

Андрій Семенович

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ВОЄВОДСТВ У КОНТЕКСТІ ПІДГОТОВКИ ПОЛЬЩІ ДО ЧЛЕНСТВА У ЄС

У статті детально розглядаються політичні та правові аспекти розвитку польських регіонів напередодні вступу Польщі у Європейський Союз.

Ключові слова: *воєводство, Польська Республіка, Європейський Союз.*

Андрей Семенович. Особенности развития воеводств в контексте подготовки Польши к вступлению в ЕС

В статье подробно рассматриваются политические и правовые аспекты развития польских регионов накануне вступления Польши в Европейский Союз

Ключевые слова: *воеводство, Польская Республика, Европейский Союз.*

Andriy Semenovych. Voivodships in the context of the Poland's preparation for the EU membership

This article thoroughly exams the peculiarities of the Voivodships' development in context of the Poland's preparation for the full membership in the European Union.

Key words: *Voivodship, Polish Republic, European Union.*

Вступ Польщі у Європейський Союз став істотним викликом для цієї країни, адже вимагав проведення ґрунтовних внутрішньодержавних реформ з метою успішної адаптації до нових умов функціонування та забезпечення подальшої безперешкодної діяльності вже існуючих європейських інституцій. У цьому контексті варто вказати, що необхідність значних перетворень стосувалась усіх рівнів урядування, включаючи регіональний.

Загалом польські воєводства за багатьма параметрами відставали від інших субнаціональних європейських регіонів з огляду на відсутність у них законодавчих повноважень та конституційних гарантій. Значним негативом залишалось затягу-

вання у поглибленні децентралізації польської держави та надалі обмежена роль воєводств на тлі країн-членів Європейського Союзу.

Свідомий вибір, здійснений польською політичною елітою щодо регіону як окремої адміністративної одиниці, що діє у межах унітарної держави, обумовив його правовий статус. На законодавчому рівні було чітко визначено, що у своїй діяльності воєводство повинно зосередити свою увагу здебільшого на питаннях регіонального розвитку. При цьому була виключена можливість перетворення воєводства на самостійний суб'єкт політичного процесу та втручання у справи, які належать виключно до компетенції держави.

У Конституції 1997 р. були визначені ключові засади діяльності самоврядних інституцій, включаючи участь у здійсненні владних повноважень, а також на них було покладено виконання значної частини соціальних завдань. З метою практичного впровадження задекларованих принципів на регіональному щаблі було одночасно ухвалено два базових закони про самоврядування та урядову адміністрацію воєводств. Саме вони слугують правовим підґрунтям діяльності польських регіонів [9].

Згідно з цими законами, воєводство набуває статусу юридичної особи, у його власність переходить частка майна, за ним закріплюється певна частина повноважень, виконання яких забезпечується адміністративним апаратом. Визначені джерела фінансування, форми контролю за діяльністю воєводства і її відповідності національному законодавству. Воєводство трактується як "регіональна самоврядна громада" та як "найбільша одиниця основного територіального поділу країни для виконання функцій державного управління".

Пріоритетним напрямом розвитку воєводства визначено діяльність, спрямовану на забезпечення регіонального розвитку. У Законі про воєводське самоврядування чітко акцентується на функціях, пов'язаних з активною регіональною політикою. Насамперед йдеться про сприяння підприємницькій активності, зростанню конкурентоспроможності та інноваційності економіки регіону, створення умов для регіонального розвитку, залучення державних і приватних інвестицій, розбудову соціальної і технічної інфраструктури, підтримку освіти й науки, забезпечення співпраці між наукою й промисловістю, охорони природи й культурної спадщини.

З цією метою кожне воєводство ухвалює і виконує власну стратегію розвитку, складає територіальний план благоустрою, приймає бюджет воєводства та здійснює низку інших функцій, які пов'язані з питанням належного розвитку регіону. Відсутність ієрархічного підпорядкування забезпечує воєводство від прямого втручання держави у регіональні справи.

Стратегія – це основний інструмент, який слугує для визначення і реалізації найважливіших напрямів розвитку воєводства. Її дієвість безпосередньо залежить від того, чи задекларовані цілі забезпечені відповідними засобами для її втілення на практиці. Чим більш вдалою є стратегія, чим більш раціонально визначені завдання та чітко передбачені шляхи їх здійснення, тим більшою є її практична цінність. Адже це сприяє сталому економічному зростанню і збільшенню заможності регіональної спільноти.

Однак ухвалення перших 16 стратегій не принесло очікуваного практичного ефекту. У них панував термінологічний безлад, вони носили радше декларативний, ніж прикладний характер, було визначено надмірну кількість завдань, які не були забезпечені реальними засобами для їх реалізації, що привело до їх розпорошення і марнування. Частина воєводств відчула потребу щодо їх ухвалення лише після того, як з'явилась можливість отримати фінансові ресурси на їх реалізацію. У значній кількості випадків ухвалені стратегії не передбачали шляхів їх виконання. Відсутність чітко окреслених планів перетворювала їх на голослівні декларації [1, 65].

Устрій воєводства як одиниці самоврядування визначається воєводським статутом, що ухвалюється після попереднього узгодження з Радою міністрів.

Законодавством передбачені такі органи самоврядування:

Сеймик – представницька асамблея воєводства, що формується шляхом безпосереднього голосування на період 4 років. Мандат депутата сеймику не може поєднуватись ні з іншим мандатом, ні з функціями воєводи або віце-воєводи чи роботою на керівній посаді в Управі воєводи. Сеймик уповноважений до прийняття рішень відносно завдань, які закріплені за воєводством.

Управа маршалка – це колегіальний виконавчий орган. Вона складається з маршалка воєводства, який очолює Управу, його заступників та інших членів (до 5 осіб). До її завдань належить: реалізації рішень Сеймику, розпорядження майном

воєводства, підготовка проекту і виконання бюджету воєводства, плану благоустрою території і воєводських програм та їх здійснення, налагодження міжрегіонального чи транскордонного співробітництва, керівництво, координація і контроль над діяльністю усіх структурних підрозділів самоврядних органів, включно з призначенням та звільненням їх керівників.

Обидва органи очолює Маршалок. У першому випадку він організує роботу Управи, а в другому – виступає як голова представницького органу. Маршалок представляє воєводство на зовнішній арені. Він може також виконувати необхідні дії від імені всієї Управи в надзвичайних ситуаціях.

Воєводське самоврядування виконує більше цивілізаційну функцію, ніж політико-правову, більш спрямовану на розвиток, ніж на надання послуг, використовує радше механізм укладення угод і проведення переговорів, ніж здійснення влади, яка передбачає застосування адміністративного примусу [8, 49].

Варто підкреслити, що воєводство позбавлене безпосередніх засобів впливу чи можливості втручання у справи місцевих органів самоврядування: повітів і гмін.

Польською особливістю стало утвердження дуалізму на регіональному щаблі врядування, де співіснують дві паралельні інституції: окрім органів самоврядування, функціонує урядова адміністрація, яку очолює представник центральної влади.

Воєвода є ланкою державного управління і виконує функцію щодо забезпечення загальнонаціональних інтересів, реалізацію державної регіональної політики і контролює відповідність діяльності інституцій воєводства із законодавством держави.

Повноваження воєводи, якого призначає і звільняє Голова Ради міністрів, були визначені законодавчо:

– по-перше, він виступає представником уряду у воєводстві і несе відповідальність за виконання його політики, зокрема: контролює реалізацію урядової політики інституціями різного підпорядкування на регіональному рівні, узгоджує завдання урядової політики з регіональними умовами, забезпечує взаємодію усіх самоврядних і урядових органів у межах воєводства, виконує і координує реалізацію державної політики у сфері оборони і безпеки на регіональному рівні і т.д.;

– по-друге, воєвода є керівником урядової адміністрації на рівні воєводства та відповідає за забезпечення її ефективної діяльності;

– по-третє, воєвода є наглядовим органом над діяльністю усіх органів самоврядування;

– по-четверте, він є регіональним представником Рахункової Палати та несе відповідальність за майно, передане у його відання з метою реалізації урядової політики;

– по-п’яте, він уповноважений скасовувати рішення органів самоврядування воєводства у випадку їх невідповідності чинному законодавству.

Для виконання своїх обов’язків воєвода має власний адміністративний апарат – Управу воєводи.

Делікатним залишається проблема дублювання повноважень і шкідливого суперництва у випадку відмінної партійної приналежності Маршалка і Воєводи. Залишається також можливість накладання функцій урядової і самоврядної управ, що приводить до зайвої конфліктності.

У підсумку, це може зумовлювати затягування адміністративних процедур і появу суперечок, а також спричиняти політичні конфлікти і стримувати регіональний розвиток. Важливо також зберегти аполітичність особи Воєводи, що не буде використовувати своє становище в інтересах своєї політичної сили [7, 117].

Саме тому самоврядування воєводства прагне обмежити діяльність Воєводи чітко визначеними законодавством повноваженнями, тобто виконувати виключно наглядову функцію і не втручатись в оперативну діяльність Управи Маршалка.

Доходи органів самоврядування є напевно найбільш контроверсійним питанням, адже наявність достатнього обсягу фінансових ресурсів є неодмінною умовою забезпечення ефективності і результативності діяльності воєводства. Бюджет воєводства окреслено як фінансова опора для самостійного функціонування, проте фактично наявні джерела надходжень до нього не дозволяють повністю забезпечити виконання покладених на воєводство функцій. Реформа 1999 р. обмежилась передачею новим адміністративним одиницям самоврядування обов’язків, проте не передбачила децентралізації державних фінансів [3, 40].

Воєводства не отримують доходів з податків, окрім мінімального відсотка державних податків. Польське законодавство не передбачило надання воєводствам повноважень у сфері збору податків, що позбавляє їх можливості провадити власну подат-

кову політику і відповідно власних джерел прибутку. Безпосередньо їм виділяються кошти з держбюджету, що у 2002 р. складало 15,7 % потреб воєводства. Решта фінансових надходжень забезпечуються завдяки загальним субвенціям і цільовим дотаціям, що виділяються урядом. Подібна ситуація ускладнює діяльність воєводства, робить його залежним від центру та політичної кон'юнктури, створює важелі зовнішнього впливу і втручання у регіональні справи, обмежує ініціативу воєводства у сфері регіональної економіки та унеможливує формування довгострокових стратегій розвитку. Низький рівень забезпечення власними доходами воєводського самоврядування відразу визначив його роль як програмуючого і координуючого органу, а не такого, що сприяє регіональному розвитку [6, 9].

У 2004 році була запроваджена низка змін у систему фінансування, але вони істотно не вплинули на ситуацію. Воєводське самоврядування надалі не має достатніх коштів, щоб проводити самостійну політику, спрямовану на економічне зростання. Переважна більшість фінансового забезпечення залишається залежною від державного бюджету. Це може мати патологічні наслідки для регіональної адміністративної культури, яка все більше дрейфує у бік політичного клієнтелізму. Принципи надання субвенцій і дотацій з державного бюджету непрозорі та базуються у значній мірі на суб'єктивних рішеннях урядовців. Неefективна структура державних фінансів доповнює домінування витрат на поточну діяльність, обмежуючи інвестування у розвиток. Окрім цього, система публічних фінансів є винятково нестабільною [6, 119].

Надзвичайно негативним фактом є слабкість воєводства у порівнянні з державою і місцевим самоврядуванням, що мають у своєму розпорядженні набагато більше фінансових ресурсів. У свою чергу, статус-кво не створює умов для забезпечення стабільного розвитку воєводства, робить його залежним від зовнішніх джерел та обмежує його самостійність.

Суттєвий поступ в оптимізації діяльності воєводства забезпечив Закон про принципи підтримки регіонального розвитку, ухвалений у 2000 році. На його підставі було впроваджено нові організаційно-правові інструменти: Державну стратегію регіонального розвитку (ДСРР) і воєводські контракти.

ДСРР перетворилась на один з ключових інструментів політики регіонального розвитку у Польщі. У ній формулюва-

лись пріоритетні цілі і визначались критерії територій сприяння, встановлювались принципи та умови фінансової допомоги воєводським програмам. Головною причиною появи цього документа стала перспектива близького членства у Європейському Союзі та можливість користатися з європейської допомоги, що надавалась у рамках підготовки до вступу у ЄС.

ДСРР стала орієнтиром для попереднього визначення обсягів і напрямів бюджетних витрат і допомоги зі сторони ЄС на реалізацію воєводських контрактів чи інших завдань зі сфери регіонального розвитку, консультативних та інформаційних програм, а також пілотних проєктів. Стратегія так само визначала форми координації діяльності міністрів і цільових фондів у відповідності до цілей і завдань політики регіонального розвитку, а також їх територіальну спрямованість і кореляцію з воєводськими контрактами.

Її положення слугували основою для планування регіонального розвитку на операційному рівні, а також реалізації конкретних програм і проєктів спрямованих на стимулювання регіонального розвитку. Завдання політики регіонального розвитку формулювались, виходячи із перспективи загальнодержавних потреб. Пріоритетним вважалося збереження високого рівня економічного зростання, створення нових робочих місць, стимулювання структурних перетворень та інших дій, що сприятимуть формуванню інформаційного суспільства при одночасному забезпеченні потреб мешканців усіх регіонів. Важливим пунктом стратегії залишалося повноцінне використання можливостей, які з'явилися внаслідок децентралізації системи врядування держави. Таким чином, ДСРР стала однією з ключових середньострокових стратегій, над якими уряд розпочав роботу на початку 1999 р. з метою гармонізації планування розвитку Польщі з програмуванням у Європейському Союзі.

Стратегічною метою на період 2001–2006 рр. було визначено створення умов для зростання конкурентоспроможності і протидію відставанню депресивних територій. Для її здійснення було сформульовано п'ять пріоритетних завдань:

- по-перше, розбудова і модернізація інфраструктури, яка сприятиме зміцненню конкурентоспроможності регіонів;
- по-друге, реструктуризація економічної бази регіонів і створення умов для її диверсифікації;
- по-третє, розвиток людського потенціалу;

- по-четверте, підтримка депресивних територій;
- по-п'яте, розвиток міжрегіонального співробітництва.

До позитивів стратегії на 2001–2006 рр. необхідно зарахувати зростання зусиль, спрямованих на підтримку ендегенного розвитку, а також сприяння регіонам і територіям, важливим для розвитку економіки держави з огляду на їх потенціал. До негативів необхідно зарахувати занадто велику кількість пріоритетів, які часто повторюють один одного, що призводить до розпорошення і так незначних фінансових ресурсів [4, 97].

Воєводський контракт, прототип якого використовується у Франції з 1982 року, вперше був підписаний у Польщі ще у 1995 році з Катовіцьким воєводством. Закон 2000 р. визначив правові засади укладання контрактів, що дозволяє двом сторонам, уряду і воєводському самоврядуванню, узгодити, які заходи необхідно реалізувати, і надати їм державну підтримку, виходячи з Державної стратегії регіонального розвитку і воєводських стратегій. Контракти можна укладати на кілька років, а бюджет передбачає щорічні обсяги фінансування на їх реалізацію. На законодавчому рівні чітко було визначено процедури приготування, реалізації, фінансування, моніторингу і контролю контрактів.

В узгодженому і підписаному контракті передбачені конкретні фінансові засоби на реалізацію вміщених у ньому завдань. Беручи до уваги обмеженість власних коштів воєводського самоврядування, цей документ став найбільшою “фінансовою ін'єкцією” для воєводства і уможливив отримання реальних коштів на регіональний розвиток [2, 22].

Водночас вказувалось на цілу низку недоліків, які містили воєводські контракти. Найбільше нарікань викликали: розпливчате формулювання предмету самого контракту, роль воєводського самоврядування як залежної сторони, непомірна бюрократизація процедури і надмірна деталізація документа, відсутність кореляції зусиль локальних одиниць самоврядування з воєводством, тривалість фінансування.

Незважаючи на неоднозначні результати за підсумками перших років, воєводські контракти зміцнили позиції самоврядування на регіональному щаблі, яке все ж таки розглядається як одна із сторін переговорного процесу поряд з урядом і яких об'єднує спільне прагнення забезпечити стабільний розвиток воєводств. Варто зазначити, що подібне рішення підтримується на європейському рівні. У Білій Книзі Європейська Комісія

рекомендувала урядам країн-членів застосувати форму укладання контрактів з регіональними і локальними владами з метою зміцнення діалогу і налагодження партнерства [11, 32].

У 2004 році було ухвалено Закон про Державний План Розвитку (ДПР), який визначає цілі, напрямки і шляхи реалізації регіональної і структурної політики у Польщі, а також слугує основою для планування коштів з європейських фондів після вступу країни у ЄС. Стратегічною метою ДПР є піднесення конкурентоспроможності економіки, що здатна до тривалого, гармонійного розвитку, який забезпечить зростання зайнятості населення і гарантуватиме економічну, соціальну та просторову згуртованість з Європейським Союзом на регіональному і загальнодержавному рівнях. Водночас, необхідно відзначити, що законодавці не обумовили значну частину принципів взаємодії між різними суб'єктами, що ускладнює процес підготовки і реалізації плану та створює умови для вільного тлумачення частини положень.

Наприклад, серед мінусів ДПР на 2004-2006 роки вказувалось на галузевий підхід щодо визначення пріоритетів, а також недостатня кількість фінансових ресурсів на інноваційний розвиток і залежність від коштів, що походять із закордону [4, 99].

У ДПР прийнятого на період 2007-2013 рр. було враховано попередній досвід. Це сприяло зростанню якісного наповнення документа, що простежується у подальшій децентралізації і впровадженню 16 регіональних операційних планів.

Міжнародне співробітництво регіонів залишається надзвичайно чутливим питанням для держави, оскільки безпосередньо торкається її суверенітету. Саме тому часто виникають непорозуміння відносно повноважень самоврядних органів регіонального щабля щодо встановлення контактів з іноземними партнерами і укладення з ними угод. Польська Конституція від 1997 року передбачає, що територіальна самоврядна одиниця має право брати участь у міжнародних об'єднаннях місцевих і регіональних спільнот, а також співпрацювати з місцевими і регіональними спільнотами з інших держав. Польща теж взяла на себе цілу низку зобов'язань у межах міжнародних договорів, які сприяють більш динамічному і тісному співробітництву субнаціональних регіонів. Насамперед це стосується Ради Європи, яка активно пропагує ідею транскордонної і трансрегіональної співпраці.

Проведена у Польщі адміністративно-територіальна реформа змінила обсяг повноважень воєводств у сфері міжнародного співробітництва. Закон 1998 року передбачає, що воєводське самоврядування може співпрацювати з міжнародними організаціями та з регіонами з інших країн. Зокрема вказано, що Сеймик воєводства повинен ухвалити “Пріоритети закордонного співробітництва воєводства”, у якому визначаються:

- головні цілі міжнародного співробітництва;
- географічні пріоритети майбутнього співробітництва;
- наміри щодо вступу у міжнародні об’єднання регіонів.

У 2000 р. було ухвалено закон, що окреслив принципи участі територіальних самоврядних одиниць у міжнародних об’єднаннях місцевих і регіональних спільнот. Необхідність у його прийнятті полягала у потребі впорядкувати міжнародну діяльність воєводств, повітів і гімн та забезпечити державу від появи відцентрових тенденцій. Це дозволило чітко виписати правові підстави їх міжнародної діяльності і визначити механізми контролю над нею. Важливим пунктом є застереження щодо передачі функцій, нерухомості чи майнових прав об’єднанням, членом яких стає самоврядна одиниця.

Діяльність регіонального самоврядування у сфері міжнародного співробітництва повинна відповідати нормам внутрішнього права, принципам і пріоритетам закордонної політики та міжнародним зобов’язанням держави. У межах Управи Маршалка діють спеціальні департаменти міжнародного співробітництва, що відповідають за його практичну реалізацію. Усі міжнародні ініціативи воєводства повинні отримати попередню згоду Міністра закордонних справ, що видається за посередництвом Воєводи.

Саме тому зазначається, що надання більшої уваги міжрегіональному співробітництву з боку уряду поглиблює і розширює урядові акти, що регулюють міжнародне співробітництво, покращує взаємодію між центральним і регіональним щаблями співробітництва урядових і самоврядних органів, забезпечує кращий доступ і обмін інформацією, а також підтримку ініціатив регіонів щодо міжнародного співробітництва, що передбачає використання ендogenous потенціалу [5, 20].

Підводячи підсумки, можна ствердити, що, по-перше, польське законодавство визначило воєводство як щабель врядування, що відповідальний за регіональний розвиток, однак спосте-

рігається асиметрія між обсягом функцій та інструментарієм, який мав би забезпечити їх реалізацію, у першу чергу це стосується низького обсягу фінансового забезпечення і недостатньої самостійності щодо пошуку зовнішніх ресурсів, насамперед з європейських фондів; по-друге, на рівні воєводства було збережено урядово-самоврядний дуалізм з власним обсягом повноважень та інституціями, однак залишається актуальною проблема уникнення дублювання і чіткого поділу функцій; по-третє, необхідність оптимізації регіональної політики обумовила появу додаткових інструментів, хоча більшість з них радше сприяла відновленню централізації; по-четверте, подібний стан справ призводить до збільшення залежності воєводств від центру, обмежує їх ініціативність, самостійність і здатність забезпечувати розвиток, визнаючи за ними другорядну роль; по-п’яте, польське законодавство створює задовільні умови для ведення воєводствами міжнародного співробітництва, яке водночас відслідковується і контролюється державою; по-шосте, польські воєводства у порівнянні з іншими європейськими регіонами, запізно і недостатньо наділені повноваженнями для ефективної діяльності та залишаються відчужено залежними від держави; по-сьоме, безсумнівним залишається факт, що членство Польщі у Європейському Союзі та доступ до структурних фондів сприяли та сприятимуть збільшенню значимості і дієздатності воєводств, утворили з них важливого учасника і партнера у забезпеченні розвитку ЄС та підтвердили необхідність подальшого розширення сфери повноважень.

Джерела та література

1. Brzeziński P. Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej / P. Brzeziński. – Warszawa: Polska Akademia Nauk, 2003. – 207 s.
2. Gęsicka C. Kontrakty wojewódzkie – instrumenty rządowej polityki regionalnej w systemie wdrażania nowej polityki spójności, ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy / C. Gęsicka. – Warszawa, 2004. – 24 s.
3. Gilowska Z. Reforma samorządowa a reforma finansów publicznych / Z. Gilowska // L. Kolarska-Bobińska (red.) Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji. – Warszawa: ISP, 2000. – S. 26–48.
4. Grosse T. Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski / T. Grosse. – Warszawa: ISP, 2005. – 342 s.
5. Kołodziejski M. Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata

2007–2013, ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy / M. Kołodziejcki, K. Szmigiel. – Warszawa, 2004. – 26 s.

6. Olbrycht J. Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym, ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy / J. Olbrycht. – Warszawa, 2004. – 30 s.

7. Raport o polityce regionalnej, Ministerstwo Gospodarki i Pracy. – Warszawa, 2004. – 250 s.

8. Stec M. Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce / M. Stec // Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej, materiały szkoleniowe. – Warszawa, 1999. – S. 48–56.

9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.

10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

11. Zaleski J. Podstawowe mechanizmy współpracy samorządu terytorialnego i administracji rządowej w dziedzinie rozwoju, raport / J. Zaleski. – Warszawa-Wrocław, 2005. – 35 s.