

INTEGRACJA Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

*Mirosława Klamut**INTEGRACJA POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ
A ROZWÓJ REGIONÓW

1. KRYTERIA KONWERCENCJI A RÓWNOWAGA REGIONALNA

Współczesne doświadczenia wielu krajów pozostających poza głównymi nurtami regionalnej współpracy gospodarczej potwierdzają, że stwarza to niebezpieczeństwo wzrostu dystansu cywilizacyjnego dla tych, którzy zaniechali starań o przyjęcie do ugrupowań integrujących się bądź starania te spowolnili. Na tym tle integracja Polski z Unią Europejską została uznana za cel strategiczny z punktu widzenia interesów narodowych w zakresie przyspieszonego rozwoju gospodarczego i osiągnięcia dobrobytu. Należy zakładać, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stwarza potencjalną możliwość osiągnięcia tych celów, ale musi być równocześnie związane ze staraniami zapewnienia własnej gospodarce możliwości sprostania presji konkurencyjnej sił rynkowych Unii Europejskiej. Podczas prowadzenia negocjacji akcesyjnych Unia Europejska realizować będzie konsolidację gospodarek swoich członków w warunkach wzrostu zrównoważonego, opartego na stabilnym kursie walutowym, niskiej stopie procentowej, niskim deficycie budżetowym, niskiej inflacji i długu publicznym nie przekraczającym 60% produktu krajowego brutto (czyli w oparciu o tzw. kryteria konwergencji). A zatem członkowie Unii chcąc osiągnąć te cele muszą prowadzić rygorystyczną politykę ograniczenia wydatków publicznych oraz rygorystyczną gospodarkę pieniężną. Dyscyplina spełniania kryteriów konwergencji gospodarczej została uznana przez Radę Europejską za istotny warunek przejścia poszczególnych członków Unii do kolejnego, trzeciego już etapu Unii Ekonomicznej i Monetarnej (UEM) od 1 stycznia 1999 r. Należy podkreślić, że już od początku

* Prof. dr hab. w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Regionalnych Studiów Europejskich, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.

drugiego etapu realizacji Unii Ekonomicznej i Monetarnej (1.01.1994), wprowadzono szczegółowe definicje i zasady informowania Komisji Europejskiej o deficycie budżetowym i długu publicznym krajów członkowskich Unii Europejskiej. Kraje te zostały ponadto zachęcane do przygotowania tzw. programów spójności w celu ułatwienia sobie przystąpienia do III etapu UEM. Zgodnie z obecnym stanowiskiem Komisji Europejskiej, żaden kraj nie może liczyć na zakwalifikowanie do UEM na podstawie wykonania tylko niektórych kryteriów¹.

W październiku 1996 Komisja Europejska zaakceptowała propozycje w sprawie statusu prawnego euro oraz dyscypliny budżetowej podczas trzeciego etapu UEM. Na ich podstawie przedstawiono projekt „Paktu o Stabilności i Wzroście”, który przygotowała Rada ds. Finansów Unii Europejskiej, Europejski Instytut Monetarny oraz Komisja Europejska. Pakt ten byłby porozumieniem krajów Unii w sprawie prowadzenia racjonalnej polityki gospodarczej w ogóle, a szczególnie polityki monetarnej, opartej na nowym mechanizmie stabilizowania kursów wymiennych podczas III etapu realizacji UEM. Porozumienie to stwierdza, że kwestie kursów wymiennych oraz dyscypliny budżetowej są współzależne. Oznacza to, że przyjmuje się, iż bez odpowiedniego wsparcia ze strony polityki finansowej, a także innych polityk, sama polityka monetarna nie może zagwarantować stabilności cen sprzyjających stabilności kursów wymiany walut oraz osiągnięcia trwałej zbieżności gospodarczej. A zatem polityka ta wymaga rygorystycznego i stałego współdziałania instrumentów polityki finansowej, strukturalnej, socjalnej i innych. Wszystkie one powinny wieść do jednego celu – ścisłego przestrzegania dyscypliny budżetowej, realizowanej w oparciu o trwałe, uniwersalne dla członków Unii zasady. Oczywiście zasady te powinny być respektowane również przez członków Unii pozostających poza sferą euro, gdyż – jak uzgodniono na spotkaniu Rady Europejskiej we Florencji (listopad 1996 r.) – wszystkie państwa członkowskie, bez względu na stanowisko w odniesieniu do przyjęcia jednolitej waluty euro, łączy głęboka wspólnota interesów w zakresie sprawnego funkcjonowania Unii Ekonomicznej i Monetarnej oraz mechanizmu stabilizowania kursów walutowych. Przestrzeganie tego postanowienia zapewnia trwałą zbieżność w przebiegu procesu gospodarowania państw członkowskich Unii.

A zatem „Pakt o Stabilności i Wzroście”, stanowi konkretyzację postanowień Układu z Maastricht, która jasno potwierdza, że kraje członkowskie Unii mają obowiązek uwzględniać dobro Unii jako całości i na tej płaszczyźnie rozpatrywać swoje interesy i zobowiązania w dziedzinie monetarnej. Należy

¹ Szerzej na temat dyscypliny spełniania kryteriów konwergencji M. Klamut, *Do jakiej Unii Europejskiej mamy zamiar przystąpić?* „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, Wrocław 1997, nr 768.

również zauważyć, że jest to zbieżne z art. 109 Traktatu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie powinno traktować prowadzoną przez siebie politykę kursową jako przedmiot wspólnego interesu Unii.

Należy więc dodać, że Polska, jako kraj pretendujący do członkostwa w Unii, stoi przed problemem osiągnięcia zdolności do realizacji jednocześnie członkostwa w samej Unii Europejskiej, jak i Unii Ekonomicznej i Monetarnej. Jeśli chodzi o udział w tej ostatniej, jest to wprawdzie dalszy cel procesu integracji, ale już w procesie integracyjnym Polska będzie musiała wykazać się realistycznym programem coraz bardziej rygorystycznego dążenia do spełniania wymienionych uniwersalnych warunków – zasad, respektowanych przez dotychczasowych członków Unii, w imię wspólnoty interesów w zakresie sprawnego funkcjonowania zarówno samej Unii Europejskiej, jak i Unii Ekonomicznej i Monetarnej. Nie rozpatrując bardziej szczegółowo uwarunkowań przyjęcia kryteriów konwergencji należy stwierdzić, że trwałość spełniania przez Polskę kryteriów konwergencji zależy od tempa wzrostu PKB, od zmiany struktury wydatków budżetowych oraz od podniesienia poziomu ich efektywności. Zobowiązuje to Polskę do przeprowadzenia głębokich reform funkcjonowania państwa i gospodarki, zapewniających długookresową stabilność finansów publicznych, opanowanie procesów inflacyjnych oraz reform zapobiegających destabilizacji sytuacji życiowej niektórych grup społecznych. Ale czy spełnienie kryteriów równocześnie pozwoli osiągnąć wysoką stopę wzrostu gospodarczego, czy wymusi zdecydowany postęp w przebudowie strukturalnej gospodarki? Zagadnienie to wywołuje dyskusję i spory wśród ekonomistów. Wszak sprostanie kryteriom konwergencji oznacza w pierwszej kolejności dążenie do ustabilizowania gospodarki, co często wiąże się z obniżeniem tempa wzrostu PKB. Potwierdzają to również przykłady kształtowania się tempa wzrostu PKB Grecji, Hiszpanii i Portugalii po ich przystąpieniu do Unii, mimo mniejszego rygoryzmu warunków akcesu. Warto w tym miejscu także podkreślić, że wysoka i trwała stopa wzrostu gospodarczego jest niezbędna dla możliwości spłaty pełnego długu publicznego. W przypadku Polski istotne jest to, że w długu publicznym około 63% to zadłużenie zagraniczne, co oznacza, że różnice kursowe, a więc elastyczność w operowaniu kursem walutowym ma znaczenie dla wielkości zadłużenia netto. Spełnienie kryteriów konwergencji odnoszących się do stabilizacji kursu walutowego, oznacza, że różnice kursowe tylko w minimalnym stopniu będą zależne od polskiej polityki monetarnej.

Ponadto w związku z procesem reformowania się samej Unii nie wiadomo obecnie na podstawie jakich szczegółowych mechanizmów i procedur przyjdzie Polsce zdążyć do Unii Europejskiej². Może się okazać, że swoistą barierą

² Por. *Building the European Union: from the European Community to the European Union*, Brussels-Luxembourg 1995, s. 6–58.

w procesie integrowania krajów Europy Środkowej będą trudności wewnętrzne Unii o charakterze instytucjonalno-prawnym.

Realia pokazują, że struktura i wzajemne powiązania instytucji, przy rosnącej liczbie członków, jak również przy obejmowaniu wspólną polityką nowych dziedzin, nie pozwalają na utrzymanie koniecznej spójności i elastyczności działania Unii. Na tym tle rozstrzygnięcia wymagają takie kwestie, jak:

- formuła udziału poszczególnych krajów członkowskich w różnych obszarach polityki integracyjnej, ponieważ nie wszystkie kraje członkowskie chcą w całej rozciągłości realizować postanowienia traktatu z Maastricht (np. Wielka Brytania),

- sposób reprezentowania krajów członkowskich w poszczególnych instytucjach Unii (utrzymanie dotychczasowych zasad mianowania komisarzy oraz obowiązującego parytetu w Parlamencie w stosunku do liczby ludności, przy mającym nastąpić wzroście liczby krajów członkowskich, doprowadziłoby do rozbudowy i zmniejszenia sprawności działania tych instytucji),

- zasady podejmowania decyzji, przy czym rozstrzygnięcia wymaga zarówno liczba głosów przypadająca na każdy kraj (np. Niemcy oczekują przyznania im większej liczby głosów, odzwierciedlający ich zwiększony potencjał po zjednoczeniu) jak również ustalenie parytetu dużych krajów przy określeniu większości kwalifikowanej (duże kraje obawiają się przegłosowania przez rosnącą liczbę państw małych), uzgodnienia wymagają również zakresy działalności Unii w których możliwe jest podejmowanie decyzji większością głosów.

Sposób rozwiązywania kwestii instytucjonalnych zdeterminuje funkcjonowanie Unii Europejskiej, dopiero w przyszłości, a więc wtedy gdy Polska będzie prowadziła być może już zaawansowane negocjacje w sprawie swego członkostwa w tej organizacji. Zauważyć jednak należy, że wymienione problemy instytucjonalne mogą być rozwiązane na różne sposoby, co ewolucję struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej skierować może w różnych kierunkach. Jeśli integracja nabierze znacznego przyspieszenia w zakresie reform instytucjonalnych i sprawnie nastąpi przejście do unii walutowej, wtedy można się spodziewać znacznego zdynamizowania gospodarek krajów członkowskich oraz podniesienia poziomu konkurencyjności w stosunku do gospodarki amerykańskiej i japońskiej. Ten kierunek ewolucji integracji wskazywałby, że Unia równocześnie umocniłaby swą pozycję polityczną na płaszczyźnie międzynarodowej, co kierowałoby jej ewolucję instytucjonalną w stronę struktur federalnych, niezbędnych dla właściwego podejmowania decyzji strategicznych. Natomiast ze względu na zasadę subsydiarności decyzje bieżące będą prawdopodobnie podejmowane nie tylko na poziomie krajów, ale w znacznym nawet stopniu na poziomie regionów.

Czy dążenie do respektowania wyżej wymienionych zasad może mieć znaczenie dla rozwoju układu regionalnego w Polsce i odwrotnie, czy układ ten może ułatwić ich spełnienie? Można przypuszczać, że proces ten w pierwszej fazie doprowadzi do pogorszenia istniejącej w Polsce nierównowagi regionalnej. Bo przecież, jeżeli nawet nastąpi poprawa efektywności polityki makroekonomicznej w przyszłej Unii Europejskiej, to pewne jest raczej, że nie wszystkie regiony będą partycypowały w równym stopniu w płynących z niej korzyściach. Co więcej, już dzisiaj wiadomo, że beneficjentami jej będą przede wszystkim najbardziej rozwinięte kraje Europy oraz najbardziej rozwinięte regiony Europy³. Nie będą nimi regiony Polski, gdyż wiele barier w rozwoju regionów przez długi jeszcze czas będzie opóźniało ich zdolności do w miarę wyrównanej partycypacji w wytwarzaniu i podziale produktu krajowego brutto, nie mówiąc o produkcie unijnym. Regiony w Polsce głęboko się różnią jakością zasobów siły roboczej, zasobów majątku trwałego, nowoczesnością infrastruktury transportowej i komunikacyjnej, poziomem rozwoju usług bankowych, ubezpieczeniowych, jakością funkcjonowania systemu instytucjonalnego, w porównaniu z regionami Europy. Sytuacja ta stwarza konieczność podejmowania wyprzedzających działań w odniesieniu do regionów najbardziej problemowych na obszarze Polski, rozwijających ich potencjał absorbcyjny. W przeciwnym razie grozi im trwała marginalizacja, co przynieść może znaczące obniżenie szans awansu pokoleniowego społecznościom tych regionów.

A zatem należy się liczyć z tym, że nierówności w rozwoju społeczno-gospodarczym na obszarze Polski nie będą szybko znikać pod wpływem rozstrzygnięć w zakresie polityki makroekonomicznej, ale wręcz przeciwnie wobec nieuniknionej polaryzacji potencjałów regionów mogą się zwiększać. Pogorszenie nierównowagi regionalnej na obszarze Polski, aby nie było znaczące dla obniżenia poziomu konkurencyjności całości integrującej się Europy, powinno być niwelowane dodatkowym wysiłkiem solidarnościowym krajów najsilniej rozwiniętych, prowadzącym do zwiększenia rozmiarów budżetu wspólnotowego. Niestety, jak na razie nie ma na to woli politycznej członków Unii Europejskiej. Wydaje się jednak, że nikogo nie powinno się długo przekonywać o tym, że znacząca poprawa stanu infrastruktury technicznej i biznesowej w krajach liczących na przyjęcie do Unii Europejskiej, a takim jest na pewno Polska, przyniosłoby w pierwszej kolejności pożytek właśnie tym najbogatszym w postaci chociażby zdynamizowania wpływów z eksportu produktów i usług własnych firm.

³ Warto w tym miejscu zauważyć, że około 1/3 PKB w krajach Unii Europejskiej produkowana jest zaledwie przez 15 ze 173 regionów (poziom NUTS 2). Por. M. Foucher, *Unia Europejska w nowym kontekście europejskim*, [w:] *Problematyka przestrzeni europejskiej*, red. A. Kukliński, Warszawa 1997, s. 34.

Sukcesywne rozszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej i Wschodniej powinno pociągnąć za sobą reformę funduszy strukturalnych, jej efektem byłoby nowe określenie celów oraz zwiększenie środków, którymi fundusze te dysponowałyby w przyszłości. Przyjęcie nowych członków stwarza konieczność zwiększenia pomocy strukturalnej dla krajów dużo słabiej rozwiniętych od tych, które obecnie uchodzą za słabo rozwinięte (Portugalia, Grecja, Hiszpania). Proces ten ma podstawowe znaczenie dla zwiększenia przestrzennej spójności obszaru Unii, tak aby nie podważyć idei „Europy efektywnej”⁴.

Traktat z Maastricht dobre funkcjonowanie Unii Europejskiej uzależnił od dobrego funkcjonowania Unii Ekonomicznej i Monetarnej. Polska jako członek Unii Europejskiej będzie funkcjonować w czasie, gdy Unia Ekonomiczna i Monetarna będzie faktem. Czy Polska będzie korzystać z jej owoców?

Można obawiać się, że dla Polski jako kraju o dużo niższym poziomie rozwoju efekty jego funkcjonowania nie będą korzystne. Wprawdzie podkreśla się, że euro wzmocni korzystną dla wzrostu i zatrudnienia stabilizację makroekonomiczną gospodarki europejskiej oraz że będzie źródłem znaczących korzyści płynących z bardziej efektywnego wspólnego rynku, czy też zniesienia kosztów transakcyjnych związanych z istnieniem wielu walut. Wiadomo jednak, że Unia Monetarna obejmie tylko kraje najbardziej rozwinięte wśród członków Unii Europejskiej spełniające kryteria konwergencji, jest to równoważne z tym, że przede wszystkim w tych krajach nastąpi pogłębienie integracji gospodarczej. Sytuacja ta może wyzwolić procesy utrwalania się nierówności regionalnej bądź nawet ich pogłębienie.

Ponadto istotne dla funkcjonowania unii walutowej jest to, aby różnice w tempie wzrostu gospodarczego oraz struktur gospodarczych państw wchodzących w jej skład były niewielkie. Zapewnia to równowagę w wymianie między nimi, i pozwala zachować stabilność walutową. Natomiast dążenie do realnego wyrównywania poziomów rozwoju krajów słabo rozwiniętych w Unii wymaga wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego, co alternatywnie utrudnia integrację walutową lub wiedzie do pogorszenia nierówności regionalnych. Jak już zaznaczono Traktat z Maastricht – przez określenie kryteriów konwergencji – przede wszystkim pozwala na uniknięcie w przyszłości destabilizacji monetarnej, nie zaś regionalnej.

⁴ Pod koniec ubiegłego roku został przyjęty przez Komisję Europejską pierwszy raport o postępie w zakresie spójności ekonomicznej i społecznej w układzie regionalnym w Unii Europejskiej. Został on opracowany zgodnie z wymaganiami Traktatu z Maastricht. W raporcie stwierdza się, że w latach 1983–1993 nastąpiło stopniowe zmniejszanie dysproporcji w zakresie PKB na 1 mieszkańca w Unii Europejskiej, niemniej jednak dysproporcje przestrzenne dotyczące stopy bezrobocia pogłębiły się. W skali Unii nie widać wyraźnego związku między wzrostem gospodarczym a wzrostem zatrudnienia. Tym samym raport zaleca zwiększenie znaczenia spójności ekonomicznej i społecznej w ramach Unii. Por. *The First Report on Economic and Social Cohesion in the European Union*, Directorate for Regional Policy and Cohesion, Office for Official Publication, Luxembourg 1996.

Należy również zwrócić uwagę na to, że w kontekście zasad funkcjonowania Unii Monetarnej konsekwencje koniunkturalnych szoków podaźowych, które są dotkliwe dla krajów słabiej rozwiniętych, nie będą mogły być niwelowane przez politykę pieniężną i kursową, ponieważ te obie polityki będą politykami wspólnymi dla Unii, a więc ich celem nie będzie kompensowanie negatywnych skutków szoków w sposób zindywidualizowany, zgodny z krótkookresowymi potrzebami krajów i regionów. Oznacza to np., że w odniesieniu do obszaru Polski słaba mobilność przestrzenna siły roboczej oraz niski poziom płac i sztywne systemy płacowe nie będą pozwalać na przywrócenie równowagi regionalnej przez migrację siły roboczej lub względne obniżenie płacy realnej. Mechanizmem korygującym w tym przypadku mogą być wydatki budżetowe i to nie unijne, a przede wszystkim krajowe. Działalność rządów w tym zakresie będzie jednak determinowana przymusem dyscypliny budżetowej⁵, koniecznej dla realizacji unii walutowej. Tak więc w regionach opóźnionych w rozwoju, wymagających przebudowy strukturalnej, szoki podaźowe nieskompensowane na pewno będą utrudniać w krótkich okresach ich funkcjonowanie, a nawet mogą przyczyniać się do destabilizacji sytuacji społeczno-gospodarczej.

W kontekście konsekwencji funkcjonowania Unii Monetarnej dla układu regionalnego postulować należałoby większą elastyczność transferowania środków z budżetu unijnego do krajów i regionów najsłabiej rozwiniętych. Zgodnie z obecnie przyjętymi uregulowaniami istnieją znikome szanse odwołania się do Unii w takich wypadkach, co w powiązaniu ze skromnością środków budżetowych biedniejszych krajów sprawia, że w krótkich okresach regiony pozostawia się raczej własnej odpowiedzialności za rozwój. Związane jest to również z faktem, że fundusze strukturalne ukierunkowane na cele rozwojowe w długim i średnim okresie z natury swojej nie są przystosowane do łagodzenia negatywnych skutków szoków występujących w krótkich okresach.

Ze względu na duże zróżnicowanie poziomu rozwoju regionów w Unii Europejskiej, po przystąpieniu do niej pierwszej grupy krajów środkowo-europejskich (w tym także Polski), jej spójność ekonomiczna i społeczna powinna być rozpatrywana nie tylko z punktu widzenia konsekwencji dla Unii Monetarnej. Ze względu na zbyt duży dystans rozwojowy tych krajów od obecnych krajów Unii Europejskiej, wnoszone przez nie problemy społeczne i regionalne powinny być rozpatrywane z należytą uwagą, wymagającą najprawdopodobniej zwiększonych środków budżetowych i dodatkowej regulacji.

⁵ Raport Europejskiego Instytutu Monetarne go pt. *Współpraca w dziedzinie polityki monetarnej i krajowej między państwami strefy euro i pozostałymi państwami Unii Europejskiej*, „Monitor Integracji Europejskiej” 1997, nr 10.

2. DOSTOSOWANIE ZASAD POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO POLSKI DO REGUL I ZASAD UNII EUROPEJSKIEJ

Polityka rozwoju regionalnego jest jedną z ważniejszych dziedzin działalności Unii Europejskiej. Dzięki przyjętym w niej regulacjom mogły dokonać się znaczne transfery środków na rzecz krajów i regionów biedniejszych. Polska również może oczekiwać, że niezależnie od tego, według jakich kryteriów zostanie oceniony poziom jej rozwoju w ujęciu przestrzennym, jej regiony zostałyby sklasyfikowane jako obszary o niskim poziomie rozwoju. Stałyby się zatem obszarami celu nr 1 w warunkach członkostwa, a więc regionami opóźnionymi w rozwoju, na których obszarze popieranie rozwoju i dostosowań strukturalnych jest niezbędne⁶. Oczywiście, nie wiadomo jaki byłby poziom świadczeń tej pomocy, ponieważ wraz z przyjęciem Polski liczba mieszkańców obszarów słabo rozwiniętych zwiększa się co najmniej o około 38 mln osób. Wobec tej sytuacji można mieć jednak pewność, że Unia będzie musiała zreformować swoje regulacje w zakresie polityki regionalnej, jak i standardy świadczeń finansowych. Odstąpienie jednak od aktywnej polityki rozwoju regionalnego – prowadzonej na poziomie Komisji Europejskiej – nie jest możliwe chociażby ze względów konstytucyjnych (Jednolity Akt Europejski, Traktat z Maastricht), nie jest także możliwe ze względów pragmatycznych. Obecnie około 51% ogółu ludności Unii Europejskiej zamieszkuje obszary uznane za słabo rozwinięte, w tym część z nich – landy wschodnich Niemiec objęte są głębokimi działaniami restrukturyzacyjnymi. Ponadto również utworzenie jednolitego rynku europejskiego oraz towarzyszące temu przedsięwzięciu zaostrzenie konkurencji, nie mówiąc już o wprowadzeniu założeń Unii Ekonomicznej i Monetarnej, wymaga działań wyprzedzających, obniżających ryzyko zagrożeń dla regionów problemowych.

Uwzględniając te uwarunkowania należy liczyć mimo wszystko na znaczną pomoc netto dla obszaru Polski, tym bardziej że dotychczasowe doświadczenia pokazują jednoznacznie, że każdorazowe rozszerzenie Wspólnoty miało wpływ na rozwiązania regulacyjne przyjmowane w zakresie polityki regionalnej oraz na zwiększenie środków na pomoc dla regionów.

Wiadomo jednakże, że wykorzystanie pomocy finansowej, przysługującej w przyszłości Polsce w ramach Funduszy Strukturalnych, będzie świadczone pod pewnymi warunkami. Warunkami tymi są zasady wykorzystania środków pochodzących z tych funduszy – koncentracji, partnerstwa, programowania oraz dodatkowości. Zgodnie z tymi zasadami, a przede wszystkim z zasadą

⁶ W latach 1994–1999 cele uznane za priorytetowe uległy pewnej zmianie, podyktowanej potrzebą koncentracji funkcjonalnej i geograficznej, i jak się wydaje, potrzeba ta powinna być również w przyszłości szanowana przez podstawowe zasady i regulacje polityki regionalnej Unii Europejskiej, ponieważ realizuje jej politykę spójności ekonomicznej i społecznej.

dotkowości, pomoc z funduszy strukturalnych ma charakter uzupełniający w stosunku do środków krajowych. Oznacza to, że absorpcja środków unijnych jest limitowana wielkością środków przeznaczonych na rozwój regionalny przez budżet krajowy. A jak wiadomo, budżet krajowy w ostatnich latach był bardzo skromny pod tym względem.

Z kolei polityka zwiększenia spójności ekonomicznej i społecznej, której instrumentem jest polityka regionalna opierając się na koncepcji subsydiarności i solidarności, musi gwarantować wysoką efektywność wykorzystania środków, a więc musi również zapewnić właściwą ich koncentrację. Oznacza to, że w dążeniu do osiągnięcia tego celu muszą współdziałać ze sobą szczebel ponadnarodowy, krajowy, regionalny i lokalny. Działania szczebla unijnego mają charakter komplementarny w stosunku do działań prowadzonych w tym zakresie przez kraje i regiony. A zatem wydatki różnych szczebli krajowych będą musiały charakteryzować się dążeniem do koncentracji, zapewniającej wysoką efektywność ich wykorzystania. Świadczy to, że Polska w zakresie polityki regionalnej stoi przed zadaniami fundamentalnymi – co oznacza, że musi przyjąć postawę aktywną w zakresie polityki regionalnej. Dokonać reform instytucjonalnych związanych z funkcjonowaniem układu terytorialnego, zwiększyć wydatki finansowe na działania regionalne i zdecydowanie polepszyć efektywność ich wykorzystania.

Oferta ta musi być skierowana przede wszystkim do regionów biedniejszych, dając im szansę wykorzystania endogenicznego potencjału rozwojowego. Wobec tego konieczna jest poprawa konkurencyjności obszarów południowo-wschodnich i wschodnich. Należy podkreślić, że jest to jeden z dylematów polityki regionalnej, ponieważ reorganizacja przestrzeni europejskiej oraz zmiany relacji między Polską a jej sąsiadami tworzą sprzyjające warunki w pierwszej kolejności dla obszarów położonych w zachodniej części kraju oraz regionów związanych z największymi aglomeracjami miejskimi (chodzi tu przede wszystkim o realizację transeuropejskich sieci infrastrukturalnych).

Wymienione uwarunkowania są oczywistym imperatywem budowy infrastruktury polityki rozwoju regionalnego zgodnej z rozwiązaniami stosowanymi w Unii Europejskiej. Za najważniejsze płaszczyzny działań w tym zakresie należy uznać konieczność stworzenia właściwych podmiotów polityki rozwoju regionalnego na poziomie krajowym i regionalnym. Na poziomie krajowym podmiot polityki regionalnej powinien podejmować zobowiązania centrum w zakresie programowo-strategicznym oraz wykonawczo-operacyjnym. Jak dotychczas, brak jest jasno zdefiniowanych zakresów kompetencyjnych w tym względzie, co sprawia że polityka regionalna, jako określony program działań, pozostaje poza polityką społeczno-gospodarczą w realnych działaniach rządu. W działaniach polityki makro nie docenia się niezbędnych priorytetów regionalnych. Polityka makro zdominowana względem regionów przez problem walki z bezrobociem, rozwiązywany najczęściej w sposób pasywny,

nie kształtuje właściwie ich struktur społeczno-gospodarczych z punktu widzenia trwałości wzrostu gospodarczego. Wszystko to sprawia, że można mówić o braku polityki regionalnej centrum. Stworzenie podmiotu tej polityki oraz samej polityki centrum pozostaje od kilku już lat nie zrealizowanym postulatem ekonomistów. Podmiotem takim mógłby być Międzyministerialny Komitet Zagospodarowania Przestrzennego, przy wiodącej roli Centrum Badań Strategicznych Rządu jako organu sztabowego⁷. Byłoby korzystne, aby polityka rozwoju regionalnego i polityka makroekonomiczna były realizowane przez blisko współpracujące ze sobą podmioty w strukturze rządu. Ważne jest, by krajowy podmiot polityki regionalnej ukształtował tak, aby właściwie spełniał funkcje strategiczno-programowe i koordynacyjne wobec ministerstw mających realny wpływ na realizację zadań o charakterze regionalnym.

Ważne jest również stworzenie instrumentarium krajowej polityki rozwoju regionalnego adekwatnego do jej znaczenia. W przeszłości – w minionym systemie planowania regionalnego, jak również w minionych latach pięćdziesiątych – układ regionalny opierał się na środkach układu branżowego. Pozostałością tego sposobu finansowania układu regionalnego jest budowanie strategii rozwojowych obecnych województw, które często polegają na działowym i branżowym konstruowaniu wizji przyszłości. Do pewnego stopnia wymusza to obecnie niewłaściwy status województw; brak budżetu województwa. Nie odpowiada to realiom gospodarki rynkowej, gdzie realizacja celów regionalnych zależy od stopnia zbieżności decyzji rozwojowych wielu różnych podmiotów często o rozbieżnych celach podstawowych. A zatem instrumentarium krajowej polityki rozwoju regionalnego to spójny system finansów publicznych, dogodne warunki integrowania środków finansowych różnych podmiotów (tzw. montaż finansowy), standardy programowania rozwoju regionalnego zbieżne z unijnymi, dochodzenie do konsensusu w drodze negocjacji, okresowy system raportów o sytuacji społeczno-gospodarczej regionów oraz bieżący monitoring oceniający efektywność wydatkowania środków. W ten sposób wyposażone centrum ma szansę efektywnie wypełniać funkcję związaną z rozwojem regionalnym na poziomie krajowym.

Kolejny fundamentalny problem to powstanie podmiotu polityki regionalnej na poziomie regionu, którego brak uniemożliwia prowadzenie właściwej wewnętrznej polityki regionalnej przez duże województwa-regiony. Należy przy

⁷ Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że podobne organy centralne funkcjonują obecnie w wielu krajach Europy, np. CIAT Międzyministerialny Komitet Zagospodarowania Przestrzennego we Francji powołany w 1960 r. Skuteczne funkcjonowanie takiego podmiotu wymagało również instytucji przygotowującej odpowiednią dokumentację, propozycje rozwiązań oraz nadzorowanie decyzji podjętych przez rząd. W 1963 r. utworzono Delegaturę ds. Zagospodarowania Przestrzennego i Działań Regionalnych (DATAR), która działa jako organ sztabowy rządu.

tym wyrazić zadowolenie, że wreszcie zaistniały warunki, w sensie konsensusu politycznego, do stworzenia dużego, silnego swoim potencjałem województwa, zdolnego dynamizować rozwój społeczno-gospodarczy, przeciwstawić się bezrobociu i polaryzacji społeczeństwa oraz mogącego dostosować się do wymogów otwartej polityki rynkowej. Ukształtowanie podmiotu polityki wewnątrzregionalnej, w wyniku procesu decentralizacji funkcjonowania państwa, stwarza szansę na ponoszenie odpowiedzialności za rozwój regionalny również na poziomie samego regionu. Oznacza to, że centrum traci monopol na realizację polityki regionalnej i staje się jednym z partnerów w procesie jej wykonywania, obok samorządów terytorialnych, podmiotów gospodarczych i społecznych oraz instytucji ponadnarodowych (po zintegrowaniu się z Unią Europejską). Równocześnie sprawia to, że wspólny udział wszystkich podmiotów w opracowaniu i realizacji programów rozwoju regionalnego możliwy jest poprzez stosowanie w odpowiednim zakresie takich procedur i instrumentów jak umowy i porozumienia zawierane między wszystkimi uczestnikami życia społeczno-gospodarczego w województwie-regionie. Współudział i współpraca państwa, społeczności terytorialnych, podmiotów gospodarczych i społecznych wykraczać może również poza granice regionu i kraju, w celu wzmocnienia jego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Powstanie dużych regionów-województw podnosi problem funkcjonowania polityki regionalnej jako instrumentu zapewnienia integralności i unitarności państwa. Jej zapewnienie w polityce regionalnej (przy jej rozdzieleniu na politykę interregionalną i intraregionalną) determinuje kilka mechanizmów. Najważniejszy z nich to mechanizm uczestniczenia państwa w procesie realizacji zadań zawartych w planach bądź programach rozwoju regionu. Otóż państwo może uczestniczyć w finansowaniu zadań o charakterze strukturalnym, ważnych dla kraju a pozostających w gestii regionów⁸. Zadania te powinny mieć podstawy ustawowe i pozostawać w wyłącznej kompetencji regionów. Poprzez sposób finansowania zadania te stanowią w zasadzie podstawową możliwość wpływania państwa na politykę regionalną. Oczywiście mechanizm ten musi być precyzyjnie określony ustawowo, ze względu na cele, instrumenty i kryteria podejmowanych działań w ramach zadań wspólnych przez organy, które na szczeblu państwa są odpowiedzialne za podjęcie decyzji w tym zakresie i sposób jej koordynowania. Dodać należy, że mechanizm ten jest również funkcją charakteru państwa, jego odpowiedzialności za dążenie do zmniejszania dysproporcji w poziomie życia ludności oraz umocowania prawnego kompetencji regionu w zakresie

⁸ W Niemczech zadania wspólne na szczeblu Federacji negocjuje się równocześnie z wszystkimi landami, a uzyskanie zgody przez land na współfinansowanie zadania przez Federację wymaga zdecydowanej większości głosów Komitetu Planowania, a więc konsensusu zarówno przedstawicieli Federacji, jak i landów.

jego odpowiedzialności za programowanie i sposób realizacji rozwoju społeczno-gospodarczego⁹.

Należy stwierdzić, że akces Polski do Unii Europejskiej, wobec problemów, jakie przynosi – możliwość pogłębienia nierównowagi regionalnej, konieczność podniesienia zdolności regionów do sprostania intensywnej konkurencji, przyspieszenie likwidacji zacofania infrastrukturalnego dużej części Polski – wymaga dobrej współpracy dużych regionów z silnym podmiotem polityki interregionalnej, posiadającym znaczące uprawnienia decyzyjne i koordynacyjne. Powinny one również integrować państwo w taki sposób, aby kreowało współzależność i partnerskie współdziałanie struktur samorządowych i rządowych w zakresie solidarności międzyregionalnej, przeciwdziałając nadmiernej społecznej i ekonomicznej dyferencjacji regionów. Dyferencjację tę z natury swej powoduje system rynkowy gospodarki. Doświadczenia krajów Unii Europejskiej wyraźnie wskazują, że niezależnie od modelu funkcjonowania państwa – unitarnego czy też federalnego – rozwiązania takie są potrzebne i istnieją.

3. PRZYSTĄPIENIE DO UNII EUROPEJSKIEJ A ROZSZERZENIE PRIORYTETÓW POLITYKI REGIONALNEJ

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej dla krajowej polityki regionalnej oznacza, że powinno w niej nastąpić znaczące rozszerzenie priorytetów. Obok tradycyjnych – jak oddziaływanie na zmniejszenie różnicowań międzyregionalnych, czy też walkę z bezrobociem – uznanie powinny znaleźć nowe priorytety, takie jak stymulowanie wzrostu konkurencyjności regionów. Podkreślić należy, że w takim duchu o priorytetach polityki regionalnej mówi piąty raport regionalny Unii z 1994 r.¹⁰

Kreowanie podniesienia konkurencyjności na poziomie regionalnym dotyczy kształtowania otoczenia, w którym działają podmioty gospodarcze. To właśnie tu państwo i grupy społeczne mogą tworzyć przewagi lokalizacyjne odnoszące się do odpowiednio ukształtowanej infrastruktury materialnej, instytucjonalnej, biznesowej, edukacyjnej, badawczej i technologicznej, struktur sfery produkcyjno-usługowej, struktury organizacyjnej podmiotów gospodarczych (sieci), czystości środowiska naturalnego. Ale podnoszenie konkuren-

⁹ Przykładem może tu być również Francja, państwo typowo unitarne, w którym poprzez kontrakty państwo współfinansuje zadania własne. Kontrakty są umowami prawa publicznego, w których mogą uczestniczyć także inne społeczności terytorialne. Podkreślić należy, że poprzez kontrakty państwu chodzi o współdziałanie w finansowaniu konkretnych projektów inwestycji państwa w regionie, a nie o transfer środków do regionu.

¹⁰ *Competitiveness and cohesion: trends in the regions. Fifth Periodic Report on the social and economic situation and development of the regions in the Community*, CEC 1994, Luxembourg.

cyjności regionów to także podnoszenie zdolności do efektywnego wykorzystania zasobów posiadanych przez region, a więc nadanie właściwej wagi zmianom strukturalnym w procesie rozwoju regionu.

Pociąga to za sobą aktywne dostosowanie struktur regionów w różnym układzie oraz trwale usprawnienia czynników lokalizacji w szerokim aspekcie. Na tym tle najtrudniejszym zadaniem jest poszukiwanie przyszłych dziedzin działalności gwarantujących dynamiczny rozwój i wypracowanie antycypacyjnej polityki strukturalnej, opartej na intensywnym dialogu między władzami publicznymi a podmiotami gospodarczymi i społecznymi.

Stwierdzić przy tym należy, że upodmiotowienie regionów jest sprawą fundamentalną dla wzrostu ich konkurencyjności, ponieważ decentralizacja władzy i odpowiedzialności za rozwój powinna doprowadzić do wzrostu efektywności wykorzystania środków publicznych i stworzyć endogeniczne czynniki wzrostu różnych jednostek układu terytorialnego – regionów, subregionów i gmin. Zresztą już obecnie należy odnotować rozwój instytucji i mechanizmów umożliwiających zmianę struktury finansowania rozwoju regionalnego. W coraz większym stopniu następuje transformowanie środków finansowych do funduszy celowych oraz instytucji zdolnych do obrotu kapitałowego (agencje publiczne). Umożliwia to lokowanie środków na zasadach całkowitego lub częściowego zwrotu, jak również łączenie środków z różnych źródeł – publicznych, parapublicznych, prywatnych, a także środków pomocy zagranicznej. Powstanie takich instytucji i poprawne ich funkcjonowanie ma fundamentalne znaczenie dla perspektywy rozwoju konkurencyjności regionów.

Po upodmiotowieniu szczebla regionalnego jego budżet stać się powinien znaczącym instrumentem finansowania przedsięwzięć rozwojowych o znaczeniu regionalnym, tzn. wydatki jego powinny dotyczyć głównie sfery inwestycyjno-rozwojowej. Oznacza to również konieczność jednoznacznego i trwałego określenia dochodów budżetów regionalnych, jak również prawa regionów do posiadania i dysponowania własnym majątkiem. Jest to niezbędny warunek korzystania z tzw. dochodów zwrotnych – kredytów, pożyczek, obligacji udzielanych pod gwarancje majątkowe – będących zawsze ważnym źródłem finansowania rozwoju regionalnego. Region posiadając majątek ma możliwość udzielania gwarancji pożyczkowych podmiotom niepublicznym uczestniczącym w procesie rozwoju regionu. Oczywiście prawo dysponowania własnym majątkiem przez region musi być na tyle ograniczone, aby uchronić majątek publiczny przed ryzykiem bankructwa. Udział regionalnych środków publicznych w przedsięwzięciach typu komercyjnego powinien być podporządkowany ściśle określonym zasadom i procedurom. Tym niemniej region powinien nie tylko inicjować, ale również trwale współfinansować (także poprzez aporty rzeczowe) przedsięwzięcia publiczno-prywatne służące restrukturyzacji gospodarki regionalnej w postaci funduszy inwestycyjnych, kapitałowych i majątkowych. Realizacja imperatywu podnoszenia konkurencyjności regionów będzie powo-

dować, że budżety publiczne różnych szczebli coraz częściej będą działać za pośrednictwem instytucji o różnym statusie i strukturze kapitału. Taki kierunek zmian występuje w sposobie finansowania rozwoju regionalnego przez władze publiczne w rozwiniętej gospodarce rynkowej. Stanowi on efekt zasady montażu finansowego, powszechnie używanej w krajach Unii Europejskiej.

4. PROGRAMOWANIE ROZWOJU REGIONALNEGO JAKO ELEMENT INFRASTRUKTURY INSTYTUCJONALNEJ UMOŻLIWIĄCEJ ABSORBCJĘ FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Wśród wyżej wymienionych i scharakteryzowanych zasad prowadzenia polityki regionalnej Unii Europejskiej nie poświęcono większej uwagi ostatniej z nich – zasadzie programowania. Nie oznacza to, że jest ona mniej ważna. Zdobycie umiejętności w zakresie sporządzania dokumentów planistycznych – programów rozwoju regionalnego, gwarantujących ich wysoką jakość – jest jednym z technicznych warunków uruchomienia finansowania ze strony Unii Europejskiej. W rezultacie dla polityki regionalnej oznacza to zbudowanie na poziomie krajowym oraz regionalnym odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej, przygotowującej średniookresowe dokumenty planistyczne programujące rozwój regionalny Polski. Ważne jest, aby dokumenty te były sprzężone z średniookresową strategią rozwoju społeczno-ekonomicznego o charakterze makroekonomicznym, jako że polityka rozwoju regionalnego jest fragmentem polityki ekonomicznej państwa, zabezpieczającym ją przed negatywnymi efektami zewnętrznymi w postaci nadmiernych różnicowań regionalnych.

Procedura aplikowania o środki pomocowe składa się z dwóch etapów. W pierwszym z nich przygotowujemy wstępny plan rozwoju prezentujący na poziomie krajowym lub regionalnym diagnozę sytuacji oraz kierunki polityki rządu. Istnieje przy tym obowiązek akceptowania planów regionalnych przez rząd lub upoważnioną przezeń instytucję. Następnie (etap drugi) regionalne plany rozwoju (opracowane ściśle według standardów Unii), jeżeli region kwalifikuje się do pomocy finansowej Unii, muszą być złożone w ciągu trzech miesięcy, a na ich podstawie Unia w ciągu sześciu miesięcy zobowiązana jest przygotować środki¹¹.

Zwrócić należy uwagę, że ze względów czysto technicznych posługiwanie się układem 49 województw w zakresie przygotowania strategicznych regionalnych dokumentów planistycznych, wymagających konsultacji ze wszystkimi ważnymi partnerami społecznymi odnośnie najważniejszych priorytetów

¹¹ Por. *Community Structural Funds 1994–1999*. Luxembourg: CEC 1993; *Guide to the Community Initiatives 1994–1999*, Brussels–Luxembourg, European Commission 1994.

w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego regionu i dochodzenie do konsensusu w tej dziedzinie jest procesem niezwykle skomplikowanym. Podkreślić należy, że wtedy partnerem dla odpowiednich organów Unii pozostawałby przede wszystkim szczebel krajowy. Upodmiotowienie układu regionalnego i zmniejszenie ilości województw nie tylko upraszcza ten proces, ale pozwala ustalić czytelne i sprawne mechanizmy opracowania i konsultacji dokumentów. Stwarza to równocześnie gwarancje należytej mobilizacji endogenicznego potencjału rozwojowego regionów, z uwzględnieniem koncentracji środków oraz czytelnej odpowiedzialności za ich wykorzystanie. Oczywiście w pierwszym przypadku odpowiedzialność ponosiłby szczebel krajowy, ponieważ on byłby głównym dysponentem środków. Nie trzeba udowadniać, że ta droga wiedzie do głębszej centralizacji i koncentracji decyzji wobec układu terytorialnego na szczeblu krajowym.

Wobec powyższego, można stwierdzić, że również z punktu widzenia sprawności funkcjonowania całego terytorialnego systemu państwa w zakresie efektywnej absorpcji środków finansowych z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej konieczne jest wypracowanie nowej, odmiennej od dotychczas funkcjonującej struktury organizacyjnej województw – struktury dużych regionów z pełnoprawnym podmiotem polityki intraregionalnej, zdolnym do efektywnego działania w zakresie rozwoju regionalnego własnego regionu, jak i efektywnej współpracy ze szczeblem krajowym w zakresie realizacji polityki krajowej¹².

Mirosława Klamut

POLAND'S INTEGRATION WITH THE EUROPEAN UNION AND DEVELOPMENT OF REGIONS

The author shows effects and determinants of Poland's accession to the European Union from the viewpoint of the country's regional development. Among many important statements concerning this topic it is worthwhile to point out the author's appeal for adopting an active stance in the regional policy field by Poland, carrying out institutional reforms on the regional scale, increasing financial outlays on regional projects and upgrading considerably their effective allocation.

¹² Na przykład we Włoszech regiony zostały włączone w procesy decyzyjne na szczeblu rządowym poprzez Komitet powołany przy Ministerstwie Budżetu i Programowania Gospodarczego. Udział regionów był uwidoczony nie tylko w uprawnieniach tego Komitetu do opiniowania decyzji Międzyministerialnego Komitetu do Spraw Programowania Ekonomicznego, ale również w uprawnieniach do opiniowania decyzji Międzysektorowego Komitetu ds. Koordynacji Polityki Przemysłowej oraz Międzysektorowego Komitetu ds. Polityki Rolno-Spożywczej. W czasie gdy funkcjonowała „Cassa Mezzogiorno” w skład jej Rady administracyjnej również wchodził przedstawiciele regionów.