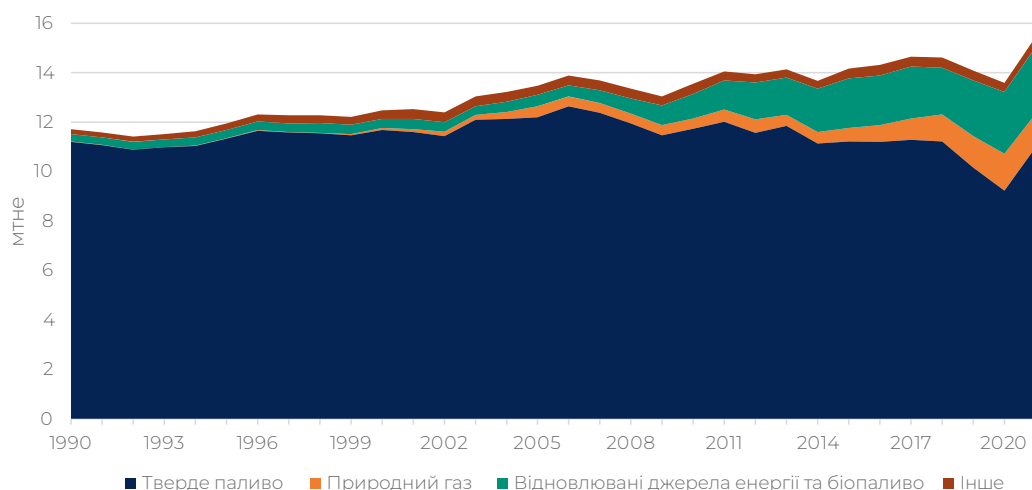
2.1. Кліматичні та енергетичні зміни в Польщі

Спершу ми розглянемо ситуацію у сфері клімату та енергетики в Польщі до і після вступу до Європейського Союзу. На цьому етапі будуть проаналізовані сучасні виклики ЄС, зокрема у таких сферах, як розвиток енергетичного ринку, відмова від викопних видів палива, розвиток відновлюваних джерел енергії, підвищення енергоефективності та зменшення викидів парникових газів.

Як зазначалося вище, значні запаси вугілля відіграли вирішальну роль у новітній історії Польщі як основний енергоносіє, що забезпечує економіку держави та її суспільство. Вугілля, незамінне в енергетиці та важкій промисловості (металургія, хімічна та цементна промисловість тощо), а також для опалення домогосподарств, стало центральним елементом комуністичної економіки Польщі, поставивши гірничодобувну промисловість та пов'язані з нею галузі на першому місці. Протягом 1970-х та 1980-х років субсидування та розподіл вугілля центральними органами влади комуністичного режиму утримувало енергоефективність економіки на низькому рівні. Ситуація почала змінюватися після падіння комуністичного режиму в Польщі, коли розпочалися спроби реформування сектору. Як результат, видобуток кам'яного вугілля значно зменшився у 1990-х роках, впавши на 42% у 1989-2000 роках (Główny Urząd Statystyczny, 2014). Незважаючи на це зниження, на момент вступу до ЄС польська енергетична система все ще характеризувалася значною залежністю від твердого палива (особливо кам'яного вугілля), на яке припадало 59% валового внутрішнього споживання і аж 88% виробництва первинної електроенергії.¹ За майже 20 років членства Польщі в ЄС не відбулося суттєвих змін, хоча енергетична трансформація надалі просувається: підвищилася енергоефективність (у тому числі попит), збільшилася частка природного газу, біомаси та відновлюваних джерел енергії в енергетичному балансі країни. Зокрема, з 2015 року спостерігається стрімке зростання кількості сонячних фотоелектричних установок (ФЕУ), що встановлюються приватними особами. Однак, незважаючи на ці зміни, тверде паливо залишається домінуючим джерелом електроенергії, на яке припадає 42% валового внутрішнього споживання та 70% виробництва первинної електроенергії (див. Рисунок 1-2).²

Рисунок 1: Валове виробництво електроенергії в Польщі, 1990-2021 рр.

Джерело: Eurostat



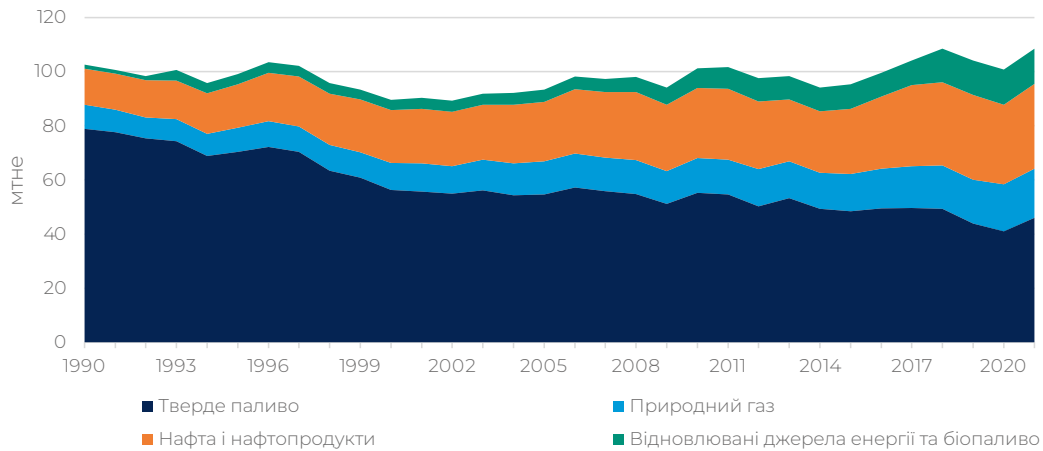
1 Eurostat, дані за 2004 рік.

2 Eurostat, дані за 2001 рік.



Рисунок 2: Валове внутрішнє енергоспоживання в Польщі, 1990-2021 рр.

Джерело: Eurostat



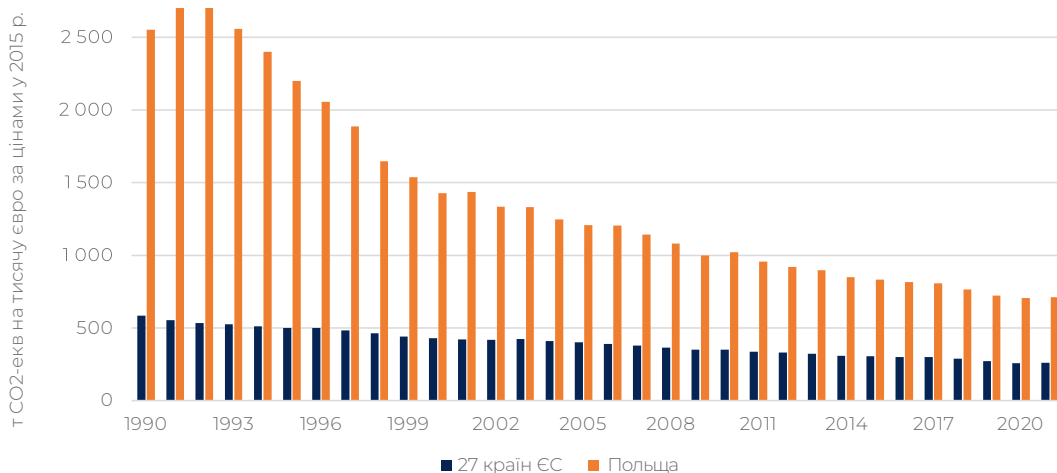
Водночас викиди парникових газів у Польщі зросли на 5% у 2005-2019 роках. Це зростання зумовлене загалом через збільшення викидів від внутрішніх перевезень, які за той самий період зросли майже на 80% (Kobułka et al., 2022). Збільшення обсягів пасажирських і вантажних перевезень є характерним для країн, що розвиваються, а у випадку Польщі воно було посилене активним розвитком міжнародних автомобільних перевезень.

З іншого боку, вдалося досягти помітного зменшення викидів в енергетичному секторі (особливо у виробництві електроенергії) та в будівництві (головним чином, завдяки модернізації сектору). Однак необхідність декарбонізації в цих секторах залишається доволі суттєвою, оскільки інтенсивність викидів вуглецю в них все ще залишається на високому рівні. Незважаючи на те що країні вдалося значно зменшити промислові викиди, вона не змогла належним чином врегулювати комунально-побутові викиди, у такий спосіб стримуючи зменшення викидів у житловому секторі (читайте розділ професора Карачуна Охорона Довкілля).

Загалом, викиди парникових газів у Польщі суттєво зменшилися за останні 30 років, що значною мірою зумовлено потенціалом Польщі як країни з економікою з високим рівнем вуглецевої інтенсивності. З іншого боку, рівень викидів на одиницю ВВП в Польщі залишається значно вищим за середній показник по ЄС (див. Рисунок 3).

Рисунок 3: Рівень викидів на одиницю ВВП в Польщі та ЄС, 1990-2021 рр.

Джерело: European Environment Agency





2.2. Кліматична та енергетична політика до та після вступу до ЄС

У 1990-х роках, коли питання зміни клімату почало входити до глобального порядку денного, Польща перебувала в процесі переходу до ринкової демократії, а її суспільство було значною мірою заклопотане масштабними економічними та політичними реформами. Лише через 3 роки після сформування повноцінного демократичного уряду, у 1994 році, Польща подала заявку на членство в ЄС, розпочавши процес європейської інтеграції. На етапі переговорів питання зміни клімату все ще не займало чільного місця в порядку денному ЄС, а відповідне законодавство організації ще не було розроблене.

На той час найважливішим завданням для енергетичного сектору Польщі була лібералізація енергетичного ринку. Він, на відміну від його централізовано-планової альтернативи, характеризується функціонуванням децентралізованого механізму ціноутворення та наявністю конкуренції. Механізм ціноутворення слугує для передачі інформації між зацікавленими сторонами (покупцями, продавцями, інвесторами, регуляторами) про відносну привабливість відповідних енергетичних товарів та послуг. Конкуренція сприяє розширенню пропозиції товарів та послуг, включно з їхньою доступністю, цінами та якістю. Забезпечуючи надійні показники поточних характеристик продукції та стимулюючи їхній розвиток, механізм ціноутворення та конкуренція не лише сприяють купівлі-продажу енергії як такої, але й стають абсолютно незамінними, коли постає завдання трансформації сектору.

Для того, щоб керувати розвитком новоствореного енергетичного ринку та сприяти його інтеграції з ЄС, Польща ухвалила низку стратегічних законів. Першим і найважливішим з них був Закон *Про Енергетику*³ від 1997 року. Він визначив основні правові та організаційні засади функціонування ринку електроенергії в Польщі та визначив адміністративні органи,

відповідальні за енергетичний сектор. Серед них, зокрема, *Управління Регулювання Енергетики*⁴, відповідальне за ліцензування та встановлення тарифів на електроенергію. В результаті Польщі вдалося створити енергетичний ринок, який сьогодні в значній мірі можна порівняти з ринками інших країн ЄС. *Польська Енергетична Біржа*⁵ управляє внутрішньодобовим ринком, ринком «на добу наперед», ф'ючерсним ринком, ринком потужності, а також біржею природного газу. Позабіржові контракти - довгострокові договори, укладені поза біржею між виробниками та покупцями енергії - також успішно розвиваються.⁶

У 1990-х роках найважливішим завданням для польського енергетичного сектору була лібералізація енергетичного ринку.

На рубежі століть енергетична політика ЄС почала виходити за рамки лібералізації енергетичного ринку та підвищення його конкурентоспроможності. На тлі зростання екологічної свідомості фокус почав зміщуватися від викопних видів палива до розвитку потужностей ВДЕ. Відтоді ЄС послідовно реалізує цілі екологічної трансформації за трьома основними напрямками: зменшення викидів парникових газів, збільшення частки ВДЕ у кінцевому енергоспоживанні та підвищення енергоефективності. Насправді з оголошенням Європейського Зеленого Курсу у 2019 році кліматичні амбіції ЄС зросли ще більше - і це було досить відчутно.

3 Prawo energetyczne

4 Urząd Regulacji Energetyki

5 Towarowa Giełda Energii

6 Прийняті кризові рішення на енергетичному ринку останніх років, як-от скасування зобов'язань щодо обміну електроенергією або запровадження цінових обмежень, які вплинули на функціонування ринку, не розглядаються в цій публікації, оскільки, у принципі, вони є тимчасовими. Загальний довгостроковий напрям розвитку польського енергетичного ринку можна охарактеризувати як позитивний.





Зважаючи на зростаючі амбіції ЄС, Польща заклала основи державної кліматичної політики ще до вступу до організації. У 2000 році⁷ була опублікована Енергетична політика Польщі до 2020 року, що стало початком формування стратегічного бачення енергетики та клімату країни на той час. Що стосується енергетичного балансу, то цей документ вказував на дотримання статус-кво, передбачаючи лише незначне зменшення споживання кам'яного та бурого вугілля, а також незначне збільшення виробництва електроенергії з ВДЕ (Ministerstwo Gospodarki, 2000). Слід визнати, що в той час було нелегко передбачити, в якому напрямку розвиватиметься кліматична політика ЄС, або передбачити, якою мірою технологічний прогрес сприятиме швидкому впровадженню відновлюваних джерел енергії. Але Польща також не встигала за амбітними планами ЄС протягом наступних двох десятиліть, нехтуючи як економічним, так і політичним обґрунтуванням відмови від викопних видів палива. Це спричинило ще більше здивування, оскільки економічний стан вугільних шахт країни постійно гіршав через застарілу інфраструктуру та відсутність реальних перспектив розвитку.

2.3. Залежність Польщі від вугілля

Польща дійсно сильно відрізняється від інших країн-членів Європейського Союзу тим, що серед найбільших економік ЄС вона є найбільш залежною від вугілля. Як уже згадувалося, вугілля залишається не лише основним паливом для виробництва електроенергії, але й домінуючим енергоносієм, що використовується в системах централізованого теплопостачання та індивідуальному опаленні. На польські домогосподарства припадає до 90% усього вугілля, що споживається житловим сектором ЄС (Sokołowski & Bouzarovski, 2022). Значні запаси кам'яного та бурого вугілля в Польщі протягом десятиліть інтенсивно експлуатувалися комуністичною владою для підтримки власної товарної політики: економічної самодостатності, пріоритетності важкої промисловості та викачування природних ресурсів з держав-сателітів на користь Радянського Союзу. Як наслідок, країна вступила на історичний шлях залежності і перебуває на ньому до сьогодні. Багато польських регіонів, зокрема Сілезія, район Белхатува та Згожельця, опинилися в економічній залежності від вугілля, а Польща залишається другим найбільшим видобувачем вугілля в ЄС, поступаючись лише Німеччині (Eurostat, 2021).

Лише після падіння комуністичного режиму в 1989 році структурна неефективність польської вугільної промисловості розкрилася в повній мірі: сектор зіткнувся зі зростаючою збитковістю через надмірну зайнятість, завищені витрати на оплату праці та все більш несприятливі геологічні умови. Намагаючись підвищити ефективність, було здійснено кілька спроб реформування, але всі вони виявилися тимчасовими латками, і жодна з них не мала характеру дійсно важливої реорганізації. За останні 30 років кількість працівників у секторі суттєво скоротилася з майже 400 000 у 1990 році, але решта 100 000 станом на 2015 рік надалі не приносили економічної вигоди. До речі, 85% скорочень відбулося до 2002 року, тобто до вступу Польщі в ЄС (Szpor & Ziółkowska, 2018).

У 1989-2022 роках видобуток кам'яного вугілля зменшився з 178 млн тонн (Główny Urząd Statystyczny, 2014) до 53 млн тонн (Eurostat, 2021). Таке суттєве зменшення видобутку, однак, не стало синонімом відповідного зниження споживання. Щоб підтримати економіку та забезпечити опалення громадян в умовах припинення торгівлі вуглеводнями з росією,

7 Polityka energetyczna Polski do 2020 roku





Польща була змушена імпортувати приблизно 20 млн тонн вугілля у 2022 році з різних, часто дуже віддалених країн (Sawicki, 2022). Високий обсяг імпорту, необхідний переважно для теплоелектростанцій і теплоелектроцентралей (ТЕЦ), а також для індивідуального опалення, відображав обмежений внутрішній видобуток і високі ціни на нього (Zasuń, 2023). Зростання імпорту вугілля також ознаменувало зниження енергетичної незалежності Польщі, підриваючи її енергетичну безпеку.

На відміну від багатьох інших промислових секторів, видобуток вугілля практично не був приватизований з 1989 року і залишився під контролем держави, що робить його вразливим

до політичного тиску. Профспілки вугільної галузі традиційно були одними з найсильніших в Польщі завдяки дивовижному поєднанню упередженого ставлення комуністів до шахтарів та їхньої важливої ролі в польській боротьбі за демократію в 1970-х і 1980-х роках, зокрема під прапорами *Солідарності*⁸ Леха Валенси. Завдяки глибокому вкоріненню вугільної галузі в польській економіці та суспільстві, а також попри постійно зростаючий тиск з боку урядовців ЄС та ринків для декарбонізації, профспілки все ще мають політичний вплив і останнім часом зміцнили свої зв'язки з урядом. Протягом останніх 20 років польський вугледобувний сектор та його основні

Польський сектор вугільної промисловості та його основні клієнти відкрито виступили проти відмови від вугілля.

клієнти (переважно виробники електроенергії) неохоче відмовлялися від вугілля і відкрито підтримували його видобуток, нехтуючи при цьому цілями кліматичної політики ЄС.

Як наслідок, останні цілі Польщі щодо відмови від вугілля були неамбітними з точки зору клімату та нереалістичними з точки зору економічної доцільності. Зокрема, соціальний договір⁹ підписаний у 2020 році між урядом і профспілками, передбачає поступове припинення видобутку вугілля в регіоні Сілезія до кінця 2049 року, що є серйозним порушенням Паризької угоди та політики ЄС, а також ігноруванням погіршення економічного становища сектору.

Сильний тиск з боку чинної влади, який тримав під контролем уряди, що змінювали один одного протягом понад трьох десятиліть, означав, що жодного рішучого плану дій так і не було запропоновано, а конкретні рішення щодо відмови від вугілля не були прийняті на законодавчому рівні, не кажучи вже про їхнє втілення. Це, зі свого боку, призвело до поступового загострення проблеми. Можна стверджувати, що в 1990-х і на початку 2000-х років, коли в Польщі відбувалися широкомасштабні реформи, політично доцільніше було б провести фундаментальну реструктуризацію вугільної галузі та пов'язаних з нею видів діяльності. На жаль, «вікно Овертона» вже давно зачинено. Спроби реструктуризації призвели до падіння рівня зайнятості та виробництва, а експлуатовані шахти також залишилися без прибутку і потребують державних субсидій лише для того, щоб елементарно функціонувати (Siedlecka et al., 2017). Відсутність конструктивного діалогу та конкретних дій, спрямованих на трансформацію польських вугільних регіонів, надалі поглиблює проблему, залишаючи питання вугілля невирішеним - на цю гостру тему читайте також спеціальний звіт WiseEuropa (Skubida et al., 2023).

8 Solidarność

9 Umowa społeczna





2.4. Політична інертність та відсутність амбіцій

У 2000-2020 роках кліматична та енергетична політика ЄС слугувала лише для визначення загальних рамок для відповідних державних політик, згідно з принципом субсидіарності ЄС. Ці рамки базувалися на таких елементах:

- Встановлення цілей;
- Встановлення норм і стандартів;
- Система торгівлі викидами ЄС (СТВ), яка встановлює ціну на викиди в окремих секторах;
- Узгодження політики між державами-членами ЄС.

Проте протягом останніх років спостерігається більша задіяність ЄС, головним чином, завдяки прийняттю пакету Fit for 55 і передачі ЄС більшого фінансового контролю. Це призвело до помітних змін у темпах, з якими держави-члени реалізують свої цілі з енергетичної трансформації. Як зазначалося, політика Польщі щодо зменшення викидів парникових газів після вступу до ЄС була досить невпевненою і здебільшого дотримувалася статус-кво.

Протягом наступних років урядовці обирали досить консервативні варіанти трансформації і виступали за те, щоб вугілля залишалося домінуючим джерелом в енергетичному балансі Польщі. Про це свідчить заява тодішнього прем'єр-міністра Дональда Туска про те, що зволікання дає перевагу, оскільки швидші зміни спричинили б надмірне подорожчання електроенергії. Туск підкреслив важливість побудови енергетичного балансу, «вільного від нових ідеологічних тенденцій в Європі» (Kowalczyk, 2014). Наприкінці 2016 року, після зміни кабінету міністрів, нова прем'єр-міністр Беата Шидло заявила, що «польське вугілля стане синонімом слова «сучасність» і що його економічні перспективи дуже багатообіцяючі» ("Beata Szydło: polski węgiel będzie synonimem nowoczesności", 2016).

Натомість урядовці пообіцяли масштабні інвестиції в нові гірничодобувні підприємства в Сілезії, а також у розвиток ТЕС Остроленка С на північному сході країни, задуманої як остання велика вугільна електростанція в Польщі. Будівництво ТЕС було зупинено на півдорозі, що призвело до значних збитків у розмірі 1 млрд злотих (220 млн євро). Крім того, був прийнятий так званий Закон 10Н, який забороняв будівництво вітрових турбін на відстані, що в 10 разів перевищує висоту даної турбіни, від житлових будинків або природних зон під охороною. Цей закон був врешті-решт змінений у 2023 році, але він тривалий час блокував розвиток наземних вітрових електростанцій в Польщі. Також Польща була єдиною державою-членом ЄС, яка не прийняла цілі кліматичної нейтральності ЄС, а представники польського уряду голосували проти рішень, запропонованих в рамках пакету Fit for 55, і їхня позиція не здобула підтримки (Ryncarz, 2023). Країна також намагалася блокувати рішення ЄС про заборону на продаж нових бензинових і дизельних автомобілів, заплановане на 2035 рік.

Законодавчі перешкоди розвитку відновлюваних джерел енергії зберігаються протягом багатьох років, як-от відсутність належної стратегії щодо системи кабельних мереж і прямих ліній електропередач (запровадженої лише у 2023 році), а також обмеження





щодо відстані для розміщення наземних вітрових установок. Насправді Польща не визнавала ВДЕ як стратегічний елемент своєї енергетичної трансформації до кінця 2010-х років, коли уряд запровадив відносно успішну програму Моя Електроенергія. В рамках програми домогосподарствам надаються одноразові субсидії на придбання сонячних фотоелектричних установок. Спочатку діяла система мережевого обліку, в якій споживачі отримували компенсацію на основі кількості електроенергії, виробленої їхніми установками. У 2022 році уряд вирішив розгорнути систему чистого вимірювання, в якій споживачі отримують компенсацію на основі оптового тарифу на вироблену електроенергію. Така нестабільність формує непевність у власників фотоелектричних установок і може перешкоджати їхньому подальшому поширенню.

Ще однією чинною урядовою програмою є Чисте повітря, яка пропонує субсидії та податкові пільги при заміні джерел тепла та термомодернізації будівель. Загалом, виділення державних коштів на енергетичну трансформацію залишається недостатнім, про що свідчить вкрай непрозоре витрачання коштів, пов'язаних із СТВ. Система торгівлі викидами ЄС є основою кліматичної політики організації та одним з найпотужніших інструментів, доступних державам-членам для підтримки їхніх зусиль у сфері енергетичної трансформації. Однак, з 11,2 млрд євро, які Польща отримала у 2012-2020 роках внаслідок відступу від зобов'язань за Статтею 10c¹⁰ та з її державного аукціонного пулу, лише 4 млрд євро було спрямовано на енергетичну трансформацію. До того ж 75% цих витрат були поставлені під сумнів щодо їх відповідності цілям декарбонізації, визначеним у Директиві ЄС щодо торгівлі викидами (Kobyłka et al., 2023).

Окрім непевного підходу Польщі до відмови від вугілля, яскравим прикладом нехтування є польська ядерна програма. Згідно з початковими планами 2010-х років, перший реактор мав запрацювати у 2024 році. Однак через політичні недопрацювання реалізація програми значно затримується, і у 2012-2020 роках не було зроблено жодних суттєвих кроків у цьому напрямку. Історично склалося так, що Польща намагалася розвивати ядерну енергетику у 1980-х роках, але будівництво АЕС було зупинено на доволі пізньому етапі. Серед основних причин були соціальний опір (частково спричинений Чорнобильською катастрофою), лобізм вугільних профспілок та коштовні затримки.

Загалом, зусилля Польщі щодо зменшення викидів були непослідовними і здійснювалися лише в окремих сферах. Її кліматична та енергетична політика залишалася незбалансованою, створюючи враження внутрішнього хаосу. З рішень урядів, що змінювали один одного, можна було зробити висновок, що Польща прагнула досягти лише мінімальних цілей ЄС у сфері кліматичної політики, якщо взагалі прагнула їх досягти. Зокрема, країна виступила проти кількох важливих рішень, наприклад, проти СТВ ЄС та пакету Fit for 55. Крім того, доступ Польщі до фондів Відновлення та Стійкості був заблокований - здебільшого через занепокоєння щодо верховенства права, а також через Закон 10N та порушення, пов'язані

¹⁰ Відступ надає державам-членам можливість безкоштовного розподілу квот для виробників електроенергії за умови, що останні інвестують у проекти, спрямовані на модернізацію та декарбонізацію енергетичного балансу.



з продовженням експлуатації вугільної шахти в Турові. Як наслідок, відносини Польщі та ЄС у контексті енергетичної та кліматичної політики залишаються непростими. Польща все частіше удає, що дотримується цієї політики, замість того, щоб брати активну участь у її формуванні разом з Європейським Союзом, що може бути зумовлено її статусом 5-ої найбільшої економіки в ЄС.

2.5 Інституційна структура

Після вступу Польщі до ЄС часто змінювалися інституції, відповідальні за енергетичний сектор, енергетичну трансформацію та клімат. У 2003-2023 роках головне Міністерство енергетики змінювалося 6 разів. Лише у 2019 році було створено міністерство, відповідальне за кліматичні питання - Міністерство клімату. Сьогодні повноваження щодо кліматичної та енергетичної політики розподілені між кількома міністерствами, а саме: Міністерством клімату та довкілля, Міністерством державних активів та Міністерством розвитку та технологій. Згідно зі звітом Верховної Контрольної Палати Польщі за 2021 рік, нещодавні зміни в урядових структурах «як правило, відбувалися без належного *vacatio legis*, а часто з ретроактивним ефектом». На думку Палати, деякі заходи з реструктуризації були недостатньо обґрунтованими, що призвело до організаційного та законодавчого хаосу (Najwyższa Izba Kontroli, 2021).

Брак послідовності та політичного лідерства перешкоджає уряду діяти узгоджено та довгостроково для досягнення стратегічних цілей. Наприклад, незважаючи на юридичне зобов'язання оновлювати енергетичну політику кожні 4 роки,¹¹ Енергетична політика Польщі до 2040 року (EPP2040), тобто поточна стратегія, була опублікована із запізненням на 8 років - у 2021 році, тоді як попередня була розроблена ще у 2009 році.¹² Крім того, законодавчий процес був ускладнений проблемами з прозорістю та інклюзивністю. Наприклад, EPP2040 та Національний План з Енергетики та Клімату на 2021-2030 рр. були розроблені без належних консультацій із зацікавленими сторонами та експертами. Загальна відсутність стабільної нормативно-правової бази для сприяння декарбонізації, включно

з відсутністю екологічно чистих технологій, також відлякує іноземні та державні компанії від інвестування у польські проекти.

Брак інституційної спадкоємності та політичного лідерства перешкоджає досягненню владою своїх стратегічних цілей.

До того ж впровадження кліматичного законодавства в Польщі часом не відповідає зобов'язанням ЄС. Наприклад, Польща залишається єдиною країною-членом ЄС, яка не подала Державну Довгострокову Стратегію, яка повинна відображати 30-річну перспективу енергетичної (і загалом соціально-економічної) трансформації країн-членів ЄС. Кінцевий термін подання стратегії сплив ще в січні 2020 року, що

¹¹ Стаття 15а.

¹² Постанова Ради Міністрів № 202/2009 від 10 листопада 2009 року про «Енергетичну політику Польщі до 2030 року» (М.Р. 2010, № 2, поз. 11).





досить переконливо свідчить про недостатню інституційну спроможність Польщі та низьку пріоритетність декарбонізації, про яку йшлося в попередньому частині. Зрозуміло, що така непослідовність в оновленні стратегічних документів серйозно обмежує здатність Польщі залишатися на шляху до досягнення цілей ЄС у сфері енергетичної трансформації.

У зв'язку з цим слід також зазначити, що Польща посідає 3 місце за рівнем дефіциту транспозиції права серед усіх держав-членів ЄС: у грудні 2022 року він становив 2,1%, що майже вдвічі перевищувало середній показник по ЄС (European Commission, без дати). Аналіз процесів транспозиції права в Польщі (Sokołowski & Stolicki, 2017) вказує на те, що причини дефіциту комплаєнсу в країні можна ідентифікувати на рівні урядової стадії законодавчого процесу. Серед можливих пояснень затягування роботи урядів над законопроектами можна виділити такі:

- Збільшення кількості директив ЄС, що збільшує адміністративний тягар;
- Зростання складності проблем, що підлягають регулюванню;
- Інституційна та організаційна неефективність;
- Свідоме затягування процесу транспозиції права з боку уряду з політичних причин.

Проблема стає ще гострішою, якщо її розглядати цілісно, бо вона охоплює більше, ніж саму транспозицію права. Як виникає з ключових документів ЄС, включно з Договором про Європейський Союз, впровадження законодавства повинне супроводжуватися надійними механізмами управління та моніторингу для забезпечення належного дотримання законодавства (Mańnicki, 2015). У цьому контексті функціонування Системи торгівлі викидами Європейського Союзу в Польщі стало прикладом її неналежного впровадження, незважаючи на відповідну транспозицію права. Відповідно до Директиви ЄС щодо торгівлі викидами,¹³ держави-члени зобов'язані спрямовувати щонайменше 50% доходів від аукціонів СТВ на комплекс заходів, що підтримують енергетичну трансформацію. Однак численні заходи, про які звітувала Польща у 2013-2020 роках, викликають сумніви щодо їхньої відповідності Директиві. Серед прикладів - фінансова підтримка системи зелених сертифікатів (яка не принесла жодного результату) та практика обліку податкових пільг як витрат на захист клімату (які були використані для компенсації втрачених бюджетних коштів, і точний розподіл яких неможливо визначити) (Frączyk, 2022).

2.6. Державні виробники електроенергії: сповільнена трансформація

До впровадження Закону Про Енергетику у 1997 році всі енергетичні компанії в Польщі були державними підприємствами, а ціни на енергоносії встановлювалися Міністерством фінансів (Urząd Regulacji Energetyki, без дати). Після сформування енергетичного ринку, державні підприємства були перетворені на корпорації, контрольовані Державним казначейством, перед тим, як виставити акції на публічний продаж. Іноземні компанії почали працювати на ринку виробництва електроенергії, причому найбільшу частку (10%) займає компанія Électricité de France (EDF).

13 Стаття 10, пункт 3.



У 2000-2007 роках уряд провів реструктуризацію енергетичного сектору, що врешті-решт призвело до створення чотирьох вертикально інтегрованих компаній у сфері виробництва та розподілу електроенергії - ENEA, Energa, Polska Grupa Energetyczna (PGE), а також Tauron (Zamasz, 2015), які далі функціонують як публічні польські компанії. Через 10 років на ринку виробництва електроенергії відбулася ще одна зміна. Оскільки EDF вийшла з Польщі після рішення відмовитися від вугільних активів, її 8 теплових електростанцій, теплорозподільні мережі і ТЕС Рибник були продані PGE (Polska Grupa Energetyczna, без дати). Націоналізація також торкнулася ТЕС Поланець, яку у 2017 році французька Engie продала компанії ENEA. В результаті частка виробництва електроенергії державними підприємствами (ДП) зростає

Частка державних підприємств у виробництві електроенергії зростає з 56% у 2015 році до 70% у 2021 році.

з 56% у 2015 році до 70% у 2021 році. Крім того, у 2020-2022 роках польське нафтове ДП ORLEN придбало 3 великі компанії: Energa (виробництво та розподіл електроенергії), PGNiG (нафта і газ) та LOTOS (нафта), ставши в результаті мультиенергетичним конгломератом. Наразі німецька компанія E.ON Polska, яка розподіляє електроенергію у Варшаві - це єдина іноземна компанія, що має значну частку на польському енергетичному ринку.

Хоча на ринку виробництва електроенергії роками працювали численні підприємства, не пов'язані з Державним казначейством, держава ніколи не відмовлялася від контролю над більшою частиною виробництва електроенергії. Збереження такої холдингової структури сприяло консолідації ринку та зміцненню зв'язків між енергокомпаніями та урядом, що призвело до політизації сектору. У поєднанні з тим, що майже вся електроенергія, вироблена цими компаніями, отримується з вугілля, енергетична трансформація в Польщі стикається зі значними проблемами.

Високий рівень концентрації ринку також зберігається у сфері розподілу. Незважаючи на те що відокремлення вже відбулося, як того вимагає законодавство ЄС, окремі оператори систем розподілу (ENEA Operator, Tauron Dystrybucja та PGE Dystrybucja) все ще належать державним енергетичним групам, які беруть участь в інших сферах цього сектору. Це передбачає потенційні порушення, зокрема, зловживання доступом до мережі та до операційних даних.

У 2001 році Європейська Комісія опублікувала Білу Книгу (1997) про відновлювані джерела енергії, в якій було встановлено мету досягти 12% валового внутрішнього енергоспоживання з ВДЕ до 2010 року. Згодом ЄС прийняв Директиву 2001/77/ЄС щодо стимуляції виробництва електроенергії з відновлюваних джерел на внутрішньому ринку електроенергії, що створило необхідність розвитку та підтримки ВДЕ в Польщі (Rok, T., 2007). У 2015 році було запроваджено зелені сертифікати - торговельні активи, які засвідчують, що певна кількість електроенергії була вироблена з використанням відновлюваних джерел енергії. Оскільки польський Закон Про Енергетику зобов'язує операторів системи передачі та розподілу купувати вироблену електроенергію з ВДЕ (згідно зі Стандартом для відновлюваних джерел енергії), виробники електроенергії можуть продавати свої сертифікати відповідним підприємствам і, таким способом, отримувати дохід.





Впровадження спільного спалювання біомаси гідроелектростанцій розглядалося як суперечливе. Очікувалося, що в довгостроковій перспективі це призведе до збільшення обсягів спільного спалювання біомаси на вугільних електростанціях, що належать державним підприємствам, зміцнюючи їхні позиції і меншою мірою підтримуючи відновлювані джерела енергії, які потребують будівництва нових потужностей та інфраструктури (Derski, 2016). Експерти зазначали, що система зелених сертифікатів не повинна поширюватися на спільне спалювання біомаси через непропорційно низький рівень інвестицій, необхідних для його впровадження або розширення, порівнюючи з інвестиціями у ВДЕ.

Не дивно, що у 2005-2015 роках третина виданих сертифікатів (41,5 ТВт/год) була призначена для спільного спалювання біомаси. Вітрова енергетика посіла друге місце (36,7 ТВт/год), причому вітрові потужності за цей період зросли на 4,5 ГВт порівнюючи з 83 МВт попередньо встановленої потужності («Польська Економічна Палата Відновлюваної та

Розподіленої Енергетики про функціонування схеми зелених сертифікатів» (PIGEOR o funkcjonowaniu systemu zielonych certyfikatów), 2017). Цей розвиток частково можна пов'язати з системою зелених сертифікатів. Однак у 2015 році ця система зазнала краху через надмірну пропозицію сертифікатів. Зі свого боку, уряд запровадив більш популярну та ефективну систему аукціонів, в рамках якої установки, що отримали зелені сертифікати, можна переміщати. Незважаючи на перешкоди, ринок ВДЕ активно розвивався у 2005-2020 роках, хоча і з незначною участю державних підприємств.

Державні підприємства отримували вигоду від політичної прихильності, що витісняло конкуренцію у сфері відновлюваних джерел енергії (ВДЕ).

Впровадження спільного спалювання біомаси до системи зелених сертифікатів було прикладом більш загальної та шкідливої тенденції. Державні підприємства отримують вигоду від політичних переваг, зловживають своїми можливостями та витісняють конкурентів. Таким прикладом був відступ від зобов'язань згідно з Директивою ЄС щодо торгівлі викидами, розглянутої в частині Політична інертність та відсутність амбіцій. Ще одним прикладом була підтримка компанії Energa для будівництва вугільного блоку ТЕС Остроленка С - проєкту, який закінчився великим провалом (див. частину Політична інертність та відсутність амбіцій). Зі свого боку, PGE - найбільший польський виробник електроенергії - нещодавно скасував своє рішення перенести термін досягнення вуглецевої нейтральності з 2050 на 2040 рік. Компанія змінила свій курс менш ніж через тиждень після оголошення нової стратегії, через спричинені нею політичні наслідки (Charlish & Strzelecki, 2023).

Олігополістичний контроль енергетичних державних підприємств у сфері виробництва електроенергії, разом з відсутністю політичної підтримки та стратегічного бачення, призвів до дезорієнтації у прийнятті рішень, коли жодне з підприємств не розробило довгострокову політику трансформації. У той час як західні компанії диверсифікували свої стандарти виробництва електроенергії шляхом стратегічного виходу з вугільних активів та інвестування в нові технології (див. вищезгаданий приклад EDF), польські компанії залишилися зосередженими на традиційному виробництві електроенергії та пов'язаних



Декарбонізація електроенергії в Польщі досі здійснювалася здебільшого приватними підприємцями та прос'юмерами.

з ним інвестиціях, підтримуючи збереження статус-кво. Будучи лідерами ринку, вони не змогли втілити інновації та технологічні зміни, значною мірою ігноруючи енергетичний перехід та пов'язані з ним інвестиційні можливості. Незважаючи на те що на них припадає 64% від загального обсягу виробленої електроенергії, у 2022 році вони виробили лише 19% всієї електроенергії з ВДЕ. Зрештою, декарбонізацію електроенергетики Польщі досі очолювали приватні компанії та прос'юмери.¹⁴

Через те, що вугільні активи лягли тягарем, ціни на викиди вуглецю зросли, а відновлювані джерела енергії стали більш конкурентоспроможними, уряд виступив з пропозицією створити Національне агентство енергетичної безпеки (НАЕБ). Воно мало б функціонувати як холдингова компанія та об'єднувати всі або майже всі вугільні активи Польщі. Ідея полягає в тому, щоб звільнити державні підприємства від вугільних активів і таким способом полегшити фінансування інвестиційних проєктів, спрямованих на зменшення викидів. Значна залежність ДП від вугілля наразі стримує інвестиції через пов'язані з цим регуляторні та операційні ризики, тобто через вимоги кліматичної політики ЄС, тиск на рівень заробітної плати, труднощі реструктуризації та необхідність непрямого субсидування видобутку вугілля на збиткових шахтах. На жаль, НАЕБ може стати кроком до ще більшої концентрації ринку та подальшої деградації решти конкурентних механізмів.

Замість подальшої консолідації вугільних активів, польські енергетичні державні підприємства повинні розробити реальний та амбітний план відмови від вугілля та стратегію трансформації. Створення НАЕБ буде виправданим лише в тому випадку, коли вона розробить чіткий план відмови від вугілля і якщо будуть збережені лише ті вугледобувні підприємства, які необхідні для безперебійної роботи енергосистеми (а також обов'язкові резервні вимоги). Натомість, це має відбуватися паралельно з нарощуванням потужностей у сфері низьковуглецевих джерел енергії. Бездіяльність у цьому напрямку є недоцільною не лише з точки зору кліматичної політики ЄС, яка і далі тисне на ціни на вуглець, але й з точки зору економічної та енергетичної безпеки, оскільки польський видобуток вугілля вже давно став економічно не вигідним.

2. Висновки та рекомендації для України

Як і в багатьох інших сферах, між енергетичними секторами Польщі та України є значна історична подібність. Обидві країни зіткнулися з проблемою переходу від централізовано-планової економіки до ринкової системи, і хоча кожна з них пішла своїм шляхом, цей досвід вплинув на енергетичні сектори обох країн. Приклад Польщі в процесі інтеграції до ЄС може

¹⁴ На основі даних Управління Регулювання Енергетики (Urząd Regulacji Energetyki), Агентства Енергетичного Ринку (Agencja Rynku Energii) та річних звітів державних підприємств.





Ціллю ЄС стало досягнення повної декарбонізації виробництва електроенергії.

допомогти Україні уникнути помилок, які стали на заваді польської енергетичної трансформації, а також перейняти позитивний досвід цього процесу.

Європейський Союз і далі вдосконалює механізми взаємодії енергетичних ринків для того, щоб забезпечити економічно ефективно, безпечно, стале та доступне енергопостачання для громадян ЄС. У контексті кліматичної політики Європейський Союз поставив собі за мету досягти повної декарбонізації виробництва електроенергії, яка, в міру її прогресу, може стати домінуючим енергоносієм. Важливо, що ця політика також має економічні та соціальні переваги, з огляду на обмеженість запасів викопного палива в ЄС і, як наслідок, залежність від імпорту, а також волатильність цін.

Оскільки Україна твердо стала на шлях до членства в ЄС, від неї також вимагатиметься участь у все більш інтегрованому енергетичному ринку, і вона буде зобов'язана декарбонізувати свій електроенергетичний сектор. Порівнюючи з Польщею, електроенергетичний сектор України характеризується значно меншою часткою вугілля в структурі виробництва, що пов'язано з великими потужностями атомної та гідроелектроенергетики. Однак після війни Україна може зіткнутися з тими ж проблемами, що й Польща в 1990-х роках і пізніше: старіння мережі електростанцій (звичайних і атомних), необхідність модернізації інфраструктури передачі та розподілу електроенергії, а також зростання попиту на неї. На додаток до цього, Україна також зіткнеться - насправді вже стикається з цим щодня - зі зменшенням потужностей через шкоду, заподіяну російськими окупантами.

Український електроенергетичний сектор є висококонсолідованим.

Важливим кроком у вирішенні цих проблем буде створення конкурентоспроможного ринку електроенергії, який встановить обґрунтовані ціни на електроенергію, інші енергоносії та їхні похідні, що сприятиме більш усвідомленому споживанню та залученню інвестицій у цей сектор. Як і в Польщі, електроенергетичний сектор України є висококонсолідованим. У 2018 році більша частина електроенергії була вироблена лише трьома компаніями: Енергоатом (53-58%), Група ДТЕК (23%) та Укргідроенерго (7%). Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) зазначає, що український ринок потребує значних реформ, спрямованих на поліпшення прозорості, підвищення

ліквідності ринку та послаблення надмірного державного втручання (ОЕСР, 2023). Заохочення конкуренції сприятиме підвищенню продуктивності та енергоефективності в секторі, а також зменшенню викидів. Водночас урядовці повинні пам'ятати про захист вразливих груп населення.





Україна, порівнюючи з Польщею в минулому, повинна впровадити значно ширшу законодавчу базу в майбутньому. Водночас їй доведеться балансувати між енергетичною триєдністю: соціальною справедливістю, охороною довкілля та енергетичною безпекою, що, безсумнівно, буде непростим завданням. Приклад Польщі показує, що найбільша складність може полягати в ширшому впровадженні енергетичної та кліматичної політики - тобто в пристосуванні до цінностей ЄС - а не в самій транспозиції. Енергетика є основою сучасного суспільства, а отже, дуже політизованою темою. Централізовано-планова економіка Польщі та України в минулому сприяла розвитку монополій та олігополій в енергетичному секторі, що призвело до появи потужних груп тиску, таких як шахтарські профспілки в Польщі. У таких випадках суспільна свідомість, політична воля та стратегічне бачення мають вирішальне значення - а саме цього бракувало Польщі.

Чітка і рішуча політика ЄС щодо декарбонізації, яка встановлює певні стандарти, накладає зобов'язання і посилює тиск на ціну викидів, а також стимулює технологічний прогрес, не отримала належної реакції з боку змінних польських урядів. Польща не усвідомила довгострокових наслідків перешкоджання декарбонізації в енергетичному секторі, що лише поглибило його проблеми: зниження рентабельності видобутку вугілля, старіння традиційних електростанцій та іншої інфраструктури, а також неефективні будівлі, що

опалюються вугіллям. Щоб уникнути подібної долі, українські урядовці повинні розробити чітку стратегію переходу, забезпечити моніторинг та керівництво, а громадянське суспільство має контролювати цей процес. Слід визнати, що приклад Польщі показує, наскільки складно створити міжполітичний консенсус щодо загального напрямку розвитку сектору.

Перед Україною стоїть завдання повного демонтажу олігархічної системи.

Однак розроблення чіткої концепції дозволить сформувати передбачуване регуляторне середовище для необхідних реформ, створити підґрунтя для виділення державних коштів

(або для розроблення інших відповідних фінансових механізмів) і стимулювати приватні інвестиції. Це вимагає сильних і добре функціонуючих інституцій, здатних керувати процесом переходу. Відповідно, перед Україною стоїть завдання повного демонтажу олігархічної системи, яка історично перешкождала конкуренції та прозорості в багатьох секторах, в тому числі в енергетиці. Відповідно, проблема корупції може суттєво підірвати розвиток інституцій, уповноважених здійснювати енергетичний перехід у широкому розумінні (Bukowski et al., 2023).

Позитивним є той факт, що Україна вже працює над створенням плану дій високого рівня. Прикладами таких зусиль є нещодавно прийнята Енергетична Стратегія України до 2050 року (ЕСУ 2050), яка замінить ЕСУ 2035, та Національний План з Енергетики та Клімату - документ, що вимагається Регламентом Європарламенту і Ради ЄС, який наразі перебуває на стадії розроблення.





Теперішній Європейський Союз, до якого хоче вступити Україна, суттєво відрізняється від того ЄС, до якого Польща приєдналася у 2004 році. Сьогодні, майже 20 років потому, ЄС перебуває на значно вищому рівні законодавчого та інституційного розвитку, а також знаходиться в іншому економічному, технологічному та екологічному контексті в глобальному масштабі. Відносно скромний рівень попереднього енергетичного законодавства значно підвищився завдяки новим законодавчим актам, спрямованих на формування та інтеграцію не лише енергетичних ринків як таких, але й стратегічних планів країн щодо їхнього переходу до енергетичної стабільності. Глобальний технологічний прогрес, значною мірою викликаний попитом на розроблені в ЄС стійкі технології, дозволив цьому виду виробництва електроенергії досягти ринкової зрілості.

З іншого боку, зростання цін на енергоносії в Європі та ризик перебоїв у постачанні на світових енергетичних ринках означає, що енергетика дедалі більше впливає на конкурентоспроможність компаній та добробут домогосподарств, причому останнє спричиняє особливе занепокоєння у країнах з низьким рівнем доходу.

Безперечно, Україна стикається з безліччю політичних, інституційних та соціальних викликів. Але - як і Польща 20 років тому - вона також стоїть на порозі історичної можливості побудувати надійну та міцну економіку. Шлях до цього прокладуть спільний конкурентний енергетичний ринок, додаткові кошти на відбудову і трансформацію, а також стратегічне бачення Європейського Союзу.



Список використаних джерел

- Beata Szydło: polski węgiel będzie synonimem nowoczesności. (2 грудня 2016 р.). Money.pl.
<https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/beata-szydlo-polski-wegiel-silnegornictwo,161,0,2211745.html>.
- Bukowski, M., Kobyłka, K., Sobkiewicz, M. (2023). *Ukraine's energy transformation: decoupling from fossil fuels and Russia*. In *United Business for Ukraine*. Sustainable reconstruction of Ukraine. UN Global Compact Network Poland.
<https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/22United-business-for-Ukraine-%E2%80%93-Sustainable-reconstruction-of-Ukraine22-1-1.pdf>.
- Charlish, A., Strzelecki, M. (4 вересня 2023 р.). Poland's PGE reverses decision to bring forward carbon neutrality target. *Reuters*.
<https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/polands-pge-reverses-decision-bring-forward-carbon-neutrality-target-2023-09-04/>.
- Derski, B. (7 листопада 2016 р.). Co dalej z zielonymi certyfikatami?. *Wysokie Napięcie*.
<https://wysokienapiecie.pl/1861-zielone-certyfikaty-cena-nadpodaz-obowiazek-2016-2020/>.
- European Commission. (без дати). Transposition. https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/transposition_en.
- Eurostat. (2021). *Coal production and consumption statistics*.
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Coal_production_and_consumption_statistics.
- Frączyk, A. (2022). *Kreatywna księgowość. Jak Polska marnuje środki z EU ETS*. ClientEarth.
<https://www.clientearth.pl/media/wz5h00b5/20220518-kreatywna-ksi%C4%99gowo%C5%9B%C4%87-jak-polska-marnuje-%C5%9Brodki-z-eu-ets-raport-fundacji-clientearth.pdf>.
- Główny Urząd Statystyczny. (2014). *Polska 1989-2014*.
https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/13/1/13/oz_polska_1989-2014.pdf.
- Hellman, J. S. (1998). Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions. *World Politics*, 50(2), C.203-234
<https://doi.org/10.1017/S0043887100008091>.
- Kobyłka, K., Laskowski, K., Śniegocki, A. (2022). *Assessment of the National Long-Term Strategies of the Visegrád Group Countries*. WiseEuropa.
<https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2022/30008-LTS-Assessment-Visegrad-group-countries.pdf>.
- Kobyłka, K., Miłobędzka, A., Sobkiewicz, M. (31 березня 2023 р.). *Evaluation of the impact of the EU ETS revenues and derogation under Article 10c on investment and infrastructure in Poland. An ex-post analysis*. WiseEuropa.
https://www.4i-traction.eu/sites/default/files/2023-04/4iT_2023_Case_Study_6_EUETS_derogations_Poland.pdf.
- Kowalczyk, A. (10 січня 2014 р.). Tusk tłumaczy się z ustawy o OZE. *Rynek Infrastruktury*.
<https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/intermodal-i-logistyka/tusk-tlumaczy-sie-z-ustawy-o-oze-11454.html>.
- Maśnicki, J. (2015). Koncepcje implementacji prawa pochodnego. *Studia Europejskie*, 2015(2), C.99-119.
<http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171414609>.
- Ministerstwo Gospodarki. (22 лютого 2000 р.). *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku*.
[https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/1789/\\$file/1789.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/1789/$file/1789.pdf).
- Najwyższa Izba Kontroli. (2021). *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku*.
<https://www.nik.gov.pl/plik/id,26137.pdf>.





OECD. (2023). *Competition Market Study of Ukraine's Electricity Sector*.
<https://doi.org/10.1787/f28f98ed-en>.

PIGEOR o funkcjonowaniu systemu zielonych certyfikatów. (2017, Серпень 2022). *CIRE*.
<https://www.cire.pl/artykuly/opinie/126527-pigeor-o-funkcjonowaniu-systemu-zielonych-certyfikatow>.

Polska Grupa Energetyczna. (без дати). *Zakup aktywów EDF w Polsce*. Raport Roczny 2017.
<https://raportintegrowany2017.gkpgge.pl/t/pl/notes/zakup-aktywow-edf-w-polsce.html>.

Rok, T. (Червень / Липень 2007 р.). Obecne i przewidywane systemy certyfikatów w elektroenergetyce (artykuł dyskusyjny). *Energetyka*.
<https://www.cire.pl/pliki/2/systemycertyfikat.pdf>.

Ryncarz, K. (28 квітня 2023 р.). Fake of the Week: Polish opposition to blame for the Fit for 55 package. *Euractiv*.
<https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/fake-of-the-week-polish-opposition-to-blame-for-the-fit-for-55-package/>.

Sawicki, B. (28 грудня 2022 р.). Ile węgla i skąd Polska importowała w 2022 roku. Rekord niemal pobity. *Rzeczpospolita*.
<https://energia.rp.pl/wegiel/art37680201-ile-wegla-i-skad-polska-importowala-w-2022-roku-rekord-niemal-pobity>.

Siedlecka, U., Śniegocki, A., Wetmańska, Z. (2017). *Ukryty rachunek za węgiel 2017. Wsparcie górnictwa i energetyki węglowej w Polsce – wczoraj, dziś i jutro*.
<https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2017/09/UKRYTY-RACHUNEK-raport-internet.pdf>.

Skubida, A., Głowacki, K., Sarna, K. (2023). *Drift or Navigation? Coal Regions Facing Transition*.
<https://wise-europa.eu/en/2023/03/30/16308/>.

Sokołowski, J. K., Bouzarovski, S. (2022). Decarbonisation of the Polish residential sector between the 1990s and 2021: A case study of policy failures. *Energy Policy*, 163.
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.112848>.

Sokołowski, J. K., Stolicki, D. (2017). Przyczyny opóźnień w transpozycji dyrektyw europejskich do polskiego porządku prawnego w świetle analizy ilościowej krajowego procesu legislacyjnego. *Przegląd Politologiczny*, 2017(2), C.39-54. 10.14746/pp.2017.22.2.3.

Szpor, A., Ziólkowska, K. (2018). *The Transformation of the Polish Coal Sector*. Global Subsidies Initiative.
<https://www.iisd.org/system/files/publications/transformation-polish-coal-sector.pdf>.

Urząd Regulacji Energetyki. (без дати). 1997.
<https://www.ure.gov.pl/pl/25-lecie-ure/25-lat-ure-z-kartek-kalend/10034,1997.html>.

WiseEuropa. (2021). *Polish Sustainable Recovery Monitor – September 2021 issue*.
<https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2021/10/Polish-Sustainable-Recovery-Monitor-September-Issue.pdf>.

Zamasz, K. (2015). Uwarunkowania ekonomiczno-regulacyjne konsolidacji krajowego sektora elektroenergetycznego. *Polityka Energetyczna*, 18(2), C.19-28.
<http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171405665>.

Zasuń, R. (12 жовтня 2023 р.). Węgiel najdroższy w historii, a PGG brakuje 2 mld zł. *Wysokie Napięcie*.
<https://wysokienapiecie.pl/93237-wegiel-najdrozszy-w-historii-a-pgg-brakuje-2-mld-zl/>.



Зміст

Короткий огляд	130
1. Вступ	132
1.1. Результати першої трансформації (1989-1995 рр.)	134
1.2. Період переговорів про вступ до ЄС	138
1.3. Після вступу	143
1.4. Висновки та рекомендації для України на основі досвіду Польщі	144



ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ

Відбудова України в перспективі
майбутнього вступу до Європейського Союзу

dr hab. inż. Zbigniew M. Karaczun, profesor SGGWiencas





Короткий огляд

Процес інтеграції України до ЄС буде складним, витратним і довготривалим, а також суттєво вплине на зацікавлені сторони у сфері екологічної політики країни. Однак ці виклики не повинні бути приховані від громадськості, а навпаки - вони мають стати предметом публічного обговорення. Це дасть змогу краще підготувати зацікавлені сторони до процесу вступу, зменшити ризики впливу неперевіреної інформації та брехні на дискусію, а також сприятиме формуванню соціально прийнятних шляхів запровадження нових вимог щодо охорони довкілля.

За останні 25 років (тобто з моменту початку переговорів про вступ Польщі до ЄС) екологічна політика Європейського Союзу значно розвинулася, особливо у сферах охорони клімату і природи, а також утилізації відходів. Досвід Польщі не повною мірою відображає ситуацію, у якій наразі перебуває Україна. Однак аналіз процесу вступу Польщі до ЄС із погляду охорони довкілля дає змогу сформулювати стратегічні висновки та аналогії, які можуть полегшити та прискорити процес вступу України до Європейського Союзу. Найважливіші з них наведені нижче:

- Однією із цілей екологічного законодавства ЄС є забезпечення рівних умов конкуренції для суб'єктів господарювання всіх країн-членів. Відповідно, транспозиція норм ЄС щодо охорони довкілля до державного законодавства та їх реалізація є необхідною умовою для набуття членства в Європейському Союзі,
- Процес адаптації країни до екологічних вимог ЄС може й повинен розпочатися раніше, ніж переговори про вступ. Одним із його етапів має стати прийняття принципу, згідно з яким інвестиції, що суперечать цілям екологічної політики ЄС, не будуть підтримуватися державними коштами. Аналогічний принцип має застосовуватися і до іноземних інвестицій - вони повинні реалізуватися відповідно до вимог Європейського Союзу у сфері охорони довкілля,





- Україні необхідно розглянути можливість запровадження принципу субсидіарності у сфері охорони довкілля, тобто передання частини повноважень та відповідальності на місцеві рівні державного управління. Це пов'язано з тим, що нинішня структура управління у сфері охорони довкілля може виявитися неефективною з погляду своєчасної реалізації сотень (або навіть тисяч) інвестицій, спрямованих на адаптацію екологічної інфраструктури України до вимог законодавства ЄС,
- Реалізація екологічних вимог ЄС буде дорогим процесом. Ці кошти навряд чи будуть меншими, ніж у Польщі (де вони склали приблизно 50-60 млрд євро), а з огляду на зміни, що відтоді відбулися в екологічному законодавстві ЄС, найімовірніше, будуть вищими. Уряд України повинен усвідомити, що більшу частину витрат на реалізацію вимог ЄС доведеться покрити власними коштами. Отже, Україні варто розпочати переговори з країнами-кредиторами про можливість екоконверсії частини боргу,
- Важливо якомога раніше проаналізувати потреби екологічних інвестицій, що випливають із необхідності реалізації вимог ЄС. Це знадобиться для підготовки обґрунтованих програм адаптації та якнайшвидшого впровадження адаптаційних заходів.



1. Вступ

У 1972 році на Стокгольмській конференції ООН було сформульовано принцип, згідно з яким державна влада повинна нести відповідальність щодо забезпечення належного стану довкілля та його охорони.¹ Ця ідея була швидко прийнята Європейською Радою, і вже в грудні 1972 року була схвалена Перша програма дій Європейської Економічної Спільноти (ЄЕС) у сфері довкілля. Нині діє Восьма програма дій, що була затверджена 2 травня 2022 року² (і діятиме до 2030 року). Цілі програми не є обов'язковими для виконання країнами-членами, але мають для них важливе значення, оскільки визначають напрями дій, яким ЄС надає пріоритет у визначений період.

Європейський Союз протягом тривалого часу впроваджував екологічну політику без сильної договірно-правової основи. Вона була закріплена лише в 1987 році в Єдиному Європейському Акті. У 1993 році Маастрихтський договір офіційно затвердив охорону довкілля як сферу політики ЄС, тоді як Амстердамський договір 1999 року зобов'язав інтегрувати охорону довкілля в усі секторальні політики ЄС. Від самого початку Європейський Союз також є лідером переговорів Рамкової Конвенції ООН зі Зміни Клімату (РКЗК ООН), закликаючи до застосування найсуворіших заходів, наскільки це можливо. Крім турботи про клімат, були ще дві важливі причини. По-перше, ЄС розглядав запровадження підвищених стандартів як спосіб зменшити свою залежність від імпорту викопного палива з третіх країн, насамперед завдяки розвитку відновлюваних джерел енергії та підвищенню енергоефективності. По-друге, підвищені стандарти мали на меті забезпечити посилення конкурентоспроможності європейської економіки на міжнародному ринку завдяки розвитку «зелених», низько- та безвуглецевих технологій.

Згідно з Лісабонським договором 2009 року, однією із цілей ЄС є боротьба зі зміною клімату та забезпечення сталого розвитку. Про те, що охорона довкілля вже стала основою європейської політики, свідчить ухвалення в грудні 2019 року стратегії Європейського Зеленого Курсу (European Green Deal), яка визначає кроки, необхідні ЄС для досягнення кліматичної нейтральності та забезпечення високого рівня охорони довкілля.³ Однак принципом екологічної політики ЄС залишається субсидіарність, що означає, що Європейська Комісія приймає рішення в цій сфері лише тоді, коли проблема не може бути людей або поліпшення стану довкілля.

Хоча основною метою екологічної політики ЄС є забезпечення належного стану довкілля як визначального елементу безпеки здоров'я жителів ЄС та гарантування високого рівня життя, вона також має економічне значення. Усвідомлюючи вплив екологічних вимог на конкурентоспроможність суб'єктів господарювання та дотримуючись принципу спільного ринку, Європейська Комісія запроваджує положення з однаковими екологічними вимогами для підприємств, що працюють у різних країнах ЄС. Отже, зобов'язання щодо гармонізації всього *acquis communautaire* у сфері довкілля та фактичне виконання вимог, що випливають із регламентів ЄС, є обов'язковою умовою для членства в Європейському Союзі. Звісно, можливі відступи та періоди адаптації. Вони можуть бути узгоджені Європейським Союзом для окремих актів і правових норм - але лише в конкретних випадках і на обмежений період часу.

1 ООН (1973). Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем середовища, оточуючого людину. Опубліковано в Report of the United Nations Conference on the Human Environment. Нью-Йорк A/CNF.48/14/Rev.1.

2 Рішення 2022/591 Європейського Парламенту та Ради від 6 квітня 2022 року про Загальну програму дій ЄС з довкілля до 2030 року, Офіційний вісник Європейського Союзу L 114, 12 квітня 2022 р., с. 22-36.

3 Повідомлення Комісії для Європейського Парламенту, Ради ЄС, Економічного і Соціального Комітету, а також Комітету Регіонів. Європейський Зелений Курс. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640>





Отже, процес адаптації до вимог ЄС щодо охорони довкілля можна й потрібно розпочинати задовго до початку переговорів про вступ та/або членство. Для України, чий процес адаптації до екологічних вимог Європейського Союзу відбуватиметься паралельно з відбудовою країни, спустошеної варварськими нападами росії, це становитиме як загрози, так і відкриті нові можливості. Загрози - якщо перспектива короткострокової політичної вигоди стане важливішою за реалізацію інвестицій, відповідних вимогам ЄС. Можливості - якщо українська влада уникне спокуси відновити пошкоджену інфраструктуру якомога швидше й дешевше, а натомість вимагатиме, щоби проєкти з відновлення відповідали екологічним вимогам Європейського Союзу. Для того, щоб скористатися цими можливостями, необхідно прийняти положення про те, що державні кошти не будуть використовуватися для підтримки інвестицій, які суперечать цілям екологічної політики ЄС. Аналогічне положення має застосовуватися і до іноземних інвестицій, які здійснюються в Україні - вони мають реалізовуватися відповідно до вимог законодавства ЄС щодо охорони довкілля.

У цьому розділі ми розглянемо досвід Польщі в процесі європейської інтеграції у сфері довкілля. Будуть представлені як позитивні приклади, які можуть бути корисними для українських учасників переговорів та посадовців, так і помилки, яких припустилася Польща, прагнучи набути членство в ЄС, і яких Україні треба уникати. Аналіз досвіду Польщі в цій сфері дасть змогу сформулювати висновки та рекомендації, необхідні експертам та посадовцям в Україні.

З огляду на те, що рішення та дії, ухвалені до початку переговорів, також мали стосунок до процесу вступу Польщі до Європейського Союзу, а на її нинішню позицію в ЄС впливають події, що відбулися вже після вступу, у цьому розділі ми розглянемо ці процеси та дії в трьох часових перспективах:

- перехід від соціалістичної до ринкової економіки - тобто діяльність і досвід 1989-1995 років, від формування першого некомуністичного уряду до вступу на посаду Президента Республіки Польща політика лівого спрямування Александра Квашнівського, що символічно ознаменувало завершення системної трансформації;
- передвступний період та інтеграційні переговори, тобто період 1997-2004 рр. - від ухвалення польським урядом Державної Стратегії Інтеграції Польщі до Європейського Союзу;
- перші роки після вступу до ЄС - тобто 2004-2015 рр., після закінчення узгоджених періодів адаптації для впровадження директив ЄС.

Розділ завершується висновками та рекомендаціями, які впливають із досвіду Польщі щодо вступу до ЄС у сфері довкілля і можуть бути цінними для України.





1.1. Результати першої трансформації (1989-1995 рр.)

Наприкінці 1980-х років Польща була країною із сильно деградованим природним середовищем і дуже погано розвинутою інфраструктурою охорони довкілля. Це становило пряму загрозу для якості життя та здоров'я людей. Тому в період системної трансформації - від авторитарно-соціалістичної системи до капіталістичної демократії - поліпшення стану довкілля розглядалося як політичний пріоритет і мало високу суспільну підтримку. Це дало змогу запровадити заходи, важливі для подальшого процесу європейської інтеграції, зокрема:

- формування стратегії дій (екологічної політики), що визначає, серед іншого, напрями дій, цілі охорони довкілля та засоби їх досягнення в короткостроковій, середньостроковій та довгостроковій перспективі;
- створення інституційної системи державних структур, наділених повноваженнями та відповідальністю за реалізацію цілей екологічної політики;
- розроблення комплексу механізмів екологічної політики

Велике значення для ефективного впровадження законодавства про охорону довкілля мала також діяльність екологічних організацій, які не лише контролювали напрями та методи роботи органів державної влади, але й визначали напрями необхідної роботи та тиснули на державні служби, щоб цілі охорони довкілля були досягнуті. Члени цих організацій надавали консультації щодо нормативно-правових актів та інвестиційних проєктів, і завдяки їх участі нерідко вдавалося уникнути помилок, які згодом могли стати на заваді впровадження вимог екологічної політики ЄС. Хоча не вдалося досягти всіх цілей (передусім йдеться про відмову від викопного палива, посилення ролі громадського транспорту та обмеження індивідуальної моторизації, а також більш суворі вимоги щодо утилізації відходів та охорони довкілля), зміни, які були запроваджені в той час, сприяли подальшому процесу європейської інтеграції.

Уже в 1991 році Парламент Республіки Польща затвердив Екологічну політику Польщі (ЕПП) - першу стратегію охорони довкілля. Це не лише дало змогу ефективно координувати заплановані заходи з охорони довкілля, але й досягти політичного та суспільного консенсусу щодо них. ЕПП запровадила два важливі принципи з погляду вступу Польщі до ЄС:

- принцип соціалізації охорони довкілля. Її результатом стало запровадження законодавства, що зобов'язує проводити консультації з громадськістю в інвестиційному процесі, насамперед у процедурі оцінки впливу на довкілля (ОВД). Оскільки вимоги щодо проведення ОВД для певних інвестицій є обов'язковими в ЄС, так само як і обов'язок консультуватися з громадськістю під час проведення ОВД (що вже на той час було формальною вимогою Європейського Союзу при фінансуванні певних інвестицій), це полегшило отримання Польщею коштів ЄС, а також сприяло узгодженості з процедурами Європейського Союзу. Крім того, запровадження інституту стратегічної оцінки впливу на довкілля дало змогу уникнути помилкових, з погляду охорони довкілля, рішень на ранній стадії підготовки програм, стратегій та планів;
- принцип субсидіарності, тобто передання повноважень і відповідальності у сфері охорони довкілля на найнижчі рівні влади - насамперед, муніципалітетам. Внаслідок вони стали відповідальними за багато сфер охорони довкілля, включно з постачанням питної води





жителям, розвитком каналізаційних систем та очисних споруд, а також збором та утилізацією відходів. Це було надзвичайно важливо в період вступу до ЄС – внаслідок значна кількість інвестицій, пов'язаних із впровадженням екологічної політики ЄС, здійснювалася і координувалася понад 2 000 місцевими органами влади, а не однією структурою на центральному рівні або кількома чи десятком структур, що діяли на регіональному рівні. Оскільки значна частина цих інвестицій розглядалася як досить важлива з погляду місцевих громад (наприклад, у сфері розширення систем водопостачання та водовідведення або утилізації відходів), вони співфінансувалися з фондів місцевих органів влади або реалізовувалися на комерційній основі комунальними підприємствами.

На додаток до цих та інших принципів, в ЕПП викладено основні цілі, яких необхідно досягти у сфері охорони довкілля, а також описано структуру екологічного менеджменту в Польщі – включно з інституційною системою, необхідними змінами в екологічному законодавстві та важливими правовими інструментами.

З огляду на інтеграцію до ЄС, найважливішим завданням було забезпечення стабільного фінансування природоохоронних інвестицій.

Серед інституцій, створених у 1989 році та після нього, найбільш важливими - з погляду пізнішої інтеграції до ЄС - було створення установ для забезпечення стабільного фінансування інвестицій, спрямованих на охорону довкілля, та реорганізація Державної Екологічної Інспекції. У липні 1989 року було створено Національний Фонд Охорони Довкілля і Водного Господарства (Фонд) як інституцію, призначену для надання фінансової підтримки програмам і проектам з охорони довкілля на трьох рівнях: державному, регіональному та місцевому. Роботою Фонду керувала Адміністрація (або Керівництво) під контролем Наглядової Ради. Діяльність Фонду ґрунтувалася на пріоритетах, які щорічно узгоджувалися з міністром охорони довкілля та водного господарства, але - принаймні формально - Фонд був політично незалежним.

Від самого початку було прийнято положення про те, що фінансові ресурси Фонду не можуть бути використані на неекологічні цілі; крім того, вони повинні були надходити з позабюджетних джерел. Це було надзвичайно важливо, оскільки завдяки такому рішення, незважаючи на глибоку економічну кризу початку 1990-х років, стало можливим стабільне фінансування екологічної діяльності. Для того, щоб забезпечити надходження коштів до Фонду, було запроваджено два основні економічні інструменти охорони довкілля: оплати за природокористування (наприклад, за скидання стічних вод та речовин, що містяться в них, або за викиди в атмосферне повітря) та штрафи за надмірні викиди. Їх розмір щорічно змінювався відповідно до рівня інфляції, що було надзвичайно важливо, особливо на початку 1990-х років, коли рівень інфляції в Польщі сягав десятків і навіть сотень відсотків.

Іншою ключовою інституцією був ЕкоFundusz (ЕкоФонд), створений у 1992 році. Його поява стала можливою завдяки тому, що кілька країн-кредиторів (Франція, Норвегія, США, Швейцарія, Швеція та Італія) погодилися, що 10% польського боргу перед ними має бути спрямовано на охорону довкілля. І хоча ЕкоФонд мав у своєму розпорядженні значно менші ресурси, ніж Національний Фонд, завдяки своїм контактам із компаніями країн-кредиторів та ефективному управлінню, він сприяв не лише реалізації багатьох екологічних програм, але і впровадженню на польському ринку багатьох сучасних та інноваційних технологій охорони довкілля, а також утилізації відходів.





Завдяки цим двом інституціям, протягом майже всіх 1990-х років Польща спрямовувала на екологічні проєкти приблизно 2% ВВП⁴, а частка інвестицій в охорону довкілля в цей період сягала 6-10% усіх інвестиційних витрат у Польщі.⁵ Важливим є той факт, що фінансувалися проєкти, які реалізовувалися не лише державними установами, але і приватними підприємствами. Як наслідок, багато суб'єктів господарювання розв'язали свої екологічні проблеми ще до вступу Польщі до ЄС. Це було дуже важливо, оскільки в ЄС заборонено державне фінансування інвестицій щодо охорони довкілля через приватні суб'єкти. Можна припустити, що без підтримки Національного Фонду та ЕкоФонду багато підприємств не змогли б виконати вимоги ЄС, що поставило б під загрозу їхню конкурентну позицію, включно з ризиком виходу з ринку - з усіма соціальними та економічними наслідками, які з цього випливають.

Протягом майже всіх 1990-х років Польща витратила приблизно 2% ВВП на проєкти з охорони довкілля.

Важливими з погляду європейської інтеграції були також зміни, що відбулися в організації, структурі та функціонуванні Державної Екологічної Інспекції (ДЕІ). По-перше, внаслідок прийняття в 1991 році Закону «Про Державну Інспекцію» вона отримала широкі повноваження, включно з правом доступу її працівників на територію будь-якого суб'єкта господарювання, діяльність якого пов'язана з природокористуванням, та правом оцінювати, чи відповідає діяльність такого суб'єкта вимогам законодавства про охорону довкілля (а в разі виявлення порушень - право накладати фінансові санкції та вимагати усунення причин цих порушень). По-друге, на Інспекцію було покладено обов'язок проводити заміри та дослідження в рамках Державної Системи Моніторингу Довкілля, збирати дані про екологічний стан та аналізувати наявні тенденції. Таким способом, під час переговорів про вступ до ЄС представники Польщі мали у своєму розпорядженні точну інформацію про стан довкілля в країні та рівень його охорони. Ця інформація була надзвичайно важливою для обґрунтування польської позиції у сфері довкілля - зокрема щодо необхідності періодів адаптації під час впровадження тих чи інших директив.

Крім інструментів контролю за дотриманням суб'єктами господарювання законодавства про охорону довкілля, у Польщі за цей період було впроваджено багато нових інструментів екологічної політики. Ключову роль відіграли економічні інструменти: оплати за природокористування (вони стали основою для залучення коштів до Національного Фонду Охорони Довкілля та Водного Господарства та воєводських фондів), штрафи за недотримання вимог законодавства про охорону довкілля, а також різні види субсидій (насамперед, на реалізацію екологічних інвестицій).

Також було докладено зусиль для створення сильної правової основи. Були внесені зміни до законів про охорону й розвиток довкілля та про охорону природи. Польща приєдналася до низки міжнародних конвенцій - Рамкової Конвенції ООН зі Зміни Клімату, Конвенції про біологічне різноманіття та Базельської Конвенції про контроль за транскордонним

4 Radziejowski, J., Niesyto, G., Jeziorski, J. (2002). Integracja europejska a ochrona środowiska. Fundacja Rozwój SGGW, а також щорічники Центрального Статистичного Офісу (GUS) з 1990-х років.

5 Karaczun, Z.M., Kassenberg, A. (2019). Environmental transformation in CEE countries. Оpubліковано в Social and economic development in Central and Eastern Europe. Stability and changes after 1990 (за редакцією Gorzelak, G.), с. 267–311. Routledge. Taylor and Francis Group.





перевезенням небезпечних відходів та їх утилізації. Були ратифіковані Протоколи про зменшення викидів сірки та азоту, відповідно до Конвенції 1979 року про транскордонне забруднення повітря на великі відстані. Було прийнято законодавство, що зобов'язує проводити оцінку впливу на довкілля запланованих інвестицій, одночасно з ратифікацією Конвенції про оцінку впливу на довкілля в транскордонному контексті (Конвенція Еспоо). Хоча значна частина цього законодавства не повністю збігалася з вимогами ЄС, воно, безумовно, сприяло узгодженню польського законодавства відповідно до вимог ЄС у наступні роки.

На жаль, у цей період також не вдалося уникнути низки помилок, які переважно стосувалися визначення цілей, які згодом ускладнили процес адаптації до вимог ЄС або зробили його більш складним і коштовним. Основними проблемами були прийняття короткострокової перспективи замість довгострокової та неадекватність заходів з охорони довкілля згідно з вимогами ЄС. Це призвело до того, що, незважаючи на інвестиції в охорону довкілля, зроблені на початку 1990-х років, пізніше знадобилися додаткові зусилля для того, щоб результати відповідали очікуванням Європейського Союзу. Прикладом цього є будівництво двоступеневих (механіко-біологічних) очисних споруд у великих агломераціях (понад 10 000 жителів⁶), замість установок з удосконаленим видаленням біогенних речовин. Як наслідок, ці очисні споруди згодом довелося реконструювати та модернізувати, щоб вони відповідали параметрам, передбаченим законодавством ЄС.

Ще дві помилки, які також можуть бути актуальними для України - це, по-перше, відмова від впровадження вимог щодо охорони довкілля на сільськогосподарських підприємствах протягом 1990-х років, а по-друге, ігнорування змін у тенденціях щодо джерел викидів в атмосферу. Перша із цих помилок призвела до того, що польські фермерські господарства були змушені за короткий проміжок часу (на етапі переговорів про вступ) понести значні витрати на пристосування до вимог ЄС (наприклад, у плані зберігання природних добрив - гною та гноївки). Вони також не були готові забезпечити належний рівень утримання худоби та зберігання сільськогосподарських хімікатів.

Наслідком другої помилки є дуже поганий стан якості повітря в більшості польських міст. Це пов'язано з тим, що, хоча вдалося значно зменшити кількість речовин, що потрапляють у повітря від промислових підприємств, викиди від джерел, не підконтрольних законодавству про охорону довкілля - індивідуальних опалювальних печей та автотранспорту - надзвичайно зросли. А оскільки забезпечення належної якості повітря не було прямим обов'язком місцевої влади, вона не проводила більш масштабних заходів у цій сфері.

Помилкою було також відсутність навіть часткової координації дій на рівні муніципалітетів. Хоча, як зазначалося раніше, принцип субсидіарності приніс значні переваги, його суворе застосування призвело до того, що сусідні муніципалітети здійснювали багато дрібних інвестицій, обмежених за своїм впливом власними територіями (муніципальні звалища, очисні споруди, компостувальні установки тощо). Це унеможливило досягнення масштабного ефекту від інвестицій, здійснених спільно кількома чи десятком муніципалітетів, що дало б змогу значно знизити витрати на охорону довкілля.

6 Популяційний еквівалент.





1.2. Період переговорів про вступ до ЄС

Важливим висновком зі вступу Польщі до ЄС є усвідомлення того, що переговорний процес щодо довкілля зовсім не стосується ані стану довкілля в країні-кандидаті, ані проблем, з якими вона стикається намагаючись його поліпшити. Метою переговорів є процес прийняття країною-кандидатом законодавства ЄС щодо охорони довкілля і підтвердження її урядом того, що вона зможе гарантувати дотримання прийнятих норм у майбутньому й реалізувати пов'язані із цим інвестиції.

Згідно з цим підходом, представники країни, що вступає до ЄС, не можуть вимагати або вести переговори про зміни в європейському законодавстві. Вони не можуть покликатися на те, що деякі країни-члени ЄС не дотримуються вимог екологічного законодавства ЄС; натомість вони повинні переконати представників Європейського Союзу в тому, що їхня країна зможе докласти організаційних, адміністративних, технічних і фінансових зусиль, щоб відповідати вимогам законодавства.⁷

Ці очікування були досить чітко сформульовані стороною ЄС під час переговорів із Польщею. Європейський Союз визначив такі умови для завершення переговорів: по-перше, транспозиція всього екологічного законодавства ЄС, по-друге, запровадження польською стороною програм реалізації окремих директив ЄС щодо охорони довкілля. Ці програми повинні були враховувати адміністративні (спроможність державного апарату охорони довкілля реалізувати та забезпечити виконання відповідного законодавчого акту, а також співпрацювати з інституціями ЄС у цьому питанні), технічні (технічний спосіб виконання вимог правової норми) та фінансові (спосіб та джерела фінансування витрат, пов'язаних із запровадженням вимог тієї чи іншої директиви) аспекти. У процесі переговорів Польща також прийняла ще два положення:

- вимоги ЄС щодо стандартів охорони довкілля не можуть бути знижені для Польщі;
- перехідні періоди для впровадження окремих правових актів ЄС повинні розглядатися як виняткові рішення, та лише в окремих випадках.

Для безперешкодного проведення переговорів важливо було створити відповідну інституційну базу. Вона була створена в рамках організаційної структури Міністерства Охорони Довкілля, Природних Ресурсів і Лісового Господарства (МОДПРІЛГ). За її роботу відповідав один із заступників у ранзі заступника держсекретаря, який також був одним із 17 членів польської переговорної групи. Його діяльність підтримували насамперед працівники Департаменту Європейської Інтеграції МОДПРІЛГ, який координував роботу міністерства щодо переговорів про вступ до ЄС. Крім підготовки та затвердження проєктів у сфері охорони довкілля, надання відповідей на запитання з боку Європейського Союзу або підготовки пропозицій щодо законодавчих змін, пов'язаних із необхідністю транспозиції права ЄС, завданням працівників Департаменту було також надання висновків щодо документів та стратегій, підготовка переговорних позицій та нормативно-правових актів,

⁷ Виняток становлять випадки, коли екологічні норми в країні-кандидаті суворіші за норми ЄС. У такій ситуації Європейська Комісія може звільнити країну від прийняття норм ЄС.





що стосуються інших сфер переговорів, зміст або обсяг яких міг би вплинути на реалізацію політики охорони довкілля в Польщі. Польський досвід показує, що ефективність роботи такої команди визначалася такими чинниками:

- залучення експертів високого рівня, знавців формального та матеріального права Європейського Союзу. Департамент Європейської Інтеграції очолила давня працівниця польського представництва при ЄС (а раніше працівниця Державної Екологічної Інспекції) Гражина Несито. У Департаменті також працювали особи, які раніше пройшли стажування в Європейській Комісії;
- надання пріоритетного статусу питанням, пов'язаних із переговорним процесом, що сприяло отриманню швидких відповідей від працівників відповідних профільних департаментів. Це було особливо важливо, оскільки ЄС дуже часто надсилав Польщі офіційні та неофіційні технічні питання щодо окремих директив і очікував швидких відповідей на них;
- можливість отримання експертної підтримки від зовнішніх фахівців, наприклад, щодо обґрунтування польських пропозицій щодо фактів, змісту та наукового пояснення. Робота експертів фінансувалася з фонду передвступної підготовки програми ФАРЕ (PHARE)⁸, що дало змогу отримати експертні висновки як від державних, так і від іноземних спеціалістів.

Важливою підтримкою для польських учасників переговорів та експертів була також добре розвинена статистична база. Дані про охорону довкілля збиралися і публікувалися як статистичні щорічники Центральним Статистичним Офісом з 1970-х років. Це спростило аналіз тенденцій у Польщі, потреб в інвестиціях, витрат на виконання вимог ЄС або звітування для Європейського Союзу. Хоча не всі статистичні дані можна вважати повністю достовірними, оскільки вони не були емпірично підтверджені, вони, зазвичай, не ставилися під сумнів стороною ЄС під час переговорів.

*Польща
оприлюднила
свою переговорну
позицію в жовтні
1999 року.*

Польща висунула свою переговорну позицію в жовтні 1999 року, запропонувавши перехідні періоди для 14 директив. Європейський Союз розглянув цю пропозицію в грудні 1999 року, вимагаючи переглянути правомірність усіх перехідних періодів, а для тих законодавчих актів, впровадження яких було неможливим на момент вступу, щоби польська сторона надала детальні плани їхнього впровадження. Плани передбачали, зокрема, статистичні та економічні дані, що обґрунтовують необхідність перехідного періоду, детальний графік впровадження окремих вимог директив, а також бюджети з урахуванням очікуваних витрат і джерел їхнього фінансування.





Протягом наступних двох років тривав обмін переговорними позиціями між Польщею та ЄС, під час якого пропозиції та інформація, що містилися в програмах впровадження, поступово наповнювалися конкретним змістом. Переговори були тимчасово завершені в жовтні 2001 року. Внаслідок тиску з боку ЄС Польща відмовилася від 5 перехідних періодів; Європейський Союз зрештою погодився прийняти їх для 9 директив. Більшість періодів адаптації мали тривати від 3 до 5 років, причому початок періоду припадав на дату завершення переговорів, тобто на жовтень 2001 року, а не на дату набуття членства в ЄС. Найдовші періоди були визначені для Директиви про очищення міських стічних вод (91/271/EWG): 10 років для будівництва каналізаційних систем в агломераціях із населенням понад 10 000 жителів і 8-13 років (залежно від розміру агломерації) для будівництва та модернізації очисних споруд.

Під час переговорів про вступ Європейський Союз надавав пріоритет положенням про промислову діяльність та вільний рух товарів. Головним занепокоєнням учасників переговорів із ЄС було те, що поточні витрати польських підприємств протягом перехідного періоду не повинні бути нижчими, ніж в інших країнах-членах через слабші екологічні стандарти, оскільки це порушило б умови рівноправної конкуренції. Набагато легше було досягти згоди ЄС щодо впровадження законодавства у сфері муніципальної інфраструктури, включно з будівництвом каналізаційних систем, очисних споруд, звалищ та установок із перероблення побутових відходів.

Другим питанням, де ЄС не погодився на періоди адаптації, було законодавство «горизонтального» характеру щодо оцінки впливу на довкілля та соціалізації охорони довкілля. Європейський Союз стверджував, що впровадження цих положень не потребує фінансових витрат, а лише інституційних та організаційних змін, і тому процес має бути доведений до кінця до завершення переговорів із питань охорони довкілля.

З огляду на досвід Польщі щодо переговорів у цій сфері, можна зробити такі висновки:

- 1** Важливо добре підготуватися до переговорного процесу. Необхідно знати, які інвестиції потрібні для впровадження законодавства ЄС, потенційні джерела фінансування цих потреб, структури, які мають виконати цю роботу, та час, необхідний для цього.
- 2** Період вступу до ЄС був пов'язаний із величезними організаційними та інституційними зусиллями. Початкова оцінка державного законодавства про охорону довкілля показала, що її положення відповідають лише 30% стандартів європейського права. Тому виникла необхідність прийняти більш ніж 10 нових законів і понад 100 підзаконних актів у період 1999-2001 років. Тому важливо створити таку юридичну команду, яка зможе підготувати проекти відповідних правових актів і визначити оптимальний законодавчий шлях для їх швидкого ухвалення парламентом. Також необхідно створити систему оцінки всіх правових актів (не лише тих, що стосуються охорони довкілля) з погляду їх відповідності праву ЄС.⁹ Інституції, відповідальні за охорону довкілля, також мають бути реорганізовані таким способом, щоби полегшити співпрацю з інституціями на рівні ЄС.

⁹ Теоретично вимоги щодо відповідності польського законодавства нормам права ЄС були запроваджені в травні 1991 року і підтвержені в березні 1994 року внаслідок прийняття Постанови Ради Міністрів № 16/94 (замінена в лютому 1997 року Постановою № 13/97). На практиці ці вимоги були обов'язковими лише для урядової адміністрації і не поширювалися на парламент, тому багато законопроектів, підготовлених урядом, були змінені на етапі їх розгляду в Сеймі або Сенаті Республіки Польща.





- 3** Переговори про вступ вимагають постійної залученості представників країни, що вступає до ЄС, і вони можуть бути тривалими. Розпочинаючи офіційні переговори про вступ у березні 1998 року, передбачалося, що Польща завершить їх до 2000 року.¹⁰ Насправді переговори тривали набагато довше, і членство було отримано через 4 роки після запланованої дати.
- 4** На етапі підготовки до вступу треба надати пріоритет директивам, що стосуються суб'єктів господарювання та вільного руху товарів (включно з, наприклад, імпортом та експортом відходів всередині ЄС). Що стосується Польщі, то Європейський Союз очікував, що правила, які забороняють надання державної допомоги на охорону довкілля приватним суб'єктам, будуть запроваджені вже під час переговорів. Якби такі заходи не були профінансовані державою перед вступом до ЄС, можна припустити, що багато польських підприємств не змогли б самостійно покрити свої витрати й були б змушені зникнути з ринку.
- 5** Пріоритет треба також надавати положенням «горизонтального» характеру, впровадження яких не потребує інвестицій, а лише процедурних та організаційних змін. Досвід Польщі показує, що ЄС не погодиться на періоди адаптації, вважаючи, що ці положення можуть бути впроваджені без додаткових коштів.
- 6** Створення невеликої експертної групи для підтримки переговорної команди може принести користь. У Польщі така команда фінансувалася виділеними на підготовку до членства в ЄС коштами, і складалася з трьох осіб: (1) координатора, експерта з питань охорони довкілля; (2) економіста; (3) фахівця в адміністративній та інституційній сфері. Команда повинна мати відповідний бюджет для виконання експертизи конкретних законодавчих актів, необхідних для обґрунтування переговорної позиції країни-кандидата на вступ до ЄС.

Серед інших зроблених під час переговорів висновків треба зазначити ключову роль стабільної системи фінансування охорони довкілля. У період 1991-2000 років Польща витратила 17 млрд євро (приблизно 68 млрд злотих) на охорону довкілля, тобто 1,7 млрд євро на рік.¹¹ Оцінки, зроблені у 1998-1999 роках, показали, що кошти на адаптацію, які Польща повинна буде понести у 2001-2015 роках, становитимуть, залежно від оцінки, від 20,7 до 39 млрд євро. Відповідно до планів запровадження окремих директив, ці кошти були оцінені в 36,7 млрд євро, тож очікувалося, що Польща витратить щонайменше 2,45 млрд євро на програми адаптації протягом цього періоду. Завдяки створенню Національного Фонду Охорони Довкілля і Водного Господарства, фінансовий розрив між поточними витратами й на потенційні потреби, передбачався на рівні приблизно 750 млн євро на рік. Однак припускалося, що це відбуватиметься здебільшого в період до вступу Польщі до ЄС, а вже після вступу додаткові витрати покриватимуться коштами фондів ЄС. Сьогодні можна сказати, що цей підхід виявився правильним. Він також був прийнятий Європейським Союзом під час переговорів.

¹⁰ Комітет Європейської Інтеграції. (1997). Narodowa Strategia Integracji.

¹¹ Хоча більшу частину цього періоду євро не було в обігу в ЄС, заради прозорості вартості надаються в цій валюті, беручи за середній обмінний курс 1 євро = 1,1 долара США.



Ще один важливий урок для України стосується суттєвої помилки, якої припустилася Польща під час підготовки до процесу вступу. Політики, які відповідали за цей процес, знали, що протягом розширення Європейського Союзу - в 1980-х роках, коли до ЄС приєдналися країни Середземномор'я, або у 1990-х роках, коли до нього приєдналися Австрія, Швеція та Фінляндія - питання охорони довкілля не відігравали важливої ролі під час переговорного процесу. Вони вважали, що так само буде і з Польщею. Однак вони не взяли до уваги той факт, що екологічне законодавство ЄЕС було недостатньо розвинене у 1980-х роках - і, однак, виключення екологічних питань із переговорного процесу з Грецією, Іспанією чи Португалією призвело до ситуації, яку називають «прогалиною в імplementації». Ці країни формально прийняли законодавство ЄС у сфері охорони довкілля, але не могли фактично дотримуватися

встановлених вимог і заборон, передбачених цими правовими нормами. І навпаки, під час розширення ЄС завдяки скандинавським країнам та Австрії стало очевидним, що законодавство про охорону довкілля в цих країнах уже відповідає вимогам ЄС або навіть є більш суворим. Однак, коли Люксембурзька група¹² розпочала переговори, у договірному праві ЄС уже були положення, що визнавали охорону довкілля офіційною сферою політики ЄС (з 1993 року) та запроваджували зобов'язання інтегрувати охорону довкілля в усі секторальні політики ЄС (з 1999 року).

Кошти на адаптацію до вимог законодавства ЄС у Польщі могли б бути нижчими.

Польща також припустилася кількох помилок, уникнення яких прискорило б процес вступу до ЄС і призвело б до зменшення витрат пов'язаних із дотриманням вимог законодавства ЄС.

Серед іншого, бракувало усвідомлення того, що охорона довкілля є сферою «горизонтального» характеру й не може розглядатися у відриві від інших сфер переговорів (комунальне господарство, інфраструктура, промисловість, сільське господарство, розвиток транспортної системи). Ані в передвступний період, ані навіть після вступу до ЄС екологічні обмеження для розвитку цих сфер не бралися до уваги через відсутність вимог щодо оцінки діяльності та інвестицій у цих сферах щодо їх відповідності законодавству ЄС. Підхід до інвестування за принципом *do no harm* («не зашкодь»), тобто заборона державного фінансування інвестицій, які не відповідають вимогам ЄС, не був сформульований і не був впроваджений.

Відсутність ретельного визначення інвестиційних потреб у сфері охорони довкілля також виявилася проблемою. Хоча перші кроки були зроблені ще наприкінці 1990-х років, конкретні програми були розроблені лише під час поточних переговорів у рамках створення програм впровадження. Також не було спроб застосувати варіативний підхід до впровадження вимог ЄС - наприклад, проаналізувати, чи не є вартість будівництва каналізаційної системи в сільській місцевості з розрізною житловою забудовою значно вищою, ніж підтримка будівництва побутових каналізаційних очисних споруд.

В історичній ретроспективі, останньою надзвичайно важливою проблемою треба зазначити відсутність масштабної інформаційної та промоційної кампанії щодо охорони довкілля, засад і напрямів екологічної політики ЄС та важливості рішень у цій сфері для покращення якості життя та безпеки людей. Така кампанія має бути спрямована на громадян загалом - адже саме від їхніх рішень залежить політична підтримка більшості ініціатив - і, зокрема, на підприємців та місцеву владу, на яку значною мірою покладено обов'язки та витрати, пов'язані із впровадженням вимог законодавства ЄС щодо охорони довкілля.

12 Кіпр, Чехія, Естонія, Польща, Словенія та Угорщина.





1.3. Після вступу

Приклад Польщі наочно демонструє, що момент завершення переговорів або навіть вступу до ЄС не означає завершення європейської інтеграції. Після вступу Польща продовжила процес впровадження тих правових актів ЄС, для яких були встановлені періоди адаптації. Відбулися організаційні та процедурні зміни, необхідні для реалізації цих норм, були залучені адаптаційні інвестиції, і Польща щорічно звітувала перед Європейською Комісією про перебіг роботи. Впровадження правових норм, щодо яких Польща домоглася відступів під час переговорів, було завершено, відповідно до положень Договору про вступ, лише в грудні 2015 року, тобто понад 10 років після вступу до ЄС.

Хоча переговори про вступ стосуються *acquis communautaire* у тому вигляді, у якому воно сформувався перед початком переговорів, законодавча робота ЄС не зупиняється на цей період. Під час переговорів про вступ до ЄС приймається нове законодавство і встановлюються нові цілі, які стають обов'язковими для виконання новою країною після її вступу. Якщо в цей період не здійснювати моніторинг розвитку екологічної політики й не вживати адекватних заходів з адаптації до запроваджених вимог, то після вступу до ЄС можуть виникнути значні проблеми й навіть конфлікти між адміністрацією нової країни-члена та Європейською Комісією. Саме так сталося беручи під увагу конфлікт щодо цілей кліматичної політики ЄС, який виник між Польщею та Європейською Комісією.

До початку 2000-х років у ЄС не було законодавства, яке б передбачало значне зменшення викидів парникових газів у конкретних секторах. Ситуація змінилася у 2003 році, коли була прийнята Директива 2003/87/WE про створення Схеми торгівлі викидами Європейського Союзу (EU ETS). Її транспозиція та впровадження не були предметом переговорів щодо вступу до ЄС, тому потенційні наслідки для Польщі не були розглянуті - ні ЄС, ні польською стороною. Уже після вступу Польщі до ЄС Міністерство Охорони Довкілля виділило¹³ понад 286 млн квот на рік¹⁴ суб'єктам, що підпадають під дію EU ETS - насамперед, із сектору електроенергетики. Оскільки реальні викиди із секторів, зазначених у плані, були значно нижчими й не перевищували 220 Мт CO₂/рік, Європейська Комісія розцінила це як несанкціоновану державну допомогу й у березні 2005 року вирішила зменшити кількість квот для Польщі майже на 50 Мт (до 239 Мт CO₂/рік). Конфлікт розгорівся з новою силою, коли Європейська Комісія запропонувала змінити спосіб розподілу квот на викиди після 2012 року, тобто впровадження аукціону замість безплатного розподілу.¹⁵ В основі цих конфліктів лежало недостатнє усвідомлення польськими політиками того, що європейська екологічна та кліматична політика динамічно розвивається і постійно впроваджуються нові вимоги, а також помилкове переконання, що величезні витрати, понесені державою на адаптацію до вимог ЄС, означають, що в наступні роки країні більше не потрібно буде виділяти значні кошти на охорону довкілля.

¹³ У проєкті Першого Державного Плану Розподілу Квот на Викиди.

¹⁴ Міністерство Охорони Довкілля. (2004). I Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień do Emisji.

¹⁵ Karaczun, Z.M. (2018). The evolution of the sustainable development concept in Poland, as exemplified by climate policy. Papers on Global Change, 25, с. 11–22.



Треба зазначити ще один аспект. Після набуття членства Польща отримала доступ до фондів ЄС, які призначені для інвестицій у різні сфери розвитку. Однак можливість скористатися цими коштами зумовлена необхідністю враховувати екологічні вимоги, що впливають із чинних норм ЄС у сфері охорони довкілля - наприклад, оцінка впливу на довкілля, консультації з громадськістю та охорона природи. Цю умову було важко прийняти деяким польським політикам, які вважали ці вимоги перешкодою для швидкого економічного зростання, що призводило до зволікань з отриманням коштів. Цей важливий урок показав, що, незважаючи на значно нижчий рівень економічного розвитку, ніж у середньому по ЄС, нова країна-член Європейського Союзу підпорядковується тим самим екологічним правилам і вимогам, що й набагато більш розвинені країни. Особливо це стосується обов'язкової оцінки впливу на довкілля та залучення громадськості.

Із цього досвіду Україна може винести важливий урок. Вступ до Європейського Союзу не є рівнозначним припиненню роботи із впровадження вимог щодо охорони довкілля, а може навіть означати збільшення обсягу цих робіт. Адже, крім витрат на виконання завдань відповідно до Договору про вступ, виникає необхідність фінансування інвестицій, що впливають із нового законодавства ЄС. Водночас ці завдання повинні виконуватися цілком відповідно до процедур, які застосовуються до країн-членів ЄС.

1.4. Висновки та рекомендації для України на основі досвіду Польщі

Досвід Польщі лише певною мірою відповідає сьогоднішній ситуації в Україні. Це пов'язано з тим, що з 2004 року законодавство щодо охорони довкілля та політика ЄС зазнали значного розвитку, особливо у сфері клімату. До багатьох попередніх законодавчих актів були внесені зміни, а їхні вимоги стали більш суворими. В останні роки питання сталого розвитку стали основними в політиці ЄС, що значною мірою зумовлено очікуваннями громадян. Тому треба очікувати, що порівнюючи зі вступом Польщі (або пізнішим вступом Болгарії, Румунії та Хорватії), сфера довкілля буде особливо ретельно відстежуватися в процесі переговорів про вступ України до ЄС.

Однак, вивчення досвіду Польщі дає змогу зробити кілька ключових висновків. Перший полягає в тому, що українська сторона повинна готуватися до того, що переговори про вступ щодо екології будуть складними, напруженими і тривалими. ЄС не може надати членство країні, де підприємства не відповідають нормам Європейського Союзу, а адміністрація не дотримується його процедур. Це призведе до порушення принципів спільного ринку й може надати українським підприємствам несанкціоновану конкурентну перевагу. Водночас, як зазначалося, екологічні вимоги ЄС значно зросли за останні два десятиліття.





Тому Україні треба вже сьогодні створити переговорну групу для співпраці з ЄС у сфері охорони довкілля. Бажано, щоб її очолювала особа, яка координує роботу уряду в цій сфері, а отже, має реальний вплив на рішення, що приймаються і в інших сферах (наприклад, один із держсекретарів Міністерства Охорони Довкілля та Природних Ресурсів або спеціально уповноважений представник Прем'єр-міністра). Україна повинна призначити стажерів на роботу в Європейську Комісію (Генеральний директорат із питань довкілля, Генеральний директорат із питань клімату), щоб їхні знання та контакти згодом могли застосовуватися в роботі переговорної команди. Крім того, ця робота повинна підтримуватися групою експертів із відповідним бюджетом для виконання зовнішніх досліджень (насамперед в Україні, але також і в країнах-членах ЄС).

По-друге, рішення, прийняті в передвступний період - а отже, до початку переговорів про членство - можуть полегшити і прискорити переговорний процес, але можуть і створити значні перешкоди. Найбільшою небезпекою буде спокуса прискорити процес відбудови пошкодженої інфраструктури й бажання зробити це найпростішим і найменш витратним способом - тобто ціною відмови від установок для охорони довкілля. Однак усі нові інвестиції (зокрема й у відбудову зруйнованої росіянами інфраструктури) мають враховувати вимоги ЄС щодо охорони довкілля, що прискорить переговорний процес і закладе фундамент для подальшого розвитку країни в цій сфері.

По-третє, надзвичайно важливо донести до компаній, місцевих адміністрацій та громадськості чітку інформацію про те, чим є вступ до ЄС у сфері охорони довкілля: які переваги він принесе, а також які труднощі та ризики. Можна очікувати, що вступ до ЄС буде дуже складним і дорогим завданням. Відповідне пояснення дасть змогу найкраще зрозуміти процес вступу, зменшивши ризик виникнення незадоволенень та протестів.

У цьому контексті Україна повинна підтримувати екологічні організації. Вони спрямовують свої зусилля на покращення стану довкілля та залучення інвестицій у цю сферу. Вони ефективніше, ніж влада, доносять ці потреби до громадськості, підприємців та представників інших органів влади. Вони також відіграють своєрідну роль «сторожового пса», зменшуючи ймовірність помилок і зловживань, які можуть перешкодити або сповільнити процес вступу до ЄС.

По-четверте, важливо пам'ятати, що сфера охорони довкілля має «горизонтальний» характер. Відповідні стандарти ЄС впроваджуються суб'єктами з різних секторів економіки: комунального господарства, лісового господарства, промисловості, сільського господарства, транспорту, сфери послуг. Це означає, що помилкові рішення щодо розвитку, прийняті в цих секторах, можуть стати на заваді впровадження екологічного законодавства ЄС. Тому є сенс реалізовувати інвестиційний принцип *do no harm*, тобто заборону на державне фінансування інвестицій, які не відповідають вимогам ЄС у сфері охорони довкілля. Цей принцип може бути запроваджений через внесення змін до закону про оцінку впливу на довкілля, який уже діє в Україні.



За цих обставин українські урядовці повинні звернути особливу увагу на агропродовольчий сектор. Він відіграє важливу роль в економіці України, і в останні роки ЄС запровадив нові далекосяжні вимоги щодо цього сектору. Вони містять у собі обмеження застосування пестицидів і добрив, покращення добробуту тварин, підтримання сільськогосподарських земель у належному агротехнічному та екологічному стані, охорону водних ресурсів від сільськогосподарського забруднення, а також обмеження застосування антибіотиків у тваринництві.

По-п'яте, Україні треба розглянути можливість запровадження принципу субсидіарності у сфері охорони довкілля, тобто переданні деяких повноважень на нижчі (місцеві) рівні державного управління. Наразі рішення у сфері охорони довкілля приймаються централізовано Міністерством Охорони Довкілля та Природних Ресурсів України, а також його структурними підрозділами. З огляду на сотні або навіть тисячі необхідних інвестицій в адаптацію та внесення змін до чинних дозволів на природокористування (необхідних для приведення їх у відповідність до вимог законодавства ЄС), нинішня структура управління охороною довкілля може виявитися неефективною з погляду своєчасного виконання цієї роботи. Також важко уявити, що центральний орган влади зможе ефективно й результативно координувати реалізацію всіх адаптаційних інвестицій.

По-шосте, важливо забезпечити належний доступ до інформації про стан довкілля, інвестиційні потреби в цій сфері та нинішню інфраструктуру охорони довкілля. Ці знання будуть необхідні для підготовки обґрунтованих програм адаптації. Наразі ключову роль у моніторингу стану довкілля в Україні відіграє Державна Екологічна Інспекція України, але обсяг проведених аналізів є недостатнім і не адаптованим до потреб процесу інтеграції до ЄС. Робота в цій сфері, спираючись на референтні методи Європейського Союзу, має здійснюватися насамперед українськими експертами (наприклад, працівниками університетів та наукових установ); підтримка зовнішніх експертів має відігравати допоміжну роль у цьому процесі.

По-сьоме, необхідно створити систему фінансування інвестицій, через яку будуть впроваджуватися вимоги екологічного права ЄС. Бажано залучати позабюджетні інституційні структури, які б мали надійне і стабільне джерело доходу в перспективі 10-15 років. Інвестиційні потреби України, безумовно, будуть не меншими, ніж у Польщі (тобто не менше 2 млрд євро на рік), а з огляду на зміни, що відбулися в екологічному законодавстві ЄС за останні 20 років, вони, ймовірно, будуть більшими. Нинішня система, що базується на зменшенні¹⁶ бюджетних асигнувань, виділенні коштів із благодійних фондів та допомоги міжнародних програм, не забезпечить достатнього фінансування необхідних адаптаційних інвестицій. Уряд України повинен усвідомити, що більшу частину витрат на впровадження фізичних вимог законодавства ЄС доведеться покривати власними коштами країни.

¹⁶ За прогнозами, у 2024 році спостерігатиметься щорічне зменшення бюджетних дотацій Міністерству Охорони Довкілля та Природних Ресурсів.





З огляду на вищезазначене, Україна вже зараз повинна обговорювати з урядами країн-кредиторів можливість екологічної конвертації частини боргу. Навіть якщо це стосуватиметься порівняно невеликої частини зовнішнього боргу, за умови належного управління інституція із цими коштами може сприяти вирішенню окремих значущих екологічних проблем - зокрема через передачу Україні сучасних та інноваційних технологій у сфері охорони довкілля.

По-восьме, бажано координувати інвестиційні зусилля, щоб досягти максимального ефекту. Ідея полягає в тому, що установки для охорони довкілля повинні будуватися в масштабах, які є економічно доцільними (наприклад, система утилізації відходів повинна охоплювати приблизно 200-250 000 осіб). Роль регулятора в цьому питанні має відігравати Міністерство Охорони Довкілля та Природних Ресурсів України, яке має здійснювати нагляд за місцевими та регіональними планами охорони довкілля та інвестиційними програмами, спрямованими на їх впровадження.



Зміст

Короткий огляд	150
1. Вступ	152
2. Європейська транспортна політика та висновки для України	153
2.1. Транс'європейська транспортна мережа в ЄС	153
2.2. Оптимальна структура мережі TEN-T в Україні	154
3. Автомобільний транспорт	158
3.1. Умови з боку Європейського Союзу	158
3.2. Досвід Польщі	159
3.3. Висновки для України	160
4. Залізничний транспорт	162
4.1. Досвід Польщі	162
4.2. Висновки для України	163
5. Повітряний транспорт	167
5.1. Досвід Польщі	167
5.2. Висновки для України	167
6. Інтермодальні перевезення	169
6.1. Досвід Польщі	169
6.2. Висновки для України	170
7. Громадський транспорт у містах	171
7.1. Досвід Польщі	171
7.2. Висновки для України	172
7. Підсумки та висновки	175



СУЧАСНА ТРАНСПОРТНА ІНФРАСТРУКТУРА ДЛЯ УКРАЇНИ

Як розпланувати та збудувати майбутню транспортну систему України, щоб максимізувати можливості для розвитку після війни?

Patryk Wild, Maciej Bukowski





Короткий огляд

- У цьому звіті описується європейська політика щодо транспорту та інфраструктури, тобто формування єдиного транспортного ринку Спільноти, єдиної транспортної інфраструктури в рамках транс'європейської транспортної мережі TEN-T, а також кліматичні цілі щодо скорочення викидів, які мають бути досягнуті в контексті сучасної європейської транспортної політики.
- У другій частині описується досвід Польщі в модернізації транспортної інфраструктури після вступу до ЄС у контексті дорожньої мережі, системи залізничного транспорту, авіаційної інфраструктури, а також інтермодальних перевезень та міського транспорту. Цей досвід передбачає як однозначно позитивні аспекти, що стосуються, наприклад, модернізації мережі доріг або аеропортів, так і заходи з модернізації залізничного транспорту або інтермодальних перевезень, які були реалізовані з набагато гіршими результатами, ніж у дорожньому секторі. У кожному з описаних прикладів виділяються основні досягнення, а також помилки або виклики, пов'язані з проведеними заходами з модернізації.
- Зокрема, успіхи були досягнуті в тих сферах, де заздалегідь був підготовлений багаторічний план дій, організаційно-правові рішення (наприклад, модернізація дорожньої мережі), а реалізація завдань супроводжувалася сильним громадським тиском. Там, де стратегічні цілі модернізації та цільова модель функціонування системи не були чітко визначені, а кошти ЄС використовувалися для задоволення поточних потреб, досягнуті результати виявилися значно гіршими (наприклад, модернізація залізниці).
- У третій частині звіту описано перспективи та загрози, пов'язані з майбутнім вступом України до ЄС та можливостями для модернізації української інфраструктури, які відкриває набуття членства в Спільноті. Далі представлено рекомендації для України щодо формування мережі TEN-T, зокрема оптимальної цільової моделі коридорів TEN-T в Україні, потенційних показників довжини лінійних елементів мережі в межах України та кількості точкових елементів інфраструктури, що базуються на показниках мережі TEN-T в ЄС.





Сучасна транспортна інфраструктура для України

Як розпланувати та збудувати майбутню транспортну систему України, щоб максимізувати можливості для розвитку після війни?



- Далі сформульовано рекомендації щодо модернізації дорожньої інфраструктури, залізничного транспорту, внутрішніх водних шляхів, інтермодальних перевезень та систем міського транспорту. Вищезазначені рекомендації були розроблені на основі поточної транспортної політики ЄС, польського досвіду модернізації та специфіки українських обставин сьогодення. Спільною рисою всіх рекомендацій є формування адаптованого до місцевих умов стратегічного бачення розвитку державної транспортної системи та її підсистем, закріпленого у відповідних нормативно-правових актах, а також реалізація довгострокових програм модернізації та формування відповідних інституцій, уповноважених за реалізацію цих програм.



1. Вступ

За 20 років свого членства в ЄС Польща доклала значних зусиль для модернізації власної транспортної інфраструктури. Загалом це позитивний досвід, хоча не вдалося уникнути певних помилок та недопрацювань, які також можуть слугувати цінним прикладом для інших країн, що бажають розвиватися тим самим інфраструктурним шляхом, що й Польща. Україна теж може бути такою державою, хоча процес модернізації в ній відбувається за значно інших зовнішніх та внутрішніх умов, ніж у Польщі, яка розпочала модернізацію своєї інфраструктури після вступу до ЄС у 2004 році. Усвідомлення цих відмінностей є важливим для того, щоб належним чином скористатися польським досвідом. Це опрацювання написано в розпал війни. Її майбутній перебіг та кінець, ба навіть уже понесені втрати наразі невідомі. Щоби привернути увагу читача і представити якомога ширше бачення розвитку інфраструктури в Україні, ми висуваємо такі припущення:

- Україна переможе у війні з росією та поверне свої території, проте мирний договір не буде укладено, росія не виплатить репарацій та не визнає статус-кво, досягнутого воєнними діями. Наслідком цього буде вороже ставлення росії до України та НАТО. Санкції проти росії, ймовірно, будуть надалі тривати, а країна залишиться ізольованою від Європи. Також її кордони будуть майже повністю закритим для торгівлі та людських потоків. Водночас перемога у війні з росією невідкладно спрямує Україну та Молдову на шлях до членства в НАТО і ЄС;
- Незважаючи на те що Україна не зазнала територіальних втрат, чисельність населення зменшиться внаслідок сталої еміграції частини людей, які виїхали з країни після початку війни. У 2030 році населення держави становитиме 32-35 млн громадян і матиме несприятливу демографічну структуру. Для того, щоби стати привабливою державою для залучення інвестицій та кадрів, Україна повинна радикально змінитися, зокрема суттєво підвищити якість державних послуг та покращити економічну систему країни, зосередивши частину реформ на транспортному секторі та інвестиціях в інфраструктуру. ВВП України, завдяки інституційним реформам та членству в ЄС, зростатиме на 4-5% на рік,
- Україна буде серйозно зруйнована після війни, але отримає міжнародну допомогу, спрямовану на післявоєнну відбудову та державну модернізацію. Це буде допомога на значно вищому рівні, порівнюючи з тим, яку Польща отримала від ЄС у 2007-2021 роках, що дасть Україні змогу реалізувати амбітні стратегії розвитку інфраструктури та модернізації держави;
- Якщо Україна переможе у війні, це закріпить тенденцію до незалежнення колишніх республік СРСР від росії - як європейських, орієнтованих на ЄС, так і азійських, орієнтованих на Туреччину чи Китай. Зокрема можлива зміна політичного курсу Білорусі (із проросійського на проєвропейський), а в більш віддаленій перспективі - її майбутній вступ до ЄС за прикладом України.





Решта цього опрацювання розбита на кілька основних тем. По-перше, ми описуємо теоретичну модель транспортної мережі України в майбутньому й те, як вона може бути інтегрована в європейську систему TEN-T. По-друге, ми розглядаємо різні сфери транспортної інфраструктури, зосереджуючись на автомобільному, залізничному, повітряному, міському транспорті, а також інтермодальних перевезеннях. Ми аналізуємо європейський контекст, досвід членства Польщі в ЄС та висновки, які можна винести для України. Наприкінці роботи наводяться короткі рамкові рекомендації, що підсумовують теми, розглянуті в основній частині цього опрацювання.

2. Європейська транспортна політика та висновки для України

2.1. Транс'європейська транспортна мережа в ЄС

Європейський Союз реалізує свою транспортну політику через розвиток спільної транс'європейської транспортної мережі (TEN-T). Завданням TEN-T є інтеграція та модернізація основної транспортної інфраструктури Європи, тобто автомобільних доріг, залізниць, аеропортів, морських портів та інших об'єктів інфраструктури, що сполучають між собою різні регіони ЄС. Мережа складається з дев'яти основних коридорів (наприклад, Балтійське море - Адріатичне море, Північне море - Балтійське море або Рейн - Дунай), які, долаючи вузькі місця як всередині країн, так і між ними, спрямовані на впорядкування мережі та прискорення роботи над конкретними проєктами європейського значення. Загалом мережа має сприяти покращенню взаємодії між різними видами транспорту, що дасть змогу більш ефективно стимулювати економічний розвиток країн-членів та економічну інтеграцію ЄС загалом. Мережа TEN-T є загальноєвропейською структурою, характер якої визначається переговорами між державами-членами та Європейською Комісією, що дає змогу окремим країнам інтегрувати власні інвестиційні пріоритети в більш широкі загальноєвропейські плани, за умови, що вони мають достатню транскордонну цінність для реалізації цілей мережі TEN-T. Це є особливо вигідно, що проєкти, залучені до мережі, отримують фінансову підтримку від Європейської Комісії, зокрема через структурні фонди, програму «З'єднання Європи» (CEF) та фінансові установи, як-от Європейський інвестиційний банк.

Необхідно підкреслити, що транспортна політика ЄС, яка реалізується через мережу TEN-T, зазнає змін із плином часу, причому темпи змін прискорилися впродовж останніх десяти років. Уперше вона була запроваджена в 1996 році й залишалася практично незмінною до 2004 року. Тоді відбулася перша модернізація, щоб охопити нові країни-члени, зокрема Польщу. Однак після цієї модернізації частка автомобільних доріг і залізниць мережі Центральної Європи все ще була досить малою, порівнюючи з іншими країнами ЄС. Нові інвестиції в будівництво залізничних ліній у Польщі на той час не планувалися. Лише друга модернізація мережі TEN-T, здійснена в грудні 2013 року й чинна протягом наступного десятиліття, покращила щільність мережі в ЦЄ, інтегруючи комплексну мережу в основну. У Польщі, наприклад, тоді вперше було взято до уваги маршрути нових запланованих високошвидкісних залізничних ліній і досягнуто узгодження планів розвитку мережі TEN-T



із запланованим розвитком мережі автомобільних і залізничних доріг Польщі. Причому основна й комплексна мережа, по суті, відповідають Розпорядженню Ради Міністрів про мережу автомобільних доріг і автомагістралей. Це дало змогу співфінансувати вищезазначені інвестиції коштами ЄС. У 2023 році учасники переговорів у Європейському парламенті та Європейській Раді погодили оновлені загальноєвропейські керівні принципи TEN-T, спрямовані на прискорення реалізації великих транспортних проєктів до 2030 року. Метою є завершення формування основної транс'європейської мережі до кінця 2030 року, комплексної мережі до кінця 2050 року, а проміжна дата для реалізації низки інших проєктів - 2040 рік. Основна увага приділяється залізничному та інтермодальному транспорту, зокрема електрифікованим залізницям, коліям стандартної ширини та уніфікованій системі управління транспортним рухом. Окрім того, нові керівні принципи зменшили кількість проєктів транспортної інфраструктури в співпраці з росією та Білоруссю, водночас посилюючи зв'язки з Україною та Молдовою.

2.2. Оптимальна структура мережі TEN-T в Україні

Поточна мережа коридорів ЄС складається з приблизно 56 000 км залізничних шляхів, 40 000 км автомобільних доріг, майже 13 000 км водних шляхів, 130 морських і внутрішніх портів, 208 аеропортів і майже 330 інтермодальних терміналів. Наразі, однак, українська інфраструктура не включена до планів розвитку TEN-T. Проте можна припустити, що ситуація зміниться в майбутньому, якщо Україна вступить до Європейського Союзу. Спираючись на минулу практику, ступінь такого залучення буде відповідати чисельності населення, площі та розташуванню країни. Приєднання України (604 000 км² і приблизно 38 млн населення) та Молдови (34 000 км² і 3,5 млн населення) збільшує територію ЄС (4,233 млн км²) на 15%, а його населення (447 млн жителів) - на 9%, тоді як у разі приєднання Білорусі (208 000 км² і 9,5 млн жителів) загальне збільшення населення ЄС становитиме 50 млн осіб (11%), а його територія збільшиться на 856 000 км² (20%). Тому ЄС повинен відреагувати на вступ України та Молдови істотним розгалуженням мережі своїх коридорів та збільшенням кількості об'єктів точкової інфраструктури для їх обслуговування, відповідно до довжини мережі та кількості об'єктів точкової інфраструктури в інших країнах-членах Спільноти. На основі представлених даних про населення та площу можна припустити, що така модернізація враховуватиме розширення європейської мережі в межах України приблизно на 3000 – 4500 км швидкісних доріг, 4000 – 6500 км залізниць та 1000 – 1500 км внутрішніх водних шляхів, а також до 15 морських та внутрішніх портів, до 15 аеропортів та 24-38 інтермодальних транспортних вузлів.

Поточна пропозиція щодо модернізації коридорів TEN-T є важливою ініціативою, спрямованою на приєднання до мережі транспортних коридорів країн, що не є членами Європейського Союзу та Європейської асоціації вільної торгівлі. Однак її не варто розглядати як пропозицію щодо остаточної конфігурації цієї мережі після вступу України до ЄС, оскільки вона не відповідає деяким потребам, пов'язаним із такою ситуацією. Серйозні геополітичні та економічні зміни, якими стане вступ України (і Молдови) до ЄС, повинні зумовити значні інфраструктурні зміни, включно з коригуванням мережі європейських коридорів TEN-T, щоби транспортна та енергетична інфраструктура відповідала потребам економічної інтеграції регіону та країн, що його формують, а також потребам, пов'язаним з обороноздатністю Спільноти. Сьогоднішня структура мережі не є оптимальною, а отже, має бути доповнена за умови набуття Україною членства в ЄС. Передбачаючи цю ситуацію, інфраструктурні стратегії України повинні гарантувати, що мережа транспортного сполучення всередині країни буде розроблена так, щоб забезпечити пряме сполучення між Києвом і столицями,





а також основними містами сусідніх великих країн ЄС (Польща, Румунія). Це означає, що вона повинна бути приєднана до нинішньої, розбудованої або запланованої інфраструктури цих країн, щоб знайти союзників для прокладання коридорів вигідним для розвитку як України, так і її сусідів способом. Важливим є те, щоб на державному рівні мережа охоплювала всі основні міста та промислові центри України (Київ, Дніпро, Кривий Ріг, Харків, Донецьк, Одеса), портові міста на Чорному та Азовському морях (Миколаїв, Херсон, Маріуполь), а також покращувала внутрішнє сполучення між ними. Що стосується точкової інфраструктури (порти, аеропорти, автомобільно-залізничні та залізничні термінали), то вирішальне значення матиме можливість створення зручної інтегрованої в ЄС транспортної системи, зокрема, створення інтермодальної транспортної системи, перевантажувальної інфраструктури на стику залізничних систем із різною шириною колії тощо.

Водночас ці плани мають передбачати можливість майбутнього охоплення мережею Білорусі (за умови її демократизації та інтеграції до ЄС), що сприятиме не лише безпеці України, але й можливостям її розвитку, оскільки реально підвищить ефективність системи транспортних сполучень не лише на осі схід-захід, але й на осі північ-південь. Тому, готуючись до набуття членства в ЄС, Україна повинна подбати про те, щоби подальша модернізація мережі TEN-T охоплювала всі або більшу частину запланованих на наступні 2-3 десятиліття інвестицій в інфраструктуру країни у сфері швидкісних доріг, модернізації та будівництва нових залізниць і внутрішніх водних шляхів, а також точкової інфраструктури (порти, аеропорти, інтермодальні транспортні вузли). Розроблення та втілення цих планів сприятиме швидкому залученню коштів ЄС для фінансування цих інвестицій у майбутньому, після вступу України до Спільноти.

Добрим прикладом для України з огляду на інфраструктуру є Польща, яка серед країн Центральної Європи змогла найефективніше використати вступ до ЄС як можливість покращити свою інфраструктуру відповідно до власних потреб розвитку та стратегічних інтересів. З населенням 38 млн осіб та площею 312 000 км², Польща формує систему, що

складається з 8200 км автомагістралей і швидкісних доріг, яка буде завершена приблизно у 2035 році, після тридцяти років будівництва. Якщо говорити про нові залізничні лінії, то до 2035-2040 рр. (12-17 років) Польща планує побудувати майже 2000 км нових залізничних ліній - переважно за стандартом високошвидкісних ліній. Заплановані темпи будівництва становитимуть майже 120-160 км нових ліній на рік і є наближеними до показників Іспанії, яка за 34 роки (1998-2022) побудувала систему із 4 тис. км нових високошвидкісних залізничних ліній, що дає приблизно 120 км нових залізничних ліній на рік (до того ж у більш складних умовах рельєфу, ніж у Польщі чи Україні). Після війни можна прогнозувати, що населення України буде меншим, ніж населення Польщі. Рівень ВВП в осяжному майбутньому буде значно нижчим, ніж у Польщі. Однак, завдяки меншій кількості населення та щільності

Можна очікувати, що після війни населення України буде меншим, ніж населення Польщі.

збудови, Україна, можливо, зможе модернізувати більше автомобільних доріг і залізниць до рівня цільового стандарту, порівнюючи з Польщею. Це означатиме нижчі інвестиційні витрати, простішу адміністративну процедуру і, можливо, швидшу реалізацію інвестицій. Ймовірно, Україна також зможе розраховувати на додаткову міжнародну фінансову допомогу (окрім стандартних програм фінансування від ЄС), пов'язану з післявоєнною відбудовою.





З огляду на вищезазначені умови, можна припустити, що протяжність мережі швидкісних доріг та автомагістралей, яку Україна може реально побудувати та утримувати до 2050 року, становитиме 5000-7000 кілометрів. Це означає, що темпи будівництва нових доріг класу А+S будуть на рівні, подібному до польських, що є цілком реально. Але, можливо, це твердження є дещо оптимістичним, з огляду на масштаби інших потреб під час післявоєнної відбудови країни. Такої довжини мережі було б вистачило для створення двох коридорів за схемою захід-схід і декількох коридорів або сполучень за схемою північ-південь, що дало б змогу ефективно сполучити основні міста України і створити мережу, яка б належним чином функціонувала в межах країни й забезпечувала міжнародні зв'язки. Аналогічним образом варто розглянути можливість модернізації та розширення залізничної мережі, включно з будівництвом нових ліній із шириною колії 1435 мм. Аналогічно до ситуації з автомагістралями та швидкісними дорогами, основною метою має бути залучення головних міст країни до залізничної мережі ЄС, поєднавши їх між собою та з головними містами сусідніх країн ЄС, на чолі з Польщею та Румунією. З економічних міркувань (вантажні перевезення) надзвичайно важливим буде створення залізничних сполучень ЄС із відповідною шириною колії, що з'єднають найважливіші морські порти України з іншими країнами Спільноти (транзитні сполучення, що проходять через територію України, наприклад, Польща – Україна – Румунія - Молдова, а в майбутньому – Румунія – Україна – Білорусь – Литва - Латвія). Нова залізнична лінія із шириною колії 1435 мм буде мати цільову довжину 3800-4000 км у межах України й додатково по 200 км у Молдові та Румунії (в коридорах, які, серед іншого, слугуватимуть для сполучення головних міст України, як-от Одеса – Кишинів – Львів).

Будівництво сучасних лінійних об'єктів транспортної інфраструктури стане завданням, яке ляже важким тягарем на український державний бюджет. Хоча Україна має сприятливі умови рельєфу для розвитку транспортної інфраструктури в більшості областей, собівартість будівництва доріг стандарту автомагістралі або швидкісної дороги становить від 7 до 10 млн євро. Будівництво кілометра високошвидкісної залізничної лінії в умовах рівнинного рельєфу потребуватиме подібних витрат, які можуть суттєво зрости через складний рельєф місцевості. Вартість інвестиційної програми будівництва мережі швидкісних доріг протяжністю 7000 км і приблизно 4000 км нових високошвидкісних залізничних ліній становитиме 100-150 млрд євро (за період приблизно 25-30 років за поточного рівня цін). Тому важливо, щоб якомога більша частина нових лінійних об'єктів транспортної інфраструктури була побудована в мережі коридорів ЄС через співфінансування з бюджету Спільноти. Це вимагає планування основної мережі коридорів TEN-T так, щоб вона максимально відповідала транспортним потребам європейської інтеграції та внутрішнім комунікаційним потребам України. Якщо говорити про мережу автомобільних доріг, то приблизно 60-80% довжини української мережі автомагістралей може бути побудовано в межах основних коридорів мережі ЄС, тоді як частка побудованих у нових коридорах залізниць має бути ще вищою - до 100%.

Нижче наведено концепцію модифікації проєкту коридору TEN-T з урахуванням вищезазначених міркувань про розвиток. Цей проєкт передбачає модифікацію нинішніх планів, зокрема щодо:

- прямого сполучення між Києвом, Варшавою, а також Бухарестом у межах окремих коридорів;
- продовження коридору Балтійське море - Чорне море - Егейське море через Білорусь до Литви та Латвії;
- продовження коридору схід-захід з Одеси через Дніпро до Донецького басейну.

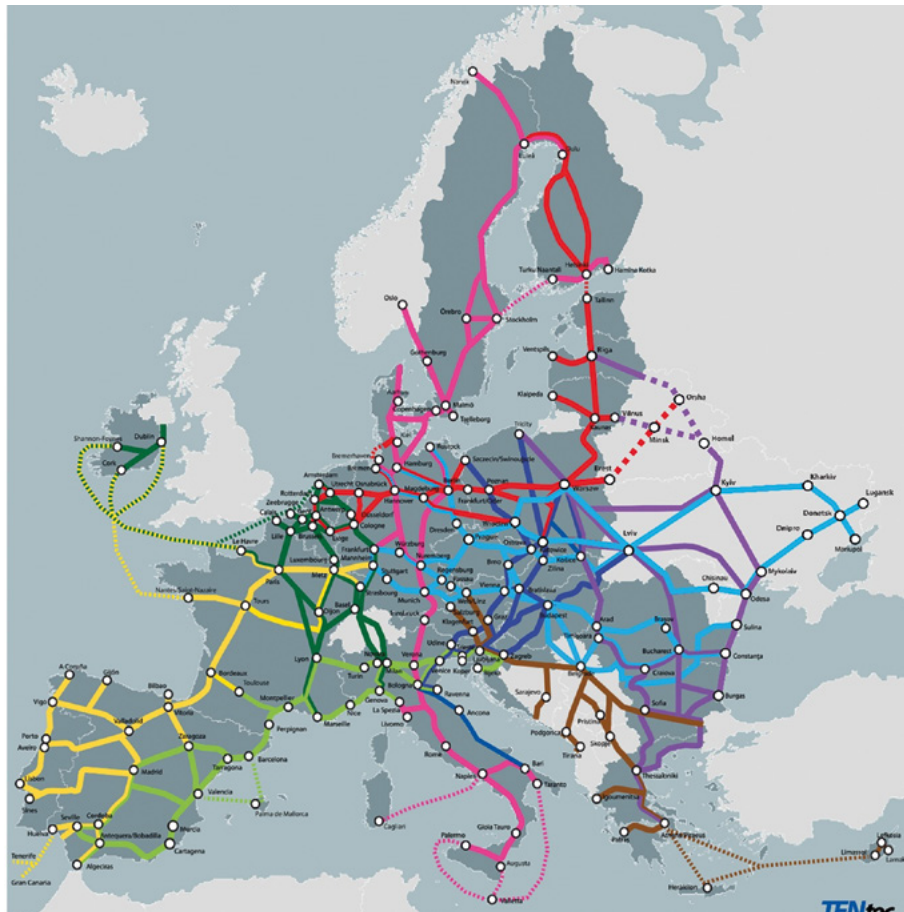




Також, ми пропонуємо розглянути можливість користування коридором Рейн - Дунай, який треба перейменувати на «Рейн - Чорне море», замість коридору Північне море - Балтійське море, і який має закінчуватися в українському Маріуполі. Коридор необхідно модифікувати, розширивши його від Праги до Вроцлава, а потім через Лодзь - Варшаву - Люблін - Львів - Київ - Харків - Донецьк - до Маріуполя і через Катовіце - Краків - Жешув - Львів - Чернівці - Ясси - Кишинів та Одесу - Миколаїв - Дніпро - Донецьк до Луганська. З іншого боку, коридор Балтійське море - Чорне море - Егейське море, на нашу думку, повинен бути розширений від Констанци до Одеси й далі до Києва (і в майбутньому через Гомель - Мінськ до Вільнюса та через Бобруйськ - Даугавпілс до Риги) і паралельно розширений від Львова до Любліна і Варшави (і далі до Гданська). Коридор Північне море - Балтійське море може в майбутньому закінчитися на кордоні з російською федерацією між Оршею і Смоленськом. Така організація коридору є більш логічною з погляду його назви, схеми сполучення (він би з'єднував столиці сусідніх держав) і може бути привабливою не лише для України, але і для інших країн ЄС, оскільки дасть змогу залучити інвестиції в залізничний та автомобільний транспорт, які зараз розробляються в цих державах. Наприклад, коридор Рейн - Чорне море перетинатиметься в Чеській Республіці з дорогою D11/R11 (від Яромержа до польського кордону), а в Польщі - з дорогами S3 і S5 від Болкова до Вроцлава, дорогами A50 (від A2 до S17) і S17 (ділянка Люблін - Гребенне), а також залізничними лініями Прага - Вроцлав - Варшава та Люблін (Травнікі) - Замостя - Гребенне. З іншого боку, коридор Балтійське море - Чорне море - Егейське море в Румунії відповідатиме планам будівництва швидкісних доріг від Констанци й Бухареста до кордону з Україною. Детальні проекти щодо інфраструктури повинні також передбачати нові залізничні лінії, швидкісні дороги та інтермодальні термінали, а також більше аеропортів та морських портів, ніж передбачено в проєкті Європейської Комісії щодо модернізації мережі TEN-T.

Рисунок 1: Пропозиція модифікації проєкту модернізації мережі TEN-T

Джерело: Власне опрацювання





3. Автомобільний транспорт

3.1. Умови з боку Європейського Союзу

Кліматична політика ЄС у транспортному секторі зосереджена на зменшенні викидів газів задля прискорення декарбонізації економіки, оскільки приблизно чверть викидів припадає на транспортний сектор. Основна мета - досягти зменшення рівня викидів газів до 2050 року на 90% (порівнюючи з рівнем 1990 року), у такий спосіб суттєво зменшивши його

частку в загальному вуглецевому сліді країн-членів ЄС. Для реалізації цієї стратегії ЄС заохочує перехід на електромобілі та транспортні засоби на альтернативних видах палива, підтримує вдосконалення громадського транспорту та інвестує в стійку інфраструктуру, приділяючи особливу увагу заміщенню автомобільного транспорту на залізничний та водний. Також ЄС запроваджує жорсткі норми щодо рівня викидів для транспортних засобів та видів палива, підтримує дослідження і розвиток «зелених» транспортних технологій, а також впроваджує низку заходів, як-от внесення транспорту до системи торгівлі квотами на викиди вуглекислого газу для популяризації екологічних технологій. Це має бути досягнуто завдяки розвитку зарядної інфраструктури, яка, забезпечуючи належний рівень доступності для пересічного водія,

Головною метою є скорочення викидів парникових газів на 90% до 2050 року.

заохочуватиме перехід від автомобілів із двигунами внутрішнього згорання на електромобілі. Водночас ЄС - у рамках пакету Fit for 55 - передбачає припинення продажу нових бензинових і дизельних пасажирських і комерційних автомобілів до 2035 року.

Паралельно із цим ЄС сприяє - зокрема, завдяки податковим пільгам і субсидіям - так званій мобільності з нульовим рівнем викидів у густонаселених місцях, включно з міськими територіями, що передбачає не лише зміну структури автомобільного парку, а й широке використання електричних автобусів і велосипедів та створення так званих зон чистого транспорту, де транспортні засоби повинні відповідати дедалі суворішим нормам щодо рівня викидів. Підтримка розвитку низьковуглецевого транспорту також простежується в промисловій політиці, зокрема у сфері наукових досліджень і розробок, де ЄС підтримує, серед іншого, дослідження технологій зберігання енергії чи управління енергоспоживанням у транспортних системах. Політика ЄС також передбачає розвиток вантажних і високошвидкісних пасажирських залізниць, щоб розвантажити автомобільні дороги, авіап перевезення на короткі відстані, а також підтримує використання альтернативних (відновлюваних) видів палива для повітряного й морського транспорту.





3.2. Досвід Польщі

Приєднавшись до ЄС, Польща прийняла (ще в 1993 році) положення про мережу автомагістралей та швидкісних доріг, яке визначало майбутню структуру дорожньої мережі. Однак, попри формування Агентства з будівництва та експлуатації автомобільних доріг у 1995 році, інвестиції не були здійснені. У 1997 році вищезгадане агентство надало 3 ліцензії на будівництво та експлуатацію 465 км автомагістралей. Щоправда, тривалий процес переговорів щодо укладення контрактів фактично призвів до того, що будівництво цих доріг відбувалося вже під час членства Польщі в ЄС і могло фінансуватися коштами Спільноти. Польща після вступу до ЄС більше не здійснювала дорожні інвестиції в рамках концесійної моделі, яка й досі спричиняє серйозні суперечності, хоча це стосується лише 10% національної мережі доріг такого типу. У 1998-2001 роках середньорічні темпи будівництва автомагістралей та швидкісних доріг у Польщі становили 38 км, а будівництво запланованої мережі із 6500 км доріг (з огляду на ділянки, що функціонували на той час) могло б зайняти приблизно 160 років. У 2002 році Уряд Республіки Польща прийняв Державний план будівництва національних доріг і автомагістралей, і того ж року було сформовано єдиний орган для врегулювання всіх питань, пов'язаних із будівництвом та утриманням національної дорожньої інфраструктури - Генеральну дирекцію національних доріг і автомагістралей, замість двох установ, що відповідали за управління національними дорогами та будівництво автомагістралей. У 2003 році було запроваджено спеціальні положення, які дали змогу пришвидшити процедуру експропріації для будівництва дорожньої інфраструктури. Ставши членом ЄС у 2004 році, Польща вже мала відповідні правові інструменти та організаційну структуру, а також затверджені плани щодо мережі, необхідні для реалізації широкого спектру інфраструктурних робіт, пов'язаних із будівництвом доріг - після отримання фінансування з боку ЄС.

На поточний момент (станом на грудень 2023 року) мережа швидкісних доріг становить майже 4900 км. У 2004-2022 роках у Польщі було побудовано понад 4100 км таких доріг, тобто середньорічні темпи будівництва становлять 230 км. Зберігаючи вищезгадані темпи будівництва, уся мережа швидкісних доріг, запланована довжина якої на поточний момент становить 8177 км, буде завершена приблизно у 2036 році - тобто через понад три десятиліття від фактичного початку процесу розширення дорожньої мережі країни й більш ніж через чотири десятиліття від початку бюрократичного процесу. Однак це вже є безсумнівним успіхом модернізації. Втім, під час роботи не вдалося уникнути помилок, зокрема, неправильного порядку інвестування, коли спочатку будувалися простіші та дешевші ділянки, а не ті, що мали найвищу економічну рентабельність. Тому найскладніші дороги з найвищою інтенсивністю руху (як-от кільцеві дороги великих міст та ділянки доріг біля них) часто будуються пізніше, ніж ділянки між містами. Це породжує ускладнення та скупчення транспорту в містах, який в'їжджає з міжміських ділянок доріг, переобладнаних під автомагістраль. Помилки також були допущені під час укладання інвестиційних контрактів, що спричинило численні зловживання щодо субпідрядників на початковому етапі (наприклад, невиплату їм заробітної плати) - проблема була вирішена лише через включення відповідних положень до контрактів.



3.3. Висновки для України

Спираючись на досвід Польщі, Україна має підготувати цільовий план розвитку мережі швидкісних доріг та автомагістралей на наступні три десятиліття та закріпити його у відповідному нормативно-правовому акті (законі або розпорядженні). Натомість розробляючи план мережі доріг, необхідно включити також стратегію розвитку інфраструктури цієї мережі, як-от інтермодальні вузли поблизу автомобільних та залізничних доріг, а також впровадити нормативно-правові інструменти, які б забезпечили безперешкодну реалізацію дорожніх інвестиційних проєктів ще до вступу в ЄС. Варто також запозичити інституційний досвід Польщі, тобто сформувати спеціальне незалежне агентство з будівництва та експлуатації автомобільних доріг, що буде функціонувати на державній та регіональній основі й дотримуватися принципів прозорості та зрозумілості для всіх зацікавлених сторін (тендери, відкрита інформаційна політика та звітність). Ключовим аспектом дорожнього будівництва буде дотримання екологічних норм, які повинні із самого початку повністю відповідати законодавству ЄС, щоб найбільш термінові (зокрема поточні) інвестиції відповідали екологічним нормам ще до формального членства України в ЄС. Зокрема, мають бути визначені природоохоронні території (мережі Natura 2000, природні заповідники та національні парки), а розвиток інфраструктури має бути спланований так, щоб мінімізувати вплив нових інвестиційних процесів.

На технічному рівні важливо спланувати графік інвестування, щоб насамперед здійснювати найбільш обґрунтовані інвестиції (наприклад, в інфраструктуру, необхідну для військових поставок або експорту, у дороги, що забезпечують найбільший транспортний потік, як-от об'їзні дороги та приміські ділянки поблизу найбільших міст України, а також дороги, що їх сполучають тощо). Важливо також планувати окремі завдання так, щоб оптимально використовувати потенціал будівельних підприємств, уникаючи накопичення великих обсягів замовлень. Для безперешкодної реалізації плану вкрай важливо заздалегідь підготувати на правовому та інституційному рівні систему фінансування вищезазначених інвестицій (кошти ЄС або інші, пов'язані з післявоєнною відбудовою), а також систему оплати за користування дорогами - принаймні якщо йдеться про швидкісні дороги (що є вимогою Європейської Комісії щодо швидкісних доріг).

Україна, будуючи нову дорожню інфраструктуру в дещо інших умовах, ніж Польща, повинна від самого початку запланувати будівництво так, щоб уможливити використання: проривних технологій 21 століття (а також впровадження рішень, пов'язаних з електрифікацією автомобільного транспорту, які передбачають можливість заряджання транспортних засобів під час руху), місць для паркування такого розміру, який дасть змогу обслуговувати вантажні транспортні засоби значно більшої довжини в рамках інтермодальних перевезень, передбачених винятками з правил ЄС, інженерних конструкцій підвищеної міцності, що дасть змогу використовувати важчі транспортні засоби для інтермодальних перевезень, а також додаткових установок, що уможливають / підтримують рух автономних великовантажних транспортних засобів на автомагістралях. З погляду вартості всього проєкту, також необхідно враховувати встановлення таких конструкцій, як-от віадуки, переходи для тварин тощо.





Електрифікація автомобільного транспорту в Україні

Електромобільна революція триває вже десять років і зумовлена розвитком акумуляторних технологій та перевагами роботи електродвигуна над двигуном внутрішнього згоряння. Розвиток електромобільності також підтримується кліматичною політикою ЄС, норми якої в майбутньому значно прискорять електрифікацію транспортних засобів та знизять економічні показники транспортних систем із високим рівнем викидів. Найскладнішим викликом для автомобільного електротранспорту є вантажоперевезення на далекі відстані. Вага акумуляторів важкого транспортного засобу (наприклад, сідельного тягача) така велика, що знижує його вантажопідйомність, тому переваги електродвигуна (наприклад, функція рекуперативного гальмування) тут досить невеликі. Попри це, більшість аналітичних звітів вказують на те, що саме акумулятори будуть мати вирішальне значення для роботи вантажних транспортних засобів.

Оскільки перед Україною стоїть завдання побудувати всю інфраструктуру швидкісних доріг, варто обмірковувати рішення щодо створення динамічних систем електропостачання для вантажних транспортних засобів, як-от система зарядки електричних вантажівок від контактних мереж, встановлених над дорогою. У такий спосіб функціонує тролейбусна система, в експлуатації якої Україна має дуже великий досвід. Рішення такого типу, втілені під час будівництва нової інфраструктури, будуть значно дешевшими, ніж їх реалізація на вже збудованій інфраструктурі, і, крім того, можуть стати вагомим аргументом для розміщення виробництва таких транспортних засобів або компонентів інфраструктури в Україні. Натомість якщо впровадити автономний транспорт, це дасть змогу суттєво зменшити час перевезення вантажів завдяки можливості зарядки під час руху без необхідності робити перерви (які є необхідними для відпочинку водіїв).

Електрифікація транспорту - це шанс для зростання промисловості. Поклади літію в Україні є вагомим аргументом на користь розвитку акумуляторних технологій та набуття конкурентних переваг у сфері виробництва. Ключовим чинником для популяризації електротранспорту є доступність зарядної інфраструктури для електромобілів у містах та вздовж автомагістралей, а також будівництво додаткових енергетичних потужностей із нульовим рівнем викидів (на основі відновлюваних джерел енергії або ядерної енергії) та установок для зберігання енергії для транспортної системи. Підтримка вищезазначених заходів має стати одним із пріоритетних адміністративних завдань. Для України ця можливість полягає, принаймні, у виробництві акумуляторів, двигунів або облаштуванні інфраструктури для зарядки транспортних засобів. Відповідна транспортна політика може бути інструментом підтримки промислової політики. Оскільки електромобільна революція триває вже десять років, ключові центри компетенції та виробництва цієї технології вже були сформовані. А втім, Україна з її досвідом експлуатації електромобілів у міському транспорті (тролейбусів) та значними покладами літію має можливість посісти важливе місце в ланцюгу компетенцій та виробництва цього виду транспортних технологій. Реалізація цієї можливості має глибокий економічний сенс.



4. Залізничний транспорт

4.1. Досвід Польщі

На відміну від мережі автомобільних доріг, модернізацію залізничної системи Польщі після вступу до ЄС навряд чи можна вважати успішною. До 2019 року в Польщі не було підготовлено жодного реального плану розширення залізничної мережі, а гроші виділялися на модернізацію поточної мережі та закупівлю залізничного рухомого складу. Щоправда, прийняття відповідних рішень на урядовому рівні передбачало будівництво нових залізничних ліній та навіть ухвалення програми запуску швидкісного залізничного сполучення (у 2008 році), але жодне із цих рішень не гарантувало виділення коштів на реалізацію таких завдань, а також створення організаційної та нормативно-правової бази. Рішення щодо модернізації залізничної мережі були фактично покладені на менеджера залізничної інфраструктури - підприємство PKP PLK, відокремлене у 2001 році від державного підприємства PKP відповідно до Закону про реструктуризацію та комерціалізацію цього суб'єкта господарювання. Це підприємство підготувало проекти модернізації, які згодом були схвалені урядом як розпорядником коштів ЄС. Тому питання щодо формування транспортної політики держави було делеговано підряднику залізничної інфраструктури, що було хибним кроком з організаційного погляду. Підприємство PKP PLK не мало досвіду в будівництві нових ліній і, маючи серйозні проблеми з утриманням інфраструктури та через брак визначеного плану щодо остаточної моделі мережі, прагнуло використати весь обсяг коштів ЄС на модернізацію поточної мережі, не дбаючи про витрати. У такий спосіб інвестиції замінили технічне обслуговування, а кошти ЄС були використані не для формування нової інфраструктури та швидкого покращення якості залізничної системи, а для підвищення якості наявної інфраструктури, навіть попри те, що модель залізничної інфраструктури в Польщі не відповідає транспортним потребам країни в межах її нинішніх кордонів.

Кожна масштабна модернізація мережі - у процесі виконання робіт - суттєво знижувала привабливість залізнодорожнього транспорту, збільшуючи час подорожей або взагалі унеможлиблюючи їх. Водночас роботи на чинній мережі, зазвичай, не призводили до значного пришвидшення часу подорожей, порівнюючи з періодом до модернізації. Паралельно держава розбудовувала мережу швидкісних доріг та автомагістралей, що радикально вплинуло на привабливість автомобільного транспорту відносно залізничного, зумовивши відтік пасажирів та обсягів перевезених вантажів. З огляду на це, попри значні витрати на залізничну інфраструктуру, у 2005-2019 роках спостерігалось зниження ваги перевезених вантажів із 269,5 млн тонн у 2005 році до 233,7 млн тонн у 2019 році. Оскільки загальна вага перевезених вантажів за цей період зросла, частка перевезень залізничним транспортом у 2005-2019 роках зменшилася з 18,9% ваги вантажів до 10,5%, а обсяги транспортної роботи (виміряні в тонно-кілометрах) - з 21,4% до 11,4%. На практиці, окрім інтермодальних перевезень, залізницями перевозяться лише ті вантажі,

Модернізація чинної мережі загалом не призвела до суттєвого прискорення подорожей.





які не можуть бути економічно транспортовані автомобілями. Однак обсяг і вага контейнерів для інтермодальних перевезень суттєво зросли (дані за 2012-2021 рр. свідчать про збільшення з 1,047 до 2,920 млн одиниць у двадцятифутовому еквіваленті, а вага перевезень - з 8 до 26,5 млн тонн). Щоправда, ані державний вантажний перевізник РКР Cargo, ані жоден інший перевізник не намагався побудувати загальнодержавну інтермодальну транспортну систему, спроможну конкурувати з дорожніми перевезеннями, навіть зважаючи на можливість отримання коштів від ЄС на розширення інфраструктури та рухомого складу для інтермодальних перевезень.

У сфері пасажирських перевезень ситуація покращилася завдяки закупівлі рухомого складу та значній перевазі залізниці, пов'язаній зі зручністю доїзду до центрів міст. Дорожній транспорт, навпаки, схильний до утворення заторів. Естетика та комфорт вокзалів також покращилися, що сприяло підвищенню іміджу залізниць та збільшенню кількості пасажирів. Однак, у сфері залізничного транспорту не було досягнуто якісного прориву через брак інвестицій у нові залізничні лінії, включно з будівництвом автомагістралей. Фактично, єдині нові залізничні лінії були побудовані до аеропортів і, здебільшого, як тупикові лінії. Унаслідок, ці лінії мають дуже низьку економічну ефективність і слугують незначній кількості пасажирів, а деякі з новозбудованих ліній взагалі перестали обслуговуватися. Польська залізниця не досягла запланованого зростання у сфері пасажирських перевезень. Згідно з Генеральним планом розвитку залізничного транспорту від 2008 року, передбачалося, що у 2019 році буде перевезено приблизно 400 млн пасажирів. Тим часом, реальні показники 2019 року становлять 335 млн пасажирів (проти 258 млн у 2005 році). Помітне зростання кількості пасажирів було зафіксовано в міжміських перевезеннях на далекі відстані та в деяких регіональних перевезеннях, але лише в тих воєводствах, які, окрім закупівлі сучасного рухомого складу, розробили прийнятний та щільний графік руху поїздів - зокрема там, де інфраструктура відповідає характеру населених пунктів. В останньому випадку велике значення мало створення привабливої регіональної та/або агломераційної транспортної системи, завдяки чому в деяких регіонах Польщі кількість пасажирів зросла, особливо у сфері міських та регіональних агломераційних перевезень (як-от на 143% у Нижній Сілезії). Однак цей прогрес дуже нерівномірно поширився по країні, обмежившись лише окремими воєводствами з належною залізничною інфраструктурою та розвинутими містами.

4.2. Висновки для України

Найважливішим пунктом у планах змін залізничної інфраструктури на стратегічному рівні має стати покращення її технічного стану та пропускних і швидкісних параметрів, зокрема ліквідація окремих «вузьких місць». Це також означатиме добудову бракуючих елементів залізничної мережі в місцях, де з історичних причин вона має невідповідну структуру, тобто електрифікацію деяких ділянок залізничної мережі та покращення їх інтеграції із залізничними системами країн ЄС, будівництво двоколієних ділянок на прикордонних територіях та покращення сполучення з ділянками із широкою колією в Польщі - особливо з Металургійною ширококолійною лінією (LHS). Інфраструктура також повинна бути



технологічно підготовлена до переходу на стандартну ширину залізничних колій. Через різницю в ширині (Європейський Союз запровадив відповідний стандарт щодо колій), різні габарити рухомого складу, а також прийнятні довжини поїздів і осьові навантаження на залізничному транспорті, в Україні склалася специфічна ситуація, яка суттєво відрізняється від польської. Густота населення, розміри країни та головних міст, а також їх віддаленість один від одного відрізняються від польських показників. Україна має вищий коефіцієнт

Україна має набагато сприятливіші умови для розвитку залізничного транспорту, ніж Польща.

урбанізації, ніж Польща (70% проти 60%), удвічі більшу кількість міст і вдвічі більшу площу території країни, що означає вчетверо нижчу насиченість населеними пунктами на одиницю площі. Українські міста є набагато більш густонаселеними, ніж польські. У десяти найбільших містах України перед початком війни (станом на 2012 рік) проживало 10,42 млн осіб проти 6,27 млн у десяти найбільших містах Польщі. На той час у п'ятидесяти найбільших містах України проживало 18,96 млн осіб проти 11,88 млн осіб в аналогічній кількості міст у Польщі. Україна має набагато сприятливіші умови, ніж Польща, для розвитку залізничного транспорту, зокрема високошвидкісних поїздів із розрахунковою швидкістю до 250 км/год (вищою за передбачену в Польщі), однак постає проблема інтеграції залізничної системи із європейською.

З огляду на вищезазначені внутрішні чинники й той факт, що політика ЄС надає більшого значення розвитку залізничних систем для вантажних та пасажирських перевезень (порівнюючи з автомобільним транспортом), необхідно підготувати цільовий план розвитку залізничної мережі України на наступні три десятиліття, зокрема щодо нових ділянок із шириною колії 1435 мм, включно з ділянками високошвидкісних ліній, а також доповнення мережі лініями із шириною колії 1520 мм. Будівництво сполучень із шириною колії 1435 мм дасть змогу полегшити обмін вантажами між Україною та державами ЄС і створити мережу швидкісних пасажирських сполучень, корисних для внутрішніх і міжнародних перевезень. Рішення про будівництво високошвидкісних залізничних ліній із шириною колії 1435 мм прийняла, наприклад, Іспанія, попри функціонування на її території мережі із шириною колії 1668 мм. Щоб інтегруватися з європейською мережею високошвидкісних залізниць, держава будує нові лінії із шириною колії 1435 мм. Користування лініями з двома показниками ширини потребує відповідної інфраструктури для інтеграції залізничних мереж на стику систем стандартної та широкої колії (лінійної та точкової) для обміну вантажами. Водночас плани розвитку залізничної інфраструктури у великих містах країни повинні передбачати розділення вантажних та міжрегіональних перевезень, запуск міських залізничних систем, а також інтеграцію вищезазначеного із системами громадського транспорту. Це стосується і необхідності інтеграції залізничної мережі з інфраструктурою головних аеропортів України, покращення залізничного сполучення з головними морськими та внутрішніми портами України, а також належного локалізування точкової інфраструктури, як-от інтермодальних терміналів поблизу автомагістральних з'їздів.

З погляду вартості та ефективності, ще до вступу України до ЄС важливо впровадити законодавство та правові інструменти, які дадуть змогу швидкими темпами реалізовувати проекти залізничної інфраструктури, зокрема щодо експропріації та привласнення майна. Наприклад, відокремлення діяльності менеджера інфраструктури від оператора,





як це передбачено законодавством ЄС (тобто поділ «Укрзалізниці»), потребує ретельної підготовки для того, щоб утворені транспортні та інфраструктурні органи могли якнайкраще виконувати свої завдання. Дуже важливо на ранньому етапі встановити єдині технічні

Необхідно провести аналіз користування залізничним транспортом в контексті агломераційних та міських перевезень в Україні.

стандарты для модернізованих залізничних мереж та рухомого складу (наприклад, єдину стандартну висоту платформи та відповідну висоту підлоги в транспортних засобах). У контексті політики щодо рухомого складу треба підготувати плани закупівель, що будуть фінансуватися Європейським Союзом, оскільки вони сприятимуть зростанню кількості пасажирів - зокрема, це стосується закупівлі електропоїздів та нових рухомих складів (для далеких перевезень та нічних рейсів). Також необхідно буде провести аналіз користування залізничним транспортом для агломераційних та міських перевезень у найбільших українських агломераціях та його інтеграції в міські

транспортні системи (як-от у Києві, Дніпрі, Одесі, Харкові, а також у Донецькому басейні), разом із відповідною модернізацією інфраструктури, будівництвом нових станцій та ліній, прокладанням додаткових колій, придбанням рухомого складу, а також з інвестиціями в системи громадського транспорту, пов'язаних із розбудовою метрополітену, трамвайних і троллейбусних мереж.

З огляду на необхідність відбудови та значні, але водночас обмежені кошти на модернізацію, які надійдуть в Україну з набуттям членства в ЄС, надзвичайно важливо вчасно та в межах бюджету здійснити всі інвестиції в залізничну інфраструктуру. Для цього необхідно буде діяти так само, як і в ситуації з дорожньою інфраструктурою - зокрема, заздалегідь спланувати графік інвестування так, щоби пріоритет надавався інвестиціям, які мають найбільше значення або економічне обґрунтування, ліквідовуючи основні «вузькі місця» в залізничній мережі й максимально (з огляду на обсяги вантажних і пасажирських перевезень) покращуючи сполучення між головними містами України та їхніми найближчими сусідніми населеними пунктами. Конкуренція, пов'язана з автодорожніми інвестиціями за аналогічні ресурси, означатиме, що оптимальне використання потенціалу будівельних підприємств вимагатиме досконалої координації інвестицій не лише в межах сфери залізничного транспорту, а й усієї інфраструктури, з погляду часового виміру (уникнення нагромаджень та затримок у виконанні робіт). Стандартизація закупівель та активне застосування збірних елементів і механізації в будівництві та модернізації залізничної мережі сприятиме оптимізації витрат.

Подібно до ситуації з автомобільними дорогами, не можна ігнорувати екологічні питання і той факт, що державне законодавство повинно відповідати законодавству Європейського Союзу із самого початку. З погляду охорони довкілля, переважна кількість найбільш нагальних залізничних інвестицій має бути підготовлена так, ніби Україна вже є членом ЄС. Винятки щодо транспортних та інфраструктурних стандартів ЄС - які Україна буде зобов'язана прийняти - повинні стосуватися питань Технічної специфікації інтероперабельності (Technical Specification for Interoperability - TSI) залізниць щодо ширини рухомого складу та інших пов'язаних положень. Також вони можуть стосуватися питань, пов'язаних із довжиною та вагою допущених до руху транспортних засобів та деяких застарілих положень ЄС, що



перешкоджають повномасштабному впровадженню автономного дорожнього транспорту. Європейський Союз вимагає далекосяжної уніфікації положень у багатьох сферах, зазначених у договорах. Зазвичай ця уніфікація приносить користь країнам-членам, але є і винятки із цього правила. У договорах та інших документах є численні положення, які допускають винятки щодо уніфікації в конкретних ситуаціях.

Можливий виняток стосовно уніфікації із законодавством ЄС щодо залізничного транспорту

Україна повинна розглянути можливість збереження чинної системи габаритів рухомого складу як відповідної вимогам технічних специфікацій інтероперабельності (TSI) навіть для рухомого складу, що обслуговує збудовані лінії із шириною колії 1435 мм. Рішення можуть стосуватися використання шпал під час кожної реконструкції або модернізації залізничної лінії, що дає змогу ефективно переукладати рейки нової ширини на ті самі шпали за допомогою колійної машини (без демонтажу), а також застосування стандартних модульних рішень для замовленого рухомого складу, що дає змогу замінювати візки різних габаритів на одному типі рухомого складу під час стандартних перевірок. Встановлений габарит рухомого складу в Україні є кращим та оптимальнішим для пасажирів та вантажів, ніж той, що застосовується в більшості країн Європейського Союзу. Він дає змогу конструювати набагато комфортніші потяги, адаптовані до сучасних потреб, зокрема, використовувати схему розташування сидінь 2+3 та збільшувати місткість потяга тієї самої довжини на 25% порівнюючи з рухомим складом стандартного габариту. Єдиним недоліком використання ширшого габариту рухомого складу для внутрішніх перевезень в Україні буде надмірний проміжок між рухомим складом європейського зразка (міжнародні потяги) та краєм платформи на деяких станціях, що обслуговуються цими потягами в головних містах України - тому таке відхилення від стандарту є виправданим.

Винятком може бути також відступ щодо дотримання стандартів ударостійкості для рухомого складу швидкісних залізниць, що обслуговує внутрішні перевезення на новозбудованих лініях із повністю автоматизованим управлінням руху і є повністю відокремленим від інших видів руху (автомобільного, пішохідного тощо). Запровадження стандартів ударостійкості, де ймовірність зіткнення потягів може бути цілком виключена, є дорогим архаїзмом. Їх реалізація спричиняє серйозне збільшення ваги потягів, погіршення конкурентоспроможності та ефективності залізничних перевезень. Потяги Shinkansen S 500, побудовані без дотримання таких стандартів, мають на 46% меншу вагу в розрахунку на одного пасажирів, ніж найновіші потяги класу ICE 4 - а це означає витрати на рухомий склад, матеріали, енергію чи саме виробництво. Немає жодних логічних контраргументів проти того, щоб не дотримуватися в такому обмеженому середовищі, як залізнична інфраструктура, тієї самої філософії, яка застосовується до стандартів безпеки авіаперевезень (де замість сценаріїв аварійних ситуацій розробляються способи уникнення цих ситуацій).

Запровадження таких винятків могло б стати поштовхом для ЄС до розроблення більш економічних потягів зі значно меншою вагою та економічними параметрами, які могли б вироблятися в Україні.





5. Повітряний транспорт

5.1. Досвід Польщі

Набуття членства в ЄС мало дуже значний вплив на збільшення кількості авіаперевезень та модернізацію польської інфраструктури аеропортів, зокрема, на модернізацію чинних та будівництво нових аеропортів, а також на регіоналізацію перевезень. У 2005 році 11 аеропортів, що функціонували в Польщі на той час, обслужили 11,5 млн пасажирів, з яких 60% припадало на Варшаву. У 2019 році, безпосередньо перед початком пандемії COVID-19, у Польщі функціонувало 14 аеропортів, які обслуговували 49 млн пасажирів, з яких 38% знову припадало на Варшаву. Наразі в Польщі функціонує 15 аеропортів. Основна мережа TEN-T охоплює центральний аеропорт у Варшаві (новий Центральний комунікаційний порт (СРК) у майбутньому) та 7 регіональних аеропортів (Краків, Катовіце, Гданськ, Вроцлав, Познань, Щецин, Лодзь). Комплексна мережа TEN-T налічує 2 аеропорти (Бидгощ та Жешув). Поза мережею TEN-T також функціонує один великий регіональний аеропорт (Варшава-Модлін), який обслуговує понад 3 млн пасажирів на рік. Багато регіонів Польщі прагнуть мати власний аеропорт, хоча створення досить привабливої маршрутної мережі авіасполучень можливе лише за умови відповідного попиту на послуги, зумовленого насамперед чисельністю обслуговуваного населення та його добробутом, належністю до міжнародної мережі, привабливістю для туристів та конкуренцією з іншими аеропортами з огляду на різноманіття авіарейсів та час перельоту. Завдяки цьому, попри значно більший регіональний розподіл, ніж до вступу в ЄС, повітряний рух у Польщі зберігає свою інтенсивність. У 2022 році 7 аеропортів обслужили понад 2 млн пасажирів (у Варшаві - майже 10 млн), а інші 7 навіть не досягли показника в 1 млн пасажирів - з них 6 обслужили не більше 0,5 млн пасажирів. Це пояснюється тим, що аеропорти з низьким трафіком не мають привабливої маршрутної мережі авіасполучень і не дають прибутку, але їх утримують заради регіональних амбіцій, незважаючи на те що такий аеропорт часто має лише кілька сполучень на день, які зазвичай ведуть до головного національного аеропорту або іншого вузлового аеропорту, що приймає літаки малої авіації.

Європейська політика щодо аеропортів спрямовується на інтеграцію із залізницями, зокрема з високошвидкісними залізничними лініями, щоб забезпечити найкращий доїзд до аеропорту громадським транспортом і перетягнути на себе частину пасажирів, які в іншому випадку могли б скористатися короткими авіаперевезеннями. Польський і закордонний досвід демонструє доречність такої інтеграції, коли потяги проїжджають через аеропорт транзитом на регіональних або національних маршрутах, а не здійснюють перевезення із центру міста до аеропорту як кінцевої станції, де на більшості маршрутів потрібно робити пересадку на інший потяг, щоб дістатися до аеропорту. Однак будівництво проміжних станцій в аеропортах, які можуть обслуговувати сполучення в різних напрямках, вимагає значних витрат з огляду на будівництво відповідних підземних ділянок і належне розташування аеропортів, і можливе, здебільшого, при будівництві нових залізничних ліній або аеропортів, або, зважаючи на польський проєкт СРК, при одночасному будівництві залізничної та авіаційної інфраструктури.





5.2. Висновки для України

Грунтуючись на польському досвіді, Україні варто, з одного боку, підготуватися до поступового зростання попиту на авіаційні послуги внаслідок покращення добробуту країни та її інтеграції в європейську мережу після набуття членства в ЄС. Водночас інвестиційний процес у цій сфері має здійснюватися з урахуванням реальних потреб (економічних і військових) усієї країни та її регіонів протягом наступних десятиліть (поступове масштабування), уникаючи за такої умови надмірного інвестування заради реалізації амбіцій місцевого розвитку. Відповідно, Україна повинна визначити аеропорти основної та додаткової мережі. До першої категорії належатимуть ті аеропорти, які, з огляду на кількість населення, добробут, належність до мережі, наукові та промислові центри, а також інші характеристики (як-от туристичний трафік), сприятимуть формуванню привабливої маршрутної мережі авіасполучень та підтримці їхньої прибутковості на комерційній основі. З іншого боку, аеропорти додаткової мережі будуть утримуватися завдяки державному фінансуванню в контексті зобов'язань щодо надання суспільних послуг (PSO) для забезпечення доступу повітряного транспорту до своїх регіонів. Ці типи аеропортів повинні розташовуватися в периферійних регіонах, віддалених від великих аеропортів і столиці держави, щоби поєднати ці регіони з головним аеропортом країни або з іншими вузловими аеропортами. Однак будівництво таких аеропортів має враховувати як ширші потреби України (наприклад, військові), так і необхідність сполучення з відповідним регіоном, якщо немає альтернативи, наприклад, залізничного сполучення з найближчим великим аеропортом. Адже в умовах обмеженого попиту на авіап перевезення, збільшення кількості аеропортів у певному регіоні спричиняє розподіл пасажиропотоку та низьку привабливість пропозицій авіарейсів кожного з них. Тому основним компромісом щодо організації мережі аеропортів є забезпечення належного доступу для жителів певної місцевості,

а також формування привабливої пропозиції авіасполучень, що вимірюється кількістю напрямків, до яких даний аеропорт забезпечує пряме сполучення. Функціонування аеропортів-конкурентів виявилось дуже важливим для Польщі, зокрема, аеропорту в Лодзі (населення 660 000 осіб), який конкурує з національним аеропортом у Варшаві, розташованим приблизно за 120 км від нього. Завдяки своїй близькості до Варшави, аеропорт Лодзі обслуговує в 14 разів менше пасажирів (180 000 на рік), ніж аеропорт Вроцлава (населення якого можна порівняти з населенням Лодзі) і в 3,5 рази менше пасажирів, ніж аеропорт Жешува (населення якого більш ніж утричі менше, ніж населення Лодзі).

Україна повинна інтегрувати всі основні аеропорти мережі TEN-T до залізничної мережі відповідно до вимог Європейської Комісії.

Україні варто інтегрувати всі основні аеропорти (з основної мережі TEN-T у залізничну мережу - відповідно до рекомендацій Європейської Комісії -

особливо якщо це пов'язано з будівництвом нових високошвидкісних залізничних ліній або аеропортів (якщо розташування чинних аеропортів із найбільшим потенціалом виявиться неоптимальним). Інтеграція основних аеропортів у мережу сполучень, які охоплюють даний аеропорт, і водночас забезпечують регулярні національні або регіональні перевезення, значно збільшить пропускну спроможність аеропортів і дасть змогу покрити





більшу кількість населення, уникаючи за такої умови збільшення кількості аеропортів (і, відповідно, розподілу їхнього потенціалу). Такі заходи також зменшують обсяги викидів від транспорту, перекладаючи частину вантажу на залізничний транспорт із нульовим рівнем викидів. Для України найбільш оптимальним варіантом була б інтеграція в основну мережу TEN-T не лише аеропортів Борисполя, Дніпра, Харкова та Одеси, але й аеропортів Донецька, Львова та Сімферополя, які обслуговують великі агломерації. У цьому контексті в майбутньому можна було б розглянути можливість будівництва нового аеропорту (розташованого в основній мережі TEN-T), спільного для Дніпропетровської та Запорізької областей, інтегрованого в нову залізничну мережу і сполученого залізничними та автомобільними шляхами з Дніпром, Запоріжжям, Кривим Рогом і Нікополем, а також більш віддаленими містами, як-от Миколаїв, Харків, Донецьк (незважаючи на те що принаймні два останні міста матимуть власні аеропорти з привабливою маршрутною мережею). З огляду на співвідношення чисельності населення, розмір ВВП відповідного українського регіону та його географічне розташування, цей аеропорт міг би мати потенціал розвитку, співставний з аеропортом «Бориспіль». Окрім аеропортів основної мережі TEN-T, Україна могла б також розглянути варіант підтримки розвитку менших аеропортів за її межами. Це стосується, наприклад, аеропорту Луганська (за умови, що населення Донецької та Луганської областей не скоротиться більш ніж на 50% унаслідок війни), Рівного та Кропивницького. Додатково, Україна повинна докласти зусиль для включення до комплексної мережі TEN-T щонайменше п'яти аеропортів, що обслуговують Закарпаття, Чернівці (з огляду на їх периферійне розташування та необхідність сполучення зі столицею), Вінницю, Миколаївську та Херсонську області.

6. Інтермодальні перевезення

6.1. Досвід Польщі

Протягом останніх тридцяти років Польща не намагалася створити систему інтермодальних перевезень, яка б охоплювала всю територію країни. Це стало однією з головних причин того, що залізниця втратила весь ринок розподілених перевезень на користь автомобільного транспорту аж до вступу країни в ЄС, коли розпочався розвиток цього виду транспорту. Загальна вага вантажів інтермодальних перевезень залізницею у 2021 році становила 10,9% від загальної ваги перевезених залізницею вантажів, що відображає більш ніж п'ятикратне зростання з 2004 року. Ця тенденція має зберегтися і в майбутньому, оскільки нормативні акти ЄС, пов'язані з декарбонізацією транспорту та введенням тарифів на викиди CO₂ для автомобільного транспорту, створюватимуть більш сприятливі економічні умови для розвитку цього виду послуг. Водночас інтермодальні перевезення в Польщі сьогодні майже повністю залежать від ринку. Саме тому інтермодальні термінали створюються лише там, де така діяльність приносить комерційну вигоду. У 2023 році функціонувало 43 термінали, з них 5 - у морських портах і 38 - на суходолі. Після вступу до ЄС розвиток морських терміналів відбувався відповідно до історично сформованої економічної географії Польщі, яка століттями орієнтувалася на Гданськ. Унаслідок, станом на сьогодні, понад 95% перевантажувальних потужностей припадає на термінали в портах Триміста (Гданськ та





Гдиня). Паралельно ведеться підготовка до будівництва глибоководного контейнерного порту у Свіноуйсьце потужністю 2 млн TEU (одиниць у двадцятифутовому еквіваленті). Аналогічні інвестиції також здійснюються в Гдині і вони дадуть змогу до 2030 року подвоїти пропускну здатність контейнерів у морських портах.

Нинішні інтермодальні термінали передусім обслуговують міжнародну торгівлю і є частиною глобальних ланцюгів поставок, обслуговуючи порти, виробничі центри, прикордонні переходи та головні логістичні центри країни. Інтермодальні потяги в Польщі переважно прямують до портів Гданська і Гдині та здійснюють транзитні перевезення здебільшого в напрямку схід-захід (залізничні перевезення з Китаю), які потребують перевантаження на польському кордоні через зміну ширини колії. Суто ринковий характер організації системи означає, що нинішня мережа терміналів у Польщі розподілена нерівномірно, а деякі воєводства повністю позбавлені інтермодальних транспортних послуг. Немає внутрішньої системи інтермодальних перевезень, яка б забезпечувала відправлення та отримання вантажів у кожному регіоні країни. Також не створено системи регулярного курсування потягів, які б забезпечували перевезення вантажів між різними терміналами в національній мережі. Тому залізниця позбавлена можливості обслуговувати розподілені вантажі у внутрішньому сполученні та в значній частині міжнародних перевезень, що могло б сприяти перенаправленню частини вантажопотоку з автомобільного транспорту на залізничний.

6.2. Висновки для України

Досвід Польщі показує, що загальнонаціональна система інтермодальних перевезень не може бути створена без ініціативи та втручання - принаймні регуляторного - державної адміністрації, а також публічного характеру цього виду послуг. Натомість формування системи із загальнонаціональними гарантованими стандартами доступності, швидкості доставки вантажів тощо виключно на основі так званої «невидимої руки ринку» є малоімовірним. Однак така система може стати важливим інструментом посилення конкурентоспроможності економіки, зниження транспортних витрат (зокрема зовнішніх), що сприятиме її міжгалузевій збалансованості та покращенню експортного потенціалу товаровиробників. Це особливо важливо для країни з таким розміром і географічним розташуванням, як Україна (віддаленою від «ядра» ЄС). Тому для України вкрай важливо побудувати та профінансувати коштами ЄС національну систему інтермодальних перевезень, яка могла би забезпечити такі перевезення з дотриманням певних стандартів на всій території країни. Щоб це сталося, необхідно розробити систему та інтегрувати її ключові елементи в мережу TEN-T, розгорнути мережу бімодальних та тримодальних терміналів із супутньою інфраструктурою, закупити інтермодальний залізничний та автодорожній рухомий склад. Запуск системи інтермодальних перевезень за допомогою регулярно курсуючих потягів, що забезпечують перевезення контейнерів і напівпричепів між усіма терміналами країни, сприятиме зміцненню конкурентних переваг цього виду транспорту. На інституційному та регуляторному рівні це також вимагає впровадження нормативно-правових актів, що дають змогу органам державної влади або місцевого самоврядування будувати термінали, які є частиною загальної мережі, як державної інвестиції в оптимальних місцях (включно з експропріацією земельних ділянок для вищезгаданих інвестицій). Заразом, необхідно буде впровадити положення, що уможливають здійснення внутрішніх інтермодальних перевезень тими транспортними засобами, вага та довжина яких перевищують дозволені норми щодо міжнародних перевезень у ЄС.





Можливий виняток стосовно уніфікації із законодавством ЄС щодо інтермодального транспорту

Україна могла би розглянути можливість запровадження інтермодальних перевезень вантажів до терміналу або порту тими транспортними засобами, вага й довжина яких перевищує дозволені максимальні габарити, спираючись (як на виняток) на так звану модульну концепцію. Цей тип винятків застосовується, наприклад, у Фінляндії або Швеції, де допускається перевезення транспортними засобами до 24 метрів завдовжки і вагою до 60 тонн. Винятки повинні надавати можливість автоколонам перевозити по окремих сегментах дорожньої мережі (наприклад, на автомагістралях) до двох 45-футових морських контейнерів максимальної ваги, дозволеної для морських і залізничних перевезень (це перевищує вагу, дозволена для автомобільних перевезень у більшості країн). Водночас вага автоколони може становити до 80 тонн, а довжина - до 35 метрів.

Аналогічний виняток можна розглянути для великовантажних електромобілів, призначених для руху по автомагістралях у внутрішньодержавному сполученні. Запровадження таких положень покращить ефективність інтермодальних перевезень та економічні умови для, наприклад, сільськогосподарської чи виробничої галузей, а також їхній експортний потенціал. Постульовані положення можуть передбачати покращення геометричних параметрів деяких доріг, несучої здатності певних мостів, а також будівництво паркувальних майданчиків для довгих транспортних засобів. Проте для України, перед якою стоїть завдання будівництва цілої мережі швидкісних доріг, а також відновлення значної частини інфраструктури, зруйнованої внаслідок бойових дій, таке рішення може бути виправданим і суттєво знизити витрати на ведення бізнесу в Україні.

Джерело: власне опрацювання

7. Громадський транспорт у містах

7.1. Досвід Польщі

Членство Польщі в ЄС сприяло розширенню та підвищенню привабливості систем громадського транспорту в усіх найбільших містах країни. Зокрема, завдяки коштам ЄС було завершено будівництво першої та другої лінії метро у Варшаві, розвинуто інфраструктуру та закуплено новий рухомий склад для всіх трамвайних систем у 14 містах (які їх мають), а також побудовано нову трамвайну систему в Ольштині. Було модернізовано всі три міські тролейбусні системи та десятки автобусних систем. Було розширено залізничну інфраструктуру для міських та агломераційних залізниць, а також придбано рухомий склад для кількох міських залізничних систем. Наразі будується нова міська залізнична система в Щецині. Відповідно до закону було також створено окреме міське об'єднання, основним завданням якого є організація громадського транспорту в міській агломерації Сілезії та Заглемб'я.





Ці зміни мали значний вплив на динаміку пасажиропотоку. У 2005 році 3,989 млн пасажирів користувалися громадським транспортом, потім ця кількість почала зменшуватися, досягнувши мінімуму у 2013 році (3,621 млн пасажирів) через значне збільшення кількості легкових автомобілів у той час. Однак із 2013 року тенденція змінилася і останнього року перед пандемією кількість користувачів громадського транспорту по всій країні становила 3,865 млн осіб - лише на 3% менше, ніж у 2004 році, незважаючи на те, що кількість зареєстрованих легкових автомобілів у Польщі за цей час подвоїлася. Отже, незважаючи на радикальне збільшення альтернативних варіантів переміщення, міський транспорт зберіг свої пасажиропотоки.

Багато місцевостей за межами міст залишаються без транспортного сполучення, оскільки комерційний транспорт там не приносить економічної вигоди.

Щоправда, міський транспорт у Польщі все ще має багато проблем. Недосконалий закон про громадський транспорт не передбачає надання виняткової концесії на перевезення на певній лінії або мережі ліній в обмін на надання послуг або спільну організацію перевезень регіональними та міськими органами самоврядування, що є стандартною практикою в багатьох країнах світу. Також дуже складною є система бюджетного відшкодування передбачених законодавством пільг на придбання квитків. Ці пільги різняться для різних видів транспорту (автобуси, потяги) та різних груп пасажирів (школярі, студенти, пенсіонери) і не поширюються на міста, що спричиняє серйозні труднощі в створенні єдиної квиткової системи в тій чи іншій агломерації. Багато місцевих органів влади

також скаржаться на брак законодавчого врегулювання питання організації позаміського транспорту, наприклад, агломераційних та приміських перевезень. Попри функціонування в Польщі адміністрації повітового рівня (повіту) - проміжної ланки між муніципалітетами та регіональним урядом - немає жодних зобов'язань щодо організації транспортного сполучення. Відповідно, багато районів за межами міст залишаються без транспортного сполучення, оскільки комерційні перевезення там не приносять економічної вигоди. Слабкі інструменти впливу та недостатня організаційна платформа для співпраці також стосуються характеру взаємодії організаторів міського транспорту з керівниками залізничної інфраструктури, тому реконструкція або будівництво інфраструктури для міських або агломераційних залізничних систем є проблематичним майже на всій території країни. Проблема ще більш загострюється через те, що пріоритетом Європейського зеленого курсу є активна підтримка громадського транспорту з нульовим рівнем викидів у містах та агломераціях.

7.2. Висновки для України

Україна, спираючись на приклад Польщі й роблячи висновки з вищезазначених проблем, повинна підтримувати розвиток громадського транспорту у своїх містах через створення відповідного правового, організаційного середовища та впровадження фінансових інструментів для будівництва міських та агломераційних систем громадського транспорту, зокрема таких, що базуються на ефективнішому використанні залізничного транспорту для міських та приміських перевезень у найбільших містах України. Ці системи повинні





розвиватися так, щоб інтегрувати їх із вищеописаними національними системами пасажирського залізничного транспорту та регіональними системами громадського транспорту з урахуванням спільних пересадочних вузлів, тарифів на проїзд, інтегрованої та динамічної інформації про пасажиропотік тощо.

По-перше, модернізація та розширення транспортних систем у великих агломераціях України (включно з будівництвом метрополітену, міських залізниць тощо) має плануватися в співпраці з міською владою, а українські залізниці мають бути підготовлені до залучення в такі проекти. В останньому випадку йдеться про компанії, які стануть операторами міських залізничних систем (наприклад, Sbahn у Берліні або SKM у Варшаві чи Гданську) та здійснення інвестицій в інфраструктуру та рухомий склад, які дадуть змогу вдосконалити або запустити такі системи - особливо на лініях мережі TENT-T (наприклад, розбудова окремої інфраструктури для міського руху в основних містах, відокремлення вантажних перевезень та будівництво об'їзних шляхів через центри міст для забезпечення пропускнуєї спроможності для пасажирських перевезень). У цьому контексті також важливо узгоджувати дорожні інвестиції, що спрямовують транзитний рух із центрів міст (наприклад, кільцеві дороги), з інвестиціями в громадський транспорт, що обмежують автомобільний рух у центрах міст (наприклад, виділення смуг для трамваїв / тролейбусів / автобусів або прокладання велосипедних доріжок), які найлегше впроваджувати з тимчасовим скороченням транзитного автомобільного потоку.

У зв'язку із впровадженням Європейського зеленого курсу важливо підготувати розширення наявних систем міського електротранспорту в менших містах, зокрема тролейбусних систем, які за умови впровадження рухомого складу на акумуляторних батареях та браку обмежень щодо контактної мережі, могли б повністю електрифікувати міський транспорт у межах цих міст. Комбінування таких проектів із розробленням місцевих відновлюваних джерел енергії дасть змогу одночасно посилити стійкість держави та впровадити кліматичну політику ЄС. Це також стосується запровадження електричного або гібридного транспорту в менших містах та підготовки української промисловості до участі в тендерах, пов'язаних із будівництвом інфраструктури та закупівлею рухомого складу.

У цьому контексті варто розглянути питання впровадження автономних технологій у міському транспорті (наприклад, для заміни транспортних засобів типу «маршрутка»). Автономний транспорт, на відміну від стрімко розвиваючогося електротранспорту, та незважаючи на свою технічну зрілість, ще не отримав глобального схвалення для користування в дорожньому русі, хоча його розробляють у багатьох країнах світу. Перевезення такого типу здійснюються на експериментальній основі, переважно в місцях обмеженого руху транспорту. На заваді його впровадженню стоять переважно законодавчі, а не технологічні чинники. Це може бути пов'язано зі страхом впливу цієї технології на економіку розвинених країн (а тільки такі країни мають достатній технологічний рівень для впровадження системи). З іншого боку, перша велика країна, яка ухвалить законодавство, що дійсно відкриє можливість впровадження цієї технології в дорожній рух, ціною ризиків (переважно політичного й соціального характеру), має шанс стати світовим центром тестування цих систем, а також центром компетенції і виробництва технології, вплив якої на світ буде надзвичайно вагомим. За такої умови необхідно зазначити, що автономні технології, зазвичай, є технологіями подвійного призначення, і їх розвиток також підтримує обороноздатність і стійкість країни, що має важливе значення для України в нинішніх умовах.



Технологічні революції відкривають нові можливості для міського транспорту

Модернізуючи інфраструктуру та регуляторне середовище міського транспорту, Україна повинна адаптувати будь-які рішення до двох поточних технологічних революцій, що впливають на транспортний сектор. Перша з них - більш відома - це революція ємності акумуляторів, що в міському транспорті дає змогу замінити двигун внутрішнього згоряння на електричний. Електрифікація зменшує вартість використання транспортних засобів і залежність транспортного сектору від викопних видів палива. Однак вона вимагає значних змін у сфері зарядки транспортних засобів та енергетичної інфраструктури.

Другою революцією, пов'язаною з розвитком алгоритмів штучного інтелекту, стане впровадження автономного транспорту. Ця революція - технологічно можлива вже сьогодні - призведе до радикальних змін у способі життя і діяльності суспільства, в автомобільній промисловості та всіх сферах транспортного сектору, особливо в міському транспорті. Ймовірно, це призведе до появи нового типу міського громадського транспорту («на вимогу»), який доповнить транспортну систему у великих містах і практично замінить її в менших містах.

Більшість розроблюваних у світі автономних пасажирських транспортних засобів є мікроавтобусами, які перевозять десятки людей, і вони можуть бути подібними до так званих маршруток, характерних для українських міст (або, загалом, країн колишнього СРСР). Варто зазначити, що маршрути цих транспортних засобів не обов'язково мають бути постійними, а можуть динамічно визначатися і змінюватися комп'ютерною системою, яка спрямовує пасажирів до конкретних транспортних засобів залежно від мети їхньої подорожі, задекларованої пасажирами через додаток. Такий транспортний засіб, який підбирає пасажирів із перехресними маршрутами поїздок, може самостійно змінювати свій маршрут, щоби привезти пасажирів саме туди, куди він хоче, або забрати його з того місця, де він чекає на нього. Тому робота такого транспортного засобу буде подібна до роботи таксі, де пасажирів відвозять до індивідуальних пунктів призначення, а на зміну їм приходять інші пасажирів, обрані системою, маршрут поїздки яких збігається з поточним маршрутом транспортного засобу.

Для приблизно 200 українських міст із населенням від 10 000 до 20 000 осіб (загалом понад 2,5 млн осіб) ця система може стати основним видом громадського транспорту. Автономні транспортні засоби можуть обслуговувати міста:

- а** як своєрідні громадські таксі, доповнюючи міську транспортну систему;
- б** як районний (зональний) транспорт «останньої милі», який здійснює перевезення пасажирів до та від зупинки трамвая, метро або залізничного транспорту в певній місцевості та функціонує «на вимогу»;
- в** як звичайна маршрутна лінія, яка є частиною міського транспорту на маршрутах із невеликим пасажиропотоком.





8. Підсумки та висновки

- Забезпечення внутрішньої єдності України та закладення основ для сильного економічного зростання вимагає ефективної та внутрішньо інтегрованої транспортної інфраструктури, як-от автомобільної, залізничної, інтермодальної, повітряної, морської, що сполучає найважливіші агломерації України, а також сполучає їх із рештою країн ЄС;
- Якісна, оптимальна для громадян та бізнесу транспортна система буде ключовою конкурентною перевагою для України, особливо з огляду на її розмір та віддаленість від «ядра» ЄС, і держава повинна гармонізувати свої плани в цій сфері із цілями ЄС через прийняття низки правових та інституційних рішень, а також закріплення власних цілей у європейських інвестиційних планах (TEN-T);
- Сталий взаємозв'язок із транспортною системою ЄС вимагає тісної співпраці та узгодження планів із сусідніми країнами ЄС, особливо з Польщею та Румунією, щоби максимізувати потенціал економіки країни для безперервної та стабільної міжнародної торгівлі;
- Досвід Польщі щодо вступу та набуття членства в ЄС може бути дуже корисним для України з огляду на розвиток транспортної інфраструктури (зокрема, автомобільного, залізничного, повітряного, міського транспорту та інтермодальних перевезень);
- Забезпечення високої економічної ефективності майбутньої транспортної системи України вимагатиме глибокої інтеграції окремих її підсистем, а також зосередження на інтермодальних перевезеннях (вантажних і пасажирських);
- Розробляючи та впроваджуючи свої інфраструктурні плани, Україна має враховувати два ключові тренди, які наразі визначають напрям розвитку транспортних систем ЄС: низьковуглецевий транспорт та поступову автоматизацію транспортних систем;
- Ефективна розбудова сучасної транспортної мережі потребує низки інституційних змін правового та організаційного характеру, які самі по собі будуть корисними для розвитку України, оскільки сприятимуть покращенню економічних відносин всередині країни та підвищенню промислової та технологічної компетентності;
- Стійкість та резервування системи (включно з можливістю запровадження альтернативних маршрутів експорту / імпорту в разі морської блокади), а також підвищення обороноздатності України досягається завдяки інвестиціям в інфраструктуру та технологічним компетенціям, необхідним для створення та експлуатації транспортної системи.



ul. Królewska 2/26
00-065 Warsaw, Poland
t.: +48 22 513 14 18
e.: office@Wise-Europa.eu

www.Wise-Europa.eu

ISBN: 978-83-67829-25-0