

КОНЦЕПЦІЯ ЕКОНОМІЧНОГО, СОЦІАЛЬНОГО ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ЗГУРТУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ПОСТ-ЛІСАБОНСЬКОГО ПЕРІОДУ

У статті досліджено концепцію економічного, соціального та територіального згуртування, покладену в основу Європейської політики згуртування, зокрема описано зміни, яких зазнала концепція після запровадження Лісабонської стратегії та набуття чинності Лісабонського договору.

Ключові слова: Європейська політика згуртування, економічне, соціальне, територіальне згуртування.

I. Вступ

Європейська політика згуртування, відома також як регіональна політика ЄС, бере свій початок у 1975 р., з моменту заснування Європейського фонду регіонального розвитку. Під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників вона зазнає значних змін і трансформацій, які торкаються не тільки правових, інституційних та організаційних засад, механізмів вироблення й упровадження цієї політики, а й концепції, покладеної в її основу. Остання великою мірою змінюється в першому десятилітті XXI ст. під впливом Лісабонської стратегії та Лісабонського договору. Втім, ці зміни поки що не відображені у вітчизняних дослідженнях, присвячених Європейській політиці згуртування (далі – ЄПЗ).

Наукові розвідки західних учених присвячені в основному опису самої політики, її архітектоніки, трансформаціям, аналізу її минулого та майбутнього. Важливу частину експертно-фахового обговорення ЄПЗ становлять публічні консультації, організовані Європейською комісією. Приміром, протягом 2008–2009 рр. тривало обговорення Зеленої книги з територіального згуртування, учасниками якого стали окремі експерти, політики, представники держав – членів, органів місцевого та регіонального самоврядування, громадянського суспільства тощо (унаслідок консультацій із цього питання Європейською комісією було узагальнено близько 400 коментарів [3]). Аналіз консультацій щодо територіального виміру згуртування надано А. Фалуді [6]; пропозиції з вимірювання територіального згуртування розробили Н. Фарруджіа і А. Халліна [7].

Концептуальні засади ЄПЗ в цілому, а також сутність і чинники її трансформацій і модифікацій висвітлили комісари Європейської комісії, відповідальні за регіональну політику, Д. Хубнер, П. Самецький та Й. Хан.

Але ані Європейська комісія, ані експертно-фахове середовище наразі не запропонували цілісної, комплексної концепції, покладеної в основу Європейської політики згуртування.

Дослідження вітчизняних науковців (О. Дзяда, М. Лендъел, О. Рудіка, В. Стрельцова, В. Чужикова) також присвячені переважно Європейській політиці згуртування або регіональній політиці ЄС, еволюції її цілей, інституційно-правовому та фінансовому забезпеченню, принципам і механізмам упровадження, залишаючи поза увагою концептуальні засади згуртування ЄС.

Нові виклики, з якими зіткнувся ЄС на зламі століть, змусили його інакше підійти до питань соціально-економічного розвитку та переглянути спільні політики ЄС, включно із Європейською політикою згуртування. Глобалізація, необхідність змагатися за ринки й вплив на міжнародній арені; розширення та приєднання до внутрішнього ринку ЄС десяти нових держав-членів, кожна з яких була менш економічно розвинутою порівняно зі старими членами; фінансово-економічна криза, уповільнення темпів розвитку ЄС; демографічна криза та старіння населення, інші чинники вимагали більш інтегрованого, комплексного підходу до використання всього наявного в ЄС потенціалу. Лісабонський договір додав до згуртування ЄС територіальний вимір та активізував дискусію щодо понять “територіальне згуртування” й “згуртування” взагалі. Відповідно, змінилася концепція, покладена в основу ЄПЗ, хоча сама концепція, як і в попередні роки, залишається нечітко артикульованою [4, с. 17].

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити та сформулювати концепцію економічного, соціального й територіального згуртування ЄС, актуальну для сучасного етапу його розвитку.

III. Результати

Згуртування (cohesion) є однією із засадничих цілей ЄС, що зазначено в ст. 3 Договору про ЄС; сам термін “згуртування” вперше згадується в преамбулі Римського договору в 1957 р.

Протягом 1960–1970-х рр. з різних причин ідея згуртування не була реалізована повною мірою в спільних європейських політиках. Регіональну політику як інструмент сприяння регіональному розвитку було започатковано у 1975 р. із заснуванням Європейського фонду регіонального розвитку. Проте Фонд переважно обслуговував національні потреби (тобто фінансував реалізацію національних проектів, запланованих урядами держав-членів) і не ставив далекоглядних та стратегічних завдань.

Активізація дискурсу щодо згуртування ЄС, перші спроби оформлення концепції згуртування мали місце в середині 1980-х рр. у рамках започаткування Європейської політики згуртування та підготовки Єдиного європейського акта. Пізніше статті, присвячені економічному й соціальному згуртуванню, увійшли до Маастрихтського, Амстердамського, Ніццького договорів майже без змін. На той момент згуртування тлумачилося як зменшення соціально-економічних диспропорцій (соціально-економічне вирівнювання) у розвитку регіонів і окремих держав-членів; як заходи задля їх збалансованого і гармонійного зростання та завдяки цьому посилення економіки європейської спільноти в цілому.

Так, у ст. 158 Розділу XVII “Економічне та соціальне згуртування” Договору про заснування Європейської спільноти зазначено:

“Щоб сприяти загальному гармонійному розвитку, Спільнота розробляє та провадить дії, що зміцнюють її економічну та соціальну згуртуваність. Зокрема, Спільнота прагне зменшити диспропорцію рівнів розвитку різних регіонів та відсталість регіонів чи островів, що перебувають у найменш сприятливих умовах, зокрема, села” [1, с. 119–120].

Заходи згуртування були спрямовані на подолання соціально-економічних розбіжностей між регіонами, але мали на меті сприяння розвитку Спільноти, пізніше – Союзу в цілому. Таким чином, в основі концепції згуртування ЄС знаходимо чотири виміри: економічний, соціальний, регіональний та спільнотний (пізніше – союзний).

Економічний вимір концепції походить від засадничих цілей ЄС (“сприяти добробуту своїх народів”) та зобов’язань, які ЄС бере на себе заради досягнення цілей (ефективне функціонування спільного ринку, без шкоди для держав-членів), тобто зумовлений принципом ефективності. Соціальний

вимір бере початок від засадничих цінностей Спільноти (рівність і недискримінація) та зумовлений принципом рівного ставлення, рівноправності. За рахунок економічного та соціального згуртування відбувається вирівнювання в розвитку регіонів у складі держав, що входять до ЄС (регіональний вимір), і відбувається стабільне економічне зростання та гармонійний суспільний розвиток ЄС у цілому (спільнотний, або пізніше союзний, вимір).

Виклики, з якими зіткнувся ЄС наприкінці ХХ ст., змусили його керівництво переглянути стратегію соціально-економічного розвитку в цілому та підходи, цілі, завдання окремих спільних політик ЄС. Відставання в розвитку від світових лідерів – США та Японії – підштовхнули ЄС до ухвалення у 2000 р. Лісабонської стратегії, що проголосувала три стратегічні цілі розвитку ЄС: підвищення конкурентоспроможності, економічне зростання й робочі місця та ставила перед собою стратегічну мету: перетворити ЄС на “найбільш динамічну та конкурентоспроможну економіку знань” до 2010 р. [7]. Три стратегічні цілі мали “підпорядкувати” собі всі інші цілі та політики ЄС, в тому числі Європейську політику згуртування.

Стрижнем Лісабонської стратегії були інформаційне суспільство та інформаційні технології, е-економіка (e-economy) й економіка знань, науково-дослідна діяльність та інновації, розвиток людського капіталу й поширення культури безперервного навчання (Lifelong Learning). Відповідно, стратегія проголосувала амбітні цілі щодо освіти й розвитку людських ресурсів, економічних реформ та охорони довкілля. Стратегічними завданнями ЄС було щорічне зростання на рівні 3%, інвестиції в науку й технології до 3% національних ВВП, досягнення зайнятості 70% для чоловіків і 60% для жінок; зростання зайнятості серед літніх людей на 50%.

Проте розширення ЄС на Схід, приєднання 10 держав Центральної та Східної Європи у 2004 р. та 2007 р. серйозно вплинуло на економіку ЄС та на рівень доходів населення: кожна з держав, що приєдналася, була біднішою за старих держав-членів. Після розширення різниця між середнім по ЄС ВВП та ВВП на душу населення в нових державах членах (ЄС-10) становила 60%; якщо до розширення 2004 р. різниця у ВВП на душу населення між найбагатшими та найбіднішими регіонами ЄС була в 5 разів; після розширення – більше ніж у 10 разів.

Така ситуація створювала нові виклики для згуртування: адже соціально-економічне вирівнювання між різними регіонами ЄС за таких умов ставало більш проблематичним; а також ставила під загрозу виконання Лісабонської стратегії та перетворення ЄС на найбільш конкурентоспроможну економіку в

світі. Відповіддю на виклики стали перегляд Лісабонської стратегії, внесення змін до ЄПЗ, запровадження інших політик і програм.

Лісабонську стратегію було переглянуто й оновлено в 2005 р. за результатами проміжного звіту про її виконання. Експертна група, що готувала цей звіт (так званий звіт Кока) [9], виявила, що ЄС не вдалося перетворитися на найбільш конкурентноспроможну економіку в світі: розрив у показниках продуктивності та ВВП на душу населення між ЄС та США не скоротився, а збільшився за ці роки, тоді як питання зайнятості та соціального згуртування вимагали все більше уваги. За результатами звіту Європейською комісією було підготовлено оновлену Лісабонську стратегію на 2005–2010 рр., основні цілі якої стисло сформульовані в гаслі: “зростання і робочі місця” та у трьох пріоритетних напрямках: 1) заходи для збільшення привабливості для інвесторів і працівників; 2) пропагування і поширення знань та інновацій; 3) створення кращих робочих місць. Таким чином, було посилено “соціальну” складову Лісабонської стратегії: заходи, що мали запроваджуватися державами-членами в рамках ЄПЗ, інших програм і політик ЄС, повинні сприяти зайнятості; робочі місця мали бути привабливими й безпечними; робота мала включати професійний розвиток, враховувати особливі потреби (наприклад, літніх людей або студентів).

За результатами перегляду Лісабонської стратегії Європейською комісією було запроваджено кілька додаткових ініціатив з метою вирішення соціальних проблем: у 2005 р. у дусі стратегічних “Лісабонських” завдань переглянуто та ухвалено Європейську стратегію зайнятості (European Employment Strategy) та Соціальну програму (Social Agenda); запроваджено масштабну рамкову програму “Навчання упродовж життя 2007–2013 рр. (Lifelong Learning Programme), політику рівних можливостей та політику соціального включення, молодіжну й культурну політику, політику багатокультурності.

Також у руслі Лісабонської стратегії було суттєво оновлено Європейську політику згуртування періоду 2007–2013 рр. Якщо в попередні періоди вона була переважно зорієнтована на регіони з відставанням у розвитку, які потребували реструктуризації або переорієнтації, то ЄПЗ 2007–2013 рр., крім цілі “Конвергенція” (тобто соціально-економічне вирівнювання), також включала цілі “Регіональна конкурентоспроможність і зайнятість” та “Європейська територіальна співпраця”, що передбачало участь у ЄПЗ усіх держав – членів ЄС, створювало стимули для підвищення конкурентоспроможності окремих регіонів, держав-членів та ЄС у цілому.

Як вищезгадані ініціативи ЄС, так і ЄПЗ 2007–2013 рр., були покликані сприяти зміцненню соціального згуртування. Соціальна згуртованість ЄС мала досягатися за рахунок солідарності та партнерства; через залучення до взаємодії, спільних ініціатив різних представників Європейської спільноти: активістів молодіжних рухів і громадських організацій, соціалізації мігрантів, інвалідів, безробітних, літніх людей, інших вразливих категорій громадян; через їхню співучасть та вплив на формування сучасних стратегій і творення спільного майбутнього ЄС; шляхом посилення зв'язків між окремими соціальними категоріями або групами громадян (територіальними громадами, літніми людьми, етнічними меншинами, молоддю, студентами, науковцями, митцями, підприємцями тощо). За таких обставин традиційне для ЄС тлумачення соціального згуртування, як сприяння зайнятості та зменшення безробіття, ставало неактуальним; офіційні та робочі документи Європейської комісії, науково-експертний дискурс стає все більш насиченим такою лексикою, як: “партнерство”, “діалог”, “форуми”, “залучення”, “включення”, “соціальна відповідальність”.

Крім Лісабонської стратегії, іншим важливим чинником зміни концепції економічного й соціального згуртування ЄС став Лісабонський договір, який у 2009 р. увів у концепцію згуртування ЄС новий – територіальний – вимір і поставив перед спільнотою оновлене завдання: економічне, соціальне та територіальне згуртування.

Територіальна співпраця вже стояла на порядку денному як одна з трьох цілей Європейської політики згуртування періоду 2007–2013 рр.; вона мала реалізуватися через сприяння транскордонному, міжрегіональному, міждержавному або міжнародному співробітництву, фінансову підтримку ЄС двосторонніх й багатосторонніх проектів міжрегіонального співробітництва, збір інформації та проведення досліджень, обмін досвідом, запровадження інноваційних підходів та програм місцевого й регіонального розвитку [5].

Проте концепції територіального згуртування ЄС не існувало, тому в 2008 р. Повідомленням “Зелена книга з територіального згуртування: Перетворення територіального розмаїття на перевагу” [8] Європейська Комісія запровадила процес консультацій з метою її розробки. Дискусія, що відбулася в ході процесу консультацій, стосувалася не тільки територіального згуртування, але торкалася згуртування ЄС взагалі.

Зелена книга тлумачить територіальне згуртування як гармонійний розвиток територій та регіонів ЄС і визначає три його важливі складові: сполучення (connection), координація (coordination) та співробітництво

(cooperation) [8, с. 3]. За результатами консультацій територіальне згуртування постає як максимально ефективне використання потенціалу кожної території чи місцевості, включно з географічним розташуванням, ландшафтним рельєфом, біологічним розмаїттям, геополітичним становищем, економічними можливостями тощо; як зменшення розбіжностей у розвитку різних територій та забезпечення для них рівних можливостей; як створення й розвиток мереж, налагодження зв'язків для територіального співробітництва.

Також було підтверджено, що економічне, соціальне та територіальне згуртування мають схожу природу: завданням економічного згуртування є інтеграція у внутрішній ринок ЄС усіх суб'єктів економічної діяльності (тобто великих компаній, малого та середнього бізнесу, підприємців тощо), тоді як завданням соціального згуртування є об'єднання різних народів, етнічних і соціальних груп, територіальних громад та об'єднання громадян у єдину спільноту навколо загальноєвропейських цінностей, принципів, цілей і стратегій; завданням територіального згуртування є об'єднання регіонів та територій у єдиний простір без обмежень і кордонів, який не обмежує економічне співробітництво, людські контакти, професійний, науково-академічний обмін тощо. Як соціальне та економічне згуртування спрямовані на забезпечення рівних можливостей для усіх громадян ЄС та ефективного використання усіх ресурсів і важелів для підвищення конкурентоспроможності, так і територіальне згуртування покликане забезпечити рівні умови для життя громадян як у центральних та високорозвинутих, так і периферійних та депресивних регіонах, зменшити їхнє відставання в розвитку, сприяти їхньому включенню у внутрішній ринок ЄС, ефективному використанню всіх наявних у регіоні ресурсів та включення всіх регіонів у складі ЄС до творення сукупного ВВП ЄС.

За результатом аналізу сформулюємо концепцію економічного, соціального та територіального згуртування ЄС, актуальну для сучасного етапу його розвитку. Економічне згуртування відбувається завдяки: а) посиленню економічних зв'язків між учасниками внутрішнього ринку ЄС; б) ефективному використанню ресурсів завдяки ефективному регулюванню; в) створенню сприятливого середовища для економічної діяльності, включно зі скасуванням бар'єрів для доступу на ринки, забезпеченням чесної конкуренції, підтримкою малого та середнього бізнесу, інноваційної діяльності, наданням інформаційних послуг для всіх учасників внутрішнього ринку; г) розширенню й поглибленню внутрішнього ринку та його включенню в глобальні ринки завдяки програмам

міжнародного співробітництва та вибору ефективних стратегій світової інтеграції.

Таким способом відбувається утвердження ЄС як лідера на глобальних ринках, зростає його конкурентоспроможність, посилюються зв'язки з партнерами з третіх країн, збільшується частка на світових ринках, зростають зайнятість, ВВП тощо.

Соціальне згуртування здійснюється завдяки зближенню учасників євроінтеграційних процесів – громадян, об'єднань громадян, територіальних громад, соціальних груп і спільнот, об'єднаних за професійними, релігійними, політичними, етнічними та іншими ознаками – під час їхньої взаємодії. Завдяки соціальному згуртуванню розвивається інфраструктура для соціальної взаємодії: громадянське суспільство, мережі, платформи, форуми, рухи; засновуються фонди, запроваджуються програми; посилюється спроможність до мобілізації та об'єднання для досягнення спільних цілей, утвердження спільних цінностей, захисту себе або інших представників спільноти.

Територіальне згуртування реалізується через виявлення та оцінювання територіального потенціалу, його ресурсів, сильних сторін і слабкостей регіону; пошук ніши та інтеграції регіону у внутрішній ринок ЄС або світові ринки; встановлення та зміцнення зв'язків для міжрегіонального, транскордонного, міжнародного співробітництва заради кращої реалізації територіального потенціалу; налагодження сполучення і зв'язку між населеними пунктами, регіонами, державами; включення територій і місцевостей у європейські транспортні, телекомунікаційні, енергетичні та інші мережі; скасування або мінімізація перешкод для руху, економічної діяльності, навчання; забезпечення високої якості державних громадських послуг та гарантованого доступу до суспільних благ, незалежно від території або регіону.

За принципом субсидіарності заходи згуртування спрямовані на регіональний рівень, але їх позитивний ефект позначається на функціонуванні ЄС у цілому. Внаслідок економічного згуртування (економічної інтеграції) утворюється нова економічна якість – внутрішній ринок; за результатами соціального згуртування постає мегаспільнота, що поділяє спільні цінності, визнає цілі та завдання ЄС, завдяки чому зростає суспільна злагода; внаслідок територіального згуртування створюється спільний простір з високими рівнем розвиненості інфраструктури, транспортного сполучення і зв'язку, високою якістю послуг. Отже, зростає привабливість Європейського Союзу для громадянина та інвестора, збільшується його конкурентоспроможність, утверджується його лідерство на міжнародній арені.

IV. Висновки

Публічний, фаховий та науковий дискурс навколо Лісабонської стратегії, Лісабонського договору, Європейської політики згуртування та територіального згуртування зробив вагомий внесок у розвиток концепції згуртування ЄС, суттєво розширив тлумачення згуртування взагалі. Територіальний вимір згуртування доповнив економічний та соціальний виміри; цілі й завдання Лісабонської стратегії суттєво посилили союзний вимір згуртування ЄС. Предметом *розгляду в подальших розвідках* стануть еволюція та розвиток концепції згуртування ЄС під впливом зовнішніх і внутрішніх тисків, у зв'язку із запровадженням стратегії "Європа 2020", поглибленням фінансово-економічної кризи тощо.

Список використаної літератури

1. Конституційні акти Європейського Союзу / [упор. Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки]. – К. : Юстиніан, 2005. – Ч. I. – 512 с.
2. Офіційний веб-сайт Лісабонської стратегії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index_en.htm.
3. Узагальнення результатів консультацій на Офіційному сайті Генерального Директорату Європейської Комісії з регіональної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/contrib_en.htm.
4. Barca F. An agenda for a reformed cohesion policy / F. Barca // Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy. – Brussels : European Commission, 2009. – 244 p.
5. Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2007. – 160 p.
6. Faludi A. Territorial Cohesion under the Looking Glass [Електронний ресурс] / A. Faludi. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf.
7. Farrugia N. Developing Indicators of Territorial Cohesion. Research Report 1/2008 [Електронний ресурс] / N. Farrugia, A. Gallina. – Режим доступу: <http://diggy.ruc.dk:8080/retrieve/18197>. – 55 p.
8. Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength. – Brussels, 6.10.2008. COM(2008) 616 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF>. – 13 p.
9. Kok W. Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf.

Стаття надійшла до редакції 20 березня 2012 р.

Оржель Е.Ю. Концепция экономической, социальной и территориальной сплоченности Европейского Союза пост-Лиссабонского периода

В статье исследуется концепция экономической, социальной и территориальной сплоченности, которая легла в основу Европейской политики сплоченности; в частности, детально проанализированы модификации, инициированные Лиссабонской стратегией и Лиссабонским договором.

Ключевые слова: *Европейская политика сплоченности, экономическая, социальная, территориальная сплоченность.*

Orzhel O. Post-Lisbon conceptual framework for economic, social and territorial cohesion of the European Union

The article explores the conceptual framework that underlines European cohesion policy, and focuses on changes that the conceptual framework has undergone due to the Lisbon Strategy and since the adoption of the Lisbon Treaty.

Key words: *European cohesion policy, economic, social, territorial cohesion.*