

## Децентрализация управления в Польше: ее последствия для развития регионов

Мариуш А. Саган,

Департамент стратегии и работы с инвесторами мэрии г. Люблин, Польша

### I. Положительные аспекты децентрализации для развития регионов

Тезис 1. **Децентрализация в Польше укрепила институциональный потенциал муниципалитетов.** Потенциал муниципалитетов определяется как способность конкурировать за внешние ресурсы: финансовый капитал (прежде всего – зарубежные инвестиции); человеческий капитал (в том числе – привлечение студентов, выпускников вузов и т.н. креативный класс). Динамику развития определяют в основном возможности конкурировать за редкие ресурсы, в том числе – возможностью абсорбции внешних денежных потоков. Потенциал муниципалитетов состоит из двух ключевых элементов: а) способности привлечения внешних инвесторов; б) способности получения внешних средств на развитие (из госбюджета или средств ЕС). Города и регионы в Польше пользовались и пользуются значительными суммами из бюджета ЕС (67 млрд. евро в 2007-2013 гг. и примерно 72-75 млрд. евро планируется в 2014-2020 гг.) в основном благодаря учреждению в локальных структурах организационных единиц, отвечающих за абсорбцию и получение внешних средств. Аналогично выглядит вопрос привлечения внешних инвесторов – в условиях децентрализации, когда территория обеспечена собственными прогнозируемыми доходами, она вправе принимать стратегические решения, брать на себя риски создания специальных экономических зон, иных институциональных сред, обслуживающих инвесторов.

Децентрализация и реформа самоуправления сопровождались также определенной децентрализацией задач, связанной с передачей части компетенций, принадлежащих ранее центральной правительственной администрации, муниципалитетам. Это сопровождалось, в том числе, переходом опытных и квалифицированных чиновников, работавших в государственных структурах, в новообразованные муниципальные структуры и институты.

Тезис 2. **Децентрализация ускорила темп общественно-экономического развития в некоторых регионах Польши.** Эта ситуация в большей степени касается богатых регионов, пользующихся т.н. «рентой по местоположению». В результате, благодаря синергетическому эффекту (децентрализация, относительно высокий предыдущий уровень развития и «рента по местоположению»), часть воеводств стала развиваться быстрее среднего темпа по стране.

**Тезис 3. Децентрализация открыла возможность для разработки стратегий развития регионов, городов, повятов и гмин снизу.** Благодаря этому стратегическое планирование в муниципалитетах стало более индивидуализированным и отвечающим характеру городов, а тем самым контекстуальным – не навязанным извне (сверху). В связи с вышеуказанным вырос уровень экономической и общественной рациональности решений, принимаемых муниципалитетами (необходимость рационального расчета доходов и расходов). Но с другой стороны, индивидуализация и восходящий характер стратегии локального развития (формируется снизу) привел к росту общественного участия и вовлеченности жителей городов и регионов в решение их проблем. В Польше существует общее мнение, что общественная мобилизация в муниципалитетах в таких масштабах была бы невозможна без децентрализации. Децентрализация вызвала положительное явление конкуренции городов и регионов между собой, что, несомненно, оптимизирует процессы управления в городах, для которых важно их положительное внешнее восприятие, имидж, благодаря которому они могут привлечь новых жителей, студентов, предпринимателей и т.д. Одним из лучших примеров воздействия децентрализации на стимулирование изменений в городах является конкурс на звание Европейской столицы культуры 2016 (победил г. Вроцлав), благодаря которому приведена в движение огромная энергия общества и который создал / переопределил потенциал культуры в городах, претендующих на это звание.

**Тезис 4. Децентрализация власти способствует формированию креативного класса в городах и мегаполисах.** Это связано с микрообщественным и идущим снизу характером поведения людей, создающих креативные сообщества – они не в состоянии развиваться в условиях централизации власти и полномочий единиц самоуправления.

Согласно новым концепциям развития регионов и городов, одним из ключевых факторов перехода от традиционного пути развития к современным траекториям развития считается потенциал креативности жителей и институтов<sup>1</sup>. Талантливые жители городов становятся в данной концепции ключевым ресурсом, благодаря которому (при соответствующей поддержке институтов бизнес-среды, неправительственных организаций и муниципалитетов) может происходить динамическое развитие локальной \ региональной экономики, базирующей на знаниях, инвестициях в технологии, культуру, науку и искусство<sup>2</sup>. В результате возрастает добавленная ценность, происходящая из т.н. креативной промышленности, абсорбирующей талант, артистические способности и широко понимаемый инновационный потенциал личности для производства уникальных и

---

<sup>1</sup> G-J. Hospers, R. van Dalm, How to create a creative city? The viewpoints of Richard Florida and Jane Jacobs, "Foresight" 2005, Vol. 7, № 4, стр. 9-10

<sup>2</sup> См.: R. Florida, The Economic Geography of Talent, "Annals of the Association of American Geographers" 2002, 92(4), стр. 743-755

конкурентоспособных товаров и услуг. Их продажа на глобальном рынке возростала в период 1996-2005 гг. на 6,4% ежегодно, достигая в 2005 г. стоимости 425 млрд. долларов, что составляло больше 3% общего экспорта товаров и услуг<sup>3</sup>. К креативной промышленности согласно классификации Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) относится: Культурное наследие (фестивали, музеи, библиотеки и т.п.), искусство, СМИ (электронные и печатные), функциональные услуги (проектирование и дизайн, компьютерные игры, архитектура, реклама и т.п.)<sup>4</sup>. Креативная промышленность и креативная экономика становятся двигателем развития т.н. креативных городов также благодаря концентрации в них творческой работы и привлечению заграничных инвесторов интересным культурным предложением. Согласно отчету ЮНКТАД и ПРООН по вопросу креативной экономики, главными факторами ее развития являются: технология, спрос на креативные товары и услуги, а также туризм.<sup>5</sup> В условиях Польши децентрализация, связанная с реформой самоуправления 1999 года, вызвала освобождение творческой энергии креативного класса в больших городах спустя несколько лет после реформы, в случае средних городов этот процесс растянут на 7-10 лет (в зависимости от установок стратегии этих городов и существующего раньше креативного потенциала).

## **II. Негативные аспекты децентрализации для развития регионов**

**Тезис 1. Для большинства слабо развитых регионов в Польше (находящихся прежде всего в восточной Польше) децентрализация означает рост разрыва по отношению к наиболее успешным польским регионам и к среднему по стране уровню.** Сам факт децентрализации конечно не вызвал непосредственного сокращения экономического потенциала более бедных регионов, но из-за менее эффективных институтов, более низкого кадрового и компетентностного капитала, а также эффекта привлечения хорошо образованных людей городскими и регионами с лучшей возможностью трудоустройства и развития, децентрализация вызывала стагнацию экономически слабых регионов. Т.е. процессы, протекавшие там и ранее, усилились после децентрализации. Регионы, лишённые частично помощи правительства (финансовый механизм выравнивания оказался менее эффективным, чем ожидалось) после проведения децентрализации стали развиваться хуже. На указанные выше процессы наложилась еще их общественно-экономическая отсталость исторического характера и плохая «рента по местоположению». В

---

<sup>3</sup> Creative economy. Report 2008, The Challenge of Assessing the Creative Economy: towards Informed Policy-making, UNDP, UNCTAD, Geneva, New York 2008, стр. 115

<sup>4</sup> Ibidem, стр. 14

<sup>5</sup> Ibidem, стр. 23

таблице ниже представлен размер ВВП per capita для пяти субрегионов столиц регионов восточной Польши: Люблина, Белостока, Кельц, Жешова и Ольштына. Из приведенных данных видно, что начиная с 1999 г., то есть после административной реформы, их экономическая ситуация (по отношению к средней по стране) ухудшалась.

Таблица

Изменения ВВП per capita в субрегионах восточной Польши (1999-2007 гг.)<sup>6</sup>

Субрегион	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Изменения 2007 по отношению к 1999 г. (выраженные в %, по отношению к средней по стране)
Люблинский	91,4	92,0	91,7	89,5	86,9	85,5	84,9	85,1	- 0,7
Белостоцкий	87,4	89,8	89,3	89,4	86,4	85,2	85,5	<b>86,4</b>	- 0,11
Ольштынский	87,0	88,8	86,9	90,3	87,7	86,7	84,8	82,6	- 0,49
Жешовский	80,3	78,2	78,7	77,4	76,0	76,7	75,0	<u>73,6</u>	- 0,74
Келецкий	82,6	84,0	82,0	82,7	82,1	80,0	80,1	82,6	<b>0,0</b>

Источник: Собственные разработки на основании: Валовой внутренний продукт. Региональные расчеты 2007 г., Статистическое управление в г. Катовице, Катовице 2009, стр. 140-149

### III. Выводы

Децентрализация управления должна сопровождаться дополнительной институционально-финансовой поддержкой менее развитых либо проходящих экономическую реструктуризацию (напр. связанную с переходом от традиционного сельского хозяйства и промышленности к новым отраслям) регионов.

Положительные эффекты децентрализации значительно превышают ее негативные последствия, причем положительные видны в среднесрочной перспективе (5 - 7 лет).

<sup>6</sup> ВВП per capita (Польша=100)