

УДК 323.172(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 автор аналізує основні проблеми політичного розвитку регіональної політики Польщі. Основні проблеми регіональної політики країни обумовлені інтеграційним процесом до ЄС. Незважаючи на те, що Польща досягла досить великих успіхів на перших етапах, ще на інтеграційному шляху, то саме зараз необхідна переорієнтація принципів та інструментів політики на адаптацію до правил ЄС. Таким чином, питання регіональної політики та її розвитку повністю лежать у політичній площині, які слід вирішувати попри все й економічними заходами. Європеїзація регіональної політики Польщі стала переходом у якості фундаментальних змін від централізованої системи до системи будівництва громадянського суспільства. Внаслідок євроінтеграційних процесів Польща отримала масу проблем як для економічної сфери так і для політичної, з одного боку, проте з іншого – ці процеси пов'язані з прийняттям нормативно-правових документів, зміною інститутів та реструктуризацією економіки. Децентралізація у цьому випадку постає реконструкцією регіональної ідентичності, що може привести до більшого проявлення регіональних контрастів. Сьогодні *de jure* регіон постає незалежним та самоврядним органом, проте *de facto* нездатен матеріально приймати стратегічні рішення і саме тому має обмежений потенціал у рамках міжнародного співробітництва.

Ключові слова: Польща, регіональна політика, Європейський Союз, внутрішня політика.

The political issues of regional development of Poland

O.V. SAVKA

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

Abstract

In article the author analyzes the main problems of political development of regional policy in Poland. The main problems are caused by regional policy in the EU integration process. Despite the fact that Poland has achieved quite great success in the early stages, but now it is necessary to reorient policies and instruments for adaptation to EU rules. So issues of regional policy and its development are fully in the political sphere, which should be solved by economic measures. The Europeanization of regional policy of Poland was the transition as fundamental change from a centralized system to system construction of civil society. As a result of integration processes Poland received a lot of problems both for economic sphere and for political, on the one hand, but on the other hand, these processes are associated with the adoption of legal documents, changing institutions and restructuring of the economy. Decentralization in this case arises reconstruction of regional identity, which could lead to greater manifestation of regional contrasts. Today, *de jure* region appears independent and self-governing authority, but *de facto* is unable materially to make strategic decisions and therefore has limited potential in international cooperation.

Keywords: Poland, regional policy, European Union, domestic policy.

Постановка проблеми. Процес трансформації територіальних структур країн є одним з проявів європеїзації та глобалізації стратегії регіональної політики Європейського Союзу. Активна регіональна політика зводиться, перш за все, до рівності й ефективності регіонального розвитку, як результат розвитку конкуренції між регіонами.

Сьогодні процес регіоналізації поступово стає невід'ємною частиною інтеграції до ЄС. Проте на практиці регіоналізація не призводить до повної економічної та політичної інтеграції, але надає регіональним територіальним структурам конкурентоздатність та стимул для отримання більш високої ефективності економіки.

Таким чином, можемо прийти до висновку, що зміна традиційних функцій національної інтеграції на європеїзацію регіональної політики може внести свій вклад у зміцнення окремо взятої держави та європейського континенту в цілому.

Аналіз досліджень і публікацій. Сьогодні питання регіонального розвитку набувають все більшого вивчення в академічних колах, оскільки регіональна політика держави охоплює різноманітні напрями життєдіяльності країни. Політичні проблеми регіональної політики Польщі у повній мірі не досліджувалися у вітчизняній науці, зазвичай увага концентрувалась на економічних чи юридичних аспектах регіонального розвитку. Серед дослідників слід виокремити роботи С.В. Бочарова, М.І. Марчука, Л.В. Вітренко.

Мета дослідження – проаналізувати регіональний розвиток Польщі в умовах євроінтеграції та визначити політичні проблеми розвитку країни у сфері регіональної політики.

Виклад основного матеріалу. Одна з причин зростаючого інтересу до регіональної політики Польщі у 90-ті роки ХХ століття та на початку ХХІ ст. є усвідомлення досить багатого досвіду регіональної політики в Європейському Союзі та як наслідок – необхідність виконання вимог Європейського Союзу. Таким чином, регіональна політика Польщі та розвиток регіонів повинен формуватися таким же чином, як і у ЄС, тому завдання та пріоритети є спільними для всього простору Європейського Союзу. Саме регіональна політика направлена на вирішення соціально-економічних проблем, інвестування у розвиток регіональних економік, а саме розвиток економічно відсталих регіонів, у тому числі сільської місцевості, створення сучасних робочих місць, головним чином у сфері послуг, розвиток транспортної інфраструктури, охорони навколишнього середовища, розвиток підприємництва та інновацій, розвиток «нової економіки». Членство в ЄС з одного боку зобов'язує, а з іншого стимулює необхідність розвитку теорії та практики регіональної політики. Найважливішими проблемами регіонального розвитку у Польщі стала перебудова регіональної політики

на принципах Європейського Союзу, розширення прав та можливостей регіональної системи, використання польських геополітичних можливостей та створення сучасних інститутів, інструментів для підтримки регіонального розвитку [2].

Посилення трансформації традиційних механізмів централізованої системи державного соціального та економічного розвитку. Тенденція цих змін зосереджена на сприянні регіонального розвитку, який характеризується новим динамічним підходом до стимулювання економічного зростання. Ці процеси приводять, перш за все, до розширення повноважень органів місцевого самоврядування та розвитку регіональної економіки.

Місце та роль регіонів все більше відображається у процесах європейської інтеграції та підкреслюється зростаюча роль у процесах державного будівництва.

Найзначущі зміни у регіональній політиці включають у себе створення інституційних передумов для розвитку регіону. На трьох нових рівнях управління створили додаткові можливості для додаткових стимулюючих економічне зростання заходів. Таким чином, створюється підґрунтя для розвитку нової соціально-економічної політики та системи територіального управління, яка характеризується системною передачею важелів структурної політики на рівні нижче центрального уряду, у тому числі на рівень провінцій.

Тільки після територіальної реорганізації країни розпочали розглядати необхідність пошуку нових механізмів розвитку, що стало поштовхом для зростання темпів економічного розвитку. Цей поштовх було надано за рахунок розгортання розвитку відмінностей в умовах ринкової трансформації та економічного розвитку регіонів. Проте більш важливим став той факт, що поступово виснажувався потенціал централізованої системи для стимулювання економічного зростання тільки через інструменти макроекономічної політики.

У цій ситуації укріплення та розвиток місцевого самоврядування стало розглядатись з одного боку, як стан регіонального розвитку, а з іншого, як якісно новий фактор економічного розвитку регіонів та країни в цілому. Проте важливе значення для нового підходу до регіональної політики стала саме європейська інтеграція, а регіональна політика і регіональний розвиток Польщі було зведено до стану системного імперативу.

Стратегічна мета польського керівництва – повна інтеграція з ЄС, що передбачає модернізацію як політичну, правову так і передусім – економічну, прискорення темпів економічного зростання та подолання розриву у рівні розвитку, як окремих регіонів у середині країни так і Польської Республіки від інших країн ЄС.

До вступу Польщі до Європейського Союзу,

країна мала специфічну соціально-економічну ситуацію, оскільки залишалась у стані відсталості майже в усіх галузях по відношенню до країн Співтовариства. Обмежені, у перші роки, абсорбційною можливістю польські воєводства не змогли координуватись для використання структурних фондів з завданнями регіональної політики [4].

Період, який розпочався після вступу Польщі до Європейського Союзу, може бути описано, як початок періоду трансформацій. Цей етап характеризується дуже сильним стимулом для збільшення польських можливостей розвитку, внаслідок чого посилюється приплив інвестицій з іноземних джерел, у тому числі прямих іноземних інвестицій, особливо венчурного капіталу.

Для істотного прискорення економічного росту перш за все необхідна велика кількість інвестицій. Досить невелика кількість яких може фінансуватись за рахунок внутрішніх збережень, тобто необхідно залучати інвестиції ззовні, а також слід значно збільшувати частку інвестицій у ВВП. Масштаб внутрішніх інвестицій, а також приплив іноземних залежить від того, чи буде створено сприятливі умови для інвесторів, у тому числі створення якісної інфраструктури. Важливим елементом соціально-економічного розвитку Польщі стали джерела капіталів для інвестицій в інфраструктуру через структурні фонди ЄС. Саме роль структурних фондів відіграє важливу роль у трансформації соціально-економічного потенціалу суспільства. Допомога з фондів перш за все націлена на зруйнування інфраструктурних та екологічних бар'єрів, раціоналізація споживання сировини та енергії, тим самим підвищує ефективність економіки і у цей же час служить для покращення довкілля та умов життя населення [3].

Грунтуючись на аналізі поточних результатів регіональної допомоги та тенденціях розвитку світової економіки, можна побачити сприятливий вплив на ситуацію у регіонах. Європейський Союз проводить політику стимулювання перш за все для укріплення місцевих потенціалів та інвестування у якість людського капіталу, в інфраструктуру щодо довкілля, транспорту, зв'язку, енергетики, інновацій та підприємництва. Таким чином, розвиток інфраструктурних проєктів, пов'язаних з розвитком автомобільного, залізничного транспорту, науково-дослідних центрів, є основною умовою для забезпечення рівних можливостей регіонального розвитку.

У ситуації з Польщею пріоритетним напрямом стала саме інфраструктура на яку були надані кошти навіть з фондів захисту навколишнього середовища. Першочергова мета – розвиток телекомунікаційних та енергетичних мереж, створення трансєвропейських напрямів та приєднання до європейських мереж [6].

У нових умовах регіональна політика отримала дещо новий сенс, тобто з'явилась терито-

ріальна конкурентність та необхідність на місцевому рівні «взяти на себе відповідальність за власну долю, за своє майбутнє». Імперативом стає той факт, що держава поступово перекладає основні вимоги та потреби на більш низькі структури органів місцевого самоврядування. Основною ідеєю є тепер не лише політична відповідальність за майбутнє, а й активне залучення громадян, бізнесу до вирішення соціальних та управлінських проблем, а отже, як індивідуальних так і колективних дій.

В наслідок євроінтеграційних процесів Польща отримала масу проблем як для економічної сфери, так і для політичної, з одного боку, проте з іншого – ці процеси пов'язані з прийняттям нормативно-правових документів, зміною інститутів та реструктуризацією економіки є скоріш носієм модернізації та стимулятором зростання конкурентоздатності країни в цілому. Крім того, затрати на оплату праці, які були викликані прийняттям європейських соціальних стандартів, може виражатись у позитивному впливі на збільшенні заробітної плати й рівня життя населення. Тому трансформаційні процеси у політиці держави на етапі інтеграції повинні бути оцінені з різних сторін.

Як ми бачимо, сучасна діяльність регіонів не зводиться лише до переліку завдань, скоріш регіональна політика представляє механізм для досягнення сталого розвитку регіону. Конкурентоздатність регіонів не має динамізму, скоріш вона виключає пошук інновацій та створення стратегічних різноманіт. Проявом регіональної конкуренції є вдале отримання результатів, отриманих у результаті використання ресурсів для вироблення товарів та послуг.

Неможливо однозначно оцінити вплив політичних змін у Польщі в результаті проведення нової регіональної політики. Так, у цілому позитивно аналізуючи територіальну організацію країни, слід підкреслити, що ці зміни забезпечують лише основи організації для політики регіонального розвитку, проте ніяким чином не формують її модель. Слабкість реформи виявляється у самому її початку, оскільки соціально-економічні проблеми регіону де-факто залишилися невирішеними, а нові стимули надали поштовху розвитку виключно регіонам, які й раніше мали досить великі показники. Саме тому спір про механізми розвитку регіонів та регіональної політики держави і досі актуальний. Серед політиків та наукових експертів ще й досі домінує думка про необхідність державного втручання у сферу регіонального розвитку.

На практиці регіони фактично не мали коштів та важелів фінансового впливу. В багатьох випадках регіони, які не мають власних ресурсів для реалізації проєктів, змушені брати кредити або укладати контракти на фінансування регіону, де урядом може бути продиктовано куди і як використовувати кошти. Фактично це означає функціональний централізм системи. Ще одним

важливим елементом незбалансованості системи постає ситуація, коли програми фінансової допомоги узгоджуються з центральним керівництвом, що фактично нівелює нижчий рівень самоврядування в реалізації. Тобто знову присутні централізованість системи і відсутність повноцінної децентралізації. Відсутність повноцінної децентралізації у фінансовій сфері і породжує «інституційність централізму» [1].

Для розвитку регіонів у сучасних умовах регіональна політика Європейського Союзу має досить велике значення як для майбутнього розвитку регіонів Польщі, так і для реальної інтеграції країни до структур Союзу.

Тим не менше найбільш важливим фактором, що визначає темпи швидкого зростання залишається внутрішній розвиток як на регіональній, так і національній рівні. Таким чином, у регіональній політиці Польщі Європейський Союз слід розглядати як важливий, але додатковий стимул.

Якщо у 90-ті роки ХХ століття регіональну політику країни можна охарактеризувати як неефективну, хаотичну і нестабільну, то саме вступ Польщі до Європейського Союзу дозволив стабілізувати політику та підвести до вимог ЄС. По-перше, важливу роль зіграв Національний план розвитку, який передбачав, що 70% фінансування програм регіонального розвитку буде надходити саме з фондів ЄС. У свою чергу влада робила ставку на те, що бюджетних коштів навряд чи може бути достатньо для мінімального власного інвестування, тому країна «приречена» на фінансування з ЄС. Проте виконання умов Європейського Союзу з приводу системної трансформації у Польщі не виключає можливості розробки та імплементації своєї власної стратегії соціально-економічних змін [4].

Наданий аналіз демонструє, що основною метою Польської Республіки в європеїзації регіональної політики зробила ставку на вирівнювання регіонів та їх економічного потенціалу. Тобто можна сформулювати тезу про те, що влада спробувала відділити економічні пріоритети у регіональній політиці від спеціалізації економіки регіону.

Хоча перспектива окремих напрямів національної економіки має досить велике значення, однак їх синтез не передбачається. Саме у цьому випадку регіональний розвиток вже не визначається швидкістю зростання національної економіки. Змінилось осмислення завдань регіону та регіональної політики, яка фокусується на завданні отримання конкурентних переваг, модернізації структури економіки регіону, у тому числі шляхом новітніх технологій, модернізації й розвитку регіональної інфраструктури.

Після приєднання до Європейського Союзу Польщі слід було переосмислити цілі та завдання регіональної політики. Незважаючи на те, що Польща досягла досить великих успіхів на перших етапах, ще на інтеграційному шляху,

то саме зараз необхідна переорієнтація принципів та інструментів політики на адаптацію до правил ЄС. Таким чином, питання регіональної політики та її розвитку повністю лежать у політичній площині, які слід вирішувати попри все й економічними заходами.

При реалізації такої моделі регіональної політики роль уряду стає досить обмеженою, хоча у польських реаліях цього не відбулось, оскільки саме уряд прийняв на себе важелі макроекономічного зростання країни для стимулювання регіонів. Все це спонукає на необхідність прийняття активної регіональної політики на місцях. Місцева влада має дещо більше переваг над центром, бо вона краще розуміє специфіку регіону, потреби місцевого співтовариства і здатна швидко та повністю оцінити ситуацію для прийняття відповідного рішення. З цієї точки зору саме децентралізована система виглядає більш ефективно. На жаль, незважаючи на суттєві політичні реформи, країна ще й досі знаходиться на цьому шляху.

В умовах євроінтеграції все збільшується конкурентний вплив європейських регіональних структур і саме це ставить нові перепони для розвитку слабких регіонів. На цьому етапі необхідно надавати додаткову допомогу саме регіонам, які знаходяться у скрутному становищі як через інститути ЄС, так і через власні з залученням бюджетних коштів.

Висновки. На початку ХХІ століття Польща стала «революціонером», старі інститути регіональної політики зникли, а нові ще не стали ефективними, не отримали системної та послідовної діяльності. Відродження регіонів сьогодні є одним з важливіших проявів політичної трансформації в Польщі.

Процеси регіональної трансформації носять чітко проєвропейський напрям і саме ця трансформація є дуже важливою на шляху країни до Європейського Союзу. Саме регіональна політика є комплексною і зачіпає багато інших напрямів соціально-економічної політики держави. Регіоналізація створює нову можливість сформувати нову європейську свідомість одночасно. Одночасно регіоналізація має прояв формування нової політичної організації суспільства, заснованої на її різноманітні та проявом прагнення будівництва громадянського суспільства у процесі розвитку самоврядування та демократії.

Проти цієї трансформації та демократії виступають, перш за все, слабкі регіони та невеликі міста, у той же час великі і заможні регіони отримали стимул для розвитку самоврядування та незалежності. Європеїзація регіональної політики Польщі стала переходом у якості фундаментальних змін від централізованої системи до системи будівництва громадянського суспільства. Децентралізація у цьому випадку постає реконструкцією регіональної ідентичності, що може привести до більшого проявлену регіональних контрастів.

Сьогодні *de jure* регіон постає незалежним та самоврядним органом, проте *de facto* нездатен матеріально приймати стратегічні рішення і саме тому має обмежений потенціал у рамках міжнародного співробітництва.

Поступово процес децентралізації влади навпаки перетворюється на централізацію, таким прикладом може бути створення у 2013 році Мі-

ністерства інфраструктури і розвитку, яке було утворено на базі Міністерства регіонального розвитку. Фактично сьогодні Польща розвиває децентралізацію, проте й зберігає систему централізованого управління. У той же час поєднання цих двох протилежних тенденцій дозволило країні зробити політичні трансформації краще за інші країни Центрально-Східної Європи.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Grosse T. Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej [Tekst] / T. Grosse, M. Mackiewicz; Instytut Spraw Publicznych. – Warszawa, 2003. – 315 p.
2. Grosse T. Polskie wyzwania polityki rozwoju regionalnego [Elektroniczny zasób] / T. Grosse. – Tryb dostępu: <http://mpp.org.pl/06/188-199.pdf>
3. Kaczmarek T. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich [Tekst] / T. Kaczmarek // UAM, Seria Geografia. – 2005. – № 70. – P. 45-43.
4. Kieżun W. Dobre państwo [Tekst] / W. Kieżun. – Warszawa: WSPiZ, 2004. – 310 p.
5. Kulesza M. Budowanie samorządu, municipium [Tekst] / M. Kulesza. – Warszawa, 2008. – 163 p.
6. Kulesza M. Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej [Tekst] / M. Kulesza. – Warszawa, 1983. – 188 p.
7. Kulesza M. Options for administrative reform in Poland [Tekst] / M. Kulesza // Public Administration. – 1993. – Vol. 71. – P. 56.
8. Kulesza M. Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce [Elektroniczny zasób] / M. Kulesza. – Tryb dostępu: http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/rzecznicz/posiedzenia_seminaryjne/sem_2005_04_20/px_ref_kulesza.pdf

Стаття надійшла до редакції 28.04.2015

REFERENCES:

1. Grosse, T., Mackiewicz, M. Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej (Twilight decentralization in Poland? Policy development in the provinces in the context of European integration). Warszawa, 2003. pp. 315.
2. Grosse, T. Polskie wyzwania polityki rozwoju regionalnego (Polish challenges of regional development policy). Regime to access: <http://mpp.org.pl/06/188-199.pdf>
3. Kaczmarek, T. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich (Territorial-administrative structure and their reforms in European countries). UAM, Seria Geografia, 2005. no. 70. pp. 45-43.
4. Kieżun, W. Dobre państwo. Warszawa: WSPiZ, 2004. p. 310.
5. Kulesza M. Budowanie samorządu, Municipium (Building self-government, Municipium). Warszawa, 2008. p. 163.
6. Kulesza M. Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej (The model of local government in the system of economic reform). Warszawa, 1983. p. 188.
7. Kulesza M. Options for administrative reform in Poland. Warszawa: Public Administration, 1993. Vol. 71. p. 56.
8. Kulesza M. Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce (Contemporary problems of public management in Poland). Regime to access: http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/rzecznicz/posiedzenia_seminaryjne/sem_2005_04_20/px_ref_kulesza.pdf

Савка Олександр Вадимович – аспірант
Маріупольський державний університет
Адреса: 87500, м. Маріуполь, пр. Будівельників, 129а
E-mail: alex_sava@ukr.net

Savka Oleksandr Vadimovich – postgraduate
Mariupol state university
Address: 129a, Budivelnikiv Avenue, Mariupol, 87500, Ukraine
E-mail: alex_sava@ukr.net