

ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS FOLIA OECONOMICA (Acta Univ. Lodz, Folia oecon.)	165	97-98	2003
--	-----	-------	------

*Katarzyna Soczewka**

POLITYKA REGIONALNA POLSKI W PROCESIE INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Dostosowania do Unii Europejskiej (UE) są najważniejszym uwarunkowaniem rozwoju regionalnego naszego kraju o charakterze zewnętrznym. Znaczenie integracji Polski z UE wynika z systematycznie rosnącej globalizacji gospodarki oraz konkurencji pomiędzy trzema kontynentalnymi ugrupowaniami gospodarczymi, którymi są: Unia Europejska, NAFTA oraz państwa Dalekiego Wschodu – Azji skupione wokół Japonii¹. Należy podkreślić, że dla Polski nie ma alternatywy dla integracji z Unią Europejską, ze względu na fakt, że organizacja ta jest zasadniczym elementem przestrzeni europejskiej i stanowi podstawowy składnik struktury gospodarki Europy². Obecnie około 70% obrotów handlu zagranicznego i powiązań gospodarczych naszego kraju odbywa się z państwami UE. Przy tym, po zjednoczeniu Niemiec polska granica zachodnia stała się jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Geograficzna bliskość Polski i węzłowych obszarów Unii jest istotnym czynnikiem rozwoju regionalnego kraju. Warto dodać, że aby ten rozwój dokonał się jak najszybciej i przyniósł oczekiwane efekty, polityka regionalna Polski powinna być prowadzona według zasad zbliżonych do przyjętych w Unii Europejskiej i powinny jej przyświecać cele zbieżne z celami wspólnotowej polityki regionalnej.

* Mgr, doktorantka w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych we Wrocławiu.

¹ L. Thurow, *Head to Head. The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*, William Morrow and Company, New York 1992.

² J. Cole, F. Cole, *The Geography of the European Community*, Routledge, London-New York 1993.

Omówienie problematyki, związanej z przystosowaniem polskiej polityki regionalnej do wymogów Jednolitego Rynku Europejskiego, wymaga zarysowania historii kształtowania się polityki regionalnej w Europie i jej wpływu na teraźniejszość.

Elementy polityki regionalnej na naszym kontynencie spotykamy już we wczesnym Średniowieczu, kiedy to poszczególni władcy starali się za pomocą systemu przywilejów, instrumentów, zadań, preferencji podatkowo-celnych i prowadzenia planowania osadnictwa przyspieszać rozwój słabo zaludnionych i zagospodarowanych obszarów swoich państw³. W późniejszym okresie zrezygnowano z takiej formy oddziaływania na strukturę i przestrzenny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Rozwój poszczególnych regionów miał bardziej przypadkowy charakter i był w znacznej mierze warunkowany zasobami przyrodniczymi czy zasobami siły roboczej, rzadziej natomiast był efektem celowej polityki gospodarczej. Związane to było przede wszystkim z narastającą dominacją liberalizmu gospodarczego i przekonaniem, iż najlepszym mechanizmem alokacyjnym jest mechanizm rynkowy. Pewna zmiana postawy nastąpiła dopiero w XX w. Druga wojna światowa i wczesny okres powojenny osłabiły zainteresowanie problemami rozwoju regionalnego, co związane było ze skupieniem uwagi na odbudowie gospodarki ze zniszczeń wojennych. Procesy samorzutnego rozwoju, które nasiliły się w drugiej połowie lat pięćdziesiątych, uwidoczniły narastające dysproporcje regionalne i lokalne problemy społeczno-ekonomiczne. Najbardziej dotkliwi skutki tych dysproporcji zaczęły ujawniać się w latach sześćdziesiątych w formie nadmiernego rozrostu wielkich aglomeracji, zacofania oddalonych od centrów administracyjnych regionów peryferyjnych, wyludniania obszarów górskich, narastania problemów socjalnych w regionach starej industrializacji, wysokiego bezrobocia i ubożenia ludności regionów zacofanych i depresyjnych. Starano się temu przeciwdziałać poprzez intensyfikowanie narodowych polityk regionalnych oraz rozwijanie i doskonalenie wspólnej polityki regionalnej. Do głównych instrumentów umożliwiających realizację tych działań należały „różne formy finansowania akcji przestawiania działalności gospodarczej w regionach, wnoszenie budynków przemysłowych, rozwijanie sfer przemysłowych, »ognisk i biegunów wzrostu«, produkcji nowych wyrobów”⁴. Przedsięwzięcia te były koordynowane i wspomagane finansowo przez jedyną wspólną instytucję ukierunkowaną na rozwój regionalny i powołaną do życia Traktatem Rzymskim, jaką był **Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)**. Jego działalność, polegająca na udzielaniu poręczeń i pożyczek dzięki

³ A. Becla, *Współpraca samorządowa i regionalna w Europie*, artykuł z I Konferencji naukowej na temat „Problemy integracji Polski z Unią Europejską” organizowanej przez AE we Wrocławiu i Urząd Miejski w Wałbrzychu. Wałbrzych 14–15.12.1998, s. 31.

⁴ L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann, *Unia Europejska*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1998, s. 125–126.

zasobom własnym⁵ oraz środkiem finansowym zdobywanym na rynkach kapitałowych, miała przyczynić się do waloryzacji regionów słabiej rozwiniętych, tworzenia nowych i modernizacji istniejących przedsiębiorstw oraz do realizacji projektów posiadających znaczenie dla wielu państw członkowskich. Podstawą tych projektów były raporty sporządzane przez Parlament oraz Komisję Europejską, wskazujące na potrzebę podejmowania wspólnych działań w kierunku aktywizowania i harmonizowania rozwoju regionalnego⁶. Spośród dokumentów Parlamentu Europejskiego dotyczących polityki regionalnej należy wymienić przede wszystkim⁷:

– *Raport Motte'a* (9 maja 1960 r.), proponujący utworzenie komitetu konsultacyjnego ds. regionalnych i podjęcie prac nad programem europejskiej polityki regionalnej;

– *Raport Birkelbacha* (17 grudnia 1963 r.), domagający się oddania do dyspozycji Komisji specjalnych środków finansowych przeznaczonych na politykę regionalną oraz utworzenia centralnego biura dokumentacji europejskiej i poszerzenia kontaktów z lokalnymi organami samorządowymi;

– *Raport Rossiego* (9 października 1964 r.), wskazujący na konieczność odejścia od postrzegania polityki regionalnej jako wyłącznie wewnętrznej sprawy państw członkowskich i na potrzebę podjęcia prac nad europejskim planem zagospodarowania przestrzennego precyzującym cele do osiągnięcia w każdym regionie;

– *Raport Bersaniego* (23 maja 1966 r.), formułujący sugestie dotyczące traktowania wspólnotowej polityki regionalnej jako ukierunkowanej przestrzennie europejskiej polityki ekonomicznej i proponujący utworzenie specjalnego funduszu o przeznaczeniu regionalnym.

Jak można zauważyć, polityka regionalna stała się jedną z podstaw Wspólnoty. Cel harmonijnego rozwoju został już wyrażony w preambule do Traktatu Rzymskiego a następnie powtórzony w art. 2 tegoż traktatu i rozwinięty w art. 3. Z kolei art. 130A Jednolitego Aktu Europejskiego, stanowiącego uzupełnienie Traktatu Rzymskiego, stwierdza, iż Wspólnota w szczególności stawia sobie za cel „zmniejszenie rozpiętości pomiędzy różnymi regionami i opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych”⁸. Wraz

⁵ W chwili powstania EBI został wyposażony w kapitał własny, wniesiony przez kraje członkowskie (w wysokości 1 mld ecu), który następnie sukcesywnie podnoszono. Udział ten został uzależniony od reprezentowanego przez dany kraj potencjału gospodarczego.

⁶ Wcześniej, w roku 1958, utworzona w łonie Rady Europy Konferencja Władz Lokalnych na swojej drugiej sesji zwróciła uwagę na ryzyko niekorzystnych implikacji regionalnych procesu integracji europejskiej. Parlament Europejski w 1973 r. utworzył natomiast Komisję polityki regionalnej i transportu, która w 1979 r. podzielona została na dwie oddzielne komisje: polityki regionalnej i zagospodarowania przestrzennego oraz transportu.

⁷ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2001, s. 65.

⁸ *Acte Unique Europeen signe a Luxembourg le 17 fevrier 1986 et a La Haye le 28 fevrier 1986.*

z powstaniem JAE umocnił się nowy trójszczeblowy układ podmiotowy: wspólnota – państwo – region. W warunkach przekazywania części suwerenności narodowej Wspólnocie, wzrosła ranga regionu. Sankcjonował to traktat z Maastricht przez powołanie, w rozdziale 4, **Komitetu Regionów** oraz wyposażenie go w bardzo szerokie kompetencje.

Warto podkreślić, że w pierwszym okresie funkcjonowania EWG doszło do wykształcenia się trzech głównych kierunków europejskiej polityki regionalnej, jakimi są:

- „regionalne ukierunkowanie” pozostałych polityk wspólnotowych (rolnej, energetycznej, przemysłowej, badawczej itp.),
- koordynowanie polityk regionalnych krajów członkowskich,
- finansowe wspieranie regionów problemowych.

Działania w dwóch pierwszych dziedzinach podjęto najwcześniej. Drugi kierunek został uzupełniony z czasem o koordynację interwencji krajowych na podstawie programów rozwoju regionalnego Komisji przez państwa członkowskie. Trzeci kierunek podjęty został w latach siedemdziesiątych, a jego efektem było utworzenie **Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)** w roku 1975. Z wydarzeniem tym zwykło się kojarzyć narodziny aktywnej europejskiej polityki regionalnej⁹. Oprócz wyżej wymienionego funduszu w Unii Europejskiej istnieją także¹⁰:

- 1) Europejski Fundusz Socjalny,
- 2) Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej,
- 3) Fundusz Kohezyjny – podstawowy instrument finansowy, którego celem jest osiągnięcie ekonomicznej i społecznej spójności Unii Europejskiej w aspekcie unii monetarnej i ekonomicznej.

Fundusze strukturalne stanowią jedną grupę instrumentów wykorzystywanych przez UE do kształtowania rozwoju gospodarczego regionów. Druga grupa to regionalne inicjatywy wspólnotowe¹¹ – programy służące rozwojowi regionów problemowych: INTERREG II, LEADER II, REGIS II, RESIDER II, KONVER, RETEX, URBAN itp. Do instrumentów wspólnotowej polityki regionalnej można także zaliczyć pożyczki Europejskiego Banku Inwestycyjnego¹².

⁹ Zob. szerzej: *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1999, s. 349–355.

¹⁰ Zob. szerzej: S. Korenik, *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, „Prace naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu” 1999, nr 818, s. 70–77.

¹¹ Szerzej: A. Jenik, *Instrumenty polityki regionalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Polityka regionalna – kierunki i instrumentacja*, red. B. Winiarski, Wyd. AE, Wrocław 1994, s. 116–124.

¹² J. Borowiec, K. Wilk, *Teoria i praktyka europejskiej integracji gospodarczej*, Wyd. AE, Wrocław 1997, s. 153. Por. A. Klasik, J. Szlachta, S. M. Zawadzki, *Polityka regionalna a integracja z Unią Europejską*, Rada Ministrów, Biała Księga Polska – Unia Europejska, t. 37, Warszawa 1993.

Należy nadmienić, że Polska, jako kraj przygotowujący się do roli pełnoprawnego członka Unii Europejskiej, w pewnej mierze korzysta z przedstawionych wyżej form pomocy finansowej. Wynika to z faktu, że dostosowania do standardów Unii Europejskiej w sferze polityki rozwoju regionalnego są procesem wieloletnim i wymagającym zaangażowania znaczących środków. Aktualne rozwiązania stosowane w tej organizacji są wynikiem ewolucyjnego procesu, który doprowadził do wysokiego poziomu intelektualnej konceptualizacji polityki rozwoju regionalnego, a w konsekwencji stosowania bogatego i skomplikowanego instrumentarium. Dlatego działania temu służące muszą być podjęte jeszcze w okresie stowarzyszenia, a ich zasięg terytorialny musi być powszechny, w układzie funkcjonalnym obejmujący poziom krajowy, regionalny, a częściowo nawet lokalny¹³.

Zasadniczo możliwe są trzy podstawowe kierunki dostosowań¹⁴:

- do zasad polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej;
- w zakresie umiejętności sporządzania dokumentów planistycznych;
- w zakresie umiejętności stosowania procedur właściwych programowaniu rozwoju regionalnego Unii Europejskiej.

Szczególne znaczenie ma dostosowanie modelu polityki rozwoju regionalnego Polski do standardów europejskich. Powinno to być rozpatrywane w ujęciu dynamicznym, a nie statycznym. Dlatego zasady polityki rozwoju regionalnego UE powinny być podstawowym punktem odniesienia do podejmowanych w naszym kraju działań. Warto przedstawić, co wiąże się z realizacją każdej z nich. Do podstawowych zaliczamy¹⁵:

1. Zasadę koncentracji zasobów. Polega ona na koncentracji ograniczonych zasobów na realizację małej liczby precyzyjnie określonych celów oraz koncentracji geograficznej pomocy. Oznacza to wyłonienie ograniczonej liczby regionów problemowych, które stają się przedmiotem aktywnej polityki intraregionalnej – UE i krajowej. Podstawowy problem spełnienia tej zasady w Polsce wiąże się z ograniczonymi możliwościami efektywnego wydatkowania środków na obszarach znajdujących się w złej sytuacji ekonomicznej. Wymaga to podejmowania wyprzedzających działań rozwijających potencjał absorpcyjny tych regionów. Bez wątplenia problem ten dotyczy przede wszystkim Polski wschodniej i północnej.

¹³ Szerzej: *Polityka rozwoju regionalnego Polski z punktu widzenia perspektywy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport uzupełniający, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce*, Warszawa 1996.

¹⁴ J. Szlachta, *Polityka rozwoju regionalnego Polski w sytuacji dostosowań do Unii Europejskiej*, [w:] *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, red. R. Broszkiewicz, „Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu” 1997, nr 768, s. 144.

¹⁵ *Ibidem*, s. 145–147.

2. Zasadę partnerstwa. Dotyczy ona dwojakiego typu relacji:

- pomiędzy władzami publicznymi na różnym poziomie (Komisji Europejskiej, krajowych, regionalnych i lokalnych);
- pomiędzy podmiotami publicznymi, partnerami społecznymi oraz podmiotami gospodarczymi (tzw. partnerstwo publiczno-prywatne).

Partnerstwo jest rozumiane w bardzo szerokim sensie i oznacza, że każdy etap procedury programowania rozwoju regionalnego jest przedmiotem wspólnych ustaleń. Realizacja tej zasady w Polsce oznacza potrzebę ukształtowania podmiotowego układu regionalnego oraz partnerskiego traktowania przez władze centralne administracji lokalnej, partnerów społecznych i podmiotów gospodarczych, co jest warunkiem uzyskania konsensusu odnośnie do priorytetów rozwojowych.

3. Zasadę dodatkowości zasobów. Polega ona na tym, że fundusze UE nie zastępują, ale zwiększają środki krajowe przeznaczane na rozwój regionalny. W praktyce oznacza to zobowiązanie krajów członkowskich do przeznaczenia na tę politykę w całym okresie planistycznym nie mniejszych środków, niż w poprzednim okresie. Dlatego stworzenie w naszym kraju stabilnych mechanizmów finansowania rozwoju regionalnego jest warunkiem efektywnej absorpcji środków Unii Europejskiej.

4. Zasadę programowania rozwoju. Jej istota polega na finansowaniu nie pojedynczych przedsięwzięć, ale projektów realizowanych w ramach kompleksowych i zintegrowanych programów rozwoju. Oznacza to, że warunkiem uruchomienia środków przez UE jest przygotowanie odpowiednich dokumentów planistycznych, które odpowiadają standardowym wymogom określonym przez tę organizację. Stąd tak istotna jest potrzeba rozwinięcia w Polsce umiejętności przygotowywania strategicznych programów rozwoju regionalnego. Oczywiście Unia Europejska dopuszcza centralne przygotowanie tych dokumentów przez administrację rządową, jednak, uwzględniając wyraźne tendencje decentralizacyjne, niezbędne staje się wyposażenie także układu regionalnego w te umiejętności.

5. Zasadę komplementarności. Zakłada ona, że przedsięwzięcia podejmowane z inicjatywy Unii Europejskiej i państw członkowskich uzupełniają się wzajemnie. Przyjmując tę zasadę, można określić poziom finansowej partycypacji Unii Europejskiej w relacji do wydatków publicznych przewidywanych do poniesienia ze strony państw członkowskich. Oznacza to konieczność stosowania we wszystkich możliwych sytuacjach montażu finansowego; czyli współfinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych ze źródeł krajowych i zagranicznych, publicznych i prywatnych oraz krajowych, regionalnych i lokalnych. Umiejętność stosowania montażu finansowego będzie bezpośrednio decydowała o możliwości absorpcji środków Unii Europejskiej w sferze wspierania rozwoju regionalnego.

6. Zasadę subsydiarności. Jedną z ważniejszych zasad, polegającą na przesunięciu odpowiedzialności oraz środków na najniższy z możliwych szczebli władzy dla efektywnego prowadzenia polityki poziomów administracji publicznej¹⁶. Niezależnie od oceny aktualnego stanu realizacji tej zasady w ramach UE, jej wprowadzenie wymaga istnienia niezbędnych partnerów na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Stąd upodmiotowienie układu regionalnego staje się w Polsce szczególnie pilne. W tym miejscu należy podkreślić, iż pewne działania w ramach tej zasady zostały już w Polsce podjęte. Najlepszym przykładem jest wprowadzenie od 2001 r. nowej formy wspierania rozwoju regionalnego, jaką jest **kontrakt wojewódzki**. Jest on umową zawartą pomiędzy rządem a samorządem wojewódzkim, na podstawie której udzielane jest dofinansowanie, ze środków budżetu państwa, na wykonanie zadań realizujących strategię rozwoju województwa i wojewódzki program operacyjny. Kontrakt wojewódzki stanowi zatem szczególnego rodzaju połączenie oferty rządu z zapotrzebowaniem na rozwój zgłaszany przez województwa.

Główny cel wprowadzenia kontraktów wojewódzkich to przejrzystość procedur oraz transparentność decyzji dotyczących alokacji środków na rozwój. Dochodzi do tego kluczowa "zasada wyłączności", tzn. że finansowanie z budżetu państwa zadań z zakresu rozwoju regionalnego możliwe jest, poza ustawowymi wyjątkami, wyłącznie poprzez kontrakt wojewódzki. Tak więc kontrakty z województwami mają stać się zupełnie zasadniczym, kluczowym narzędziem programowania i finansowania polityki rozwoju regionalnego w Polsce.

Dzięki tym kontraktom możliwe stanie się skoordynowanie przedsięwzięć państwa z działaniami podejmowanymi przez samorządy terytorialne, czemu dodatkowo sprzyjać ma przyjęta konstrukcja prawna, zakładająca równorzędność partnerów. Należy tu mocno podkreślić, że kontrakty są wyrazem terytorialnego, a nie jak dotychczas branżowego podejścia do rozwoju społecznego i gospodarczego. Kontrakt wojewódzki zmusi w wyniku negocjacji, do poważnego traktowania partnerów regionalnych. Nie można także wyobrazić sobie kontraktu państwo – region bez uprzedniego porozumienia na poziomie region – samorządy lokalne (oraz inne podmioty, w tym sfera prywatna)¹⁷.

¹⁶ Art. 3b traktatu z Maastricht stwierdza m.in.: „W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez Państwa Członkowskie, a zatem, z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, zostaną one lepiej zrealizowane przez Wspólnotę”.

¹⁷ Szerzej na ten temat pisze J. Woźniak, *Kontrakty wojewódzkie – nowa idea rozwoju regionalnego*, <http://www.pps.rze.pl/kontrakty.htm>.

7. Zasadę kompatybilności z innymi zasadami polityki UE. Przede wszystkim chodzi tu o kompatybilność z regulacjami dotyczącymi konkurencyjności, przejrzystości procedur publicznych, ochrony środowiska itp. UE przywiązuje duże znaczenie do promowania zasad czystej konkurencji oraz uwzględnienia problemów środowiska przyrodniczego we wszystkich sferach działalności. Trudno sobie wyobrazić nowoczesny model polityki rozwoju regionalnego, który nie uwzględniałby tych aspektów.

8. Zasadę koordynacji. Odnosi się ona do dwóch kwestii: wykorzystania Funduszy Strukturalnych i innych instrumentów finansowych oraz polityki regionalnych państw członkowskich. Pierwsza wymaga zastosowania kompleksowego podejścia do problemów rozwoju regionalnego i aplikacji jasnych oraz przejrzystych mechanizmów koordynacji polityki państwa w tej dziedzinie. Druga odnosi się do poszukiwania możliwości bardziej harmonijnego rozwoju w ramach szerszej przestrzeni europejskiej. Wyrazem tego są studia „Europa 2000”, „Europa 2000 plus” oraz „Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego”. Podstawowe znaczenie ma dla Polski uwzględnienie doświadczeń i metodologii EPRR w pracach nad dokumentem: „Polska 2000 Plus. Założenia polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”, czego podstawowym warunkiem jest dialog z Komisją Europejską i poszczególnymi państwami członkowskimi. Korzyści takiego dialogu będą obustronne, trudno bowiem sobie wyobrazić transeuropejskie sieci infrastrukturalne czy ciągi przestrzenne system ekologiczny terenów chronionych bez uwzględnienia obszaru krajów Europy Środkowej, w tym także Polski.

9. Zasadę koherentności z polityką makroekonomiczną. Zgodnie z nią polityka rozwoju regionalnego jest fragmentem polityki ekonomicznej, a jej efektywność zależy w istotnym zakresie od zgodności z polityką makroekonomiczną. Jednolity Akt Europejski określa dwa rodzaje wymagań w odniesieniu do polityki makroekonomicznej państw członkowskich:

- a) powinny one wprowadzać i koordynować swoje polityki ekonomiczne w taki sposób, aby ograniczać zróżnicowania regionalne w poziomie rozwoju;
- b) powinny one wzajemnie koordynować swoje polityki ekonomiczne, co wraz z pogłębianiem unii monetarnej i ekonomicznej, będzie stopniowo ograniczało swobodę podejmowania działań w tej sferze przez kraje członkowskie.

Zasada ta oznacza, że korzystne jest, jeśli polityka regionalna i polityka makroekonomiczna są realizowane przez ten sam podmiot w strukturach rządowych.

10. Zasadę systematycznej oceny. Jak sama nazwa mówi, zasada ta polega na monitorowaniu programów i planów regionalnych we wszystkich fazach. Monitoring jest realizowany na zasadzie partnerstwa krajów członkowskich i Komisji Europejskiej. Identyfikacja efektów podejmowanych przedsięwzięć jest jednym z trudniejszych problemów metodycznych. Efekty

prowadzenia aktywnej polityki regionalnej polegają bowiem często na powstrzymaniu niekorzystnego rozwoju sytuacji, pojawiają się z dużym opóźnieniem lub nie są w pełni kwantyfikowalne. W przypadku Polski uruchomienie efektywnych mechanizmów monitoringu jest koniecznym warunkiem kontroli efektywności wydatkowania ograniczonych środków publicznych w sferze rozwoju regionalnego¹⁸. Sprzyja temu precyzyjność kryteriów wyboru oraz przejrzystość stosowanych procedur.

Jak można zauważyć, w sferze polskiej polityki rozwoju regionalnego, aspirującej do pełnej integracji ze strukturami europejskimi, weryfikacji (zgodnie z wyżej wymienionymi zasadami) powinno ulec niemal wszystko, tzn.: cele, instrumenty, instytucje itd. Okazało się bowiem, że doświadczenia gospodarki centralnie planowanej są całkowicie nieprzydatne w nowych warunkach ustrojowych. Wyrazem nowej sytuacji stała się identyfikacja strategicznych wyzwań w sferze rozwoju regionalnego. Najczęściej jako te wyzwania wymienia się¹⁹:

- określenie funkcji układu regionalnego,
- dostosowanie polityki rozwoju regionalnego Polski do zasad Unii Europejskiej,
- zbudowanie społecznych podstaw polityki rozwoju regionalnego,
- kształtowanie polityki państwa wobec zróżnicowań regionalnych,
- wspieranie wzrostu konkurencyjności regionów,
- wykorzystanie szans położenia geopolitycznego Polski, także w aspekcie rozwoju obszarów przygranicznych,
- tworzenie nowoczesnych instrumentów i instytucji finansowego wspierania rozwoju regionalnego.

Jak widać, jedynie dwa z wymienionej listy siedmiu strategicznych wyzwań mają wynikający bezpośrednio z ich natury międzynarodowy charakter. Jednak zmiany ustrojowe, jakie nastąpiły w naszym kraju po 1989 r. oznaczają, że podstawowym wyzwaniem makroekonomicznym stojącym przed Polską jest integracja z Unią Europejską. Oznacza to, że wszystkie te wyzwania muszą być rozpatrywane przede wszystkim z punktu widzenia integracji Polski z UE. Stąd w zakresie funkcji układu regionalnego za niezbędny warunek funkcjonowania Polski w XXI w. jako nowoczesnego i demokratycznego państwa gospodarki rynkowej uważa się upodmiotowienie układu regionalnego, co rozumiane jest najczęściej jako istnienie wybieralnych

¹⁸ Zob. szerzej: U. Braun-Moser, *Polityka regionalna Unii Europejskiej, a przystąpienie Polski do UE*, [w:] *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Katedr Polityki Ekonomicznej – Międzyzdroje, 24–26 września 1998 r., Wyd. Uniw. Szczeciński, Szczecin 1999, s. 141–146.

¹⁹ J. Szlachta, *Polityka rozwoju regionalnego Polski jako element integracji europejskiej*, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/kis-14-1.htm>

ciał przedstawicielskich oraz budżetów wojewódzkich. Drugie wyzwanie oznacza, że w proces rozwoju regionalnego powinny być zaangażowane społeczności lokalne i regionalne. Proces przygotowywania strategii rozwoju regionalnego w krajach Unii Europejskiej wskazuje wysoki poziom uspołecznienia, uczestniczą w nim bowiem wszyscy ważni partnerzy, w tym także organizacje pozarządowe. Wynikiem prac jest dokument planistyczny, będący w maksymalnym zakresie efektem porozumienia wszystkich ważnych sił lokalnych i regionalnych. Oznacza to, że w Polsce niezbędne jest wypracowanie uspołecznionych procedur i mechanizmów przygotowywania dokumentów planistycznych odpowiadających standardom Unii Europejskiej.

Wspieranie wzrostu konkurencyjności regionów jest wyzwaniem nowym, które zostało zidentyfikowane dopiero w ostatnich kilku latach. Jeszcze niedawno w krajach gospodarki rynkowej przyjmowano, że problem konkurencyjności może dotyczyć jedynie podmiotów gospodarczych. W wyniku postępu teorii makroekonomicznej zastosowano kategorię ekonomiczną konkurencyjności także do państw. Należy dodać, że regiony Polski konkurują i będą konkurowały w pierwszej kolejności z regionami krajów znajdujących się na podobnym poziomie rozwoju o lokalizację względnie swobodnych przestrzennie przedsięwzięć inwestycyjnych. Dlatego określenie, jak można im pomóc na poziomie krajowym i regionalnym w zwycięskim wyjściu z tej rywalizacji z konkurentami z Czech, Węgier czy Słowacji, ma rosnące znaczenie w warunkach integracji europejskiej. Istotny wpływ na konkurencyjność ma jakość infrastruktury technicznej i biznesowej. Działania w tym zakresie mogą i powinny być podejmowane na poziomie krajowym, częściowo w układzie regionalnym.

Jak podkreślano wcześniej, dostosowanie polityki rozwoju regionalnego Polski do zasad Unii Europejskiej jest podstawowym wyzwaniem strategicznym. Potencjalnie stojące do dyspozycji naszego kraju środki mogą okazać się niedostępne, jeśli nie zbudujemy infrastruktury nowoczesnej polityki regionalnej kompatybilnej z rozwiązaniami Unii Europejskiej.

Twarde ograniczenia budżetowe i wynikający z nich generalny niedobór środków powodują, że współfinansowanie nakładów UE będzie przez wiele lat najważniejszą pozycją wydatków publicznych w sferze polityki regionalnej. Należy też sądzić, że cała Polska stanie się przedmiotem polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej jako obszar celu 1, czyli jako kategoria problemowa „obszar słabo rozwinięty”. Z tego względu najbardziej interesujące są w tym zakresie doświadczenia krajów zaliczonych w całości jako obszary problemowe celu 1: Grecji, Irlandii oraz Portugalii. W tych państwach przygotowywane są zintegrowane wieloletnie plany krajowe rozwoju regionalnego i społeczno-ekonomicznego, a w wyniku negocjacji z Komisją Europejską powstają jako wspólnie akceptowany dokument będący podstawą polityki regionalnej Podstawy Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*).

Oznacza to, że już w najbliższym czasie należy podjąć w Polsce prace nad wieloletnim planem rozwoju regionalnego, zawierającym jednocześnie strategię rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju. Kierując się doświadczeniami trzech wymienionych wcześniej krajów można sformułować następujące rekomendacje dla Polski:

- dokument ten powinien zawierać subregionalne przekroje dla około dziesięciu jednostek terytorialnych (w wymienionych państwach zidentyfikowano odpowiednio 6,8 oraz 13 subregionów planistycznych),

- istnieje potrzeba jednoznacznego określenia wiodącego podmiotu w pracach nad tym dokumentem,

- należy podjąć działania edukacyjno-szkoleniowe na poziomie krajowym i regionalnym, służące przyswojeniu umiejętności sporządzania tego typu dokumentów planistycznych²⁰,

- należy wspierać umiejętność przygotowywania konkretnych projektów inwestycyjnych odpowiadających standardom UE,

- metodologia programowania polityki przestrzennego zagospodarowania Polski powinna być zbliżona do przyjętej w Unii Europejskiej,

- należy rozwinąć efektywne i sprawne mechanizmy konsultacji dokumentów planistycznych ze wszystkimi istotnymi partnerami społecznymi oraz procedury osiągania konsensusu społecznego odnośnie do najważniejszych priorytetów.

Reasumując, zainteresowanie problemami regionalnymi ma swoją ważną rolę w rozwoju integrującej się Europy. Regionalizm pozwala na większe zaangażowanie społeczności lokalnych w procesy przeobrażeń społeczno-ekonomicznych i przez to optymalną realizację wyzwań stojących przede wszystkim przed krajami, które nie są jeszcze członkami Unii Europejskiej. Proces ten sprzyja wyzwalaniu się środków własnych, zasobów znajdujących na terenie poszczególnych regionów oraz możliwości uzyskania pomocy z zewnątrz.

Katarzyna Soczewka

REGIONAL POLISH POLICY IN EUROPEAN INTEGRATION'S PROCESS

Rising meaning of regional policy induces to study all aspects connecting with this problem. The main aim of this article is presentation just this discipline of economic policy in process of integration with European Union. There were shown the most important subjects

²⁰ J. Bachter, S. Taylor, *Presenting EU Regional Development Strategies*, [w:] *Every which Way but Loose?* European Information Service, Issue 171, July 1996.

realizing European Union's regional policy with the help of characteristic instruments and rules of their acting. Then, it was determined to what degree realization's rules of regional development's European policy are taken into consideration by running of regional polish policy and it was formulated recommendations for our country on regional planning's field.

As a reason of the study's limited volume presented matters, opinions and conclusions were depicted in synthetic form.