



**Регіоналізація в європейському
економічному просторі**

Станіслав МЄЧНІКОВСЬКИЙ

**МЕЖІ І РИЗИК РОЗВИТКУ
ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ
В ПОЛЬЩІ**

Резюме

Зазначено, що низький рівень інвестицій та інші помилки, допущені в процесі розвитку транспорту, призвели до ситуації, коли навіть інфраструктура найрозвиненіших транспортних галузей не відповідає європейським стандартам. Наголошено, що недостатня розвиненість транспортної інфраструктури в Польщі стала одним з головних бар'єрів на шляху зростання і модернізації країни. Обґрунтовано, що добре розвинена транспортна інфраструктура є важливим чинником, який визначає соціально-економічний розвиток.

Вказано, що протягом 25 років після початку економічних перетворень у Польщі стан транспортної інфраструктури в цій країні залишається незадовільним. Визнано, що з моменту вступу в Європейський Союз розвиток транспортної інфраструктури в Польщі значно покращився. Уточнено, що кошти, отримані від ЄС, зробили значний внесок у цей прогрес.

Акцентовано, що нинішня фінансова перспектива може стати останнім шансом для Польщі, щоб отримати фінансування ЄС для розвитку транспортної інфраструктури в такому великому масштабі. Наголошено, що особливо важливо, щоб виділені кошти були повністю абсорбовані. Вказано, що для

© Станіслав Мечніковський, 2017.

Мечніковський Станіслав, професор, Гданський університет, Польща.

того, щоб це відбулося, бенефіціари проекту повинні мати можливість отримати кошти для своїх власних внесків. Констатовано, що збільшення прибутковості облігацій, пов'язаних зі зниженням рейтингу, ослаблення банків або перехід коштів від інвестицій до споживання може послабити здатність Польщі до того, щоб скористатися можливостями, які випливають з фондів ЄС.

Ключові слова

Інвестиції, транспортна інфраструктура, облігації, фінансування, форма, регіональний рівень, ризики, бюджет.

Класифікація за JEL: R4, R40, R5.

Вступ

Протягом багатьох десятиліть розвиток і технічний стан транспортної інфраструктури в Польщі оцінювалися як недостатні. Низький рівень інвестицій та інші помилки, допущені в процесі розвитку транспорту, призвели до ситуації, коли навіть інфраструктура найрозвиненіших транспортних галузей не відповідає європейським стандартам. Недостатня розвиненість транспортної інфраструктури в Польщі стала одним з головних бар'єрів на шляху зростання і модернізації країни. Добре розвинена транспортна інфраструктура є важливим чинником, що визначає соціально-економічний розвиток. Транспортна інфраструктура – це комплементарний капітал, який створює умови для функціонування приватних виробничих та сервісних компаній. Добра транспортна доступність є одним з факторів визначення місця розміщення прямих іноземних інвестицій, які створюють нові робочі місця, інновації й дохід [1, с. 36; 2, с. 45].

Поліпшення транспортної доступності окремих воєводств, особливо районів, які мають важливе значення для конкурентоспроможності регіонів (портів і економічних центрів, зон відпочинку), є одним з основних напрямків та пріоритетів у розвитку транспортної інфраструктури в Польщі. У розбудові транспортної інфраструктури особлива увага приділяється будівництву автомагістралей і швидкісних та високошвидкісних залізничних ліній міжнародних транспортних коридорів, будівництву ефективних дорожніх підключень

до портів і логістичних центрів в областях, що мають особливе значення, розвитку повітряного транспорту, в тому числі модернізації аеропортів, розширенню портів та поромних баз, модернізації міжнародних внутрішніх водних шляхів, модернізації під'їзних шляхів до основних центрів, модернізації регіональних залізниць і введенню в експлуатацію легкого залізничного рухомого складу, інфраструктурній та організаційній інтеграції регіональних пасажирських перевезень. Інший дуже важливий аспект у розвитку транспортної інфраструктури має на меті підвищення безпеки дорожнього руху і зменшення незручності від транспорту та його шкідливого впливу на навколишнє середовище [3, с. 4983–4984].

Вступ Польщі до Європейського Союзу (ЄС) 1 травня 2004 р. дав шанс цій країні для швидкого відновлення транспортної інфраструктури і поліпшення її стандартів якості в зв'язку зі збільшенням фінансових можливостей. Мета дослідження полягає в тому, щоб представити фінансування транспортної інфраструктури в Польщі як до, так і після її вступу до Європейського Союзу. Особлива увага приділяється нинішній політичній та економічній ситуації в Польщі, яка може містити загрозу для процесу подальшого швидкого розвитку транспортної інфраструктури в країні.

Фінансування транспортної інфраструктури до вступу в ЄС

Починаючи з 1991 р., найбільш важливі завдання, що стояли перед усіма урядами Польщі, були перехід до ринкової економіки й отримання членства в ЄС. Країна повинна була підготуватися до успішної участі в політиці згуртування ЄС після вступу. Важливим кроком у цьому напрямку стала адміністративно-територіальна реформа, яка була прийнята в 1998 р. і набула чинності в 1999 р. Реформа ввела адміністративний поділ за трьома рівнями. Польща була розділена на 16 воєводств (областей), які замінили 49 колишніх воєводств. Кожне воєводство підрозділяється на повіти (їх можна назвати також графства або округи), які відповідно поділяються на ґміни (муніципалітети або комуни). З моменту вступу в ЄС кожне воєводство Польщі стало регіоном ЄС, що відповідає рівню ЄС NUTS II.

Адміністративно-територіальна реформа 1999 р. створила більш чіткий регіональний вимір управління [4, с. 205]. Нові територіальні утворення одержали широкі повноваження, включаючи відповідальність за здійснення регіональної політики щодо розвитку [5, с. 6]. Регіональні органи самоврядування отримали право самостійно встановлювати стратегії й плани розвитку, а також розробляти програми і проекти, спрямовані на їх реалізацію на рівні воєводств [6, с. 7]. Таким чином, були покращені умови для надійного планування та реалізації проектів щодо розвитку.

Адміністративно-територіальна реформа 1999 р. була проведена в очікуванні значного фінансування ЄС для розвитку на регіональному рівні [4, с. 205]. Проте до вступу в ЄС 1 травня 2014 р. Польща отримувала тільки передвступну допомогу ЄС у рамках трьох фондів: PHARE, ISPA і SAPARD. За оцінками, в 1990–2003 рр. загальна підтримка Польщі від ЄС перевищила 7 млрд. євро [7, с. 3]. За той же період у рамках програм PHARE та ISPA Польща отримала близько 1,9 млрд. євро для розвитку транспорту. Допомога до вступу в ЄС була дуже малою порівняно з фінансуванням після приєднання. Тим не менш, вона зіграла важливу роль у підготовці країн-кандидатів для відповідних структурних фондів ЄС [8, с. 28–31].

З огляду на вищесказане на місцевому рівні управління можливості інфраструктурних проектів фінансування транспорту із зовнішніх джерел були вельми обмежені. На додаток до внеску з боку ЄС джерела зовнішнього фінансування включали кошти з багатосторонніх інститутів, таких як Європейський банк реконструкції та розвитку й Європейський інвестиційний банк. Проте ці кошти були другорядними. Деякими муніципалітетами були випущені облігації для фінансування інфраструктурних проектів транспорту. Прикладом цього може бути випуск муніципальних облігацій Гдині в 1996 р., що дало змогу закупити кілька десятків автобусів з низькою підвіскою [9].

Облігації дозволили гмінам купувати капітал на конкурсній основі. Вони дали змогу зробити фінансування довгострокових інвестицій ефективним і результативним. Венчури, які були створені в результаті випуску облігацій, були спрямовані на те, щоб стимулювати майбутню економіку міст. Через муніципальні облігації органи місцевого самоврядування змогли отримати свої акції в інвестиціях, які могли би, в свою чергу, давати їм можливість залучати кошти з боку Європейського Союзу в рамках таких програм, як PHARE та ISPA.

Водночас облігації стали засобом активного залучення місцевих громад. Вони дали їм змогу отримати нових і привабливих інвесторів. Завдяки випуску муніципальних облігацій місцеві громади мали можливість зробити так, щоб інвестори, фонди й банки знали про них як про надійних та інноваційних партнерів.

Тим не менше, до вступу в ЄС у травні 2004 р. державний бюджет був основним джерелом фінансування проектів у сфері інфраструктури транспорту в Польщі [10, с. 58]. Основною причиною цього була централізація влади в руках польського уряду. Проте оскільки державний бюджет центрального уряду як головне джерело фінансування транспортних інфраструктурних проектів не перебував у рівновазі, можливості виділяти великі суми грошей на фінансування транспортної інфраструктури були невеликі.

Фінансування транспортної інфраструктури після вступу в ЄС

Зі вступом в ЄС Польща отримали право претендувати на кошти ЄС. Можливості фінансування ЄС для Польщі істотно покращилися з початком нової фінансової перспективи ЄС на 2007–2013 рр. В її фінансових рамках Польщі було виділено 67,3 млрд. євро (порівняно з 12,8 млрд. євро в 2004–2006 рр.), що зробило цю країну найбільшим бенефіціаром фондів ЄС [11].

Витрати на транспорт мали найбільшу питому вагу в структурі фінансової підтримки ЄС для Польщі. У 2004–2013 рр. транспортні проекти становили 36% від загальної вартості всіх угод про фінансування проектів, від 25% у Куявсько-Поморському воєводстві до приблизно 45% у Лодзькому воєводстві [12, с. 20].

З 2004 р. по 2013 р. на проекти транспортної інфраструктури в Польщі витрачено 28,7 млрд. євро коштів ЄС. У 2007–2013 рр. були побудовані 673 км автомагістралей і 808 км швидкісних доріг були побудовані або модернізовані на загальну суму 16 млрд. євро, з яких 10 млрд. євро було співфінансування ЄС [13, с. 16]. У 2007–2013 рр. було виділено більш ніж 5 млрд. євро коштів ЄС на інвестиції в залізниці. Вони мали привести до модернізації або відновлення понад 2600 км залізничних колій [14]. Варто зазначити, що інвестиції в автомобільний транспорт перевершили залізничні інвестиції.

Слід додати, що Польщу перетинають чотири коридори TEN-T (Трансєвропейські транспортні мережі). Є два коридори «північ-південь» та два – «схід-захід». Перший коридор «північ-південь» сполучає Гельсінкі з Гданськом через Таллінн, Ригу, Каунас–Клайпеду і Варшаву. Інший коридор веде з Гданська в Катовіце та Жиліну, він має також західну гілку Катовіце–Брно. Один з коридорів «схід-захід» з'єднує Берлін і Нижній Новгород через Познань, Варшаву, Брест, Мінськ, Смоленськ та Москву. Другий коридор сполучає Брюссель з Аахеном, Кельном, Дрезденом, Вроцлавом, Катовіце, Краковом, Львовом і Києвом. У фінансових рамках на 2007–2013 рр. основний акцент був зроблений на коридори «північ-південь».

Прикладом використання фондів ЄС на регіональному рівні є будівництво залізничної лінії Померанського метрополітену (PMR), яка з'єднає Троемістя з аеропортом імені Леха Валенси та Кашубським регіоном. PMR надає великі можливості для регіону з точки зору розвитку ринку праці, залучення нових проектів із сектору бізнес-послуг або в сегменті житлової й комерційної нерухомості [15]. Проект також сприятиме розвитку охорони навколишнього середовища і туризму.

Що стосується області Померанії, то тут інвестиції в залізниці перевершують інвестиції в дорожню інфраструктуру, і ця тенденція зберігається. Ситуація у цьому регіоні інша, ніж у країні загалом.

У програмний період 2014–2020 рр. Польща має отримати 82,5 млрд. євро [15]. Як і в попередніх фінансових рамках, найбільші суми будуть інвестовані в транспортну інфраструктуру. Однак у даний час Європейська комісія приділяє більше уваги залізничним інвестиціям, оскільки залізниці набагато екологічніші, ніж автомобільний транспорт. Комісія збільшила фінансування залізничної інфраструктури для пасажирських перевезень. Зокрема, Комісія розглядає розвиток високошвидкісної залізниці (ВШЗ) в якості одного з пріоритетів у рамках транс'європейських мереж. Серед іншого Європейська комісія планує фінансувати високошвидкісну залізницю «Via Baltica», яка сполучатиме Естонію з Польщею через Литву та Латвію. Вартість її будівництва становить 4,5 млрд. євро [16].

За станом на 31 січня 2016 р., під програмний період 2014–2020 рр. Головне управління національних доріг і автострад (Generalna Dyrekcja Drog Krajowych та Autostrad – GDDKiA) представило кошториси, які відносяться до 13 проектів для будівництва швидкісних доріг, включаючи такі розділи, як Казьмежув (Kaźmierzów) – Легніца, Нова-Суль-Полудньова – Казьмежув (Nowa Sól Południowa – Kaźmierzów) та Ольштин – Ольштинек. Загальне співфінансування від ЄС цих проектів оцінюється більш ніж у 8 млрд. злотих (близько 2 млрд. євро). З іншого боку, залізниці все ще відстають за освоєнням інвестицій. До кінця січня 2016 р. обсяг робіт за контрактом становив лише 7% від загальної вартості всіх залізничних інвестиційних проектів, запланованих до реалізації в рамках фінансової програми ЄС на 2014–2020 рр. [17].

Поточні ризики для фінансування інфраструктури в Польщі

З 15 січня 2016 р. Standard & Poor's Ratings Services (S&P), яке є одним з кредитно-рейтингових агентств «великої трійки», знизило довгостроковий суверенний кредитний рейтинг Польщі в іноземній валюті від «А–» до «BBB+». На підтримку цього рішення S & P заявило, що новий уряд Польщі на чолі з партією «Закон і справедливість», яка на виборах у жовтні 2015 р. одержала абсолютну більшість у парламенті та сенаті, ініціював різні законодавчі заходи, які послаблюють незалежність і ефективність ключових інститутів, таких як конституційний суд та громадське мовлення. S & P також змінило прогноз рейтингу Польщі на негативний, побоюючись, що є потенціал для подальшої ерозії незалежності, достовірності й ефективності ключових інститутів, особливо Національного банку Польщі. Агентство також висловило стурбованість тим, що всупереч попереднім очікуванням фіскальним

показники Польщі не покращаться і будуть спостерігатися деякі розвороти у важливій сфері макроекономічного управління в країні за останні роки. Через кілька днів після оголошення S & P Investors Service Moody's – інше кредитно-рейтингове агентство з «великої трійки» – підвищило прогноз дефіциту Польщі в 2016 р. та попередило, що більший, ніж очікувалося, дефіцит бюджету і зміни в правила витрат, вироблені польською владою, є кредитно негативними [18].

Крім цього, третє основне кредитно-рейтингове агентство – Fitch – попередило Польщу про небезпеку зниження рейтингу. Воно підтвердило, що дефіцит значно вище 3% ВВП буде рейтинг-негативним. Агентство наголошило, що може знизити рейтинг Польщі, якщо рішення країни конвертувати іпотеки у деномінованих швейцарських франках значно підірве здоров'я банківського сектору [18]. Слід додати, що влада Польщі раніше прийняла закон, який накладає податок на активи фінансових установ. З 1 лютого 2016 р. банки в Польщі були обкладені податком у 0,44% від їх скоригованого загального обсягу активів на рік. За оцінками Moody's, податок буде коштувати банківському сектору Польщі в 2016 р. 1 млрд. євро, що еквівалентно одній третині річного доходу банків за перші десять місяців 2015–2016 рр. [19].

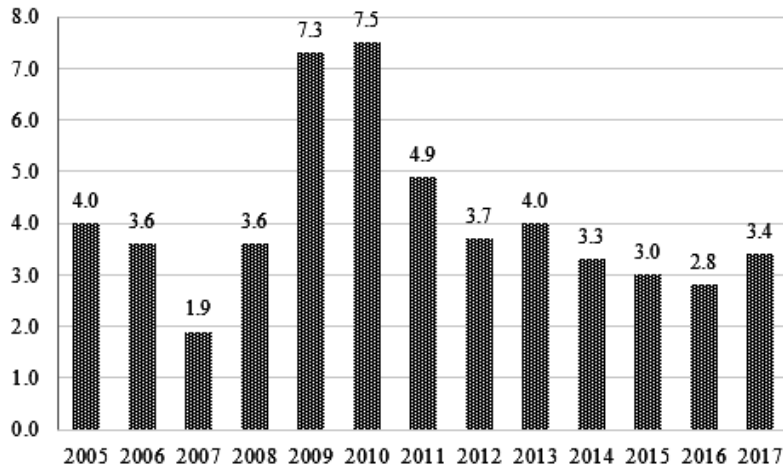
Як можна бачити, всі три основні кредитно-рейтингові агентства вказують на ризики більш високого дефіциту державного бюджету в Польщі. Як показано на рис. 1, дефіцит державного бюджету країни досяг свого піку в період світової фінансової та економічної кризи до 7,3% ВВП в 2009 р. і 7,5% ВВП в 2010 р. Однак у 2011–2015 рр., за винятком 2013 р., тенденція дефіциту пішла вниз і він знизився до 3% в 2015 р. У червні 2015 р. Рада Європейського Союзу закрила процедуру надмірного дефіциту для Польщі, яка була предметом цієї процедури з липня 2009 р. Згідно з прогнозом Європейської Комісії з початку лютого 2016 р., дефіцит державного бюджету Польщі знизиться до 2,8% ВВП у 2016 р., а потім зросте до 3,4% ВВП у 2017 р. Проте відносно низький рівень дефіциту державного бюджету в 2016 р. частково пояснюється через виняткові доходи від аукціону частот LTE (9 млрд. злотих, або 0,5% від ВВП), які, ймовірно, не будуть повторюватися в наступні роки [18]. Крім цього, дуже дорогий флагманський проект «500 злотих на дитину в місяць» був запущений у квітні 2016 р. і він не покриває весь рік.

Отже, S & P вказує, що зниження рейтингу для Польщі є першою такою зміною в історії країни. Розвиток довгострокового суверенного кредитного рейтингу Польщі в іноземній валюті показано в табл. 1.

Зниження рейтингу S & P призвело до зростання прибутковості за облігаціями Польщі. На наступний робочий день після оголошення S & P прибутковість за 10-річними облігаціями Польщі зросла на 22 базисних пункти, максимум з вересня 2014 р. Був розпродаж у довгострокових цінних паперах, які прокладали собі премію протягом дворічних нот найширше принаймні з 2002 р. [21].

Рисунок 1

Дефіцит державного бюджету Польщі в процентах від ВВП



Примітка. Для 2015–2017 рр. – прогноз Європейської Комісії від 4 лютого 2016 р.

Джерело: [20].

Таблиця 1

Розвиток довгострокового суверенного кредитного рейтингу Польщі в іноземній валюті

S & P		Moody's		Fitch	
BBB+	15 – Січень – 2016 (Остання зміна)	A2	12 – Листопад – 2002 (Остання зміна)	A –	18 – Січень – 2007 (Остання зміна)
A–	29 – Березень – 2007	Baa1	14 – Січень – 2002	BBB+	19 – Листопад – 1998
BBB+	15 – Травень – 2000				
BBB	10 – Червень – 1999				
BBB-	10 – Квітень – 1996				
BB	01 – Червень – 1995				

Джерело: [18].

У стратегії управління боргом сектору державних фінансів Польщі в 2015–2018 рр. передбачається, що середній термін погашення внутрішнього боргу буде збільшено до близько 4,5 року [22, с. 5]. Проте зростаюче небажання інвесторів тримати гроші в довгострокових облігаціях Польщі може зробити це завдання складним для виконання [21].

Слід зазначити, що випуск довгострокових облігацій є джерелом фінансування або співфінансування інвестицій у транспортну інфраструктуру [23, с. 42]. Співфінансування ЄС звичайно досягає близько трьох чвертей від загальної вартості проекту, решта – власний внесок. Проте після підписання угоди за проектом вигодонабувач повинен покривати всі витрати за рахунок власних коштів. Фінансування з боку ЄС відбувається після завершення проекту. Збільшення прибутковості облігацій матиме негативний вплив на інвестиційні витрати. Крім цього, дії, що ведуть до ослаблення банківського сектору, можуть обмежити його здатність забезпечувати фінансування польської економіки, включаючи капіталомісткі інвестиції у транспортну інфраструктуру. З іншого боку, цілком ймовірно, що банки будуть частково перекладати новий податок на позичальників, що також негативно впливатиме на вартість фінансування інвестицій в інфраструктуру.

Зусилля нового уряду Польщі щодо виконання передвиборчих обіцянок може призвести не тільки до збільшення дефіциту державного бюджету, а й до збільшення споживання за рахунок інвестиційних витрат.

Висновки

Протягом 25 років після початку економічних перетворень у Польщі стан транспортної інфраструктури в цій країні залишається незадовільним. Проте з моменту вступу в Європейський Союз розвиток транспортної інфраструктури в Польщі значно покращився. Кошти, отримані від ЄС, зробили значний внесок у цей прогрес.

Нинішня фінансова перспектива може стати останнім шансом для Польщі, щоб отримати фінансування ЄС для розвитку транспортної інфраструктури в такому великому масштабі. Тому особливо важливо, щоб виділені кошти були повністю абсорбовані. Для того, щоб це відбулося, бенефіціари проекту повинні мати можливість отримати кошти для своїх власних внесків. Збільшення прибутковості облігацій, пов'язаних зі зниженням рейтингу, ослабленням банків або переходом коштів від інвестицій до споживання, може послабити здатність Польщі до того, щоб скористатися можливостями, які надають фонди ЄС.

Список використаної літератури

1. Musiał-Malago M. Zróżnicowanie dostępności transportowej województw Polski / M. Musiał-Malago // Zeszyty Naukowe (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie). – 2014. – Nr. 4 (928).
2. Myna A. Uwarunkowania i skutki niedorozwoju ponadregionalnej infrastruktury transportowej na przykładzie woj. lubelskiego / A. Myna // Barometr Regionalny. – 2010. – Nr. 2 (20).
3. Salmoniowcz K. Źródła finansowania rozwoju infrastruktury transportu wodnego śródlądowego w Polsce / K. Salmoniowcz // Logistyka. – 2011. – Nr. 6.
4. Copsey N. Poland: An Awkward Partner Redeemed // The Member States of the European Union / N. Copsey ; [eds. S. Bulmer, C. Lequesne]. – London : Oxford University Press, 2013.
5. Dąbrowski M. Implementing Structural Funds in Poland: Institutional Change and Participation of the Civil Society / M. Dąbrowski // Political Perspectives Graduate Journal. – 2007. – Vol. 5, Iss. 2.
6. Regional policy in Poland / Ministry of Regional Development. – Warsaw, 2011.
7. Mapa pomocy Unii Europejskiej udzielonej Polsce w ramach programu Phare 1990–2003, ISPA 2000–2003 oraz SAPARD / Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. – Warszawa, 2004.
8. Rolbiecki R. Wykorzystanie funduszy unijnych w branży transportowej w Polsce / R. Rolbiecki // Logistyka. – 2010. – Nr. 1.
9. Miecznikowski S. Municipal bonds as an instrument for financial local rolling stock in Poland / S. Miecznikowski, M. Turek // Railway stock of 21 century: ideas, needs and projects. – Sankt-Petersburg : Petersburg State Transport University, 2005.
10. Musiał-Malago M. Transport and infrastructure in Poland: the current state and projects for the future / M. Musiał-Malago // European Transport. – 2005. – No. 30.
11. European Funds Portal [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl> [access: 30.01.2016].
12. Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju. – Warszawa : Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014.

13. 2014 Poland's 10 years in the European Union. – Warszawa : Ministry of Foreign Affairs, 2014.
14. Sektor Kolejowy w Polsce. The railway sector in Poland [Electronic resource] / Ministerstwo Rozwoju Infrastruktury. – Mode of access : <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl> [access: 30.01.2016].
15. Tri-City Pomeranian Metropolitan Railway opened [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.jll.pl> [access: 30.01.2016].
16. Miecznikowski S. Problemy zastosowania kompleksowej analizy kosztów i korzyści linii kolei dużych prędkości a ich konkurencyjność na europejskim pasażerskim kolejowym rynku transportowym. Nr. 57 / S. Miecznikowski ; [Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego]. – Gdańsk : Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2015.
17. GDDKiA liczy na 2 mld z Brukseli // Puls Biznesu. – 2016. – 29–31.01.
18. Thomson Reuters, data from Thomson Reuters Eikon on the basis of the cooperation agreement between the University of Gdansk and Thomson Reuters [access: 29.01.2016].
19. Moody's: Poland's bank tax threatens credit ratings [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.ft.com> [access: 29.01.2016].
20. European Commission [Electronic resource]. – Mode of access : <http://ec.europa.eu/> [access: 02.03.2016].
21. Onoszko M. Poland Feels Sting From Downgrade as Long-Term Debt Costs Soar [Electronic resource] / M. Onoszko, K. Krasuski. – Mode of access : <http://www.bloomberg.com> [access: 29.01.2016].
22. The public finance sector debt management strategy in the years 2015–2018. – September 2014. – Warsaw : Ministry of Finance, 2014.
23. Fundacja FOR et al, Którędy droga? Raport o tym, jak odblokować inwestycje drogowe w Polsce. – Warszawa, 2009.

Стаття надійшла до редакції 16 лютого 2017 р.