

Regional policy and employment in Poland after its accession to the European Union

Oleksandr A. Neprytskyi

Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University,
PhD. (History), Associate Professor (Ukraine)
e-mail: neprytskyi@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9536-2538>

Andriy O. Zadvornyi

Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University,
PHD Student (Ukraine)
e-mail: zadvornyi.an@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-2135-7179>

Abstract.

The purpose of the article is to study the impact of the European Union's regional policy (cohesion policy) on employment in Poland after the country's accession to the EU. The research methodology consisted of analysing state documents (development plans, implementation plans, strategies, etc.) that reflected the prospects for the implementation of European regional policy in Poland; studying statistical data and comparing the amount of resources allocated to the employment system and the achievements made; studying the results of sectoral and national studies on this topic. The scientific novelty is to determine the impact of the EU cohesion policy measures on the employment system of the Republic of Poland after the country's accession to the European Union, based on statistical data, documentary sources and the results of the assessment of the Ministry of Regional Development. Conclusions. The European Union's regional policy has played a significant role in shaping the quantitative and qualitative level of employment in Poland. After joining the EU, Poland received the largest support among the new member states under the cohesion policy aimed at reducing development differences between regions and promoting sustainable economic growth. However, it cannot be argued that regional policy funds aimed at business development have played a leading role in the development of the Polish regions' economies. In some places, it is almost impossible to distinguish between socio-economic growth that was the result of financing from European funds and growth that was naturally determined by the general market conditions. Based on the indicators taken into account, we can say that cohesion policy measures have had a visible positive effect on the overall employment system, the development of knowledge-intensive industries, the stimulation of the knowledge economy, and the training and development of personnel after Poland's accession to the EU and its involvement in the common European regional policy.

Keywords: Poland, EU common regional policy, cohesion policy, employment, EU enlargement.

Регіональна політика і зайнятість населення Польщі після вступу до Європейського Союзу

Олександр Неприцький

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського
кандидат історичних наук, доцент (Україна)
e-mail: neprytskyi@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9536-2538>

Андрій Задворний

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського
аспірант (Україна)
e-mail: zadvornyi.an@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-2135-7179>

Анотація.

Мета статті – дослідити вплив регіональної політики (політики згуртованості) Європейського Союзу на зайнятість населення в Польщі після вступу країни до ЄС.

Методологія дослідження полягала у проведенні аналізу державних документів (планів розвитку, планів впровадження, стратегій тощо), які відображали перспективи імплементації в Польщі європейської регіональної політики; дослідженні статистичних даних і співставленні кількості ресурсів, що були скеровані в систему зайнятості та отриманих досягнень; вивченні результатів проведених галузевих та з загальнонаціональних досліджень присвячених даній тематиці. **Наукова новизна** полягає у визначенні впливу заходів політики згуртованості ЄС на систему зайнятості населення Республіки Польщі після вступу країни до Європейського Союзу, ґрунтуючись на статистичних даних, документальній джерельній базі та результатах оцінки Міністерства регіонального розвитку. **Висновки.** Регіональна політика Європейського Союзу відіграла значну роль у формуванні кількісних показників та якісного рівня зайнятості в Польщі. Після вступу до ЄС Польща отримувала найбільшу серед нових країн-членів підтримку в рамках політики згуртованості, спрямовану на зменшення відмінностей у розвитку між регіонами та сприяння сталому економічному зростанню. Проте, не можна стверджувати, що кошти в рамках регіональної політики, спрямовані на розвиток бізнесу, відігравали провідну роль у розвитку господарства польських регіонів. Подекуди, взагалі, майже неможливо відділити, де соціально-економічне зростання було наслідком фінансування з європейських фондів, а де було органічно детерміновано загальною кон'юнктурою ринку. Із обліковуваних показників можемо стверджувати, що заходи політики згуртованості мали видимий позитивний ефект на загальну систему зайнятості, розвиток наукоємних галузей, стимулювання економіки знань, навчання та підвищення кваліфікації персоналу після вступу Польщі до ЄС і долучення до спільної європейської регіональної політики.

Ключові слова: Польща, спільна регіональна політика ЄС, політика згуртованості, зайнятість населення, розширення ЄС.

Постановка проблеми. Вступ Польщі до Європейського Союзу створив умови для повноцінного впровадження регіональної політики ЄС (політики згуртованості) – інструменту, що має на меті подолання нерівностей розвитку серед регіонів. Польща, як бенефіціар допомоги зі спільного бюджету Євросоюзу, була зобов'язана впровадити механізми, що гарантують ефективне, правильне та результативне використання європейських коштів, включаючи оцінку проведених заходів. Оцінювання ефективності регіональної політики відбувалося по різних напрямках, але завжди викликало ряд труднощів, оскільки важко безпосередньо корелювати показники добробуту населення з показниками соціально-економічного розвитку регіону та розмірами і сферами інвестицій коштів європейських фондів (Jęgorow, 2016). Одним із найбільш релевантних індикаторів ефективності політики згуртованості був і залишається показник рівня зайнятості населення, оскільки підвищення рівня зайнятості, фактично, означає підвищення рівня доходів громадян.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Питання ефективності впровадження регіональної політики ЄС у Польщі та її впливу на сферу зайнятості населення з точки зору економіки, фінансів, політології, публічного управління досліджували відомі вчені, зокрема (Dorożyński, 2012; Jęgorow, 2016; Murzyn, 2010). Також було проведено окремі галузеві, регіональні та загальнодержавні дослідження (Wróuw, 2010; Wróuw, 2020), на результати яких ми будемо опиратися у подальшому. Проте, традиційною проблемою залишається питання відбору факторів, які мали безпосередній чи опосередкований вплив на показники зайнятості населення.

Мета статті. Метою статті є дослідити вплив регіональної політики Європейського Союзу на зайнятість населення в Польщі після вступу країни до ЄС.

Виклад основного матеріалу. Польща була найбільшим отримувачем коштів у рамках реалізації спільної регіональної політики ЄС. В структурних фондах та Європейському фонді згуртування на 2004-2006 роки було закладено понад 12,8 млрд. євро, які країна могла використати до кінця 2008 року (Dorożyński, 2012, с.73). Це кошти, які були спрямовані на економічний розвиток польських регіонів, що тягнуло за собою зростання соціально-економічного рівня населення через покращення ситуації на ринку праці.

Загальна тенденція змін на ринку праці в Польщі після вступу до Європейського Союзу була однозначно позитивною: у 1999-2003 роках рівень зайнятості зменшився на 1,33 відсоткових пункти, тоді як у 2004-2008 роках він зріс на 1,86 відсоткових пункти. У Національному плані розвитку передбачалося, що рівень зайнятості досягне значення 54-55% у 2006 році (Narodowy Plan, 2003, с.170). Фактичне значення рівня зайнятості населення у віці 15-64 років становило у 2006 р. 54,5 (Wróuw polityki, 2010, с.5) – таким чином, цілі зазначені у Національному плані розвитку були досягнуті. Це відбулося головним чином завдяки підвищенню рівня зайнятості чоловіків, оскільки рівень зайнятості жінок значно відставав від значень, передбачених у стратегічних документах. Рівень зайнятості жінок загалом значно

нижчий за рівень зайнятості чоловіків у кожній з проаналізованих вікових груп, з найбільшою різницею серед найстарших працівників: З іншого боку, рівень освіти жінок позитивно змінювався: відсоток зайнятих жінок з вищою освітою становив 7% у 1999 році. На протипагу цьому, рівень освіти жінок змінювався позитивно: відсоток зайнятих жінок з вищою освітою становив 7% у 1999 році і майже подвоївся до 13% у 2008 році (Wpływ polityki, 2010, с.6).

Після вступу до ЄС сповільнилося падіння рівня трудової активності населення, низький рівень якого був однією з найсерйозніших загроз для ринку праці в Польщі. У Польщі в період з 2004 по 2008 рік зайнятість людей у віці 15-64 років зросла більш ніж на 2,2 млн. осіб, що становить приблизно 16% зростання порівняно з 2003 роком, коли кількість зайнятих людей цього віку становила 13,3 млн. осіб. У 2008 році вплив політики згуртування на зростання зайнятості становив від 46 000 до 124 000 осіб, або від 0,35 до 0,93% порівняно з кількістю зайнятих у 2003 році. Беручи до уваги зміну кількості зайнятих у роки після вступу до Європейського Союзу, автори дослідження про вплив регіональної політики на рівень зайнятості населення, припускають, що «політиці згуртування можна приписати 2,1-5,6% загального зростання зайнятості (особливо позитивний вплив був виявлений у випадку осіб віком 15-24 роки, осіб з початковою освітою – за міжнародною класифікацією ISCED 0-2 рівнів – та осіб, зайнятих як промислові робітники і майстри, а також оператори і складальники машин і устаткування)» (Wpływ polityki, 2010, с.6). Решта зростання зайнятості в роки після вступу до ЄС пояснюється іншими, переважно економічними, факторами, а не впливом політики згуртування.

Це свідчить про те, що хоча тенденції на ринку праці були позитивними, роль заходів політики згуртування не була єдиним чи головним чинником, а діяла лише в комплексі з факторами фінансово-економічного розвитку світової та національної економіки (Murzyn, 2010, с.142). Використовуючи макроекономічні моделі, було підраховано, що заходи політики згуртування підвищили рівень зайнятості на 0,2-0,4 відсоткових пункти у 2008 році. Рівень безробіття знизився максимум на 0,7 в.п. в результаті використання цих коштів. Політика згуртування мала відносно високий вплив на рівень безробіття серед жінок; у 2008 році він становив 0,6-0,9 в.п. (Wpływ polityki, 2010, с.6).

Структура зайнятості за трьома секторами економіки (видобуток сировини, виробництво, надання послуг) є одним з основних показників структури економіки, що відслідковується в рамках головної мети Національної стратегії розвитку (НСР) (Strategia Rozwoju, 2006). Однією з цілей НСР було зменшення частки зайнятих у сільському господарстві та збільшення частки зайнятих у сфері послуг – і такі зміни спостерігалися як у Польщі, так і в більшості воеводств країни. Частка зайнятих у сільському господарстві, промисловості та сфері послуг у 2008 році становила 14%, 32%, 54% відповідно, тоді як структура, передбачена НСР на 2006 рік, становила 17,5%, 30,5%, 52% (Wpływ polityki, 2010, с.6). Зміни, що відбулися у структурі зайнятості, в основному пов'язані зі зменшенням зайнятості у сільському господарстві та збільшенням у сфері послуг, і в цьому відношенні вони відповідають припущенням стратегічних документів.

В період після вступу Польщі до ЄС відбулося зближення показників зайнятості (за статтю, віком, інвалідністю) та структури зайнятості в 3 секторах економіки (виняток становила частка зайнятих у сільському господарстві). Враховуючи, що у відповідний період до вступу в ЄС такого процесу (загалом) не спостерігалось, і навіть у деяких випадках можна було виявити розбіжності, це дає підстави припустити, що політика згуртування позитивно впливає на зближення регіональних ринків праці. Для перевірки цієї тези було проаналізовано дані макромоделей, що використовуються для оцінки впливу політики згуртування і зроблено висновок, що реалізація політики згуртування прискорила (хоча і незначно) темпи зближення ринків праці воеводств за показниками загального рівня зайнятості та гендерної зайнятості та аналогічний висновок для частки зайнятих у промисловості та сфері послуг (Wpływ polityki, 2010, с.7).

Аналіз вторинних даних, проведений в рамках дослідження, не дає чіткої відповіді на питання, чи посилювався перехід до економіки знань після вступу Польщі до ЄС, хоча слід підкреслити, що професійна та галузева структура зайнятості змістилася в бік економіки знань. Аналіз змін людського капіталу показали, що вимірювання частки працівників з вищою освітою серед загальної кількості зайнятих, демонструвало зростання майже в усіх секторах з 1999 року. У випадку з основними секторами економіки можна зробити висновок, що після вступу до ЄС темпи зниження частки зайнятості в сільському господарстві посилювалися, що є однією з ознак процесу переходу до економіки знань. Аналіз секторів послуг, що належать до наукоємних послуг, показує, що після вступу до ЄС відбулося або кількісне (інтенсифікація зростання зайнятості), або якісне покращення (збільшення людського капіталу) в секторах наукоємних послуг. Беручи до уваги зріз великих і потужних професійних груп, половина великих професійних груп (що належать до трьох великих професійних груп, визнаних носіями економіки знань – спеціалісти, техніки та молодші спеціалісти, а також оператори та монтажники машин і

.....
устаткування) продемонстрували інтенсифікацію переходу до економіки знань після вступу до ЄС.

Значний прямий вплив заходів, що фінансувалися з бюджету ЄС, на зайнятість можна спостерігати на підприємствах, які отримали підтримку в рамках Пріоритету II Секторальної операційної програми «Підвищення конкурентоспроможності підприємств» (Sektorowy Program, 2004). На підприємствах, що отримували субсидії, кількість робочих місць зросла в середньому на 7,57 у період 2004-2008 рр., тоді як на підприємствах контрольної вибірки, що не отримували підтримки, лише на 0,45 робочих місць. Додатковий ефект підтримки з точки зору створених робочих місць був оцінений на рівні 78%, а ефект «мертвого вантажу» - на рівні 22%. Це означає приблизно 30 000 чистих робочих місць, створених між 2004 та 2008 роками (Wpływ polityki, 2010, с.7-8), і майже все збільшення кількості робочих місць у цій групі підприємств можна віднести на рахунок дотації.

Аналіз даних опитування дав змогу зробити чіткі висновки про вплив фондів ЄС на розвиток економіки знань. На підприємствах, які отримували кошти, 46% створених робочих місць були призначені для фахівців, технічних службовців та операторів і складальників машин, тобто професійних категорій, які вважаються «носіями економіки знань». На підприємствах, які не отримували підтримки у створенні робочих місць, частка всіх цих категорій була нижчою – загалом 34% (Wpływ polityki, 2010, с.8).

Понад три чверті робочих місць, створених на підприємствах завдяки субсидіям ЄС, можна класифікувати як постійні, оскільки вони зберігалися щонайменше протягом двох років після закінчення дії субсидії. У середньому компанії, що отримали підтримку в рамках Пріоритету II Секторальної операційної програми «Підвищення конкурентоспроможності підприємств», створили 5,45 постійних робочих місць. Найбільше постійних робочих місць було створено на середніх підприємствах, заснованих у 1990-х роках (Wpływ polityki, 2010, с.8).

Існують ознаки того, що підтримка, надана в рамках Секторальної операційної програми «Підвищення конкурентоспроможності підприємств», сприяла підвищенню якості робочих місць на охоплених підприємствах (робочі місця для людей з вищою освітою, в сфері економіки знань, на управлінських посадах). Крім того, ці підприємства були більш схильні працевлаштовувати довготривалих безробітних та людей з інвалідністю.

На основі тематичних досліджень підприємств, які отримали підтримку в рамках Секторальної операційної програми «Підвищення конкурентоспроможності підприємств», можна зробити висновок, що компанії, які використовували цю підтримку для впровадження сучасних технологій та організаційних рішень, краще впоралися з економічним спадом 2008-2009 років, що виразилося, зокрема, у здатності зберегти робочі місця і навіть збільшити зайнятість, коли ситуація на ринку покращилася.

Порівнюючи мікро-, малі та середні підприємства, які отримували субсидії в рамках Секторальної операційної програми «Підвищення конкурентоспроможності підприємств», можна помітити, що, хоча найбільше зростання кількості робочих місць, пов'язане з впливом підтримки, було зафіксовано на середніх підприємствах (в середньому на 19,03 робочих місць), найбільший відносний вплив на рівень зайнятості субсидії мали в групі мікропідприємств, де вони запобігли скороченню кількості робочих місць. (Wpływ polityki, 2010, с.8).

Якщо вважати, що покращення умов праці – це ситуація, коли працівника перевели на вищу посаду, підвищили заробітну плату, надали нові пільги, не пов'язані з оплатою праці, або покращили умови праці в цілому, то виходить, що приблизно для трьох чвертей опитаних працівників, які брали участь у навчанні, що фінансувалося за рахунок коштів європейських фондів, об'єктивні умови праці змінилися в кращий бік (Murzyn, 2010, с.63-64). Проте лише кожен п'ятий респондент зазначив, що саме участь у проекті сприяла покращенню об'єктивних умов праці на його робочому місці (Wpływ polityki, 2010, с.8).

В рамках дослідження було виміряно чистий ефект від навчання за рахунок коштів Європейського структурного фонду для безробітних, які перебувають на обліку в повітових центрах зайнятості. Контрольна вибірка дозволила зробити висновок, якою була б подальша доля слухачів, якби вони не брали участь у навчанні. Це дозволило виокремити вплив навчання на ситуацію з працевлаштуванням безробітних. Вимірюваним ефектом був показник працевлаштування безробітних на оплачувану роботу протягом 18 місяців після участі в проекті. Спостерігалася чітка тенденція до зростання: чистий ефект зріс з негативного результату, характерного для навчання завершеного в 2004 або 2005 роках, до позитивного, притаманного навчанню завершеному в 2007 році або пізніше. Середній чистий ефект від тренінгів, профінансованих Європейського структурного фонду, за весь програмний період 2004-2006 рр. був близьким до нуля (-1 в.п.). Особливо високий позитивний чистий ефект спостерігався у Поморському воєводстві, де вже через 3 місяці після закінчення навчання ефект був позитивним, а наприкінці аналізованого періоду він коливався в межах 10 відсоткових пунктів. Невеликий позитивний чистий ефект від 3-го до 4-го місяця спостерігався також у

Дольношльонському та Західнопоморському воєводствах (Wpływ polityki, 2010, с.9). Тенденція до зростання чистого ефекту може свідчити про поступове підвищення якості навчання та кращу відповідність навчальних програми потребам кінцевих реципієнтів. Результати свідчать про те, що негативний чистий ефект у початковий період і міжрегіональні відмінності в чистому ефекті навчання можна пояснити посиланням на явище масової міграції в 2004-2007 роках.

Висновки. Регіональна політика Європейського Союзу відіграла значну роль у формуванні кількісних показників та якісного рівня зайнятості в Польщі. Після вступу до ЄС Польща отримувала найбільшу серед нових країн-членів підтримку в рамках політики згуртованості, спрямовану на зменшення відмінностей у розвитку між регіонами та сприяння сталому економічному зростанню. Проте, не можна стверджувати, що кошти в рамках регіональної політики, спрямовані на розвиток бізнесу, відігравали провідну роль у розвитку господарства польських регіонів. Подекуди, взагалі, майже неможливо відділити, де соціально-економічне зростання було наслідком фінансування з європейських фондів, а де було органічно детерміновано загальною кон'юнктурою ринку. Із обліковуваних показників можемо стверджувати, що заходи політики згуртованості мали видимий позитивний ефект на загальну систему зайнятості, розвиток наукоємних галузей, стимулювання економіки знань, навчання та підвищення кваліфікації персоналу після вступу Польщі до ЄС і долучення до спільної європейської регіональної політики.

Фінансування. Автори не отримали фінансової підтримки для дослідження, авторства та / або публікації цієї статті.

Джерела та література:

- Dorożyński, T.** (2012) Efektywność polityki spójności UE i jej wpływ na rozwój regionów. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze - integracja regionalna w Europie i na świecie*. №123. 69—78.
- Jegorow, D.** (2016) Ewaluacja polityki spójności – ilość versus jakość. *Studia i Prace WNEiZ*. №12. 255-264. <https://doi.org/10.18276/sip.2016.46/2-22>
- Murzyn, D.** (2010) Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2010. 283.
- Narodowy Plan** Rozwoju 2004-2006 (2003) 14 stycznia. Warszawa 196. Режим доступу: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91624/NPR_2004_2006.pdf
- Sektorowy Program** Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw Działania 2.1, 2.3, 1.2.1, 1.2.2 Efekty wsparcia przedsiębiorstw i otoczenia biznesu (2004) Warszawa. 44. Режим доступу: <https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/2424.pdf>
- Strategia Rozwoju** Kraju 2007-2015 (2006) 29 listopada. Warszawa. 144. Режим доступу: https://www.zawiercie.eu/dokumenty/strategia_rozwoju_kraju_2007_2015.pdf
- Wpływ polityki** spójności na poziom i jakość zatrudnienia w Polsce (2010) Warszawa. 103.
- Wpływ polityki** spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004-2019. (2020) Warszawa. 51.

References:

- Dorożyński, T.** (2012) Efektywność polityki spójności UE i jej wpływ na rozwój regionów. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze - integracja regionalna w Europie i na świecie*. №123. 69—78. [In Polish]
- Jegorow, D.** (2016) Ewaluacja polityki spójności – ilość versus jakość. *Studia i Prace WNEiZ*. №12. 255-264. <https://doi.org/10.18276/sip.2016.46/2-22> [In Polish]
- Murzyn, D.** (2010) Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2010. 283. [In Polish]
- Narodowy Plan** Rozwoju 2004-2006 (2003) 14 stycznia. Warszawa 196. Режим доступу: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91624/NPR_2004_2006.pdf [In Polish]
- Sektorowy Program** Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw Działania 2.1, 2.3, 1.2.1, 1.2.2 Efekty wsparcia przedsiębiorstw i otoczenia biznesu (2004) Warszawa. 44. Режим доступу: <https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/2424.pdf> [In Polish]
- Strategia Rozwoju** Kraju 2007-2015 (2006) 29 listopada. Warszawa. 144. Режим доступу: https://www.zawiercie.eu/dokumenty/strategia_rozwoju_kraju_2007_2015.pdf [In Polish]
- Wpływ polityki** spójności na poziom i jakość zatrudnienia w Polsce (2010) Warszawa. 103. [In Polish]
- Wpływ polityki** spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004-2019. (2020) Warszawa. 51. [In Polish]