

МЕХАНИЗМЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ИНСТРУМЕНТЫ СОКРАЩЕНИЯ ПОЛЯРИЗАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ РАЗВИТИИ

На примере польских регионов

Яцек Пасечный,

доктор экономики, адъюнкт факультета управления
Варшавского университета (Польша)

Районирование как одно из направлений развития современных государств

Тема регионального развития стала в последние годы объектом повышенного интереса. Наряду с деятелями местного самоуправления вопросами регионального развития заинтересовались исследователи и теоретики других дисциплин, вторгаясь на территорию, которая до недавних времен считалась вотчиной исключительно экономических географов. Практическим выражением этого явления стал во многих странах прогрессирующий процесс децентрализации власти и районирования. В последние годы удачные попытки передачи полномочий региональным и местным властям осуществлены в США, Великобритании, Австралии, Испании, в меньшем объеме – во Франции.

Как огромное достижение рассматривается польская реформа 1990 г. в области местного самоуправления, благодаря которой гмины, получившие права субъектов, стали основным звеном в этой системе. В течение первых десяти лет своего существования гмины построили свыше ста тысяч километров водопроводных сетей и два миллиона подводов к ней, тысячи километров дорог и несколько тысяч очистных сооружений. В середине 1998 г. были приняты законы, предусматривающие трехступенчатое деление государства. Элементами такого деления стали гмины, поветы и воеводства. Согласно предпосылкам, это устройство не должно быть иерархическим – гмины в новой системе становились основным звеном, а поветы и воеводства – вспомогательными [1. С. 55]. Это означа-

ет, что воеводства и поветы не являются вышестоящими по отношению к гминам. Численность воеводств сокращена с 49 до 16. Таким образом, появились воеводства-регионы, восходящие к традиционным польским историческим землям.

Районирование страны хорошо вписывается в философию и политику Европейского союза, основной целью которого является выравнивание диспропорций между регионами. Большая часть союзнических механизмов поддержки развития направляется именно в регионы. Однако реформа 1998 г. имела и слабые стороны – города, которые уже не имеют статуса столиц воеводств, утратили свое значение, а их перспективы развития намного ухудшились. Кроме этого, вслед за переданными регионам полномочиями не началась финансовая децентрализация. Воеводские органы самоуправления почти полностью лишены собственных средств, что на практике означает невозможность проводить независимую от центра политику развития. В то же время такая политика является необходимой в связи с увеличивающейся поляризацией между регионами.

Поляризация как универсальное явление

Проблема поляризации касается многих, если не большинства стран. В Соединенных Штатах Америки долгое время доминировали северные штаты, богатство которых составляла традиция развития промышленности: металлургия, автомобилестроение, приборостроение и электроника. Сегодня очень быстро развиваются южные штаты, в то время как северные погружены в процессы глубокой и сложной реструкту-

* Перевод: А.М. Тишук.

ризации. Огромными, заметными невооруженным глазом, являются также диспропорции в региональном развитии Италии. Они, кстати, недавно явились причиной возникновения сепаратистских движений в северной Италии, представители которых выдвигали лозунги «отделения от бедного юга, который они вынуждены содержать». В Германии, Словакии и Венгрии степень развития растет «с востока на запад». Большая дифференциация существует также в России, где доминирует столичный регион над остальными. Такие явления наблюдаются также в Греции, Франции, Великобритании и многих других странах.

Явление поляризации является неотъемлемой составляющей рыночной экономики (кстати, можно привести также множество примеров поляризации в социалистической экономике), более того, не представляется возможным устранить это явление в ближайшей перспективе. С точки зрения теории неоклассицизма и либерализма, существуют весьма серьезные сомнения по поводу концепций выравнивания диспропорций, а также борьбы с поляризацией. Согласно этой теории, все трансферты средств из более богатых регионов в более бедные:

- лишают средств тех, кто их производит, что противоречит принципам справедливости;

- лишают средств те регионы, которые являются более эффективными, и перемещают их в менее эффективные, тем самым становясь причиной общего снижения экономического развития;

- уменьшают шансы на развитие более богатых регионов, что в итоге приводит к ухудшению перспектив как одних, так и вторых;

- служат не столько усилению процессов развития слаборазвитых центров, сколько построению в них системы потребления внешних трансфертов (классическим примером в данном случае являются восточные земли Германии, которые по-прежнему охвачены кризисом, несмотря на сотни миллиардов евро внешних трансфертов);

- не имеют смысла в связи с действием экономических законов, которые на втором этапе сами отрегулируют проблему поляризации путем перемещения капита-

ла туда, где ниже стоимость производства (т. е. в отсталые районы).

Сторонники борьбы с поляризацией приводят свои аргументы:

- чрезмерные диспропорции в уровне развития и доходов являются негуманными и недостойными развитых государств в XXI в.;

- чрезмерные диспропорции представляют собой угрозу устойчивому развитию, поскольку чреваты возникновением серьезных и часто дорогостоящих социальных последствий;

- огромные территории с низким уровнем развития – это расточительство самых ценных ресурсов – людей, которые, проживая в регионах, находящихся в состоянии стагнации, никогда не будут востребованы должным образом.

Кажется, что сегодня большая часть европейских государств признает эту вторую философию, а сглаживание диспропорций между регионами является лозунгом к действию и главной целью Европейского союза. Польша вот уже в течение нескольких лет пытается бороться с излишней поляризацией путем осуществления разного рода (и в различных формах) трансфертов внутри страны. Это необходимо в связи с тем, что в последние годы поляризация польских регионов стала проявляться все более отчетливо.

Поляризация в Польше

Для Польши, как и для многих других стран (в том числе стран Европейского союза), характерна сильная региональная поляризация. Если говорить упрощенно, то граница между лучше и хуже развитыми регионами проходит по линии Гданьск – Краков. Исключением является более развитое Мазовецкое воеводство, а точнее столичный регион. Однако без учета района Варшавы валовой внутренний продукт Мазовецкого воеводства составляет 90,8% средней по стране величины [8. С. 61]. Поляризация наблюдается также на уровне гмин и поватов. Процессы развития, исследуемые в них, имеют исключительно «островной» характер. Это означает, что динамичные, быстро развивающиеся гмины и

поветы соседствуют с территориями, находящимися в состоянии стагнации.

Масштаб процессов поляризации воеводств представлен в табл. 1 и 2. Как видно, в последние годы поляризация польских регионов значительно усилилась. Приведенные данные свидетельствуют об огромном преимуществе Мазовии, о начале мощных процессов развития в Великопольше и в меньшей степени – в Нижней Силезии и Поморье. Об их величине свидетельствуют также самые высокие доходы населения, положительное saldo миграции, высокие показатели в сфере потребления. Уменьшается традиционное преимущество Верхней Силезии, бедные районы Польши (главным образом восточные) становятся еще беднее.

Историческая обусловленность поляризации

Существенными факторами, усиливающими диспропорцию в динамике развития регионов и единиц более низкой категории, являются историческая обусловленность, культурные ценности, а также интеллектуальный потенциал и образованность населения. Источники поляризации можно искать еще в средневековье. Процессы урбанизации стали развиваться на этих территориях еще в XII и XIII вв. Рождение многих существующих сегодня городов восходит к тому периоду. На востоке страны процессы урбанизации начались значительно позже, проходили медленнее и никогда не достигали такого масштаба, как, например, в Велико-

Таблица 1

ВВП на душу населения в воеводствах, отношение к среднему показателю по стране, %

Воеводство	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Польша	100	100	100	100	100
Нижнесилезское	103,2	99,8	102,3	103,8	101,7
Куявско-Поморское	91,2	92,2	88,7	89,7	90,4
Люблинское	74,3	72,5	69,8	69,2	70,0
Любуское	91,7	91,2	90,8	90,7	88,8
Лодзинское	89,3	88,6	91,1	90,4	90,2
Малопольское	89,9	91,0	89,4	89,7	86,4
Мазовецкое	136,6	146,1	149,3	148,7	155,9
Опольское	91,6	88,3	83,7	84,4	81,2
Подкарпатское	77,2	75,9	72,8	70,9	71,3
Подляское	79,1	76,3	72,8	74,4	75,6
Поморское	97,4	98,7	101,3	101,1	99,3
Силезское	117,5	111,9	110,4	110,4	109,1
Свентокшисское	76,9	77,2	78,1	77,6	76,4
Варминско-Мазурское	78,8	76,7	77,5	75,1	72,4
Великопольское	104,5	105,8	105,2	106,5	106,2
Западно-Поморское	99,8	97,7	100,1	101,1	99,2

Источник. Рассчитано автором на основе www.stat.gov.pl

Таблица 2

Уровень зарегистрированной безработицы в воеводствах, %

Воеводство	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Польша	10,4	13,1	15,1	17,5	18,1
Нижнесилезское	12,8	16,0	18,4	21,5	22,5
Куявско-Поморское	13,9	16,9	19,2	21,9	22,6
Люблинское	10,3	12,9	14,0	15,7	15,8
Любуское	13,2	17,5	21,3	24,4	25,9
Лодзинское	11,4	14,3	16,3	18,1	18,5
Малопольское	7,6	10,2	12,2	14,1	13,9
Мазовецкое	7,6	9,5	10,8	13,0	13,9
Опольское	10,5	13,2	15,7	18,2	19,3
Подкарпатское	12,3	14,5	16,2	17,4	16,9
Подляское	10,8	12,5	13,8	15,1	15,2
Поморское	11,0	13,8	16,6	19,6	21,2
Силезское	7,3	10,4	12,9	15,7	16,5
Свентокшисское	12,1	15,1	16,6	18,4	18,5
Варминско-Мазурское	19,7	22,4	25,8	28,9	28,8
Великопольское	8,0	10,5	12,5	15,4	16,1
Западно-Поморское	13,9	20,8	20,8	24,7	26,4

Источник. Рассчитано автором на основе www.stat.gov.pl

польше, Силезии или Поморье. Это весьма существенно, поскольку в те времена урбанизация была главным фактором развития страны. В городах концентрировался капитал, развивались ремесленничество, торговля, а самое важное, функционировали школы. В городах формировалась специфическая культура, способствующая возникновению такого явления, как конкуренция, и одновременно определяющая нормы человеческого общежития и сотрудничества, а значит, дисциплинирующая. Существенной была, наконец, роль городов как потребителей – центров, создающих спрос. Повышенный спрос на продовольствие стимулировал рост сельскохозяйственного производства и, таким образом, способствовал модернизации сельских районов, прилегающих к городам.

Все названные явления в период средневековья чаще наблюдались в западной части Польши в отличие от центральных и восточных регионов. Интенсивная урбанизация задействовала вышеупомянутые механизмы обратной связи. Наметившиеся много веков назад тенденции наблюдаются также сегодня. Однако два последних столетия внесли определенные коррективы. В результате технической революции быстро начали развиваться такие центры, как Верхняя Силезия, Лодзь и Варшава, которая была третьим по величине промышленным центром России после Москвы и Петербурга. Свои преимущества имели также земли, аннексированные Пруссией. На захваченных землях была создана отличная коммуникационная инфраструктура. Диспропорции в сфере коммуникационной инфраструктуры между районами, которые находились в распоряжении Пруссии, и так называемыми «возвращенными землями», а также остальной территорией, не ликвидированы до сегодняшнего дня.

В период между войнами предпринимались попытки преодолеть поляризацию. Строительство Гдыни и Главного промышленного центра способствовало развитию отсталых сельскохозяйственных центров, а самое главное – стало причиной возникновения промышленной культуры на этих территориях. Однако в связи с началом войны намеченная цель не была достигнута.

В период существования ПНР главными задачами являлись урбанизация и развитие отсталых регионов. Такая политика принесла свои результаты в виде возникших *company towns* – городов вокруг одного большого промышленного предприятия (Бэлхатув, Лэнчна, Любин), а также развития существующих городских центров. На практике ведомственная система способствовала тому, что новые инвестиции направлялись главным образом туда, где уже имелись промышленные предприятия. Конечная величина инвестиционных вложений в период 1961–1980 гг. составляла 1:103. Это означает, что Катовицкое воеводство сосредоточило в сто раз больше инвестиционных вложений по сравнению с самым слабым Бельско-Подляским воеводством [4. С. 204]. Восемнадцать слабо развитых экономически воеводств, занимающих 40% территории страны, получили только 8,2% средств, в то время как 30% капиталовложений страны было сконцентрировано на 1/30 части территории [4. С. 204]. Таким образом, период существования ПНР, несмотря на риторические заявления о стирании диспропорций, скорее, закрепил географию развития, сформировавшуюся несколько столетий тому назад и только немного измененную накануне промышленной революции.

Современная обусловленность поляризации

Вышеприведенные данные свидетельствуют о том, что процесс проявления региональных отличий углубился и ускорился. Мазовецкий регион, а точнее Варшавский, а также Великопольский и часть Поморья и Нижней Силезии решительно опередили остальные по темпу роста ВВП, инвестиций, уровня жизни и потребления. Таким образом, сегодняшняя ситуация вписывается в тенденции, наблюдающиеся вот уже тысячелетие – в целом, на польских землях развитие происходит с запада на восток. Варшава является единственным исключением из этого правила.

В 90-е годы прошла верификация экономической мощи и возможностей развития регионов. Инвестиции, определяющие количество рабочих мест и доходы, пере-

стали быть производной административных решений отраслевых министерств, а роль государства как инвестора в экономике сократилась до минимума. Эту роль переняли частные (в том числе зарубежные) инвесторы, а в области коммунального хозяйства – местное самоуправление. 90-е годы стали также «периодом истины», когда в процессы развития была вовлечена местная общественность.

Период ПНР характеризовался доминированием секторно-отраслевых отношений, а решения об инвестициях принимались без участия представителей местной общественности. Инвестиции также не всегда способствовали осуществлению полезных начинаний (иногда вред, нанесенный окружающей среде, был намного больше, чем польза от инвестиций). Все это, а также ситуация на рынке труда (нехватка рабочей силы) содействовали тому, что местная общественность часто неохотно реагировала на предлагаемые инвестиции для их региона. В 90-е годы ситуация изменилась. Растущая безработица, снижение доходов населения, а также то, что самофинансируемые органы самоуправления приняли на себя всю ответственность за процессы территориального развития, – все это содействовало тому, что внешние инвестиции начали восприниматься как источник доходов местного населения и катализатор процессов местного развития. Интенсивные инвестиционные процессы в одних районах и параллельный застой во многих других свидетельствовали о дифференциации инвестиционной привлекательности регионов. А инвестиционная привлекательность зависела как от традиционных факторов, так и от энергии, изобретательности и предприимчивости органов самоуправления.

К традиционным факторам, которые не зависят от текущей деятельности органов местного самоуправления, относятся: выгодное расположение (например, земли вдоль западной границы), удобные коммуникационные сети (Верхняя и Нижняя Силезия), традиционно высокая культура труда (Великопольша), относительно хорошая коммунальная инфраструктура (западная Польша, Поморье), высококвалифицированные кадры (Варшава и другие крупные го-

родские центры). Вероятно, эти факторы сыграли существенную роль в процессах развития в 90-е годы. Особенно интенсивное развитие наблюдалось в районах, которые традиционно воспринимались как привлекательные для инвесторов (регион Варшавы, Великопольши, в меньшей степени Поморье и полоса западных земель). Во многих случаях четко прослеживается положительная обратная связь: относительно высокий уровень развития (а именно хорошая инфраструктура, высокий уровень подготовки кадров) притягивал инвестиции, которые, в свою очередь, содействовали дальнейшему развитию. В рейтинге 500 самых больших и доходных польских предприятий в 2004 г. 179 фирм находилось в Варшаве и ее окрестностях, 52 – в регионе Верхней Силезии, а 45 – в Великопольше [7]. Причем в этом рейтинге не участвовали финансовые организации – банки, страховые компании, инвестиционные и пенсионные фонды. Их учет означал бы еще большее преимущество Варшавы и больших городских центров.

Существенную роль в процессах развития сыграла также активность местной элиты, и особенно руководства органов самоуправления. Возможно, этот фактор в большинстве случаев определял динамику процессов регионального развития, которые в 90-е годы носили в Польше острого характера. Процессы интенсивного развития можно было наблюдать как в регионах, традиционно привлекательных и хорошо развитых (Тарново Подгурне около Познани, Беляны Вроцлавские, Янки или Лешноволя около Варшавы), так и на первый взгляд менее предрасположенных к быстрому развитию (например, Мщонув в Мазовии, Билгорай на Люблинщине). Однако и в этих регионах можно найти ряд гмин, для которых характерны те же условия, но совершенно иные уровень и динамика развития.

Инструменты сокращения поляризации

Как уже говорилось раньше, основной проблемой регионального управления является отношение к поляризации – воспринимается ли дифференциация как зло,

с которым необходимо бороться, или это естественное и неотвратимое явление, сопутствующее процессу развития.

В Европе вот уже много лет преобладает политика выравнивания, несмотря на то, что все больше ученых убеждается в ее слабости [2. С. 157–158]. Некоторые считают, что необходимо искать косвенные решения, способные обеспечить равновесие в процессах развития всех регионов и в процессах выравнивания диспропорций. Е. Хауснер подчеркивает, что современный подход к региональному развитию опирается на конкурентоспособность регионов. Развитие такого подхода означает практическое преодоление доминирующей ориентации на выравнивание уровня развития регионов, однако его не следует интерпретировать как концентрацию на развитии сильных регионов. Проблема развития конкурентоспособности касается как слабых, так и сильных регионов. Причем очень слабые регионы требуют государственного вмешательства в вопросы выравнивания уровня их развития [8. С. 117].

Согласно Г. Гэнсицкой, противоречие между рационализацией производственных структур и выравниванием региональных различий не обязательно, если уравнительный подход будет заключаться в перемещении значительных средств в менее развитые регионы при одновременном их направлении на программы развития, а не на потребление или «латание дыр» в бюджетах самоуправления. По мнению этого автора, хорошим примером сочетания подходов развития и выравнивания является программа Phare 2000 «Социально-экономическое единение» [8. С. 244–245].

Представляется, однако, что названные пути решения проблем только смягчают острые противоречия между поддержкой эффективности и выравниванием, но вовсе их не устраняют. По-прежнему происходит перераспределение средств, что ограничивает их количество в более эффективных центрах и тормозит в них процессы развития. Открытой также остается проблема выбора и оценки регионов или региональных проектов, нуждающихся в поддержке. Эта проблема всегда несет с собой угрозу излишней формализации процесса пе-

рераспределения (в чем упрекают и Европейский союз) или самовольных чиновничьих решений при распределении средств. Таким образом, противоречие между политикой выравнивания и политикой развития по-прежнему существует, хотя имеются также инструменты для его смягчения.

Польша до 2004 г. предпринимала ряд решений, направленных на нивелирование наиболее болезненных последствий поляризации. Однако эта политика носила оборонительный характер, была направлена, скорее, на ликвидацию наиболее ощутимых негативных явлений, имевших место в некоторых регионах (напр., смягчение последствий структурной безработицы), а не на создание предпосылок для перспективного развития регионов. К наиболее активным действиям можно отнести принятие в 1994 г. закона о специальных экономических зонах. Семнадцать таких зон было создано для начала в регионах с высоким уровнем безработицы и серьезными структурными проблемами. В настоящий момент имеется четырнадцать зон, занимающих территорию в 6325 гектаров. Инвесторы в этих зонах полностью или частично освобождаются от налогов на доходы и налогов на недвижимость. В конце I кв. 2003 г. уровень освоения территорий зон составлял от 14,7 до 73,7%. Всего в экономических зонах было занято почти 50 тыс. чел. В специальные экономические зоны свои средства инвестировали такие фирмы, как: General Motors, Volkswagen, Gillette, Whirlpool и многие другие.

Необходимо отметить, что самый большой успех имели зоны, находящиеся в традиционно промышленно развитых центрах, хотя также сталкивающиеся с трансформационными проблемами: Мелец, Валбжиг, Катовице, Легница. В последние два года особенный интерес заметен к специальной экономической зоне в Лодзи. Зоны, расположенные на территориях, имеющих серьезные и устойчивые структурные проблемы, как, например, Слупская или Варминско-Мазурская, не пользуются большой популярностью среди инвесторов. Вероятно, релятивный успех специальных экономических зон не сможет сделать устойчивыми процессы развития в регионах. В свя-

зи с ограниченностью территории и отсутствием возможностей для ее расширения (а это рестрикция, вытекающая из соглашения с ЕС) перспективы развития зон весьма ограничены, и многое свидетельствует о том, что в ближайшие годы их потенциал будет исчерпан.

Инструменты Европейского союза

В случае Польши интеграция с европейскими структурами и институтами в большой степени обуславливает вид осуществляемой политики. В ее рамках на различных уровнях можно использовать ряд инструментов поддержки регионального и локального развития.

Европейский союз – это идеальный пример межнациональной организации, очень активной в области поддержки регионального развития. Целью программ ЕС является выравнивание уровня жизни в различных регионах ЕС. Борьба с бедностью и сильная ориентация на социальные проблемы приводят к тому, что, в связи с вышеприведенными размышлениями, программы ЕС носят, скорее, характер «про-развития», а не «пророста» [10. С. 649]. Европейский союз представляет собой дифференцированную территорию по экономическому развитию. В 2000 г. самый низкий показатель ВВП на одного человека отмечался в Греции (66% от среднего показателя сообщества), самый высокий – в Люксембурге (169%). В беднейших регионах (Азоры) ВВП на одного жителя не достигает даже 50% среднего показателя ЕС, в то время как самые богатые регионы (Гамбург, Брюссель, Париж, Вена) превышают средний показатель больше чем в три раза [5. С. 295]. После последнего расширения ЕС дифференциация стала более заметной.

В 1957 г. в Римском Трактате было заявлено о необходимости гармонического развития путем изменения дифференциации, существующей между многими регионами, и о ликвидации отсталости регионов, находящихся в невыгодных условиях [9. С. 217]. Европейский союз делает большой упор на районирование, поддерживая инициативы на этом уровне, в том числе межнациональные

региональные инициативы (например, концепция еврорегионов). Однако формирование регионов и определение их компетенций оставлены на усмотрение стран-участниц [6. С. 124]. В 1975 г. был создан «Европейский фонд регионального развития», который является основным инструментом ЕС в поддержке регионального развития. В последующих актах также подчеркивалась необходимость осуществления деятельности, направленной на укрепление единства регионов в рамках сообщества. Финансовым инструментом нивелирования региональной дифференциации также является созданный Маастрихтским Договором «Фонд единения». Он предназначен для тех государств, в которых ВВП на одного жителя составляет менее 90% среднего показателя ЕС. Кроме этого, инструментом региональной политики выступают структурные фонды, и особенно «Европейский фонд регионального развития», обеспечивающий финансовую поддержку менее богатых регионов. Особенно предпочитаемыми являются инфраструктурные инвестиции (транспорт, телекоммуникации), а также защита окружающей среды, образование, здравоохранение и поддержка малого бизнеса. В 2000–2006 гг. решаются следующие задачи региональной политики [5. С. 301]:

- 1) ускорение развития регионов, в которых ВВП на одного жителя составляет менее 75% средней величины ЕС;
- 2) поддержка структурных изменений в проблемных регионах, для которых характерна устаревшая экономическая структура и которые не охвачены задачей 1;
- 3) поддержка образования и подготовки, а также увеличение рабочих мест в районах, не охваченных задачами 1 и 2.

Региональная политика в широком смысле слова поглощает сегодня около 42% бюджетных средств Европейского союза [5. С. 297].

Основным принципом деятельности европейских фондов является совместное финансирование. Союз не финансирует ни один проект полностью, часть средств должна идти от самих бенефициантов. Это положительно влияет на развитие местных предпринимательских начинаний и активизирует деятельность органов самоуправ-

ления, которые вынуждены искать различные источники финансирования.

Вот уже свыше десяти лет Польша пользуется поддержкой Европейского союза. Вначале союзные средства в основном предназначались для консалтинговых услуг и обучения, сегодня подавляющее их большинство направляется на поддержку инвестиционных проектов. Став полноправным членом Европейского союза, Польша получила доступ к еще большему количеству средств. В 2004–2006 гг. в рамках договора между Польшей и ЕС, так называемой «Базы поддержки Сообщества», предусматривается возмещение затрат, связанных с осуществлением различного рода проектов, на сумму 11 411 млн евро. Причем, согласно действующему в ЕС принципу совместного финансирования, минимальный взнос национальных средств составит 20–25%. В бюджете на 2007–2013 гг. превышение средств, поступающих из ЕС, над членскими взносами составит для Польши около 50 млрд евро. Значительная часть этой суммы будет направлена на поддержку регионального развития. Большую долю составят также дотации сельскому хозяйству в экономически более слабо развитых районах, поскольку именно там расположено наибольшее количество аграрных хозяйств.

Часть средств пойдет на трансграничное сотрудничество. Особенно притягательным, мы считаем, станет сотрудничество восточных регионов Польши с соответствующими регионами Украины, Беларуси, Литвы и Калининградской области. На сегодняшний день в Польше существует 15 еврорегионов, из которых два – «Неман» и «Буг» – охватывают также польские и белорусские регионы.

Все польские воеводства (за исключением Мазовецкого) по-прежнему имеют низкий уровень ВВП и поэтому в течение многих лет будут реципиентами средств европейских фондов. Международное сотрудничество, особенно в сфере транспорта и туризма, также может рассчитывать на финансовую поддержку ЕС. Однако это вовсе не означает, что такая помощь станет основной «движущей силой» в развитии названных регионов. Существующие

еврорегионы имеют ряд достижений, но даже самые активные из них не были в состоянии претворить в жизнь большие, значительные с точки зрения региональной экономики, проекты. Стоимость проектов, осуществленных двумя восточными еврорегионами, не превышает нескольких миллионов долларов, однако, возможно, в ближайшие годы появятся интересные инициативы, которые смогут претендовать на финансовую поддержку ЕС. Это реально хотя бы потому, что названные регионы имеют необычайно интересные туристические объекты. Реки Буг, Бебжа и Неман, Августовские канал и пуца, Беловежская пуца уже сегодня интенсивно используются туристами, а в будущем могут стать туристическими объектами европейского масштаба. Но для этого необходимо улучшить инфраструктуру туризма и проявлять более активную деятельность. Европейский союз располагает средствами для поддержки подобного рода начинаний. Конечно же, это не разрушит прочные механизмы поляризации, но, возможно, замедлит темп ее роста, чтобы в перспективе отсталые регионы смогли наверстать упущенное.

Можно ли задействовать дополнительные механизмы, которые смогли бы ускорить процесс выравнивания уровня развития регионов? В условиях такой страны, как Польша, эти возможности весьма ограничены по нескольким причинам.

1. Объем доступных средств ЕС достаточно велик, что может вызвать проблемы с их поглощением. Внутренние усилия в стране должны быть направлены на создание возможностей для полного использования этих средств, а не на поиск параллельных внутренних инструментов, эффективность которых будет лимитироваться постоянной нехваткой фондов.

2. Применяя параллельно с союзниками свои инструменты, очень легко войти в конфликт с правилами сообщества, достаточно точно регулируемыми объемом общественной помощи (при этом необходимо добавить, что начинания, предпринятые Польшей ранее, как, например, специальные экономические зоны, считаются в ЕС очень даже продвинутой общественной помощью).

3. Более активное участие государства в процессе развития регионов, и особенно увеличение масштаба перераспределения (а это означает еще большую нагрузку на более богатые регионы), может быть воспринято как вмешательство в деятельность самоуправления и осуждено Конституционным Судом.

4. Рост масштаба перераспределения может затормозить процесс развития некоторых более богатых регионов, которые не являются настолько сильными, чтобы финансировать более бедные. Примером этому может служить серьезное замедление темпа развития западных земель («ляндов») в ФРГ в результате интенсивного трансферта средств в восточные регионы.

5. Эффективность действий по перераспределению, осуществляемых даже в широком масштабе, является проблематичной. Гигантские средства, затраченные в течение последних нескольких десятков лет в рамках ЕС, не повлияли на заметное сокращение различий. Несмотря на значительную помощь, Греция, Португалия, Испания и южная часть Италии по-прежнему остаются самыми бедными регионами «старого» Союза.

В то же время реальным представляется использование инструментов, помогающих решить проблемы сообщества. Целесообразно также предоставление государственных кредитных гарантий более бедным регионам. Они содействовали бы местному самоуправлению в поисках кредитов, необходимых для так называемой собственной доли при совместном с ЕС инвестировании проектов. Такой инструмент не будет большой нагрузкой на государственный бюджет, а скорее, «рычагом», поддерживающим инвестиции.

Иным решением, положительно влияющим на процессы развития, может стать помощь местным учебным заведениям, методическим и научно-исследовательским центрам. Эти институты определяют кад-

ровый потенциал регионов путем повышения уровня знаний и роста общественных запросов, а в итоге способствуют большей привлекательности регионов для потенциальных инвесторов. Государственная помощь им не требует финансовых затрат. Большой поддержкой, например, было бы предоставление помещений или осуществление проектов, привлекающих кадры ученых и методистов для работы в этих центрах.

Рассмотренные решения в отличие от классических финансовых инструментов могут и должны применяться на практике, хотя их результаты станут заметны гораздо позже.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Adamiak J., Kosiedowski W., Połoczek A., Słowińska B.* Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki. Toruń: TNOiK, 2001.
2. *Gorzela G., Jałowiecki B.J., Kukliński A., Zienkowski L.* Europa Środkowa 2005. Perspektywy rozwoju. Warszawa: Elipsa, 1995.
3. *Gorzela G.* Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna. UW, Katedra UNESCO Trwałego Rozwoju. Warszawa, 1995.
4. *Jałowiecki B.* Społeczne wytwarzanie przestrzeni. Warszawa: Książka i Wiedza, 1988.
5. *Kosiedowski W.* (red.) Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Toruń: TNOiK, Dom Organizatora, 2001.
6. *Ledo A.* A Regionalization Strategy to Promote Integrated Local Development: The Commercial Development Plan of Galicia // European Planning studies. Feb. 2000.
7. *Lista największych polskich przedsiębiorstw //* Polityka. 18 (2450). 1 maja 2004.
8. *Szomburg J.* (red.) Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych. Gdańsk: IlnGR, 2001.
9. *Treaties Establishing the European Communities. Treaties Amending these Treaties. Single European Act. Part I. European Communities. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1987.*
10. *Wilson P.* Embracing locality in local economic development // Urban Studies. May 95. Vol. 32.