

УДК 323(438)(045)

Вплив євроінтеграції на регіональний розвиток Польщі

О.В. САВКА

Маріупольський державний університет, м. Маріуполь, Україна, E-mail: alex_sava@ukr.net

Авторське резюме

У статті проаналізовано основні засади інтеграції Республіки Польща у регіональну систему Європейського Союзу. Визначено основні засади імplementованих програм та визначено основні виміри фінансової допомоги з боку ЄС. Відображено вплив, як негативний так і позитивний регіональної політики Польської Республіки в умовах євроінтеграції. Проблемами польської регіональної політики є здебільшого формальний характер програмних документів воєводств з регіональної політики і здебільшого використовуються для отримання коштів з ЄС. Все це може вплинути на розвиток моделі центр – периферія. Опора на зовнішні ресурси характерна не тільки для бюджетної складової фінансування регіональної політики в Польщі. Створювана інфраструктура та інші стимули для бізнесу орієнтовані багато в чому на іноземні компанії, але їх інвестиції спрямовуються в найбільш розвинені міста. Для підйому відсталих районів потрібні зовсім інші методи регіональної політики, націлені на розкриття внутрішнього потенціалу розвитку проблемних територій.

Ключові слова: регіональна політика, Польща, Європейський Союз, співробітництво, фінансова допомога.

The impact of european integration on regional development in Poland

O.V. SAVKA

Mariupol state university, Mariupol, Ukraine, E-mail: alex_sava@ukr.net

Abstract

The basic principles of the integration process of Poland into the European Union regional system were analyzed in this article. The author defines basic principles of the programs have been implemented and the main dimensions of financial assistance from the EU. The negative and positive impact of the regional policy to the development of the Polish Republic in the frameworks of European integration was described. The most serious problems of the Polish regional policy are connected with the formal character of provinces' regional policy documents which are mostly used to obtain funds from the EU. This can have an impact on the development of the model "center – periphery". In Poland it's not unique for budgetary financing component of regional policy to depend on foreign resources. The infrastructure was created and other incentives for businesses are mostly focused on the foreign companies but their investments are directed into the budget of the most developed cities. To lift the backward areas it's necessary to find out new methods to carry out regional policy aimed at the development of hidden potential of the problem areas.

Keywords: regional policy, Poland, the European Union, cooperation, financial assistance.

Постановка проблеми. Сьогодні сталий розвиток держави неможливий без зваженої регіональної політики, яка спрямована на стабільний розвиток усіх сфер життєдіяльності. Передусім регіональна фрагментація держави – політична та адміністративна у багатьох випадках відображає дійсність соціально-економічних та політичних процесів у суспільстві, оскільки саме сьогодні спостерігаються тенденції розвитку центру та занепаду периферії, що обумовлюється незбалансованим локальним або регіональним розвитком держави.

Розвиток регіональних процесів у Республіці Польща є досить актуальним для українського суспільства, оскільки Польща пройшла довгий шлях європейської інтеграції та зробила досить якісні зміни у польському суспільстві, а насамперед у внутрішньополітичному житті країни. Модель імplementації та подальший вплив нової регіональної політики Польщі є наочним зразком для України, яка поступово просувається євроінтеграційним шляхом.

Аналіз досліджень і публікацій. Представлена проблема не знайшла глибокого відображення в сучасній історіографії. Серед дослідників, що розробляють проблему регіональних змін у Польщі внаслідок європейської інтеграції, необхідно виокремити роботи С.В. Бочарова, М.І. Марчука, Л.В. Вітренко. У роботах цих авторів розкриваються особливості регіональних трансформацій в історичному та юридичному контексті.

Метою дослідження є аналіз впливу процесу євроінтеграції Республіки Польща на її регіональний розвиток.

Виклад основного матеріалу. У сучасній Польщі основна ставка в сфері вирівнювання міжрегіональних контрастів, стимулювання розвитку окремих територій робиться на ЄС, причому не тільки на його фінансові ресурси, а й увесь позитивний досвід західноєвропейських країн-членів Євросоюзу в застосуванні різних інструментів регіональної політики в ринкових умовах. Польща бере участь у різних

© О.В. Савка, 2014

програмах ЄС регіональної спрямованості ще з початку 90-х років. Зокрема, ЄС виділяв кошти на інфраструктурний розвиток аграрних районів Польщі, підтримку сільського господарства, реструктуризацію економіки і боротьбу з безробіттям на півночі країни, ряді екологічних проектів [1]. Окремим інструментом стали єврорегіони. Вони були створені прикордонними польськими районами в партнерстві з регіонами всіх сусідніх країн, у тому числі з тими, які не входять в ЄС, але основна частина фінансування і, відповідно, результати були отримані у транскордонних проектах з ФРН. При цьому слід зазначити, що децентралізація влади в Польщі помітно полегшила розвиток транскордонних контактів. Розроблена на період 2000-2006 рр. Національна стратегія регіонального розвитку багато в чому була вже орієнтована на практику регіональної політики ЄС. Основними цілями стратегії були названі розширення і модернізація інфраструктури для підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів: реструктуризація та диверсифікація сільських районів шляхом розвитку невеликих міст, малого бізнесу, туризму, розвиток людського потенціалу за допомогою формування регіональних освітніх систем і підвищення мобільності трудових ресурсів. Розвиток транскордонного співробітництва територій за рахунок підтримки депресивних регіонів (у прийнятій на 2007-2015 рр. новій стратегії пріоритети фактично не змінилися, але на першому місці висунуто створення конкурентоспроможної та інноваційної економіки). Навесні 2000 року був прийнятий Закон про принципи підтримки регіонального розвитку, в якому визначено, що підтримка регіонів здійснюється на основі Національної стратегії та ініціатив воєводського самоврядування. Головним інструментом польської регіональної політики стали програми розвитку воєводств, на основі яких укладаються з центром спеціальні контракти. Вперше кошти розподілялися на 2000-2002 рр., причому додаткові ресурси отримали воєводства, які мають ВВП на душу населення нижче 80 % від середньопольського показника, а також воєводства з безробіттям, де за останні 3 роки перевищувало середній по Польщі рівень в 1,5 раза [2]. Однак політика побудована на принципі співфінансування центру і регіонів, типова для західноєвропейських країн, у випадку Польщі призвела до обмежених можливостей відсталих воєводств. У результаті до числа лідерів за обсягом інвестиційних витрат на душу населення потрапили такі відносно благополучні воєводства, як Мазовецьке і Поморське.

Крім того, багато регіональних програм все більше орієнтовані на участь ЄС, так що національна складова польської регіональної політики майже зникла. Особливо це показало прийняття Національного плану розвитку

на 2004-2006 рр.. У ньому була проголошена мета розвитку конкурентоспроможної польської економіки, що базується на знаннях та підприємницькій ініціативі, однак 3/5 коштів було спрямовано на будівництво доріг та іншої інженерної інфраструктури, а також охорону навколишнього середовища. При цьому вибір пріоритетів в основному визначався виконанням Інтегрованої операційної програми регіонального розвитку, яка почала діяти в Польщі після її вступу до Євросоюзу [3].

З приєднанням до ЄС вся територія Польщі була включена в чергову семирічну наднаціональну програму регіонального розвитку та віднесена до «Цілі-1».

За 2004-2006 рр. Польщі було виділено 8,3 млрд. євро на реалізацію декількох міжрегіональних програм у рамках «Цілі-1» (55,6 % всіх коштів, призначених для «нових» країн 8 членів з ЦСЄ). Через різноманітні фонди Євросоюзу Польща отримала додатково 4,2 млрд. євро. Ще 134 млн. євро було направлено на спеціальну ініціативу «Іквел» зі створення рівності на ринках праці. У рамках ініціативи ЄС з підтримки прикордонного та транскордонного співробітництва «Інтеррег» було асигновано 221 млн. євро, які були спрямовані на реалізацію 10 програм: Саксонія / Нижньосілезьке воєводство, Бранденбург / Любуське воєводство, Мекленбург - Передня Померанія і Бранденбург / Західнопоморське воєводство, прикордонне співробітництво Польщі з Чехією. Польщі зі Словаччиною, багатонаціональний єврорегіон «Балтика» (він включає території декількох країн, у тому числі Калінінградську область Росії) і ряд більш широких по просторовому охопленню програм у Північній і Східній Європі. У результаті Польща отримала за цей період 12,8 млрд. євро, або 52,8 % всіх коштів, що надійшли новим членам з Центрально-Східної Європи [4].

Протягом 2007-2013 рр. ЄС виділив Польщі приблизно 67,3 млрд. євро на проведення регіональної політики. Всі регіони країни віднесені до мети «конвергенція» (колишня «ціль 1») і на програми в її рамках планується виділити 66,6 млрд. євро. Ще 731 млн. євро піде на програми в рамках мети «європейське територіальне співробітництво», яка замінила спеціальні ініціативи з прикордонного і транскордонного співробітництва. Внесок Польщі, включаючи приватні джерела фінансування, повинен скласти 18,3 млрд. євро. Інвестування цих коштів, що перевищують в сумі 85 млрд. євро, як очікується в Польщі, дозволить досягти декількох стратегічних цілей: збільшити ВВП на душу населення в країні до 65%, створити 3,5 млн. робочих місць (довівши рівень зайнятості з 52,8 % до 60 %), підвищити продуктивність праці з 59% до 75 % від середнього по ЄС, підняти частку витрат на НДДКР у

ВВП з 0,57 % до 1,5 %, потроїти протяжність модернізованих автомобільних доріг (з 554 км до 1754 км) і залізниць (з 538 км до 1786 км), підняти частку відновлюваних джерел у виробництві електроенергії з 2,9 % до 8,5 %.

Основним донором регіональної політики Польщі в період 2007-2013 рр. виступає Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), який виділить 33,4 млрд. євро. Він бере участь у фінансуванні всіх операційних програм, крім програми людського капіталу, на яку 9,7 млрд. євро надає Європейський соціальний фонд. Крім того, в програмі інфраструктури та екології основний тягар узяв на себе Фонд згуртування ЄС 22,2 млрд., тоді як на ЄФРР припадає лише 5,7 млрд. євро. Витрати ЄФРР в основному призначені на вдосконалення транспорту (40,9 %), розвитку системи НДДКР і стимулювання інновацій у сфері бізнесу (18,8 %), захисту навколишнього середовища (15,8 %) і побудови інформаційного суспільства (6,7 %). У той же час ЄС зосередився на розвитку людського капіталу в Польщі (36,8 % витрат) і розширенні можливостей для зайнятості економічно активного населення (25,8 %) [5].

Внесок бюджетної системи Польщі у фінансування становить 1/5 частину, причому майже для всіх регіональних програм лише 15,0-15,6 %. Тільки в Поморській програмі питома вага національного фінансування досягає 27,9 %, Великопольському 22,4 %, Нижньосілезькому 22,3 %, а в Лодзинському 21,5 %. Навіть великі і благополучні воєводства Польщі Мазовецьке і Сілезьке обмежилися мінімально допустимим 15%-ним рівнем співфінансування. У результаті цілком закономірно, що в регіональних програмах цих двох воєводств фінансування в розрахунку на душу населення в 2007-2013 рр. виявиться мінімальним відповідно 417 та 431 євро на людину. Разом з тим в числі аутсайдерів знаходяться і аж ніяк не найуспішніші Малопольське і Опольське воєводства (464 і 480 євро відповідно). Зате в лідерах опинилися програми 5 найбільш відстаючих за розміром ВВП на душу населення воєводств – Вармінсько-Мазурського (860 євро), Свентокшиського (666 євро), Підкарпатського (640 євро), Подпяського та Люблінського (приблизно по 625 євро).

Разом з тим потрібно враховувати, що на регіональні програми припадає лише чверть фінансування, притому що в рамках найбільшої операційної програми інфраструктури та екології планується, зокрема, побудувати 636 км автодоріг, модернізувати 1566 км залізниць і розширити 8 аеропортів. У результаті буде отримано відчутне зниження транспортних витрат підприємств (які в підсумку і забезпечують економічне благополуччя регіонів), але виграють від цього в основному найбільш розвинені воєводства [6]. Правда, у зазначе-

ній операційній програмі передбачено значне фінансування розширення газових мереж, будівництво та модернізація каналізаційних споруд та інших об'єктів інфраструктури переважно в невеликих містах Польщі. По-різному впливає на перспективи створення умов для сталого розвитку конкурентоспроможної регіональної економіки та розподіл коштів всередині операційних програм по окремих сферах. Наприклад, мінімальна частка витрат на стимулювання підприємницької та інноваційної активності, розвиток інформаційного суспільства спостерігається в не дуже розвинених Любушському, Малопольському і Вармінсько-Мазурському воєводствах. У той же час багато відсталих воєводств роблять акцент на розвитку соціальної інфраструктури. Хоча цей дієвий метод вже зараз підвищує недостатній рівень життя населення, проте він не сприяє зміні відсталої структури господарства, що підтримує основу для успішного розвитку регіонів у довгостроковій перспективі. Разом з тим є приклад і Малопольської програми, в якій на зміцнення позицій Краківської агломерації як конкурентоспроможного центру європейської економіки виділяється більше коштів, ніж, наприклад, на згладжування контрастів всередині воєводства (при цьому структура програми явно складена не за шаблоном, а під потреби регіону) [7]. Однак саме в Малопольському воєводстві поряд з досить благополучним Краківом знаходиться регіон NUTS 3-го рівня з найнижчим ВВП на душу населення в Польщі Новосондецький регіон, поступається за цим показником навіть найменш благополучним Бяльському і Хелмскоамойському регіонам Люблінського воєводства. У цілому проведена в Польщі регіональна економічна політика далека від ідеалів ефективності. Про це, зокрема, свідчить динаміка ВВП на душу населення по воєводствах. На наш погляд, дані за 1995 р. можуть свідчити про реальні результати політики соціалістичного періоду, заснованої на концепції помірної поліцентричної організації простору. А вже після шокової терапії початку 90-х років у відсутності будь-яких дій зі згладжування міжрегіональних контрастів з боку перших демократичних урядів, могли зберегтися лише придатні для ринкових умов досягнення 60-80-х років.

На одному полюсі знаходилися два провідні райони країни – Мазовія і Сілезія. У межах сучасних воєводств ВВП на душу населення становив 128% і 119 % від середньопольського. Проте їх відрив від відсталої Східної Польщі не був величезним: у сучасних межах Вармінсько-Мазурського, Свентокшиського, Люблінського, Підляського та Підкарпатського воєводств показник становив 76-80% від середньопольського. Статистичні відомості за 2001 р. можуть, на нашу думку, розглядатися як перший ре-

зультат реалізації сучасної національної регіональної політики в Польщі, причому в умовах, коли вона була ще не повністю «поглинена» політикою ЄС. В цілому по ВВП на душу населення Польща трохи наблизилася до середнього по Євросоюзу рівню, хоча наздоганяючий розвиток перших років реформ в основному себе вичерпав. Більш того, з усіх регіонів вперед вдалося вирватися лише столичному Мазовецькому воєводству, непогані результати показало також Великопольське воєводство, тоді як слабо враховуються польською владою, загострюються проблеми депресивності старо-промислових районів, які призвели до збільшення відставання Опольського воєводства від середніх по ЄС показників і втрати сусіднім Сілезьким воєводством статусу локомотива польської економіки. Мало змінилося і положення Любушського, Люблінського, а також деяких інших воєводств. Дані за 2006 р. демонструють, що вступ Польщі до ЄС і підключення до політики згуртування дозволяє скорочувати відставання країни за ВВП на душу населення від середніх по ЄС показників, але при цьому контрасти між воєводствами лише наростають. Розрив з Мазовією став більш ніж дворазовим вже у 5 регіонах. Контрасти всередині воєводств ще більші: навіть у Мазовії Остролецько - Седлецький регіон NUTS 3-го рівня відстає від міста Варшави більш ніж у 4 рази.

Висновки. Головна проблема польської регіональної політики полягає навіть не в тому, що відстають воєводства та повільно підтягують свій рівень розвитку. Польські політики були так поглинені вступом до ЄС, що про розробку ефективної системи регулювання на період після 2004 року мало хто думав. Наприклад, програмні документи воєводств з регіональної політики мають здебільшого формальний характер і використовуються для отримання коштів ЄС перелік цілей є скоріше списком благих побажань, ніж відібраними реально до-

сяжними пріоритетами. На низькому рівні знаходяться лобістські здібності Польщі. В ЄС боротьба йде в основному за обсяг фінансових коштів, тоді як спроб адаптувати систему регіональної політики до потреб постсоціалістичних країн не спостерігається. Більш того, скорочення числа цілей регіональної політики ЄС з виділенням принципово різного набору завдань та інструментів у рамках мети «регіональна конкурентоспроможність і зайнятість» для більш успішних регіонів та цілі «конвергенція» для відсталих (куди віднесена вся Польща) у довгостроковій перспективі може призвести до консервації моделі центр - периферія.

Опора на зовнішні ресурси характерна не тільки для бюджетної складової фінансування регіональної політики в Польщі. Створювана інфраструктура, інші стимули для бізнесу орієнтовані багато в чому на іноземні компанії, але їх інвестиції спрямовуються в найбільш розвинені міста. Для підйому відсталих районів потрібні зовсім інші методи регіональної політики, націлені на розкриття внутрішнього потенціалу розвитку проблемних територій, включаючи ті, що стали популярними в останні роки інструменти кластерної політики.

Крім того, в Польщі внаслідок слабкого узгодження різних напрямків державної політики, приділяється мало уваги регіональним наслідкам так званих нерегіональних рішень влади. Відсутність традицій демократії, збереження корупції, недовіра населення до центральної влади, що випливає з цього небажання «співпрацювати» в політиці, призводять до збереження унітарної держави у Польщі, навіть незважаючи на формальну децентралізацію адміністративно-територіальної системи. Ці фактори також гальмують успішний розвиток регіональної економічної політики, яка в порівнянні з 90-ми роками отримала значний розвиток у Польщі, але все ще характеризується низькою ефективністю.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Вардомский Л. Региональные аспекты рыночной трансформации в России и странах Центральной Европы / Л. Вардомский // Казанский федералист. 2002. №4. С.14.
2. Zloch St. Polens neue Regionen auf dem Weg in die Europäischen Union. Die Beitrittsvorbereitungen auf dem Gebiet der Regional- und Strukturpolitik / St. Zloch // Osteuropa, 2000. Heft 4. P. 367-381.
3. Grosse T.Grz. An Evaluation of the Regional Policy System in Poland: Challenges and Threats Emerging from Participation in the EU's Cohesion Policy / T.Grz. Grosse // European Urban and Regional Studies, 2006. №2. P. 153-155.
4. Bachtler J., McMaster I. EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States / J. Bachtler, I. McMaster // Environment and Planning, 2008. №2. P. 405.
5. Cohesion Policy 2007-13. Poland. [electronic source] – URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/pl_en.pdf Title from the screen.
6. Operational Program “Infrastructure and Environment”. [electronic source] – URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=PL&gv_reg=ALL&gv_PGM=1212&LAN=7&gv_per=2&gv_defL=7 Title from the screen.
7. Operational Program “Lesser Poland”. [electronic source] – URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-121_en.htm Title from the screen.

Стаття надійшла до редакції 03.04.2014

REFERENCES:

1. *Vardomskyy L. Regionalni aspekty rynkovoï transformatsii v Rosii i krainakh Tsentralnoi Yevropy (Regional aspects of market transformation in Russia and Central Europe). Kazanskyj federalyst. 2002. №4. P.14.*
2. Zloch St. Polens neue Regionen auf dem Weg in die Europäischen Union. Die Beitrittsvorbereitungen auf dem Gebiet der Regional - und Strukturpolitik. Osteuropa, 2000. Heft 4. pp. 367-381.
3. Grosse T.Grz. An Evaluation of the Regional Policy System in Poland: Challenges and Threats Emerging from Participation in the EU's Cohesion Policy. European Urban and Regional Studies, 2006. №2. pp. 153-155.
4. Bachtler J., McMaster I. EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States. Environment and Planning, 2008. №2. P. 405.
5. Cohesion Policy 2007-13. Poland. Regime to access: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/pl_en.pdf
6. Operational Program "Infrastructure and Environment". Regime to access: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=PL&gv_reg=ALL&gv_PGM=1212&LAN=7&gv_per=2&gv_defL=7
7. Operational Program "Lesser Poland". Regime to access: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-121_en.htm

Савка Олександр Вадимович – здобувач
Мариупольський державний університет
Адреса: 87500, м. Мариуполь, пр. Будівельників, 129а
E-mail: alex_sava@ukr.net

Savka Oleksander Vadimovich – applicant
Mariupol State University
Address: 129a, Budivelnikiv Avenue, Mariupol, 87500
E-mail: alex_sava@ukr.net