

*countries is accompanied by some negative consequences, for instance, by Ukraine's possibility loss to transfer to economic development innovative model due to outflow of highly-skilled labour force. In the research activities for national labour market development and effective usage of native labour potential are suggested. Singled out three stages during which realization of the suggested activities should be undergone.*

**Keywords:** *the Ukrainians, labour migrants, emigration, labour markets of foreign countries, reasons, socioeconomic consequences, labour potential, migration policy, Ukraine.*

УДК 332 (475): 336

Плескач Ж.  
Врубель Ю.

## ФИНАНСОВЫЕ УСЛОВИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В ПОЛЬШЕ

*Целью деятельности органов местного самоуправления в Польше, помимо прочего, является повышение уровня жизни местных сообществ. Достижение этой цели обеспечивается не только посредством реализации основных функций, определенных законодательно для соответствующих уровней местного самоуправления, но также путем повышения эффективности управления и выбора соответствующих инструментов и способов, необходимых для достижения существенного повышения уровня жизни населения гмин и повятов. В статье анализируются круг задач, которые решаются на различных уровнях местного самоуправления, особое внимание уделяется методам их финансирования. Проблематика изыскания органами местного самоуправления финансовых ресурсов и эффективного их использования составляет основную часть анализируемых в статье проблем.*

**Ключевые слова:** *региональное развитие, источники финансирования, собственные доходы и внешнее финансирование, долгосрочные инвестиционные программы, инвестиционный бюджет.*

Системные изменения, осуществленные в Польше за более чем 20 последних лет, создали новые возможности для экономического развития локальных сообществ, проживающих на территориях гмин или повятов. Принятая в свое время модель административного деления страны на первом этапе привела к созданию гмин, ставших базовой единицей административного деления. После девяти лет функционирования базового уровня территориального самоуправления было принято решение о создании второго уровня деления страны – были созданы повяты. Эти два уровня в системе государственной администрации создали уклад власти и местной администрации, носящий локальный характер (введенное одновременно территориальное деление страны на 16 воеводств позволило сформировать региональные власти и администрации).

Территориальное самоуправление выполняет множество задач. Его сфера деятельности охватывает все государственные дела, в случае гминного самоуправления – имеющие локальное значение, в случае повятового самоуправления – дела по масштабу, превышающему уровень и возможности гмин, а в случае самоуправления на уровне воеводства – задачи уровня воеводств. Задачи органов местного самоуправления в наиболее обобщенном виде можно разделить на две категории: собственные задачи и порученные задания.

Задачи, решаемые органами местного самоуправления, можно разделить на четыре группы:

- создание и поддержание технической инфраструктуры (дороги, водопроводы, канализационные системы, поддержание чистоты, обеспечение электроэнергией, местный общественный транспорт и т.п.);

- создание общественной инфраструктуры (школы, здравоохранение, социальное обеспечение, культура, физическая культура и т.п.);

- обеспечение правопорядка и общественной безопасности (пожарная охрана, санитарная безопасность и т.п.);

- рациональное использование территорий и охрана окружающей среды [6,16-17].

Деятельность органов территориального самоуправления и проводимая ими политика распространяется на определенные географические пространства. На практике это точно очерченные территории, занимаемые гминами, поветами, воеводствами.

Органы местного самоуправления и принимают обязательные для исполнения решения, и, в равной степени, выполняют контрольные и координационные функции в отношении процессов управления хозяйственной жизнью территории гмин, повятов или воеводств. Одновременно задачей местного самоуправления является развитие технической и общественной инфраструктур, являющихся важным условием эффективного функционирования хозяйствующих субъектов и в значительной степени влияющих на качество жизни местного сообщества.

Необходимым условием выполнения вышеуказанных задач является обеспечение органов местного самоуправления достаточными материальными ресурсами – коммунальным имуществом и финансовыми средствами. основополагающие гарантии, обеспечивающие органы местного самоуправления необходимыми финансовыми средствами, сформулированы в статье 167 Конституции Республики Польша. Данная статья предусматривает право органов местного самоуправления на получение части государственных доходов, соответствующей масштабу решаемых задач, и делит доходы органов местного самоуправления на собственные доходы, общие и целевые дотации из бюджета государства [3, 34].

Применяется множество определений понятия собственных доходов органов местного самоуправления, но согласно большинству из них к собственным доходам относятся доходы, формирующиеся на основе постоянных, не ограниченных временными рамками поступлений, целиком и полностью направляемых в местный бюджет. Внешние доходы включают в себя поступления в бюджеты органов местного самоуправления из всех прочих доступных источников [7, 169-177].

Законом о доходах органов местного самоуправления установлено, что доходами последних могут быть целевые дотации из государственного бюджета на:[2, 120-121]

- решение задач, предусмотренных постановлениями правительства и принимаемыми законами;

- решение задач, определенных соглашениями между органами местного самоуправления и правительством;

- устранение непосредственных угроз поддержанию безопасности и общественного порядка, последствий наводнений, оползней и других природных катаклизмов;

- основное и дополнительное финансирование задач, относящихся к компетенции местного органа самоуправления;

- реализацию задач, вытекающих из международных соглашений и договоров.

К доходам органов местного самоуправления могут относиться также средства, поступающие из целевых фондов.

В результате внесения в 2006 году поправок в законодательство о государственных финансах, с 2007 года изменился порядок формирования местных бюджетов. Был расширен перечень источников, за счет которых формируются доходы местных бюджетов, в этот перечень были включены средства, поступающие на безвозвратной основе в виде помощи от государств, входящих в Европейскую Ассоциацию Свободной Торговли (ЕФТА), Европейское Экономическое Пространство в рамках Норвежского Финансового механизма, Швейцарского Финансового механизма, Финансового механизма ЕЭП.

По отношению к проектам и программам Евросоюза на 2007 – 2013 годы была принята новая система финансирования задач для бенефициантов. Финансирование осуществлялось за счет выделения дотаций на развитие: субъектам финансового сектора, субъектам, ставшим

бенефициантами в рамках осуществления программ ЕС на основе соглашений или договоров, а также в рамках финансирования Единой Сельскохозяйственной Политики.

Дотации на развитие из государственного бюджета осуществлялись в виде авансов, либо в форме возмещения расходов, понесенных в ходе реализации мероприятий, предусмотренных программами, финансируемыми за счет средств из бюджета Евросоюза. В рамках новой системы финансирования на 20078-2013 годы было отменено правило выделения из государственного бюджета займов на предварительное финансирование мероприятий, осуществляемых в рамках проектов и программ Евросоюза и финансируемых из его бюджета.

Важным элементом независимости и самостоятельности органов местного самоуправления является их финансовая самостоятельность - возможность принятия самостоятельного решения об источниках доходов, а так же о направлениях расходования средств. Имущественные комплексы, которыми владеют органы местного самоуправления, должны использоваться очень эффективно, поскольку эти материальные ценности являются общественной собственностью.

Базовым условием успешного выполнения органами местного самоуправления стоящих перед ними задач является обеспечение их соответствующими финансовыми средствами. Основой самостоятельной финансовой политики гмин являются их бюджеты. Бюджет на предстоящий финансовый год утверждается в форме специального постановления и представляет собой годовой план доходов и расходов самой гмины, а так же доходов и расходов предприятий, финансируемых из бюджета гмины, доходов и расходов вспомогательных хозяйств, специальных средств, и, наконец, целевых фондов органа местного самоуправления [1, 10]. Величина доходов гмины в большой степени зависит от уровня ее развития. Доходы отдельных органов местного самоуправления включают в себя поступления денежных средств, являющиеся результатом управления имуществом гмины, повята или воеводства. Значительную часть финансовых средств, особенно у бедных единиц территориального самоуправления, составляют дотации из бюджета государства.

Источниками собственных доходов гмины являются налоги: на недвижимость, сельскохозяйственный, лесной, на транспортные средства, на доходы физических лиц (уплачивается по налоговой карте), на наследство и дарение, на гражданско-правовые действия. Кроме того, собственные доходы гмины формируются за счет местных сборов: казначейского, торгового, эксплуатационного и прочих [4, 69-89].

Расходы местных бюджетов можно разделить на две группы – текущие расходы и имущественные расходы.

К текущим расходам относятся средства, направляемые на финансирование текущих потребностей местного сообщества, а к имущественным расходам – средства, направляемые на повышение качества услуг, предоставляемых органами местного самоуправления своим сообществам. Как правило, текущие расходы составляют основную часть расходов местных бюджетов. Текущие расходы делятся на несколько основных групп, важнейшими из которых являются заработная плата и вознаграждения, другие расходы финансируемых из бюджета подразделений, а так же дотации.

Имущественные расходы практически полностью формируются за счет средств, используемых на финансирование инвестиционных проектов, характерной особенностью которых является продолжительность, превышающая финансовый год. В результате осуществления таких проектов возрастает стоимость принадлежащего гмине имущества. Небольшая часть имущественных расходов – приобретение акций или увеличение доли в уставных фондах коммунальных предприятий. На практике имущественные расходы представляют собой разницу между суммой доходов местного бюджета и суммой обязательных расходов на поддержание текущей деятельности гмины, то есть это свободные средства, которые можно инвестировать.

Постановлением об утверждении местного бюджета, помимо лимитов расходов на предстоящий финансовый год, могут быть установлены лимиты расходов на многолетние инвестиционные программы, на решение задач, вытекающих из контрактов, заключенных на уровне воеводств, а после вступления Польши в Евросоюз – на осуществление проектов и программ, реализуемых за счет средств различных структурных фондов и Фонда сплочения (конвергенции) Евросоюза [4, 245-259].

Величина средств, которые гмина может израсходовать на инвестиционные цели, определяет рамки инвестиционного процесса и оказывает решающее влияние на характер инвестиционной программы. Особенно важно при формировании финансовой политики четко определить возможности и лимиты использования собственных доходов (поступлений налогов и платежей) на инвестиционные цели, а также определить иные доступные источники финансирования. Общую сумму средств, направляемых в текущем финансовом году на финансирование инвестиций, принято называть инвестиционным бюджетом.

Специфика проблем, связанных с осуществлением органами местного самоуправления инвестиционной деятельности определена основополагающими свойствами инвестиционного процесса:

- осуществление инвестиций связано не только со значительными расходами, но и с длительным (иногда многолетним) сроком их осуществления;
- осуществление инвестиций оказывает влияние на бюджет не только текущего года, но и последующих лет. Вслед за инвестициями неизбежно возникнут эксплуатационные расходы, кроме того, изменятся условия функционирования и развития территорий, на которых эти инвестиции осуществлены.

В данной ситуации многолетние инвестиционные программы - важнейшая область для принятия решений, последствия которых непосредственно связаны с ростом качества жизни населения, проживающего на территории, управляемой данным органом местного самоуправления.

Долгосрочный инвестиционный план органа местного самоуправления формально представляет собой перечень отдельных инвестиционных задач, реализация которых будет осуществлена на протяжении ближайших 4-6 лет [5, 199-201]. Данный план трактуется как инструмент осуществления стратегии развития. На практике он является процессом внедрения нового качества управления коммунальным имуществом, благодаря которому гмины и повяты могут осуществлять инвестиционную деятельность способом, наиболее способствующему развитию территорий. Расходование при этом государственных средств должно быть осуществлено в соответствии с требованиями Закона о государственных финансах, предусматривающего, что «государственные расходы должны осуществляться строго по целевому назначению и экономно, с учетом правила получения максимального эффекта от данных вложений, необходимости обеспечения своевременности решения государственных задач, а также с соблюдением стоимости и сроков, предусмотренных ранее принятыми обязательствами» [8, 23].

Процесс долгосрочного инвестиционного планирования охватывает систематизацию методов подготовки и внедрения инвестиционных проектов, направление финансовых средств главным образом на те из них, которые будут способствовать активизации местной экономики с одновременным развитием общественной сферы и решением проблем охраны окружающей среды. Правильно составленный долгосрочный инвестиционный план является необходимым условием успешного поиска гминами и повятами внешних источников финансирования. К внешним источникам финансирования относятся:

- возвратные средства в виде ссуд преференциального характера, получаемых в банках коммерческих кредитов, а также эмитируемых органами местного самоуправления коммунальных облигаций;
- фонды Евросоюза;

- смешанные проекты.

Именно возможность использования органами местного самоуправления фондов Евросоюза на этапе реализации ключевых инфраструктурных инвестиций способствовала развитию настоящего инвестиционного бума и успешной реализации множества инвестиционных проектов, осуществить которые за счет собственных средств было бы просто невозможно. Общеизвестно, что дотации Евросоюза являются одним из самых выгодных источников финансирования инвестиций. Безвозвратные дотации из структурных фондов и Фонда Сплочения (конвергенции) Евросоюза, а также по Региональным Операционным Программам составили до 85 процентов общей суммы инвестиций органов местного самоуправления в Польше.

Среди возвратных средств заслуживают внимания ссуды преференциального характера, предоставляемые Европейским Инвестиционным Банком, Европейским Банком Реконструкции и Развития, или, например, Северным Инвестиционным Банком (Nordic Investment Bank). Данные банки предлагают кредиторам привлекательные условия (проценты и сроки возврата), финансируют от 50% до 70% стоимости проектов, главным образом путем предоставления долгосрочных инвестиционных кредитов на срок 10-15 лет.

Под влиянием кризисных явлений в мировой и польской экономике в последние 4 года коммерческие банки, предоставляя кредиты органам местного самоуправления, значительно увеличили проценты по ним, сократили сроки возврата кредитов и стали применять целый ряд иных ограничений, расширив свои возможности по одностороннему изменению условий финансирования. Все это значительно снизило привлекательность кредитов и ссуд как источников финансовых средств для гмин и повятов.

Значительно снизился интерес и к коммунальным облигациям. Произошло это, главным образом, в связи с проводимой банками-эмитентами политикой роста процентов по ним, выпуску облигаций только в национальной валюте, а также в связи с тем, что преимущества выпуска облигаций в последние годы потеряли свою привлекательность на фоне возможностей, предоставляемых европейскими фондами. Следует учитывать и тот факт, что совокупная сумма средств, направляемых на возврат кредитов и ссуд с уплатой процентов по ним, на выкуп ценных бумаг с выплатой процентов по ним, а также на выплаты по ранее данным поручительствам и гарантиям, не может превышать 15 % от общей суммы доходов местного бюджета в текущем финансовом году. Это важное законодательное ограничение использования данных источников финансирования.

Интересным предложением в сфере осуществления инвестиционных проектов без увеличения долговых обязательств гмин или повятов, является использование смешанных источников финансирования, хотя данные процедуры не являются самыми простыми и легкими в системе польского права. Примером может служить осуществление инвестиций на основе частно-государственного партнерства. С использованием возможностей, которые дают смешанные проекты, можно существенно уменьшить одномоментные инвестиционные расходы органов местного самоуправления, снизить их задолженность, при этом финансирование по форме частно-государственного партнерства не учитывается при оценке соблюдения лимита задолженности гмины или повята.

Проблемы, связанные со стимулированием экономического развития на локальном уровне, стали сегодня одной из главных задач органов местного самоуправления. Стимулирование экономического роста и совершенствование системы управления отдельными административно-территориальными единицами – вот две важнейшие цели, к достижению которых должны стремиться органы местного самоуправления при разработке и практическом осуществлении своих стратегий развития. Рациональное управление делами гмины или повята невозможно без использования тщательного планирования и проведения намеченных планов в жизнь, то есть без классических инструментов из области управления. Стратегическое планирование становится необходимым там, где члены совета и работники исполнительных

структур заінтересовані в підвищенні рівня життя населення, а також в створенні умов для всестороннього і устойчивого розвитку своєї гміни или повіта.

#### Список используемой литературы:

1. Borodo A., Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000.
2. Jastrzębska M., Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Wyd. Lex, Warszawa 2012.
3. Konstytucja RP, Opracowano na podstawie: Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r, Nr 114, poz. 946.
4. Mackiewicz M., Malinowska-Maciąg E., Maciąg W., Tomalak M., Budżet i finanse. Poradnik dla samorządowców, Municipium, Warszawa 2006.
5. Miszczuk A., M. Miszczuk M., Żuk K., Gospodarka samorządu terytorialnego, PWN, Warszawa 2007.
6. Niewiadomski Z. (red), Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie, Difin, Warszawa 1998.
7. Ruśkowski E., Finanse lokalne w dobie akcesji, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz U. nr 157 poz. 1240 z 2009, art.44.

*Одержано редакцією: 26.02.2013р.*

*Прийнято до публікації: 12.03.2013р.*

**Анотація. Врубель Ю., Плескач Ж. Фінансові умови регіонального розвитку Польщі.** Метою діяльності органів місцевого самоврядування у Польщі, окрім іншого, є підвищення рівня життя місцевих громад. Досягнення цієї мети забезпечується не лише шляхом реалізації основних функцій, визначених законодавчо для відповідних рівнів місцевого самоврядування, але також шляхом підвищення ефективності управління і вибору відповідних інструментів і способів, необхідних для досягнення істотного підвищення рівня життя населення гмін та повіт. У статті аналізується коло завдань, які вирішуються на різних рівнях місцевого самоврядування, особлива увага приділяється методам їх фінансування. Проблематика пошуку органами місцевого самоврядування фінансових ресурсів та ефективного їх використання становить основну частину аналізованих у статті проблем. Також у статті розглянуті основні елементи незалежності та самостійності органів місцевого самоврядування, головним серед яких є їх фінансова самостійність.

**Ключові слова:** регіональний розвиток, джерела фінансування, власні доходи і зовнішнє фінансування, довгострокові інвестиційні програми, інвестиційний бюджет.

**Abstract: J.Wrobel, Z.Pleskach. Financial conditions for local development in Poland.** Territorial self-governments among other tasks aim to improve local living standards. This task is fulfilled not only by completing the statutory tasks assigned to different levels of the territorial self-governments, but also by improving the management efficiency. It is also important that appropriate tools that are necessary to achieve significant improvements in municipalities and counties are selected. The article analyses the range of tasks that are being implemented at different levels of the territorial self-governments and their financing. The issue of raising funds by local governments and their rational as far as spending is concerned have been analysed. In article the principal elements of the independence and autonomy of local governments, main one among which is their financial independence was also considered.

**Key words:** local development, financing, internal and external income, long-term investment programs, investment budget.