

Место и роль стратегий в системе регионального планирования в Польше

А. Вычарска,

Управление Лежайского повята (муниципального района), Польша

В основе территориального планирования в Польше положен принцип ориентации крупных административных единиц на потребности мелких, согласования и синхронизации их интересов. Данная модель взаимодействия возможна в условиях децентрализованного управления. Поэтому, прежде всего, остановимся на процессе **децентрализации**.

Он основан в Польше на принципе субсидиарности: компетенции публичной власти передаются на максимально возможно низкий уровень с целью обеспечения максимальной эффективности действий. Процесс децентрализации в Польше начался с введения единиц местного самоуправления – гмин – в 1990 г., а его завершением стала реформа местного самоуправления 1999 года. Она определила новое территориальное деление государства – вместо 49 воеводств стало 16, где культурные и экономические связи создают потенциал для формирования полноценных регионов.

Реформа ввела трехуровневое административное деление страны – на гмины, повяты и воеводства. Каждый уровень имеет собственный орган территориального самоуправления. В 2010 г. в Польше 16 воеводств, 379 повятов (314 повятов и 65 городов на правах повята) и 2478 гмин. Территориальные администрации прошли принципиальные преобразования после 1989 года, большинство полномочий, в соответствии с политикой децентрализации, было передано на уровень местного самоуправления.

Задачи территориального самоуправления: оказание публичных услуг, инициирование действий для локального развития на основании своей компетенции, определенной законом, и находящихся в его расположении человеческих и материальных ресурсов.

Для того, чтобы говорить о бесперебойной деятельности местного самоуправления необходимы следующие условия:

1. Законодательное наделение местного самоуправления правовой, финансовой и организационной компетенциями, соответствующими стоящими перед ним задачами.
2. Понимание местной властью смысла самоуправления как реализации активных и инновационных действий для местного развития.
3. Сплочение жителей вокруг действий для местного развития.

Теперь остановимся на дефиниции **политика развития**, которая согласно польского законодательства подразумевает совокупность взаимосвязанных действий с целью:

1. обеспечения прочного и сбалансированного развития страны;
2. формирование общественно-экономической, региональной и пространственной сплоченности;
3. повышения конкурентоспособности экономики;
4. создания новых рабочих мест в масштабе страны, региона или местности.

Тематические направления политики развития:

- защита окружающей среды;
- здравоохранение;
- содействие занятости, борьба с безработицей, смягчение последствий безработицы и профессиональная активизация безработных;
- развитие культуры, спорта и туризма;
- развитие городов и мегаполисов;
- развитие сельских районов;
- развитие науки и повышение инновационности экономики;
- развитие просоциального поведения местных общин;
- развитие человеческих ресурсов;
- стимулирование создания новых рабочих мест;
- создание и модернизация общественной и технической инфраструктуры;
- поддержка и модернизация института государства;
- поддержка развития предпринимательства;
- поддержка экономического развития;
- повышение конкурентоспособности экономики.

Согласно законодательству Польши политика развития осуществляется на основании стратегии развития. Они разрабатываются субъектами, которые осуществляют политику развития, то есть:

1. Самоуправлением повята и гмины;
2. Самоуправлением воеводства;
3. Советом министров республики.

Категорическая формулировка «осуществляют» обозначает обязательный порядок ведения этой политики отдельными уровнями местного самоуправления. Стратегии регионального и локального развития, разработанные единицами территориального самоуправления должны соответствовать среднесрочной стратегии развития страны, национальной стратегии регионального развития, а также супра-региональным стратегиям.

Элементом политики развития страны и ее неотъемлемой частью является национальная **региональная политика**. Ее нельзя понимать как автономную деятельность.

Интеграция политики в области развития и региональной политики обозначает, что цели региональной политики вписываются в общие цели развития страны, а реализация целей региональной политики способствует достижению целей, определенных на уровне политики развития. Цели развития страны включают, в качестве интегральных элементов, как цели определенные в секторальной политике, так и касающиеся регионального развития.

Две вышеназванные политики интегрированы друг с другом. Их тематический объем совпадает, отличительным элементом являются масштабы их воздействия; обе политики осуществляются одними и теми же публичными институтами с использованием аналогичных инструментов.

Польша – территориально дифференцированная страна. Районы отличаются не только в географическом и культурном смысле, но и социальными потребностями людей. Это означает, что в отдельных районах приоритетными считаются разные цели и задачи. Отсюда следует, что политика развития должна быть также дифференцированной в масштабе страны. И поэтому возникает необходимость региональной политики. *Региональная политика понимается как территориальная дифференциация целей, а тем самым и инструментов политики развития.* Развитие страны и ее отдельных районов зависит от ряда факторов, существующих на этих территориях.

В общем виде определение региональной политики мы формулируем как совокупность действий публичной власти (как центральной так и территориальной), частных субъектов, разных учреждений, организаций в регионах для повышения конкурентоспособности региональных экономик, повышения динамики развития регионов и сокращения территориально-пространственного разрыва в развитии.

Наиболее значимыми факторами, обуславливающими бесперебойную реализацию региональной политики являются:

1. повышение институциональной эффективности публичной администрации;
2. повышение качества и доступности публичных услуг;
3. профессионализация кадров на местном и региональном уровнях.

Цели и предмет региональной политики отличаются на каждом из указанных выше уровней.

Роль воеводских самоуправлений в региональной политике касается:

- планирования и программирования развития воеводств;
- управления этим развитием;
- координации действий, ориентированных на развитие, реализованных воеводствами в регионе;
- налаживания партнерских отношений в управлении развитием.

Эффективность выполнения региональной администрацией вышеуказанных функций анализируется по следующим индикаторам:

1. Завершение системной реформы государства путем децентрализации компетенций и публичных финансов с целью обеспечения местного самоуправления ресурсами, адекватными возложенным задачам.

2. Внедрение долгосрочного стратегического мышления на всех уровнях (воеводском, повятовом и гминном).

3. Повышение транспарентности и деполитизирование, условием которого является укрепление кадров на уровне местного самоуправления.

Национальная стратегия регионального развития разрабатывается с признанием роли территориального самоуправления как единственного субъекта, отвечающего согласно закону за развитие воеводства. Это особенно важно для региональной муниципальной власти, главной задачей которой является определение стратегии развития воеводства.

Очень важным в этом контексте является вопрос скоординирования деятельности правительства (отдельных министерств) и деятельности самоуправления в отдельных воеводствах.

Теперь мы вправе перейти собственно к месту стратегии в системе регионального планирования.

Одним из важнейших направлений деятельности самоуправления воеводств, созданных 1 января 1999 года, является программирование развития. Реализация этих задач проходит на основании Закона от 5 июня 1998 года «О самоуправлении воеводства», через разработку стратегии развития воеводства и воеводских программ. Стратегия развития воеводства является важнейшим документом, разрабатываемым самоуправлением воеводства. Она определяет цели и приоритеты политики развития, осуществляемой на территории региона.

Обязанность разработки стратегии возложена на воеводства Законом.

Закон предусматривает, что стратегия воеводства должна учитывать следующие цели:

1. сохранение польской традиции, развитие и формирование национального, гражданского и культурного сознания жителей, сохранение и развитие локальной идентичности;
2. стимулирование экономической активности;
3. повышение уровня конкурентоспособности и инновационности экономики воеводства;
4. сохранение культурной и природной среды с учетом нужд будущих поколений;
5. формирование и сохранение пространственного порядка.

За подготовку проекта документа стратегии отвечает управление воеводства. Законодательным органом является сеймик воеводства. После принятия соответствующего постановления стратегия доводится до сведения министра регионального развития.

Из этого видно, что она играет также значительную роль в осуществлении политики регионального развития государства. Обязательными партнерами в процессе разработки стратегии воеводства являются самоуправления повятов и гмин, а также экономические партнеры, предприниматели, ученые, представители региона в парламенте. Процесс составления стратегии обязательно должен быть сопровожден консультациями с экспертами по вопросам, которых касается стратегия.

Процесс формирования региональных стратегий развития воеводств состоит из нескольких этапов. Мы выделим четыре основных:

1. Оценка актуальной ситуации региона, финансовых средств израсходованных на его развитие, главные проведенные проекты и действия, а также результаты и их оценка, задачи и проблемы, идея региона и концепция политики развития.

2. Определение стратегии развития, в том числе общих целей и стратегических вариантов, приоритетов развития и специфических стратегических целей, а также направлений деятельности по продвижению развития региона и обеспечивающих его структурное приспособление к внешним изменениям.

3. Составление комплексной финансовой таблицы, включающей государственные средства и финансовые средства из Евросоюза, в соотнесении с принятыми и утвержденными приоритетами развития.

4. Проектирование и описание системы мониторинга и оценки для нужд выбора, внедрения и стратегического, а также финансового контроля.

С момента принятия стратегия становится основным и важнейшим документом, формирующим политику развития воеводства с региональной перспективы. Ролью стратегии на стадии планирования является поиск ответа на вопросы, стоящие перед воеводством.

В системе регионального управления стратегия играет ключевую роль: а) как генеральный план действий региональной муниципальной власти на своей территории и инструмент управления этим процессом; б) как информационный документ и инструмент связи и сотрудничества с региональным сообществом.

Стратегия является документом, на основании которого осуществляется политика развития воеводства. Она определяет:

1. Направления этой политики;
2. Цели, которые должны быть достигнуты в предусмотренных временных рамках.

Стратегии развития воеводств выполняют роль связующего звена между региональной политикой государства, выраженной в Национальной стратегии регионального развития и Национальном плане развития (выступающих как инструменты реализации политики государства в регионах), и общественно-экономической политикой регионов.

Принципы, соблюдаемые во всем цикле существования стратегии, то есть на этапе ее реализации, мониторинга и оценки:

1. **Принцип партнерства.** Под партнерством понимается способ деятельности в рамках цикла региональной политики, предусматривающей открытое и активное сотрудничество выступающих на равных правах субъектов из разных секторов. Настоящее партнерство вовлекает субъекты из публичного, рыночного и гражданского секторов. Оно касается также отношений между субъектами разных уровней и ответвлений политической власти и администрации.

2. **Принцип стратегического управления развитием** воеводства, который понимаем как способ эффективного преодоления изменений, опираясь на эффективное использование собственного потенциала и возможностей способом приближающим к реализации миссии и целей стратегии в условиях ожидаемых изменений.

3. **Принцип программной автономности** воеводской стратегии регионального развития с соблюдением соответствия национальной политике общественно-экономического развития и единой политике Евросоюза. Это означает независимую постановку целей развития, существенных для жителей региона, а также активность и инициативу в создании механизмов их реализации.

4. **Принцип сбалансированного развития** в общественной, пространственной и экологической сферах. Это означает бесконфликтное и солидарное формирование процессов развития в воеводстве таким образом, что развитие одной части воеводства не происходит за счет возможности развития другого района, повышение уровня жизни одной общественной группы не происходит за счет уровня жизни другой группы, а также сохранение условий защиты окружающей среды.

Теперь остановимся на основных принципах и установках Стратегии Подкарпатского воеводства, к которому относится Лежайский повят.

Функции Подкарпатского воеводства в Европе:

1. Транспортная функция, связанная с европейским транспортным коридором № 3 (автострада № 2, железнодорожная магистраль № 30, международный аэропорт в г. Ясенка);

2. Защитная функция, включающая исключительные в европейском масштабе природные ресурсы (в том числе лесные территории), ресурсы материальной и духовной культуры;

3. Производственная функция, основанная на имеющей исторические корни авиационной промышленности, используемой новейшие технологии, в основном в рамках Ассоциации «Авиационная долина»¹, а также переработка сельскохозяйственной продукции, электромеханическая и химическая промышленность. Развитие производственной функции происходит также путем производства и поставки органических, экологически чистых продуктов питания на государственный и заграничный рынки.

Во время разработки нынешней стратегии воеводства в рейтинге регионов ЕС по уровню общественно-экономического развития Подкарпатское воеводство находилось на 229 месте из 237 регионов. Еще в 2002 г. Подкарпатское воеводство, наряду с остальными четырьмя восточными регионами Польши, занимало одно из последних мест в статистике экономических регионов ЕС. По сравнению с другими частями страны, у Подкарпатского воеводства отличительные условия, которые вызваны значительной неоднородностью природных, общественно-хозяйственных, инфраструктурных, экологических и исторических факторов. Что касается физиографических образований, регион включает как горные, предгорные районы, так и низменные территории. Природной основой экономического развития являются выступающие здесь сырьевые ресурсы и почвенные, а также климатические условия. Подкарпатское воеводство принадлежит к слабо развитым регионам по уровню жизни, инфраструктуры и эффективности развития. Выступают недостатки технической, общественной и экономической инфраструктуры. Подкарпатское воеводство характеризуется слабой инвестиционной привлекательностью.

Опираясь на потенциальные условия и факторы развития, сформировались 3 основные функции Подкарпатского воеводства в экономике страны – промышленная, сельскохозяйственная, туристическая (зона отдыха) – а также дополнительные функции, которые выполняют: транспорт, строительство, социально-культурные услуги, национальные парки и заповедники природы, осуществляющие защитную функцию.

Важную роль в экономике Подкарпатского воеводства играет промышленность. В отраслевой структуре промышленности воеводства преобладает авиационная, электромашинная, химическая и пищевая промышленность. Второй основной отраслью является сельское хозяйство. По сравнению с остальной частью Польши, Подкарпатское воеводство на преобладающей части территории имеет хорошие природные условия для развития сельского хозяйства.

Кроме того, воеводство обладает благоприятными условиями для развития туризма и для отдыха, чему способствуют исключительные природные ценности и ландшафты.

¹ <http://www.dolinalotnicza.pl/ru/1/1/>

Стратегия развития Подкарпатского воеводства на годы 2000-2006 г.г. была стартом создания системы самоуправления и территориального развития, а также формирования идентичности и территориальной целостности, кроме того была началом осуществления современной региональной политики.

20 октября 2006 г. Сеймик Подкарпатского воеводства принял Стратегию развития воеводства на годы 2007-2020.

Стратегия развития Подкарпатского воеводства до 2020 года является:

- логическим продолжением предыдущей стратегии;
- документом, служащим созданию экономической основы развития региона и его конкурентоспособности;
- программным документом создания региональной, национальной и еврорегиональной сплочённости.

Настоящий документ, охватывающий значительные временные рамки, был создан в условиях членства Польши в структурах ЕС и вытекающих из этого новых возможностей, прав и обязательств. Изменилась не только точка соотнесения, которой сегодня не является исключительно Польша, но и объединенная Европа.

Подкарпатское воеводство стало частью однородного европейского рынка труда и потребления. В связи с этим может пользоваться, как и все остальные регионы Евросоюза, свободным перемещением капитала, людей и услуг. Оно стало также предметом воздействия структурных фондов.

Анализируя содержание документа можно сказать, что стратегия является ответом на выявленные слабые точки и угрозы для воеводства, определяет также цели, совпадающие с политикой экономической, общественной и пространственной сплочённости Евросоюза.

Идея развития Подкарпатского воеводства: стать территорией устойчивого развития, объединяющей общественные, экономические и экологические цели, обеспечивающей возможности для реализации потребностей общества и достижение высокого стандарта жизни. Реализацию этой идеи сбалансированного развития воеводства должно обеспечить:

- рациональное распределение экономических и общественных функций;
- высокий уровень экономического роста в условиях сбалансированного рынка труда;
- выравнивание шансов развития всех общественных групп и территорий региона.

Стратегия развития воеводства является точкой соотнесения для всех действий на территории воеводства, поддерживающих процессы развития региона. Стратегия является основой для подготовки и разработки:

- региональной операционной программы;
- секторных стратегий;

- долгосрочных планов, определяющих направления деятельности;
- остальных политических и программных документов на уровне воеводства.

Среди многих функций, выполняемых стратегией, в качестве главных выделим:

- привлечение инвесторов;
- выравнивание разрывов в развитии в общественном, экономическом и пространственном смыслах;
- получение структурной помощи.

Выделим главные **стратегические области развития Подкарпатского региона** и основные направления изменений. В ходе работы над документом стратегии, при широком общественном участии представителей региона, было выделено 8 стратегических областей. Они определяют будущее развитие воеводства в сфере экономики, общества, экологии и имеют ключевое значение для развития общественной и экономической активности. Они определяют основные стратегические цели и приоритеты развития Подкарпатского воеводства до 2020 г.

1. **Экономика региона** является основным фактором общественно-хозяйственного развития воеводства. Ее приоритеты:

- a) развитие предприятий, в основном малого и среднего бизнеса, через финансовую и институциональную поддержку;
- b) создание региональной системы инноваций через развитие системы мегаполиса г. Жешув и связей между наукой и экономикой;
- c) деятельность для повышения привлекательности региона в плане инвестиций;
- d) туризм как фактор общественно-экономического развития воеводства.

2. **Техническая инфраструктура** имеет принципиальное значение для экономического и общественного развития региона. Ее приоритеты:

- a) поддержка транспортных инвестиций: дорожных, железнодорожных и авиационных;
- b) поддержка инвестиций из сферы водопользования и сточных вод;
- c) обеспечение энергетической безопасности региона;
- d) повышение эффективности функционирования региональной системы телекоммуникационных услуг.

3. **Деревенские территории и сельское хозяйство.** Деревенские и лесные территории преобладают в пространственной структуре региона. Проживает на них около 60% жителей. Эта территория имеет важное экономическое, общественное и экологическое значение. Ее приоритеты:

- a) развитие внефермерских форм хозяйственной деятельности (сбалансированное развитие);

- b) модернизация деревенского пространства;
- c) повышение конкурентоспособности деревенских районов;
- d) развитие сельскохозяйственного рынка.

4. Защита окружающей среды. Несмотря на то, что Подкарпатское воеводство является одним из наименее загрязненных воеводств страны, многолетняя инфраструктурная отсталость в области защиты окружающей среды требует принятия срочных действий, направленных на устранение существующих угроз, а также защиты и рационального использования ресурсов и природных ценностей. Приоритеты:

- a) защита вод и рациональное использование водных ресурсов;
- b) ограничение количества производимых отходов и внедрение современных систем их переработки;
- c) обеспечение лучшего качества воздуха и ограничение негативного воздействия шума на окружающую среду;
- d) сохранение и защита биологического и ландшафтного разнообразия;
- e) повышение экологического сознания общества.

5. Общественный капитал, понимаемый как демографический, общественно-культурный, образовательный потенциал, а также как профессиональная мобильность жителей региона на рынке труда является, наряду с развитием промышленности и научно-исследовательского потенциала, одним из основных условий, обуславливающих быстрое развитие и богатство региона. Чтобы не допускать нарушений и кризиса в развитии, каждый из этих факторов должен выступать в соответствующем соотношении. Приоритеты:

- a) повышение качества системы образования;
- b) поддержка качественного развития трудовых ресурсов региона;
- c) развитие культуры;
- d) поддержка развития гражданского общества.

6. Международное сотрудничество. В условиях прогрессивной глобализации экономик и обществ, международное сотрудничество будет представлять собой один из ключевых элементов общественно-экономического развития региона. Обоснованием этого прогноза в случае Подкарпатского воеводства является его геополитическое положение. Приоритеты:

- a) создание условий для совместной экономической деятельности и привлечения инвестиций;
- b) сотрудничество для развития туризма, защиты и использования культурного наследия;
- c) сохранение ценных ландшафтов и защита окружающей среды.

7. Здравоохранение. Основные направления деятельности в области здравоохранения должны быть направлены прежде всего на обеспечение безопасности здоровья. Приоритеты:

- а) снижение заболеваемости, а также смертности в обществе;
- б) координация деятельности в области здравоохранения и повышения безопасности населения.

8. Общественное обеспечение требует проведения комплексных действий, нацеленных на людей, которым угрожает маргинализация и социальная изоляция. Эффектом действий должно быть, прежде всего, ограничение масштабов крайней бедности. Приоритеты:

- а) поддержка действий, направленных на помощь людям, которым угрожает маргинализация и социальная изоляция;
- б) создание условий для развития семьи и опеки над детьми;
- в) развитие и модернизация инфраструктуры социальной помощи и профессиональное развитие кадров социальной помощи;
- г) поддержка и развитие гражданского участия в локальной жизни.

Стратегия развития Подкарпатского воеводства на годы 2007-2020 гг. опирается на принципы и установки, формирующие ее программные рамки, и одновременно определяющие ее реализацию. Этот документ, программируя развитие региона до 2020 года, опирается на знания и опыт прошлых лет. Недалекое будущее несомненно принесет с собой новые задачи, ответом на которые будет постоянное обновление, исправление и расширение спектра задач и действий стратегии.