

Irena PIETRZYK*

Integracja europejska a polityka regionalna w Polsce

Wpływ poszerzenia na wzrost dysproporcji rozwoju regionalnego w UE

Przystąpienie do Unii Europejskiej krajów Europy Środkowo-Wschodniej stanowić będzie największe wyzwanie w dotychczasowych doświadczeniach Wspólnot w tej dziedzinie, ponieważ nigdy wcześniej w następstwie akcesji nowych państw nie doszło do tak dużego pogłębienia nierówności rozwoju, jakie będzie następstwem przystąpienia 12 kolejnych członków. Ogrom wyzwania wynika już z samego porównania wzrostu liczby ludności i powierzchni z rozmiarami PKB przyszłej UE obejmującej 27 państw. Otóż, o ile dwie pierwsze wielkości (tzn. ludność i powierzchnia) powiększą się (w stosunku do obecnej „15-ki”) o jedną trzecią, to produkt wewnętrzny brutto UE wzrośnie zaledwie o 5% [Inferegio 2001].

Wobec tak wielkiego zróżnicowania poziomu rozwoju w niedalekiej przyszłości Komisja Europejska zaproponowała podział krajów poszerzonej UE na 3 grupy [Commission 2001]¹:

- 12 obecnych członków UE (z wyjątkiem Hiszpanii, Grecji i Portugalii) z PKB/mieszk. przewyższającym o 20% nową średnią wspólnotową (tzn. wyliczoną z uwzględnieniem nowych państw członkowskich);
- 3 obecne „kraje spójności” (którymi są Hiszpania, Grecja i Portugalia²) oraz Cypr, Czechy, Słowenia i Malta, których PKB na mieszk. waha się w gra-

* Autorka jest pracownikiem naukowym Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

¹ Drugi raport dotyczący spójności społeczno-gospodarczej UE przyjęty został przez Komisję Europejską 31.I.2001 r., a następnie przedstawiony przez nowego szefa DG REGIO Guy Crausera przedstawicielom regionów UE w dniu 13 marca br. w Brukseli.

² Mianem „krajów kohezji” (spójności) określono grupę krajów korzystających ze środków europejskiego Funduszu Spójności, w których PKB/mieszk. nie przekracza 90% średniej wspólnotowej. Z uwagi na osiągnięte wskaźniki makroekonomiczne w grupie tej nie wymieniono Irlandii, w której PKB/mieszk. w roku 1998 wynosił 108,1% średniej wspólnotowej sytuując Irlandię tuż za najbogatszymi państwami UE (Luksemburgiem – 175,8%, Danią – 118,9%, Holandią – 113,2%, Austrią – 111,7%, Belgią – 111,3% i RFN – 107,7%) przed takimi potęgami ekonomicznymi, jak Szwecja – 102,4%, Wielka Brytania – 102,2%, Finlandia – 101,6%, Włochy – 101,1% czy Francja – 98,6% (nie mówiąc już o Hiszpanii – 81,1%, Portugalii – 75,3% i Grecji – 66,0%) [Commission 2001, Annexe statistique, s. 66–72]. Osiągnięty przez Irlandię poziom rozwoju sprawia, że w roku 2006 stanie się ona po raz pierwszy płatnikiem netto do wspólnotowego budżetu. Stanowi to jeden z czynników osłabiających irlandzkie poparcie dla ratyfikowania Traktatu Nicejskiego, czego wyrazem był negatywny wynik referendum przeprowadzonego w tej sprawie 9 VI br. w Irlandii („The Irish Times” 29 III 2001; „Le Monde” 9 VI 2001).

nicach od 68% (Czechy) do 95% (Hiszpania) średniej wspólnotowej wyliczonej dla 27 państw członkowskich;

- 8 pozostałych krajów kandydackich z przeciętnym PKB/mieszk. równym 40% średniej wspólnotowej (z których najwyższymi wskaźnikami, zawierającymi się w granicach 56-58%, legitymują się Słowacja i Węgry).

W związku z przygotowywanym poszerzeniem UE w cytowanym wyżej *Drugim raporcie* wskazano na 2 zasadnicze problemy, przed którymi stanie europejska polityka spójności społeczno-gospodarczej:

- podwojenie liczby ludności mieszkającej w regionach o wskaźniku PKB/mieszk. poniżej 75% aktualnej średniej wspólnotowej (z 71 mln do 174 mln), co oznacza wzrost udziału liczby ludności regionów opóźnionych w rozwoju z 19 do 36% całej ludności UE (przy obecnej przeciętnej dla UE obejmującej 15 państw) lub do 26% ogółu mieszkańców UE (w przypadku wyliczenia przeciętnej dla 27 krajów członkowskich);
- pogłębienie międzyregionalnych dysproporcji rozwoju, ponieważ poszerzenie oznacza podwojenie rozpiętości różnicowań w UE. I tak, gdyby poszerzenie o 12 nowych państw członkowskich miało miejsce w chwili obecnej, to 25% regionów najbogatszych miałyby wskaźnik PKB/mieszk. 3,3-krotnie wyższy niż 25% regionów najbiedniejszych (wobec 1,9-krotnej różnicy obecnie w krajach „15-ki”), lecz w przypadku 10% regionów najzamożniejszych i najuboższych rozpiętości byłyby ponad 5-krotne (wobec 2,4-krotnych aktualnie).

W ten sposób wyzwania stojące przed polityką spójności w nowej UE ulegają – w porównaniu z obecnymi – dwukrotnemu zwiększeniu. Co więcej, powstałe dysproporcje mogą utrwalić się na dłuższy okres, ponieważ – jak szacuje Komisja Europejska – osiągnięcie przez nowe regiony opóźnione w rozwoju przeciętnego poziomu obecnej UE potrwa przynajmniej dwa pokolenia, o ile nadrabianie dystansu przez nowych członków przebiegać będzie w takim tempie, jakie miało miejsce dotychczas w przypadku „krajów kohezji”. Jeśli natomiast udałoby się nowym członkom osiągnąć irlandzkie tempo wzrostu, to potrzeba będzie 20 lat dla osiągnięcia wskaźnika 90% obecnej przeciętnej wspólnotowej.

Natychmiastowe przystąpienie 12 państw kandydackich pociągnęłoby za sobą obniżenie przeciętnego wskaźnika PKB/mieszk. dla UE o 18 punktów procentowych, co oznaczałoby przekroczenie poziomu 75% nowej średniej wspólnotowej przez 27 regionów aktualnej „piętnastki” (zamieszkiwanych przez 49 mln mieszkańców). Dlatego też – jak zauważono w *Drugim Raporcie* – o ile rychłe przystąpienie 12 nowych członków nie będzie miało żadnego wpływu na usytuowanie najbogatszych regionów UE w rankingu zamożności, to w zasadniczy sposób zmieni ono sytuację regionów o najniższym wskaźniku PKB/mieszk., a mianowicie:

- w skład 10% najuboższych regionów wejdą wyłącznie regiony nowych członków (wschodniej Polski oraz regiony bułgarskie, rumuńskie, litewskie i łotewskie);
- natomiast 25% regionów najmniej zamożnych stanowiąc będą prawie wszystkie regiony krajów pretendujących do członkostwa, większość regionów greckich, portugalskie Azory i Madera oraz hiszpańska Andaluzja i Estramadura.

Tablica 1

Regiony europejskie o wskaźniku PKB/mieszk. (wg siły nabywczej)
niższym od 75% przeciętnej wspólnotowej w roku 1998

Wyszczególnienie	UE 15		UE 26*	
	UE 15 = 100 PKB/mieszk. 20213 euro	UE 15 = 100 PKB/mieszk. 20213 euro	UE 26 = 100 PKB/mieszk. 16504 euro	UE 26 = 100 PKB/mieszk. 16504 euro
Liczba regionów poniżej 75% średniej dla UE	46	97	70	
Ludność w tych regionach (w mln)	71	174	125	
Relacja ludności w regionach UE 15/UE 26 (w %)	19	36	26	
Przeciętny wskaźnik PKB/mieszk. w regionach w relacji do przeciętnej UE	66	48	46	

* Bez Malty.

Źródło: Commission [2001, s. 9]

W konsekwencji problemy, jakie wymagają rozwiązania w zakresie polityki spójności społeczno-gospodarczej w związku z przyszłym poszerzeniem, dotyczą najogólniej dwóch kwestii:

- sposobu potraktowania obecnych regionów najsilniej wspomaganych, których realna sytuacja nie poprawi się, pomimo zmiany ich miejsca w rankingu zamożności regionów oraz
- dostosowania przyszłej polityki regionalnej do zwiększonych potrzeb wsparcia wobec podwojenia dysproporcji międzyregionalnych i liczby ludności zamieszkującej w regionach najuboższych.

Problemy te wymagać będą głębokiej reformy polityki spójności społeczno-gospodarczej i podjęcia decyzji dotyczących sposobu kwalifikacji regionów do grupy opóźnionych w rozwoju, wsparcia regionów opuszczających tę grupę, wysokości poziomu finansowej partycypacji Wspólnot w programach, utrzymania – lub nie – zasady dodawalności na poziomie krajowym³, relacji środków Funduszu Spójności do Funduszy Strukturalnych oraz ewentualnie regionalnego ukierunkowania tego pierwszego⁴ nie mówiąc już o konieczności wypracowania nowego konsensusu odnośnie do rozmiarów środków finanso-

³ Wbrew rozpowszechnionej u nas opinii jakoby montaż finansowy miał być dokonywany na poziomie regionalnym w dotychczasowej praktyce wspólnotowej zasada dodawalności stosowana jest w skali całego państwa członkowskiego dla wszystkich programów danego celu polityki spójności społeczno-gospodarczej. Komisja rozważa możliwość przeniesienia zasady dodawalności na poziom regionalny, co niekoniecznie byłoby korzystnym rozwiązaniem dla wszystkich polskich regionów.

⁴ Obecnie udział Funduszu Spójności (do którego notabene nie odnosi się zasada dodawalności środków) w całości wydatków strukturalnych „15-ki” kształtuje się na poziomie 18%, natomiast w przypadku pomocy przedakcesyjnej – z uwagi na ogromne potrzeby przyszłych członków w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska – fundusz ISPA (będący odpowiednikiem Funduszu Spójności w krajach przygotowujących się do członkostwa) stanowi 1/3 europejskich środków pomocowych [Commission 2001].

wych przewidzianych w przyszłym budżecie UE na politykę spójności społeczno-gospodarczej.

Wobec powyższych wyzwań w *Drugim raporcie poświęconym kohezji* Komisja Europejska rozważa 4 możliwe rozwiązania w stosunku do regionów opóźnionych w rozwoju, a mianowicie:

- 1) utrzymanie progu 75% przeciętnej wspólnotowej niezależnie od liczby nowych członków, co wykluczyłoby znaczną liczbę regionów – obecnych beneficjentów – z pomocy w ramach Celu 1 (mogłyby one ewentualnie korzystać jedynie ze wsparcia z innych tytułów stosownie do przyjętych priorytetów i kryteriów przyszłej polityki regionalnej);
- 2) podobne rozwiązanie jak w punkcie 1 z równoczesnym przyznaniem degresywnej pomocy przejściowej regionom „opuszczającym” grupę regionów opóźnionych w rozwoju (*phasing-out*) przy równoczesnym zróżnicowaniu dla nich pomocy stosownie do osiągniętego wskaźnika PKB/mieszk.;
- 3) podniesienie poziomu wskaźnika kwalifikującego regiony do pomocy z tytułu opóźnienia w rozwoju powyżej 75% tak, aby obejmował on dotychczasowe regiony UE zakwalifikowane do Celu 1 z wyjątkiem tych, które osiągną wskaźnik 75% przeciętnej wspólnotowej na koniec obecnego okresu planistycznego;
- 4) ustalenie dwóch poziomów kwalifikowania regionów do pomocy: jednego dla obecnej „15-ki” i drugiego dla krajów kandydackich, co oznaczałoby istnienie dwóch rodzajów regionów opóźnionych w rozwoju (rozwiązanie to miałoby podobne konsekwencje finansowe jak poprzednie, ponieważ w obu przypadkach wysokość pomocy strukturalnej byłaby uzależniona od poziomu zamożności regionów)⁵.

Oceniając powyższe propozycje wypada zauważyć, że pierwsza jest bardzo trudna do zaakceptowania przez obecne regiony UE korzystające z największego wsparcia strukturalnego⁶, natomiast ostatnia staje się zdecydowanie nie do przyjęcia dla nowych krajów członkowskich⁷.

⁵ W stanowisku negocjacyjnym Polski z dnia 23 listopada 1999 r. w obszarze polityki regionalnej odniesiono się jedynie do aktualnie obowiązujących regulaminów funduszy strukturalnych nie zgłaszając żadnych postulatów pod adresem przygotowywanej reformy wspólnotowej polityki regionalnej (powołano się przy tym na rozporządzenia dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – nr 1261/99 i Europejskiego Funduszu Społecznego – nr 1262/99, które w lipcu 1999 r. zostały anulowane i zastąpione odpowiednio rozporządzeniami 1783/99 i 1784/99). Podobnie nie wzięto w ogóle pod uwagę ewentualności reformy europejskiej polityki regionalnej przed przystąpieniem Polski do UE w rządowym *Raporcie w sprawie kosztów i korzyści integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską* (Warszawa, 26 lipca 2000 r., s. 130–134).

⁶ Natychmiastowe poszerzenie spowodowałoby bowiem zmniejszenie o połowę liczby ludności zamieszkującej aktualnie w regionach Celu 1, lecz niestety, nie wiązało się bynajmniej z poprawą ich realnej sytuacji gospodarczej.

⁷ W podobnym duchu wypowiadali się uczestnicy dyskusji internetowej w dniu 26 marca br., poświęconej perspektywom wspólnotowej polityki regionalnej po roku 2006, w której na pytania internautów odpowiadał Komisarz europejski M. Barnier odpowiedzialny za wspólnotową politykę regionalną.

Dodatkowy problem stanowić będzie poziom współfinansowania programów przez UE, co do którego rozważana jest możliwość większego niż obecnie zróżnicowania udziału środków wspólnotowych stosownie do poziomu rozwoju danego państwa członkowskiego (z uwagi na zwiększenie rozpiętości wskaźników zamożności w obrębie grupy regionów opóźnionych rozwoju).

Należy przy tym sądzić, iż – niezależnie od wymienionych przesłanek – negocjacje dotyczące obszaru polityki regionalnej będą szczególnie trudne, ponieważ w wyniku „uporczywego nacisku” Hiszpanii⁸ (będącej od roku 1989 największym beneficjentem wspólnotowej pomocy strukturalnej) w Nicei zdecydowano o utrzymaniu jednomyślnego głosowania w dziedzinie europejskiej pomocy regionalnej do końca bieżącego okresu planistycznego i o przesunięciu terminu głosowania w tej dziedzinie kwalifikowaną większością głosów na 1 stycznia 2007 roku. Tymczasem termin negocjowania przez Polskę polityki regionalnej przypada właśnie na okres prezydencji hiszpańskiej w 2002 roku.

Wszystko wskazuje więc na to, że Hiszpanie będą poszukiwali rozwiązań zapewniających im utrzymanie dotychczasowej pozycji największego beneficjanta wspólnotowej pomocy strukturalnej do roku 2013⁹. Świadczy o tym również zgłoszona przed dwoma laty przez Hiszpanię propozycja liczenia przeciętnego wskaźnika PKB/mieszk. oddzielnie dla obecnej „15-ki” i oddzielnie dla nowych członków (czego efektem jest przedstawiona wyżej czwarta propozycja Komisji na okres po 2006 roku).

Przytoczone wyżej okoliczności sprawiają, iż w chwili obecnej niemożliwe staje się określenie zakresu i wysokości unijnej pomocy strukturalnej dla Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej i to nawet w odniesieniu do aktualnego okresu planistycznego. Cytowane dość często miliardowe kwoty (w tym także w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego), bazujące na zatwierdzonych przez Radę Europejską w Berlinie w marcu 1999 r. tzw. *perspektywach finansowych na lata 2000–2006*, nie biorą pod uwagę faktu, iż podział środków między nowych członków nie będzie odbywać się na identycznych zasadach jak między aktualne państwa członkowskie, ponieważ będzie on zależeć od momentu akcesji, liczby nowo przyjętych członków oraz ewentualnego uruchomienia przez Komisję systemu przejściowego (*phasing-in*), polegającego na stopniowym zwiększaniu pomocy dla nowych członków stosownie do ich zdolności absorpcyjnej. Przy okazji wypada zauważyć, że ustalenia szczytu berlińskiego dotyczące budżetu wspólnotowego w obecnym 7-leciu, w części dotyczącej przyszłych członków uwzględniały jedynie 6 państw (tzw. grupę luksemburską) i w dodatku zostały ostatecznie skorygowane „w dół” w wyniku *umowy międzyinstytucjonalnej* zawartej między Radą, Parlamentem i Komisją 6 maja 1999 r. W następstwie tej korekty środki przeznaczone dla nowych członków w latach 2002–2006 zmniejszone zostały o ponad 15 mld euro [Pietrzyk 2001a, s. 139 i 141]

⁸ „Le Monde” 11 XII 2000.

⁹ Por. „Polityka” 7 VII 2001r., s. 36.

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na sygnalizowaną w trakcie wspomnianej debaty internetowej oraz w *Drugim raporcie* możliwość nowego uregulowania wielu kwestii, które – oprócz wcześniej wymienionych – dotyczyć mogą również odstąpienia od 4-procentowego (w stosunku do PKB kraju beneficjanta) pułapu maksymalnej pomocy strukturalnej, faworyzującego najbogatsze państwa czy też zwiększenia kwoty wypłacanej zaliczkowo przez Wspólnotę na realizację programów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i in.

W związku z powyższym niezwykle pilną sprawą staje się wypracowanie stanowiska Polski w kwestii europejskiej polityki regionalnej nowej generacji (tzn. na lata po 2006 roku), w którym zdecydowanie należy odrzucić możliwość zróżnicowanego traktowania obecnych i nowych członków, lecz w którym powinny znaleźć się także konstruktywne propozycje strony polskiej. Pogląd Polski na reformę polityki regionalnej należałoby wypracować jak najszybciej w związku z czekającymi nas negocjacjami w tym obszarze i równocześnie z uwagi na podjęcie przez Komisję Europejską publicznej debaty na temat perspektyw polityki spójności w poszerzonej UE. Podstawę dla tej debaty stanowi *Drugi raport poświęcony spójności społeczno-gospodarczej*, zaś w celu nadania jej szczególnego impulsu Komisja zorganizowała w gmachu Parlamentu Europejskiego w Brukseli w dniach 21–22 maja br. *Drugie Forum Europejskie dotyczące kohezji*¹⁰. Przy tej okazji Komisja wskazała 10 podstawowych problemów i związanych z nimi pytań, wymagających odpowiedzi przed najbliższym poszerzeniem UE, a mianowicie:

- 1) jaka powinna być rola polityki spójności w poszerzonej UE i czy winna ona bazować wyłącznie na transferze środków finansowych?
- 2) w jaki sposób zapewnić spójność różnych polityk wspólnotowych i pożądaną ich wpływ na spójność społeczno-gospodarczą we Wspólnotach?
- 3) czy nie należałoby inaczej zdefiniować geograficznego zasięgu stref wspomaganych, aby lepiej uwzględnić terytorialny wymiar spójności w dążeniu do bardziej zrównoważonego i policentrycznego rozwoju terytorium europejskiego?
- 4) jak zapewnić skoncentrowanie wysiłku na działaniach umożliwiających uzyskanie wysokiej wspólnotowej wartości dodanej: jaki priorytet przyznać inwestycjom infrastrukturalnym w krajach obecnej „15-ki” i w nowych państwach członkowskich i jakie konsekwencje dla regionów niesie „nowa gospodarka”?
- 5) jakie priorytety należy określić w dążeniu do zrównoważonego i trwałego rozwoju terytorium poszerzonej UE i jak powinien kształtować się w tej dziedzinie podział obowiązków między Komisję, władze centralne i regionalne?

¹⁰ Problem przyszłej pomocy dla regionów w poszerzonej UE podjęty został także po raz pierwszy na nieformalnym posiedzeniu Rady (ministrów odpowiedzialnych za politykę regionalną w krajach członkowskich) w dniu 13 lipca 2001 r. w Namur, stolicy belgijskiej Walonii.

- 6) jak najlepiej promować konwergencję regionów opóźnionych w rozwoju: jak potraktować obecne regiony Celu 1 w krajach członkowskich, których relatywna – choć nie realna – sytuacja ulegnie poprawie w wyniku poszerzenia i jaki poziom koncentracji środków zapewnić wszystkim regionom opóźnionym w rozwoju dla uzyskania w nich trwałych efektów polityki strukturalnej?
- 7) jakie działania wspólnotowe należy podejmować w innych – oprócz opóźnionych w rozwoju – regionach problemowych: jakie uwzględnić priorytetowe dziedziny interwencji i jak ukierunkować wydatkowanie bardziej ograniczonych środków?
- 8) czy należy wprowadzić dodatkowe – w stosunku do obecnych – kryteria podziału środków finansowych między państwa członkowskie i regiony oraz jaki poziom udziału środków wspólnotowych przewidzieć dla nowych państw członkowskich?
- 9) jak zmodyfikować podstawowe zasady europejskiej polityki regionalnej (m.in. programowania, dodawalności, partnerstwa) i jak wzmocnić więzi między redystrybucją środków finansowych a uzyskiwanymi efektami?
- 10) w jaki sposób odpowiedzieć na zwiększoną potrzebę spójności w wymiarze ekonomicznym, społecznym i terytorialnym: czy obecna relacja środków funduszy strukturalnych rządu 0,45% PKB państw członkowskich stanowi właściwy punkt wyjścia do finansowania przyszłej polityki spójności i jaką rolę należy przypisać Funduszowi Kohezji?

Odpowiedź na powyższe pytania będzie miała istotne znaczenie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej i może zaważyć na ogólnym bilansie kosztów i korzyści naszej akcesji do tego ugrupowania.

Konsekwencje akcesji dla polityki regionalnej w Polsce

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w przypadku polityki regionalnej postrzegane jest niemal wyłącznie przez pryzmat rozmiarów europejskiej pomocy strukturalnej. Tymczasem jego niewątpliwym efektem będzie zróżnicowany wpływ jednolitego rynku na dynamikę rozwoju poszczególnych regionów¹¹, który – ze względu na spotęgowanie mechanizmów konkurencji – może prowadzić do marginalizacji naszych najslabszych regionów, a nawet do peryferyzacji całego kraju. To właśnie świadomość potencjalnego wpływu jednolitego rynku na pogłębienie przestrzennych dysproporcji rozwoju sprawiła, że polityka regionalna dopiero po 30 latach, jakie upłynęły od powstania EWG, doczekała się traktatowego usankcjonowania w *Jednolitym Akcie Europejskim*, do którego wprowadzono nowy tytuł „Spójność społeczno-gospodarcza”. Konsekwencją tego faktu była gruntowna reforma funduszy strukturalnych w roku 1988 i dwukrotne zwiększenie ich środków, na co szczególnie należała

¹¹ Zob. poświęcone temu problemowi badania we Wspólnotach Europejskich np. [Quévit M., Houard J., Bodson S., Dangoisse A., 1991; Qu(vit M., 1992].

Hiszpania stając się w tym względzie rzecznikiem najmniej zamożnych członków Wspólnot. Kolejne podwojenie środków funduszy strukturalnych i utworzenie Funduszu Spójności przyniósł następnie *Traktat z Maastricht* w związku z dalszym pogłębieniem integracji w następstwie utworzenia unii monetarnej.

Natomiast w Polsce troska o przestrzenne implikacje jednolitego rynku wydaje się być całkowicie nieobecna, ponieważ dotąd nie podjęto żadnych badań na ten temat (ani w odniesieniu do całego kraju, ani też w skali poszczególnych regionów). Dlatego wskazane byłoby podjęcie takich analiz w naszym kraju, wzorem badań przeprowadzonych wcześniej we Wspólnotach, których wyniki – zwłaszcza w odniesieniu do regionów opóźnionych w rozwoju – były bardzo pesymistyczne. Badaniami takimi należałoby zainteresować także władze wszystkich regionów, które w oparciu o pogłębione analizy struktur i konkurencyjności swoich gospodarek powinny określić potencjalne zagrożenia i szanse dla ich rozwoju płynące z faktu przystąpienia Polski do jednolitego rynku¹².

Wobec możliwych negatywnych skutków przestrzennych integracji, szczególnie dla najuboższych obszarów, za dyskusyjną uznać należy lansowaną dość często w naszym kraju tezę o konieczności wspierania przede wszystkim najsilniejszych regionów. Teza ta notabene sprzeczna jest z oficjalnymi priorytetami DG Regio Komisji Europejskiej. Odpowiadając na pytanie dotyczące tego problemu w dyskusji internetowej komisarz M. Barnier stwierdził wręcz, że osobiście będzie czuwał nad tym, aby programy współfinansowane przez UE w krajach Europy Środkowo-Wschodniej przyczyniały się do rozwoju ich regionów najbardziej upośledzonych. Zauważył ponadto, że wprawdzie łatwiejszym może być skoncentrowanie inwestycji w regionach najbogatszych, lecz nie taka jest koncepcja Komisji. „Jeśli bowiem pozostawi się realizację jednolitego rynku i unii ekonomiczno-monetarnej bez polityki wsparcia, wówczas ryzykuje się stworzenie Europy wielu prędkości”¹³.

Oczywiście pomoc regionom najuboższym nie może być rozumiana jako wydatkowanie środków na cele socjalne, lecz jako wsparcie dla dobrze opracowanych i efektywnie realizowanych programów rozwoju. Dlatego bardzo ważne staje się wypracowanie spójnego i skutecznego modelu polityki regionalnej, w którym ważna rola przypadać będzie zarówno władzom terytorialnym, jak i państwu oraz jego przedstawicielom w regionach. Ich wzajemne relacje powinny opierać się na współpracy, znajdującej wyraz w koncepcji określanej

¹² Podjęte w UE w połowie lat 1990 badania dotyczące przestrzennych efektów jednolitego rynku (JR) nie przyniosły jednoznacznych konkluzji na ten temat z powodu braku niezbędnych danych statystycznych z okresu poprzedzającego wprowadzenie JR [zob. Fingleton, Lewney and Pinelli, 1996]. Wskazano jednak dwa czynniki mające największe znaczenie dla rozwoju regionów peryferyjnych od chwili wprowadzenia JR, a mianowicie napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz wspólnotowe fundusze strukturalne przynoszące efekty zarówno podażowe, jak i popytowe [zob. CERES, 1996]. Zob. także: [Economic and Social 1996] oraz [Tym R. and Partners 1996].

¹³ Wypowiedź M. Barnier na podstawie internetowej zapisu dyskusji z dnia 26 marca 2001 r.

mianem wielopoziomowego współzarządzania (*multi-level governance*), oznaczającej wieloszczeblową strukturę władzy zintegrowaną z szerokim i złożonym otoczeniem, które nie może być zdominowane przez jeden ośrodek (w przeciwieństwie do terminów *rzządzenie* czy *administrowanie*, właściwych dla instytucji dominującej, samodzielnie decydującej i wykonującej swoje uprawnienia)¹⁴. Trudno przetłumaczalne na język polski pojęcie *governance* ma przy tym o wiele szersze znaczenie i nie sprowadza się jedynie do działań władz publicznych, lecz obejmuje szeroko rozumianą partycypację społeczeństwa obywatelskiego oraz współpracę z podmiotami prywatnymi (stąd lansowana szeroko zasada partnerstwa publiczno-prywatnego [Destandau 1999 s. 28; Ricorel 1997, s. 426; Leroy 2000, s. 5]).

Jedną z form współpracy stanowią umowy państwa z władzami terytorialnymi¹⁵. Umowy odpowiadają bowiem nowym warunkom instytucjonalnym, w których władze centralne utraciły rolę wyłącznego podmiotu polityki regionalnej i w których źródeł rozwoju upatruje się przede wszystkim w endogenicznych zasobach regionalnych, czego konsekwencją jest wzrost roli samorządu terytorialnego. Umowy stanowią wyraz podejścia partnerskiego i *uterytorialnionego*, niezbędnego w sytuacji istnienia wielu poziomów władz publicznych o niezależnych od siebie kompetencjach, wymagających ścisłej i stałej współpracy¹⁶.

W przypadku polskiego rozwiązania, jakim są kontrakty wojewódzkie, nasuwa się jednak wiele pytań i wątpliwości. Dotyczą one zarówno samej roli kontraktów, jak i procedury ich zawierania, treści i horyzontu czasowego umów, sposobu repartycji środków, roli niższych szczebli samorządu oraz administracji zdekoncentrowanej w procedurze kontraktowej i inne.

Najistotniejszą kwestię wydaje się stanowić „marginalizacja” funkcji wojewodów (w ustawie z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego) wobec kluczowej roli odgrywanej przez prefektów we Francji, z której zaczerpnięto koncepcję kontraktów. Jest to spowodowane niezrozumieniem w Polsce roli administracji zdekoncentrowanej w państwie unitarnym, w którym **dekoncentracja stanowi naturalną konsekwencję decentralizacji**¹⁷. W przy-

¹⁴ Zob. m.in. [Gouvernance 2000]. Aktualnie Komisja Europejska przygotowuje *Białą Księgę* poświęconą problemowi *gouvernance* w ramach Unii Europejskiej (*Livre blanc sur la gouvernance européenne*).

¹⁵ W literaturze czyni się rozróżnienie między współpracą instytucjonalną (np. w formie związków międzygminnych, spółek gospodarki mieszanej itp.) a współpracą relacyjną, której przykład stanowią procedury umowne [Isada H. 1999, s. 20].

¹⁶ Na zasadach umownych opierają się także relacje między państwami członkowskimi a Komisją Europejską w dziedzinie wspólnotowej polityki regionalnej. Formę kontraktu wiążącego partnerów przyjmuje bowiem najważniejszy dokument planistyczny, jakim są tzw. Wspólnotowe Ramy Wsparcia (WRW), określające zobowiązania zainteresowanych stron odnośnie do realizacji celów europejskiej polityki spójności społeczno-gospodarczej w państwach członkowskich. Szerzej zob. [Pietrzyk 2001a., s. 167–172].

¹⁷ We Francji następstwem wielkiej reformy decentralizacyjnej z lat 1980 było opracowanie tzw. *Karty dekoncentracji*, ogłoszonej dekretem ministra spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego z 1 lipca 1992 r., regulującej funkcjonowanie zdekoncentrowanych służb państwa

padku polityki regionalnej, której ważnym podmiotem jest państwo, dekoncentracja umożliwi terytorialne podejście do rozwoju w przeciwieństwie do sektorowego podejścia centralnego. Można przy tym wskazać na swoistą sprzeczność przyjętego u nas rozwiązania z postanowieniami ustawy o samorządzie województwa, w której jest mowa o współpracy samorządu z wojewodą przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju (art. 12/2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa). Dlatego też sprowadzenie misji przedstawiciela rządu w województwie wyłącznie do funkcji organu kontrolnego (art. 23–25 programu wsparcia na lata 2001–2002) i płatnika (a ściślej nawet tylko „przekaznika”) środków finansowych na realizację kontraktów (art. 25 pkt. 2 ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego) musi budzić zasadnicze zastrzeżenia.

O konieczności stosowania procedur zdekoncentrowanych przy sporządzaniu kontraktów zawieranych przez państwo z regionami świadczy wymownie fakt, że ostatecznie misję przygotowania kontraktów wojewódzkich powierzono terenowym delegaturom Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, jakimi od 1 kwietnia br. stały się Biura Rozwoju Regionalnego, których dyrektorzy pełnią funkcje przedstawicieli ministra ds. negocjowania kontraktów. Wydaje się jednak, że – wobec istnienia przedstawicieli rządu w województwach – jest to nieuzasadnione dublowanie zdekoncentrowanych struktur administracyjnych i w przyszłości Biura powinny zostać włączone do urzędów wojewódzkich¹⁸. Obecnie mówić można wręcz o prawdziwym paradoksie, ponieważ ustawą o zasadach wspierania rozwoju regionalnego skreślono z ustawy o administracji rządowej w województwie (w zapisie dotyczącym kompetencji wojewody) wyrazy: „zwłaszcza w zakresie prowadzonej na obszarze województwa polityki regionalnej państwa”! W ten sposób – jak słusznie za-

w regionach. Przy tej okazji warto nadmienić, że przedstawiciele państwa w terenie obecni są we Francji na trzech poziomach organizacji administracji państwowej, a mianowicie: w regionach, departamentach oraz w tzw. *arrondissements*, w których urzędują podprefekci i których liczba może być porównywana z liczbą powiatów w Polsce. Liczba samych prefektów francuskich jest zatem 6-ciokrotnie wyższa niż polskich wojewodów (96:16)! Także w pozostałych państwach unitarnych UE regułą jest obecność przedstawicieli państwa w terenie [zob. Pietrzyk 2001b.]. Dlatego jako nieporozumienie uznać należy formułowane u nas opinie zmierzające do zlikwidowania funkcji wojewodów i urzędów wojewódzkich, uzasadniane dążeniem do ograniczenia wydatków administracyjnych. O ile bowiem postulować należy zmniejszenie liczby pracowników administracji państwowej (zarówno centralnej, jak i zdekoncentrowanej), to nie znaczy, że uzasadnione jest domaganie się zlikwidowania jej przedstawicieli w regionach. Przyczyn wysokich kosztów funkcjonowania administracji w Polsce upatrywać należy przede wszystkim w stworzeniu trójszczelowej struktury samorządowej (przy tym liczba powiatów zamiast maleć ulega zwiększeniu!) oraz w rozbudowanej administracji centralnej (pomimo wprowadzenia – zakrojonej na szeroką skalę – reformy decentralizacyjnej).

¹⁸ We Francji sprawami tymi zajmują się istniejące w prefekturach tzw. Sekretariaty Generalne ds. Regionalnych (*Secrétariat Général pour les Affaires Régionales – SGAR*), wspierające prefektów zarówno w zakresie realizowania państwowej, jak i europejskiej polityki regionalnej. Ta ostatnia bowiem nie została we Francji zdecentralizowana, lecz zdekoncentrowana (szerzej na ten temat zob. Pietrzyk I., *Francja* [w:] Pietrzyk 1999, s. 91–139).

uważają A. Pyszkowski i J. Szlachta – ustawa przyjęła koncepcję prowadzenia polityki regionalnej przez państwo bez udziału administracji rządowej w regionach [Pyszkowski A., Szlachta J., 2000., s. 124]!

Tymczasem we Francji prefekt nie tylko opracowuje strategię państwa w regionie (niezależnie od planu rozwoju regionalnego sporządzanego przez władze regionalne), lecz także negocjuje i podpisuje w imieniu rządu kontrakt planowy państwa z władzami samorządowymi (*contrat de plan Etat-Region*). Co więcej, zróżnicowanie kwot zaangażowanych przez państwo w kontraktach francuskich odpowiada wyraźnie **regionalnym** priorytetom polityki państwowej, które uwzględniają cele ogólnokrajowe, zbieżne zarazem z celami rozwoju poszczególnych regionów.

W Polsce natomiast brak jest *de facto* priorytetów regionalnych państwa, ponieważ jako główne kryterium repartycji środków między województwa przyjęto liczbę ludności (§ 8 pkt 5/1–3 programu wsparcia). Wyodrębnione natomiast w oparciu o kryteria ekonomiczne (PKB/mieszk. i stopę bezrobocia) tzw. obszary wsparcia odnoszą się do mniejszych obszarowo jednostek, którymi są powiaty i podregiony, imiennie wymienione w odniesieniu tylko do dwóch celów polityki regionalnej (wsparcie obszarów zagrożonych marginalizacją i rozwój współpracy przygranicznej). Obszary te nie mogą przekraczać granic administracyjnych powiatów (art. 2 pkt 2 ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego), co uznać należy za nieuzasadnione usztywnienie procedury w sytuacji, gdy w rzeczywistości całe województwo (a według kryteriów wspólnotowych wręcz cały kraj) kwalifikuje się do pomocy. Stosownie do przyjętych w programie wsparcia zasad delimitacji obszarów wystarcza bowiem, aby wojewódzki wskaźnik PKB/mieszk. był niższy od 80% średniego PKB/mieszk. w kraju (§ 6 pkt 3 programu wsparcia). Ponieważ przewidziana w kontraktach pomoc nie ogranicza się do bezpośredniego wspierania inwestycji przedsiębiorstw (zob. załącznik 1 do programu wsparcia), dlatego sztywne wyznaczenie granic administracyjnych powiatów (w dodatku „odgórnie narzuconych” przy okazji reformy 1998 r.) może stanowić przeszkodę w realizacji niektórych projektów wykraczających poza wymienione jednostki podziału administracyjnego¹⁹.

¹⁹ Problem wyznaczenia granic obszaru wsparcia jest sprawą niezwykle istotną i powinien być przedmiotem pogłębionej, wspólnej refleksji państwa i samorządów, a nie przedmiotem jednostronnego, „odgórnego” nakazu. Rozwiązanie polskie próbuje kopiować praktykę europejskiej polityki regionalnej nie biorąc pod uwagę faktu, że w krajach zachodnioeuropejskich ma ona charakter subsydiarny względem autonomicznych polityk krajów członkowskich. W tych ostatnich występują dwie formy pomocy regionalnej państwa: 1/pomoc przyznawana w ramach europejskiej polityki regionalnej, uzupełniająca środki funduszy strukturalnych oraz 2/pomoc przyznawana w ramach prowadzonej odrębnie przez każde państwo polityki regionalnej (wspierająca zazwyczaj tworzenie nowych miejsc pracy, w tym także na obszarach nie objętych europejską polityką regionalną). W przypadku wewnątrz krajowych polityk regionalnych wymagana jest uprzednia notyfikacja pomocy w Komisji Europejskiej i zatwierdzenie przez Dyrekcję Generalną IV (ds. polityki konkurencji) zarówno mapy, jak i górnego pułapu przyznawanego wsparcia. Przykładowo: zatwierdzona przez DG Polityki Konkurencji „mapa wsparcia” dla RFN obejmuje całość wschodnich landów niemieckich, w których dopuszczono wyższy pułap pomocy niż w wyznaczonych strefach wsparcia landów zachodnich.

W krajach zachodnich dla wyodrębnienia priorytetów regionalnych stosowany jest z reguły zestaw kilku wskaźników (czego przykład stanowić może sposób redystrybucji środków tzw. *Kompensacyjnego Funduszu Interterytorialnego* w Hiszpanii, uwzględniający m.in. odwrotność wysokości dochodów na mieszkańca w regionie, rozmiary migracji, stopę bezrobocia, powierzchnię i in. [Engel, Van Ginderachter 1992, s. 80; Pietrzyk 1996, s. 54]), zaś w odniesieniu do mniejszych obszarów – których granice wyznaczane są w oparciu o jednostki szczebla podstawowego – wspierane są zintegrowane projekty rozwoju.

Z kolei zastosowanie jako kryterium podziału środków liczby ludności stawia „z góry” w niekorzystnej sytuacji obszary słabo zaludnione lub zagrożone odpływem ludności i może jedynie przyspieszać pogłębianie międzyregionalnych dysproporcji rozwoju. Ta ostatnia ewentualność jest tym bardziej prawdopodobna, że w programie wsparcia – w przypadku zadań realizowanych z udziałem środków UE – rząd przyjął realizację zasady dodawalności na poziomie terytorialnym (§ 10, pkt. 3/11 programu wsparcia na lata 2001–2002) pozostawiając wnioskodawcom konieczność „znalezienia” 1/4 kwoty środków niezbędnych do realizacji określonego zadania. Rozwiązanie to nie tylko może okazać się bardzo trudne dla najbiedniejszych regionów, lecz z góry wyklucza także ich silniejsze wsparcie środkami pomocowymi. Można bowiem powątpiewać w zdolność zmobilizowania przez najbiedniejsze regiony środków własnych większych niż w przypadku regionów bardziej zamożnych. Tymczasem obowiązująca w europejskiej polityce regionalnej zasada dodawalności odnosi się – jak wspomniano – na razie do skali **krajowej**, co oznacza obowiązek uzupełnienia finansowania wspólnotowego środkami krajowymi (bez precyzowania zakresu partycypacji finansowej ostatecznych beneficjentów w odniesieniu do każdego przedsięwzięcia oddzielnie). Co więcej w przypadku regionów Celu 1 (do którego aktualnie kwalifikują się wszystkie polskie województwa) udział środków wspólnotowych może sięgać 75%, a w „krajach kohezji” nawet 80% kosztów przedsięwzięć kwalifikujących się do wsparcia ze środków funduszy strukturalnych (art. 29 pkt. 3/a Regulaminu Rady z dnia 21 czerwca 1999 r. dotyczącego przepisów ogólnych Funduszy Strukturalnych)²⁰.

Główna przyczyna różnic między kontraktami wojewódzkimi w Polsce i umowami państwo-region we Francji wydaje się być związana z faktem, iż procedury umowne w naszym kraju mają stać się podstawową i właściwie jedyną formą wspierania rozwoju regionalnego przez państwo, podczas gdy we Francji rząd – obok kontraktów – stosuje cały wachlarz innych instrumentów, ukie-

²⁰ Powinni o tym pamiętać nasi negocjatorzy w chwili prowadzenia rozmów dotyczących polityki regionalnej i zabiegać o maksymalny górny pułap udziału środków wspólnotowych w europejskiej polityce strukturalnej w odniesieniu do Polski. Postulat taki jest tym bardziej uzasadniony, że sama Komisja rozważa możliwość zróżnicowania poziomu współfinansowania stosownie do zamożności regionów, zaś polskie województwa – z wyjątkiem mazowieckiego – należą do najbiedniejszych regionów europejskich (zob. Commission 2001, s. 74 aneksu).

runkowanych właśnie na strefy wewnątrzregionalne wymagające szczególnego wsparcia²¹. Ponadto w Polsce w ramach kontraktów państwo wspiera „działania wynikające z programów wojewódzkich”, natomiast we Francji rząd – poprzez kontrakty – realizuje przede wszystkim priorytety państwowej polityki regionalnej, która bierze pod uwagę interes kraju jako całości. Stąd też francuskie umowy planowe składają się obecnie z dwóch części:

- *regionalnej* (zwanej także makroekonomiczną), finansującej zadania związane z rozwojem całego regionu i biorącej pod uwagę cele polityki państwowej oraz
- *terytorialnej* (tzn. wewnątrzregionalnej), wspierającej mniejsze obszary jednostki i opierającej się na zintegrowanych projektach rozwoju [Pietrzyk 2000, s. 327–344].

W rozwiązaniu polskim odmienna jest zatem nie tylko sama rola kontraktów (skądinąd niezbyt dokładnie sprecyzowana), ale także rola państwowej polityki regionalnej, wzorowanej na zasadach obowiązujących w polityce Unii Europejskiej.

Kolejna wątpliwość dotyczy składania przez jednostki samorządu terytorialnego do samorządu wojewódzkiego wniosków w sprawie umieszczenia zadania (w liczbie pojedynczej!) w kontrakcie wojewódzkim. We Francji finansowanie zadań pozostających w kompetencjach niższych szczebli jest efektem wcześniejszych szerokich uzgodnień regionów z samorządami lokalnymi i finansowego zaangażowania w kontrakcie tych ostatnich. Konsekwencją tego jest podpisywanie tzw. konwencji/kontraktów aplikacyjnych na realizację kontraktu między – reprezentowanym przez prefekta – państwem, władzami regionalnymi i samorządem lokalnym²².

W ustawie polskiej przewidziano wprawdzie uwzględnienie w programie wsparcia udziału budżetów wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, zaś w regulaminie negocjacji – możliwość włączenia przez marszałka do negocjacji niższych szczebli samorządu terytorialnego. Nie zmienia to jednak faktu, że w przypadku kontraktów wojewódzkich gminy i powiaty traktowane są trochę jak petenci wobec władz regionalnych. Rozwiązanie takie może rodzić

²¹ Najważniejszą formę wsparcia rządowego stanowi specjalna subwencja inwestycyjna PAT *à prime à l'aménagement du territoire*), przyznawana na obszarach wyodrębnionych lokalnych rynków pracy dla przedsiębiorstw tworzących nowe miejsca pracy. Ostatnio zasady przyznawania tej subwencji zostały zmodyfikowane i ukierunkowano ją na mniejsze projekty, zlokalizowane na obszarach rekonwersji przemysłu i w miastach średniej wielkości (zamiast preferowanych uprzednio obszarów wiejskich, które – z braku projektów – często nie były w stanie z niej skorzystać). „Le Monde” 19 IV 2001 r.

²² Ustawa dotycząca ukierunkowania trwałego rozwoju i zagospodarowania terytorium z 25 czerwca 1999 r. (tzw. Ustawa *LOADDT*) usankcjonowała ostatecznie duże aglomeracje jako obszar objęty umowami z władzami samorządowymi w ramach kontraktów planowych państwa z regionami (pierwsza generacja tych kontraktów zostanie podpisana do 31 grudnia 2003 r.). Niezależnie od wymienionych kontraktów aglomeracyjnych (*contrat d'agglomération*) podpisywane mogą być kontrakty z mikroregionami (*contrats de pays*) a także – kontrakty multi-regionalne, podpisywane przez państwo (ze względu na objęte nimi przedsięwzięcia) z kilkoma regionami równocześnie.

niebezpieczeństwo hierarchicznego podporządkowania niższych szczebli wyższym, sprzeczne z generalną zasadą niezależności poszczególnych poziomów władz samorządowych. Szczególnie niefortunne i trudne do zaakceptowania staje się ono w przypadku dużych miast, które są w stanie zaangażować w realizację zadań objętych kontraktem o wiele większe środki niż region i które – choćby tylko z tego powodu – nie mogą być sprowadzone jedynie do roli „stron” składających wnioski do władz regionalnych. Grozić może ono ponadto przekształceniem kontraktów w „katalogi” niepowiązanych ze sobą przedsięwzięć, co w praktyce francuskiej ocenione zostało zdecydowanie negatywnie. I wreszcie – w przypadku niemożności dojścia do porozumienia między państwem a regionem – może bezzasadnie pozbawiać pomocy aktywne społeczności niższych szczebli [Chérèque J., 1998, s. 38].

Poważne zastrzeżenia nasuwają się także odnośnie do różnego (w Polsce i we Francji) okresu obowiązywania kontraktów wojewódzkich, który w Polsce w pierwszej edycji umów obejmuje 2 lata. We Francji kontrakty sporządzane są w horyzoncie średniookresowym (5–7-letnim), co ma istotne znaczenie z punktu widzenia zapewnienia środków na finansowanie rozwoju regionalnego w perspektywie wieloletniej i sprzyja uwzględnianiu w kontraktach przedsięwzięć strategicznych, strukturalizujących gospodarkę regionu (zamiast finansowania zadań doraźnych czy też będących efektem różnych grup nacisku).

Zapis w ustawie polskiej wydaje się natomiast przyjmować jako regułę roczny horyzont programu wsparcia, ponieważ mówi on, iż „w razie obejmowania przez program okresu dłuższego niż rok, ustawa budżetowa określa limity wydatków w roku budżetowym oraz w kolejnych latach budżetowych” (art. 24, pkt 1 ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego). W sytuacji, gdy roczny (a nawet dwuletni) okres wsparcia jest zdecydowanie niewystarczający dla uzyskania znaczących efektów w rozwoju regionalnym, budzi to dodatkowe wątpliwości odnośnie do roli przypisywanej kontraktom wojewódzkim w Polsce²³. Nie wzięto przy tym pod uwagę kosztów, jakie może pociągać za sobą tak pomyślana procedura kontraktowa. Zastrzeżenia budzi również zatwierdzanie kontraktu przez sejmik województwa dopiero po podpisaniu go przez ministra i marszałka województwa, co oznacza postawienie radnych przed faktem dokonany, ponieważ mogą oni jedynie kontrakt przyjąć lub odrzucić w całości.

Kontrowersyjne wydaje się ponadto ustawowe obciążenie państwa odsetkami w przypadku nieterminowego przekazywania środków na dofinansowanie zadań objętych kontraktem, co w warunkach francuskich byłoby nie do pomyślenia²⁴. Pomijając wątpliwości, czy taki zapis powinien w ogóle znaleźć

²³ W załączniku 3c do programu wsparcia podano wprawdzie przewidziane limity wydatków z budżetu państwa na finansowanie kontraktów do roku 2005, lecz stanowią one jedynie prognozę nie mającą żadnej mocy wiążącej.

²⁴ We Francji nie istnieją żadne prawne gwarancje dotyczące finansowych zobowiązań państwa z tytułu umów z regionami i dlatego postulowano możliwość utworzenia specjalnego funduszu narodowego przeznaczonego na finansowanie umów [Chérèque J. 1998, s. 81].

się w ustawie (zamiast np. w kontrakcie), wyrazić można obawy, iż sprzyjać on będzie daleko idącej „ostrożności” rządu przy zawieraniu kontraktów, wyrażającej się m.in. w ograniczaniu finansowego i przede wszystkim długookresowego zaangażowania państwa w umowy z obawy przed jego ewentualnymi konsekwencjami dla budżetu, zwłaszcza w wypadku pogorszenia koniunktury gospodarczej²⁵. Sytuacja ta może jedynie dodatkowo ograniczać strategiczną rolę kontraktów w finansowaniu rozwoju regionalnego i sprowadzać je wyłącznie do wspierania doraźnych, niepowiązanych ze sobą działań punktowych.

Na koniec wypada zwrócić uwagę na fakt, że poważne podejście do procedury zawierania umów wymaga przeznaczenia na nią znacznie dłuższego okresu niż miało to miejsce w przypadku pierwszej edycji kontraktów wojewódzkich. We Francji od chwili ogłoszenia pierwszych okólników premiera (zawierających wytyczne odnośnie do opracowania przez prefektów – w porozumieniu z odnośnymi ministerstwami – strategii państwa w regionie oraz metody przeprowadzania konsultacji z partnerami) do momentu podpisania umów z regionami upływa ponad 1,5 roku.

Pierwsza edycja kontraktów wojewódzkich 2001–2002

Wymienione wyżej wątpliwości i zastrzeżenia okazują się w pełni uzasadnione w świetle doświadczeń płynących z kontraktów wojewódzkich podpisanych w czerwcu br. Ich niedostatki wynikają zarówno z pośpiechu towarzyszącego przygotowaniu umów, braku czasu na właściwą selekcję projektów i faktyczne negocjacje, jak i ograniczonych środków samorządów terytorialnych, niskiej zdolności samoorganizacyjnej społeczeństwa itp., nie mówiąc już o niepewności dotyczącej ostatecznych kwot kontraktów, związanej z nowelizacją budżetu. Niezależnie jednak od popełnionych wszelkich „grzechów młodości” (towarzyszących zazwyczaj nowym przedsięwzięciom) i dalszych losów kontraktów, na pozytywną ocenę zasługuje sam fakt przygotowania umów, dzięki czemu po raz pierwszy podjęty został wysiłek zidentyfikowania w budżecie państwa środków przeznaczonych na rozwój regionalny. Jest to niewątpliwie konsekwencją naszych przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej i konieczności wygoszparowania środków na dofinansowanie wspólnotowej pomocy strukturalnej. Bez tego nie doszłoby prawdopodobnie dotychczas do zainteresowania państwa polityką regionalną.

Dokonując wstępnej, bardzo ogólnej oceny kontraktów (tablice 2–5), należy stwierdzić, że – zgodnie z przyjętymi w programie wsparcia kryteriami – występuje bezpośredni związek między wysokością ich kwot a liczbą ludności w województwach (najwyższe umowy podpisano z województwami mazowieckim i śląskim, najniższe – z opolskim i lubuskim).

²⁵ Przykład takich obaw stanowią zastrzeżenia wprowadzone przez rząd w czasie zatwierdzania pierwszej generacji kontraktów wojewódzkich w związku z mniejszymi niż przewidywano dochodami budżetu państwa w roku 2001, „Rzeczpospolita” 30 VI/1 VII 2001 r.

Tablica 2

Kontrakty wojewódzkie 2001-2002 (w mln zł)

L.p.	Województwo	Kwota kontraktu ogółem	w tym środki:				w tym: UE*:
			budżetu państwa	samorządów terytorialn.	innych podmiotów	zagraniczne	
1.	Dolnośląskie	949,6	673,3	51,9	28,5	162,0	159,0
2.	Kujawsko-Pomorskie	780,3	365,3	201,5	39,6	145,6	122,9
3.	Lubelskie	683,7	287,6	124,9	10,0	235,2	211,7
4.	Lubuskie	415,0	105,3	62,0	53,2	182,6	179,6
5.	Łódzkie	727,1	396,7	67,3	59,8	164,9	153,0
6.	Małopolskie	1039,6	567,0	172,6	111,4	152,3	122,6
7.	Mazowieckie	1851,5	1134,4	620,3	2,0	38,7	25,2
8.	Opolskie	349,5	130,2	119,6	11,1	76,5	76,5
9.	Podkarpackie	725,7	361,5	150,6	32,2	155,6	123,8
10.	Podlaskie	604,3	194,3	172,3	95,9	126,8	119,5
11.	Pomorskie	636,1	365,3	65,5	71,2	81,7	72,9
12.	Śląskie	1042,1	773,3	45,3	62,1	111,3	108,6
13.	Świętokrzyskie	609,5	348,6	88,1	22,5	134,3	110,3
14.	Warmińsko-Mazurskie	627,8	247,7	117,0	114,9	129,3	109,2
15.	Wielkopolskie	883,5	580,8	153,8	81,5	31,3	23,3
16.	Zachodniopomorskie	509,3	200,7	56,4	28,2	202,1	184,9
17.	Środki nie rozdzielone	764,3	688,3	0,0	0,0	76,0	44,0
18.	POLSKA OGÓŁEM	13198,9	7420,3	2269,1	824,1	2206,2	1947,0

* W przeliczeniach przyjęto 1 euro = 4 zł

Źródło: dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa

Jednakże w ujęciu względnym, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, sytuacja ta ulega istotnej zmianie, ponieważ największe kwoty kontraktu przypadają na województwa najbiedniejsze (takie jak podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie), najmniejsze zaś na województwa bogatsze (śląskie i wielkopolskie). Wypada jednak zauważyć, że zmiana ta nie jest bynajmniej odzwierciedleniem „geograficznych” priorytetów rządu, ponieważ tylko w przypadku województwa świętokrzyskiego można mówić o najwyższych na głowę ludności środkach centralnych zaangażowanych w kontrakt (tablica 3). W pozostałych przypadkach natomiast jest ona efektem zmobilizowania w regionach znacznych środków przez samorząd terytorialny (podlaskie), „inne podmioty” (podlaskie, warmińsko-mazurskie) i/lub korzystania z pomocy zagranicznej (lubuskie, lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie).

Zaskakiwać może ostatnie miejsce województwa śląskiego pod względem ogólnej kwoty kontraktu przypadającej na 1 mieszkańca, lecz – jak się okazuje – jest ono spowodowane najniższym ze wszystkich województw udziałem środków samorządowych w kontrakcie wynoszącym zaledwie 9 zł – na głowę mieszkańca (wobec np. 141 zł – w województwie podlaskim!). W konsekwencji środki centralne stanowią aż 3/4 ogólnej kwoty „zakontraktowanej” przez region śląski, podczas gdy udział państwa w kontrakcie województwa podlaskiego kształtuje się poniżej 1/3 (tablica 4).

Tablica 3

**Wysokość kontraktów wojewódzkich w przeliczeniu na 1 mieszkańca
(wg źródeł pochodzenia środków w zł)**

L.p.	Województwo	Liczba ludności 31.12.1999 (w tys.)	Środki przeznaczone:					
			ogółem	budżetu państwa	samorządów terytorialnych	innych podmiotów	zagraniczne	UE
1.	Dolnośląskie	2977,6	319	226	17	10	54	53
2.	Kujawsko-Pomorskie	2100,8	372	174	96	19	69	58
3.	Lubelskie	2234,9	306	128	56	5	105	95
4.	Lubuskie	1023,5	405	103	61	52	178	175
5.	Łódzkie	2653,0	275	150	25	23	62	58
6.	Małopolskie	3222,5	321	176	54	35	47	38
7.	Mazowieckie	5070,0	365	223	122	0,4	8	5
8.	Opolskie	1088,3	322	120	110	10	70	70
9.	Podkarpackie	2126,0	341	170	71	15	73	58
10.	Podlaskie	1222,7	495	159	141	78	104	98
11.	Pomorskie	2192,3	289	167	30	32	37	33
12.	Śląskie	4865,5	215	158	9	13	23	22
13.	Świętokrzyskie	1322,8	461	264	67	17	102	83
14.	Warmińsko-Mazurskie	1465,6	428	169	80	78	88	75
15.	Wielkopolskie	3355,3	263	173	46	24	9	7
16.	Zachodniopomorskie	1732,8	294	116	33	16	117	107
18.	POLSKA OGÓLEM	38653,6	342	192	59	21	57	50

Źródło: obliczenia na podstawie tablicy 2

Tablica 4

Struktura źródeł finansowania kontraktów w latach 2001–2002

L.p.	Województwo	Kontrakt ogółem	w tym środki (w %):				
			budżetu państwa	samorządów terytorialnych	innych podmiotów	zagraniczne	w tym UE
1.	Dolnośląskie	100	71,0	5,5	3,0	17,1	16,7
2.	Kujawsko-Pomorskie	100	46,8	25,8	5,1	18,7	15,7
3.	Lubelskie	100	42,1	18,3	1,5	34,4	31,0
4.	Lubuskie	100	25,4	14,9	12,8	44,0	43,3
5.	Łódzkie	100	54,6	9,3	8,2	22,7	21,0
6.	Małopolskie	100	54,5	16,6	10,7	14,7	11,8
7.	Mazowieckie	100	61,3	33,5	0,1	2,1	1,4
8.	Opolskie	100	37,3	34,2	3,2	21,9	21,9
9.	Podkarpackie	100	49,8	20,7	4,4	21,4	17,1
10.	Podlaskie	100	32,2	28,5	15,9	21,0	19,8
11.	Pomorskie	100	57,4	10,3	11,2	12,8	11,5
12.	Śląskie	100	74,2	4,4	8,0	10,7	10,4
13.	Świętokrzyskie	100	57,2	14,5	3,7	22,0	18,1
14.	Warmińsko-Mazurskie	100	39,5	18,6	18,3	20,6	17,4
15.	Wielkopolskie	100	65,7	17,4	9,2	3,5	2,6
16.	Zachodniopomorskie	100	39,4	11,1	5,5	39,7	36,3
17.	Środki nie rozdzielone	100	90,1	0,0	0,0	9,9	5,8
18.	POLSKA OGÓLEM	100	56,2	17,2	6,2	16,7	14,8

Źródło: obliczenia na podstawie tablicy 2

Drugie miejsce pod względem wysokości środków samorządowych na 1 mieszkańca zajmuje województwo mazowieckie, przy czym niemal całość kwot samorządowych współfinansujących kontrakt pochodzi z jednostek szczebla podstawowego (tablica 5). Województwo to stanowi bowiem jedyny wyjątek, w którym samorząd regionalny w ogóle nie zaangażował się w finansowanie kontraktu. Wysoki udział samorządu gminnego w kontrakcie pozostaje prawdopodobnie w związku z relatywną zamożnością samorządu stołecznego [Rocznik 2000, s. CX], lecz jednoznaczna interpretacja tego faktu stanie się możliwa po uzyskaniu bardziej szczegółowych informacji o poszczególnych umowach. Nieobecność finansowego udziału powiatów w kontraktach dostrzec można natomiast w województwach lubuskim i zachodniopomorskim.

Tablica 5

Środki samorządu terytorialnego przeznaczone na realizację kontraktów (w tys. zł)

L.p.	Województwo	Samorząd ogółem	w tym szczebel:		
			wojewódzki	powiatowy	gminny
1.	Dolnośląskie	51917	13372	3262	35283
2.	Kujawsko-Pomorskie	201477	7963	14505	179009
3.	Lubelskie	124902	25000	21567	78335
4.	Lubuskie	62009	46061	0	15948
5.	Łódzkie	67278	2968	35017	29293
6.	Małopolskie	172586	34237	9326	129023
7.	Mazowieckie	620251	0	12060	608191
8.	Opolskie	119593	42735	7286	69571
9.	Podkarpackie	150561	21436	13923	115202
10.	Podlaskie	172280	5450	7774	159056
11.	Pomorskie	65472	21150	10550	33772
12.	Śląskie	45348	17356	4200	23792
13.	Świętokrzyskie	88078	4682	11485	71911
14.	Warmińsko-Mazurskie	116977	5121	21644	90213
15.	Wielkopolskie	153810	36306	13202	104302
16.	Zachodniopomorskie	56390	7000	0	49390
18.	POLSKA OGÓŁEM	2268929	290837	185801	1792201

Źródło: dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa

Z innych zaskakujących spostrzeżeń wymienić wypada najniższy, wręcz „śladowy”, udział „innych pomiotów” w kontrakcie województwa mazowieckiego. Pozycja ta obejmuje bowiem sektor prywatny, który najlepiej rozwinięty jest właśnie w tym województwie [Rocznik 2000, s. 290]! Także i w tym przypadku pozytywnie wyróżnia się województwo podlaskie, które – obok warmińsko-mazurskiego – wysokością środków zaangażowanych przez „inne podmioty” daleko dystansuje niemal wszystkie pozostałe regiony. Oznacza to równocześnie, że te dwa ostatnie województwa o wiele wyższym stopniu niż pozostałe zmobilizowały swój potencjał wewnętrzny, czym w sposób oczywisty podważają argumenty przeciwników wspierania regionów najuboższych. Równocześnie mogą one służyć jako ilustracja mobilizującej roli kontraktów,

wyrażającej się w stymulowaniu wykorzystania potencjału endogenicznego w regionach²⁶.

Bardziej szczegółowa analiza kontraktów pozwoli zapewne na wyciągnięcie znacznie dalej idących wniosków i sformułowanie zaleceń pod adresem następnej generacji umów. Stąd też równoległe z realizacją pierwszej edycji kontraktów konieczna staje się pogłębiona ich analiza oraz refleksja nad ich koncepcją i rolą w rozwoju regionalnym w Polsce. Wydaje się, że ta ostatnia powinna być zorientowana w kierunku nadania kontraktom bardziej strategicznego charakteru, umożliwiającego wspieranie celów mających podstawowe znaczenie dla strukturalizowania gospodarki regionów oraz zapewniającego większą stabilność środków finansowych przeznaczonych na rozwój regionalny w dłuższym horyzoncie czasowym. Należałoby także postulować zwiększenie pewnej elastyczności kontraktów (szczególnie w odniesieniu do wyznaczanych granic obszarów wsparcia) oraz rozważenie możliwości zwiększenia roli miast w procedurze kontraktowej i ewentualne podpisywanie bezpośrednio przez państwo kontraktów z niższymi szczeblami. Jak bowiem wynika z prezentowanych danych, na szczebel podstawowy przypada prawie 80% wszystkich środków przeznaczonych przez samorząd na finansowanie kontraktów. Przede wszystkim zaś należałoby zalecać zdekcentrowanie procedury kontraktowej na rzecz przedstawiciela rządu w regionie i promowanie rządowo-samorządowej współpracy na tym szczeblu.

Bibliografia

- CERES, [1996], *Trade, labour and capital flows: the less developed regions*, „The Single Market Review Series” (Subseries VI – Aggregate and Regional Impact), september 1996.
- Chérèque J., [1998], *Plus de région et mieux d'Etat. La prochaine génération de contrats de projets Etat-régions (2000-2006)*, mai 1998 (maszynopis powielony).
- Commission Européenne, [2001], *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires. Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Luxembourg.
- Destandau J.-L., [1999], *Politiques contractuelles urbaines: quel partenariat?*, „Pouvoir Locaux”, nr 41.
- Economic and Social Research Institut, [1996], *The cases of Greece, Ireland, Portugal and Spain*, „The Single Market Review Series” (Subseries VI – Aggregate and Regional Impact), June 1996.
- Engel Ch., Van Ginderachter J., [1992], *Le pouvoir régional et local dans la Communauté Européenne*, Editions A.Pedone, Paris.
- Fingleton, Lewney and Pinelli, [1996], *Regional growth and convergence*, „The Single Market Review Series” (Subseries VI – Aggregate and Regional Impact), June 1996.
- Gouvernance*, [2000], Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Paris.

²⁶ Jak wynika jednak z pierwszych doniesień prasowych, realizacja kontraktów napotyka na duże problemy spowodowane z jednej strony trudnościami finansowymi państwa, z drugiej zaś – wycofywaniem się z umów niektórych samorządów. Ten ostatni przypadek dotyczy w szczególności województwa podlaskiego, którego kontrakt będzie prawdopodobnie renegecjonowany. Stąd też sądzić należy, iż zamieszczone w artykule pierwotne kwoty kontraktów mogą ulec zmianie (zob. „Rzeczpospolita” 18/19 VIII 2001 r.)

- „Inferegio News” [2001], nr 83, février 2001.
- Isad'a H., [1999], *L'évaluation des nouveaux contrats de plan Etat-Régions (2000-2006)*, LGDJ, Paris.
- Leroy M., [2000], *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région*, L'Harmattan, Paris.
- Pietrzyk I., [1996], *Polityka krajów Unii Europejskiej wobec zróżnicowań regionalnych* [w:] *Regionalne i lokalne uwarunkowania i czynniki restrukturyzacji gospodarki Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Katowice 26-27 stycznia 1996 r.
- Pietrzyk I., [1999], *Francja* [w:] Pietrzyk I. (red.), *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Pietrzyk I., [2000], *Kontrakty państwa z regionami jako narzędzie polityki rozwoju regionalnego* [w:] Mikołajewicz Z. (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Pietrzyk I., [2001a] *Europejska polityka regionalna i regiony w państwach członkowskich*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa.
- Pietrzyk I., [2001b], *Miejsce i rola regionów w procesie integracji europejskiej*, referat na VII Kongresie Ekonomistów Polskich – Warszawa 25-26 stycznia 2001 r.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, [2000 i 2001], Wyd. Nauk. PWN, Warszawa.
- Pyszkowski A., Szlachta J., [2000], *Konsekwencje ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego dla instytucjonalnego modelu polityki regionalnej* [w:] Pyszkowski A., Szlachta J., Szomburg J. (red.), *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, „Polska Regionów” nr 11, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk – Warszawa.
- Quévôt M., [1991], *The regional impact of the Internal Market: a comparative analysis of traditional industrial regions and lagging regions*, „Regional Studies”, vol. 26.
- Quévôt M., Houard J., Bodson S., Dangoisse A., [1992], *Impact régional 1992. Les régions de tradition industrielle*, De Boeck-Wesmael, Bruxelles.
- Raport w sprawie kosztów i korzyści integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską (2000)* (Warszawa, 26 lipca 2000 r.
- Ricorel P., [1997], *La gestion publique locale: partenariat et performance. Une étude empirique sur 20 communes-centres d'agglomération françaises*, „Revue d'Economie Régionale et Urbaine”, nr 3.
- Rocznik Statystyczny Województw 2000*, (2000), GUS, Warszawa.
- Tym R. and Partners, (1996), *L'impact régional des politiques communautaires*, Parlement Européen, série politique régionale W-16, Luxembourg.