

Н. И. Исаева,

к. э. н., доцент, доцент кафедры финансы,

Национальный аэрокосмический университет им. Н.Е. Жуковского, г. Харьков

СИСТЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ВОЕВОДСТВ НА ПРИМЕРЕ МАЛОПОЛЬСКОГО ВОЕВОДСТВА В ЮЖНОЙ ПОЛЬШЕ

N. Isaeva,

PhD, Assistant Professor, Associate Professor of Finance, National Aerospace University by Zhukovsky

STRATEGIC PLANNING SYSTEM OF PROVINCES ON THE EXAMPLE OF THE MALOPOLSKA PROVINCE IN SOUTHERN POLAND

В работе исследован опыт Польши в стратегическом планировании развития регионов, определена иерархия стратегических документов воеводств Польши на примере Малопольского воеводства, установлены инструменты и субъекты реализации стратегических целей региона, а так же выяснено, что реализация документов стратегического планирования воеводств Польши носит комплексный, согласованный, системный характер и подкреплена реальными финансовыми ресурсами.

We have studied the experience of Poland in the strategic planning of regional development, defined hierarchy of strategic documents of the Polish Province for example, the Malopolska Province, established tools and actors to achieve strategic goals in the region, and also found that the implementation of the strategic planning of the Polish voivodship of documents is comprehensive, coordinated and systemic and backed by real financial resources.

Ключевые слова: стратегическое планирование, региональное развитие, региональная стратегия развития, стратегия воеводства, программа, проект.

Key words: strategic planning, regional development, regional development strategy, the province strategy, program, project.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Система стратегического планирования регионального развития в Украине сегодня носит несистемный и несогласованный характер, следовательно долгосрочные приоритеты и цели социально-экономического развития страны не реализуются на уровне регионов. В статье установлено, что важнейшими инструментами реализации экономической политики государства являются эффективно реализованные стратегические документы на региональном и местном уровне. А их целевая обоснованность, эффективность финансирования и институциональное обеспечение являются необходимыми условиями успешной реализации стратегических целей и задач государства.

АНАЛИЗ ПОСЛЕДНИХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ПУБЛИКАЦИЙ

Активную работу в области теории стратегического управления и планирования ведут А.Н. Берданов, В.А. Вакуленко, Е.Н. Ведута, А.П. Егоршин, Е.Н. Королева, Н.Е. Костылева, Б.Н. Кузык, А.Н. Швецов и другие ученые. Несмотря на значительное количество научных публикаций, к числу малоисследованных относится проблема трансформации опыта регионального и местного развития Польши в практику стратегического планирования регионального развития Украины. Для Украины изучение и использование опыта внедрения стратегического планирования территориальных единиц является крайне актуальной задачей.

ФОРМУЛИРОВАНИЕ ЦЕЛИ

Целью статьи является исследование системы стратегического планирования Польши на региональном уровне и выявление основных условий эффективной реализации стратегий развития территорий для трансформации позитивных тенденций в практику регионального развития Украины.

ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНОГО МАТЕРИАЛА ИССЛЕДОВАНИЯ

Малопольское воеводство представляет собой компактную область, охватывающую почти 5% территории Польши (это один из самых маленьких регионов Польши, 12 место по стране), в которой проживает 8,7 % населения страны (воеводство занимает 4 место в стране) и ВВП составляет около 470 евро/чел. Конкурентные преимущества Малопольского воеводства обусловлены огромным потенциалом человеческих ресурсов, благоприятным географическим положением, развитым автомобильным и железнодорожным сообщением, а также наличием крупных городских агломераций. Факторами, которые будут определять развитие региона в будущем, являются: сильные научные центры, значительный потенциал с точки зрения инноваций, разнообразное природное и культурное наследие и богатый культурный потенциал.

Воеводство состоит из 22 повятов, в том числе: 3 городских, 19 земских, 182 гмины (в том числе: 15 городских, 41 смешанных, 126 сельских, 1904 солецтва, 56 городов, 2630 сел).

На территории воеводства работают три Еврорегиона: Еврорегион Татры, Еврорегион Бескиды, Еврорегион Карпатский [1].

Крупнейшими преимуществами региона являются:
— сильный академический и научно-исследовательский центр;

— одно из наиболее привлекательных туристических направлений в Европе, привлекающее почти 10 млн туристов в год;

— расположение на перекрестке транзитных трасс в восточном (Украина), западном (Германия), южном (Словакия, Чехия) и северном (Северная Польша, Балтийское море) направлениях;

— инвестиционная инфраструктура (специальная экономическая зона; зоны экономической активности;

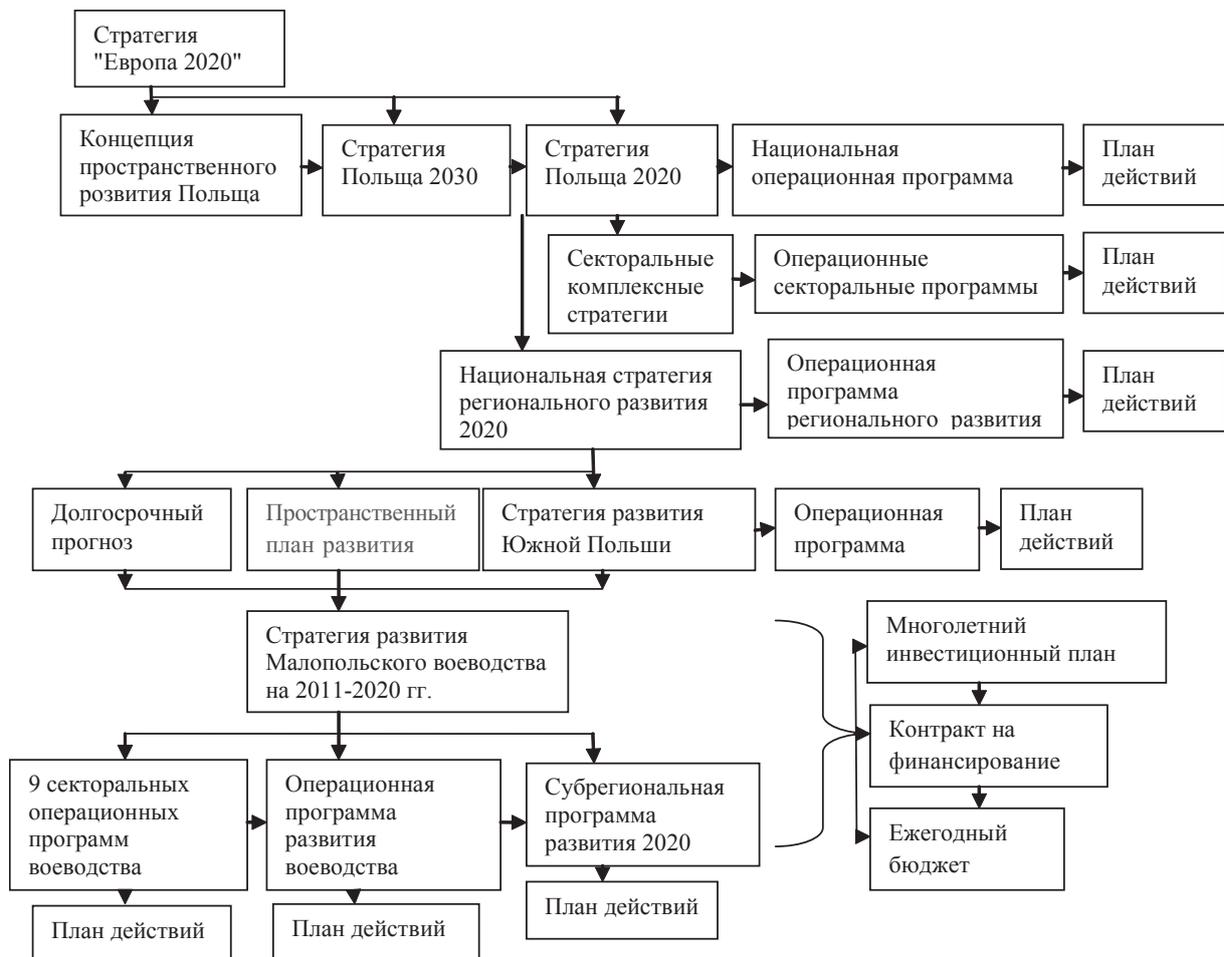


Рис. 1. Система стратегических документов Малопольского воеводства

организации, обслуживающие инвесторов);
 — высокая экономическая культура, предпринимательство и открытость к международным контактам;
 — в Малопольском воеводстве действует 343,4 тыс. хозяйствующих субъектов (4-ое место в Польше);
 — в Малопольском воеводстве зарегистрировано 3244 фирмы с иностранным капиталом, в которых работает 7% всех занятых работников в регионе;
 — стоимость прямых иностранных инвестиций составила более 15 млрд долларов США.

Малопольское воеводство — третий регион в Польше по численности студентов. Находится 33 высших учебных заведения. Здесь находится старейший польский вуз, который был основан более 600 лет тому назад — Ягеллонский университет [2].

В связи с этим можно оправданно назвать Малопольское воеводство регионом концентрации социальных, экономических и инновационных ресурсов.

Основным организационным документом Малопольского воеводства является Устав. Устав воеводства определяет регион как системный блок местного самоуправления, устанавливает внутреннюю организацию и порядок деятельности парламента. В состав управления входит: Совет Малопольского региона (сеймик), постоянный и временные Комиссии, Региональная ассамблея и клубы советников. Воеводство является юридическим лицом, что подлежит судебной защите. Воеводство действует от своего имени и под свою ответственность [3].

Законом о самоуправлении воеводства устанавливается система стратегических документов [3].

Система стратегических документов в Малопольском воеводстве представлена на рисунке 1.

Основным стратегическим документом в воеводстве является Стратегия развития Малопольского воеводства на 2011—2020 годы.

Стратегия является результатом 2,5 года работы в тесном сотрудничестве с 1,5 тыс. экспертов (жители региона, органы местного самоуправления, ученые, представители общественных организаций и др.).

В стратегии представлено видение, цели и задачи, которые хочет достичь сообщество воеводства до 2020 г. С учетом специфики развития Малопольского воеводства и его конкурентных преимуществ основными направлениями развития в Стратегии указаны: экономика знаний, наследие и индустрия развлечений, инфраструктура, транспортная доступность, Краков — Metropolitan Area, развитие городских и сельских районов, экологическая безопасность, здравоохранение и социальное развитие, управление развитием провинций [4].

Стратегия развития воеводства содержит: оценку социально-экономической ситуации воеводства; определение стратегических целей развития воеводства; определение направлений деятельности самоуправления воеводства по достижению стратегических целей развития воеводства.

Основной платформой для разработки стратегии Малопольского воеводства стали такие документы:

- Стратегия Европа 2020.
- Пятый доклад об экономической, территориальной и социальной сплоченности. Положение Малопольского воеводства. Будущее политики сплочения.
- Национальная стратегия регионального развития 2020.
- Национальная концепция пространственного развития 2030.
- Стратегия "Польша 2030".
- Региональное развитие Польши. Отчет.
- Предложения по польской системе управления развитием.

В качестве инструментов реализации стратегии развития региона, а также важными инструментами управления развитием воеводства стали 10 стратегических программ на 2011—2020 годы. Стратегические программы необходимы для того, чтобы обеспечить наилучшее использование сильных сторон региона и его конкурентные преимущества, а также улучшить состояние в областях, где были диагностированы проблемы. В этих программах содержатся предложения по проектам, которые являются ключевыми для достижения стратегических целей воеводства. Ожидается, что стратегические программы внесут свой вклад, прежде всего, в повышение уровня жизни жителей региона, в укрепление интеллектуального и социального капитала, создание новых рабочих мест, повышение конкурентоспособности региональной экономики, развитие новых технологий, улучшения транспортных связей, особенно периферийных районов в регионе и сельских районов в городах.

Пакет состоит из таких программ:

1. Интеллектуальный капитал и рынок труда.
2. Региональная стратегия инноваций.
3. Промышленность.
4. Транспорт и связь.
5. Сельские районы.
6. Охрана окружающей среды.
7. Медицинская помощь.
8. Социальная интеграция.
9. Территориальный маркетинг.

10. Региональное сотрудничество: Субрегиональная программа развития, Стратегия развития Южной Польши [2].

Реализация системы управления стратегией развития Малопольского региона на основе стратегических программ была также важна в контексте подготовки региональной операционной программы на 2014—2020 гг, а также работ, связанных с изменением территориального планирования Малопольского региона.

Региональная операционная программа развития 211—2020 Малопольского воеводства является основным документом реализации Стратегии развития Малопольского воеводства.

В 2014—2020 годы увеличивается роль регионов в управлении средствами Евросоюза. Значительно увеличивается доля структурных фондов (Европейский фонд регионального развития и Европейский социальный фонд), управляемых на уровне региона. Так, согласно программе в 2014—2020 годах Малопольское воеводство будет иметь в распоряжении почти 2,4 млрд евро (2-е место в Польше). Распределение средств выглядит следующим образом [5]:

Цель	Размер средств ЕС (млн евро)
Сеть автомобильных дорог	300
Сеть железных дорог	120
Ревитализация городских областей	230
Модернизация городских областей	50
Модернизация инфраструктуры здравоохранения	30
Защита культурного наследия, культура, продвижение региона	100
Использование возобновляемых источников энергии	120
Сокращение загрязняющих выбросов в окружающую среду	120
Система городского транспорта	80
Развитие инноваций и новых технологий	305
Зоны экономической активности	160
Развитие малого и среднего предпринимательства	120
Здравоохранение	11

Субрегиональная программа развития до 2020 года — это программный документ исполнительного характера по отношению к стратегии развития Малопольского воеводства на 2011—2020 годы и в дополнение к плану пространственного развития. Эта программа реализуется в рамках операционной программы Малопольского воеводства на 2014—2020 гг.

Для реализации программных проектов воеводства между правительством и региональной властью заключается территориальный контракт, в котором определены взаимные цели развития территории, условия вмешательства правительства, конкретные приоритетные проекты, их финансирование и координация. Стороны контракта определяют взаимные обязательства при его исполнении, определяя, в частности: срок действия контракта, его задачи, порядок и сроки их выполнения, а также порядок контроля за их выполнением. Кроме того, в контракте определяются действия в случае выявления нарушений в реализации или финансировании задач, правила и процедуры для решения споров и урегулирования претензий сторон договора, в том числе финансовых претензий, порядок и процедура определения изменений или расторжения контракта. Важное место отведено определению порядка назначения, формирования состава и задач воеводского мониторингового комитета оценки эффективности и качества реализации контракта [6].

Источниками финансирования контракта в результате переговоров частично выступают средства фондов ЕС, отраженные в отчетах отдельных национальных и региональных программ. Независимо от фондов ЕС, главной целью контракта является участие в финансировании политики развития правительства, дополняя фонды ЕС. Таким образом, территориальный контракт включает в себя и национальные меры воздействия.

Так, 3 ноября 2014 г. в Кракове был подписан контракт на территориальное развитие Малопольского воеводства — соглашение между региональными органами власти и правительства по наиболее важным инвестициям в регионе. Согласно контракту общий объем инвестиций в Малопольский регион составит около 24 млрд злотых. Согласно контракту инвестиции будут направлены на строительство автодорог, железнодорожной линии и новых штаб-квартир в больнице университета [2].

Задачи правительства воеводства реализуются также через разработку и проведение региональной пространственной политики, основной инструмент которой — пространственный план развития. Пространственный план развития является одним из самых важных документов планирования воеводства. Он включает в себя мероприятия и проекты, реализация которых приведет к выполнению задач, поставленных в стратегии развития региона. Он также является важным инструментом координации пространственной политики в регионе.

Важным документом стратегического управления, который объединяет потенциал двух воеводств и позволяет им конкурировать не только с ведущими национальными центрами, но и стать узнаваемым и заметным макрорегионом в масштабах всей Европы, стала принятая 8 января 2014 года Стратегия развития Южной Польши до 2020 года. Сотрудничество региональных органов самоуправления Малопольского и Силезского воеводств и Министерства инфраструктуры и развития привели к созданию стратегии, которая определяет потенциал, конкретные потребности, основные проблемы и возможности развития макрорегиона. Стратегия охватывает вопросы развития Малопольского и Силезского воеводств, следовательно, включенные в нее мероприятия направлены на решение межрегиональных проблем, которые не могут быть решены в рамках одного региона. Стратегия определяет не только возможности сотрудничества между Силезским и Малопольским воеводствами, но и указывает направления деятельности, которые делают возможным укрепление и развитие этого сотрудничества, одновременно являясь фактором ускорения экономического разви-

тия макрорегиона, что в свою очередь делает его привлекательным местом для жизни и трудовой деятельности. Стратегия развития Южной Польши до 2020 года учитывает положения, цели развития и выбранный курс основных стратегических документов общенационального уровня и соответствует их содержанию.

Основными задачами Стратегии являются поддержка модернизации различных сфер и рост привлекательности региона для предприятий, находящихся как на территории Южной Польши, так и за ее пределами. Фундаментальной стратегической задачей, стоящей перед Южной Польшей, является создание условий, позволяющих использовать энергию и творческий потенциал одного из самых густонаселенных макрорегионов этой части Европы, а также его укрепляющееся взаимодействие в интересах инновационного использования экономического, научного и культурного потенциала данного макрорегиона, наряду с его уникальными природными ресурсами [7].

Очередным документом, в котором задачи определены подробно и четко, является Многолетний Инвестиционный План, а также ежегодный бюджет воеводства. Многолетний инвестиционный план это документ, который содержит список инвестиционных задач, а также определяет последовательность и объемы их выполнения, источники финансирования, в разрезе по годам. Бюджет напрямую связан с многолетним инвестиционным планом, и утверждение ежегодного бюджета является обязанностью каждой единицы местного самоуправления.

Существенную роль в реализации стратегических целей развития воеводства играют Бизнес центры. Для продвижения предпринимательства и содействия экономическому развитию воеводства в нем действуют центры бизнеса, направленные на усовершенствование обслуживания инвестора и экспортера и экономическое продвижение региона, созданные такими организациями: АО "Малопольское агентство регионального развития, ООО "Краковский технологический парк", а также ООО "Малопольские индустриальные парки".

Маршалское управление Малопольского воеводства определяет направления экономического развития, действуя в интересах Региона, его продвижения путем проведения информационной политики, представляющей экономической потенциал воеводства. Малопольская экономическая обсерватория при Маршалском управлении осуществляет анализ экономической ситуации в регионе. В связи с польским членством в Европейском Союзе, главной задачей международного сотрудничества Малопольского воеводства является выравнивание уровня экономического развития воеводства в условиях действия в Европейском Союзе.

Задачи Департамента развития города включают стратегическое планирование развития города, проведение анализа и мониторинга данных, координацию программ ревитализации; координацию процесса консультаций с общественностью в муниципалитете Краков, информационное обслуживание отечественных и зарубежных инвесторов, продвижение экономического и инвестиционного потенциала города, содействие экономическому развитию. Также в области повышения конкурентоспособности, инновационности и продвижения экономической деятельности в Малопольском воеводстве действуют Торгово-промышленные палаты [5].

Помимо поддержки предпринимательства в результате реализации национальных и межрегиональных оперативных программ на 2014—2020 годы Совет министров принял Программу по содействию инвестициям, имеющим существенное значение для польской экономики на 2011—2020 годы. Программа поддерживает прямые инвестиции, прежде всего, в высокотехнологичных отраслях.

ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В результате исследования опыта регионального стратегического планирования Польши на примере Малопольского воеводства видно, что практика внедре-

ния стратегического планирования в регионе носит комплексный, согласования на всех уровнях и системный характер. Реализация стратегических документов стала действенным инструментом социально-экономического развития регионов Польши благодаря целевой обоснованности, прозрачности системы распределения и эффективности финансирования, институционального обеспечения, мониторинга использования ресурсов и ответственности всех ветвей власти, использование модели децентрализации национальных систем управления, оптимизации распределения функций между различными уровнями управления, тесного взаимодействия органов власти с представителями частного бизнеса, профсоюзами, средствами массовой информации, внедрения новейших методов управления.

Практика внедрения стратегического планирования в регионах Польши свидетельствует о положительных тенденциях его использования для решения социально-экономических проблем регионов, а также реализации стратегических целей и задач государства и может стать полезным для региональной политики развития Украины.

Литература:

1. Historyczny atlas Polski. — Warsz.: Wydawnictwo Demart, 2011. — С. 122—123.
2. Официальный сайт Малопольского воеводства [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.malopolskie.pl>
3. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. Access mode: <http://www.sejm.gov.pl>. Title from screen.
4. Strategia Rozwoju Województwa Malopolskiego na lata 2011—2020 "Malopolska 2020. Nieograniczone mozliwosci" [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.malopolskie.pl/Pliki/2011/strategia.pdf>
5. Руководство по ведению бизнеса в Малопольском воеводстве. Маршалское управление Малопольского воеводства / Департамент экономического развития. - Краков, 2015. — 20 с.
6. Прокопенко Л.Л. Досвід державного управління розвитком територій у Польщі Л.Л. Прокопенко. Аспекти публічного управління // Регіональні та муніципальне управління. — № 1 (1) вересень. — 2013. — С. 113—118.
7. Стратегия развития Южной Польши. Краткая версия / Министерство инфраструктуры и развития. — Варшава. — Январь. — 2014. — 12 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.mir.gov.pl

References:

1. Demart (2011), Historyczny atlas Polski [Historical Atlas of Polish], Demart Publishing, Warszawa, Polish.
2. The official website for Malopolska province (2016), available at: <http://www.malopolskie.pl> (Accessed 20 May 2016).
3. Polish Sejm (1998), "The law on local governments", available at: <http://www.sejm.gov.pl> (Accessed 20 May 2016).
4. Malopolska Region (2011), "Development Strategy of the Malopolska Region for 2011-2020 "Malopolska 2020. Unlimited", available at: <http://www.malopolskie.pl/Pliki/2011/strategia.pdf> (Accessed 20 May 2016).
5. Malopolska Province Marshal's Office (2015), Rukovodstvo po vedeniu byznesa v Malopol'skom voevodstve [Guide to Doing Business in the Malopolska region], Department of Economic Development, Krakow, Polish.
6. Prokopenko, L.L. (2013), "The experience of public administration development areas in Poland", Aspects of public administration. Regional and municipal management, vol 1 (1), pp. 113—118.
7. Ministry of Infrastructure and Development (2014), "The development strategy of the South of Poland. Short version", available at: www.mir.gov.pl (Accessed 20 May 2016).

Стаття надійшла до редакції 28.05.2016 р.