

**Bolesław Woś**

**Rozwój regionów i polityka regionalna  
w Unii Europejskiej oraz w Polsce**



Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej  
Wrocław 2005

Recenzent  
Mirosława KLAMUT

Projekt okładki  
Marek BATTEK

Wydrukowano z matryc dostarczonych przez autora

© Copyright by Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005

OFICYNA WYDAWNICZA POLITECHNIKI WROCŁAWSKIEJ  
Wybrzeże Wyspiańskiego 27, 50-370 Wrocław

ISBN 83-7085-866-X

Drukarnia Oficyny Wydawniczej Politechniki Wrocławskiej. Zam. nr 214/2005.

## Spis treści

Wprowadzenie .....	5
1. Rozwój regionów w procesie integracji gospodarczej w Europie .....	21
1.1. Główne przesłanki regionalizacji i rozwoju regionów .....	21
1.2. Region jako „terytorialna korporacja gospodarcza” i podmiot procesów integracyjnych .....	29
1.3. Formowanie nowej europejskiej instytucjonalnej architektury dla rozwoju regionów .....	34
1.4. Wpływ procesów integracyjnych na ograniczanie funkcji państwa i wzrost roli regionów .....	41
2. Polityka regionalna Unii Europejskiej wobec wyzwań integracyjnych .....	46
2.1. Podstawowe kategorie i zależności unijnej polityki regionalnej .....	46
2.2. Statystyczno-prawne narzędzia regionalizacji wspólnotowej polityki gospodarczej ..	49
2.3. Fundusze strukturalne Unii Europejskiej jako strategiczny instrument ekonomiczny i źródło finansowania celów polityki regionalnej .....	53
2.4. Proregionalna orientacja wspólnotowej polityki gospodarczej? .....	58
2.5. Instytucjonalne mechanizmy polityki regionalnej na przykładzie Austrii .....	71
3. Rozwój regionów i polityka regionalna w Polsce .....	84
3.1. Dysproporcje w rozwoju polskich województw na tle nierównomierności rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej .....	85
3.2. Polityka unijna szansą zmniejszenia w Polsce międzyregionalnych dysparytetów rozwoju .....	92
3.3. Narodowy Plan Rozwoju jako strategia proregionalnej polityki gospodarczej w Polsce .....	104
3.4. Najważniejsze determinanty rozwoju regionalnego w Polsce: przedsiębiorczość i konkurencyjność struktur terytorialnych .....	111
3.5. Dylematy i tendencje rozwoju województw i polityki regionalnej w Polsce .....	128
4. Perspektywy rozwoju regionów i polityki regionalnej Unii Europejskiej .....	141
4.1. „Równość czy efektywność” jako teoretyczna alternatywa rozwoju regionalnego .....	144
4.2. Skuteczność unijnej polityki regionalnej wyznacznikiem rozwoju regionalistycznego nurtu procesów integracji europejskiej .....	150
4.3. Podsumowanie ze szczególnym uwzględnieniem wniosków dla Polski .....	155
Spis tabel .....	166
Literatura .....	167

## Wprowadzenie

Jedną z przyczyn rosnącego zainteresowania regionami i polityką rozwoju regionalnego w Polsce w latach dziewięćdziesiątych oraz w pierwszej dekadzie XXI wieku jest świadomość istnienia rozbudowanej polityki regionalnej w Unii Europejskiej i związanej z tym potrzeby dostosowania się do wymogów unijnych. Jest to konieczne dla pomyślnego funkcjonowania naszego kraju w strukturach Unii. Wynika z tego, że w Polsce rozwój regionów i polityka regionalna powinny być kształtowane w podobny sposób jak w Unii Europejskiej, ponieważ zadania i priorytety są zbieżne z celami stawianymi przez nasz kraj, tj. rozwój regionów zacofanych gospodarczo, w tym obszarów wiejskich, restrukturyzacja regionów ze schyłkowymi gałęziami przemysłu, tworzenie nowoczesnych miejsc pracy głównie w usługach, rozbudowa infrastruktury transportowej, ochrona środowiska przyrodniczego, wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności, rozwijanie „nowej gospodarki” opartej na wiedzy itp.<sup>1</sup> Wiadomo ponadto, że zarówno Fundusz Spójności, jak i unijne fundusze strukturalne, stanowią dla Polski najbardziej znaczące strumienie zasilania finansowego, skierowanego na rozwiązywanie problemów społeczno-gospodarczych przez inwestowanie w rozwój gospodarek regionalnych.

Wymagania związane z członkostwem w Unii coraz bardziej uświadamiają konieczność rozwijania w naszym kraju teorii i praktyki rozwoju regionalnego, nie odbiegających od doktryn i rozwiązań europejskich. Wśród zidentyfikowanych już w pierwszych latach okresu transformacji strategicznych wyzwań odnoszących się do rozwoju regionalnego w Polsce za najważniejsze uznano: dostosowanie polityki rozwoju regionalnego do zasad Unii Europejskiej, upodmiotowienie układu regionalnego, zbudowanie społecznych podstaw polityki rozwoju regionalnego, kształtowanie polityki państwa wobec zróżnicowań układu regionalnego, wspieranie wzrostu konkurencyjności regionów, wykorzystanie szans położenia geopolitycznego Polski oraz tworzenie nowoczesnych instytucji i instrumentów wspierania rozwoju regionalnego<sup>2</sup>. Opracowanie to w znacznej mierze zajmuje się tymi wyzwaniami.

---

<sup>1</sup> M. Klamut, *Wpływ Unii Europejskiej na generowanie zmian strukturalnych w gospodarce polskich regionów* [w:] B. Miszewska, M. Furmankiewicz (red.), *Rozwój regionalny i lokalny a procesy globalizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2002, 27–42.

<sup>2</sup> J. Szlachta, *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Wydawnictwo Friedrich Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa, 1996, 7–27; Z. Mikołajewicz, *Restytucja podmiotów polityki regionalnej i reforma terytorialnej organizacji państwa warunkiem integracji Polski ze struk-*

Należy zaznaczyć, że w założeniach badawczych nie przewidziano miejsca na fundamentalną analizę teorii rozwoju regionalnego, lecz jedynie na poznanie prawnoinstytucjonalnych i społeczno-ekonomicznych przesłanek rozwoju regionów w procesie europejskiej integracji. Dlatego uwaga skupiona została na aktualnych praktycznych, funkcjonalnych uwarunkowaniach rozwoju regionów w ramach Wspólnoty Europejskiej, poczynając od drugiej połowy lat 70. Jest to okres narodzin wspólnotowej polityki regionalnej w związku z nasilonym przebiegiem procesów demokratyzacji i decentralizacji gospodarki państw zachodnioeuropejskich. Sprzyjała temu również transformacja tradycyjnych mechanizmów oddziaływania scentralizowanego systemu państwa na rozwój społeczny i gospodarczy. W nurcie tych przemian wspieranie rozwoju regionalnego cechuje nowa dynamika w podejściu do stymulowania wzrostu gospodarczego w wysoko rozwiniętych krajach zachodnich, w tym głównie europejskich. Procesom tym sprzyja zwiększanie uprawnień samorządów terytorialnych w zakresie zarządzania rozwojem gospodarki regionalnej. Poczynając od lat 90. te zjawiska i tendencje coraz wyraźniej dostrzegalne są także w Polsce. Rozwój obserwowanych procesów nie tylko świadczy o znaczącej i rosnącej roli regionów w integracji europejskiej, lecz jednocześnie stanowi o ich aktualności i ważności dla praktyki życia gospodarczego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym w Polsce.

Wspólnotowa polityka regionalna, nieodłącznie związana z rozwojem regionów, z powodzeniem kształtuje się w Europie Zachodniej od ponad trzydziestu lat. Wiele powodów wskazuje, że powinna ona ewoluować w kierunku zwiększenia jej efektywności i skuteczności w realizacji ważnych zadań integracyjnych. Cele te mogą być osiągnięte nie tylko przez zapewnienie niezbędnych środków finansowych, lecz przede wszystkim dzięki prawnoinstytucjonalnej dojrzałości, kompetencji, aktywności i sprawności podmiotów programujących oraz wdrażających projekty i przedsięwzięcia na rzecz spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej Europy.

Dla zachowania pewnej równowagi i niezbędnej w opracowaniach naukowych relatywizacji prezentacji nowych zjawisk i tendencji w rozwoju regionów wspieranych z zasobów unijnego budżetu środkami pomocy strukturalnej, w wielu miejscach przytaczane są ważniejsze argumenty zarówno zwolenników, jak i przeciwników kreowania i umacniania w ten sposób procesów regionalizacji Europy. Ci ostatni uważają, że postępująca dynamicznie globalizacja gospodarki światowej na pierwszym planie nie stawia bynajmniej przed Unią potrzeby wspomagania rozwoju zdolności konkurencyjnych najuboższych regionów. Polityka ta jest oceniana więc jako mało efektywna z punktu widzenia europejskiej wartości dodanej i z tego względu postulowane jest skoncentrowanie środków na wspomaganiu najbardziej rozwiniętych regionów – w celu zwiększenia w ten sposób potencjału konkurencyjności gospodarki unijnej jako pewnej całości – na rzecz szybszego wzrostu europejskiego PKB. Podobne priorytety zostały sformułowane w przyjętej przez Unię

w 2000 roku tzw. Strategii Lizbońskiej. Zestawienie tych, zasadniczo odmiennych poglądów, może zachęcać do samodzielnej – z punktu widzenia racjonalności ekonomicznej i „słuszności politycznej” – konfrontacji i dokonywania oceny obu koncepcji tej części unijnej polityki gospodarczej zorientowanej proregionalnie, która finansowana jest środkami wspólnotowymi.

Przed przejściem do obszerniejszego wprowadzenia omawiającego, między innymi strukturę i główne tezy pracy, chciałbym serdecznie podziękować za merytoryczne wsparcie Pani Profesor dr hab. Mirosławie Klamut, która podjęła się zrecenzowania niniejszego opracowania. Jej wnikliwe i cenne uwagi krytyczne przyczyniły się do skorygowania i udoskonalenia jego pierwotnej wersji.

Monografia, oprócz omawiającego główne tezy, obszernego merytorycznego **wprowadzenia**, składa się z czterech rozdziałów. Tworzą one spójną całość, eksponującą obiektywne procesy i tendencje rosnącego znaczenia i pozycji regionów oraz unijnej polityki regionalnej w jednoczącej się Europie, w tym w Polsce. Ponieważ badania przeprowadzono ze szczególnym uwzględnieniem polskiego punktu widzenia, wykorzystano w nich przede wszystkim aktualne publikacje czołowych regionalistów – głównie ekonomistów polskich, ale także licznych specjalistów zagranicznych. Wymienianie ich w tym miejscu byłoby powtarzaniem nazwisk wszystkich znamienitych autorów, gdyż są oni skrupulatnie przytaczani w odnośnych przypisach, a ponadto w szczegółowym spisie wykorzystanej literatury przedmiotu, której dobór pozwolił na szeroką i krytyczną konfrontację różnych, zdaniem autora najbardziej miarodajnych, punktów widzenia. Z analizy tej wydaje się wyłaniać obraz nowych – regionalnych podmiotów działalności gospodarczej w Europie oraz formowania się nowej – regionalnej struktury instytucjonalnej procesów integracyjnych.

W **rozdziale pierwszym**, poświęconym głównie przesłankom rozwoju regionów w warunkach integracji gospodarczej, podjęto próbę sformułowania pojęć m.in. regionu, rozwoju regionalnego i regionalizacji. Jak się okazuje, nie jest to łatwe zadanie, lecz dla potrzeb metodologicznych opowiedzenie się za – w miarę precyzyjnym – rozumieniem tych terminów wydaje się być konieczne, tym bardziej, że wiedza ta może stanowić podstawę i uzupełnienie do rozważań na temat formowania się nowej instytucjonalnej architektury funkcjonowania regionów w Europie. Sprzyjają temu zarówno konwencje Rady Europy, jak i polityka regionalna Unii Europejskiej. Na szczególną uwagę w tej części pracy zasługiwać może teza o postępującej regionalizacji przestrzeni społeczno-gospodarczej państw członkowskich Unii. Wiele tradycyjnych funkcji państwa wydaje się być ograniczonych przez integrację gospodarczą. Wprowadzane w krajach członkowskich innowacje ustrojowe w postaci państwa regionalnego we Włoszech, Hiszpanii i Belgii mogą być potwierdzeniem, że restrukturyzację systemów zarządzania terytorialnego determinują – niezbędne w warunkach integracji – dostosowania organizacyjne. Związane z nimi tendencje decentralizacyjne także w państwach unitarnych, w tym w Polsce, powodują, że zwiększa się ilość podmiotów wpływających na rozwój regionalny.

Jednym z najwyższej rangi „dowartościowań” zwiększającej się roli i pozycji regionów w systemie zarządzania europejskiego, oceniane jest powszechnie utworzenie – na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht – Komitetu Regionów jako organu doradczego w procesie decyzyjnym Wspólnot Europejskich. Jest to niewątpliwie najważniejsza, nowa instytucja polityczna i jednocześnie ważny instrument struktur terytorialnych w procesach integracji i regionalizacji Europy. Regionalizację systemów polityczno-terytorialnych autor postrzega także jako rezultat obiektywnego w warunkach rynkowych, „oddolnego” zjawiska dynamizującego działalność regionów. Tendencje regionalizacyjne w państwach europejskich są jednocześnie wyrazem praktycznego zastosowania zasady subsydiarności i stanowią one przejaw nowego, proregionalnego nurtu procesów integracyjnych w Europie. Społeczno-gospodarcza racjonalność w realizacji zadań publicznych w świetle zasady pomocniczości polega na tym, że powinny one być wykonywane na takim szczeblu zarządzania terytorialnego, który jest w stanie uczynić to najsprawniej. Tezę tę potwierdza przede wszystkim zwiększająca się prorynkowa orientacja i coraz wyższa efektywność działalności „korporacji gospodarczych struktur terytorialnych”. Cechą specyficzną aktualnej struktury gospodarczej regionów jest bowiem wielość form aktywności ekonomicznej i źródeł generowania wartości dodanej, wśród których rośnie rola sfery międzynarodowej współpracy gospodarczej. Z tego też względu wydaje się uzasadnione postrzeganie funkcjonowania struktur regionalnych gospodarki narodowej również jako *sui generis* terytorialnych subsystemów tej gospodarki – nie tylko z punktu widzenia efektywności, ale także wpływu rozwoju regionów na wzrost gospodarczy i dobrobyt społeczny.

**Drugi rozdział** otwiera charakterystyka celów, zasad i instrumentów polityki regionalnej Unii. Jest to fundamentalna wiedza dla dalszych rozważań, ponieważ bez przyjęcia określonej terminologii trudno byłoby objaśnić (i zrozumieć) w jaki sposób polityka regionalna ma sprostać wyzwaniom integracyjnym. Warto zwrócić uwagę, że w tej części opracowania prezentowane jest spojrzenie na politykę regionalną jako nurt i przejaw wspólnotowej polityki gospodarczej, kreowanej na bazie unijnego budżetu, zaś fundusze strukturalne Unii Europejskiej widziane być mogą jako strategiczny instrument ekonomiczny i źródło finansowania priorytetowych celów tej polityki.

W tym miejscu trzeba przypomnieć, że Unia Europejska nie prowadzi samodzielnie ponadnarodowej (będącej przedmiotem jej wyłącznych kompetencji) polityki gospodarczej, rozumianej relatywnie szeroko i obejmującej politykę fiskalną (budżetową), pieniężną, zatrudnienia, przemysłową, naukową itp. Polityka gospodarcza nie jest scentralizowana także w ramach – powołanej do życia w 1999 roku – Unii Gospodarczo-Walutowej. Polityka gospodarcza *sensu largo* znajduje się w kompetencji państw członkowskich i w ramach Unii jest prowadzona za pomocą tzw. metody międzyrządowej – w postaci koordynacji narodowych polityk gospodarczych. W systemie koordynacji – głównie na gruncie konsensusu i kompromisu, Unia jedynie oddziałuje na polityki gospodarcze państw członkowskich w taki

sposób, aby realizowały one ustalone zasady<sup>3</sup> i były zorientowane na osiąganie określonych wskaźników – przede wszystkim tzw. wskaźników konwergencji makroekonomicznej, zapewniających stabilność cen oraz równowagę finansów publicznych – głównie w celu zapobiegania dysharmonii funkcjonowania obszaru tzw. strefy euro.

Przedstawiając genezę i dynamiczny rozwój proregionalnej orientacji „wspólnotowej polityki gospodarczej” (w przeciwieństwie do będącej jedynie przedmiotem koordynacji pozostałych, stanowiących zdecydowaną większość obszarów szeroko pojmowanej polityki gospodarczej, będącej w wyłącznej gestii państw członkowskich), autor skupia się wyłącznie na tym obszarze polityki unijnej, która ma charakter ponadnarodowy (wspólnotowy) i jest finansowana z budżetu Unii Europejskiej – i zwraca uwagę, że wydaje się ona promować nowy nurt – zregionalizowanego podejścia do procesów integracyjnych na kontynencie europejskim. Świadczy o tym, między innymi, aktywne wykorzystywanie narzędzi finansowych w postaci dynamicznie zwiększających się (kosztem ograniczeń wydatków na cele sektorowej Wspólnej Polityki Rolnej) wydatków unijnego budżetu, a także rozwijanie i doskonalenie instrumentów statystyczno-prawnych tej polityki.

Interesujące mogą okazać się w tym rozdziale także spostrzeżenia sformułowane na podstawie badań instytucjonalnych mechanizmów oraz praktycznych doświadczeń polityki regionalnej na przykładzie austriackich landów. Niektóre wynikające z nich wnioski mogą być wprawdzie wykorzystywane w proeuropejskiej polityce struktur terytorialnych w Polsce, jednak z wyraźnym zastrzeżeniem, że doświadczenia te nie mogą być bezpośrednio przenoszone na grunt polskiej rzeczywistości z uwagi na zupełnie odmienną pozycję polskich województw w strukturach państwa unitarnego i autonomicznych landów Austrii funkcjonujących w systemie państwa federalnego.

W najważniejszym z merytorycznego punktu widzenia – **rozdziale trzecim**, oceniającym aktualne problemy rozwoju regionów i polityki regionalnej w Polsce, poszukiwane są odpowiedzi na szereg strategicznych pytań. Czy nierównomierności w rozwoju regionalnym Polski są nadmierne w stosunku do międzyregionalnych dysproporcji w Unii Europejskiej? Jakie są najważniejsze determinanty rozwoju regionalnego w Polsce? Czy Narodowy Plan Rozwoju obejmuje również strategię

---

<sup>3</sup> Ogólne zasady koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich Unii zostały sprecyzowane i przyjęte Uchwałą Rady Europejskiej w Luksemburgu w grudniu 1997 roku. Tam ustalono również, że systemem koordynacji polityki gospodarczej powinni być objęci wszyscy członkowie Unii, gdyż są oni uczestnikami jednolitego rynku europejskiego. Ponadto uznano, że koordynacja polityki gospodarczej w ramach Unii powinna być oparta na dokładnym monitoringu zjawisk makroekonomicznych, prowadzeniu nadzoru nad realizowanymi narodowymi politykami budżetowymi oraz reformami strukturalnymi na rynku pracy i rynkach towarów, usług i kapitału. Odpowiedzialność za koordynację i nadzór w zakresie tak pojmowanej polityki gospodarczej przypisano Radzie (ECOFIN) Unii Europejskiej, skupiającej ministrów finansów i/lub gospodarki.



polityki regionalnej w Polsce? Czy jesteśmy zdolni do maksymalnie pełnego spożytkowania unijnych funduszy strukturalnych na rzecz realizacji naszych gospodarczych i społecznych priorytetów narodowych? Jakie szanse, korzyści i zagrożenia niesie ze sobą integracja dla polskich regionów w jednoczącej się Europie oraz czy i w jaki sposób nasz kraj powinien dostosować się do wymogów integracji układu regionalnego z Unią Europejską?

Podjęta jest próba udzielenia odpowiedzi także na wiele innych, roboczych pytań badawczych, w szczególności zaś sformułowane są wnioski, wynikające z analizy wpływu funkcjonowania funduszy strukturalnych na możliwości i konsekwencje ich wykorzystania w kontynuacji transformacji systemowej w Polsce. Postawiona została między innymi teza o kontrowersyjnej zbieżności pomiędzy wyzwaniami i problemami rozwojowymi polityki gospodarczej w Polsce z nowoczesną strategią obecnej unijnej polityki angażowania funduszy strukturalnych do osiągania wzrostu gospodarczego przez podnoszenie zdolności konkurencyjnych gospodarki przede wszystkim w ogniwach układu regionalnego. Na tym tle wysunięto (wymagającą jednak gruntownych, odrębnych, dodatkowych badań i dowodów) ogólnie sformułowaną hipotezę, że w przełomowym dla naszego kraju okresie pełniejszej integracji z Unią Europejską wykorzystanie funduszy strukturalnych dla przyspieszenia transformacji systemowej w Polsce będzie wymuszać reorientację polityki gospodarczej na rzecz prorozwojowej racjonalności strukturalnej i przyczyniać się do częściowego odchodzenia od uznawanych dotychczas za nadrzędne priorytetów makroekonomicznych państwa. Potwierdzeniem zasadności podobnego podejścia wydaje się być przywiązywanie coraz większej wagi w szczególności do dwóch ważnych mechanizmów determinujących rozwój społeczno-gospodarczy – przedsiębiorczości i konkurencyjności struktur terytorialnych jako mechanizmów endogenicznego rozwoju regionów. W trzecim rozdziale zaprezentowano ocenę z tymi czynnikami związanych – tendencji i dylematów rozwoju województw i polityki regionalnej państwa, a także szans i zagrożeń dla polskiej transformacji w świetle aktualnych oraz przewidywanych uwarunkowań unijnej i polskiej polityki regionalnej.

Podsumowaniem pracy jest, zawierający zestawienie wniosków (ze szczególnym uwzględnieniem rekomendacji dla Polski), **rozdział czwarty**. Przedstawiono w nim uogólnienia na temat przyszłości polityki regionalnej oraz głównych teoretycznych wyborów i perspektyw rozwoju regionów jako nowych struktur terytorialnych procesów integracyjnych i podmiotów działalności gospodarczej w Unii Europejskiej. Spośród wielu tez i wniosków na szczególną uwagę wydaje się zasługiwać pytanie, czy skuteczność polityki unijnej w realizacji celów rozwoju regionalnego wydaje się być dostateczną rękojmią kontynuacji regionalistycznego nurtu procesów europejskiej integracji. W związku z tym uwypuklone są też najważniejsze spostrzeżenia, skojarzone z ujawnieniem nowej ścieżki procesów integracyjnych związanej z regionalizacją działalności społeczno-gospodarczej w Europie. Wynika ona z samej logiki konstrukcji jednolitego rynku europejskiego, który z założenia ma z jednej strony scalać, a z drugiej strony w pewnym sensie dezintegrować, czyli co naj-

mniej nie umacniać odrębności segmentów narodowych gospodarstw wspólnego rynku. W następstwie tego procesu formuje się nowy system rynków gospodarek regionalnych – „jednolity rynek Europy regionów”. Stąd wynikają określone rekomendacje dla proregionalnej orientacji polityki gospodarczej w Polsce. Zwiastunem podobnego kierunku rozwoju tej polityki może być na przykład fakt, że na początku 2004 roku, spośród szesnastu nowych polskich regionów – jeszcze przed formalnym członkostwem Polski w Unii – już dziesięć posiadało swoje kosztowne „misyjne” przedstawicielstwa „dyplomacji gospodarczej” w Brukseli, których zadaniem jest pozyskiwanie unijnych funduszy na rozwój społeczno-gospodarczy województw. Świadczyć to może także o kryzysie zaufania do możliwości uzyskiwania efektywnego wsparcia dla celów rozwoju regionalnego ze strony polityki gospodarczej państwa, jak i może być postrzegane jako przejaw determinacji polskich województw na rzecz aktywnego bezpośredniego udziału w procesach europejskiej integracji – wyraźnie orientowanej proregionalnie.

Praca stanowi w polskiej literaturze przedmiotu pierwszą próbę zwięzłej prezentacji nowych aspektów polityki regionalnej, ze szczególnym wyeksponowaniem jej ekonomicznych i politycznych przesłanek oraz implikacji z punktu widzenia roli regionów i regionalizacji w procesie jednoczenia Europy. Ocenę tych zjawisk cechują zatem walory nowego podejścia, które związane jest w szczególności z taką okolicznością, że już same procesy integracji naszego kraju z Unią Europejską mają niezwykle dynamiczny i unikalny charakter dziejowy, gdyż łączą się one w Polsce z transformacją systemową, której jednym z głównych kierunków jest dostosowanie do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej. W wielu miejscach monografia może być więc postrzegana jako „niekonwencjonalna”, lecz zdaniem autora będzie pożyteczna nawet wówczas, gdy niektóre dyskusyjne jej wątki i tezy staną się inspiracją do ożywczego i krytycznego spojrzenia na nowe, typowo europejskie, zjawiska i procesy rozwoju regionalnego, w tym możliwości funkcjonowania i rozwoju innowacyjnego poziomu integracyjnego „unii regionów Europy”.

Można też zauważyć, że wprowadzenie do opracowania tego typu analizy zjawisk i procesów integracyjnych może wpływać inspiracyjnie nie tylko na pogłębienie wiedzy, lecz także na poszerzenie warsztatu badawczego europejskich studiów strategicznych. Należy jednak w sposób nie pozostawiający wątpliwości podkreślić, że wskazywane tendencje umacniania pozycji regionów w europejskich procesach integracyjnych, spotykane już w literaturze przedmiotu, między innymi pod postacią hasła-sloganu „Europy regionów” mają obecnie „wartość” jedynie hipotetyczną, gdyż nie jest to aktualnie z pewnością ani główny kierunek, ani też główny cel rozwoju polityki regionalnej Unii Europejskiej. Nigdy nie było bowiem zadaniem tej polityki – w najmniejszym nawet zakresie – świadome, instrumentalne konstruowanie nowego systemu politycznego w oparciu o układ regionalny, tym bardziej, że Unia Europejska nawet nie definiuje pojęcia regionu i odnosi się do tej kategorii neutralnie, pozostawiając ją swobodnym uregulowaniom państw członkowskich, które mają decydujący wpływ na rozwój regionów i dostosowania polityki regionalnej do wymogów integracji europejskiej.

Studia nad nowymi uwarunkowaniami rozwoju regionów w integrującej się Europie oraz niezbędnymi dostosowaniami w polityce unijnej wydają się być pożądanymi ze względów pragmatycznych, dlatego celem opracowania jest nie tylko przybliżenie wiedzy na temat ważnych, aktualnych zagadnień europejskich procesów integracyjnych pod kątem roli w nich regionów, w tym nowych polskich województw i polityki regionalnej w naszym kraju, ale także zainspirowanie, między innymi studentów, polityków gospodarczych, a także praktyków życia ekonomicznego do samodzielnych ocen i przemyśleń w celu podejmowania dojrzałych wyborów związanych z rozwojem regionów i regionalną polityką społeczno-gospodarczą w strukturach Unii Europejskiej oraz w globalizującej się gospodarce polskiej i europejskiej.

Znakomitą okazją do oceny strategicznych funkcji regionów oraz jednej z głównych polityk unijnych – polityki regionalnej w zarządzaniu gospodarką europejską i polską są toczące się obecnie gorące debaty nad wizją rozwoju naszego kraju w ramach Unii Europejskiej. Wiadomo bowiem, że polityka ta determinuje w coraz większym stopniu wzrost każdej gospodarki narodowej, regionalnej oraz tzw. gospodarki unijnej.

W opracowaniu podjęto więc próbę udzielenia odpowiedzi na pytania, które od wielu lat nurtują zarówno ekonomistów, jak i polityków. Na przykład, czy i w jaki sposób unijna polityka regionalna wpływa na rozwój regionów w warunkach europejskiej integracji? Czy regiony wewnętrzne poszczególnych państw powinny aktywnie włączać się do nowego, europejskiego międzynarodowego podziału pracy? W jaki sposób kraje i ich regiony mają funkcjonować w nowym systemie stosunków gospodarczych w ramach Unii Europejskiej? Jakie lekcje płyną z doświadczeń innych państw członkowskich Unii dla Polski i innych krajów transformacji z regionu Europy Środkowej i Wschodniej, które zostały poddane przyspieszonej liberalizacji i otwieraniu swoich gospodarek na współpracę międzynarodową?

Do ważnych zadań opracowania należy też identyfikowanie przesłanek i mechanizmów rozwoju regionów oraz oddziaływania unijnej polityki regionalnej na stymulowanie wzrostu gospodarczego poprzez zwiększenie wymiaru regionalnego działania gospodarczej w Europie. Innymi słowy, jest to także pewien przyczynek do rozwiązywania fundamentalnego dylematu wyboru: preferowania makroekonomicznych bądź strukturalnych priorytetów i mechanizmów wzrostu gospodarczego<sup>4</sup>. Wyjściową hipotezą jest twierdzenie, że wyznacznikiem subtelnej konstrukcji fundamentów jakościowo nowych funkcji regionów są przede wszystkim implikacje (natomiast w żadnej mierze świadome założenia i programowe cele) polityki regionalnej Unii Europejskiej. Polityka ta promuje bowiem rozwój nowoczesnego typu powiązań regionów w systemie międzynarodowego podziału pra-

---

<sup>4</sup> B. Winiarski, *Konkurencyjność gospodarki jako wyzwanie dla polityki makroekonomicznej i regionalnej w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, [w:] J. Tomidajewicz (red.), *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003, 61–74.

cy w ramach europejskiego jednolitego rynku. Tak więc związek unijnej polityki regionalnej z rozwojem nowego typu układów gospodarczych w Europie, aczkolwiek nie ma on cech bezpośrednich relacji i zależności, wydaje się być oczywisty. Wynika on bowiem głównie z celów europejskiej integracji, która ma, między innymi, prowadzić do tworzenia nowego systemu europejskich powiązań gospodarczych w wymiarze regionalnym, lecz przy udziale polityki ustalonej z poszczególnymi krajami.

Warto w związku z tym odnotować, że państwa – nie tylko w Europie – już od kilku dziesięcioleci przestały być wyłącznym podmiotem międzynarodowych stosunków gospodarczych. Malejące relatywnie znaczenie państw w systemie międzynarodowych obrotów gospodarczych<sup>5</sup> można zaobserwować w szczególności w ostatnich dwóch dekadach XX wieku. Gospodarki narodowe stają się już tylko jednym z najważniejszych podmiotów, obok coraz aktywniejszych transnarodowych korporacji (TNK), różnego typu przedsiębiorstw, instytucji oraz gospodarek regionów, aglomeracji miejskich, miast, gmin oraz wielu innych struktur terytorialnych poszczególnych państw<sup>6</sup>.

W latach dziewięćdziesiątych XX w. oraz na początku XXI wieku w sposób szczególny na rozwój działalności gospodarczej regionów wpłynęło wprowadzenie wspólnej waluty na obszarze krajów Unii Europejskiej. Można to oceniać nie tylko w kategoriach symbolu nowej ery – odchodzenia od „gospodarczego nacjonalizmu”, gdyż ośrodkiem ważnych decyzji w polityce walutowej przestaje być narodowa gospodarka, a staje się nim gospodarka europejska, międzynarodowa. Rynki dwunastu państw członkowskich „eurolandu” utraciły więc jeden z najważniejszych atrybutów narodowości – walutę. Przestały one być z tego punktu widzenia w pełni rynkami narodowymi, lecz stają się – podobnie jak rynki regionów poszczególnych państw – segmentami geograficznymi rynku międzynarodowego (europejskiego). Ma to nie tylko znaczenie gospodarcze, ale także jest silnym bodźcem do politycznej integracji Europy, w której rośnie znaczenie struktur regionalnych. Zanika bowiem ważny materialny wyznacznik narodowej suwerenności – waluta, tak jak na mocy Traktatu z Maastricht wydaje się powoli uchodzić w przeszłość narodowy paszport (upowszechniony w czasach I wojny światowej), na którym obecnie zapis narodowości zajmuje drugie miejsce po identyfikacji europejskiej.

Należy pamiętać, że prezentowana analiza jest próbą określenia czynników i zdefiniowania nowych tendencji rozwoju, a nie jest jej celem tworzenie wizji idealnych rozwiązań nowego typu „euroregionalnych” stosunków gospodarczych i nowego systemu politycznego czy też nowego ładu instytucjonalnego w Europie – w długiej, bliżej nie określonej perspektywie. Innymi słowy, chodzi także o wyekspono-

<sup>5</sup> A. Lipowski, *Mała otwierająca się gospodarka wobec wyzwań XXI w. – ku realistycznym podstawom polityki gospodarczej*, *Ekonomista*, nr 3, 2003.

<sup>6</sup> Przez struktury (wspólnoty) terytorialne w niniejszym opracowaniu należy rozumieć przede wszystkim regiony (a w Polsce – województwa). W zasadzie jednak są to wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (które są najczęściej jednocześnie podmiotami władzy publicznej), usytuowane poniżej rządu centralnego (a więc w przypadku Polski – także powiaty i gminy).

wanie niejednokrotnie nie dostrzeganych aspektów wpływu unijnej polityki regionalnej na budowę nowych struktur jednolitego rynku europejskiego<sup>7</sup>, a także sformułowanie wynikających stąd wniosków dla Polski na etapie kontynuacji prointegracyjnej transformacji. Tym bardziej, że można mówić o istotnej zbieżności pomiędzy wyzwaniem i problemami rozwojowymi naszego kraju z nowoczesną strategią obecnej unijnej polityki angażowania funduszy strukturalnych do osiągnięcia wzrostu gospodarczego poprzez podnoszenie zdolności konkurencyjnych regionów<sup>8</sup>.

Rozwój gospodarczy polskich województw w świetle aktualnych oraz przewidywanych uwarunkowań polityki regionalnej Unii Europejskiej może stanowić dodatkową szansę zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego. Nowy ład ekonomiczny, jaki formuje się w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych oparty jest bowiem na podstawach rynkowych. Jego wielkim wyzwaniem jest znalezienie rozwiązań, które nie będą wywoływać sprzeczności w polityce rozwoju regionalnego, zorientowanej na efektywność ekonomiczną. Dlatego też doświadczenia Unii w zakresie polityki na rzecz rozwoju regionalnego są dla Polski niezmiernie ważne na etapie głębszego włączania się naszego kraju do procesów integracyjnych w Europie.

Integracja międzynarodowa, podobnie jak globalizacja, jest kojarzona najczęściej z internacjonalizacją działalności gospodarczej, z handlem międzynarodowym, z przepływami inwestycyjnymi. A więc odnosi się do sfery ekonomicznej i polega na stopniowym jednoczeniu się gospodarek krajowych w systemie międzynarodowej współpracy gospodarczej, zmierzającej do powstania gospodarki europejskiej. Przejście od gospodarek narodowych do – z natury międzynarodowej – gospodarki europejskiej, w jednym gigantycznym, „rewolucyjnym skoku” nie jest jednak możliwe. W rezultacie procesów ewolucyjnych zadanie to jest realizowane etapowo i fragmentarycznie przez politykę integracyjną – w ewolucyjnym procesie wiodącym ku szeroko pojmowanej gospodarce europejskiej.

W obecnej fazie integracji w Europie, w której rolę wiodącą pełni Unia Europejska, chyba słusznie „unionizacja” wydaje się być właściwszym określeniem współczesnego etapu tej integracji<sup>9</sup>. „Unionizacja” odnosi się do procesu dynamicznej gospodarczej, technologicznej i społeczno-kulturowej integracji państw członkow-

<sup>7</sup> W opracowaniu wymiennie stosowane są jako w znacznym uproszczeniu równoznaczne takie terminy jak wspólny rynek, jednolity rynek, jednolity rynek wewnętrzny, jednolity rynek europejski itp., aczkolwiek w ścisłej interpretacji występują między tymi kategoriami pewne, nawet istotne różnice.

<sup>8</sup> W Polsce do najbardziej znanych w tej dziedzinie należy zaliczyć szereg fundamentalnych projektów badawczych zrealizowanych w Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu pod kierunkiem Profesora Mirosławy Klamut. Zob. np. M. Klamut (red.) *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999; M. Klamut (red.) *Polityka budowy regionu konkurencyjnego. Strategie–modele–postęp technologiczny*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2000; M. Klamut i L. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2000.

<sup>9</sup> A. Kukliński, „Unionizacja” polskiej przestrzeni [w:] A. Kukliński (red.), *Problematyka przestrzeni europejskiej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 1997, 101–112.

skich Unii. „Unionizacja” oznacza jednocześnie stopniowy wzrost wymiany handlowej i współpracy gospodarczej, zarówno wewnątrz Unii Europejskiej, jak i między Unią oraz innymi, przede wszystkim europejskimi krajami, zwłaszcza zaś znajdującymi się na drodze do członkostwa w tym ciągle rozszerzającym się ugrupowaniu integracyjnym. Jednym z przejawów i konsekwencji unionizacji, ograniczającej funkcje państw członkowskich Unii, wydaje się być wzrost funkcjonalnego, administracyjno-organizacyjnego, gospodarczego i politycznego znaczenia regionów oraz innych struktur terytorialnych.

Co się zaś tyczy samego charakteru rozwoju regionów należy podkreślić, że w warunkach liberalnego kapitalizmu rozwój gospodarczy i społeczny następuje z reguły w sposób nierównomierny. Jest on rezultatem działania mechanizmów rynkowych. W rywalizacji wygrywają silniejsze podmioty gospodarcze i gospodarki regionów oraz krajów wysoko rozwiniętych, powiększając swój poziom dobrobytu. W skali globalnej główne pozycje aktywnych ośrodków-centrów wzrostu gospodarczego zajmują państwa „Triady”. Innym regionom świata i krajom, które nie potrafią sprostać narastającej konkurencji, przypada zatem pełnienie podrzędnych funkcji otoczenia, niejednokrotnie o charakterze peryferyjnym – zwłaszcza w sytuacji, kiedy znajdują się one na znacznie niższym poziomie rozwoju oraz położone są z dala od centralnych ośrodków gospodarczych i rynków zbytu. Dlatego też zwiększają się nierówności w rozwoju i dysproporcje, które przyczyniają się, z jednej strony, do utrwalania, a z drugiej strony – także do pogłębiania podziałów na obszary ubogie i zacofane oraz bogate i wysoko rozwinięte.

Na przekór teorii neoliberalnej, zakładającej dostateczną skuteczność rynkowych mechanizmów w zachowaniu i przywracaniu równowagi w rozwoju, ujawniła się w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku tendencja szczególnie dynamicznego powiększania się dysparytetów rozwojowych między krajami i regionami najwyżej rozwiniętymi i pozostałymi. Ilustracją narastających dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym jest często przytaczane takie oto zestawienie: 1/5 ludności świata wytwarza aż 4/5 produktu globalnego. Obecne szacunki wskazują, że te 80% globalnego produktu wytwarza już tylko 15% ludności świata. W tym procesie, nie tylko gospodarka światowa, lecz także gospodarki narodowe, funkcjonujące w ramach „Triady”, stają się coraz mniej spójne. Nierówności rozwojowe i dochodowe pogłębiają się także wewnątrz poszczególnych państw. Zjawiska dyferencjacji najdotkliwiej odczuwają społeczeństwa i regiony najbiedniejsze oraz tzw. kraje transformacji, w których występuje największa polaryzacja ubóstwa. Jednocześnie najbardziej znacząco utrwalają się bieguny dobrobytu w krajach i regionach wysoko rozwiniętych, które w największym stopniu korzystają ze swobody międzynarodowej wymiany towarowej, przepływów usług, kapitału i siły roboczej, w związku z czym mówi się nawet o dualnym rozwoju gospodarki. Powiększające się nierównomierności w wyniku swobodnej „samoregulacji rynkowej” powodują, że obszary bogate cechuje znacznie wyższa produktywność, rozwijają się one szybciej, natomiast regiony biedne uzależniają się gospodarczo od nich i pogrążają się w stagnacji. W tej sytuacji interwencję publiczną postrzega się jako

najskuteczniejszy sposób przeciwdziałania następstwom mechanizmów „błędne go koła”, w szczególności w regionach zmarginalizowanych<sup>10</sup>.

Także Unia Europejska w ostatnich dekadach XX stulecia uznała, że do głównych wyzwań, z którymi powinna się zmierzyć, obok takich, jak liberalizacja handlu i globalizacja rynków, umacnianie pozycji politycznej i ekonomicznej w świecie, jest tworzenie warunków dla równomiernego rozwoju poprzez ograniczanie bezrobocia i zwiększanie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Unijna polityka regionalna, będąca wyrazem solidarności, ma zapobiegać powiększaniu się ekonomicznych i społecznych nierówności w wymiarze regionalnym. Tym samym polityka ta jest formą przeciwstawiania się izolowaniu i marginalizacji słabszych ekonomicznie wspólnot i narzędziem rozwiązywania problemów, wynikających z radykalizmu rynkowego globalizacji i socjalnych redukcji.

W drugiej połowie XX wieku okazało się także, że dotychczasowe struktury państw stały się za małe, aby skutecznie rozwiązywać problemy o charakterze globalnym, nastąpił zatem dynamiczny rozwój europejskich organizacji międzynarodowych i integracyjnych. Jednocześnie scentralizowane administracje państw europejskich wydają się być nadmiernie rozbudowane, aby „odgórnie” mogły one sprawnie rozwiązywać pojawiające się nowe, jakościowo odmienne problemy społeczno-ekonomiczne, związane z przemianami struktur gospodarczych oraz skutecznie pobudzać rozwój gospodarki, usług społecznych czy kultury. Między innymi dlatego w państwach Europy Zachodniej po II wojnie światowej zaczęto wprowadzać tzw. regiony planistyczne. Miały one promować rozwój gospodarczy w skali ponadlokalnej, gdyż dotychczas funkcjonujące struktury samorządu terytorialnego wielu europejskich państw wysoko rozwiniętych stały się zbyt małe, aby móc efektywnie rozwijać w skali regionalnej infrastrukturę społeczno-gospodarczą, na przykład w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego i prowadzić ponadlokalną politykę gospodarczą<sup>11</sup>.

W związku ze wskazanymi zjawiskami pojawił się w procesie europejskiej integracji charakterystyczny dla współczesnej gospodarki światowej globalizacyjny trend do centralizacji politycznej gestii decyzyjnej, sprzyjający rozwojowi dużych struktur ekonomicznych. Towarzyszy temu „europeizacja” nie tylko rynków towarowych i czynników produkcji, lecz także kultury. W jednym z opracowań Parlamentu Europejskiego, wychodzącym z założenia, że państwo narodowe traci coraz więcej swoich funkcji przewidziano, że około 80% kompetencji państw członkowskich przejdzie na poziom unijny. Między innymi te zjawiska prowadzą do utraty władzy przez różne kręgi elit politycznych i prowokują przeciwne tendencje – do innej niż obecna regionalizacji w poszczególnych państwach europejskich, wynikającej z żądań statusu większej samorządności i autonomii wysuwanych przez mniejsze struktury terytorialne.

<sup>10</sup> E. E. Malizia, E.J. Feser, *Understanding Local Economic Development*, Washington, 1999, 108–109.

<sup>11</sup> O. Freeman, *Regionalizacja w Europie Zachodniej* Seria: Demokracja lokalna w Europie – doświadczenia praktyczne. Europejska Agencja Wspierania Samorządów Lokalnych, Warszawa, Zeszyt nr 4, 1991, 11.

Często stawiana jest w związku z tym kwestia: czy ta, wcale nienowoczesna idea jest dzisiaj jedynie elementem retoryki politycznej czy też może to być wizja nowej koncepcji integracyjnej w Europie? W poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie analizowana jest rzeczywistość państw członkowskich Unii Europejskiej, ze zwróceniem szczególnej uwagi na obiektywne tendencje i nowe zjawiska, a także ich funkcjonalne uwarunkowania polityczne, ekonomiczne, społeczne oraz instytucjonalno-prawne. Między innymi dlatego, że według jednej z hipotez autora procesy decentralizacji struktur zarządzania terytorialnego w Europie, w tym także w Polsce w okresie transformacji ustrojowej, przybierają postać regionalizacji. Muszą one bazować na zasadach racjonalności gospodarczej, a więc na pragmatycznej argumentacji o niższych kosztach transakcyjnych i większej skuteczności częściowo „odpaństwowionych” („sprywatyzowanych”) i „urynkowionych” władz publicznych, funkcjonujących w postaci zdecentralizowanej w warunkach rynkowych jako *sui generis* „terytorialne korporacje gospodarcze”. Podobnie zresztą, jak w przypadku przedsiębiorstw państwowych, które po sprywatyzowaniu działają samodzielnie na rynku efektywniej aniżeli w systemie scentralizowanego zarządzania i finansowania w ramach budżetu państwa<sup>12</sup>.

Wspomniane wyżej niektóre afiliacje teoretyczne w pierwszej kolejności związane są z szansami rozwoju, wynikającymi ze wzrostu znaczenia terytorium jako źródła przewagi konkurencyjnej. Obecnie mówić można nawet o wyłanianiu się polityki regionalnej „trzeciej generacji”, zorientowanej głównie na otoczenie niematerialne, tzn. stymulowanie i promowanie powiązań sieciowych, bądź inaczej – kreowanie niematerialnych zasobów instytucjonalnych określonego terytorium. Jej podstawę stanowią najnowsze koncepcje teoretyczne różniące się od tradycyjnego postrzegania rozwoju regionalnego w kategoriach optymalnej alokacji zasobów na rzecz procesów kreacji nowych wartości, mających swe źródło w terytorium<sup>13</sup>. Endogeniczny potencjał terytorium w postaci wiedzy i umiejętności stanowi źródło innowacji. Lecz warunkiem „uruchomienia” terytorialnego potencjału innowacyjnego jest działanie elementów składowych terytorium w sieci i zachodzące między nimi interakcje. Sieci wytwarzają bowiem dynamiczną synergię kreatywnego wzrostu na zasadzie wzajemności<sup>14</sup>. Dlatego też coraz powszechniej w polityce regionalnej działania ukierunkowane są na rozwijanie powiązań sieciowych między podmiotami i instytucjami

<sup>12</sup> A. Pyszkowski, *Wewnątrz krajowe przesłanki wyboru modelu instytucjonalnego polityki rozwoju regionalnego w Polsce* [w:] A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg, *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Polska Regionów (wyd. IBnGR, Gdańsk–Warszawa), nr 11, 2000, 64.

<sup>13</sup> Pojęcie terytorium (odróżniane od przestrzeni fizycznej, stanowiącej jedynie miejsce lokalizacji działalności gospodarczej) jest przy tym definiowane jako obszar zamieszkiwany przez – posiadającą swoją specyfikę – społeczność oraz funkcjonujące w jej łonie instytucje i podmioty, powiązane gęstymi sieciami wzajemnych relacji. Zob. I. Pietrzyk *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2000, 26–27.

<sup>14</sup> R. Domański, *Nowa koncepcja badań transformacji układów przestrzenno-gospodarczych: nieliniowa ewolucja miast i regionów* [w:] L. Bagdziński, M. Marszałkowska (red.), *Gospodarka-Przestrzeń-Środowisko. Restrukturyzacja transformacyjna i rozwój regionów w perspektywie procesu jednoczenia się Europy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, 1998, 125.



funkcjonującymi w regionach, a ponadto także w układach międzyregionalnych. Unia Europejska promuje i wspiera finansowo zwłaszcza w ramach euroregionów – współpracę międzynarodową regionów, która mimo swojej specyfiki, jest emanacją współpracy między państwami, tyle że okazuje się ona bardziej skuteczna w mniejszej skali. Łatwiej podejmować bowiem wspólne przedsięwzięcia integracyjne w ramach terytorialnie ograniczonej wspólnoty interesów, wykorzystując lokalne inicjatywy niż rozwiązywać problemy w makrowymiarach kooperacji międzypaństwowej. Jest to zatem strategiczne wyzwanie i zadanie także dla polskich regionów, które są ciągle jeszcze na drodze do pełnego upodmiotowienia.

Trzeba zaakcentować, że w procesach regionalizacji tkwią dążenia do upodmiotowienia obywateli, dla których świadomość terytorialnej i regionalnej więzi stanowi istotny czynnik politycznego samookreślenia. W latach siedemdziesiątych odradzały i aktywizowały się bowiem aspiracje etniczne wśród wielu małych narodów europejskich, które stawiały się w opozycji do scentralizowanego państwa narodowego. W tej sytuacji rządy centralne, zapobiegając potencjalnym konfliktom, same inicjowały odpowiednie zmiany ustrojowe. Miały one na celu nie tylko osłabienie pojawiających się radykalnych dążeń niepodległościowych, lecz także wynikały z potrzeby usprawnienia zarządzania państwem i efektywniejszego, zdecentralizowanego proregionalnie wykorzystywania środków publicznych. Regiony zaczęto postrzegać jako nowe ogniwo i niezbędny szczebel zarządzania sprawami publicznymi. Okazało się, że ustrojowe upodmiotowienie regionów może także skutecznie kanalizować istniejące ruchy irredentystyczne, na przykład hiszpańskiej Katalonii czy Kraju Basków, które mogą artykułować już w legalnej formie swoje postulaty funkcjonowania w ramach państwa. Ponadto ów proces upodmiotowienia wewnętrznych struktur terytorialnych państw umożliwił w większej mierze łagodzenie konfliktów centrum–peryferie, istniejących w Europie Zachodniej, co sprzyjało utrzymaniu jedności państwowej. Tak więc regionalizacja nie wydaje się mieć na celu jedynie usprawnienia zarządzania państwem, lecz niesie ona ze sobą daleko idące konsekwencje w wymiarze europejskim – dla realizacji celów integracyjnych, w tym w sferze polityki spójności społeczno-gospodarczej czy też budowy jednolitego rynku.

Wyeksponowanie tendencji i najważniejszych mechanizmów, zwłaszcza w wymiarze gospodarczo-społecznym i ustrojowym, które we współczesnej Unii Europejskiej kreują i promują rozwój regionów, jest tylko jednym z wątków opracowania. Jest on ściśle związany z tezą, że zwiększaniu efektywności i skuteczności polityki regionalnej może sprzyjać traktowanie regionalnych struktur terytorialnych w kategoriach partnerstwa w programowaniu i wdrażaniu polityki rozwoju regionalnego. Jest to kwestia szczególnie aktualna dla polityki społeczno-gospodarczej Polski w ramach Unii Europejskiej w okresie tworzenia i przyjmowania pierwszej konstytucji europejskiej i kształtowania nowych funkcji samorządów terytorialnych w zjednoczonej Europie<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Na marginesie warto też odnotować, że na spotkaniu konsultacyjnym ówczesnej minister ds. europejskich Danuty Hübner z marszałkami województw i innymi przedstawicielami samorząd-

Co się zaś odnosi do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, to poświęca ona samorządowi terytorialnemu wprost 12 artykułów (art. 15 i 16 oraz art. 163 do 172), w tym cały rozdział VII. Podjęcie próby wdrożenia konstytucyjnej zasady pomocniczości państwa wyróżnia zdecydowanie nasz kraj w Europie Środkowej jako najbardziej zdecentralizowany w alokacji zadań publicznych. Tymczasem jednostki samorządu terytorialnego w Polsce toczą nieustanne boje o ich zagwarantowane konstytucyjnie uprawnienia. Forum walki o podmiotowość ogniwi układu regionalnego są np. ogólnopolskie konferencje wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów i marszałków. Równocześnie za poważne zagrożenie skuteczności reform ustrojowych uznaje się narastanie dysproporcji między tempem decentralizacji zadań a przekazywaniem środków finansowych na ich realizację. Samorządy województw podnoszą stale kwestię, że od początku ich istnienia, pomimo przypisanej im prawnie podmiotowości w polityce regionalnej, nie tylko nie otrzymały dostatecznych środków na rozwój regionalny, ale też nie mogą uzyskać własnych dochodów na ten cel.

Nowe polskie regiony wydają się być zatem ułomnymi podmiotami, gdyż nie tylko nie mogą samodzielnie kreować rozwoju regionalnego, lecz także dotkliwie odczuwają brak możliwości ich partnerskiego uczestnictwa w narodowej i europejskiej polityce regionalnej. Nie jest jeszcze w naszym kraju realizowana w pełni Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST), gdyż struktury terytorialne nie mają wystarczających zasobów finansowych, którymi mogłyby swobodnie dysponować w ramach zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub przez prawo<sup>16</sup>.

W związku z tym można sformułować tezę, że europeizacja i globalizacja gospodarki stawia w obliczu rosnącej konkurencji międzynarodowej nie tylko towary, usługi i czynniki wytwórcze lecz także systemy polityczne i instytucje poszczególnych państw. Procesy te implikują poważną debatę w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym nawet w państwach zregionalizowanych typu federalnego, na przykład w Niemczech czy Austrii – na temat efektywności obecnych instrumentów, mechanizmów i form regionalizacji w Europie<sup>17</sup>. Chodzi w szczególności o podstawową kwestię racjonalności ekonomicznej, a mianowicie o rozważenie, czy na aktualnym etapie rozwoju integracji europejskiej istniejące

---

dów regionalnych i lokalnych, poświęconym wymiarowi regionalnemu integracji i miejscu polskich samorządów w Unii (które odbyło się w lutym 2003 roku – tuż przed sesją unijnego Konwentu Konstytucyjnego) sformułowano stanowisko, iż na obecnym etapie integracji w interesie Polski leży raczej wspieranie inicjatyw służących wzmocnieniu samorządowych ciał przedstawicielskich na poziomie unijnym (przede wszystkim Komitetu Regionów jako organu konsultacyjnego UE, złożonego z przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych), niż umacnianie na forum europejskim samych regionów. Zob. *Samorządowy głos o przyszłości* (informacja Redakcji) Unia & Polska, nr 2 z 28 lutego 2003.

<sup>16</sup> Stosownie do art. 9, ust. 1 i 2 EKST ratyfikowanej przez Polskę – zob. Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

<sup>17</sup> P. Jendroszczyk, *Jak na nowo podzielić Niemcy; propozycja zmniejszenia liczby krajów związkowych*, Rzeczpospolita z 23.01.2003.

struktury regionalne sprzyjają czy też hamują pełniejsze wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych i czy, z tego punktu widzenia, nie należałoby podjąć niezbędnych reform dostosowawczych<sup>18</sup>.

Można postawić też niewątpliwie dyskusyjną hipotezę, że zarówno cele, mechanizmy, jak i przede wszystkim najważniejsze instrumenty finansowe unijnej polityki regionalnej w praktyce (a na pewno nie z założenia) wspierają głównie „Unię gospodarczą regionów Europy”, a jednocześnie osłabiają i wpływają dezintegrująco na „Unię gospodarek narodowych”. Również w pewnym sensie alternatywne – w stosunku do unijnej polityki regionalnej, koncepcje rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej, zawarte w tzw. Strategii Lizbońskiej, nie wydają się być orientowane na umacnianie odrębnych systemów poszczególnych gospodarek narodowych lecz promują w pierwszym rzędzie rozwój i spójność gospodarki unijnej – także w układzie regionalnym. Zaś kreowane przez tę nową strategię – jako jej konsekwencje, bieguny wzrostu mają także wymiar regionalny lub euroregionalny, a w coraz mniejszym stopniu – narodowy.

Warto zatem zwrócić uwagę, że pewnego rodzaju niejako zaprzeczeniem pozycji regionów od strony prawno-politycznej wydaje się być zupełnie inny obraz znaczenia regionów wyłaniający się w warstwie funkcjonalnej – na podstawie głębszej analizy tendencji rozwoju rzeczywistych procesów rozwoju regionalnego w warunkach integracji europejskiej. Ujawnienie tych obiektywnych trendów w niniejszym opracowaniu jest jedną z najbardziej charakterystycznych cech podejścia do oceny zarówno obecnych funkcji regionów w procesie integracji europejskiej, jak i ich perspektywicznych możliwości rozwojowych. Związane jest to z sygnalizowaną już wcześniej tezą, że naczelnym zadaniem wspólnotowej *in statu nascendi* części polityki gospodarczej, finansowanej ze źródeł budżetu Unii, nie jest bynajmniej sprawiedliwy („konsumpcyjny”) podział owoców wzrostu gospodarczego przez redystrybucję (jak to najczęściej eksponują zwolennicy opcji liberalnej), lecz polityka ta może być postrzegana jako wyspecjalizowany instrument interwencyjny na rzecz realizacji szeroko rozumianych przekształceń strukturalnych. Tak więc politykę tę można kojarzyć z redystrybucją, lecz zupełnie inaczej pojmowaną – a mianowicie jako redystrybucję środków inwestycyjnych na wspomaganie priorytetów wzrostu gospodarczego w regionach strukturalnie najsłabszych, które z różnych względów nie są w stanie wykorzystać w pełnym zakresie swojego potencjału gospodarczego, w tym ludzkiego. Uzasadnieniem dla takiej polityki może być przeświadczenie, że potencjalne możliwości wzrostu gospodarczego w skali unijnej są określane ograniczeniami tego wzrostu w najsłabszych strukturalnie – regionalnych ogniwach gospodarki w ramach Unii Europejskiej.

<sup>18</sup> H.-G. Wehling, *Vorwort* [w:] H.-G. Wehling (Hrsg.), *Die deutschen Länder: Geschichte, Politik, Wirtschaft*, Leske + Budrich, Opladen, 2002, 8.

# 1. Rozwój regionów w procesie integracji gospodarczej w Europie

Postrzeganie rozwoju regionów przede wszystkim nie jako celu samego w sobie, lecz jako ważnej przesłanki optymalnego rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych i osiągnięcia celów integracyjnych, wywołuje potrzebę zdefiniowania podstawowych terminów oraz korelacji, a także mechanizmów rozwoju regionalnego.

## 1.1. Główne przesłanki regionalizacji i rozwoju regionów

Na wstępie konieczne jest zwrócenie uwagi na różne znaczenia terminu „regionalizacja”. Otóż regionalizacja może być rozumiana zarówno funkcjonalnie – jako czynność, jak i przedmiotowo – jako rezultat. Najczęściej regionalizacja jest utożsamiana z podziałem terytorium na regiony, lecz może odnosić się także do podziału środków (funduszy) pomiędzy regiony lub też do podejścia do określonego problemu zróżnicowanego regionalnie – na przykład, możemy mówić o regionalizacji polityki bądź jakiejś działalności.

Mówiąc zatem o regionalizacji należy mieć na względzie, że pod tym pojęciem należy rozumieć nie tylko czynność, bądź jej efekt, lecz jednocześnie w każdym przypadku wymagane jest przyjęcie określonej koncepcji regionu<sup>19</sup>. Jak zasadnie zwraca uwagę Profesor Irena Pietrzyk<sup>20</sup>, termin „region” powinien być w każdym przypadku starannie sprecyzowany, ponieważ nie ma definicji, która odpowiadałaby ogromnej różnorodności istniejących w Unii Europejskiej struktur terytorialnych typu regionalnego. Region może więc oznaczać zarówno część struktury państwa federalnego, jak i może to być jednostka, posiadająca autonomię polityczną, administracyjną i finansową – na przykład w Belgii. Jako region można też traktować szczebel struktury administracyjnej państwa, nie posiadający osobowości prawnej (na przykład w Grecji), czy też – agendę państwa działającą poniżej szczebla

---

<sup>19</sup> Z. Chojnicki, T. Czyż *Region – regionalizacja – regionalizm*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 2, 1992, 7–8.

<sup>20</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op. cit., 213–218.

centralnego – na przykład w Irlandii. Pod ogólnym pojęciem regionu kryją się bowiem zarówno terytoria historyczno-geograficzne lub kulturowe<sup>21</sup> (jak Bawaria czy Flandria), jak i obszary wyodrębnione na podstawie kryteriów organizacji administracyjnej i politycznej (na przykład większość landów niemieckich czy austriackich). Ekonomiści przeważnie stosują ten termin w odniesieniu do określonej umownie wydzielonej przestrzeni (jak np. region południowo-wschodniej Irlandii), a niekiedy odnoszony jest on do obszaru nie posiadającego wspólnych granic – na przykład, do tzw. europejskiej kwadrygi, obejmującej Badenię-Wirtembergię, Katalonię, Lombardię i Rodan-Alpy.

W konsekwencji również szerokie rozumienie terminu „regionalizacja” może oznaczać nie tylko podział kraju na:

1. regiony autonomiczne lub samorządowe,
2. samorządowo-rządowe, w których obok samorządowych władz stanowiących i wykonawczych funkcjonują agendy rządu centralnego,
3. rządowo-samorządowe, w których władza wykonawcza sprawowana jest przez funkcjonariuszy państwowych,
4. funkcjonalne – związane z występowaniem w regionach jedynie agend delegowanej administracji państwowej.

W prawie publicznym czyni się wyraźne rozróżnienie między pojęciem regionalizacji odnoszonym wyłącznie do państw zregionalizowanych i pojęciem decentralizacji stosowanym w przypadku państw jednolitych. W celu ujednoczenia porównań stosowne wydaje się też wyróżnianie decentralizacji administracyjnej i legislacyjnej, bądź też odróżnianie regionalizacji politycznej – w przypadku państw regionalnych – od regionalizacji administracyjnej – w odniesieniu do państw jednolitych<sup>22</sup>.

Bez szczegółowego wnikania w niuanse definicyjno-terminologiczne można wstępnie przyjąć niezwykle trafne ogólne podejście Ireny Pietrzyk, że w warunkach europejskiej integracji „jedyną powszechnie stwierdzoną prawidłowością jest dynamiczne podejście do regionalizacji oznaczające jej sukcesywne dostosowywanie i korygowanie. W państwach unitarnych regułą jest stopniowe przechodzenie od regionalizacji funkcjonalnej do administracyjnej i politycznej lub też brak regionów”<sup>23</sup>. W związku z tym należy zwrócić uwagę, że niewątpliwie nowym zjawiskiem o charakterze ustrojowym, z którym mamy do czynienia w Europie od około trzydziestu lat jest tzw. państwo regionalne. Określane jest ono ostatnio coraz częściej jako trzecia forma państwa, zasadniczo odmienna od państwa unitarnego, aczkolwiek zbliżona funkcjonalnie do modelu federalnego. Wydaje się to potwierdzać częściowo rozwój systemu politycznego w Belgii, która w latach dziewięćdziesiątych XX wieku przeszła charakterystyczną metamorfozę od państwa regio-

<sup>21</sup> M. Karnier (red.), *Europa. Regiony i państwa historyczne. Leksykon PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, 5–6.

<sup>22</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op. cit., 215.

<sup>23</sup> *Ibidem*, 206 i 213.

Tabela 1. Główne struktury terytorialne w państwach członkowskich UE-15

Typ państwa	Nazwa kraju	Poziom organizacji terytorialnej		
		Regionalny	Pośredni	Lokalny
Federalny	Niemcy	16 landów	426 powiatów	16068 gmin 117 miast na prawach powiatu
	Austria	9 landów	–	2347 gmin
	Belgia	3 regiony i 3 wspólnoty kulturowe	10 prowincji (5 flamandzkich i 5 walońskich)	589 gmin (Bruksela – 19, Walonia – 262, Flandria – 308)
Regionalny	Hiszpania	17 wspólnot autonomicznych	50 prowincji	8098 gmin
	Włochy	5 regionów o statusie specjalnym + 15 regionów zwykłych	102 prowincje	8100 gmin
Unitarny	Francja	26 regionów	100 departamentów	36433 gmin
	Holandia	–	12 prowincji**	633 gminy
	Dania	–	14 hrabstw	275 gmin
	Szwecja	–	20 hrabstw	288 gmin
	Finlandia	6 prowincji* (w tym 1 – Wyspy Alandzkie o statusie autonomicznym)	19 rad regionalnych	455 gmin
	Luksemburg	–	3 dystrykty	118 gmin
	Grecja	13 regionów planistycznych	54 departamenty	133 gminy miejskie i 900 gmin wiejskich
	Portugalia	2 wyspiarskie regiony autonomiczne (Azory i Madera)	18 dystryktów	305 gmin 4207 cywilnych parafii
	Irlandia	8 regionów	29 hrabstw i 5 miast-hrabstw	84 gminy
	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii	Anglia	35 hrabstw	274 dystrykty 36 dystr. metropol. 14 władz unitarnych
	Walia	–	32 dzieln. + Londyn 22 władze unitarne	
	Szkocja	–	32 władze unitarne	
	Północna Irlandia	–	26 dystryktów	

\* Wyróżniono kursywą szczeble władz nie pochodzących z wyborów bezpośrednich.

\*\* Władza wykonawcza reprezentuje władze centralne.

**Źródło:** opracowanie na podstawie: *Regional and local government in the European Union*, The Committee of the Regions, Brussels 1996, 19 [za: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, 217]

nalnego do struktury federalnej. Trudno jednak mówić o jednym, uniwersalnym europejskim modelu państwa regionalnego, gdyż każde z tego typu państw zachodnioeuropejskich wypracowało jego pewien charakterystyczny rodzaj. Wśród badaczy społecznych systemów polityczno-organizacyjnych trwają ożywione debaty, czy państwo regionalne, w kształcie w jakim funkcjonuje w Hiszpanii, we Włoszech, czy w Belgii (do 1993 roku) stanowi formę państwa federalnego, czy też jest ono bliższe klasycznie rozumianemu samorządowi terytorialnemu w ramach państwa unitarnego.

W tabeli 1, prezentującej główne struktury terytorialne z uwzględnieniem podziału krajów na federalne, regionalne i unitarne, można także, między innymi, dostrzec specyfikę organizacji terytorialnej wynikającej z charakteru państwa.

Z zestawienia tabeli 1 wynika, że szczebel władzy publicznej usytuowany bezpośrednio poniżej rządu centralnego może być zbudowany w różny sposób – w zależności od konkretnych warunków danego kraju. Należy uwydatnić, że na różnorodność systemów organizacji zarządzania terytorialnego mają wpływ nie tylko takie czynniki, jak doktryny polityczne i ekonomiczne czy aktualne uwarunkowania społeczne, polityczne i gospodarcze, lecz także specyfika demograficzna, tradycje kulturowe i historyczne, warunki geograficzne itp. Dokonywanie zatem wszelkich prostych porównań jest w tym przypadku niezwykle utrudnione ze względu na różnorodność sytuacji w poszczególnych krajach.

Fundamentalna różnica między państwami unitarnymi z jednej strony, a regionalnymi i federalnymi z drugiej, polega na tym, że o ile w pierwszych jedność państwa jest całkowita, a różne społeczności terytorialne wyposażone są w pewną samodzielną w ramach jednolitego porządku prawnego, to w drugich mamy do czynienia z połączeniem mniej lub bardziej autonomicznych różnych jednostek terytorialnych. Nieobecność szczebla regionalnego w państwach unitarnych nie musi oznaczać braku decentralizacji. Może ona bowiem przybierać postać regionalizacji administracyjnej – zorientowanej na unowocześnienie funkcjonowania państwa, czy też politycznej – służącej określeniu tożsamości, bądź też może to być decentralizacja w formie *regionalizacji ekonomicznej*, rozumianej jako poszukiwanie optymalnego wymiaru struktur terytorialnych dla wykonywania określonych zadań w polityce społeczno-gospodarczej. Francuskie doświadczenia w regionalizacji państwa unitarnego wydają się potwierdzać, że to nie odgórne konstytucyjne zapisy (które mogą – jak np. w przypadku Włoch i Portugalii, pozostawać przez długi okres „martwą literą”) lecz obiektywne, oddolne tendencje przyczyniają się do stopniowego zwiększania kompetencji szczebla regionalnego i wymuszają ewolucyjne przechodzenie od regionów funkcjonalnych do samorządowych<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> I. Pietrzyk, *Europejska polityka regionalna – doświadczenia francuskie* [w:] L. Bagdziński, M. Marszałkowska (red.), *Gospodarka–Przestrzeń–Środowisko. Restrukturyzacja transformacyjna i rozwój regionów w perspektywie procesu jednoczenia się Europy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1998, 73.

Dla Polski innowacja ustrojowa w postaci państwa regionalnego jest szczególnie interesująca także dlatego, że oznacza ona i wydaje się potwierdzać postępujący proces regionalizacji struktur terytorialnych państw w Europie. Jest to jedna z tez niniejszego opracowania. Tak więc, restrukturyzację systemów zarządzania terytorialnego implikują nie tylko procesy postępującej globalizacji, które determinują – niezbędne w warunkach otwartości na świat – dostosowania organizacyjne w poszczególnych państwach, lecz także związane z nimi nasilające się tendencje decentralizacyjne, w następstwie których coraz większa ilość podmiotów wpływa na rozwój regionalny.

Z drugiej zaś strony, regionalizacja dynamizuje działalność społeczno-gospodarczą regionów i dlatego też można skonstatować, że u podłoża jej wprowadzania leżą względy praktyczne i czynniki merytoryczne. Podstawowe przesłanki pragmatyczne wynikają z potrzeby stosowania i doskonalenia mechanizmów koordynacji strategicznych celów i przedsięwzięć w regionach z krajowymi i unijnymi. Warto w związku z tym podkreślić, że regionalizacja w państwach unijnych nie jest warunkiem koniecznym korzystania z funduszy strukturalnych, ani też nie warunkuje ona członkostwa w Unii Europejskiej. Regionalizacja jest obiektywnym procesem polityczno-gospodarczym, gdyż następuje ona w warunkach rynkowych pod naciskiem sił społecznych, które chcą uzyskać przy tym zróżnicowane cele polityczne i ekonomiczne. Tendencje regionalizacyjne w państwach europejskich są jednocześnie wyrazem praktycznego zastosowania zasady subsydiarności i stanowią one przejaw nowego nurtu procesów integracyjnych w Europie. Społeczno-gospodarcza racjonalność w realizacji zadań publicznych w świetle zasady pomocniczości polega na tym, że powinny one być wykonywane na takim szczeblu zarządzania terytorialnego, który jest w stanie uczynić to najsprawniej.

W świetle procesów regionalizacji warto zwrócić uwagę na istotne różnice między państwem federalnym (Niemcy, Austria, Belgia) i regionalnym (Włochy, Hiszpania). Polegają one głównie na:

1. większej autonomii legislacyjnej struktur terytorialnych federacji niż w państwach regionalnych,
2. uczestniczeniu struktur regionalnych federacji w sprawowaniu władzy centralnej – w przeciwieństwie do struktur państw regionalnych;
3. warto też zaznaczyć, że regiony w państwach regionalnych nie pełnią wszystkich funkcji wykonawczych – w tym także w odniesieniu do ustawodawstwa narodowego i dlatego też w tego typu państwach funkcjonują niejednokrotnie rozbudowane delegatury terenowe administracji centralnej (np. w postaci tzw. administracji peryferyjnej w Hiszpanii).

W przypadku państw unitarnych uprawnienia normatywne społeczności regionalnych funkcjonują w systemie hierarchii norm prawnych na czele z ustawami i nie mają one charakteru wyłączności. Regionalizacja w państwach unitarnych polega na delegowaniu władzy wykonawczej do struktur znajdujących się bezpośrednio poniżej władz centralnych, z ewentualnym, lecz niekoniecznym (np. we Francji),



konstytucyjnym zapisem takiej możliwości. Regionalizacja w przypadku państw zregionalizowanych<sup>25</sup> oznacza przyjęcie – w ustawach o charakterze konstytucyjnym – zasad organizacji jednostek terytorialnych państwa złożonego z regionów – wraz z podziałem władzy legislacyjnej. Regiony w państwach regionalnych mają szeroki zakres kompetencji normatywnych (w tym także podatkowych), często o charakterze wyłącznym, które nie podlegają kontroli ze strony organów centralnych i wymagają jedynie zgodności z konstytucją. W państwach zregionalizowanych rozstrzyganie sporów kompetencyjnych jest w gestii organu sądowiczego.

Podstawowym kryterium podziału na państwa unitarne i zregionalizowane<sup>26</sup> jest zatem wyposażenie w uprawnienia legislacyjne struktur państwa: w pierwszym przypadku władzą ustawodawczą dysponuje parlament na szczeblu centralnym, zaś w drugim – kompetencje ustawodawcze są podzielone między centralny (ogólnonarodowy) parlament i zgromadzenia (parlamenty) regionów (landów lub innych struktur regionalnych).

Wymienione typy państw cechuje ponadto istotna różnica w relacjach zachodzących między regionami a samorządem lokalnym, który w państwach zregionalizowanych podlega najczęściej hierarchicznie regionom (lub ich odpowiednikom w państwach federalnych), w państwach unitarnych zaś szczebel lokalny często jest niezależny od szczebla regionalnego.

Jeśli chodzi o uwarunkowania i mechanizmy społeczno-ekonomiczne, to w aktualnych poglądach na rozwój regionalny za jego główny czynnik motoryczny powszechnie uznaje się mobilizowanie endogenicznego potencjału rozwoju w regionach, którego celem jest uruchomienie trwałej dynamiki tego rozwoju. Rozwój regionalny rozumiany jest przy tym jako działania podejmowane z woli lokalnych aktorów (samorządów, podmiotów gospodarczych, ich związków itp. stowarzyszeń oraz instytucji)<sup>27</sup> na podstawie oceny dotyczącej waloryzacji miejscowych zasobów, uwzględniającej specyfikę terytorialną. Inaczej mówiąc, rozwój ten oznacza „oddolny” sposób generowania dynamiki rozwoju – bazujący na zasobach endogenicznych i wykorzystujący cały wewnętrzny potencjał rozwojowy w różnej skali przestrzennej (stąd określenie „rozwój o różnej geometrii”), obejmującej zbiorowo-

<sup>25</sup> I. Pietrzyk określa tę grupę państw („zregionalizowanych”), tj. federalnych i regionalnych, jako „złożone”. Nazwa ta może być jednak myląca, gdyż semantycznie kojarzy się ona z synonimami: skomplikowane, trudne, pokrętne, zawiłe, mętne, zagmatwane, itp., podczas gdy chodzi o określenie odnoszące się do charakteru struktury instytucjonalnej tych państw, składającej się (złożonej) z różnego typu autonomicznych regionów (np. z 16 landów w Niemczech czy 17 wspólnot autonomicznych w Hiszpanii). Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op. cit., 214.

<sup>26</sup> Podział ten ma jedynie umowny charakter. W literaturze można spotkać się też z określeniem, że niemiecki model państwa jest „specyficznym systemem niemieckiego unitarnego państwa federalnego”, który „usiłuje połączyć zalety państwa jednolitego i federalnego”. Zob. H.-G. Wehling, *Vorwort*, op. cit., 7.

<sup>27</sup> E. Pancer-Cybulska, *Uwarunkowania samorządności lokalnej i regionalnej w Polsce w aspekcie kreowania i wzrostu konkurencyjności* [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999, 220–225.

ści terytorialne charakteryzujące się pewną spójnością. Rozwoju regionalnego nie należy utożsamiać z działaniami podejmowanymi w skali „mikroregionalnej” (lokalnej), ponieważ do uruchomienia trwałej dynamiki endogenicznej konieczny jest pewien minimalny niezbędny potencjał zasobów ludzkich i fizycznych oraz przestrzennych.

Dla rozwoju struktur regionalnych zasadnicze znaczenie ma ekonomika skali, która powoduje, że samorząd terytorialny na poziomie lokalnym wykonuje niektóre usługi drożej, mniej sprawnie, a realizacji pewnych zadań nie jest w stanie w ogóle podjąć się. Ze względu na swój niewielki obszar gminy nie są również partnerami dla rządu centralnego w prowadzeniu niezbędnej restrukturyzacji przemysłu tradycyjnego, który przeważnie jest skoncentrowany wokół węzłów komunikacyjnych czy też zasobów surowcowych. Gminne struktury terytorialne są zbyt małe, aby móc prowadzić skuteczną politykę społeczno-gospodarczą i promocję gospodarczą, między innymi z braku infrastruktury dla rozwoju gospodarczego<sup>28</sup>. W większości przypadków ze względów ekonomicznych infrastruktura ta może być tworzona dopiero na szczeblu regionu (instytucje finansowe i kapitałowe, giełdy towarowe, ośrodki badawczo-rozwojowe, uczelnie, kompetentna i sprawna administracja, instytucje rekreacyjno-turystyczne, kulturalne itp.). Głównie z powyższych względów oraz z braku wystarczająco dużych gminnych rynków zbytu czy też siły roboczej, dopiero region obsługujący pewien większy obszar i ludność, może mieć niższe koszty wyjściowe wielu usług. Jest też w stanie łatwiej i szybciej mobilizować zasoby materialne, ludzkie i finansowe. Kwestia ta ma też swój wymiar europejski. W dobie otwartych dla inwestycji zagranicznych granic państwowych i dużego popytu na kapitał, skuteczny marketing struktur terytorialnych gotowych przyjąć inwestora jest podstawą ich rozwoju gospodarczego.

Rozwój regionalny wiąże się przede wszystkim ze sposobem podejścia do rozwoju, oznaczającym określone postawy i zachowania gotowości „wzięcia w swoje ręce odpowiedzialności za swój los” i angażujące ogół wspólnoty regionalnej. Warto zauważyć, że czynniki te jednocześnie współokreślają najważniejsze mechanizmy funkcjonowania zasady subsydiarności w systemie organizacji politycznej społeczeństwa. Dlatego też w podobnym rozumieniu można postrzegać rozwój lokalny jako strategię lub metodę rozwoju regionalnego<sup>29</sup>.

Tymczasem w Polsce pojęcie rozwoju regionalnego i lokalnego najczęściej odnoszone jest do większej (w przypadku regionu) bądź mniejszej (niż region) skali przestrzennej rozwoju lub do działań w określonej skali terytorium. Kwestia ta wydaje się jednak sprowadzać przede wszystkim nie tyle do zasięgu przestrzennego rozwoju, ile do „oddolnego” charakteru dynamiki rozwoju. Należy zaznaczyć,

---

<sup>28</sup> B. Gruchman, *Nowy paradygmat rozwoju regionalnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 2, 1992; H.M. Goverde, *Innowacja regionalnego sprawowania władzy*, Samorząd Terytorialny, nr 1–2, 1996; O. Freeman, Saint Quen, *Wsparcie polityczne dla regionalnego rozwoju gospodarczego w Europie Zachodniej*, Samorząd Terytorialny, nr 7–8, 1991.

<sup>29</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich* op. cit., 32.

że tak rozumiany rozwój regionalny nie wyklucza ingerencji państwa, które może mieć do odegrania bardzo ważną rolę komplementarną, w tym na przykład poprzez uruchamianie impulsów niezbędnych do mobilizowania lokalnych i regionalnych inicjatyw.

Omawiając zagadnienia terminologiczne należy też nadmienić, że w literaturze są stosowane takie same określenia „regionalizacja” i „region”, odnoszące się jednak do różnych zjawisk oraz w powiązaniach z procesami globalizacji działalności gospodarczej. Otóż „region” może być rozumiany zarówno jako część składowa terytorium jednego państwa (względnie państw członkowskich należących do jednego ugrupowania) bądź jako integracyjne ugrupowanie krajów, tworzących tzw. region międzynarodowy. W pierwszym przypadku chodzi o regionalizację w ramach państwa, zaś w drugim – o regionalizację gospodarki światowej, oznaczającą tworzenie międzypaństwowych związków ekonomicznych w ramach międzynarodowych ugrupowań regionalnych, takich jak np. Unia Europejska<sup>30</sup>. Regiony mogą oznaczać zarówno wyodrębnione organizacyjnie systemy instytucjonalne (na przykład jednostki podziału administracyjnego kraju, posiadające bardzo zróżnicowany status prawny w poszczególnych państwach), prowincje, regiony ekonomiczne<sup>31</sup> lub funkcjonalno-planistyczne, jak i obszary historyczno-kulturowe. W niniejszym opracowaniu regionalizacja wiąże się z regionami o charakterze ekonomicznym, które najczęściej są jednostkami terytorialnymi (struktury administracyjne) państw członkowskich i są usytuowane bezpośrednio poniżej szczebla centralnego. W takim przypadku mamy jednak do czynienia z istotnym zróżnicowaniem analizowanego zbioru w zależności od posiadanego przez regiony statusu prawnoinstytucjonalnego i zakresu samodzielności.

Z powyższych względów państwa członkowskie Unii Europejskiej przyjęły pewną wspólną terminologię statystyczną, w której pojęcie regionu zbliżone jest do niemieckiego określenia wyodrębnionego administracyjnie „okręgu” państwa. Wprowadzono mianowicie unijny system tzw. nomenklatury jednostek terytorialnej statystyki (NUTS), który wydaje się jednak być niespójny i niekonsekwentny, gdyż niejednokrotnie nie pokrywa się ze strukturą regionalną poszczególnych państw. Na przykład w Niemczech kraje związkowe zostały przypisane do tzw. poziomu NUTS I (jako jednostki terytorialne porównywalne ze strukturami państw), podczas gdy landy Austrii jako regiony wchodzą do poziomu NUTS II<sup>32</sup>.

Również w polityce gospodarczej Unii Europejskiej „region” występuje jako kategoria sztuczna, stworzona w celu oddziaływania na określoną rzeczywistość przestrzenną. Region, jako pewien umowny system terytorialny, jest więc od strony formalnej traktowany przedmiotowo, instrumentalnie. Wyznaczniki odrębności regio-

<sup>30</sup> A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1998, 8.

<sup>31</sup> S. Korenik, *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999, 18–25.

<sup>32</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op. cit., 72–73.

nów będących przedmiotem polityki regionalnej i ich spójność wewnętrzna mają znaczenie co najmniej drugorzędne. O wiele ważniejsza wydaje się być zewnętrzna spójność regionów z otoczeniem, w szczególności gospodarczym i społecznym innych regionów unijnych. W związku z tym w rzeczywistości unijnej, w tym w zdecydowanej większości państw członkowskich, a także w licznych, w tym polskich, opracowaniach i analizach, odnoszących się do europejskiej integracji, regiony postrzegane są najczęściej w ujęciu przedmiotowym i występują zazwyczaj w takich odmianach i zestawieniach jak: zróżnicowania regionalne, rozwój regionalny, wspieranie rozwoju regionalnego, polityka regionalna, polityka rozwoju regionalnego, itp. Wspólnoty Europejskie nie podjęły bowiem żadnych działań politycznych preferujących rozwiązania organizacyjne o charakterze regionalistycznym. Niewiele regulacji w tej dziedzinie zmienił także Traktat z Maastricht, powołujący Unię Europejską oraz późniejsze traktaty – Amsterdamski i Nicejski. Organy Unii Europejskiej niejednoznacznie stosują więc takie pojęcia, jak rozwój regionalny czy zwłaszcza „regionalizacja”. Z tych też względów można raczej mówić o formułowaniu politycznych wyobrażeń celów aniżeli o prawnych terminach, gdyż w przepisach prawa unijnego samo pojęcie regionu jako jednostki polityczno-administracyjnej nie zostało jednoznacznie zdefiniowane, ze względu na wspomniane wcześniej duże zróżnicowanie struktur terytorialno-organizacyjnych administracji w państwach członkowskich. Czyli struktury te mogą być formowane przez prawo wewnętrzne państw członkowskich – w pewnym sensie dowolnie.

Abstrahując od licznych niuansów definicji regionu można zatem dla potrzeb niniejszego opracowania w uproszczeniu przyjąć, że regionem jest jednostka władzy publicznej poniżej szczebla narodowego, dysponująca jednocześnie najczęściej (jako struktura terytorialno-gospodarcza) możliwościami prowadzenia polityki społeczno-gospodarczej. Przedmiotem odniesień w dalszej części monografii są tak rozumiane regiony występujące w skali krajowej, zaś w ramach państw członkowskich Unii Europejskiej, podobnie zdefiniowane regiony są uważane z jednej strony, za regiony wewnętrzne tych państw, z drugiej zaś strony, patrzy się na nie jako na „regiony unijne”.

## **1.2. Region jako „terytorialna korporacja gospodarcza” i podmiot procesów integracyjnych**

Podobnie jak „region”, „regionalizacja” oraz „rozwój regionalny”, również „gospodarka regionalna” stanowi kategorię szczególnie użyteczną w badaniach procesów integracyjnych. Gospodarka regionalna jest bowiem coraz wyraźniej formującym się nowym segmentem gospodarki narodowej. Interesujące wydają się zatem korelacje i konotacje tych terminów. Otóż, zarówno gospodarka narodowa, jak i „gospodarka regionalna” mogą być postrzegane jako *sui generis* „superprzedsiębiorstwo” – konglomerat, stanowiący, z jednej strony zbiór wszystkich przedsiębiorstw z określonego terytorium, zaś z drugiej strony – jako terytorialna korpora-

cja, sama prowadząca działalność gospodarczą, głównie o charakterze społeczno-usługowym. W takim podejściu jako zarząd danego regionu w stosunkach zewnętrznych, w tym z zagranicą występuje samorząd terytorialny, niejako reprezentujący ów „zbiór” przedsiębiorstw, instytucji i organizacji gospodarki regionalnej. W gruncie rzeczy ani gospodarka regionu ani też kraju wcale nie jest wyłącznie syntezą przedsiębiorstw, czyli superorganizacją gospodarczą. Jest przede wszystkim także środowiskiem, w którym funkcjonują różne podmioty prowadzące działalność gospodarczą i społeczną. Jest nie tylko „firmą” lecz eko(no)systemem.

Także w Polsce struktury terytorialne traktowane są już formalnie jako podmioty gospodarki narodowej, które pełnią określone funkcje rynkowe<sup>33</sup>. Gospodarki wyposażonych w podmiotowość publiczno-prawną i cywilną struktur terytorialnych województw można uznawać za segmenty gospodarki narodowej, które też mogą być rozumiane jako „regiony ekonomiczne”<sup>34</sup>. Należy więc przyjąć, że region, traktowany jako terytorialna substruktura gospodarki narodowej określonego państwa, jest producentem i nabywcą towarów i usług, a ponadto także eksporterem i importerem siły roboczej oraz kapitału<sup>35</sup>. Między innymi dlatego wydają się być zasadne oceny funkcjonowania regionów z punktu widzenia wielkości i dynamiki „regionalnego PKB”, efektywności gospodarki regionalnej i jej wpływu na ogólne wskaźniki wzrostu gospodarczego kraju<sup>36</sup>.

Cechą specyficzną aktualnej struktury gospodarczej regionów staje się wielość form aktywności ekonomicznej i źródeł generowania wartości dodanej, wśród których rośnie rola sfery międzynarodowej współpracy gospodarczej. Zdolność gospodarki do ekspansji na rynki zagraniczne, cechująca się wysokim udziałem zatrudnienia w sektorze usług i odpowiednio wysokim poziomem konkurencyjności, uznawana jest za dojrzały, docelowy etap rozwoju regionów. Z teorii integracji wiado-

<sup>33</sup> R. Broszkiewicz, *Funkcje rynkowe przestrzeni społeczno-ekonomicznych w Polsce* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), „Opolskie Roczniki Ekonomiczne”, Tom XV, Wyd. Instytut Śląski, Opole, 1997, 73–87.

<sup>34</sup> S. Korenik, *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, op. cit., 9–25.

<sup>35</sup> W Polsce wyniki działalności gospodarczej struktur terytorialnych ujmowane są odrębnie w statystyce rachunków narodowych Głównego Urzędu Statystycznego (według Europejskiej Klasyfikacji Działalności – EKD) jako tzw. sektor jednostek samorządu terytorialnego. Jest mierzony i ewidencjonowany udział tego instytucjonalnego sektora, na przykład, w produkcji globalnej wyrobów i usług oraz w produkcie krajowym brutto.

<sup>36</sup> Należy jednak zaznaczyć, że gospodarka regionalna nie może być traktowana jako struktura porównywalna wprost ze wszystkimi funkcjami gospodarki narodowej, ani też z korporacją prowadzącą działalność gospodarczą – jako „typowe” przedsiębiorstwo. Region nie jest bowiem nastawiony głównie na generowanie i maksymalizację zysku, lecz „zarząd regionu” (samorząd terytorialny) stawia za cel polityki regionalnej zapewnienie wysokiego poziomu świadczeń o charakterze społeczno-gospodarczym w zakresie szeroko rozumianych usług publicznych oraz warunków dla realizacji wszelkiego rodzaju działalności społeczno-gospodarczej, a nie prowadzenie bezpośrednio we własnym imieniu i na własny rachunek tego rodzaju działalności. W granicach regionu nie dokonuje się bilansu rachunków całokształtu procesów produkcyjnych, czy też bilansu produkcji i konsumpcji, inwestycji oraz oszczędności, popytu i podaży, nie prowadzi się polityki stabilizacji makroekonomicznej, w tym polityki antyinflacyjnej itp.

mo, że w przypadku kiedy zasadnicza część produkcji przemysłowej kierowana jest na eksport, poza granice regionu, a więc w krótkim i średnim okresie, potencjał wzrostowy regionu – do czasu budowy nowych fabryk, zależy w znacznym stopniu od kształtowania się zagranicznego popytu. Warto więc przypomnieć, że zagadnienie analizy regionalnego rozkładu efektów integracji legło u podstaw polityki regionalnej Unii Europejskiej<sup>37</sup>. Z tego też względu wymiana gospodarcza z zagranicą postrzegana jest jako ważny filar strategii rozwoju regionalnego. Zaś podstawowym celem bezpośredniego włączania się regionów w system międzynarodowego podziału pracy jest dyskontowanie korzyści wynikających z przewag komparatywnych oraz osiąganie korzyści konkurencyjnych<sup>38</sup>, które przyczyniają się do zmniejszania dysproporcji w poziomie rozwoju, między innymi dzięki zwiększaniu tempa wzrostu poprzez ekspansję eksportową.

Z punktu widzenia kreowania regionalnej wartości dodanej, gospodarkę regionu można podzielić na gałęzie podstawowe, których produkcja nastawiona jest na sprzedaż poza granicami regionu, oraz na gałęzie uzupełniające, usługowe, dla których rynek zbytu ma charakter głównie lub wyłącznie lokalny. Działalność produkcyjna i usługowa o charakterze podstawowym utrzymuje też działalność uzupełniającą, obsługową. Podział na działalność podstawową (eksportową) i obsługową (konsumowaną lokalnie) staje się przydatny dla określenia wpływu rozwoju działalności podstawowej na społeczno-gospodarczy rozwój regionu. Mnożnik regionalny, odzwierciedlający zdolność do generowania regionalnej wartości dodanej, rozstrzyga o racji bytu regionu, zarówno w skali lokalnej, jak i regionalnej oraz krajowej czy międzynarodowej.

W sytuacji gdy społeczna i ekonomiczna wycena produktów i usług dokonuje się na rynku, rozwój – zorientowanej na rynki ponadregionalne, działalności podstawowej musi opierać się na zasadzie kosztów komparatywnych. O konkurencyjności (na rynkach innych regionów w kraju i na rynku międzynarodowym) produkcji określonych towarów i usług w regionie stanowią relatywnie niższe koszty wytwarzania. Ustalając priorytety strategii rozwoju regionalnego należy mieć na względzie, że zasadniczym miernikiem oceny efektywności i dynamiki działalności gospodarczej każdego regionu wydaje się być skala jego „otwarcia eksportowego” w zakresie działalności podstawowej. Natomiast samowystarczalność oraz rosnący udział obsługowej produkcji dóbr i usług w ogólnej wytwórczości regionu można oceniać jako czynniki odzwierciedlające tendencje o charakterze regresowym bądź stagnacyjnym.

<sup>37</sup> A.M. El-Agraa at al., *The Economics of European Community*, Harvester Wheatsheaf, New York 1994.

<sup>38</sup> Można umownie przyjąć, że różnica między przewagą konkurencyjną i komparatywną polega na tym, że pierwsza jest przewagą tworzoną świadomie. Natomiast przewaga komparatywna jest w pewnym zakresie już „historycznie” ukształtowana (np. występowanie w regionie bogactw naturalnych) i znacznie mniejszy wpływ na nią mają działania władz i instytucji regionalnych oraz lokalnych. Zob. I. Pietrzyk, *Regiony w gospodarce globalnej-szanse i wyzwania* [w:] Miklaszewski (red.), *Transformacja-integracja-globalizacja*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2003, 110.

Dlatego też wielokrotnie w niniejszym opracowaniu przywoływana jest konieczność odnośnienia oceny funkcjonowania gospodarki regionu do międzynarodowej z natury gospodarki unijnej (europejskiej) oraz programowania rozwoju regionu w perspektywie europejskiej i globalnej. Temu głównie celowi ma służyć prezentowana w dalszej części rozważań opcja otwierania (przez unijną politykę strukturalną) regionów na wymianę gospodarczą z zagranicą.

W naukowych analizach różnych poziomów integracji relatywnie najczęściej wydaje się być przeciwstawiane europejskiego (globalnego) – regionalnemu (lokalnemu) wymiarowi działalności gospodarczej. Wynikać to może z założenia, że podejmowanie działalności na rynku europejskim i rynkach międzynarodowych będzie skutkować spadkiem znaczenia rynków narodowych i wzrostem znaczenia rynków regionalnych (lokalnych). Włączanie się w procesy integracji dobrze rozwiniętych i wyposażonych gospodarek poszczególnych regionów Europy powoduje, że stają się one miejscami skoncentrowanych przepływów strumieni nie tylko towarów lecz także czynników produkcji, w tym zwłaszcza kapitału i technologii – pewnego rodzaju istotnymi ogniwami w nowym, europejskim podziale pracy.

W związku z tym, przez analogię odnoszącą się do roli państwa w tworzeniu konkurencyjności gospodarki narodowej i koncepcji budowania bogactwa narodu<sup>39</sup> nie tylko państwo (naród), lecz także region można postrzegać tak jak przedsiębiorstwo. Procedura tworzenia strategii budowania bogactwa regionu nawiązuje w warstwie metodycznej do dorobku strategicznego zarządzania przedsiębiorstwem. Tak więc politykę strategiczną regionu trzeba przełożyć na pragmatyczne obszary polityki publicznej, która powinna mieć na celu poprawę regionalnej (mikro- i makro-) konkurencyjności<sup>40</sup>.

W świetle dominujących koncepcji polityki gospodarczej rozważana sytuacja może być umownie określona jako model enklawy, gdyż przewiduje on traktowanie regionów w sposób szczególny<sup>41</sup>. Wynika to, na przykład ze strategii polityki unijnej, która zakłada specjalne traktowanie rozwoju regionalnych układów gospodarczych – jako alternatywnych, lecz bynajmniej nie konkurencyjnych celów ogólnych polityki gospodarczej. Tak więc potwierdzeniem dodatkowym zasadności podobnego typu polityki w Polsce wydają się być zarówno rozwiązania obowiązujące w tej dziedzinie w Unii Europejskiej, jak i występująca tam praktyka.

Oprócz wspomnianego wzrostu znaczenia regionalnych, „kosztem” narodowych, przesłanek dla lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych, do ważnych przyczyn oraz przejawów rosnącej roli regionów w wymiarze międzynarodowym

<sup>39</sup> P. Kotler, S. Jatusripitak, S. Maesincee, *Marketing narodów. Strategiczne podejście do budowania bogactwa narodowego*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1997.

<sup>40</sup> M. Klamut, *Konwersja strukturalna depresyjnych regionów przemysłowych (budowa podstaw konkurencyjności – modele polityki)*. [w:] M. Klamut (red.), *Polityka budowy regionu konkurencyjnego. Strategie–modele–postęp technologiczny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000, 24–59.

<sup>41</sup> M. Gorynia, *Polityka prokonkurencyjna w warunkach integracji z Unią Europejską i globalizacji*, *Gospodarka Narodowa*, nr 11–12, 2000, 93.

(europejskim) należałoby zaliczyć wymykanie się transnarodowych korporacji spod nadzoru rządów oraz rosnącą współzależność układu regionalnego w powiązaniach sieciowych (w rezultacie, między innymi zanikania narodowych granic dla przepływów gospodarczych). Spośród wymienionych czynników szczególne znaczenie wydaje się mieć nowa pozycja i rola transnarodowych korporacji. Otóż w świetle niektórych poglądów (na przykład grupy akademików z krajów UE) państwo utraciło na rzecz transnarodowych korporacji uprawnienia do prowadzenia sektorowo zorientowanej polityki gospodarczej. W związku z tym przemieszczenie kompetencji w zakresie sektorowej polityki gospodarczej (np. uprawnień do opiniowania projektów TNK) na szczebel regionalny i lokalny może być remedium na przeciwdziałanie negatywnym społecznym następstwom strategii tych podmiotów<sup>42</sup>.

W ten sposób integracja podnosi rangę regionów w międzynarodowym podziale pracy i przynosi wymierne korzyści. Na znaczeniu zyskują regionalne korzyści konkurencyjne. Wynikają one z nowych szans specjalizacji niszowej i są niejako nowym rodzajem korzyści komparatywnych. Sprzyjają temu regionalne (i lokalne) polityki gospodarcze, pełniące obronną rolę wobec niektórych negatywnych konsekwencji globalizacji<sup>43</sup>, w tym zwłaszcza jej głównego nurtu – europejskiej integracji.

Istotne jest podkreślenie, że formujący się na kontynencie europejskim jakościowo nowy układ terytorialny działalności gospodarczej jest rezultatem szeroko pojmowanej transformacji struktur terytorialnych. W szczególności zaś wynika z przekształceń struktury podmiotowej w kierunku coraz wyraźniej wyłaniającego się nowego – regionalnego jej układu. Jednocześnie stosowanie ograniczeń dla swobodnego rozwoju przez regiony działalności gospodarczej może oznaczać utratę wielu szans, jakie tworzy integracja, na odrabianie zaległości w rozwoju poszczególnych społeczności. Wspomniane ograniczenia są, z jednej strony, konsekwencją dominujących poglądów i regulacji, przewidujących niemal monopol centralnych instytucji państwa w dziedzinie szeroko rozumianej polityki gospodarczej, z drugiej zaś strony wynikają one z postrzegania publicznej gospodarki przez pryzmat gospodarek narodowych poszczególnych krajów, na które ona dzieli się. W rezultacie nie jest możliwa ocena skali udziału korporacji terytorialnych (regionów) w działalności gospodarczej z punktu widzenia regionalnej wartości dodanej, czy też w obrotach gospodarczych z zagranicą, nie tylko z powodu braku odpowiednio zagregowanych danych statystycznych niezbędnych do prowadzenia stosownych analiz porównawczych, ale przede wszystkim z uwagi na dominację tradycyjnego, bardzo zróżnicowanego w poszczególnych państwach członkowskich Unii sposobu strukturyzowania rzeczywistości. I chociaż wiadomo, że wierniej byłoby mówić w ramach Unii Europejskiej o coraz bardziej integrujących się regionach unij-

<sup>42</sup> K. Cowling, *Industrial Policy in Europe. Theoretical Perspectives and Practical Proposals*, Routledge, London 1999.

<sup>43</sup> R. Higgott, A. Payne (red.), *The New Political Economy of Globalization*, t. II, Elgar, Cheltenham 2000, 189–198.



nych, to przez długi jeszcze czas obowiązywać będzie oficjalnie tradycyjne, coraz bardziej sztuczne (zwłaszcza w odniesieniu do nie posiadających granic dla przepływów gospodarczych państw członkowskich UE), coraz mniej odpowiadające realiom, wyodrębnianie gospodarek narodowych, a pomijanie zwiększającej się ilości spójnych i racjonalnie zarządzanych gospodarek regionów itp. struktur terytorialnych.

Reasumując, należy podkreślić, że strategiczne funkcje regionów jako nowych podmiotów działalności gospodarczej i nowych struktur procesów integracyjnych w Europie wynikają, co najmniej z kilku istotnych przesłanek. Po pierwsze, regiony są jakościowo nowymi, wyodrębnionymi (przede wszystkim funkcjonalnie) *sui generis* podmiotami gospodarczymi. Po drugie, z punktu widzenia czynników konkurencyjności struktur terytorialnych i oceny perspektyw ich rozwoju w ramach Unii Europejskiej, to układy gospodarcze poszczególnych regionów (a nie poszczególnych państw) postrzegane są jako najważniejsze ogniwa spójności społeczno-gospodarczej – istotnej także z punktu widzenia jednolitego rynku europejskiego. Po trzecie, istnieje praktyka rozszerzania współpracy zagranicznej regionów – w różnych formach (np. euroregionalnej) nie tylko w ramach Unii<sup>44</sup>. Regiony posiadają i rozwijają swoje misje dyplomatyczne poza granicami macierzystych państw (nie tylko w Brukseli). Przykładem *sui generis* zbiorowego przedstawicielstwa dyplomatycznego regionów jest Komitet Regionów w Brukseli, którego rola nieustannie rośnie.

W Unii Europejskiej taka kategoria jak „regionalizacja” wydaje się być ciągle jeszcze oficjalnie interpretowana jako zaledwie hasło, oznaczające dążenie do tworzenia jednakowych lub porównywalnych warunków ekonomicznego rozwoju regionów w odniesieniu do regionów wszystkich państw UE oraz w obrębie poszczególnych państw członkowskich. I tylko w tym kierunku wprowadzane są dotychczas odpowiednie regulacje i podejmowane działania.

### 1.3. Formowanie nowej europejskiej instytucjonalnej architektury dla rozwoju regionów

We współczesnej Europie w szczególności trzy procesy o charakterze instytucjonalnym wydają się tworzyć nową przestrzeń dla rozwoju regionów: w ramach Unii Europejskiej, na forum Rady Europy oraz w transformacji ustrojowej krajów Europy Środkowej i Wschodniej. W pierwszym przypadku można mówić o strategii unijnej polityki spójności, z założeń konstrukcyjnych której wynika wzrost pozycji regionów w procesie integracji europejskiej, w tym budowy jednolitego rynku. Te uwarunkowania bez wątpienia osłabiają integralność gospodarek narodowych oraz uszczuplają na rzecz regionów niektóre funkcje państw jako podmio-

---

<sup>44</sup> W. Toczyski, W. Sartorius, J. Zaucha (red.), *Międzynarodowa współpraca regionów. Wybór ekspertyz.*, Przedświt, Warszawa 1997.

tów działalności społeczno-gospodarczej nie tylko w Europie. Wpływają one jednak przede wszystkim na przemieszczanie z państw na organy Unii Europejskiej niektórych dotychczasowych kompetencji w zakresie proregionalnej polityki gospodarczej.

Drugi proces kształtowania podmiotowości regionów na jednolitym rynku wewnętrznym w Europie przebiega „pod szyldem” Rady Europy. Produktem jej działalności są dwie konwencje przyjęte w postaci tzw. europejskich kart samorządu terytorialnego. Pierwsza z nich – Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST) obowiązuje jej sygnatariuszy od 15.10.1985 roku. Przez Polskę została ona podpisana w całości w 1993 roku i następnie przetransponowana do naszego porządku prawnego poprzez odpowiednie zapisy w Konstytucji RP z 1997 roku (art. 241 ust. 1 w powiązaniu z art. 91 ust.1). EKST w zasadzie odnosi się do samorządu gminnego (lokalnego). Natomiast „kodeksem” standardów funkcjonowania samorządu regionalnego jest Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR) przyjęta przez Radę Europy w 1997 roku. Według tej konwencji regionem jest jednostka usytuowana „między rządem centralnym i samorządem lokalnym”. W świetle niektórych poglądów Europejska Karta Samorządu Regionalnego, mimo że nie została jeszcze ratyfikowana przez Polskę, znajduje już odzwierciedlenie w naszym ustawodawstwie dotyczącym regionów<sup>45</sup>. Warto też wspomnieć, że EKSR była przedmiotem konsultacji jedynie w niektórych państwach zregionalizowanych, tzn. w Niemczech, Hiszpanii i Włoszech, a ponadto także w Polsce.

Europejska Karta Samorządu Regionalnego jest uznawana za kontrowersyjną między innymi dlatego, że próbuje ona określić zasady organizacji regionalnej właściwe zarówno państwu zregionalizowanym, jak i unitarnym. Tymczasem, jak ustalono na europejskiej konferencji genewskiej w 1993 roku, poświęconej regionalizacji, w sytuacji gdy region ma stanowić jednostkę samorządową w państwie unitarnym, powinien on podlegać tym samym uregulowaniom, które są zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (mówi o tym zresztą *explicite* art. 13 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego). W obu „Kartach” chodzi bowiem o władze wybieralne, wyposażone we własne kompetencje i środki, czyli o to, co odróżnia decentralizację od delegowania władzy (przekazanie przez państwo kompetencji jego reprezentantom w terenie, którzy nadal hierarchicznie od niego zależą i są przezeń desygnowani). W Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego chodzi więc w rzeczywistości nie o samorządność regionów, lecz o autonomię<sup>46</sup>. Samorząd terytorialny jest traktowany bowiem przez Radę Europy jako główny element efektywnej demokracji. Rada Europy ma na celu wspieranie współpracy między gminami i regionami europejskimi oraz uczestnictwo obywateli w tworzeniu demokracji w ich miejscu zamieszkania.

<sup>45</sup> L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego* [w:] P.Buczowski, K.Bondyra, P. Śliwa (red.), *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, 82–93.

<sup>46</sup> Wspólnota, nr 12 z 22 marca 1997.

Promowanie samorządów terytorialnych przez Radę Europy jest wynikiem postrzegania ich jako tzw. trzeciego szczebla władzy, który powinien być włączany do procesów integracji i struktur decyzyjnych w Europie. Karty zaś ustanawiają zasady prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego, takie jak: powszechna wybieralność organów władzy samorządowej, samodzielność administracyjna i gospodarcza władz lokalnych i regionalnych oraz prawna ochrona samorządu. Samorząd terytorialny jest definiowany jako „prawna i rzeczywista zdolność jednostek terytorialnych do regulowania i kształtowania w ramach prawa istotnej części spraw publicznych na własną odpowiedzialność i dla dobra swoich mieszkańców”. Analogicznie jak państwo wobec regionów, również regiony mają uwzględniać samodzielność niższych szczebli struktur władzy publicznej oraz przybliżać proces decyzyjny do obywateli<sup>47</sup>. W konsekwencji rośnie znaczenie kooperacji także między nowymi, bardzo różnorodnymi jakościowo podmiotami, tj. wspólnotami regionalnymi, euroregionami itp. „korporacjami terytorialnymi”. Europejska Karta Samorządu Regionalnego przewiduje w związku z tym podmiotowość prawną euroregionów (art. 8 ust. 2) i mówi o tworzeniu przez współpracujące regiony organów wykonawczych bądź ustawodawczych<sup>48</sup>.

Również opisane wyżej zjawiska wydają się potwierdzać tezę, że współcześnie wiele struktur terytorialnych w Europie uniezależnia się ekonomicznie (a niejednokrotnie także politycznie) od instytucji państwa. W warunkach integracji coraz trudniej jest, bowiem państwu prowadzić skuteczną politykę makroekonomiczną i zbierać podatki na realizację jej celów. Wynika to z dobrowolnego przekazywania przezeń części swojej suwerenności nie tylko instytucjom ponadnarodowym lecz także wewnętrznym jednostkom władzy publicznej. W podobnym trybie (nie znajdującym odzwierciedlenia w oficjalnych statystykach) prywatyzowany jest, niewątpliwie z uszczerbkiem dla tradycyjnych funkcji państwa, obszar międzynarodowej współpracy gospodarczej przez terytorialne wspólnoty gospodarujące (głównie regiony w ramach Unii Europejskiej), które niejednokrotnie prezentują potencjały porównywalne z niektórymi państwami.

Trzeci z wymienionych na wstępie procesów, związany z włączaniem się regionów krajów transformacji do systemu rynkowego kapitalizmu i integracji europejskiej, jest szczególnym, pierwszym w historii doświadczeniem o charakterze adaptacyjnym. Wynika on z wprowadzania i promowania rozwiązań już znanych i stosowanych we wspólnotach terytorialnych krajów kapitalistycznych – przy aktywnym udziale przede wszystkim Unii Europejskiej a także Rady Europy. Zagadnienia te będą opisane w dalszej części opracowania na przykładzie Polski.

Do najbardziej uwydatnionych, największych zdobywczy politycznych regionów w Unii Europejskiej, zaliczyć można między innymi możliwość lobbingu w insty-

<sup>47</sup> *Podręczny słownik terminów unijnych*, Rzeczpospolita z 31.03.2003 (Dodatek „Nasza Europa”).

<sup>48</sup> Zob. tekst EKSR [w:] Malarski S., *Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2000, 173.

tuczach unijnych poprzez zakładanie biur informacyjno-kontaktowych (*quasi* ambasad) poszczególnych regionów w Brukseli. Biura w Brukseli zaczęły powstawać od 1985 roku, a pierwsze utworzył Hamburg pod nazwą „Hansa-Office”. Obecnie istnieje ponad 300 takich „*quasi* ambasad” regionów, które paradoksalnie mogą przyczyniać się do zwiększania międzyregionalnych dysparytetów rozwojowych, jako że na tę formę lobbingsowania na rzecz pozyskiwania środków unijnych zazwyczaj stać tylko regiony najlepiej prosperujące – najbogatsze. Warto też wzmiankować, że jeszcze przed formalnym członkostwem Polski w Unii – już w 2003 roku, swoje biura regionalne w Brukseli utworzyło dziesięć polskich województw: lubelskie, warmińsko-mazurskie, mazowieckie, łódzkie, małopolskie, śląskie, opolskie, dolnośląskie (w postaci Stowarzyszenia „Dolny Śląsk”), wielkopolskie i pomorskie (które ponadto jest reprezentowane tam przez biuro Pomorskiego Stowarzyszenia Gmin Wiejskich)<sup>49</sup>.

Jednak do najważniejszych nowych instytucji politycznych i jednocześnie instrumentów struktur terytorialnych w procesach integracji i regionalizacji Europy należy zaliczyć Komitet Regionów. Utworzenie – mocą Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht, Komitetu Regionów (KR) – jako organu doradczego w procesie decyzyjnym Wspólnot Europejskich oceniane jest powszechnie jako najwyższej rangi osiągnięcie w politycznej walce regionów o władzę w Unii. Komitet Regionów nie posiada kompetencji prawodawczych lecz przede wszystkim opiniodawcze wobec propozycji rozwiązań przedstawianych przez Radę Unii lub Komisję Europejską. Organy te jednak nie są zobowiązane do uwzględniania stanowiska Komitetu Regionów przy podejmowaniu decyzji. Zwolennicy koncepcji regionalizacji Unii Europejskiej akcentują wprawdzie powstanie KR jako uznanie oficjalnego prawa regionalnych i lokalnych społeczności do wpływania na proces decyzyjny uczestniczących w nim instytucjonalnych ogniw władzy UE – głównie Komisji i Parlamentu Europejskiego. W rzeczywistości jednak wydaje się to być jedynie przyczółek instytucji reprezentującej regiony. Tak więc, w świetle niektórych krytycznych poglądów, jedynymi oznakami dostrzegania rosnącej roli regionów w europejskiej integracji wydaje się być tylko kosmetologia, czyli prawno-instytucjonalne upiększanie, a nie usankcjonowanie zwiększającej się rangi tych podmiotów w ramach omawianych procesów. Chodzi głównie także o traktatowy zapis z Maastricht z 1992 roku o nowej formule zasady subsydiarności, rozszerzonej tylko formalnie na regiony.

Powszechnie używana także w przepisach prawa wspólnotowego, nazwa „Komitet Regionów” nie jest w pełni adekwatna. Instytucja ta – jeszcze w składzie członkowskim 15 państw, składała się bowiem z przedstawicieli nie tylko regionów lecz również innych szczebli organizacyjnych struktur terytorialnych, takich jak: landy, wspólnoty autonomiczne, prowincje, hrabstwa, departamenty, powiaty czy gminy. Obrazuje to tabela 2.

<sup>49</sup> A. Michalski, M. Przybylski, A. Słojewska, *Unijne przepisy bez naszego udziału*, Rzeczpospolita z 29.12.2003.

Tabela 2. Bilans członkowski struktur terytorialnych Komitetu Regionów UE-15

Rodzaj reprezentowanych struktur	Liczba głosów	% głosów
1. Przedstawiciele regionów i tzw. regionów	85	38
2. Reprezentanci struktur komunalnych	96	43
3. Przedstawiciele różnych (intermediarnych) struktur terytorialnych, typu prowincje, powiaty	41	19
<b>Łącznie głosów (mandatów)</b>	<b>222</b>	<b>100</b>

Opracowanie własne na podstawie: A. Kiefer *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Koordinationsmechanismen in der österreichischen Delegation* [w:] F. Staudigl, R. Fischler (Hrsg.), *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß*, Braumüller, Wien 1996, 41.

Tak więc w „bilansie członkowskim” Komitetu Regionów UE-15 znalazło się zaledwie 85 reprezentantów regionów, co stanowiło ok. 38 procent jego składu. W związku z tym podnoszono kwestię pewnych dysproporcji, wynikających z relacji pomiędzy liczbą członków KR reprezentujących regiony oraz inne szczeble struktur terytorialnych. Poszczególne państwa członkowskie same ustalają bowiem zasady powoływania (typowania) przedstawicieli do Komitetu Regionów. Nie mogą jednak same jednostki terytorialne, np. regiony samodzielnie mianować swych przedstawicieli. Jedyny warunek wynikający z zapisów prawa unijnego to, że członkami KR mogą być wyłącznie delegaci struktur regionalnych i komunalnych, a więc nie mogą to być przedstawiciele centralnej władzy państwowej<sup>50</sup>. W rezultacie stosunek między członkami Komitetu Regionów reprezentującymi regiony (i tzw. regiony) a przedstawicielami innych struktur terytorialnych – głównie komunalnych, ukształtował się w UE-15 jak 2:3. Należy przy tym podkreślić, że kwalifikacja owej reprezentacji tych dwóch układów ma jedynie charakter umowny i orientacyjny, jako że w licznych przypadkach trudno jednoznacznie określić charakter silnie zróżnicowanych struktur terytorialnych poszczególnych państw członkowskich.

Przedstawiciele regionów do Komitetu Regionów w strukturach UE-15 oddelegowały głównie<sup>51</sup>: Niemcy, Austria, Belgia i Hiszpania, a ponadto częściowo inne państwa – Włochy, Francja i Portugalia. Członkami KR z Grecji, Finlandii i Luksemburga są wyłącznie reprezentanci tzw. struktur komunalnych. Natomiast wszystkie, oprócz Belgii, państwa członkowskie są reprezentowane w Komitecie Regionów przez przedstawicieli poziomu lokalnego. Dlatego co pewien czas odżywa pomysł podziału KR na dwie odrębne izby: lokalną i regionalną. Chodzi o „skanalizowanie” pewnej rozbieżności interesów. Obrazowo rzecz ujmując: współpracy w Komitecie Regionów nie ułatwia sytuacja kiedy obok siebie próbują uzgadniać stanowiska i interesy swoich środowisk np. mer Paryża, minister spraw federalnych i europejskich Nadrenii Północnej Westfalii (landu o budżecie przewyższają-

<sup>50</sup> A. Graś, *Pozycja prawna Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej de lege lata et de lege ferenda*, Instytut Zachodni, Poznań, 1998, s.5.

<sup>51</sup> *Ibidem*, 5–13.

Tabela 3. Układ proregionalnych sił politycznych w UE-15

Państwa zregionalizowane	Liczba głosów – mandatów	Państwa unitarne	Liczba głosów – mandatów
1. Niemcy	24	1. Francja	24
2. Włochy	24	2. Wielka Brytania	24
3. Hiszpania	21	3. Holandia	12
4. Austria	12	4. Szwecja	12
5. Belgia	12	5. Portugalia	12
		6. Grecja	12
		7. Dania	9
		8. Finlandia	9
		9. Irlandia	9
		10. Luksemburg	6
Łącznie głosów (mandatów)	93 (ok.40 %)		129 (ok. 60 %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie jak w tabeli 1.

cym budżet Danii), a także burmistrz małego miasteczka greckiego czy radny niewielkiego hrabstwa brytyjskiego.

Jeszcze innego rodzaju interesującą kwestią jest, pokazany w tabeli 3, układ sił politycznych w UE-15 z punktu widzenia podziału państw na „zregionalizowane” oraz unitarne. Wiadomo, bowiem, że regiony pierwszej grupy państw UE miały zdecydowanie większy wpływ na procesy integracji europejskiej, aniżeli podobnego typu struktury terytorialne w państwach unitarnych. Rzecz charakterystyczna, że również w tym przypadku zdecydowaną przewagę siły głosów (3:2) wykazują państwa unitarne.

Z danych tabeli 3 wyłania się też, często podnoszony, problem wyraźnej nadreprezentacji przedstawicieli regionów i gmin z małych państw. Otóż Komitet Regionów UE-15 składał się z 222 członków. Przy podziale mandatów zastosowano uregulowany traktatowo klucz – kryterium, głównie liczby ludności, czyli tak, jak w przypadku podziału głosów w Radzie i w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym (KES). A więc po 24 miejsca uzyskały 4 państwa: Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy, 21 – Hiszpania, po 12 mandatów – 6 państw: Belgia, Holandia, Austria, Szwecja, Portugalia i Grecja, po 9 głosów przydzielono 3 państwom: Danii, Finlandii i Irlandii, a 6 głosów – Luksemburgowi. Podobne zagadnienie nieproporcjonalnego, „niesprawiedliwego” podziału głosów w stosunku do liczby ludności poszczególnych państw dotyczy innych instytucji Unii Europejskiej np., Rady, Parlamentu Europejskiego, czy Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

Odnosząc się do oceny perspektyw rozwojowych Komitetu Regionów należy zaznaczyć, że utworzenie Komitetu Regionów stanowi, w pewnym sensie formalne uznanie regionów jako trzeciego poziomu unijnej struktury decyzyjnej. W ten

sposób regionalne i lokalne struktury terytorialne uzyskały możliwość bezpośredniego udziału w procesie kształtowania opinii Wspólnoty. Komitet Regionów jest zobowiązany do formułowania ocen w szeregu spraw, które w szczególnej mierze odnoszą się do regionów (m.in. jest to polityka regionalna, fundusze strukturalne, przedsięwzięcia pomocowe w dziedzinie ekologii, ochrony zdrowia, kultury), a ponadto może zajmować stanowisko w wielu innych sprawach.

Ciekawą inicjatywą jest utworzenie w Komitecie Regionów UE-15 „sieci” jego członków z Belgii, Niemiec, Austrii, Włoch, Hiszpanii, Holandii i Szwecji. Celem tych nieformalnych kontaktów miało być sondowanie opinii na temat wspólnych interesów, wspieranie projektów odmiennych opinii w stosunku do propozycji stanowiska KR oraz uzgadnianie „frontu” argumentacji podczas plenarnych dyskusji. Istotne jest przy tym, że w interesy „zorganizowanych” regionów w Komitecie Regionów mogą być wciągani niezdecydowani członkowie tego gremium.

Komitet Regionów jest dzisiaj jedyną unijną instytucją, która reprezentuje interesy władz samorządowych i, opiniując projekty różnorodnych regulacji, ma możliwość przekazywania sygnałów do ogniw układu regionalnego i lokalnego na temat czekających ich zadań, wynikających z zapowiadanych aktów prawnych. KR tworzy zatem ważny kanał świadomego uczestnictwa struktur terytorialnych w procesach europejskiej integracji. Stąd za zrozumiałą należało uznać presję władz samorządowych, zwłaszcza polskich województw, do jak najwcześniejszego i możliwie sformalizowanego udziału w pracach Komitetu Regionów poprzez uzyskanie statusu obserwatora jeszcze przed członkostwem w Unii Europejskiej<sup>52</sup>. Udział w pracach KR oznacza bowiem jednocześnie otwarcie szerokiego dostępu do całej sieci kontaktów z ogniwami struktur terytorialnych Unii.

Można przypomnieć, że koncepcja utworzenia nowej instytucji – nowego organu Unii Europejskiej – Komitetu Regionów została wysunięta przez landy Niemiec, które dysponują uprawnieniami legislacyjnymi i są współodpowiedzialne w strukturach władzy państwowej za wdrażanie dyrektyw i wszelkich regulacji unijnych. Pomysł ten mocno poparła Komisja Europejska wnioskująca nadanie nowemu organowi szerokiego zakresu kompetencji. Tymczasem okazało się, że aktualny układ polityczny w ramach Unii nie sprzyja zwiększaniu pozycji regionów w procesach decyzyjnych. Przeważała opinia rządów państw unitarnych, negatywnie ustosunkowanych do szerszego włączania regionów do współpracy międzynarodowej, w tym jako bezpośrednich „aktorów” w procesach europejskiej integracji.

Rolę inspirującą na rzecz wdrażania zasad samodzielności regionów w niektórych dziedzinach podejmuje Parlament Europejski. Organ ten nie jest jednak uprawniony do stanowienia prawa i jego rola w systemie podziału kompetencji prawodawczych w Unii ograniczona jest do inspiracji, które są ważne dla interesów rozwoju struktur regionalnych w Unii Europejskiej. Postulaty Parlamentu Europejskiego dotyczą bowiem m.in.:

---

<sup>52</sup> J. Ostoja-Ostaszewski, *Beniaminek z ambicjami*, Rzeczpospolita z 24.02.1999; Komitet Regionów. *Polska ubiega się o status obserwatora.*, Rzeczpospolita z 25.02.1999.

1. nadania Komitetowi Regionów prawa do samodzielnego występowania do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu,
2. ustanowienia tzw. kontraktów trójstronnych między instytucjami Unii Europejskiej, rządami państw członkowskich i władzami terytorialnymi,
3. włączenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Konwencja Rady Europy) do unijnego dorobku prawnego.

Powyższe rozwiązania jeszcze na etapie przedakcesyjnym uznawane były przez przedstawicieli samorządu terytorialnego polskich województw jako korzystne dla Polski i warte uwzględnienia w unijnej konstytucji<sup>53</sup>.

W podsumowaniu tej części opracowania warto poinformować o marzeniach wielu prawdziwych regionalistów, aby KR przekształcił się w izbę senacką Parlamentu Europejskiego. Dzisiaj można to uznać za mało realne, gdyż w większości państw członkowskich regiony nie uzyskały jeszcze kompetencji ustawodawczych. Dlatego też wydaje się to jedynie hipotetyczną i jeszcze chyba zbyt odległą perspektywą, aczkolwiek w pewnej mierze mogą ją uprawdopodobnić tendencje postępującej regionalizacji i decentralizacji zarządzania terytorialnego w Europie.

## 1.4. Wpływ procesów integracyjnych na ograniczanie funkcji państwa i wzrost roli regionów

Nawiązując do omówionych wcześniej zjawisk i procesów można stwierdzić, że mamy do czynienia z trzema równoległe występującymi i wzajemnie sprzężonymi trendami, a mianowicie: globalizacją, integracją europejską (unionizacją i europeizacją), którą można także określać jako globalizację w skali kontynentu europejskiego oraz regionalizacją gospodarek narodowych. Tendencje te, aczkolwiek mogą być zasadnie postrzegane jako zjawiska przeciwbieżne, jednocześnie wzajemnie uzupełniają się i stanowią zarazem główne wyzwania rozwojowe.

Należy przewidywać, że w przyszłości Unia Europejska będzie również wyznaczać główne kierunki rozwoju gospodarczej integracji świata. Lecz aby mogła ona odgrywać aktywniejszą rolę w procesach globalnych, musi pogłębiać i rozszerzać integrację w Europie i tą drogą zwiększać swój wpływ na wdrażanie uniwersalistycznej koncepcji świata. Z tego względu procesy europejskiej integracji trzeba widzieć jako uniwersalizujący – główny nurt procesów globalizacji, gdyż tylko zjednoczona Europa jest w stanie podjąć ciężar budowy wspólnoty światowej. Jednocześnie brak uniwersalizmu grozić może nawrotem dawnych konfliktów i skupieniem się na sprawach wewnętrznych<sup>54</sup>.

Integracja i towarzyszące jej dostosowania strukturalne wywierają istotny wpływ na geograficzne rozmieszczenie działalności gospodarczej i procesów rozwoju re-

<sup>53</sup> *Samorządowy głos o przyszłości* (informacja redakcji), Unia & Polska, nr 2 z 28 lutego 2003.

<sup>54</sup> Z. Brzeziński, *Bezład. Polityka światowa na progu XXI wieku*, Editions Spotkania, Warszawa 1993, 191.



gionalnego. Stąd też wynikają najważniejsze zagrożenia związane z przestrzennym zróżnicowaniem efektów integracji i możliwością trwałej marginalizacji niektórych obszarów. Z tendencji rozwoju handlu międzynarodowego w ramach wspólnego rynku wynika bowiem, że integracja przynosi w wielu regionach spowolnienie wzrostu, zaś z pewnością oznacza wzrost nierówności pomiędzy różnymi obszarami oraz wewnątrz poszczególnych krajów, w tym także między poszczególnymi grupami pracowników oraz ludności. Jest to jeden z pośrednich skutków integracji. Głównymi beneficjentami integracji są przede wszystkim transnarodowe korporacje, międzynarodowe organizacje gospodarcze i instytucje finansowe oraz kraje i regiony najwyżej rozwinięte, bogate. Trudno bowiem nie zgodzić się z poglądem, że działalności Unii Europejskiej nie określają interesy krajów słabych i regionów peryferyjnych, lecz silnych partnerów rdzeniowych<sup>55</sup>. Odmierna ocena, że kraje i regiony słabo rozwinięte, zacofane i biedne, które mają niewiele do sprzedania na rynkach międzynarodowych, nie są narażone w procesach integracji na ryzyko szybszej marginalizacji, mogłaby wydawać się nie tyle nieuprawniona, lecz co najmniej mało wiarygodna. Procesy integracji tworzą jednocześnie szansę wejścia na ścieżkę szybszego i trwałego wzrostu gospodarczego dla nowych państw członkowskich Unii i ich słabiej rozwiniętych regionów.

Równolegle w ewolucyjnym ciągu jednoczenia Europy ujawniają się sprzeczności i coraz częściej dostrzegane jest zjawisko postępującego w skali europejskiej ograniczania suwerenności państw narodowych. Europejska gospodarka stwarza pewien rozdział między możliwościami a potrzebami kontroli wydarzeń gospodarczych na arenie międzynarodowej przez narodowe instytucje. Rządy narodowe, wraz z postępującą internacjonalizacją i europeizacją gospodarki, tracą na rzecz transnarodowych korporacji i ponadnarodowych instytucji unijnych wiele ze swych tradycyjnych narzędzi polityki ekonomicznej. Ponieważ już co najmniej od dwóch-trzech dziesięcioleci istotną część suwerenności narodowej stopniowo w procesie globalizacji odbierają państwu korporacje transnarodowe<sup>56</sup>, coraz częściej w licznych opracowaniach naukowych formułowana jest teza o malejącej – nie tylko w Europie – roli państwa jako organizatora i koordynatora międzynarodowej działalności gospodarczej. Uwalniająca się od granic politycznych współczesna gospodarka staje się coraz bardziej niezależna i nie musi mieć swoich korzeni w konkretnych narodowych przestrzeniach instytucjonalnych, społecznych i kulturowych. Brak narodowych „korzeni politycznych” nie wpływa już w istotnej mierze na kreowanie efektów ekonomicznych<sup>57</sup>.

Jeśli chodzi o aspekt strukturalno-podmiotowy zmieniającego się oddziaływania państwa na procesy działalności społeczno-gospodarczej, to należy uwzględnić trzy szczeble regulacji przestrzenno-terytorialnej: ponadnarodowy, narodowy i re-

<sup>55</sup> A. Kukliński, „Unionizacja” polskiej przestrzeni op. cit., 102.

<sup>56</sup> A. Zaorska, *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i w gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, 47.

<sup>57</sup> P. Krugman, *Geography of Trade*, Cambridge 1991.

gionalny (lub subnarodowy). Integracja wpływa na relatywne znaczenie tych poziomów w ten sposób, że w tendencji wzrasta rola poziomu pierwszego i trzeciego, a maleje rola poziomu narodowego. Przy tym jednak pierwszorzędne znaczenie mają tutaj czynniki jakościowe (zmiana funkcji państwa narodowego), a nie trudno wymierne proporcje zaangażowania państwa na poszczególnych poziomach. Narodowa polityka traci zdolności kierowania siłami ekonomicznymi, gdyż w ramach nowopowstającego systemu gospodarki europejskiej to ponadnarodowe siły „euro- oraz geoeconomiczne” dyktują narodową politykę gospodarczą.

Nawiązując do znanej hipotezy „końca historii”<sup>58</sup> można powiedzieć uogólniająco o procesach europejskiej integracji, że nie osiągnęły one jeszcze takiego stanu nasycenia i przesilenia, który oznacza koniec określonego etapu historii, lecz raczej znamionują zapowiedź poważnych zmian o charakterze jakościowym. Jest to okres historii Europy, kiedy etap państwowej regulacji gospodarczej jest coraz bardziej ograniczany, ale nie można jeszcze mówić o erze europejskiej regulacji gospodarczej.

W rezultacie opisanych wyżej tendencji integracyjnych mamy do czynienia w Europie z symptomami początkowego stadium procesu, którego finałem może okazać się „koniec geografii”, głównie gospodarczej lecz także politycznej<sup>59</sup>. O końcu tzw. geografii lokalizacji (który może wyrażać się stopniowym zanikaniem zależności czynników rozwoju gospodarczego od konkretnych lokalizacji w przestrzeniach narodowych) mówi się właśnie w związku ze spadkiem znaczenia państw narodowych jako centrów władzy ekonomicznej i wiążącym się z tym procesem erozji suwerenności narodowej i gospodarczej. Z tego punktu widzenia istotne wydaje się być przewartościowanie międzynarodowych relacji gospodarczych w tradycyjnym układzie gospodarek narodowych poszczególnych państw jako głównych podmiotów tych stosunków. Dobre funkcjonowanie gospodarki europejskiej wymaga bowiem zrzeczenia się znacznej części suwerenności narodowej na rzecz – z jednej strony organizacji ponadnarodowych (w ramach wspomnianej wcześniej tzw. unijonizacji), zaś z drugiej strony – na rzecz struktur terytorialnych poniżej szczebla narodowego, w ramach kreowanego przez unijną politykę regionalną procesu regionalizacji.

Tak rozumianą integrację w Europie należałoby wiązać też z dezintegracją gospodarek narodowych, która jest wywoływana tendencjami odśrodkowymi w państwach tworzących Unię Europejską. Jednocześnie w tym procesie problemy redystrybucji są centralizowane, gdyż przemieszczają się ze szczebla państwowego na ponadnarodowy (europejski). Decentralizowany jest zaś sam sposób redystrybucji bogactwa, który przesuwają się na poziom narodowy i wewnętrznych struktur regionalnych poszczególnych państw.

W związku z tym można metodologicznie wyróżnić co najmniej dwa istotne wymiary integracji. Pierwszy wyraża się w tendencji przemieszczania gestii do re-

<sup>58</sup> F. Fukujama, *Koniec historii*, Wydawnictwo Zysk i Spółka, Poznań 1996.

<sup>59</sup> S. Otok, *Geografia polityczna*, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa 1997, 139–162.

gulacji działalności gospodarczej w skali Europy – na szczebel unijny. Oznacza to tworzenie na poziomie europejskim warunków dla tworzenia potencjału konkurencyjności gospodarki unijnej, a także szans uzyskiwania oraz zwiększania zdolności konkurencyjnych różnych podmiotów gospodarki na zliberalizowanym rynku europejskim. Drugi, nie mniej ważny – to wymiar społeczno – polityczny, sprowadzający się do kreowania przez unijną politykę gospodarczą wzrostu roli nowych (obok państw narodowych) – rynkowo zorientowanych podmiotów procesów integracyjnych, w szczególności zaś takich, jak przedsiębiorstwa (w tym w szczególności transnarodowe korporacje) oraz struktury (wspólnoty) terytorialne, w tym zwłaszcza ośrodki metropolitalne, regiony, aglomeracje miejskie, miasta a także gminy. Przejawami polityki gospodarczej Unii Europejskiej jest więc jednocześnie globalizacja, europeizacja i regionalizacja tej polityki.

Ów drugi – „upolityczniony” (regulacyjny) wymiar integracji można jednocześnie umownie odnosić do pojęć globalizmu oraz regionalizmu. Z tego punktu widzenia „globalizm w polityce gospodarczej” należałoby bardzo ogólnie zdefiniować jako kompleks przedsięwzięć polityczno-organizacyjnych ukierunkowanych strategicznie na rzecz wspierania integracji gospodarczej, tworzenia jednolitego rynku europejskiego oraz globalnego i efektywnej gospodarki unijnej, europejskiej i światowej. Globalizm w podobnym znaczeniu może być przeciwstawiany nacjonalizmowi gospodarczemu<sup>60</sup> – skrótowemu określeniu zjawiska z zakresu polityki gospodarczej – protekcyjnej polityki handlu zagranicznego. W tym ujęciu jest to termin bliskoznaczny kategorii „globalizm ekonomiczny”.

Ścisłe związane z tendencją europeizacji (globalizacji) i regionalizacji polityki gospodarczej pojęcia globalizmu i regionalizmu mogą być interpretowane zarówno jako taktyka (metoda, instrument, mechanizm) bądź jako strategia (program polityczny, koncepcja rozwoju) na rzecz wzrostu roli układu europejskiego (globalnego) i/lub regionalnego w procesach międzynarodowej (w tym zwłaszcza europejskiej) integracji gospodarczej. Tak rozumiany globalizm (regionalizm) w ujęciu dynamicznym można więc także charakteryzować jako określony kierunek rozwoju międzynarodowych stosunków politycznych i ekonomicznych, albowiem wspomniane zjawiska są rezultatem obiektywnych tendencji rozwoju procesów integracyjnych w gospodarce światowej. W związku z tym można też mówić o dychotomii europejskiej integracji, której przejawem jest m.in. globalizm i regionalizm w polityce unijnej.

Globalizm i regionalizm w polityce Unii Europejskiej można zatem jeszcze inaczej postrzegać jako jeden z głównych wektorów „układu sił” zwolenników i przeciwników wspólnotowej metody integracji europejskiej. Warto podkreślić, że jest

<sup>60</sup> J. Kofman, *Nacjonalizm gospodarczy – szansa czy bariera. Przypadek Europy Środkowo-Wschodniej w okresie międzywojennym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, 5.

<sup>61</sup> J. Borowiec, K. Wilk, *Teoria i praktyka europejskiej integracji gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1997, s.16 –27; D. Milczarek *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003, 53–70.

to jedna z fundamentalnych kwestii w prowadzonej w ostatnim okresie czasu dyskusji na temat przyszłości i ostatecznego kształtu politycznego Unii Europejskiej<sup>61</sup>.

Z tego punktu widzenia, z jednej strony globalizm, zaś, z drugiej strony regionalizm, jako dwie strony „medalu” (i modelu) wyznaczającego federacyjny kierunek rozwoju Unii Europejskiej oraz jako najbardziej interesujące europejskie innowacje polityczne ery powojennej mogą służyć różnym celom<sup>62</sup>. Sama Unia Europejska oraz europejskie regiony wydają się być potencjalnymi sojusznikami idei tak rozumianego globalizmu i regionalizmu. Zaś zdecydowanymi oponentami – centralne struktury instytucjonalne chyba wszystkich bez wyjątku państw narodowych, zwłaszcza zaś państw o charakterze unitarnym, takich jak na przykład Wielka Brytania, Francja, Szwecja, Holandia czy Polska.

Skoro integracja, uwalniająca siły rynku międzynarodowego, jednocześnie w coraz większej mierze ubezwłasnowolnia ekonomicznie instytucję państwa w jego funkcjach polityki społeczno-gospodarczej, to Unia Europejska wydaje się być alternatywną strukturą instytucjonalną superpaństwa, które przejmuje i zachowuje sporo narodowej zbiorowej suwerenności. Tak więc tworząca największy rynek świata Unia ustala wiążące reguły nie tylko europejskiej, lecz także globalnej integracji – w różnych dziedzinach polityki gospodarczej, finansowej, monetarnej, podatkowej, socjalnej – za pośrednictwem, przede wszystkim (ale nie tylko) polityki budżetowej, wykorzystując w tym celu coraz szerzej metodę wspólnotową. W związku z tym można uznać za realne, że Europie uda się także jako pierwszej, skutecznie zredukować zagrożenia, wynikające z pułapek globalizacji poprzez dążenie do europeizacji polityk narodowych, w szczególności zaś m.in. dzięki efektywnej polityce regionalnej, którą można określić jako narzędzie kontrolowanej globalizacji w skali europejskiej.

W tym miejscu można sformułować kolejną kwestię badawczą: czy polityka regionalna Unii Europejskiej, mająca na celu głównie wyrównywanie różnic pomiędzy poszczególnymi regionami, może być widziana jako sposób na przeciwdziałanie rynkowemu (żywiolowemu), negatywnym następstwom uwalniających się sił integracji (i globalizacji) na kontynencie europejskim? Czy politykę regionalizacji Europy można traktować jako jedno z alternatywnych, ważnych rozwiązań sprzyjających procesowi demokratyzacji rozwoju integracji? Wydaje się, że tak być może w sytuacji, gdy w wielu analizach i prognozach rozwoju globalizacji kwestionowana jest możliwość opanowania tego procesu<sup>63</sup>. Tymczasem Unia Europejska z nie małym powodzeniem realizuje najdonioślejsze zadania demokratyczne XX i XXI wieku, wynikające z negatywnych następstw globalizacji – przywracanie *sui generis* (quasi ponadnarodowemu) państwu zanikających funkcji państwa, czyli prymatu polityki nad integrującą się gospodarką.

<sup>62</sup> I. Budge, K. Newton, *Polityka nowej Europy. Od Atlantyku do Uralu*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999, 394–395.

<sup>63</sup> H.P. Martin, H. Schumann, *Pułapki globalizacji. Atak na demokrację i dobrobyt*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999, 17.

## 2. Polityka regionalna Unii Europejskiej wobec wyzwań integracyjnych

### 2.1. Podstawowe kategorie i zależności unijnej polityki regionalnej

Jako część polityki gospodarczej – polityka regionalna uznaje za swój cel stymulowanie przez władze publiczne rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach. Z punktu widzenia Unii Europejskiej oraz z pozycji państwa chodzi też o ograniczanie międzyregionalnych dysproporcji rozwojowych oraz oddziaływanie na zwiększanie zdolności konkurencyjnych i potencjałów słabszych gospodarek regionalnych. Szerszym pojęciem natomiast wydaje się być polityka strukturalna. Jej celem jest tworzenie warunków (zarówno w poszczególnych regionach, jak i w układzie międzyregionalnym oraz w skali całego kraju i w relacjach międzynarodowych) dla szeroko rozumianych zmian i modernizacji struktury gospodarczej, pozwalających na osiągnięcie, utrzymywanie oraz zwiększanie potencjałów konkurencyjności działalności gospodarczej poszczególnych podmiotów.

Strukturalny charakter polityki regionalnej wiąże się ze wspomaganie przebudowy (w celu pro wzrostowego unowocześnienia) struktur gospodarczych zaco-fanych regionów. Natomiast „spójnościowe” oblicze tej polityki polega na ukierunkowaniu władz publicznych na zmniejszanie skali różnic między poziomami, a także potencjałami rozwoju poszczególnych regionów w celu osiągnięcia w ten sposób większej społecznej i gospodarczej kohezji w układzie unijnym. Pojęcie *spójności gospodarczej* określa stopień zróżnicowania poziomu produktu krajowego brutto na głowę ludności między poszczególnymi regionami Unii Europejskiej. *Spójność społeczna* oceniana jest skalą różnic poziomu stopy bezrobocia. *Spójność przestrzenną* określa się dostępnością do obszarów peryferyjnych oraz o niekorzystnym położeniu geograficznym<sup>64</sup>. Beneficjentami tej polityki są zatem przede wszystkim słabo rozwinięte regiony państw członkowskich, zaś środki na jej cele pochodzą z wyodrębnionych w ramach unijnego budżetu funduszy strukturalnych.

---

<sup>64</sup> J. Szlachta, *Problemy polityki rozwoju regionalnego Polski w warunkach integracji europejskiej*, [w:] J. Hausner, M. Marody (red.), *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej? EU – monitoring IV*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie i Friedrich-Ebert Stiftung, Kraków 2000, 89.

W warunkach integracji europejskiej unijna polityka regionalna jest ściśle powiązana z celami polityki strukturalnej i dlatego też te pojęcia są używane często zamiennie jako w uproszczeniu funkcjonalnie zbieżne<sup>65</sup>. Utożsamianie w rzeczywistości unijnej obu terminów wydaje się być uzasadnione głównie tym, że wszystkie przedsięwzięcia służące realizacji celów polityki regionalnej mają charakter strukturalny, gdyż realizują jednocześnie zadania polityki strukturalnej. Ponadto są one finansowane z tych samych źródeł (zasobów unijnego budżetu) – funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Fundusze strukturalne są jednocześnie narzędziami realizacji polityki regionalnej Unii, nazywanej także inaczej *polityką spójności społeczno-ekonomicznej*. W świetle Traktatu o Unii Europejskiej polityka ta stanowi, obok jednolitego rynku wewnętrznego oraz unii gospodarczej i walutowej, jeden z głównych filarów harmonijnego rozwoju Europy<sup>66</sup>.

Najwyższej wagi dokumentem ustanawiającym wspólnotową politykę regionalną jest Jednolity Akt Europejski z 1987 roku. JAE wprowadził do tekstu Traktatu o Wspólnocie Europejskiej cały nowy tytuł „Spójność ekonomiczna i społeczna”, pod którym w art. 130 „a” zapisano, że „...w szczególności, Wspólnota dąży do zredukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenia zacofania regionów o najbardziej niekorzystnych warunkach, w tym terenów wiejskich”<sup>67</sup>. Polityka ta stanowi obecnie główny budżetowo-finansowy instrument strategii spójności społeczno-gospodarczej na kontynencie europejskim, który jeszcze inaczej można określić wprost jako podstawowy mechanizm finansowania międzynarodowej integracji w układzie regionalnym.

Tak rozumiana ponadnarodowa polityka regionalna, zwłaszcza w okresie ostatnich dwóch dekad, obejmowała systematycznie w coraz szerszym zakresie także wiele funkcji tradycyjnej polityki gospodarczej i dzięki temu jej rola zwiększała się do rangi ważnego nurtu polityki gospodarczej w Europie. Stała się ona w krajach Unii jednym z głównych narzędzi przemian strukturalnych i nośnikiem przewartościowania, między innymi, tradycyjnych międzynarodowych stosunków gospodarczych.

Obserwując relacje pomiędzy polityką regionalną i polityką gospodarczą należy zauważyć, że z punktu widzenia struktury wydatków budżetowych Unia Europejska na szczeblu ponadnarodowym prowadzi w zasadzie dwa główne kierun-

<sup>65</sup> Inaczej o relacjach polityki regionalnej i strukturalnej por. np. T. Markowski, *Koreferat do Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2000–2006* [w:] J. Szlachta (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Z. 191, 2000, 117.

<sup>66</sup> M. Klamut, *Polityka gospodarcza a nadrabianie rozwojowego zapóźnienia przez regiony Europy oraz Polski* [w:] *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Katedr Polityki Ekonomicznej, Międzyzdroje, 24–26.09.1998, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999, 77–84; M. Klamut, *Do jakiej Unii Europejskiej mamy zamiar przystąpić?* [w:] R. Broszkiewicz (red.), *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1997, 73.

<sup>67</sup> A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty Europejskie*, tom I, Morpol, Lublin 1996, 115–116.

ki polityki gospodarczej – w pewnym sensie (w wydatkach unijnego budżetu) konkurujące: wspólną politykę rolną oraz – „genetycznie” i funkcjonalnie – pozostającą z nią w istotnym związku – politykę regionalną. W tej „rywalizacji” wygrywa wyraźnie (z punktu widzenia ciężaru gatunkowego wydatków budżetowych) tendencja do przejmowania przez politykę regionalną zarówno problemów wspólnej polityki rolnej (nie tylko w regionach opóźnionych w rozwoju) jak i – w szczególności – kompleksowych ogólnych zadań polityki społeczno-gospodarczej. W związku z tym przedmiotem krytyki jest np. marginalne jeszcze znaczenie (podejmowanych w ramach polityki regionalnej) przedsięwzięć służących wspieraniu rozwoju nauki i technologii<sup>68</sup>, mimo że wdrażane są dwa poważne programy unijne dla stymulowania wzrostu gospodarczego w opóźnionych rozwojowo regionach promujące transfer technologii i działalność innowacyjną<sup>69</sup>.

Specyficzna – w rzeczywistości unijnej – polityka regionalna obejmuje w coraz szerszym zakresie, funkcje „tradycyjnej” – w rozumieniu narodowym – polityki gospodarczej. Można powiedzieć, że zwłaszcza w latach 90. XX w. oraz w pierwszej dekadzie XXI w. polityka regionalna w państwach członkowskich Unii Europejskiej aspiruje do szczególnie wysokiej rangi w polityce gospodarczej. W świetle niektórych poglądów na temat współczesnych funkcji polityki regionalnej powinna ona już być zaliczana do nowoczesnej polityki gospodarczej jako polityka dostosowań strukturalnych. Ta „nowa polityka regionalna” utożsamiana jest bowiem z dominującą strategią aktywizacji gospodarczej regionów przez wysokie technologie<sup>70</sup>. Można sformułować tezę, że zasadnicza strategia wspólnotowej polityki gospodarczej zasadza się *nie* na modernizacji gospodarek poszczególnych państw członkowskich, lecz na ukierunkowanym terytorialnie unowocześnianiu gospodarki unijnej. Ów proces *restrukturyzacji* gospodarki regionów jest realizowany w sposób sprzężony: z jednej strony – przez skoncentrowanie nakładów inwestycyjnych w najsłabszych ogniwach systemu, tj. w regionach opóźnionych w rozwoju i wymagających głębokich przekształceń struktury społeczno-ekonomicznej, z drugiej strony przez aktywne wspomaganie wzrostu endogenicznych zdolności konkurencyjnych regionów. W ramach wspólnotowej polityki strukturalnej coraz większe znaczenie mają przedsięwzięcia horyzontalne podnoszące potencjał tzw. *kapitału społecznego*. Są to szeroko rozumiane inwestycje w zasoby ludzkie (w tym w systemy edukacyjne), rozwiązujące zarówno bieżące, jak i przyszłe regionalne problemy zatrudnienia i ograniczania bezrobocia.

W niniejszym opracowaniu stosowane będą zamiennie terminy odnoszące się do prowadzonej przez Unię Europejską polityki regionalnej: wspólnotowa (unijna) po-

<sup>68</sup> J. Szlachta, *Problemy polityki rozwoju regionalnego Polski w warunkach integracji europejskiej*, op. cit., 26.

<sup>69</sup> Są to dwie inicjatywy UE : Program Regionalnej Innowacji i Transferu Technologii (*Regional Innovation and Technology Transfer Programme*) oraz Program Regionalnej Innowacji i Strategii (*Regional Innovation and Strategy Programme*).

<sup>70</sup> A. Karpiński, *Co warto wiedzieć o polityce gospodarczej rządów*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „ORGMAZ”, Warszawa 1997, 45–55 oraz 82–86.

lityka regionalna, polityka strukturalna, regionalna polityka strukturalna, polityka rozwoju regionalnego UE, regionalna polityka gospodarcza UE, polityka spójności społeczno-gospodarczej, unijna polityka gospodarcza (która jako polityka wspólnotowa jest realizowana na bazie środków budżetowych UE) itp. Pojęcia te są coraz częściej utożsamiane zarówno w teorii, jak i w praktyce rozwoju regionalnego<sup>71</sup>.

## 2.2. Statystyczno-prawne narzędzia regionalizacji wspólnotowej polityki gospodarczej

Co się tyczy środków realizacji polityki regionalnej, to oprócz najważniejszych – finansowych – budżetowych funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, należy wskazać także statystyczno-prawne narzędzia regionalizacji wspólnotowej (tej części, która jest realizowana na bazie budżetu UE) polityki gospodarczej w postaci systemu nomenklatury jednostek terytorialnej statystyki (*The Nomenclature of Territorial Units for Statistics* – NUTS). Powstała ona w latach 70. i jej celem nie jest, ani też nie była bynajmniej próba unifikacji silnie zróżnicowanych struktur organizacji terytorialnej państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Struktury te były i są traktowane nadal jako obszar kompetencji poszczególnych państw. Urząd Statystyczny UE (Eurostat) stworzył na zlecenie Komisji Europejskiej – pierwotnie trzy-poziomowy – system statystycznych jednostek terytorialnych NUTS (NUTS I – regiony duże, NUTS II – średnie oraz NUTS III – małe) – w celu przede wszystkim zbierania, ujednociania oraz porównywania danych w przekroju przestrzennym w regionach UE. Chodziło wówczas głównie o wypracowanie mechanizmów służących do identyfikacji regionów zacofanych oraz koordynacji polityk regionalnych<sup>72</sup>. Systematyka NUTS nie miała wtedy jeszcze aż tak ważnego znaczenia dla polityki regionalnej, jakie ma dzisiaj, zwłaszcza zaś od lat 90., kiedy wprowadzono istotne zmiany, w tym nowy podział na obszary NUTS, uwzględniający powiększenie Wspólnot o wschodnią część Niemiec (NRD), Austrię, Szwecję i Finlandię oraz (w 1996 roku) rozszerzono podział o dodatkowe dwa poziomy lokalne – NUTS IV i NUTS V, a ponadto – o poziom krajowy NUTS 0, który odzwierciedlał granice administracyjne państw UE.

Syntetycznie unijny system NUTS/1999 przedstawia tabela 4, z której wynika, że na obszarze 15 krajów Unii Europejskiej wyodrębniono 77 jednostek NUTS I,

<sup>71</sup> J.P. Gern *Rosnąca rola regionów w polityce gospodarczej* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1995, 90–95; W. Kosiedowski, *Cele polityki gospodarczej państwa w aspekcie podnoszenia konkurencyjności regionów* [w:] M. Klamut i L. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2000, 79–84; K. Gloede, *Regionale Strukturpolitik und internationaler Standortwettbewerb* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, 53–61.

<sup>72</sup> I. Pietrzyk *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op. cit, 70.



Tabela 4. System nomenklatury jednostek terytorialnej statystyki (NUTS) 15 państw członkowskich UE z wyeksponowaniem struktur terytorialnych z władzami wybieranymi w wyborach bezpośrednich\*

Państwo	NUTS I	NUTS II	NUTS III	NUTS IV	NUTS V
Austria	3 grupy krajów związkowych	<b>9 landów</b>	35 grup Bezirken	–	<b>2351 gmin</b>
Belgia	<b>3 regiony</b>	<b>11 prowincji</b>	43 okręgi	–	<b>589 gmin</b>
Dania	1 cały kraj	1 cały kraj	<b>15 hrabstw</b>	–	<b>276 gmin</b>
Finlandia	2 regiony: część kontynentalna i W. Alandzkie	6 prowincji	19 regionów	88 związków międzygminnych	<b>455 gmin</b>
Francja	9 departamentów	<b>26 regionów:</b> 4 zamorskie i 22 metropolitalne	<b>100 departamentów:</b> 96 metropolitalnych + 4 zamorskie	–	<b>36664 gminy</b>
Grecja	4 grupy regionów	13 regionów rozwoju	<b>51 departamentów</b>	150 eparchies	<b>5921 gmin</b>
Hiszpania	7 grup wspólnot autonomicznych	<b>18 wspólnot autonomicznych</b>	<b>52 prowincje</b>	–	<b>8077 gmin</b>
Holandia	4 landsdelen	<b>12 prowincji</b>	40 COROP	–	<b>672 gminy</b>
Irlandia	1 cały kraj	1 cały kraj	8 regionów	34 hrabstwa	<b>3445 DEDs/Wards</b>
Luksemburg	1 cały kraj	1 cały kraj	1 cały kraj	12 kantonów	<b>118 gmin</b>
Portugalia	3: część kontynentalna, Azory i Madera	7 regionów: 5 regionów plan. i 2 regiony autonomiczne	30 grup gmin	<b>305 gmin</b>	<b>4208 parafii</b>
Niemcy	<b>16 Landów</b>	38 Regierungsbezirke	<b>445 Kreise</b>	–	<b>16176 gmin</b>
Szwecja	1 cały kraj	8 Riksomraden	<b>24 hrabstwa</b>	–	<b>286 gmin</b>
Wlk. Brytania	11 regionów standardowych	35 grup hrabstw	<b>65 hrabstw</b>	<b>485 dystryktów</b>	11095 wspólnot lokalnych
Włochy	11 grup regionów	<b>20 regionów</b>	<b>103 prowincje</b>	–	<b>8100 gmin</b>
<b>UE-15</b>	77	206	1031	1074	98433

\*Uwaga: **Pogrubionym pismem** oznaczono szczeble władz wybieranych w wyborach bezpośrednich  
 Źródło: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, 72–73.

206 jednostek NUTS II, 1031 jednostek NUTS III, 1074 jednostki NUTS IV i 98 433 jednostki NUTS V<sup>73</sup>.

Nomenklatura jednostek terytorialnej statystyki jest wykorzystywana dla potrzeb zbierania informacji, prowadzenia – w zróżnicowanych strukturach przestrzennych,

<sup>73</sup> Por. też inne dane dotyczące ujęcia NUTS: A.M. Gmyrek, *Nomenklatura statystyczna NUTS...*, Wspólnoty Europejskie, nr 6, 2000.

badań statystycznych i udostępniania ich wyników. Struktury te są zróżnicowane nie tylko pod względem liczby ludności, gęstości zaludnienia czy powierzchni, lecz przede wszystkim rozwoju gospodarczego, stopy bezrobocia itp.<sup>74</sup> Reasumując, można stwierdzić, że jednostki terytorialne poszczególnych państw pogrupowano na pięciu poziomach. Trzy poziomy regionalne to: NUTS I – obejmujące obszar „makroregionów” kraju bądź całego kraju, NUTS II – regiony najczęściej typu administracyjnego z wybieralnymi władzami (typu województwa), NUTS III – podregiony (grupy powiatów). Zaś pozostałe dwa poziomy lokalne NUTS/1999 obejmują: NUTS IV – powiaty i NUTS V – gminy<sup>75</sup>.

Nomenklatura NUTS służy już nie tylko celom gromadzenia, ujednolicającego agregowania, opracowywania i udostępniania regionalnych danych statystycznych krajów Unii Europejskiej. Jest też niezbędna do prowadzenia analiz stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego regionów pod kątem oceny zróżnicowań regionalnych i sporządzania programów rozwoju regionalnego. Warto zatem podkreślić, że NUTS stała się bardzo ważnym, wykorzystywanym na szczeblu unijnym oraz państw członkowskich, instrumentem kształtowania polityki gospodarczej w układzie regionalnym. Dla odpowiednich układów NUTS powstają „regionalne rachunki ekonomiczne”, które zawierają dane dotyczące różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego. Na poziomie NUTS II bada się w 17 gałęziach gospodarki wartość dodaną, zatrudnienie, płace i nakłady brutto na środki trwałe. Dane te pozwalają na analizy struktury produkcyjnej regionów i szacowanie regionalnego PKB. Na poziomie NUTS III analizuje się natomiast m.in. wskaźniki stopy bezrobocia czy stanu zdrowia ludności. W układzie NUTS sporządza się również analizy statystyczne dotyczące innych dziedzin i sektorów działalności gospodarczej, takich jak np. badania i rozwój, energetyka, transport czy ochrona środowiska.

Określenie poziomu rozwoju regionów pozwala na zidentyfikowanie dysproporcji rozwojowych oraz sformułowanie potencjalnych oczekiwań wobec polityki regionalnej Unii Europejskiej. Już od 1988 roku klasyfikacja NUTS pełni kluczową rolę w programowaniu i monitorowaniu programów finansowanych ze środków wspólnotowych. Ma ona także duże znaczenie dla badań porównawczych rozwoju regionów, a zwłaszcza przy sporządzaniu raportów Komisji Europejskiej, dotyczących np. spójności społeczno-gospodarczej.

O instrumentalnym charakterze systemu NUTS może świadczyć fakt, że nie ma on charakteru stałego. Od początku istnienia był wielokrotnie modyfikowany w większości państw członkowskich Wspólnoty i nadal nomenklatura NUTS nie ma cech przejrzystego, jednolitego systemu. Wiąże się to zarówno z różnorodnością organizacyjną struktur administracyjnych, jak i historycznymi tradycjami systemu zarządzania terytorialnego, a także innymi czynnikami, np. wielkością krajów członkowskich czy charakterem systemu politycznego państw. Z podanych

<sup>74</sup> A. Miszczuk, *Regionalny potencjał społeczno-ekonomiczny Czech, Estonii, Polski, Słowenii i Węgier – kandydatów do Unii Europejskiej*, Kwartalnik Statystyczny nr 3, 2001, 35.

<sup>75</sup> R. Ridinger, P. Weiss, *Rechtliche Grundlagen zur Entwicklung von Einzelprogrammen in den EU-Mitgliedsstaaten*, [w:] *Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung*, X 1997, 11–12.

względów na przykład takie państwa, jak Dania, Irlandia Luksemburg i Szwecja nie uznały za stosowne wyodrębnianie poziomu regionalnego NUTS I, a ponadto wymienione trzy pierwsze kraje – nie wprowadziły także poziomu regionalnych struktur terytorialnych NUTS II. Podobnie aż 9 państw (Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania, Belgia, Holandia, Austria, Szwecja i Dania) nie ustanowiło poziomu lokalnego NUTS IV. Tego typu niekonsekwencje wydają się potwierdzać także instrumentalny, polityczny charakter systemu NUTS, wynikający z potrzeby dostosowań do zróżnicowanego podejścia do problemów rozwoju regionalnego i zmieniających się wymogów wspomagania poszczególnych regionalnych struktur gospodarczych. Na przykład w Irlandii, w końcu lat 90., jednolicie traktowane do tychczas terytorium państwa podzielono na dwa regiony NUTS II w ten sposób, że wyodrębniono stołeczny region Dublina po to, aby pozostałe relatywnie ubogie obszary kraju w dalszym ciągu mogły korzystać z unijnej pomocy strukturalnej. Podobnie występowanie znacznych zróżnicowań społeczno-gospodarczych w metropolii londyńskiej – głównie pomiędzy centrum Londynu a obrzeżami miasta, było podstawą podziału „Wielkiego Londynu” na jego centralną strefę wewnętrzną oraz zewnętrzną. Dzięki temu, że PKB *per capita* w strefie zewnętrznej tego miasta okazał się ponad 2,5-krotnie niższy aniżeli dla wewnętrznej strefy Londynu, powstało uzasadnienie dla dodatkowych transferów pomocowych z funduszy unijnych dla Wielkiej Brytanii.

W wyniku trzyletnich prac przygotowawczych mających na celu udoskonalenie zasad omówionej wyżej klasyfikacji struktur terytorialnych obowiązującej w strukturze UE-15 w 2003 roku zostało wydane nowe Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE. Wprowadza ono (w miejsce NUTS/1999) "Systematykę statystyki jednostek terytorialnych NUTS-2003" dla UE-25<sup>76</sup>, nadając tej klasyfikacji nowy status prawny. Oznacza to, że od 1 maja 2004 roku systematyka NUTS obejmuje także regiony 10 nowych państw członkowskich.

W nowym systemie europejskiej klasyfikacji regionalnej NUTS ustanowiono jako obowiązujące wyłącznie trzy szczeble podziału hierarchicznego. Państwa członkowskie mogą – stosownie do swych potrzeb – wprowadzać kolejne szczeble podziału terytorialnego NUTS dla potrzeb statystyki.

Tabela 5. Zalecany podział na regiony NUTS według liczby ludności

Poziom NUTS	Minimalna liczba mieszkańców	Maksymalna liczba mieszkańców
NUTS I	3 000 000	7 000 000
NUTS II	800 000	3 000 000
NUTS III	150 000	800 000

Źródło: *Verordnung (EG), Nr. 12059.200380*, op. cit.

<sup>76</sup> *Verordnung (EG) Nr. 1059/200383 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS)*; tekst tego Rozporządzenia zawarty jest w: *Regionen Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik NUTS 2003/EU25*, Eurostat/Europäische Kommission, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2004, Anhang 1 NUTS Verordnung, 127–129.

Tabela 6. Regiony NUTS w 10 nowych państwach członkowskich

Państwo	NUTS I	NUTS II	NUTS III
Polska	6	16	45
Czechy	1	8	14
Węgry	3	7	20
Słowacja	1	4	8
Litwa	1	1	10
Łotwa	1	1	6
Estonia	1	1	5
Słowenia	1	1	12
Cypr	1	1	1
Malta	1	1	2

Źródło: opracowanie na podstawie: *Regionen Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik NUTS 2003/EU25*, op. cit., 22.

W świetle aktualnego unijnego rozporządzenia, w przypadku tworzenia nowych struktur terytorialnych w państwach członkowskich, powinny one być dostosowane do progowych wielkości liczby mieszkańców na poszczególnych szczeblach, które podano w tabeli 5.

Także w nowych państwach członkowskich już w okresie kandydackim został dokonany wstępny podział na obszary NUTS. Kraje akcesyjne musiały dostosować swoje systemy statystyki terytorialnej do unijnych standardów. Liczbę regionów NUTS w dziesięciu nowych państwach członkowskich przedstawia tabela 6.

Z unijnej klasyfikacji NUTS (tabela 6) wynika, że grupy województw tworzą 6 regionów (nieadministracyjnych) NUTS I w Polsce. Jednocześnie w system NUTS II weszło 16 struktur administracyjnych na poziomie województw. Na szczeblu NUTS III powstało natomiast 45 polskich regionów o charakterze nieadministracyjnym (grupy powiatów). Same powiaty i gminy są klasyfikowane, poza tą trój-szczebłową hierarchią, jako „lokalne struktury jednostek zarządzania terytorialnego” (LAU-1 i LAU-2), gdyż ten szczebel podziału nie jest przedmiotem regulacji w *Rozporządzeniu NUTS-2003*.

## 2.3. Fundusze strukturalne Unii Europejskiej jako strategiczny instrument ekonomiczny i źródło finansowania celów polityki regionalnej

Do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej należą<sup>77</sup>: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Orien-

<sup>77</sup> M. Ciepielewska, *Fundusze Strukturalne i polityka regionalna Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), Wyd. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1997, 353–360.

tacji i Gwarancji Rolnych – FEOGA (Seksja Orientacji) oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa.

Najważniejszym funduszem strukturalnym jest **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego** (nazywany w skrócie ERDF od angielskiej nazwy *European Regional Development Fund*). Jego głównym celem jest wyrównywanie międzyregionalnych dysproporcji rozwojowych na obszarze Unii Europejskiej. ERDF utworzyła w 1975 roku Europejska Wspólnota Gospodarcza w związku z kryzysem gospodarczym oraz akcesją Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii do Wspólnot Europejskich. Fundusz jest od początku przeznaczony jest dla najbardziej upośledzonych regionów, których PKB w przeliczeniu na głowę ludności jest niższy od 75% średniego unijnego. Środki tego funduszu kieruje się do takich właśnie regionów z przeznaczeniem w szczególności na:

1. tworzenie nowych miejsc pracy poprzez inwestycje produkcyjne oraz utrzymanie już istniejących miejsc pracy,
2. inwestycje w infrastrukturę (zwłaszcza taką, która łączy kraje członkowskie wspólną siecią komunikacyjną),
3. rozwój w regionach potencjału wytwórczego małych i średnich przedsiębiorstw,
4. na edukację i opiekę zdrowotną,
5. działalność badawczo-rozwojową,
6. inwestycje związane z ochroną środowiska.

**Europejski Fundusz Socjalny** (ESF – *European Social Fund*) to najstarszy (funkcjonujący od 1960 roku) unijny fundusz strukturalny, którego podstawowym zadaniem jest pomoc w walce z bezrobociem w krajach członkowskich, rozwiązywanie problemów zatrudnienia. Większość środków ESF przeznacza się na szkolenia – dla różnych regionów i grup społecznych, w tym w szczególności dla zagrożonych bezrobociem długoterminowym oraz dla ludzi młodych (do 25 roku życia) wkraczających dopiero na rynek pracy. Środki z tego funduszu mogą być wydatkowane w szczególności na:

1. szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe,
2. ulepszanie systemów powszechnego kształcenia oraz dostosowywanie ich do aktualnego zapotrzebowania na rynku pracy,
3. szkolenie kadr, ekspertów zajmujących się pomaganiem bezrobotnym i osobom, które chcą się przekwalifikować,
4. wspieranie inicjatyw prowadzących do tworzenia nowych miejsc pracy,
5. równouprawnienie kobiet i mężczyzn na rynku pracy,
6. wspieranie ludzi bezdomnych i decydujących się na zerwanie z nałogami, którzy chcą wrócić na rynek pracy,
7. pomoc techniczną, badania naukowe i promowanie nowych technologii.

Głównymi celami jego działania jest zwalczanie wszelkich przejawów dyskryminacji i nierówności na rynku pracy oraz integracja społeczna i zawodowa imigrantów.

**Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych** (EAGGF – *European Agriculture Guidance and Guarantee Funds*) – powszechnie znany (od akronimu francu-

skiego) jako FEOGA. To jeden z najstarszych wspólnotowych funduszy budżetowych. Powstał w 1964 roku na mocy decyzji państw, które utworzyły EWG. Zadania finansowane z tego funduszu dotyczą rolnictwa, wsi i obszarów wiejskich. Chodzi o pomoc w przekształcaniach struktury rolnictwa (czyli np. pomoc w przekwalifikowaniu rolników produkujących płody rolne i hodujących zwierzęta) oraz o pomoc w unowocześnianiu obszarów wiejskich. Dotychczas FEOGA jest największym ze wszystkich funduszy pod względem gromadzonych w nim i wydawanych środków. Składa się z dwóch sekcji. Z *Sekcji Gwarancji* wypłaca się rolnikom dopłaty bezpośrednie do produkcji oraz finansuje zakupy interwencyjne na rynku rolnym, służące podtrzymywaniu cen na podstawowe produkty rolne i mające zapewnić rolnikom odpowiednie stałe dochody oraz pomoc w zwiększeniu konkurencyjności produktów rolnych. Ta sekcja ma charakter sektorowego, a nie regionalnego funduszu strukturalnego. Natomiast druga część tego funduszu to *Sekcja Orientacji (Ukierunkowania)*, która ma charakter **funduszu strukturalnego**. Z tej sekcji finansuje się bowiem modernizację typowych regionów (obszarów) wiejskich, kształcenie rolników i pomoc w przekwalifikowaniu ich na inne zawody, rozwój turystyki i rzemiosła, ochronę środowiska, rozwój lasów oraz wsparcie gospodarstw znajdujących się w górach i dotkniętych kataklizmami<sup>78</sup>. W 2000 roku łącznie na cele finansowane z funduszu FEOGA przeznaczono 44,5% unijnego budżetu. Jednocześnie ok. 85% wsparcia z FEOGA stanowią dopłaty bezpośrednie dla rolników (tzw. filar I – rozwój rolnictwa), zaś na rozwój wsi i obszarów wiejskich (filar II) kieruje się pozostałe ok. 15%. W Unii Europejskiej tylko ok. 6% towarów rolnych podlega wymianie wolnorynkowej. Do 2010 roku Unia zamierza przeprowadzić reformę Wspólnej Polityki Rolnej, polegającą na odchodzeniu od prostego interwencjonizmu w rolnictwie i przeznaczaniu większości środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych na rozwój wsi i obszarów wiejskich (cele strukturalne)<sup>79</sup>.

Relatywnie najmłodszym funduszem strukturalnym jest **Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa** (FIG – *Financial Instrument for Fisheries Guidance*). Powstał on w 1993 roku w ramach reformy funduszy strukturalnych. Pieniądze z tego funduszu przeznaczane są na restrukturyzację rybołówstwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej, czyli na hodowlę oraz przetwarzania ryb, unowocześnianie technologii połowu oraz statków połowowych, rozwijanie portów rybackich, promocję owoców mórz i przetworów rybnych na rynku.

**Fundusz Spójności** (nazywany także Funduszem Kohezji) został utworzony również w 1993 roku na mocy Traktatu z Maastricht. Ten fundusz nie jest jednak „typowym” funduszem strukturalnym (jak powyższe), chociaż realizuje cele zastrzeżone dla nich. Nie wspiera on bowiem programów rozwoju poszczególnych regionów lecz finansuje pojedyncze projekty dla gospodarek krajów członkowskich w zakresie rozwoju infrastruktury transportu oraz ochrony środowiska. Z tego względu ten fundusz, aczkolwiek *de facto* realizuje cele unijnej polityki strukturalnej, często

<sup>78</sup> D. Czykier-Wierzbka, *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2003, 26.

<sup>79</sup> E. Szot, *Rozwój obszarów wiejskich w kontekście integracji z UE*, Rzeczpospolita z 7.10.2002.

nie jest zaliczany do funduszy strukturalnych<sup>80</sup>. Fundusz Spójności ma służyć równoważeniu rozwoju gospodarczego i osiąganiu postępu społecznego w Unii Europejskiej w ujęciu horyzontalnym. Kryterium pozyskiwania środków z tego funduszu jest wskaźnik PKB na jednego mieszkańca nie przekraczający 90% średniej unijnej. Warunek ten stanowi, że spośród państw unijnej „piętnastki” Fundusz Spójności wykorzystywały cztery tzw. kohezyjne kraje członkowskie: Irlandia, Grecja, Hiszpania i Portugalia – na inwestycje związane z infrastrukturą transportową i ochroną środowiska.

Aktualne podstawowe unijne regulacje dotyczące funduszy strukturalnych zostały przyjęte w czerwcu 1999 roku przez Radę Europejską na tzw. szczycie berlińskim. Obejmują one lata 2000–2006 i odzwierciedlają priorytety kontynuowanej reformy funduszy strukturalnych rozpoczętej w 1989 roku. Warto przypomnieć, że wdrożona w latach 1989–1993 reforma funduszy strukturalnych, w tym okresie podwoiła przewidziane w budżecie Wspólnoty środki na politykę regionalną<sup>81</sup>.

Ważnym elementem reformy było wprowadzenie systemu odgórnego określania priorytetów, czyli tzw. „Celów” polityki strukturalnej Wspólnoty na kolejne, kilkuletnie okresy. Ograniczenie liczby celów do 3 (z 7) skutkuje istotnym zmniejszeniem (do 35–40%) liczby ludności zamieszkującej obszary objęte celami regionalnymi w latach 2000–2006 (z 51% w okresie 1994–1999), a ponadto – stopniową utratą przez część regionów uprawnień do korzystania z unijnych funduszy strukturalnych<sup>82</sup>.

Obszary *Celu 1*: „promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach opóźnionych w rozwoju”, ustalane są na poziomie NUTS II. Przedmiotem *Celu 1* są także tereny słabo zaludnione (głównie Szwecji i Finlandii) oraz obszary ultraperyferyjne (*outermost*), najbardziej oddalone od centrum gospodarczego, w tym zamorskie terytoria Francji (Gujana, Gwadelupa, Martynika i Reunion), portugalskie Azory i Madera oraz hiszpańskie Wyspy Kanaryjskie. Głównym kryterium uznania danego obszaru za uprawniony do korzystania z pomocy strukturalnej jest produkt krajowy brutto na głowę mieszkańca niższy od 75% średniej unijnej<sup>83</sup>. Na tej podstawie Komisja zestawiała listę regionów *Celu 1*, która obowiązuje przez 7 lat – począwszy od 1 stycznia 2000 roku do końca 2006 roku. Na ten najważniejszy „Cel” przypada najwięcej, gdyż około 70% funduszy strukturalnych (135,9 mld euro). Cel ten obejmuje 22,2% ludności Unii Europejskiej (w jej składzie 15 państw członkowskich). Ponad 90% środków z funduszy strukturalnych w ramach *Celu 1* miało trafić w latach 2000–2006 do zacofanych regionów pięciu państw: Hiszpanii

<sup>80</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op. cit., 111–112.

<sup>81</sup> M. Ciepielewska, *Regulacje wdrażające propozycje „Agendy 2000”...*, op. cit.

<sup>82</sup> D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, op. cit., 140.

<sup>83</sup> Chodzi tu o PKB mierzony według siły nabywczej walut (tzw. PPP – *Purchasing Power Parity*) na podstawie danych UE (dostępnych w dniu 26.03. 1999 r.) za ostatnie 3 lata. Zob. M. Ciepielewska, *Regulacje wdrażające propozycje „Agendy 2000” w zakresie wspólnotowej polityki strukturalnej*, Wspólnoty Europejskiej, nr 10, 1999.

(29,6%), Włoch (17,2%), Grecji (16,4%), wschodnich landów Niemiec (15,0%) oraz Portugalii (12,6%).

Ekonomiczna i społeczna konwersja regionów o szczególnych trudnościach strukturalnych jest przedmiotem *Celu 2*, na który przypada 22,5 mld euro, tj. 11,5% funduszy strukturalnych. Ten priorytet obejmuje nie tylko (zaliczane doń tradycyjnie) te branże przemysłu i usług w regionach, które muszą być poddane restrukturyzacji, ale również „trudne” obszary miast, upadające regiony rolnicze oraz tereny uzależnione od nierozwojowego rybołówstwa. W ramach pomocy *Celu 2* przynajmniej połowa beneficjentów powinna zamieszkiwać w regionach upadającego przemysłu i rolnictwa. *Cel 2* obejmuje w okresie 2000–2006 około 18% mieszkańców „Unii-15”. Przyjęto też, że 10% reprezentować będzie obszary o trudnych problemach w sferze przemysłu i usług, 5% – obszary wiejskie (rolnicze), 2% – trudne strefy zurbanizowane i 1% – obszary kryzysowe, uzależnione od rybołówstwa.

W finansowaniu programów realizowanych w ramach *Celów 1* i *2* biorą udział wszystkie fundusze strukturalne (regionalny, socjalny, rolny, rybołówstwa).

Natomiast pomoc w ramach *Celu 3* jest świadczona horyzontalnie i ma przeciwdziałać bezrobociu – służy adaptacji i modernizacji polityki oraz systemów kształcenia i zatrudniania. Podstawowym źródłem finansującym ten cel jest Europejski Fundusz Socjalny, z którego w latach 2000–2006 wydatkowanych ma być ponad 24 mld euro, co stanowi 12,3% zasobów funduszy strukturalnych.

Podkreślić trzeba, że pomoc strukturalna, świadczona w ramach *Celów 2* i *3*, kierowana być może tylko do obszarów, które nie zostały objęte *Celem 1*. Natomiast rybołówstwo (w regionach nie objętych *Celem 1*) korzysta z odrębnego, wymienionego już specjalnego funduszu (FIFG), na który w latach 200–2006 przeznaczono 1,1 mld euro, w tym 875 tysięcy euro w ramach Wspólnej Polityki Rolnej<sup>84</sup>.

Co się tyczy tzw. Inicjatyw Wspólnotowych (*Community Initiatives, CE*) w okresie programowania 2000–2006, to przypada na nie 5,35% wydatków funduszy strukturalnych. Są to cztery inicjatywy: INTERREG – ponadgraniczna współpraca między regionami, finansowana przez ERDF (w granicach 2,5% wydatków z funduszy strukturalnych), URBAN – pomoc obszarom miejskim w stanie kryzysu (jej źródłem jest ERDF), LEADER – pomoc obszarom wiejskim (Sekcja Orientacji FEOGA), EQUAL (finansowany przez ESF) – walka z dyskryminacją i nierównościami społecznymi. Ponadto na tzw. projekty innowacyjne i pomoc techniczną przeznaczono 0,65% programowanych środków<sup>85</sup>.

Jednocześnie najwięcej (łącznie ok. 93%) środków z funduszy strukturalnych służyć ma podnoszeniu zdolności konkurencyjnych opóźnionych w rozwoju regionów, w tym głównie poprzez rozwój infrastruktury (34,3%), poprawę jakości zasobów ludzkich (23,9%) i otoczenia rolnictwa (34,8%).

Reasumując: łącznie 94% zasobów funduszy strukturalnych kierowanych jest na programowe priorytetowe tzw. *Cele 1, 2* i *3*. Pozostałe wydatki z tych fundu-

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> M. Ciepielewska, *Uzgodnienia berlińskie w sprawie funduszy strukturalnych i funduszu spójności, Wspólnoty Europejskie*, nr 5, 1999.



szów w okresie 2000–2006 przeznaczone są głównie na Inicjatywy Wspólnotowe, w tym co najmniej 50% tych środków – na program INTERREG (współpraca przygraniczna i międzyregionalna), który odgrywa istotną rolę w procesie poszerzania Unii Europejskiej. INTERREG obejmuje przede wszystkim te kraje członkowskie, które mają długie linie graniczne z krajami aplikującymi. W okresie 2000–2006 na promowanie rozwoju współpracy ponadgranicznej i międzyregionalnej w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG przewidziano około 5 mld euro z funduszy strukturalnych. Najwięcej tych środków dotychczas (z grona państw UE-15) wykorzystywała Hiszpania, a ponadto Niemcy, Grecja, Włochy, Francja, Holandia i Portugalia. Polska z programu INTERREG w ciągu dwóch lat od wejścia do Unii będzie mogła wydać na rozwój współpracy międzyregionalnej, głównie przygranicznej, co najmniej 221 mln euro<sup>86</sup>.

Na finansowanie przedsięwzięć z funduszy strukturalnych w okresie 2000–2006 przewidziano w sumie 195 mld euro (w cenach z roku 1999)<sup>87</sup>, a łączna wartość uzyskanej przez dane państwo członkowskie pomocy nie może przekroczyć czterech procent jego PKB.

## 2.4. Proregionalna orientacja wspólnotowej polityki gospodarczej?

Czy w opisanej sytuacji szerokiego zakresu, a ponadto także – prezentowanej w dalszej części niniejszego opracowania, znacznej dynamiki finansowania celów polityki regionalnej z zasobów unijnego budżetu, należy mówić o tendencji postępującej regionalizacji tej części polityki gospodarczej Unii Europejskiej? Można wyróżnić dwa wymiary regionalizacji wspólnotowej polityki gospodarczej, realizowanej na bazie budżetu Unii. Pierwszy (również chronologicznie) wyraża się w koncepcji finansowego wyrównywania warunków i wspomagania działalności gospodarczej regionów, a także budowania oraz zwiększania ich zdolności konkurencyjnej. Drugi, nie mniej ważny – to wymiar społeczno – polityczny, sprowadzający się do ekonomicznego umacniania fundamentów wzrostu roli społeczno-politycznej regionów – jako samodzielnych podmiotów (nowych „aktorów”) w procesach europejskiej integracji<sup>88</sup>. Właśnie ten drugi – „upolityczniony” wymiar regionalizacji

<sup>86</sup> J. Jasiński, *Inicjatywy Wspólnotowe. Dla regionów i bezrobotnych*, Rzeczpospolita z 1.09.2003.

<sup>87</sup> D.Czykier-Wierzba, *Kierunki zmian w wydatkach na cele strukturalne z budżetu UE w latach 2000–2006 – wnioski dla Polski*, Wspólnoty Europejskie, nr 11, 1999.

<sup>88</sup> B. Woś, *Struktury terytorialne w proeuropejskiej polityce integracyjnej. Rozwiązania systemowe w Austrii* [w:] M. Klamut, L. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000, 92–104; B. Woś, *Europejska integracja a podmiotowość regionów* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach europejskiej integracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, 107–115; B. Woś, *Regiony w polityce integracyjnej Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, [w:] Z. Szymła (red.), *Transformacja systemowa w Polsce – oceny i perspektywy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, 263–270.

wspólnotowej polityki gospodarczej można utożsamiać z jej założonym oddziaływaniem na rzecz wspierania procesów regionalizacji systemów zarządzania terytorialnego (regionalizmu ustrojowego) państw członkowskich Unii Europejskiej. Z tego punktu widzenia, mając na uwadze jednoznacznie, wyraźnie proregionalnie ukierunkowane i systematycznie rosnące strumienie unijnych środków budżetowych, można mówić o tendencji do regionalizacji (proregionalnej orientacji) polityki gospodarczej Wspólnoty. Zjawisko to można bardzo ogólnie scharakteryzować także jako kompleks przedsięwzięć polityczno – instytucjonalnych i organizacyjnych, ukierunkowanych (w sposób świadomy, lecz nie deklarowany wprost) na rzecz utrwalania (a ponadto także odradzania bądź podtrzymywania) odrębności społeczno- ekonomicznych regionów. W tym ujęciu jest to polityka sprzyjająca „regionalizmowi ekonomicznemu (gospodarstwu)”, które to pojęcie sensu *stricto* oznacza „polityczne ruchy regionalne” na rzecz autonomii gospodarczej regionu, zaś sensu *largo* – są to „wszelkie istotne zróżnicowania przestrzenne w skali regionalnej, mogące rzutować na kształtowanie się odmiennych postaw wobec gospodarki i gospodarności”<sup>89</sup>.

Na marginesie powyższych uwag – w charakterze komentarza – należy zwrócić uwagę na dwie istotne okoliczności, Otóż, po pierwsze, że w przeciwieństwie do terminu regionalizm samo pojęcie regionalizacji nie niesie ze sobą żadnych politycznych implikacji. Ma ono charakter neutralny i jedynie wskazuje, że region – jako jednostka organizacyjna „przestrzeni” (forma struktury terytorialnej) stanowi głównie przedmiot (a nie podmiot) odniesień<sup>90</sup>. Po drugie, że w żadnym przypadku spostrzeżenia o regionalizacji wspólnotowej (gospodarczej) polityki regionalnej nie znajdują bezpośredniej podstawy ani w regulacjach prawa Unii Europejskiej, ani także w jakichkolwiek innego typu dokumentach odnoszących się do wspólnotowej polityki regionalnej. Chodzi zatem wyłącznie o wyeksponowanie realnych, praktycznych konsekwencji (implikacji), a nie oficjalnych celów i priorytetów tej polityki, która – chociażby z racji swojego regionalnego wymiaru – nie może nie sprzyjać procesom regionalizacji poprzez umacnianie roli regionów i wzrost roli układu (szczebla) regionalnego w procesach integracji europejskiej. Tak rozumianą regionalizację w ujęciu dynamicznym można więc także charakteryzować jako określony kierunek rozwoju stosunków politycznych i ekonomicznych, albowiem, w świetle jednej z głównych tez niniejszego opracowania, wspomniane zjawisko jest rezultatem obiektywnych tendencji rozwoju procesów integracyjnych. W takiej projekcji unijną politykę gospodarczą realizowaną bezpośrednio w układzie regionalnym należałoby traktować jako zregionalizowany przejaw stosowania wspólnotowej metody integracji przestrzeni działalności społeczno-ekonomicznej (szeroko rozumianej), będącej – w pewnym sensie – alternatywną formą przedsięwzięć

<sup>89</sup> W.M. Gaczek, Z. Rykiel, *Konkurencyjność regionów a regionalizm ekonomiczny* [w:] *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, op. cit., 52.

<sup>90</sup> G. Strejcek, *Regionalisation – Zusammenfassung und Ergebnisse* [w:] *Regionalisation in Österreich und in Europa*, Wien, WUV-Verlag, 1996, 20 i 175.

integracyjnych w makroskali pomiędzy państwami członkowskimi. Z tego punktu widzenia politykę regionalną Unii Europejskiej można uznać za „koło zamachowe”, jeden z głównych motorów procesów europejskiej integracji – przy aktywnym udziale regionów.

Ponieważ mamy jednak do czynienia z nowymi trendami, nie wolno pomijać także pewnych cech kontrowersyjności w ocenach konsekwencji i perspektyw rozwoju regionalizacji wspólnotowej polityki gospodarczej. Trzeba wnikliwie rozważyć, czy aktualny „poziom regionalizacji” tej polityki uprawnia do sformułowania tezy, że jest to już jakościowo nowy typ i etap realizacji „aktywnej” – bezpośredniej, ponadnarodowej polityki gospodarczej Unii Europejskiej, czy też regionalna (strukturalna) polityka wspólnotowa ma nadal atrybuty prostej kontynuacji pierwotnej, „dystrybucyjnej” polityki wyrównywania różnic w poziomie rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami oraz wspierania zacofanych gospodarczo i społecznie regionów – w wyzwaniu ich endogenicznych zdolności konkurencyjnych. A więc czy jest to ciągle jeszcze polityka z dominującym pierwiastkiem ekonomicznym o charakterze ewolucyjnym<sup>91</sup>.

Aby ustosunkować się merytorycznie do tego dylematu należy prześledzić genezę i kierunki rozwoju wspólnotowej polityki regionalnej. Traktat o Wspólnocie Europejskiej z 1957 roku nie przewidywał prowadzenia polityki regionalnej przez tę organizację. Tak więc analizowana polityka na szczeblu ponadnarodowym była nieobecna w zasadzie do połowy lat siedemdziesiątych – aczkolwiek wcześniej podejmowane były pewne działania koordynujące polityki regionalne państw członkowskich, to były one realizowane w niewielkiej skali i niejednokrotnie miały charakter doraźny.

Okres przełomowy w polityce regionalnej Wspólnoty przypada na lata siedemdziesiąte. Od tego czasu datuje się faza początkująca regionalizację wspólnotowej polityki gospodarczej z orientacją na wspieranie opóźnionych w rozwoju regionów śródziemnomorskich Włoch, Irlandii, Irlandii Północnej i Szkocji. Szczególnie znamiennej datą jest rok 1975, kiedy to utworzono centralną (do dnia dzisiejszego) bazę zasobów – źródło finansowania polityki regionalnej – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF). Postęp w polityce regionalnej Wspólnoty przyniósł wcześniej już rok 1972. Wtedy bowiem dwa fundusze budżetowe – Europejski Fundusz Socjalny (ESF) oraz Sekcja Orientacji Europejskiego Funduszu Gwarancji i Orientacji Rolnych (FEOGA) uzyskały wymiar regionalny. Zregionalizowanie w 1972 roku funkcji wspomnianych funduszy polegało na podjęciu decyzji, że co najmniej 60% środków z ESF musiało być odtąd wykorzystanych w regionach (schyłkowych bądź opóźnionych w rozwoju) na zwalczanie bezrobocia. Natomiast z funduszu FEOGA (Sekcja Orientacji) do regionów (o niskim wskaźniku PKB na głowę ludności) należało przeznaczyć minimum 65% środków. Ponadto – już w 1972 roku – w związ-

<sup>91</sup> J. Szlachta, *O nowy paradygmat rozwoju regionalnego w Polsce* [w:] *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Katedr Polityki Ekonomicznej, Międzyzdroje, 24–26.09.1998, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999, 23–26.

ku z akcesją Wielkiej Brytanii do Wspólnoty (i pod naciskiem Wielkiej Brytanii) uzgodniono zasady utworzenia wspomnianego, odrębnego funduszu regionalnego – ERDF. Środki tego funduszu mogły być inwestowane wyłącznie w opóźnionych rozwojowo regionach poszczególnych państw – po spełnieniu podstawowych warunków udzielania pomocy zorientowanej terytorialnie. Decyzje o finansowaniu inwestycji regionalnych podejmowane były na szczeblu Wspólnoty przez Komisję Europejską, lecz jednocześnie 100% środków przeznaczonych dla regionów wspierało krajowe polityki regionalne. W 1975 roku z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na politykę *stricte* regionalną przeznaczono zaledwie 2,6% budżetu EWG. Na podobnym poziomie finansowana była w tym czasie wspólnotowa polityka socjalna (z Europejskiego Funduszu Socjalnego). Poza funduszami strukturalnymi na wspomaganie rozwoju regionalnego wykorzystywano źródła pozabudżetowe – głównie były to kredyty, np. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali – dla regionów górniczo-hutniczych oraz kredyty Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Warto zwrócić uwagę, że EBI przez okres prawie 20 lat był jedyną instytucją, która (z mocy Traktatu o WE) stanowiła wspólnotowe źródło finansowania upośledzonych w rozwoju regionów<sup>92</sup>.

Dekada lat siedemdziesiątych to regionalizacja *in statu nascendi* polityki gospodarczej Wspólnoty Europejskiej, realizowanej na podstawie jej środków budżetowych. Można też powiedzieć, że jest to „embrionalna” faza tej polityki na poziomie ponadnarodowym, zwieńczeniem której są narodziny narzędzi wspierających regionalizację procesów działalności gospodarczej. W 1980 roku wydzielono bowiem pięć procent środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – do wyłącznej dyspozycji Komisji Europejskiej w celu bezpośredniego finansowania przez Wspólnotę inwestycji (nie objętych polityką państw członkowskich) w regionach. Decyzja ta uznawana jest za innowację inaugurującą wspólnotową (ponadnarodową) politykę regionalną. Zaś owe „wspólnotowe pięć procent” przeznaczone na finansowanie przez Komisję tzw. akcji specyficznych uznawane jest jednocześnie za pierwszy instrument polityki regionalnej Wspólnot<sup>93</sup>.

Jednym z głównych impulsów dla podjęcia w latach 80. polityki regionalnej na szczeblu ponadnarodowym było wskazywane już wcześniej rozszerzenie Wspólnot o Wielką Brytanię, Irlandię i Danię, a następnie przyjęcie kolejnych państw – Grecji, Portugalii i Hiszpanii. Wiązało się to ze zwiększeniem ilości regionów zafakowanych, zakłócających harmonię budowy wspólnego rynku europejskiego. Pogłębianie zróżnicowania możliwości rozwoju regionów stawało się problemem, który oceniono jako zagrożenie procesów integracji Wspólnoty. Wtedy właśnie (w 1986 roku) przyjęto Jednolity Akt Europejski – najwyższej wagi dokument konstytuujący wspólnotową politykę regionalną.

Realizowana – na podstawie Jednolitego Aktu Europejskiego – reforma (w ramach tzw. pierwszego pakietu Delorsa z 1988 roku) wytyczyła polityce regionalnej

<sup>92</sup> Zob. H. Jahns, *Polityka regionalna Wspólnoty Europejskiej do 1999 roku*, Wspólnoty Europejskie, nr 9, 1998, 63–65.

<sup>93</sup> *Ibidem*, 64.

rolę najważniejszego instrumentu przekształceń strukturalnych w krajach Wspólnoty. Do najistotniejszych cech gruntownej reformy polityki regionalnej trzeba zaliczyć utworzenie zintegrowanego systemu celów, zasad, mechanizmów decyzyjnych i instrumentów prowadzenia tej polityki. Dzięki przyjęciu, między innymi, czterech nowych reguł funkcjonowania funduszy strukturalnych: koncentracji środków finansowych, komplementarności, partnerstwa i programowania, wzrosła (na tym etapie jej rozwoju) efektywność prowadzonej przez Wspólnotę polityki gospodarczej<sup>94</sup>. Za szczególnie „rewolucjonizującą” decyzję z 1988 roku należy uznać odstąpienie od zasady przyznawania tzw. kwot należnych państwom członkowskim oraz od wymogu refinansowania ponoszonych przez nie wydatków. Sprzyjało temu w szczególności jednoznaczne sprecyzowanie strategicznego celu tej polityki: zwiększanie spójności (kohezji) gospodarczej i społecznej Wspólnoty przez zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów.

W wyniku reformy znacznie zwiększono środki z funduszy strukturalnych na zmniejszanie różnic w międzyregionalnych poziomach rozwoju. Od 1988 roku zaobserwowano szczególnie wysoką dynamikę wydatków budżetowych na cele regionalnej polityki gospodarczej. Jednocześnie udział środków przeznaczanych w wydatkach wspólnotowego budżetu na te cele zwiększał się kosztem ograniczeń finansowania wspólnej polityki rolnej. Prawdopodobnie ten właśnie czynnik w istotnej mierze przyczynił się później do narastających kontrowersji odnośnie do skali i zasad redystrybucji środków budżetowych pomiędzy krajami członkowskimi. Chodzi głównie o kraje będące głównymi płatnikami netto do budżetu – w tym Niemcy, Francję i Wielką Brytanię.

W syntezie wniosków wynikających z analizy dynamiki i tendencji regionalizacji wspólnotowej polityki gospodarczej w jej „startowym” stadium należy skonstatować, że w zasadzie nie można jeszcze mówić o proregionalnej orientacji tej polityki Wspólnoty Europejskiej w okresie 1975–1988, lecz jedynie o powstawaniu wstępnych przejawów tego trendu, a to z kilku względów. Po pierwsze dlatego, że polityka ta ograniczała się do funkcji koordynacyjnych wobec państw członkowskich. W niewielkim stopniu wspierane były cele wspólnotowe, sprzyjające likwidacji regionalnych różnicowań w rozwoju EWG. Priorytet miały nie cele regionalne – wspólnotowe lecz cele sektorowe i rynkowe poszczególnych państw członkowskich. Po drugie dlatego, że w tym czasie ciężar gatunkowy środków budżetowych wyraźnie adresowanych na cele rozwoju regionalnego nadal jeszcze był relatywnie niski, pomimo, że udział funduszy strukturalnych (tj. ERDF, ESF i Sekcji Orientacji FEOGA) w wydatkach budżetowych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w okresie 1975–1988 wzrósł z 6,4 do 15,6% (a więc zwiększył się niemal dwu i pół-

<sup>94</sup> Opisy nowych zasad i poszczególnych celów wspólnotowej polityki regionalnej na tym etapie jej rozwoju wszechstronnie i przejrzyście prezentują w swoich fundamentalnych pracach: J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Studia KPZK PAN, t. CV, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997 oraz T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999.

krotnie)<sup>95</sup>. Po trzecie wreszcie, zwłaszcza z punktu widzenia niskiej wtedy efektywności tej polityki nie sposób mówić o jej ukierunkowaniu proregionalnym.

Inaczej można powiedzieć, że niemal trzydziestoletnie negatywne doświadczenia głównie pasywnej, „dystrybucyjnej” i nie skoordynowanej polityki regionalnej EWG, wyrażały się głębokim zróżnicowaniem poziomu i dynamiki rozwoju regionów. Zagroziły one kontynuacji procesów integracji europejskiej i wymusiły fundamentalne (o charakterze jakościowym) zmiany w regionalnej polityce gospodarczej Wspólnot. Na bazie tych doświadczeń zrodziła się wspólnotowa koncepcja polityki spójności społeczno-gospodarczej, stanowiąca wyższą kategorię regionalnej polityki gospodarczej Unii Europejskiej – na kolejnych etapach realizacji celów europejskiej integracji. Od tego czasu wspólnotowa polityka regionalna stawała się strategicznym nurtem strukturalnej długookresowej polityki gospodarczej w procesie tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego<sup>96</sup>. Z dotychczasowych doświadczeń procesów europejskiej integracji wiadomo było bowiem, że sama koordynacja narodowych strategii regionalnego wyrównywania dysparytetów nie wystarcza dla osiągnięcia postępów w tworzeniu wspólnego rynku.

**Etap dojrzewania zreformowanej polityki regionalnej UE (okres od 1989 do 1993 roku)** to czas budowy jednolitego (wspólnego) rynku wewnętrznego, nazywanego ostatnio najczęściej jednolitym rynkiem europejskim. Okres ten cechuje dynamiczny wzrost regionalnej orientacji polityki społeczno-gospodarczej spójności. Wyraża się on m.in. ujednoczeniem reguł funkcjonowania funduszy strukturalnych, podwojeniem (w 1993, w porównaniu z 1989 rokiem – w wymiarze realnym) ich udziału w budżecie Wspólnot, zwiększeniem stopnia koordynacji długookresowych programów strukturalnych poszczególnych państw członkowskich z priorytetami i kryteriami rozwoju układu regionalnego Wspólnoty<sup>97</sup>.

Ze struktury wydatków i źródeł finansowania poszczególnych celów polityki regionalnej w okresie 1989–1993 wynika, że zdecydowana większość (ok. 90%) budżetu jej wydatków została wykorzystana na finansowanie wybranych regionów, a więc na realizację polityki zorientowanej regionalnie sensu *stricto*. Jednocześnie spośród celów *stricto* regionalnych około 70% środków finansowych wykorzystano na pomoc dla regionów zacofanych<sup>98</sup>. Pozostała część zasobów funduszy strukturalnych była przeznaczona na rozwiązywanie problemów zatrudnienia i bezrobocia oraz na przekształcenia strukturalne w gospodarce upośledzonych rozwojowo typowo wiejskich regionów, związanych głównie z rolnictwem.

<sup>95</sup> Por. *The Community Budget: The Facts in Figures* Commission of the European Communities, Bruksela 1993, 19–20.

<sup>96</sup> J.W. Wiktor, *Jednolity rynek wewnętrzny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, 13–18.

<sup>97</sup> M. Ciepielewska, *Fundusze Strukturalne i polityka regionalna Wspólnoty Europejskiej*, op. cit., 353–360.

<sup>98</sup> D. Czykier-Wierzbka, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, 45.

W związku z tym należy podkreślić, że w tym czasie wyraźnie i szczególnie dynamicznie rośnie rola finansowania zintegrowanej polityki regionalnej, prowadzonej na szczeblu ponadnarodowym przez Komisję Europejską. Wynika to (zob. dalej tabela 7) ze wzrostu w unijnym budżecie wydatków w ramach funduszy strukturalnych – z 19,4% (w 1989 roku) do 31,6% (w roku 1993). W tym samym porównywalnym okresie udział w unijnym budżecie wydatków na finansowanie rynkowej (sektorowej) Wspólnej Polityki Rolnej wykazuje tendencję malejącą – odpowiednio – z 63,2% do 53,5%. Wypada zauważyć, że – poza WPR i wspólnotową polityką regionalną – jedynie około 15% wydatków budżetowych Unii Europejskiej (w ujęciu przedmiotowym) przeznaczonych było w 1993 roku na finansowanie pozostałych celów integracyjnych, z tendencją malejącego ciężaru gatunkowego tej pozycji we wspólnotowym budżecie.

Warto odnotować, że w końcowym okresie II etapu wspólnotowej polityki regionalnej – w ramach przygotowywanej kolejnej jej reformy – w 1993 roku utworzono jeszcze dwa nowe, wcześniej wymieniane fundusze, zorientowane na finansowanie zadań rozwoju regionalnego, które – w uzupełnieniu w stosunku do dotychczas funkcjonujących funduszy strukturalnych i kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego – miały na celu współfinansowanie projektów regionalnych służących rozbudowie infrastruktury unijnej przestrzeni gospodarczej (np. budowa transeuropejskich sieci transportu, inwestycje proekologiczne itp.). Decyzje te były o tyle istotne, że przedsięwzięcia będące efektami polityki regionalnej na szczeblu wspólnotowym w latach 1989–1993 wyrażały się, w takich krajach jak np. Włochy, Portugalia, Hiszpania i Grecja – nie tylko w inwestycjach produkcyjnych, rozwoju zasobów ludzkich, poprawie ochrony środowiska oraz w pomocy technicznej lecz głównie w inwestycjach infrastrukturalnych (transport i telekomunikacja). Najwięcej autostrad oraz dróg kołowych i kolejowych wybudowano i zmodernizowano w tym czasie w Hiszpanii – łącznie ok. 7500 km<sup>99</sup>.

Ponadto wykorzystanie zasobów funduszy strukturalnych w układzie regionalnym przyczyniło się do zmniejszenia licznych innych opóźnień i dysproporcji w rozwoju regionów; w szczególności zaś – do realizacji np. takich celów polityki gospodarczej jak podwyższenie kwalifikacji siły roboczej, poprawa jakości wyrobów, unowocześnienie technologii stosowanych w przemyśle i usługach – a w końcowym rezultacie – do podniesienia poziomu wydajności pracy i zmniejszenia kosztów wytwarzania czyli podwyższenia poziomu konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów.

Wskazywane są pozytywne rezultaty regionalnej polityki gospodarczej z punktu widzenia przekształceń struktury działalności w trójsektorowym układzie gospodarki. Najszybciej – w okresie 1989–1993 – zwiększał się udział sektora usług, a zmniejszał udział sektora rolnictwa i przemysłu w tworzeniu PKB państw kohe-

<sup>99</sup> *Die Auswirkungen der Strukturpolitik auf die wirtschaftliche und soziale Kohäsion in der Union 1989–1999* Europäische Kommission, Brüssel 1997, 44–142; *Die Strukturfonds in 1994. Sechster Jahresbericht*, Europäische Kommission, Brüssel 1996, 168–172.

zyjnych – Grecji, Irlandii i Portugalii. Warto podkreślić, że właśnie te trzy kraje (poza wschodnimi landami Niemiec) otrzymały w tym okresie najwięcej środków z funduszy strukturalnych (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) w ramach pomocy regionalnej Wspólnoty świadczonych dla regionów zacofanych<sup>100</sup>.

Znacznie rozszerzono w porównaniu z poprzednim okresem wachlarz sektorów gospodarki regionalnej i interregionalnej wspieranych z funduszy strukturalnych – w ramach nowej strategii proregionalnej polityki gospodarczej – zmierzającej do pogłębienia kohezji gospodarczej i społecznej regionów Unii Europejskiej.

Z ogólnej oceny skuteczności wspólnotowej polityki regionalnej w okresie 1989–1993 wynika, że wpłynęła ona na ograniczenie dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów. Tempo eliminowania różnic w dysparytetach rozwoju regionów było jednak relatywnie niewielkie, mimo znacznej koncentracji środków z funduszy strukturalnych w regionach zacofanych. Mało zadowalające wyniki omawianej wspólnotowej polityki gospodarczej w tym okresie spowodowały kolejną jej reformę, którą wprowadzono w roku 1994. Wydaje się, że odkryto wówczas ponownie starą życiową zasadę, odnoszoną do finansowego wspierania zacofanych regionów: „daj człowiekowi rybę, a wyżywi się przez dzień, jeśli natomiast nauczysz go łowić, to będzie syty przez całe życie”. Wedle niej modyfikacje polityki regionalnej, podjęte w 1993 roku (a obowiązujące w okresie 1994–1999), ukierunkowane były nie tylko na ograniczanie dysproporcji, ale zorientowane zostały głównie na wzmocnienie zasilania endogenicznego potencjału rozwojowego regionów, zmniejszanie bezrobocia, kładąc główny nacisk na podnoszenie zdolności konkurencyjnej regionów.

Za istotną przyczynę zbyt małej skuteczności proregionalnej polityki gospodarczej Wspólnoty w latach 1989–1993 (z punktu widzenia likwidacji różnic międzyregionalnych) uznaje się niedocenianie roli organów regionalnych i lokalnych w programowaniu tej polityki<sup>101</sup>.

**Utrwalenie i rozwój regionalizacji polityki gospodarczej UE nastąpił w latach 1994–1999.** Obowiązujące od 1994 roku pryncypia unijnej polityki regionalnej zostały wcześniej ugruntowane „konstytucyjnie” w postaci podpisanego w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej oraz utworzenia Komitetu Regionów jako nowego organu konsultacyjno-doradczego, reprezentującego szczebel regionalny Wspólnoty. Po Jednolitym Akcie Europejskim oznaczały one dalsze prawnopolityczne utrwalenie proregionalnego ukierunkowania tej polityki Unii Europejskiej, które znalazło potwierdzenie w kolejnym „konstytucyjnym” Traktacie Amsterdamskim z 1997 roku. Można więc postawić tezę, że silne umocowanie w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej regionalnej polityki gospodarczej świadczy, że kwestia ta odnosi się do samej natury procesów europejskiej integracji.

W analizowanym okresie, w zasadzie, nie zmieniono (wprowadzonych w 1988 roku) głównych reguł funkcjonowania funduszy strukturalnych, lecz postawio-

<sup>100</sup> D. Czykier-Wierzba, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, op. cit., 55.

<sup>101</sup> *Ibidem*, 84.



no na doskonalenie programowania, koordynacji i przejrzystości zarządzania ich zasobami w celu zwiększenia efektywności wspólnotowej polityki regionalnej.

Uzasadnieniem wyraźnej tendencji wzrostu znaczenia przedsięwzięć wspierających regionalizację wspólnotowej części polityki gospodarczej latach 1994–1999 było coraz powszechniej akceptowane założenie, że jednym z głównych wyznaczników rozwoju gospodarczego, zarówno poszczególnych krajów członkowskich, jak i Unii – w całości – staje się konkurencyjność regionów<sup>102</sup>. Właśnie ten czynnik wyrażał charakterystyczną cechę odmienności omawianego – wobec poprzedniego – etapu (1989–1993) polityki regionalnej.

O wyraźnie pogłębiającej się dominacji trendu regionalistycznego w polityce gospodarczej Unii Europejskiej w tym okresie świadczą dwie okoliczności. Po pierwsze przyznawanie przez Komisję Europejską środków na realizację programów rozwoju regionalnego wymaga, aby plany te były zgodne ze wspólnotową strategią rozwoju regionalnego<sup>103</sup>. Z tym związane są częste nieporozumienia w procedurze ustalania priorytetów programowania przedsięwzięć inwestycyjnych Komisji Europejskiej w negocjacjach z władzami poszczególnych państw, którym jawią się one jako niezrozumiałe, „nie uzasadnione” gdyż często wydają się „obce” – nie odpowiadające priorytetom polityki gospodarczej danego państwa, która wyraża interesy programowe i priorytety rządzących ugrupowań politycznych (o charakterze krótkookresowym) a nie długofalowe potrzeby osiągnięcia spójności w układzie regionalnym Wspólnoty. Na marginesie warto zwrócić uwagę na niezmiernie istotne konsekwencje praktyczne owego „nieporozumienia”. Otóż, wiele dobrych projektów Komisja Europejska odrzuciła jako nie uprawnione do uzyskania wsparcia finansowego wyłącznie z tego powodu, że nie miały one odniesienia do problemów o wymiarze ogólnoeuropejskim (nie eksponowały wyraźnie możliwości ich zastosowania w innych krajach członkowskich), lecz odwoływały się wyłącznie do rozwiązywania problemów krajowych<sup>104</sup>. Po drugie, o regionalizacyjnym trendzie polityki Wspólnoty świadczy największa dynamika przyrostu środków na politykę regionalną (w budżecie UE) – w porównaniu z innymi wydatkami budżetowymi. W rezultacie omawiane wydatki w latach 1994–1999 wykazują 2,2-krotny wyższy poziom aniżeli w okresie 1989–1993.

Symptomatycznym odzwierciedleniem rosnącej roli strategii na rzecz proregionalnego ukierunkowania unijnej polityki gospodarczej jest fakt, że podczas gdy budżet Unii Europejskiej wzrósł jedynie o 20,1%, to środki na politykę regionalną z funduszy strukturalnych w 1999 roku były o aż 37% wyższe aniżeli w 1994 roku. W następstwie tej tendencji udział funduszy strukturalnych w budżecie UE zwiększył się z 31,3 do 35,7% w analizowanym czasie. Zdecydowaną większość środków z funduszy strukturalnych (podobnie jak w poprzednim, 1989–1993, okresie

<sup>102</sup> M. Klamut, E. Pasella, *Podnoszenie poziomu konkurencyjności regionów* [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, op. cit., 58–60.

<sup>103</sup> T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego*, op. cit., 157.

<sup>104</sup> P. Jasiński, *Europa jako szansa: polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa, 2000, 66.

planistycznym) przeznaczono dla regionów rozwojowo upośledzonych. W sumie w latach 1994–1999 do regionów zacofanych trafiło 2,5 razy więcej środków aniżeli w okresie wcześniejszym. Najwięcej (ok. 3/4) tych środków skierowano do opóźnionych w rozwoju regionów 4 państw: Hiszpanii, Włoch, Grecji i Portugalii. Po raz pierwszy w tym okresie znaczącą pomoc (na poziomie Grecji i Portugalii) otrzymały wschodnie landy Niemiec, a ponadto – w znacznie skromniejszym bezwzględny wymiarze – relatywnie ( w skali poszczególnych państw) opóźnione w rozwoju niektóre regiony Belgii, Holandii oraz Austrii. W rezultacie w latach 1994–1999 (w porównaniu z okresem 1989–1993) zwiększył się (z 38%) obszar regionów zakwalifikowanych jako opóźnione w rozwoju do 45,5% terytorium UE oraz zwiększyła się (z 21,7%) liczba ludności zamieszkującej w tych regionach do 26,6%<sup>105</sup>.

Syntetycznym „udokumentowaniem” zaobserwowanych procesów ewolucji unijnej proregionalnej polityki gospodarczej są zmiany struktury wydatków budżetu Unii Europejskiej w okresie 25 lat, zaprezentowane w tabeli 7.

Z tabeli 7 widać, że najistotniejsze zmiany w analizowanym okresie polegają na ograniczaniu wydatków na Wspólną Politykę Rolną oraz zwiększaniu wydatków na cele polityki regionalnej. Przy utrzymywaniu w zasadzie na podobnym pozio-

Tabela 7. Udział środków budżetu UE w finansowaniu polityki regionalnej w latach 1975–1999

Lata	Fundusze strukturalne razem (w %)	WPR – FEOGA (Sekcja Gwarancji) (w %)	Pozostałe cele (w %)
1975	6,4	74,4	19,2
1980	11,4	71,2	17,4
1988	15,6	67,4	17,0
1989	19,4	63,2	17,4
1990	21,8	61,4	16,8
1991	26,1	57,7	16,2
1992	31,7	53,7	14,6
1993	31,6	53,5	14,9
1994	31,3	50,1	18,6
1995	32,3	49,2	18,5
1996	33,2	48,4	18,4
1997	33,9	47,4	18,7
1998	35,0	46,5	18,5
1999	35,7	45,7	18,6

Opracowano na podstawie: *The Community Budget: The facts in figures* Commission of the European Communities, Bruksela 1993, 9–20; R. Waniek, *EG-Regionalpolitik für Jahre 1994 bis 1999*, Wirtschaftsdienst, Nr 1, 1994

<sup>105</sup> D.Czykier-Wierzba, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, op. cit., 97.

mie (ok. 18,6%) wydatków na pozostałe cele Wspólnoty. Tak, że wydatki na cele zorientowanej regionalnie polityki strukturalnej relatywnie niewiele już odbiegają od wydatków Wspólnej Polityki Rolnej. Podkreślenie tego faktu jest szczególnie istotne w świetle wiodącej tezy niniejszej części analizy o postępującej regionalizacji wspólnotowej polityki gospodarczej. Wspólnotowa polityka regionalna jest drugim, po Wspólnej Polityce Rolnej, dominującym kierunkiem ponadnarodowej polityki gospodarczej prowadzonej na bazie unijnego budżetu. Jednocześnie rolnictwo było i pozostaje jedynym sektorem gospodarki, w którym jest finansowana na tak wysokim poziomie zintegrowana polityka wspólnotowa. WPR ponadto jest jedyną – o największym budżetowym ciężarze gatunkowym, wspólnotową polityką sektorową, pozostającą w wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej – z tendencją malejącej roli z punktu widzenia nie tylko zaangażowanych unijnych środków budżetowych. Natomiast polityka regionalna (w przeciwieństwie do Wspólnej Polityki Rolnej) pomimo, że nie leży w wyłącznej gestii unijnej, to jednak finansowana jest z unijnego budżetu w coraz większym wymiarze.

Z punktu widzenia realizacji ogólnych celów polityki gospodarczej Unii Europejskiej polityka regionalna w latach 1994–1999 oceniana jest jako znacznie skuteczniejsza aniżeli w poprzednich okresach. Apogeum jej efektywności osiągnięto głównie dzięki sprawniejszej harmonizacji oraz koncentracji środków ze wszystkich funduszy strukturalnych. W rezultacie należy odnotować znacznie większy, aniżeli uprzednio, stopień realizacji podstawowych celów: zmniejszenia międzyregionalnych dysproporcji w rozwoju, czyli pogłębienia gospodarczej i społecznej spójności regionów, ograniczania bezrobocia oraz podwyższania zdolności konkurencyjnych regionów. Mówi o tym zwłaszcza raport Komisji Europejskiej na temat polityki spójności w okresie 1988–1999, który został opublikowany na początku 2001 roku. Wynika zeń, że w tym czasie zmniejszono – z 68 do 79% (czyli o 1/3) lukę w średnim poziomie wskaźnika PKB na głowę ludności w trzech najuboższych państwach członkowskich – w Grecji, Portugalii i Hiszpanii<sup>106</sup>.

Z istotniejszych barier skuteczności tej polityki na analizowanym etapie najczęściej wskazuje się ograniczone możliwości absorpcji środków inwestycyjnych przez zacofane regiony, a ponadto – jej niedostateczną instytucjonalną, w tym administracyjną infrastrukturę.

Zasadnicze kierunki polityki regionalnej w okresie 2000–2006 zawarte są w dokumencie Komisji Europejskiej z 1997 roku „Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza”<sup>107</sup>. Zostały one następnie potwierdzone w ustaleniach nadzwyczajnego szczytu berlińskiego UE z 24–25 marca 1999 roku. Ustalenia te nawiązują do wspomnianej nowej doktryny rozwoju regionalnego, a sformułowanej przez kraje OECD w 1994 roku<sup>108</sup>. Jej celem jest – nie jak we wcześniejszej praktyce

<sup>106</sup> T. Radziwińska, *Droga do UE. Spójność a rozszerzenie*, Nowe Życie Gospodarcze, nr 4 z 25.02.2001.

<sup>107</sup> Monitor Integracji Europejskiej, wyd. specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997.

<sup>108</sup> *Trzecia konferencja ministrów krajów OECD na temat polityki regionalnej* (Wiedeń, kwiecień 1994), Gospodarka Narodowa, nr 7–8, 1994.

Wspólnoty – głównie polityka redystrybucyjno-inwestycyjna, lecz budowanie zdolności konkurencyjnych regionów. W założeniach polityki strukturalnej na lata 2000–2006 znalazło to wyraz w takich zmianach, jak wprowadzenie – jako piątej (obok koncentracji, partnerstwa, programowania i dodawalności) zasady tej polityki – tj. efektywności<sup>109</sup>. Można skonstatować, że **w latach 2000–2006 następuje pogłębienie nurtu regionalistycznego we wspólnotowej polityce gospodarczej**. Otóż w skali Unii Europejskiej przyjęto na lata 2000–2006 dalsze zwiększenie środków na politykę regionalną – średniorocznie mają one być powiększone o ponad 37% w stosunku do poprzedniego okresu (1994–1999). W rezultacie udział środków budżetowych przeznaczonych na cele regionalnej polityki Wspólnoty będzie rosł z ok. 37% w roku 2000 do ok. 39,5% w 2006 roku. Uwzględniając zaś dodatkowe nakłady (z sekcji Orientacji Funduszu Rolnego FEOGA), przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich, inwestycje na cele strukturalnej polityki w regionach zwiększą się w analizowanym okresie do poziomu 42% budżetu Wspólnoty<sup>110</sup>.

Należy podkreślić, że ów trend – pogłębiający regionalny wymiar polityki gospodarczej, wystąpi w warunkach ograniczeń budżetu Unii Europejskiej oraz budżetów poszczególnych państw członkowskich, zaś szczególnie wymownym przejawem tego trendu jest jego przełożenie na charakter pomocy przedakcesyjnej dla dziesięciu krajów Środkowowschodniej Europy, w tym Polski.

Na obecnym etapie integracji unijna polityka regionalna wydaje się zapewniać ze strony budżetowej pozyskiwanie niezbędnych środków finansowych, aby sprostać najważniejszym wyzwaniom w procesie zmniejszania dysproporcji w rozwoju regionalnym. Jednak w świetle zasygnalizowanych kontrowersji, odnoszących się głównie do możliwości i ograniczeń budżetowych Unii Europejskiej, przyszłość rozwoju społeczno-gospodarczego ukształtować się może pod znakiem atrofii koncepcji wyrównywania międzyregionalnych dysproporcji rozwojowych i polityki utrwalania statusu europejskich nierówności.

Nowe podejście do wykorzystywania funduszy strukturalnych jako narzędzi polityki regionalnej i spójności nie może nie uwzględniać problemów rozwojowych aktualnych członków Unii Europejskiej, obarczonych ciężarem finansowania tej polityki. Wynika to przede wszystkim z prostego sprzężenia: tylko szybszy rozwój bogatych regionów UE może zapewnić środki dla rozwoju słabszych. Nowe spojrzenie na fundusze strukturalne, politykę regionalną i spójności pozwala dostrzec negatywny „efekt statystyczny”, dotyczący obecnych beneficjentów pomocy strukturalnej, w tym przede wszystkim regionów trwale upośledzonych, np. regionów słabo zaludnionych, górskich, wspiarskich itp. Populacja ludności zamieszkującej

<sup>109</sup> *The Structural Funds and the Cohesion Fund from 2000 to 2006*, Newsletter Nr 42 Regional Policy and Cohesion, European Union, Bruksela – Luksemburg, 1997; J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego*, op. cit., 53.

<sup>110</sup> J. Szlachta, *Nowe zasady i priorytety polityki regionalnej Unii Europejskiej* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, 37–38.

regiony Unii Europejskiej, które uznano za uprawnione do pomocy w ramach *Celu 1* (PKB *per capita* mniejszy niż 75% średniej unijnej), a po rozszerzeniu Unii nie będą tego kryterium spełniały, to 37 mln obywateli państw UE-15. Zgodnie z wyliczeniami Komisji Europejskiej około 2/3 z tej populacji przestanie się kwalifikować do pomocy w ramach *Celu 1* wyłącznie wskutek statystycznego obniżenia się średniej wielkości PKB *per capita*. Inaczej mówiąc, gdyby nie nastąpiło rozszerzenie, regiony te nadal spełniałyby kryterium kwalifikujące do tej pomocy<sup>111</sup>.

Co się tyczy **trendów perspektywicznych**, należy zauważyć, że nie tylko z przyczyn relatywnie ograniczonych możliwości unijnego budżetu niemożliwa wydaje się być równie dynamiczna kontynuacja aktualnej polityki regionalnej po rozszerzeniu Wspólnoty o kolejnych członków, w tym Polskę. Unia będzie chyba zmuszona zmienić politykę spójności także z tego względu, że podczas gdy w gronie piętnastu państw tylko 1/6 ludności objęta jest tą polityką, to po poszerzeniu – do 27 państw (tak jak przewiduje Traktat Nicejski) – dochody aż 1/3 części ludności (poniżej 90% średniej unijnej) zamieszkującej w regionach „niespójnych” ekonomicznie kwalifikować je będą do wsparcia finansowego z funduszy strukturalnych. Wynika to, między innymi, z opublikowanego przez Komisję Europejską (jeszcze w styczniu 2001 roku) raportu „Jedność, solidarność i zróżnicowanie Europy, jej narodów i terytoriów”. Już z zaprezentowanej w tym raporcie projekcji (po 1 stycznia 2007 roku) wynika, że utrzymanie dotychczasowej dynamiki pomocy regionalnej bez zwiększenia unijnego budżetu staje się nierealne w warunkach zjednoczonej „500-milionowej Europy”<sup>112</sup>. Wskazują na to dodatkowo powody polityczne – stan osiągnięcia „masy krytycznej” przez obecny system wspólnotowego wspomagania rozwoju układu regionalnego.

Spśród grona państw-donorów sceptycznie do polityki regionalnej odnoszą się między innymi Niemcy, które od kilku lat postulują dokonanie zasadniczego odrotu od jej aktualnych priorytetów i przeniesienia większej odpowiedzialności finansowej za jej wyniki ponownie na szczebel narodowy. Oznaczało by to, w pewnym sensie, powrót do okresu tej polityki sprzed niemal 20 lat (czyli do reguł obowiązujących przed podpisaniem – w okresie 1986/1987 roku Jednolitego Aktu Europejskiego), kiedy to „stare” zapisy Traktatu Rzymskiego, przypomnijmy – przewidywały wyłączną kompetencję państw członkowskich oraz system luźnych koordynujących konsultacji „szczętkowej” postaci narodowych polityk regionalnych. Takie stanowisko Niemiec (ale także Wielkiej Brytanii, Szwecji czy Holandii) może być objaśniane politycznymi racjami wyborczymi, problemami deficytu budżetowego państwa, a w zasadzie niewątpliwie egoistycznymi przesłankami interesu narodowego (włącznie z interesami najbogatszego grona niemieckich landów). Interesy te zostały, bowiem, narażone na uszczerbek w następstwie zmian struktury wydatków unijnego budżetu, finansującego w coraz mniejszym zakresie cele Wspól-

<sup>111</sup> M. Nowicki, B. Kościukiewicz, *Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013; głos polskich regionów*, Raport, Wyd. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2002.

<sup>112</sup> B. Góralczyk, *Spójność*, Unia & Polska, nr 16 z 3 września 2001.

nej Polityki Rolnej (obejmującej dotychczas głównie dofinansowanie strategicznych zadań produkcji rolniczej zlokalizowanej przeważnie w zamożnych regionach nie tylko Niemiec, lecz także Wielkiej Brytanii, Francji czy Holandii) na rzecz zwiększenia wydatków dla biednych regionów – w ramach polityki regionalnej. W rzeczy samej tego rodzaju podejście stoi w sprzeczności ze strategicznymi celami i priorytetami polityki wzmocnienia endogennych mechanizmów regionalnego wyrównywania dysproporcji rozwojowych pod kątem rozwoju jednolitego rynku europejskiego. Z tej sytuacji wynika jednak polityczny problem korekt unijnej polityki regionalnej<sup>113</sup>.

## 2.5. Instytucjonalne mechanizmy polityki regionalnej na przykładzie Austrii

Austria należy do małych państw – jest około cztery-pięć razy mniejsza od Polski. O wiele bardziej znacząca jest rola tego kraju na gospodarczej i kulturalnej mapie Europy, w tym w procesach europejskiej integracji. Austria zajmuje bowiem pozycje na styku trzech wielkich grup narodowościowych: germańskiej, słowiańskiej i romańskiej. Przedstawiciele tych narodowości tworzyli wielkie mocarstwo, co powodowało przenikanie wzajemne różnych kultur i prowadziło do ich integracji. Obecny „naród austriacki” jest więc heterogeniczny, składa się z potomków różnych grup etnicznych dawnej monarchii, choć porozumiewa się w jednym języku – niemieckim. Niejednorodność Austrii wynika także z jej silnego geograficzno-przyrodniczego zróżnicowania: przez niemal sam środek biegnie najwyższe pasmo górskie, rozdzielając kraj na słabo ze sobą przestrzennie powiązane regiony. Większość granic Austrii stanowią naturalne bariery: góry i rzeki. Najbardziej sztuczny przebieg ma granica z Węgrami, przecinająca skraj Małej Niziny Węgierskiej i przedgórze Alp. W strukturze wysokościowej kraju zdecydowanie przeważają obszary alpejskie, które zajmują około 3/4 terytorium. Na niziny i pogórza przypada zatem 1/4 powierzchni, a zaledwie 1/3 terenów leży poniżej 500 m n.p.m. (w Polsce zaś – około 97%).

Austriackie regiony kształtowały się w wielowiekowym rozwoju jako specyficzne jednostki kulturalne, etniczne i gospodarcze. Różnorodność cech Austrii tworzą m.in. specyficzne, zróżnicowane regionalnie gwary, obyczaje, stroje ludowe. Stolicy wielu regionów, np. Graz, Salzburg czy Innsbruck, to dawne rezydencje księstw krajowych i główne ośrodki polityczno-administracyjne, odgrywające dużą rolę w historii Austrii. W szczególności odnosi się to także do Wiednia, który przez wiele stuleci był centrum wielonarodowego cesarstwa europejskiego.

Współczesna Austria jest federacją regionów, zwanych (podobnie jak w Niemczech) „krajami związkowymi” lub „landami”. W strukturze administracyjno-samorządowej państwa można wyróżnić dwa szczeble: 9 landów oraz ponad 2300

<sup>113</sup> T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, 36.

gmin. Rząd federalny reprezentowany jest w terenie przez około 100 starostw powiatowych. Powiaty (w liczbie od 1 do 6) są ogniwami drugiego („polityczno-rządowego”) układu podziału terytorialnego kraju – tzw. poziomu NUTS-III. Ta nowa płaszczyzna „politycznej regionalizacji” (35 „Bezirken” – okręgów NUTS-III) powstała w 1995 roku w związku z przystąpieniem Austrii do Unii Europejskiej. Nowe regiony „polityczne” spełniają wymogi niezbędnej minimalnej liczby ludności, która powinna zamieszkiwać w regionach korzystających ze środków unijnej pomocy regionalnej. W takich regionach na poziomie NUTS-III, które finansowo wspiera Unia zamieszkuje 41% ludności Austrii<sup>114</sup>.

Przez „struktury terytorialne” w tej części opracowania należy rozumieć w szczególności podstawowe ogniwa samorządu terytorialnego, a więc samodzielne i samorządne pod względem prawnym – ekonomicznym jednostki terytorialne oraz ich zrzeszenia (związki). W Austrii są to kraje związkowe (landy, które na użytek niniejszej analizy będą nazywane również regionami), gminy, a także powoływane przez gminy i reprezentujące je stowarzyszenia i instytucje. Obok zamiennie stosowanych pojęć regiony – landy jako równoznaczne będą używane takie pojęcia jak „poziom lokalny”, „komunalny” (tj. gminny, miejski).

W Austrii od wielu już lat toczy się bowiem dyskusja na temat regionalizmu i federalizmu. Laboratorium austriackiego regionalizmu w Europie choć jest relatywnie małe, funkcjonuje w duchu cienia tradycji wielkiej historycznej monarchii. Trzeba w związku z tym przypomnieć, że wysuwane przez Austrię koncepcje regionalizacji Europy, wyrażające się w wizji trójszczeblowego układu instytucjonalnego Unii Europejskiej mają swoje korzenie historyczne. Są one zgodne ze znaną tradycją austriackiej kultury politycznej zorientowanej na osiągnięcie w negocjacjach pomiędzy partnerami pragmatycznego konsensusu w przeciwieństwie do tradycji (np. we Francji) zhierarchizowanego i scentralizowanego „administrowania” procesem podejmowania decyzji.

Często eksponowane są w Austrii, między innymi, dwa aspekty instytucjonalno-organizacyjne procesów europejskiej integracji: społeczna legitymizacja mechanizmów podejmowania decyzji oraz związane z tym nienaruszanie najważniejszych interesów ekonomicznych upodmiotowionych społeczności regionalnych i lokalnych. W pierwszym przypadku twierdzi się, że w Unii Europejskiej istnieje deficyt demokracji. Jednak na pytanie: jak wprowadzić większy zakres politycznego współuczestnictwa w Unii udzielane są różne odpowiedzi. Może to wynikać nie tylko z różnorodności narodowych doświadczeń procesów demokratyzacji w poszczególnych państwach lecz także po prostu z braku koncepcji rozwojowej europejskiej integracji. Dzisiejsza rzeczywistość Unii Europejskiej ujawnia wyraźnie główne przyczyny i potrzebę zreformowania organizmu pogłębiającego deficyt demokracji<sup>115</sup>. Demokratyzacja procesów integracyjnych wymaga przejrzystości mechanizmów

<sup>114</sup> *Österreichs Europa-Regionen*, Der Standard (Sonderdruck nr 4/96), Nov. 1996.

<sup>115</sup> Z badań ankietowych „EOS Gallup Europe” przeprowadzonych w końcu dekady lat 90. wynika np., że w ocenie kierunku procesów integracji „z góry” istniała głęboka rozbieżność pomiędzy

podejmowania decyzji oraz bliskości obywatela. W związku z tym spośród wielu możliwych form demokratyzacji Europy dwie wydają się godne podkreślenia: kluczowa rola Parlamentu Europejskiego, który nie jest zobowiązany do reprezentowania interesów narodowych oraz zwiększenie kompetencji, samodzielności i wpływu regionów na proces podejmowania decyzji. W Austrii można spotkać się niejednokrotnie z ocenami, że „brukselska technokracja” jest aparatem utrwalania nacjonalizmów<sup>116</sup>. Zaś strukturalny „deficyt zarządzania” w Unii Europejskiej może być eliminowany poprzez decentralizację podejmowania decyzji.

W drugim przypadku (nieuszczuplanie interesów ekonomicznych wspólnot terytorialnych) w szczególności chodzi o zwiększanie zdolności konkurencyjnych regionów. Do wzrostu roli regionów w procesie europejskiej integracji przyczyniło się powstanie jednolitego rynku wewnętrznego. Wynika to z założenia, że zbyt duże rozpiętości w poziomach rozwoju między poszczególnymi regionami w Unii Europejskiej mogą zagrozić spójności społeczno-ekonomicznej. Tak więc regiony stały się ważnym, jednym z centralnych podmiotów interwencji ze strony polityki Unii. Tymczasem rola regionów w unijnym systemie decyzyjnym pozostaje w coraz większym dysonansie wobec ich roli społeczno-ekonomicznej. W tej sytuacji można uznać za naturalne, uwarunkowane obiektywnie i uprawnione politycznie, coraz bardziej zdeterminowane domaganie się przez różnego rodzaju struktury terytorialne (w tym zwłaszcza przez samorządne regiony, miasta, gminy) zwiększania ich wpływu bezpośredniego w instytucjonalnym systemie decyzyjnym Unii. Podobnego typu opcje europejskiej polityki integracyjnej są chyba typowe nie tylko dla Austrii.

W coraz bardziej jednoczącej się Europie obserwujemy wyraźną tendencję włączania się regionów poszczególnych państw w procesy integracyjne. Zjawisko to nadaje tym procesom nową dynamikę. Fakt ten należy w pewnym zakresie wiązać z powiększeniem Unii Europejskiej o Austrię, która z początkiem 1995 roku dołączyła do grupy państw o charakterze federalistycznym, obejmujących ponadto Niemcy i Belgię. Tradycje wymienionych trzech państw, związane z dużym zakresem autonomii i samodzielności ich regionów, łączą się także ze znacznym zakresem ich uprawnień w nawiązywaniu bezpośrednich kontaktów zagranicznych.

W Austrii odnotowano nasilające się dążenia landów do rozszerzenia ich kompetencji w polityce zagranicznej poczynając od końca lat 80., w okresie włączania tego kraju do procesów integracji europejskiej. Landy są promotorami członkostwa Austrii we Wspólnotach Europejskich. Ważną datą jest 13.11.1987 r., kiedy premie-

---

opiniami elit politycznych gospodarczych i administracyjnych oraz ludności. Podczas gdy ok. 94% elit państw członkowskich popierało odgórny nurt integracji, ludność akceptowała taki charakter integracji zaledwie w 48%. Świadczy to, z jednej strony, o nikłym współuczestnictwie obywateli w tym politycznym procesie, z drugiej zaś wyznacza rozmiary „deficytu demokracji”. Zob. Ch. Meyer, *Mangel an Öffentlichkeit*, EU-Magazin, Nr 5, 1999.

<sup>116</sup> Przełomowym momentem miało być wejście w życie z dniem 1 maja 1999 roku Traktatu Amsterdamskiego, który mógłby ułatwić zreformowanie unijnej struktury instytucjonalnej. Zob. Ch. Landfried, *Ein Plädoyer für rasche und weitreichende Reformen der Europäischen Union*, Wirtschaftsdienst, Nr 5, Mai, 1999.



rzy regionalnych rządów złożyli formalny wniosek do władz federalnych w sprawie podjęcia działań na rzecz przystąpienia Austrii do Wspólnot Europejskich<sup>117</sup>. Odbyło się wiele debat i konferencji<sup>118</sup>, w rezultacie których przyjęto zasady udziału austriackich regionów również we współpracy transgranicznej. Celem tej strategii, szczególnie eksponowanym przez landy, jest umożliwienie regionom włączenia się do europejskiej integracji, która winna przez to być „bliżej obywatela”. Istotnym aspektem udziału austriackich landów w europejskiej integracji nie jest bynajmniej zwiększenie ich autonomii czy też samodzielności w kontaktach z zagranicą, lecz chodzi o udział regionów w realizacji tzw. europejskiej polityki Austrii. Podczas gdy w Unii Europejskiej ciężko przychodzi uznanie znaczenia jednostek terytorialnych w procesie integracji, regiony w Austrii już w 1992 r. (a więc trzy lata przed uzyskaniem formalnego członkostwa tego kraju w UE) otrzymały uprawnienia do bezpośredniego uczestnictwa w europejskiej integracji. Dotyczą one trzech obszarów kompetencji: informacji, tzw. „zajmowania stanowiska” (formułowania opinii) oraz bezpośredniego udziału w proeuropejskiej polityce integracyjnej<sup>119</sup>.

Unijna gestia regionów była w późniejszym okresie nieznacznie zmodyfikowana w ten sposób, że austriackie landy uzyskały prawo do równoprawnego (z państwami członkowskimi UE) kształtowania polityki unijnej. Regiony Austrii znalazły się więc w gronie regionów jeszcze dwóch państw członkowskich UE (Niemiec i Belgii), najwyżej umocowanych prawnie do udziału w polityce europejskiej<sup>120</sup>. Przystąpienie Austrii do Unii Europejskiej wyznaczyło jednak pewną cezurę dla państwowych i samorządowych instytucji tego kraju. Wiele istotnych aspektów wcześniej niezależnie prowadzonej polityki, zarówno na szczeblu ogólnokrajowym jak i regionalnym, trzeba było potraktować zupełnie inaczej na poziomie wspólnotowym. Mimo to podstawą przedsięwzięć politycznych pozostały nadal własne decyzje organów narodowych i regionalnych. Wynika to z unormowanej w Art. 3b Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht zasady subsydiarności. Przewiduje ona, że Wspólnota podejmuje działania (poza obszarami będącymi w jej wyłącznej kompetencji) wtedy, *jeśli i o ile*, cele podejmowanych przedsięwzięć nie mogą być w wystarczającej mierze osiągnięte na poziomie państw członkowskich.

Austriackie kraje związkowe opowiedziały się jednoznacznie za zrewidowaniem traktatu o Unii Europejskiej w zakresie dalszego wzmocnienia zasady subsydiar-

<sup>117</sup> H. Schreiner, *Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration* [w:] *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992*, Wien, 1993, 183.

<sup>118</sup> Na przykład, konferencja w Vill koło Innsbrucka 12 i 13 października 1995 roku w sprawie udziału austriackich landów w procesie integracji europejskiej.

<sup>119</sup> Już w uroczystym otwarciu formalnych negocjacji (1–2 lutego 1993 roku) w sprawie przyjęcia Austrii do Wspólnot Europejskich aktywnie uczestniczyli dwaj przedstawiciele landów: premier rządu Vorarlberg Martin Purtscher oraz wiceburmistrz Wiednia Hans Mayr. Podobnie w negocjacjach z ramienia Austrii w czasie IGC w 1996 roku (a także podczas przygotowań do tej konferencji) pełnoprawnymi członkami austriackiej delegacji byli: Martin Purtscher oraz premier Salzburga H.Katschthaler. Zob. M. Purtscher *Der Triumph der kleinen Netze. Europa der Regionen*. [w:] W. Schüssel (red.), *Austria–Europa. Zur 1. EU-Präsidentschaft Österreichs 1998*, Wien, 1998, 72.

<sup>120</sup> Art. 23d Konstytucji (B-VG) oraz: *Die Bund-Länder Vereinbarung*, BGB1 775/1992.

ności, co pozwoliłoby na podniesienie rangi trzeciego (regionalnego) poziomu w układzie wspólnotowym. Celowi temu wychodzą naprzeciw dążenia do równoczesnej poprawy współdziałania landów w zakresie europejskiej integracji. Należy więc odnotować renesans powodzenia w Austrii pewnej starej, lecz kilkanaście lat temu ponownie odkrytej zasady integracyjnej, zwaną zasadą pomocniczości lub częściej – subsydiarności. Można ją wiązać z nowym, proregionalnym nurtem procesów integracji europejskiej. Na bazie austriackich doświadczeń można też postawić tezę, że ten nurt, szczególnie w latach dziewięćdziesiątych, prezentuje w Europie jeden z żywotnych wymiarów integracji. Jest on przejawem bogactwa inicjatyw i wiele wskazuje na to, że może odegrać stabilizującą rolę integracyjną.

Jeśli chodzi o instytucjonalne instrumenty pronunijnej polityki austriackich regionów należy przede wszystkim wskazać, że landy Austrii dysponują dwoma ważnymi instrumentami o charakterze prawno-politycznym, które umożliwiają im realizację interesów w procesie europejskiej integracji. Po pierwsze, jest to wspomniane już wewnętrzne, konstytucyjne umocowanie praw regionów do udziału w unijnym procesie decyzyjnym. W ramach nowelizacji federalnej konstytucji z 1994 roku uwzględniono przyszłe członkostwo Austrii w UE i rozszerzono uprawnienia landów do udziału w procedurach akcesyjnych. W rozdziale „Unia Europejska” zapisano ustalenia niezbędne z konstytucyjnego punktu widzenia wstąpienia Austrii do Unii<sup>121</sup>. Po drugie, możliwość taką tworzy uczestnictwo landów w pracach Komitetu Regionów.

Infrastruktura instytucjonalna w systemie koordynacji i realizacji prointegracyjnej polityki europejskiej na poziomie administracyjno-rządowym w regionie nie jest w Austrii jednolita. Z analizy podziału kompetencji w sprawach europejskiej integracji w urzędach rady ministrów landów wynika, że przyjęto różne rozwiązania organizacyjne. Część regionów (Karyntia, Dolna Austria, Styria, Vorarlberg i Wiedeń) utworzyła specjalne „komórki” koordynacyjne do spraw europejskiej integracji. Np. w Karyntii jest to (w Dyrekcji Urzędu Rady Ministrów) Stanowisko ds. Europejskiej Integracji. Podobnie w Dolnej Austrii i w Styrii – (również w Dyrekcji Urzędu Rady Ministrów) utworzono referaty ds. europejskich. W Vorarlbergu powstał specjalny Wydział ds. Europejskich i Stosunków z Zagranicą, zaś we Wiedniu (w zarządzie miasta) – specjalne biuro koordynacyjne ds. unijnych. W Górnej Austrii sprawami integracji europejskiej zajmują się „stare” komórki organizacyjne – służby prawno-administracyjne bądź (w przypadku polityki regionalnej UE) – odpowiednie wydziały ds. gospodarki przestrzennej lub ds. inwestycji. W pozostałych trzech landach przyjęto rozwiązania pośrednie („mieszane”). W Burgenlandzie, obok nowopowstałej (w Dyrekcji Urzędu Rady Ministrów) tzw. sztabowej komórki pod nazwą „Biuro ds. Europejskich” sprawami unijnymi zajmuje się sztabowa komórka ds. Konstytucyjno-Prawnych. W Salzburgu (w Dyrekcji Urzędu Rady Ministrów) powstało nowe Krajowe Biuro ds. Europejskich, a ponadto przydzielono tam czterem istniejącym wydziałom koordynację projektów gospodarczych UE;

<sup>121</sup> Zob. *Bundesgesetzblatt* (Prawny Biuletyn Federalny), nr 1013/1994 z 21.12.1994.

sprawy prawne dotyczące europejskiej integracji przypisano Wydziałowi ds. Legislacyjno-Konstytucyjnych, a zagadnienia związane z zarządzaniem środkami pochodzącymi z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (FEOGA) powierzono Wydziałowi Rolnictwa i Leśnictwa. Natomiast w Tyrolu zorganizowano nowy Wydział Europejskiej Integracji, który jednak nie zajmuje się sprawami prawnymi Unii Europejskiej (są one w kompetencji Wydziału Prezydialnego), zaś unijną politykę regionalną koordynuje Wydział Planowania Przestrzennego.

Z przedstawionych rozwiązań organizacyjno-instytucjonalnych wynika, że w tych regionach, gdzie utworzono odrębne komórki koordynacyjne ds. unijnych różna jest ich pozycja w strukturze regionalnej administracji rządowej; w niektórych landach ulokowano je w sztabowej strukturze dyrekcji Urzędu Rady Ministrów, a w innych powstały specjalne (wyodrębnione merytorycznie) wydziały ds. integracji z Unią Europejską. Warto też odnotować, że wspólnym mianownikiem w działalności administracji rządowej regionów jest przełamywanie reguły, że najbardziej uprawnione do zajmowania się wąskimi zagadnieniami przedmiotowymi, związanymi z europejską integracją są wydziały merytoryczne.

Schematycznie systemowe rozwiązania organizacyjne stosowane w administracji rządowej poszczególnych regionów w dziedzinie proeuropejskiej polityki integracyjnej pokazano w tabeli 8. Z analizy tej tabeli, że w części regionów, np. w Styrii i Vorarlbergu, koordynację opinii i stanowisk dotyczących przedsięwzięć europejskiej integracji powierzono specjalnie do tego celu utworzonym komórkom ds. UE. W innych regionach (np. w Górnej Austrii, Salzburgu i Tyrolu) wymienione zadania przypisano tzw. służbom prawno-konstytucyjnym lub wydziałom prawnym. Dostosowanie przepisów prawa regionalnego do prawa unijnego powierzono właściwym służbom prawno-konstytucyjnym bądź wydziałom prawnym.

Realizacją polityki regionalnej Unii Europejskiej w poszczególnych landach zajmują się różne ogniwa administracji. Na przykład w Burgenlandzie, Styrii i Vorarlbergu, utworzone tam specjalne komórki koordynacyjne ds. UE, zobowiązane są

Tabela 8. Struktura europejskich kompetencji administracji rządowej austriackich landów

Koordynacja opinii i stanowisk oraz polityka informacyjna dot. integracji europejskiej	Dostosowanie przepisów prawa regionalnego do UE	Polityka regionalna UE
1. Koordynacyjne komórki ds. integracji europejskiej: <i>Dolna Austria, Wiedeń, Styria, Karyntia, Vorarlberg, Burgenland</i> 2. Służby prawne: <i>Górna Austria, Tyrol, Salzburg</i>	Służby prawne <i>(we wszystkich landach)</i>	1. Koordynacyjne komórki ds. integracji europejskiej: <i>Styria, Burgenland, Vorarlberg</i> 2. Urzędy ds. przestrzennego planowania lub różne wydziały Urzędu RM regionu: <i>Wiedeń, Tyrol, Górna Austria, Dolna Austria, Karyntia, Salzburg</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuss der Regionen der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Koordinationsmechanismen in der österreichischen Delegation* [w:] F. Staudigl, R. Fischler (Hrsg.), *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß*, Braumüller, Wien 1996, 41.

także do koordynacji przedsięwzięć dotyczących realizacji unijnej polityki regionalnej. Natomiast w innych landach – np. w Górnej Austrii, Tyrolu i Salzburgu koordynacja tych zadań podlega urzędom ds. planowania przestrzennego bądź odpowiednim służbom d.s. wspierania gospodarki i rolnictwa. Sprawy dotyczące informowania społeczeństwa o integracji europejskiej i przekazywania oraz otrzymywania informacji związanych z UE przyporządkowane są w zdecydowanej większości regionów specjalnie powołanym „unijnym” komórkom ds. koordynacji.

Co się tyczy najwyżej (w strukturze administracji rządowej landów) ulokowanych politycznych kompetencji i odpowiedzialności dotyczących europejskiej integracji to znajdują się one najczęściej na szczeblu premiera rządu regionalnego. W zakresie zadań na tym stanowisku w przypadku np. premiera Burgenlandu, znajdują się „sprawy europejskiej integracji i współpracy transgranicznej”. Albo też – na przykład, premier Dolnej Austrii odpowiada za: „sprawy europejskiej integracji i koordynację stosunków z zagranicą”, czy np. premier Karyntii jest odpowiedzialny za: „ogólne stosunki z sąsiednimi krajami i regionami oraz za koordynację spraw dotyczących europejskiej integracji”<sup>122</sup>. Jednocześnie analogiczne kompetencje (i odpowiedzialności) powielane są w strukturze Komitetu Regionów UE. Tak więc np. w przypadku Górnej Austrii i Tyrolu – odpowiedzialny za sprawy planowania przestrzennego członek regionalnego rządu jest równocześnie odpowiedzialny za koordynację unijnej polityki regionalnej.

W prointegracyjnej polityce europejskiej istotną rolę w Austrii odgrywają parlamenty regionalne. Należy jednak zwrócić uwagę na dwa charakterystyczne rozwiązania dotyczące tego ogniwa układu instytucjonalnego w regionie, w systemie podejmowania decyzji, dotyczących europejskiej integracji. Otóż większość, gdyż sześć landów, uregulowało tę kwestię w regionalnych konstytucjach, przewidujących bezpośredni udział regionalnych parlamentów w tym procesie<sup>123</sup>. Natomiast trzy landy przyjęły swój pośredni udział w proeuropejskiej polityce integracyjnej. Np. parlament Dolnej Austrii (który przyjął pierwszą rezolucję w tej sprawie już w czerwcu 1992 roku, a następnie potwierdził ją 29 czerwca 1995 roku) zobowiązał rząd tego regionu do szerokiego włączania parlamentu do procesów decyzyjnych związanych z integracją europejską. Drugim wyjątkiem jest Karyntia, której parlament powołał specjalny „Komitet ds. Europejskich i Federalistycznych”. Podobnie Wiedeń utworzył specjalną, parlamentarną Komisję ds. „Oddziaływań Procesu Integracyjnego Wspólnot Europejskich na Wiedeń”. Zadaniem tej „Komisji Europejskiej” jest służyć doradztwem Radzie Gminy Wiedeń i regionalnemu parlamentowi w zakresie ewentualnych skutków dla Wiednia procesu europejskiej integracji<sup>124</sup>. Uogólniając, można stwierdzić, że na mocy stosownych przepisów prawa landy Austrii dysponują uprawnieniami do uzyskiwania wszelkich informacji oraz do

<sup>122</sup> W. Burtscher, *Landesinterne Strukturen betreffend integrationspolitischen Aktivitäten* [w:] *Die Teilnahme der Bundesländer...*, op. cit., 63.

<sup>123</sup> Chodzi o: Górną Austrię (LGB1 nr 7/1994), Styrię (LGB1 nr 48/1992), Burgenland (LGB1 nr 3/1996), Salzburg (LGB1 Nr 50/1992), Tyrol (LGB1 Nr 17/1992) oraz Vorarlberg (LGB1 nr 35/1994).

zajmowania stanowiska w sprawach integracji europejskiej, a ponadto do tworzenia specjalnych parlamentarnych komisji ds. europejskich.

Udział regionalnych parlamentów w proeuropejskiej polityce integracyjnej przedstawia tabela 9, z której wynika, że w kwestii uprawnień do uzyskiwania informacji przez regionalne parlamenty przyjęto dwa różne, zasadniczo odmienne rozwiązania. W zdecydowanej większości (w siedmiu landach) regionalne rządy zobowiązane są do szerokiego informowania regionalnych parlamentów o każdym przedsięwzięciu, które zazębia się z obszarem samodzielności w działalności regionu, zwłaszcza, gdy przedsięwzięcia podejmowane w ramach integracji europejskiej mają istotne znaczenie dla interesów regionu. Jedynie dwa regiony – Tyrol i Vorarlberg zawężyły zakres wspomnianych obowiązków informacyjnych regionalnych parlamentów. Otóż przewidują one konieczność informowania parlamentu przez rząd tylko wówczas, gdy przedsięwzięcia w dziedzinie europejskiej integracji transponują do danego regionu władze federalne Austrii, bądź gdy przedsięwzięcia te naruszają regionalne ustawodawstwo.

Z tabeli 9 można odczytać pewne różnice kompetencyjne landów do zajmowania stanowiska w sprawach dotyczących procesów integracji europejskiej. Istotne są jednak skutki dla rządów landów austriackich, wynikające ze sformułowania stanowiska parlamentu regionalnego. Generalna zasada jest taka, że rządy regionalne są związane stanowiskiem parlamentów regionalnych we wszystkich tych przypadkach, gdy przedsięwzięcia podejmowane w ramach europejskiej integracji wkraczają w kompetencje prawodawcze danego landu. Z różnych powodów dopuszczalne są natomiast w działaniach rządów regionalnych odstępstwa wobec stanowiska parlamentu. Na przykład w Styrii i Tyrolu odstępstwa są możliwe jedynie wtedy, gdy są podane ich przyczyny. Rygorystyczniej obwarowane są dopuszczal-

Tabela 9. Kompetencje regionalnych parlamentów Austrii w proeuropejskiej polityce integracyjnej

Uprawnienia do uzyskiwania informacji dot. integracji europejskiej	Uprawnienia do zajmowania stanowiska w sprawach integracji europejskiej (skutki wiążące dla rządów landów)	Prawo parlamentu do tworzenia „Komisji Europejskiej”
1. Rządy regionów mają obowiązek wszechstronnego i szerokiego informowania regionalnych parlamentów we wszystkich dot. europejskiej integracji sprawach: <i>Górna Austria, Dolna Austria, Wiedeń, Burgenland, Styria, Karyntia, Salzburg</i> 2. Rządy regionów muszą informować regionalne parlamenty tylko w określonych przypadkach dot. europejskiej integracji: <i>Tyrol i Vorarlberg</i>	1. Rządy regionalne są związane stanowiskiem parlamentu regionalnego w sprawach europejskich naruszających przepisy prawa regionalnego: <i>wszystkie landy, zasada generalna</i> 2. Mogą mieć miejsce odstępstwa, gdy są one „konieczne” i wymuszone: <i>Górna Austria, Salzburg</i> 3. Odstępstwa muszą być uzasadnione przyczynami politycznymi: <i>Burgenland, Vorarlberg</i>	1. Parlamentarne, stałe „Komisje Europejskie”: <i>Dolna Austria, Wiedeń, Karyntia</i> 2. Doraźne komisje ds. europejskich: <i>(wszystkie landy)</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie jak w tabeli 8.

ne przypadki odstępstw (w działaniach regionalnych rządów na rzecz europejskiej integracji) od stanowisk parlamentów landów Salzburga i Górnej Austrii: odstępstwa mogą mieć miejsce tylko wtedy, gdy są one konieczne (wymuszone) bądź z ważnych powodów i po rozważnej analizie skutków przedmiotowych decyzji dla interesów danego regionu. Natomiast w Vorarlbergu i Burgenlandzie działania regionalnych rządów w ramach europejskiej integracji mogą odbiegać od stanowisk parlamentów tych landów wyłącznie z przyczyn uzasadnionych politycznie.

W „kompetencyjnej” tabeli 9 ujęte są także prawa regionalnych parlamentów do tworzenia „Komisji Europejskich”, zajmujących się zagadnieniami integracji europejskiej. Możliwość tę przewidują regulacje prawne wszystkich landów austriackich, z czego też czynią one praktyczny użytek. W związku z tym warto odnotować, że powołanie tych komisji przez parlamenty landów Austrii stanowi jednocześnie o znacznym osłabieniu rangi i praktycznego znaczenia wszelkich innych podobnego charakteru instytucji, stowarzyszeń, komitetów, itp. gremiów działających w regionie i powoływanych przez np. partie polityczne i tzw. partnerów społecznych, które to instytucje stawiają sobie za cel uczestnictwo w proeuropejskiej polityce integracyjnej.

Dominujący w Austrii zwolennicy trzeciego poziomu instytucjonalnego UE podkreślają, że skuteczność wykorzystania nowych możliwości załączku nowego ogniw władzy unijnej – Komitetu Regionów, pozostaje w rękach przedstawicieli regionów w tym organie. Jednym ze sposobów niejako naturalnego podwyższania znaczenia tej instytucji unijnej jest możliwie najszersze uczestnictwo w jej działalności wysokich rangą polityczną przedstawicieli regionów<sup>125</sup>. Warto zaznaczyć, że z dwunastu miejsc w Komitecie Regionów (UE-15) przypadających Austrii (do 1 maja 2004 r.) – dziewięć było obsadzonych przez przedstawicieli wszystkich dziewięciu landów w najwyższej randze premiera rządu federalnego (*Landeshauptmann*). Zaś trzy pozostałe mandaty wykorzystywali reprezentanci szczebla komunalnego, z których każdy pełni również funkcję wybieralną i jest funkcjonariuszem jednego ze związków: Austriackiego Związku Gmin lub Austriackiego Związku Miast<sup>126</sup>. Austria może odgrywać pod tym względem inspiracyjną rolę chociażby przez to, że do pracy w Komitecie Regionów oddelegowała premierów rządów wszystkich swoich dziewięciu landów. Fakt ten może być jednocześnie gwarantem zabezpieczenia interesów austriackich regionów. Trzeba też odnotować, że fachowość i kompetencje przedstawicieli Austrii w Komitecie Regionów zdobywają coraz większe

<sup>124</sup> Rada Wiednia powołała tę „Komisję” (na podstawie § 60 Konstytucji Wiednia) na swym posiedzeniu 11 czerwca 1992 roku. Zob. LGB1 nr 39/1975.

<sup>125</sup> Niezależnie od udziału w Komitecie Regionów spośród 9 regionów Austrii, 8 z nich (a ponadto Austriacki Związek Miast) zorganizowało swoje przedstawicielstwa w Brukseli. Zob. A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuss der Regionen der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Koordinationsmechanismen in der österreichischen Delegation* [w:] F. Staudigl, R. Fischler (Hrsg.), *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß*, Braumüller, Wien 1996, 41.

<sup>126</sup> A. Graś, *Pozycja prawna Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej de lege lata et de lege ferenda*, op. cit., 5.

uznanie szerokiego grona znacznie starszych stażem członkowskim innych państw Unii Europejskiej.

Utworzenie Komitetu Regionów landy austriackie uznają za ważne wydarzenie, nieomal że przełomowy moment w historii rozwoju procesów europejskiej integracji. W związku z tym już przed formalnym członkostwem Austrii w UE landy podjęły szereg działań, zmierzających do uzyskania realnych możliwości ich wpływu na bieg integracyjnych procesów<sup>127</sup>. Chodziło głównie o zmianę konstytucyjnego ustawodawstwa landów w kierunku dostosowania przepisów prawa do wyzwań integracyjnych w Europie, nakładających na landy i premierów landów nowe wymagania.

W celu realizacji wielu bieżących zadań związanych z udziałem austriackich regionów w pracach Komitecie Regionów w poszczególnych landach wyznaczono osoby odpowiedzialne (z ramienia regionalnego rządu) za tzw. sprawy europejskie, bądź za współpracę z KR. Osoby te muszą uzyskiwać w pewnym sensie mandat polityczny, gdyż są one odpowiedzialne przed wybieralnym politycznym ciałem np. przed rządem regionalnym i/lub przed regionalnym parlamentem.

Wymaga odnotowania, że w świetle austriackich ocen aktualna instytucjonalna pozycja i skład Komitetu Regionów nie odpowiada jeszcze nie tylko oczekiwaniom landów Austrii. Ale także (według nie tylko austriackich ocen) Zgromadzeniu Regionów Europy, a ponadto – przede wszystkim instytucjonalnie silnym regionom innych państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>128</sup>. W związku z tym wyrażane były oczekiwania, że już w czasie Konferencji Międzyrządowej w 1996 roku będą podjęte ustalenia zmierzające do podwyższenia instytucjonalnej rangi Komitetu Regionów w Unii Europejskiej. Konkretnie postulaty (szczególnie aktywnie forsowane przez Austrię i regiony Niemiec) sprowadzały się głównie do przyznania Komitetowi Regionów prawa skargi w przypadkach „nadużywania” kompetencji organów władzy UE w sprawach odnoszących się do uprawnień regionów a także w sytuacjach naruszania zasady subsydiarności. Austriacy (a także Niemiec) regionaliści podkreślają, że Komitet Regionów jest uosobieniem szczególnej misji jako „strażnik i gwarant” zasady subsydiarności. „Wyższość” tego organu Unii i jego szczególna pozycja w unijnym systemie instytucjonalnym wiązana jest z jego polityczną legitymizacją, wynikającą (w przeciwieństwie do np. Komitetu Gospodarczo-Społecznego UE) z politycznego charakteru trybu powoływania członków KR. Wynika to także – z często eksponowanego przekonania Austrii, o potrzebie wzmocnienia demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej. Powinno to być osiągnięte przez większą przejrzystość działań oraz ich bliskość wobec obywateli i winno się odbywać na drodze instytucjonalnych zmian. W tym kontekście zabiegów Austrii Komitet Regionów uznawany jest za ważne ogniwo europejskich instytucji na dro-

<sup>127</sup> Podczas konferencji premierów landów 23 września 1993 roku w Salzburgu przewodniczący tej konferencji Hans Katschthaler wysunął propozycję rozszerzenia uprawnień do współdziałania landów w integracji w Europie. Zob. *Die Teilnahme...*, op. cit., 58.

<sup>128</sup> A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen*, op. cit., 58.

dze regionalizowania Europy. Z tego tytułu także oczekiwany jest wzrost rangi Komitetu Regionów w Unii.

W reasumpcji tej części opracowania warto odnotować, że Austria uznaje się za zwolennika i prekursora myślenia w kategoriach regionalizacji Europy. Jednocześnie akcentowana jest gotowość respektowania konieczności ograniczenia praw regionów, jeśli miałyby to służyć europejskiej integracji w dobrze rozumianym interesie regionów. Regionalizacja oceniana jest w Europie, w świetle doświadczeń Austrii, jako użyteczny, wartościowy instrument polityczny w procesach integracji, a nie jako dogmatyczna ideologia<sup>129</sup>. Wydaje się zatem, że tak rozumiana regionalizacja może przynieść korzyści również państwom Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polsce, jeśli w procesie integracji naszego kraju ze strukturami Unii Europejskiej będą umacniane i rozwijane struktury regionalne.

Za charakterystyczne można uznać sceptyczne spojrzenie austriackich kręgów polityczno-rządowych na „dystrybucyjny” charakter aktualnej unijnej ogromnie instrumentalnie skomplikowanej polityki regionalnej. Źródłem owego sceptycyzmu jest m.in., podobno tradycyjny w Austrii, brak wiary w skuteczność wszelkich politycznych koncepcji „odgórnej” naprawy rzeczywistości poprzez rozwiązywanie problemów w poszczególnych regionach, w tym za pomocą scentralizowanych, „biurokratycznych”, nadmiernie sformalizowanych procedur wieloletniego planowania pomocy finansowej. Procedury te nazywane są żargonowo „kolonizacją” przez Unię polityki regionalnej Austrii. Chodzi o to, że regiony chciałyby być równoprawnymi partnerami unijnych reguł gry.

Z tego punktu widzenia dla wypracowania strategii podnoszenia efektywności działania i konkurencyjności polskich regionów mogą okazać się interesujące i przydatne niektóre doświadczenia Austrii. Na przykład, systemowe rozwiązania związane z uczestnictwem austriackich landów w prointegracyjnej polityce europejskiej. Wynika z nich, że skuteczność w obronie politycznych interesów regionu w procesie integracji zależy w istotnej mierze od trybu podejmowania decyzji oraz od wewnętrznej struktury instytucjonalnej w systemie podejmowania decyzji w regionie. Oznacza to, że główną rolę odgrywa organizacja trybu podejmowania decyzji na płaszczyźnie administracyjnej i politycznej przez władze poszczególnych landów. Odnosi się to także do współpracy regionalnych rządów z parlamentami landów oraz z gminami i ze społecznymi partnerami we wszystkich, specyficznych dla danego regionu kwestiach, dotyczących się integracji europejskiej.

Doświadczenia Austrii wskazują, że rozwiązania w zakresie wewnątrzregionalnego układu instytucjonalnego mogą mieć pierwszorzędne znaczenie w prointegracyjnej polityce europejskiej. Chodzi o takie kwestie jak: zdolność do szybkiej analizy i oceny wpływu poszczególnych przedsięwzięć Unii Europejskiej na dany region, a także o niezwłoczną i skoordynowaną (wewnątrz regionu) reakcję we wszystkich pilnych sprawach – we współdziałaniu z innymi landami w przypadkach konieczności wystąpienia w ramach „jednolitego frontu” regionów w „opo-

<sup>129</sup> *Ibidem*, 175.



zycji” do władz federalnych bądź w celu wywołania nacisku na instytucje UE. Zwraca też uwagę (bynajmniej nie pesymistyczny w Austrii) charakter ocen perspektyw rozwoju regionalistycznych koncepcji w Unii Europejskiej. Szczególnie eksponowana jest w tych ocenach (jako niezamierzona i cechująca się rosnącą dynamiką) tendencja do umacniania roli regionów w europejskim procesie integracji. W Austrii proregionalne trendy w procesach europejskiej integracji określane są przez zwolenników tej opcji jako „polityka europejska wyższej kategorii”<sup>130</sup>.

Analizując bilans doświadczeń Austrii w organizacji instytucjonalnej infrastruktury dla szeroko rozumianej współpracy i integracji europejskiej trzeba stwierdzić, że jest on pozytywny z punktu widzenia interesów układu regionalnego. Sprawdziły się różnorodne rozwiązania organizacyjne w poszczególnych landach, gdyż umożliwiły one wykorzystywanie procesów integracyjnych do realizacji interesów regionalnych. Ocena ta wydaje się być wiarygodna tym bardziej, że jest ona podzielana przez przedstawicieli austriackich landów<sup>130</sup>.

Pozytywnym doświadczeniem, wynikającym ze współdziałania austriackich regionów w procesie europejskiej integracji jest także niepotwierdzenie się podnoszonych wcześniej obaw, że włączenie do tego procesu regionalnych parlamentów mogłoby (jakoby) utrudnić skuteczność prointegracyjnej polityki regionu. Okazało się bowiem, że włączanie do tej polityki regionalnego parlamentu niesie ze sobą skutki zupełnie odmienne. Czyli, że umożliwia ono zwiększanie „akcentu pilności i ważności” spraw danego regionu (dotyczących integracji europejskiej) w prezentowaniu ich w urzędach federalnych władz w Austrii oraz w instytucjach UE.

Jednocześnie ujawnił się ważny społeczno-polityczny aspekt tego zjawiska. Wynika on z faktu, że z jednej strony włączanie regionalnych struktur terytorialnych (w tym zwłaszcza regionalnych parlamentów) do prointegracyjnej polityki europejskiej wprowadza elementy koordynacji i ładu w politycznym dialogu na temat spraw integracji, z drugiej strony, jednocześnie przyczynia się do zmniejszania obszarów politycznego deficytu demokracji w procesie integracji w Europie<sup>132</sup>.

Warto wskazać na niebagatelny cel ekonomiczny sprawnie zorganizowanej i dobrze funkcjonującej infrastruktury instytucjonalnej na rzecz europejskiej integracji w Austrii: układ ten potrafi skutecznie zagospodarować znaczne kwoty unijnych funduszy strukturalnych we wszystkich dziewięciu regionach kraju. W rezultacie nie tylko utrwalane są, lecz istotnie podwyższone, zdolności konkurencyjne austriackich regionów w Europie i w międzyregionalnym współzawodnictwie gospodarczym świata. Wspomniana wcześniej austriacka tradycja osiągnięcia konsensusu stanowi w istotnej mierze o dużej funkcjonalności i skuteczności mechanizmów kooperacji i partnerstwa pomiędzy ogniwami władz federalnych i landami Austrii w kształtowaniu zasad i osiągnięciu celów proeuropejskiej polityki integracyjnej przy nieuszczu-

<sup>130</sup> A. Kiefer, op. cit., 59.

<sup>131</sup> W. Burtscher (przedstawiciel Urzędu Rady Ministrów landu Vorarlberg), *Landesinterne Strukturen...*, op. cit., 65.

<sup>132</sup> J. Barcz, *Struktura federalna Austrii a jej członkostwo w Unii Europejskiej*, Przegląd Zachodni, nr 4, 1997, 127.

planu interesów struktur terytorialnych. W formułowaniu wspólnych stanowisk austriackich landów wobec unijnych przedsięwzięć nie ujawniły się żadne widoczne problemy. W praktyce współpracy obu szczebli władzy wydaje się być bowiem przez rząd austriacki uznawany punkt widzenia prezentowany przez rządy regionów<sup>133</sup>, że w warunkach europejskiej integracji współodpowiedzialność w realizacji polityki gospodarczej oznacza także współdecydowanie. Świadczyć to może o daleko idącej zbieżności interesów nie tylko regionów Austrii, lecz także tych ostatnich i szeroko rozumianych interesów ogólnonarodowych, reprezentowanych przez władze federalne tego kraju w procesie europejskiej integracji. Z doświadczeń Austrii wynika kapitalny wniosek, że na drodze osiągnięcia zbieżności w proeuropejskiej polityce integracyjnej w znacznie większym stopniu okazywały się być utrudnieniem różnorodne tzw. interesy narodowe, aniżeli interesy landów<sup>134</sup>.

Z punktu widzenia wniosków dla Polski wartość doświadczeń Austrii zawiera się między innymi także w odkryciu badawczym, że rośnie znaczenie funkcjonalne mechanizmów koordynacji różnych ogniw struktur terytorialnych w prointegracyjnej polityce europejskiej. Wynika to z rozbieżności pomiędzy celami polityki regionalnej Unii Europejskiej a celami poszczególnych regionów, a ponadto – z przekrojowego charakteru tzw. szczegółowych („sektorowych”) polityk unijnych i ich wzajemnej współzależności.

Warto, przy okazji, też odnotować niektóre strategiczne cechy polityki Austrii dotyczące rozwoju integracji w ramach Unii Europejskiej. Otóż Austria popiera wzmocnienie zdolności do funkcjonowania Unii, która nie powinna jednak odbywać się kosztem małych państw członkowskich. Dotyczy to w szczególności takich aspektów instytucjonalno-decyzyjnych jak: weryfikacja wagi głosów w Radzie, rola i skład Parlamentu Europejskiego oraz liczba członków Komitetu Regionów. Właśnie ten fakt, że mniejszym państwom członkowskim przypisano ponadproporcjonalną wagę w unijnym procesie podejmowania decyzji był istotnym czynnikiem akceptacji przez społeczeństwo Austrii akcesji do Unii Europejskiej<sup>135</sup>.

Przy rozważaniach dotyczących przyszłości rozwoju regionalnego w Europie, włączania regionów i gmin do procesów przekształceń Unii, formułowany jest w Austrii pogląd, że oddziałują one także na dawne kraje obszaru centralnego sterowania systemem społeczno-gospodarczym. W tym kontekście przepływ informacji i kontaktów na poziomie regionalnym i komunalnym uznawany jest za potencjalną szansę poszerzania bazy zwolenników regionalizacji w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

---

<sup>133</sup> 22. *Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich*, Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck 1998, 158.

<sup>134</sup> J. Weiss, *Ist innerstaatlicher Föderalismus ein Hindernis für eine kohärente Europapolitik?* Referat (nie publikowany) na konferencji „Elfte Schweizer Bildungswoche für Regierungsräte, Gerzensee/Bern”, 13.01.1999, 3.

<sup>135</sup> A. Kiefer, *op. cit.*, 59.

### 3. Rozwój regionów i polityka regionalna w Polsce

Do najważniejszych zmian systemowych w Polsce wprowadzonych w dekadzie lat 90. należy zaliczyć stworzenie instytucjonalnych przesłanek dla rozwoju regionalnego. Na trzech nowych szczeblach zarządzania powstały dodatkowe możliwości dla uzupełniających działań pro wzrostowych. W ten sposób stworzono jednocześnie ramy dla kształtowania nowej jakości w polityce społeczno-gospodarczej i systemie zarządzania terytorialnego, które znamionuje systematyczne przenoszenie ciężaru gatunkowego polityki strukturalnej na szczebel poniżej centrum władzy publicznej, w szczególności zaś na poziom województw.

Wzrost zainteresowania rozwojem w układzie regionalnym w Polsce wydaje się być dostrzegalny dopiero od połowy lat dziewięćdziesiątych. W pierwszym okresie transformacji dominowały ogólne problemy gospodarcze kraju, liberalizacji, prywatyzacji i polityki makroekonomicznej. W latach galopującej inflacji nie było ważniejszych kwestii w polityce rozwojowej aniżeli polityka pieniężna i kursowa, zwłaszcza na etapie szokowych zderzeń gospodarki z otwierającymi się rynkami. Dopiero po terytorialnej reorganizacji państwa zaczęto rozważać potrzebę poszukiwania nowych mechanizmów rozwoju, które sprzyjałyby utrwaleniu wysokiego wzrostu gospodarczego. Było to spowodowane ujawniającymi się dysproporcjami w postępkach transformacji rynkowej i poziomach rozwoju gospodarczego województw. Ważniejsze jednak było stopniowe wyczerpywanie się potencjalnych możliwości scentralizowanego systemu stymulowania wzrostu gospodarczego wyłącznie za pomocą instrumentów polityki makroekonomicznej – po przekroczeniu określonego poziomu prywatyzacji gospodarki i decentralizacji systemu zarządzania.

W tej sytuacji umocnienie i rozszerzenie samorządności terytorialnej zaczęto postrzegać jako, z jednej strony, warunek rozwoju regionalnego, zaś z drugiej, jako jakościowo nowy, ważny czynnik wzrostu gospodarczego. Jednak szczególne, kluczowe znaczenie dla nowego podejścia do polityki regionalnej miała integracja europejska oraz przyjęcie – w Konstytucji z 1997 roku – subsydiarności (pomocniczości państwa) jako jednej z naczelnych zasad umacniania uprawnień „obywateli i ich wspólnot”<sup>136</sup>. W ten sposób wiodąca rola samorządu województwa w kreowaniu

---

<sup>136</sup> M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*. [w:] D. Milczarek (red.), *Subsidiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, 119–126.

celów i realizacji polityki rozwoju regionalnego została w Polsce podniesiona do rangi imperatywu ustrojowego. Ponadto została ona wyeksponowana w Ustawie o samorządzie województwa<sup>137</sup>. Warto zwrócić uwagę, że nie istnieje analogicznie sformułowany obowiązek nałożony na administrację rządową, która na mocy Konstytucji (art. 146 ust. 2) zobowiązana jest jedynie do wspomagania w tej dziedzinie samorządu terytorialnego przez prowadzenie „pomocniczej” (w stosunku do spraw wyraźnie zastrzeżonych dla samorządu terytorialnego) polityki państwa. Funkcje konstytucyjnej pomocniczości dla centralnej administracji rządowej oznaczają zatem wspieranie rozwoju regionalnego w przypadkach podejmowania przedsięwzięć, których zakres wykracza poza siły i możliwości (a także bezpośrednie cele) władz regionalnych.

Odpowiednie standardy funkcjonowania samorządów terytorialnych wprowadzane są w Polsce także w związku z europejskimi konwencjami Rady Europy. Pierwsza z nich – Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST), podpisana w całości w roku 1993 przez Polskę, została następnie przetransponowana do naszego porządku prawnego poprzez odpowiednie zapisy w Konstytucji RP z 1997 roku (art. 241 ust. 1 w powiązaniu z art. 91 ust.1). Natomiast druga konwencja ustanawiająca standardy funkcjonowania samorządu regionalnego – Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta przez Radę Europy w 1997 roku, jeszcze nie została ratyfikowana przez Polskę, aczkolwiek wiele postanowień Konwencji znajduje już odzwierciedlenie w polskim ustawodawstwie. Na przykład również polskie województwa zostały ukonstytuowane według tej konwencji definiującej region jako jednostkę usytuowaną „między rządem centralnym i samorządem lokalnym”<sup>138</sup>.

### 3.1. Dysproporcje w rozwoju polskich województw na tle nierównomierności rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej

Wielkie obszary cechuje z natury terytorialnie nierównomierny rozwój społeczno-gospodarczy. W Unii Europejskiej istotnymi przejawami tej nierównomierności są zróżnicowania poziomów rozwoju pomiędzy krajami członkowskimi oraz wewnątrz poszczególnych państw. Skutki nierównomierności są szczególnie ważne z punktu widzenia polityki gospodarczej UE, gdyż zakłócają one harmonijne funkcjonowanie jednolitego rynku oraz stanowią przyczynę napięć pomiędzy krajami członkowskimi.

<sup>137</sup> Zob. art. 11 ust. 2 Ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. 1998, nr 9, poz. 576).

<sup>138</sup> L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego* [w:] Buczkowski P., Bondyra K., Śliwa P. (red.), *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja.*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, 82–93.

Międzyregionalne dysproporcje rozwojowe mają najczęściej charakter strukturalny, wynikający, na przykład z dominacji rolnictwa w strukturze gospodarki, słabo rozwiniętej infrastruktury, niskich kwalifikacji zawodowych ludności, peryferyjnego położenia, trudnych warunków klimatycznych. Skalę tych dysproporcji w krajach „piętnastki” ilustruje wskaźnik PKB *per capita*, który w dziesięciu najuboższych regionach jest prawie trzy razy niższy aniżeli w dziesięciu regionach najwyższej gospodarczo rozwiniętych<sup>139</sup>. Coraz częściej przyczyną problemów strukturalnych niegdyś zamożnych regionów staje się degradacja, wynikająca z upadku przemysłów schyłkowych (górnictwa węglowego, hutnictwa, przemysłu stocznioowego, włókienniczego itp.). Na zmniejszanie różnic między poziomami, a także potencjalami rozwoju poszczególnych regionów, ukierunkowana jest polityka władz publicznych wszystkich szczebli, głównie zaś unijna polityka regionalna<sup>140</sup>. Beneficjentami tej polityki są przede wszystkim słabo rozwinięte regiony państw członkowskich, zaś źródłem finansowania i jednocześnie głównym instrumentem ograniczania dysparytetów rozwojowych są wyodrębnione w ramach unijnego budżetu fundusze strukturalne.

Porównując wskaźniki rozwoju ekonomicznego w układzie regionalnym należy nadmienić, że regiony państw członkowskich Unii Europejskiej znacznie różnią się między sobą. W związku z tym często stosowanymi odniesieniami w ocenie nierównomierności rozwoju w Unii jest ogólniejsze porównanie ze sobą najbogatszych i najuboższych unijnych obszarów w nieco innym ujęciu. Otóż, jeśli zestawimy te relacje dla terytoriów zamieszkałych przez 1/4 ogółu ludności Unii Europejskiej, to okazuje się, że na przykład w 1998 roku, analizowane dysproporcje rozwoju ukształtowały się na poziomie jak 2:1. Natomiast porównanie obszarów najbogatszych i najuboższych zamieszkałych przez 1/10 ludności UE wskazuje na jeszcze większy wskaźnik zróżnicowań, gdyż na poziomie 2,6:1. Podobnie możemy oceniać zróżnicowania międzyregionalne w poszczególnych państwach członkowskich. Na przykład, w przypadku porównań obszarów „starych” i nowych landów Niemiec (gdy przyjmiemy wskaźnik PKB *per capita* dla całego kraju za 100) zróżnicowania te wynoszą, odpowiednio: 107,2 i 65,3. Zaś dla Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii Północnej odpowiednio: 102,5; 95,5; 78,4 i 74,9. Natomiast we Włoszech – w przypadku bogatszej części kraju (północnej i środkowej) analogiczny miernik wynosi 119, podczas gdy dla ubożego południa – Mezzogiorno, stanowi jedynie 66% średniej krajowej<sup>141</sup>.

Jeśli uwzględnimy w porównaniach wszystkie (a nie tylko „brzegowe”) regionalne struktury terytorialne danego kraju, możemy ocenić odchylenia standardo-

<sup>139</sup> K. Michalik, *Fundusze strukturalne przyspieszą rozwój gospodarczy w Polsce*, Rzeczpospolita z 24.04.2003.

<sup>140</sup> M. Klamut, *Proces konwergencji regionalnej w Unii Europejskiej* [w:] Z. Ziolo (red.), *Europejskie uwarunkowania przemian układów regionalnych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, nr 2/1999, Rzeszów 1999, 11–25.

<sup>141</sup> L.J. Jasiński, *Spójność ekonomiczna regionów w Polsce na tle krajów unii ekonomicznej i II Rzeczpospolitej*, *Gospodarka Narodowa*, nr 4, 2002.

Tabela 10. Odchylenia standardowe poziomu PKB *per capita* wg regionów w UE-15 (indeks dla UE-15 = 100) oraz w krajach Europy Środkowej i w USA (w 1998 roku)

Kraj	Odchylenie	Kraj	Odchylenie
<b>UE</b>	<b>28,3</b>	Szwecja	17,1
W. Brytania	33,9	Holandia	15,8
Austria	27,8	Portugalia	14,2
Niemcy	26,8	Grecja	10,2
Francja	26,5	Słowacja	28,8
Belgia	25,7	Czechy	22,0
Finlandia	24,6	<b>Polska</b>	<b>21,4</b>
Hiszpania	19,1	Węgry	14,3
Irlandia	17,3	<b>USA</b>	<b>15,6</b>

Uwaga: W przypadku krajów UE-15 uwzględniono parytet siły nabywczej walut.  
 Źródło: opracowanie na podstawie: L.J. Jasiński *Spójność ekonomiczna regionów w Polsce na tle krajów unii ekonomicznej i II Rzeczypospolitej*, Gospodarka Narodowa, nr 4, 2002

we PKB *per capita*. Zawarte są one w tabeli 10. Wynika z nich, że najwyższe (powyżej średniego dla UE-15) zróżnicowanie rezultatów poziomu aktywności regionalnej charakteryzuje Wielką Brytanię, a następnie jest ono relatywnie wysokie (znacznie wyższe od Polski) także w Austrii, Niemczech, we Francji, Belgii i Finlandii. Na tej podstawie można sformułować wniosek, że – w zasadzie – im dany kraj jest bogatszy i jednocześnie, im większym oraz zróżnicowanym dysponuje terytorium, tym bardziej pod względem gospodarczym nierównomiernie rozwijają się jego poszczególne obszary. Wydają się to w pewnym stopniu potwierdzać także dane statystyczne prezentowane w tabeli 11, z której wynika, że analizowane rozbieżności występują, jako relatywnie szczególnie duże – w Wielkiej Brytanii i w Niemczech, a ponadto w Austrii oraz we Włoszech. Zaś z obecnych nowych państw członkowskich znacznie większymi od Polski dysparytetami w rozwoju ekonomicznym wyróżniają się Słowacja oraz Czechy. Z relacji poziomu PKB na 1 mieszkańca pomiędzy regionami najbogatszymi i najbiedniejszymi w poszczególnych krajach wynika też, że najbardziej spójny ekonomicznie jest układ terytorialny Irlandii, Szwecji, Holandii, Portugalii i Finlandii. Zaś podobne, jak w Polsce, rozpiętości w międzyregionalnym poziomie rozwoju występują we Francji, Grecji i Belgii.

Można przyjąć, że wielkością standardową, określającą poziom spójności ekonomicznej jest maksymalnie dwukrotność PKB *per capita* w jednej części danego obszaru (terytorium) kraju w stosunku do jego pozostałej części<sup>142</sup>. Wydaje się, że wielkość tego wskaźnika przekraczająca 2 mogłaby być uznana także jako miara

<sup>142</sup> L.J. Jasiński, *Spójność ekonomiczna regionów...*, op. cit., 32.

Tabela 11. Dysproporcje regionalne w UE-15 i krajach Europy Środkowej (PKB *per capita* w 1998 r.)

Kraj	Najbogatszy region	Najbiedniejszy region	relacja PKB <i>per capita</i>
Wlk.Brytania	Inner London	Kornwalia	3,46
Niemcy	Hamburg	Chemnitz	2,93
Austria	Wiedeń	Burgenland	2,37
Włochy	Trydent-Górna Adyga	Kalabria	2,24
Hiszpania	Madryt	Extremadura	2,19
Belgia	Bruksela	Hainaut	2,13
Grecja	Sterea Ellada	Iperios	2,01
Francja	Ile-de-France	Languedoc-Roussillon	2,00
Finlandia	Uusimaa	Ita-Suomi	1,88
Portugalia	Lizbona	Azory	1,82
Holandia	Utrecht	Flevoland	1,76
Szwecja	Sztokholm	Vastsverige	1,50
Irlandia	Południe i wschód	Środek i zachód	1,49
Słowacja	Bratysława	Wschód	2,53
Czechy	Praga	Kraj Środkowoczeski	2,44
Węgry	Centrum	Północny wschód	2,19
<b>Polska</b>	<b>Mazowieckie</b>	<b>Lubelskie</b>	<b>2,02</b>

Źródło: opracowanie na podstawie: *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory. Second Report on Economic and Social Kohesion*, European Kommission, Brussels, January 2001.

progowej, tj. akceptowanej (jako najczęściej występującej w rzeczywistości) niespójności ekonomicznej terytorium określonego kraju lub UE jako całości.

Sformułowane wcześniej spostrzeżenia można uogólnić w postaci tezy, że w Polsce dysparytety rozwoju, oceniane na podstawie PKB *per capita*, nie odbiegają nadmiernie od analizowanych zróżnicowań innych krajów Unii Europejskiej i zasadniczo wykazują one podobieństwo do międzyregionalnych dysproporcji występujących w wielu innych krajach w Europie. Aby dodatkowo uwiarygodnić tę tezę należy jeszcze przeanalizować stan i tendencje rozwoju gospodarek poszczególnych województw.

Jeśli chodzi o nierównomierności w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w naszym kraju, to rzeczywistością doświadczaną także przez struktury terytorialne już od wielu lat jest oddziaływanie otwartego rynku na gospodarkę europejską. Również gospodarki polskich województw, jako nowych podmiotów na międzynarodowym rynku unijnym, są już poddawane szczególnej – bezpośrednio presji konkurencyjnej ze strony innych europejskich regionów. Skutkować to może pogłębianiem międzyregionalnych dysproporcji w rozwoju. Już od początku utworzenia obserwujemy znaczne zróżnicowanie w poziomie rozwoju nowych woje-

wództw. Tracą bowiem na znaczeniu tradycyjne czynniki wzrostu, które związane są z zasobami surowców i konkurencyjną cenowo siłą roboczą. Zwiększają się więc dysproporcje w potencjałach rozwoju i zdolnościach konkurencyjnych naszych regionów. W związku z tym warto też zwrócić uwagę nie tylko na obecne dysparytety w rozwoju społeczno-gospodarczym naszego kraju, lecz także na tendencje zmian międzyregionalnego zróżnicowania średniego PKB *per capita*. Zjawiska te odzwierciedlają dane tabeli 12.

Z danych statystycznych za 2000 rok, zaprezentowanych w tabeli 12 wynika, że w grupie 1/4 województw o najniższym poziomie PKB *per capita* znajdują się województwa tzw. ściany wschodniej: podkarpackie, lubelskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie. Analogicznie, do grupy 25% liczby województw o najwyższym poziomie tego wskaźnika należą: mazowieckie, śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie. Z punktu widzenia średniego PKB *per capita* w analizowanym okresie czasu należy odnotować pewien względny awans pozycji podlaskiego – w grupie woje-

Tabela 12. Zmiany wskaźników zróżnicowań w Polsce (wg województw) w latach 1995 i 2000 (dynamika średniego PKB *per capita*)

Województwo	Poziom PKB <i>per capita</i> (Polska = 100)		Wskaźnik zmiany 2000:1995 (w %)
	1995	2000	
POLSKA	100,0	100,0	100,0
Mazowieckie	<b>124,5</b>	<b>151,6</b>	121,8
Wielkopolskie	98,4	106,6	108,3
Małopolskie	88,5	89,3	100,9
Pomorskie	100,3	100,6	100,3
Dolnośląskie	103,9	103,4	99,5
Świętokrzyskie	79,4	78,2	98,5
Podlaskie	<b>75,8</b>	74,3	98,0
Łódzkie	91,3	88,7	97,1
Zachodniopomorskie	102,9	98,7	95,9
Warmińsko-mazurskie	79,7	74,5	93,5
Podkarpackie	77,4	71,1	91,9
Lubuskie	98,3	89,7	91,2
Kujawsko-pomorskie	99,6	89,7	90,1
Śląskie	123,0	110,1	89,5
Lubelskie	77,1	<b>68,5</b>	88,8
Opolskie	98,6	85,5	86,7

Źródło: obliczenia na podstawie: *Produkt krajowy brutto według województw w 2000 roku*, Urząd Statystyczny, Katowice 2002; L. Zienkowski, *Zróżnicowania regionalne: małe czy duże, rosą czy maleją?*, *Ekonomista*, nr 4, 2003, 508



wództw najsłabiej rozwiniętych. Zaś w gronie województw najwyższej rozwiniętych – istotne obniżenie pozycji zachodniopomorskiego i śląskiego oraz zauważalny wzrost pozycji województwa wielkopolskiego. Należy też uwydatnić, że na liście wykazującej relacje średniego PKB na 1 mieszkańca w 2000 roku – w stosunku do roku 1995, tylko cztery województwa umocniły swoją pozycję, a najbardziej swoją przewagę zwiększyło mazowieckie (o ponad 1/5) oraz wielkopolskie.

Z tabeli 12 wynika także, że aż 2/3 ogólnej liczby (czyli 12) województw powiększyło swoją lukę rozwojową w skali kraju, co wyraża się w relatywnym pogorszeniu analizowanego wskaźnika. Wśród nich największa degradacja dotknęła województwo opolskie, wykazujące, podobnie jak lubelskie – gwałtowne powiększanie tej luki (w granicach 12–13%) w badanym okresie. Może to być związane z tendencjami do osłabienia tempa wzrostu gospodarczego w analizowanym czasie szczególnie w czterech województwach, w których nastąpił realny spadek PKB *per capita*: opolskie – 2%, podlaskie – 1,5% oraz kujawsko-pomorskie i lubelskie – spadek o 0,5%. Możemy, zatem mówić nie tylko o istotnym zwiększeniu nierównomierności rozwoju, lecz także o spadku absolutnego poziomu PKB w niektórych województwach<sup>143</sup>. Wpłynęło to w sposób determinujący na wzrost dysparytetów w rozwoju regionalnym Polski. Otóż, podczas gdy relacja między najwyższym (w województwie mazowieckim) i najniższym (w podlaskim) poziomem PKB *per capita* kształtowała się w połowie dekady lat dziewięćdziesiątych, jak 1,6:1, to na początku pierwszej dekady XXI wieku skala tych dysproporcji zwiększyła się do ok. 2,2:1 (mazowieckie:lubelskie). Jest to w przybliżeniu taka sama skala dysproporcji, jak w relacjach badanych wskaźników UE i Polski.

Oznacza to, że w ten sposób określana luka rozwojowa w międzyregionalnym poziomie rozwoju w Polsce powiększyła się – zaledwie w ciągu kilku lat – o ponad 1/3. A więc, że polaryzacyjne trendy w potencjałach rozwoju i zdolnościach konkurencyjnych naszych regionów dynamicznie pogłębiają się. Z analizy wynika, że znaczącą rolę w nierównomiernym rozwoju kraju odgrywają takie czynniki, jak zlokalizowanie na terenie danego województwa dużej aglomeracji miejskiej oraz różnice w strukturze zatrudnienia. Na przykład, w 2000 roku różnice w strukturze zatrudnienia między najbogatszym w Polsce województwem (mazowieckim) oraz najuboższym (lubelskim), mierzone jako relacja pracujących w rolnictwie do zatrudnienia ogółem, wynosiły, odpowiednio: 25% oraz 52%. Dysproporcje te między obu województwami wyrażają się, więc w podobnych relacjach, jak w PKB *per capita*<sup>144</sup>.

Problemy nierównomiernego rozwoju kraju nabierają więc coraz większej wagi. Między innymi także dlatego, że polskie województwa są najsłabiej rozwiniętymi porównywalnymi regionalnymi strukturami terytorialnymi w poszerzonej Unii. Według PKB *per capita* (dla „UE-25” = 100) za najbiedniejszy region UE (od 1 maja 2004 roku) uznawane jest województwo lubelskie, dla którego ten wskaźnik wy-

<sup>143</sup> L. Zienkowski, *Zróżnicowania regionalne...*, op. cit., 509.

<sup>144</sup> *Ibidem*, 501–502.

nosi 31 w stosunku do średniego unijnego<sup>145</sup>. Ponadto nie przekraczają 1/3 poziomu średniego UE jeszcze 3 regiony w Polsce: podkarpackie (32) oraz podlaskie i warmińsko-mazurskie (po 33 każde). Na poziomie poniżej połowy średniej „unijnej 25” znajdują się wszystkie polskie województwa, oprócz mazowieckiego (68). Po wyżej wymienionych czterech najsłabiej rozwiniętych, kolejne pozycje w Polsce zajmują: świętokrzyskie (35), opolskie (38), lubuskie, łódzkie, małopolskie i kujawsko-pomorskie (każde po 40), zachodniopomorskie (44), pomorskie (45). Do najwyżej rozwiniętych w Polsce (powyżej średniego wskaźnika dla naszego kraju, wynoszącego 45) należą 4 województwa: dolnośląskie (46), wielkopolskie (48), śląskie (49) oraz mazowieckie (68). Ten ostatni – najbogatszy w Polsce region, jest jednak w pozycji gorszej aniżeli najsłabiej rozwinięty region Niemiec – Saksonia-Anhalt (78). Jednocześnie, pod względem omawianego poziomu wskaźnika PKB *per capita*, Mazowsze stoi wyżej od wielu regionów Grecji i Portugalii oraz od najuboższego regionu Hiszpanii – Extremadury (61). Co się tyczy zaś Polski (jako kraju w całości), to w „Unii 25” wyższą pozycję z punktu widzenia wskaźnika średniego unijnego PKB *per capita* zajmują, np. Czechy (64), Węgry (57), Estonia (46), a niższą, np. Litwa (41) i Łotwa (35). Dla porównania: analogiczny miernik wynosi dla Francji – 116, Niemiec – 122, Irlandii – 132, Danii – 136.

Czy w tej sytuacji pierwszoplanowym zadaniem polityki regionalnej w Polsce powinno być dążenie do wyrównywania międzyregionalnych dysproporcji w rozwoju? Cel ten wydaje się być nie tylko mało racjonalny, a ponadto także nierealny, nieosiągalny ze względu na występowanie zbyt dużych różnic o charakterze strukturalnym i związanych z nimi różnic wydajności pracy. Niezależnie od tego, zadaniem polityki gospodarczej winno być takie kształtowanie warunków rozwoju, aby nie dopuścić do destabilizacji spójności w systemie powiązań społeczno-gospodarczych regionów na skutek zbyt dużych różnic w tempie wzrostu gospodarczego.

Podsumowując tę część analizy należy wyeksponować niektóre okoliczności o istotnym znaczeniu dla spójności w rozwoju regionalnego układu gospodarczego w Polsce oraz ważniejsze trendy zróżnicowań międzyregionalnych:

1. wprowadzenie nowego podziału terytorialnego w Polsce w latach dziewięćdziesiątych spowodowało, że w rezultacie wyłącznie samego tego zabiegu organizacyjnego, kohezja ekonomiczna układu międzyregionalnego wyraźnie zwiększyła się;
2. z analizy dysparytetów rozwoju w Polsce na tle innych krajów (zwłaszcza należących do Unii Europejskiej) wynika, że w naszym kraju nie występuje fundamentalna niespójność ekonomiczna; aktualne zróżnicowania międzyregionalne w Polsce nie powinny być uważane za zbyt duże;

<sup>145</sup> Wynika to z danych opublikowanych 8.07.2003 r. – po raz pierwszy – przez Eurostat dla poszerzonej UE („UE 25” = 100) według PKB *per capita*, obliczonego z uwzględnieniem siły nabywczej złotego za 2002 rok. Zob. J. Bielecki, *Poziom rozwoju regionów w Unii. Nigdzie nie jest biedniej niż w Lubelskiem*, Rzeczpospolita z 9.07.2003.

3. aczkolwiek obecny dystans pomiędzy województwami z pewnością nie ułatwia osiągnięcia niezbędnego stanu równowagi międzyregionalnej w rozwoju gospodarczym, lecz nie stanowi on jeszcze nadmiernego zagrożenia w procesie przestrzennej realokacji zasobów, mającym na celu maksymalizację produktu krajowego brutto;
4. w drugiej dekadzie lat 90. ujawniła się niepokojąca tendencja gwałtownego powiększania dysproporcji w rozwoju nowego układu regionalnego w Polsce, które stanowić może poważny hamulec dynamiki wzrostu gospodarczego i procesów integracji z UE;
5. jednym ze skutków członkostwa Polski w Unii Europejskiej może być pogłębienie peryferializacji województw na „ścianie wschodniej”, m.in. w następstwie uszczelniania wschodniej granicy przy zwiększeniu skali otwarcia polskich regionów zachodnich na współpracę z krajami Unii Europejskiej, a zwłaszcza z Niemcami<sup>146</sup>.

Czy w procesie integracji Polski z Unią można zatem liczyć na osiągnięcie pożądanego celu w dalszych przekształceniach struktury polskiej gospodarki, w tym jej układu terytorialnego, zwłaszcza na tzw. ścianie wschodniej? Czy fundusze strukturalne mogą być szansą dla zwiększenia spójności polskich województw i naszego kraju z Unią Europejską?

### **3.2. Polityka unijna szansą zmniejszenia w Polsce międzyregionalnych dysparytetów rozwoju**

Celem strategicznym Polski była i jest nadal pełna integracja z Unią Europejską. Ma ona służyć unowocześnieniu zarówno systemu politycznego, prawnego, jak i przede wszystkim – gospodarki, przyspieszeniu rozwoju gospodarczego oraz likwidacji luki rozwojowej dzielącej nas od innych państw europejskich. Cel ten jest realny do osiągnięcia, gdyż dowodzą tego wieloletnie doświadczenia państw, które przystępowały do ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Z doświadczeń historycznych wynika jednocześnie, że rośnie dystans cywilizacyjny między społeczeństwami pozostającymi poza głównym nurtem integracji gospodarczej w stosunku do tych, które w niej uczestniczą. Dlatego też integracja Polski z Europą jest jednym z głównych wyzwań stojących przed polityką i gospodarką na etapie transformacji.

Integracja wiąże się też z kosztami transformacji, które należy postrzegać nie tylko w ujęciu budżetowym, ale także głównie społeczno-gospodarczym. Warto przy okazji zwrócić uwagę na relatywne odniesienia między kategoriami kosztów i zysków w tym procesie. Otóż traktowanie, na przykład przeniesienia części kompetencji niektórych organów państwa na rzecz instytucji UE – jako politycznego kosztu transformacji, okazuje się politycznym zyskiem w postaci współuczestnictwa

<sup>146</sup> M. Smętkowski, *Różnice w poziomie rozwoju Polski*, Przegląd Zachodni, nr 4, 2003, 128.

w procesach decyzyjnych UE. Podobnie koszty o charakterze ekonomicznym związane z przejmowaniem *acquis communautaire* i restrukturyzacją gospodarki okazują się nośnikiem modernizacji i stymulatorem wzrostu jej konkurencyjności. Analogicznie wzrost kosztów pracy, powodowany stosowaniem europejskich standardów socjalnych, może oznaczać korzyści ze wzrostu płac i poziomu życia. Dlatego też bilans kosztów i korzyści transformacji na etapie integracji powinien być oceniany wielostronnie.

Należy podkreślić, że koszty transformacji gospodarczej nie są ceną członkostwa w Unii, lecz wiążą się one z redukowaniem wieloletnich zapóźnień polskiej gospodarki. Koszty te należałoby ponieść niezależnie od tego czy Polska przystąpi do Unii. Doświadczenia innych państw wstępujących do Unii pokazują bowiem, że w dłuższej perspektywie czasowej korzyści ekonomiczne integracji wielokrotnie przewyższają koszty dostosowań do specyfiki funkcjonowania Unii Europejskiej. Także dlatego, że znaczna część tych kosztów została już sfinansowana z funduszy przedakcesyjnych, zaś w okresie członkostwa jest finansowana bezpośrednio z funduszy strukturalnych.

Polityka regionalna Unii Europejskiej ma wielkie znaczenie dla przyszłego rozwoju regionów i realnej konwergencji Polski z Unią. Jednak właściwa polityka wewnętrzna – na szczeblu krajowym i regionalnym jest najważniejszą determinantą szybkiego rozwoju. Dlatego też środki strukturalne Unii Europejskiej traktowane być mogą jako niezwykle ważny, ale tylko dodatkowy impuls rozwojowy.

Specyfika sytuacji społecznej i gospodarczej w Polsce tkwi w zapóźnieniach rozwojowych – praktycznie w każdej dziedzinie – w stosunku do najlepiej rozwiniętych krajów Unii. Ograniczona w pierwszych latach członkostwa zdolność absorpcyjna polskich województw – w połączeniu z wielością interwencyjnych przedsięwzięć, wielością wyzwań i problemów rozwojowych w Polsce każe zwrócić szczególną uwagę na konieczność koordynacji wykorzystania funduszy strukturalnych, stanowiących finansową bazę całego szeregu programów, inicjatyw i szczegółowych polityk wspólnotowych – z celami polityki regionalnej. Odnosi się to zwłaszcza do Wspólnej Polityki Rolnej, ochrony środowiska, polityki energetycznej, transportowej (w tym rozwoju sieci transeuropejskich), konkurencji, rozwoju zasobów ludzkich oraz przedsięwzięć naukowo-badawczych i budowy gospodarki opartej na wiedzy<sup>147</sup>. Te ostatnie z samej natury zakładają preferowanie regionów na wyższym poziomie rozwoju, w których istnieją korzystniejsze przesłanki dla sfery „B&R”.

Okres startowy po akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej można określić jako początek drugiego etapu transformacji. Etap ten znamionują bardzo silne impulsy zwiększające szanse rozwojowe Polski, niosące ze sobą zintensyfikowany napływ inwestycji ze źródeł zagranicznych, w tym bezpośrednich inwestycji za-

---

<sup>147</sup> J. Borowiec, M. Przybyło, *Regionalne konsekwencje integracji Polski z Unią Europejską* [w:] J. Tomidajewicz (red.), *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003, 291–293.

granicznych, szczególnie typu *venture capital*<sup>148</sup>. Dla zasadniczego przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego potrzebujemy przede wszystkim inwestycji. Relatywnie niewielką ich część możemy sfinansować z wewnętrznych oszczędności. Konieczne jest jednak znaczące zwiększenie udziału inwestycji w PKB. Zarówno skala inwestycji krajowych, jak i napływu inwestycji zagranicznych będą zależę od tego, czy stworzymy inwestorom korzystne warunki do angażowania się w Polsce, w tym nowoczesną, szeroko rozumianą, infrastrukturę. A najważniejszym źródłem kapitału na inwestycje infrastrukturalne będą dla nas w nadchodzących latach fundusze strukturalne Unii. Są one zarazem od początku przemian systemowych bardzo ważnym dla Polski czynnikiem przekształceń struktury społeczno-gospodarczej Polski – najpierw jako pomoc przedakcesyjna w postaci głównie programu Phare, a następnie jako programy ISPA i SAPARD. Fundusze strukturalne pozwalają pokonywać infrastrukturalne i ekologiczne bariery wzrostu, niosą ze sobą nowe technologie, kreujące nowoczesne miejsca pracy, a ponadto także np. racjonalizujące zużycie surowców i energii, a więc jednocześnie zwiększają efektywność gospodarowania i służą poprawie środowiskowych warunków życia społeczeństwa<sup>149</sup>.

Należy zauważyć, że problemy dysparytetów rozwoju ekonomicznego, generujące nierówności w dochodach pomiędzy poszczególnymi regionami i grupami społecznymi w krajach wysoko rozwiniętych, łagodzone są przez zmiany strukturalne w gospodarce. A więc mają one także swoje oblicze sektorowe, ściśle związane z przemianami struktury terytorialnej gospodarki. Otóż w miarę zwiększania się udziału usług w gospodarce następuje wzrost dochodów, zaś względnie niższe dochody *per capita* mają kraje i regiony, w których istotne znaczenie ma rolnictwo oraz rozwinięty jest głównie przemysł. Zależności te opisuje hipoteza Chenery'ego, w świetle której relacje występujące między poszczególnymi sektorami gospodarki krajów wysoko rozwiniętych są skorelowane z dochodem na osobę<sup>150</sup>. Im bardziej dany region i kraj jest gospodarczo rozwinięty, tym większy jest udział usług w tworzeniu PKB. Udział usług w tworzeniu PKB, np. w Holandii wynosi 70% (w 1998 roku), a w Wielkiej Brytanii – 71% (w 1999 roku). Warto też zwrócić uwagę, że wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych przyczyniło się w relatywnie krótkim okresie (1994–1999) do modernizacji struktury gospodarek w zacofanych regionach Grecji, Irlandii, Hiszpanii i Portugalii w ten sposób, że w wytwarzanym w tych krajach PKB zwiększył się (średnio z 61 do ok. 62%) udział usług (w tym

<sup>148</sup> Zob. B. Woś, *Inwestycje zagraniczne w regionach* [w:] Z. Ziolo (red.), *Problemy transformacji struktur regionalnych w procesie zmian systemu gospodarowania i integracji europejskiej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, nr 3, 1999, Rzeszów, 53–68; B. Woś, *Venture capital w okresie transformacji systemowej w Polsce* [w:] *Polityka Gospodarcza*, Zeszyt nr 1 (red. J. Kaja), Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1999, 193–204.

<sup>149</sup> T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, 11.

<sup>150</sup> H.B. Chenery, *Patterns of industrial growth*, *American Economic Review*, Vol. 50, 1960, 624–641.

zwłaszcza prywatnych, podczas gdy udział usług publicznych obniżył się z 20 do 19%) oraz zmniejszył się (z 5,2 do 4,2%) udział rolnictwa<sup>151</sup>.

Czy i na ile w okresie transformacji w Polsce zmiany relacji między różnymi sektorami gospodarki sprzyjały zwiększaniu spójności z UE? Relacje te mogą być oceniane na podstawie wskaźników udziału w zatrudnieniu i PKB trzech głównych rodzajów działalności<sup>152</sup>:

1. rolnictwa, leśnictwa i łowiectwa,
2. przemysłu i budownictwa,
3. usług.

Na początku transformacji (w 1992 roku) w strukturze tworzenia PKB na sekcje zaliczone do usług przypadło 49,3%, natomiast na rolnictwo, rybołówstwo, przemysł i budownictwo (łącznie) – 50,7% PKB. W 2000 roku analogiczne wskaźniki ukształtowały się na poziomie, odpowiednio 61,3 i 38,7%. Te ogólne dane liczbowe pokazują, że relacje strukturalne w Polsce są podobne jak w innych transformowanych gospodarkach. Ujawniły się już pozytywne zmiany w strukturze gospodarki, polegające na zwiększeniu udziału usług w tworzeniu PKB kosztem zmniejszającej się pozycji przemysłu, co w tendencji przybliżyło nas do struktury wysoko rozwiniętych gospodarek krajów UE – z wyjątkiem rolnictwa.

Co się tyczy zaś sytuacji w polskim rolnictwie, to nietypowy charakter zmian strukturalnych w tym sektorze polega na spadku jego udziału w PKB przy wzroście zatrudnienia. W pierwszych latach transformacji rolnictwo w Polsce wytwarzało 6,9% PKB (w 1992 roku) i zatrudniało 27,1% siły roboczej (w 1994 roku), zaś w 2000 roku wytwarzało 3,7% PKB i wykazywało 28,4% ogółu zatrudnionych. Tymczasem w rolnictwie, na przykład, w Holandii powstaje 3% PKB przy udziale 2% zatrudnionych, zaś w USA – 2% PKB w rolnictwie wytwarza 2,5% zatrudnionych<sup>153</sup>. Tak więc teza, iż w krajach transformacji siła robocza będzie przesuwana z rolnictwa (a w konsekwencji z ubogich regionów wiejskich) do przemysłu (zlokalizowanego zazwyczaj w bardziej rozwiniętych regionach) nie znalazła dotychczas potwierdzenia w polskiej rzeczywistości. Dane statystyczne odzwierciedlają zupełnie przeciwstawne, paradoksalne zjawisko polegające na tym, że skutek rosnącego bezrobocia w mieście siła robocza przemieszcza się do obszarów wiejskich. Tendencje te przyczyniają się do zwiększania nierównomierności i dysproporcji w rozwoju regionalnym w Polsce.

Czy w ramach unijnej polityki regionalnej można, zatem upatrywać szans osiągnięcia pożądanego celu w dalszych przystosowaniach polskiej gospodarki, w tym zwłaszcza w rolnictwie oraz w ubogich regionach wiejskich, do standardów strukturalnych Unii Europejskiej?

Na podstawie analizy dotychczasowych efektów pomocy regionalnej oraz tendencji rozwojowych w gospodarce światowej można stwierdzić, że najkorzystniej-

<sup>151</sup> *Die Strukturfonds in 1994. Sechster Jahresbericht*, Europäische Kommission, Brüssel 1999, 17.

<sup>152</sup> *Rocznik Statystyczny*, GUS, Warszawa, 2001, 584.

<sup>153</sup> *Ibidem*, 627, 718.

szym oddziaływaniem na sytuację regionów jest wspieranie ich wewnętrznych (endogenicznych) czynników rozwojowych. Unia Europejska realizuje taką strategię między innymi, poprzez stymulowanie i umacnianie lokalnych potencjałów, a więc inwestując w jakość kapitału ludzkiego, w infrastrukturę związaną z ochroną środowiska, transportową, telekomunikacyjną, energetyczną, instytucjonalną, lokalną przedsiębiorczość i innowacyjność. Są to, więc głównie przedsięwzięcia infrastrukturalne. Właściwe zaopatrzenie w infrastrukturę o wysokim standardzie w celu rozwoju transportu drogowego, kolejowego czy też wspieranie ośrodków naukowo – badawczych uznawane jest za podstawowy warunek wyrównywania szans rozwoju regionalnego szczególnie w regionach najsłabiej rozwiniętych. W nowych krajach członkowskich występują ogromne różnice w podstawowej infrastrukturze. Zatem głównym priorytetem musi stać się promowanie rozwoju sieci telekomunikacyjnych i energetycznych a także transeuropejskich sieci transportowych oraz ich połączeń z sieciami regionalnymi. Dostrzegać to wydaje się Komisja Europejska, która już na etapie przedakcesyjnym rozwoju naszego kraju wskazywała, że priorytetem musi być w Polsce rozwój infrastruktury transportowej nawet kosztem nakładów na ochronę środowiska<sup>154</sup>.

Wydaje się więc być dla Polski korzystną okolicznością, że Unia Europejska stosuje politykę, której głównym zadaniem jest zmniejszanie nierówności społecznych i gospodarczych, czyli minimalizowanie różnic rozwojowych oraz dochodowych (zwłaszcza w sektorze rolnictwa) między regionami. Polityka regionalna Unii prowadzona jest wspólnie z krajami członkowskimi. Oznacza to, że państwa te we współpracy z Komisją Europejską opracowują plany i uzgadniają zakres pomocy udzielanej przez UE regionom z funduszy strukturalnych oraz z Funduszu Spójności. System nie jest oparty wyłącznie na transferze środków. Jest on uwarunkowany wspieraniem działań, które odgrywają decydującą rolę w promowaniu konkurencyjności.

Odzwierciedleniem priorytetów w polityce gospodarczej Wspólnot Europejskich są kierunki wydatków budżetowych w okresie 1975–1999<sup>155</sup>. Od 1975 roku zwiększyły się dynamicznie (z 6,4 do 35,7%) wydatki z funduszy strukturalnych na cele polityki regionalnej. Także z unijnego budżetu na lata 2000–2006 wynika, że około 80% jego zasobów kierowanych jest na cele spójnościowe i Wspólnej Polityki Rolnej<sup>156</sup>. Polityka regionalna, mimo że nie leży w wyłącznej gestii unijnej, jest drugim, po WPR, dominującym kierunkiem ponadnarodowej polityki gospodarczej

<sup>154</sup> J. Bielecki, *Potrzebne programy i pieniądze*, Rzeczpospolita z 8.07.2003.

<sup>155</sup> *The Community Budget: The facts in figures* Commission of the European Communities, Bruksela 1993, 19–20; R. Waniek, *EG-Regionalpolitik für Jahre 1994 bis 1999*, Wirtschaftsdienst, Nr 1, 1994.

<sup>156</sup> W budżecie UE 2000–2006 wyodrębniono 6 podstawowych kategorii finansowania wydatków: 1) WPR, 2) polityka spójności, 3) pozostałe dziedziny polityki wewnętrznej, 4) polityka zewnętrzna, 5) wydatki na administrację oraz 6) rezerwy. Zob. A. Bieniasz, Paszkowski, F. Wysocki, *Perspektywa finansowa Wspólnot Europejskich na lata 2000–2006 – potencjalne korzyści dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, Wspólnoty Europejskie, nr 7–8, 1998; D. Czykier-Wierzba, op. cit., 135, 140.

prowadzonej na bazie budżetu Unii Europejskiej. Aktualnie na pomoc dla regionów, których poziom rozwoju jest niższy niż 75% średniej unijnej jest przeznaczanych w skali roku 3/4 ogólnej kwoty (wynoszącej prawie 40 mld euro) funduszy strukturalnych.

Z powyższych względów obecną strukturę budżetu Unii, w ramach którego niemal 36% jest przeznaczane na fundusze strukturalne, a ok. 44% na rolnictwo, należy postrzegać jako korzystną dla Polski. Jeśli taka struktura budżetu będzie zachowana w latach 2007–2013, to można zakładać, że rozwiązywanie problemów dysproporcji rozwojowych Polski znajdzie szerokie wsparcie ze strony unijnego budżetu, i że nasz kraj będzie jednym z głównych beneficjentów unijnych funduszy.

Co się zaś tyczy rolnictwa, to obok zmniejszania skali wydatków na cele sektorowej polityki rolnej, jakościowo nowym elementem finansowania Wspólnej Polityki Rolnej jest wzrost ciężaru gatunkowego przedsięwzięć o charakterze spójnościowym (strukturalnym). W ślad za tym następują istotne modyfikacje kierunków wydatków z funduszu FEOGA. W latach 1970–1985 udział w tym funduszu środków na politykę spójności (Sekcja Orientacji) kształtował się na poziomie 1,8–3,3% i w kolejnych okresach programowania zwiększał się systematycznie. Na przykład, w latach 1989–1993 – z 5% do 9%, zaś w okresie 2000–2006 – do około 15–16%. Tak, więc 85% wsparcia z FEOGA stanowią obecnie dopłaty bezpośrednie dla rolników (tzw. filar I – rozwój rolnictwa), zaś na rozwój wsi i obszarów wiejskich (cele spójnościowe – filar II) kieruje się pozostałe około 15%<sup>157</sup>. Wynika stąd, że w coraz szerszym zakresie w ramach funduszu WPR finansowane są przekształcenia strukturalne wsi w celu zmniejszania dystansu rozwojowego obszarów wiejskich w stosunku do regionów wyżej rozwiniętych gospodarczo. Unia Europejska zamierza przeprowadzić do 2010 roku reformę Wspólnej Polityki Rolnej, polegającą na odchodzeniu od prostego interwencjonizmu w rolnictwie i przeznaczaniu większości środków FEOGA na rozwój wsi i obszarów wiejskich<sup>158</sup>.

Znaczącą szansę zwiększenia spójności układu regionalnego w Polsce z Unią Europejską stanowiła już unijna polityka w okresie przedakcesyjnym. Na przykład wskazane tendencje ewolucji polityki rolnej w Unii w kierunku realizacji celów polityki spójności zaznaczyły się także w programach pomocowych dla krajów kandydujących do Unii, w tym Polski, w których udział środków finansowych przeznaczonych na rozwój wsi (w całości środków z funduszu FEOGA) wynosi 52%. Uwzględniając, że obszary wiejskie stanowią 93% terytorium kraju, skupiają zdecydowaną większość zasobów naturalnych, kulturowych, a więc są znaczącą przestrzenią działalności gospodarczej, mieszkaniowej, turystycznej, rekreacyjnej i innej, spójnościowo-strukturalną orientację WPR na rozwój społeczno-gospodarczy wsi należy ocenić jako korzystną dla Polski. Zdaniem byłego unijnego komisarza do spraw rolnictwa, Franza Fischlera – dzięki WPR oraz pomocy regionalnej ukie-

<sup>157</sup> E. Szot, *Rozwój obszarów wiejskich w kontekście integracji z UE*, Rzeczpospolita z 7.10.2002.

<sup>158</sup> J. Wilkin, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie; był, jest i będzie?* Nowe Życie Gospodarcze, nr 8 z 20.04.2003.



runkowanej na rozwój obszarów wiejskich, dochody polskich rolników w najbliższych sześciu latach (2004–2009) wzrosną o minimum 1/3 do 50%<sup>159</sup>.

W ramach polityki regionalnej w okresie przedakcesyjnym Unia Europejska od 2000 roku miała przekazywać Polsce blisko jeden miliard euro rocznie wsparcia z funduszy strukturalnych<sup>160</sup>. Dopiero jednak w 2003 udało się, po latach trudnych przygotowań, uruchomić w szerszym zakresie programy pomocowe: (nowy, podwojony) Phare 2000, ISPA a także SAPARD. W ramach programu PHARE Polska miała otrzymywać (począwszy od 2000 roku) około 250 mln euro rocznie. Gros środków pomocy przedakcesyjnej pozostawało prawie trzy lata jedynie w zapisach, gdyż nie przygotowaliśmy nowych instytucji, które powinny samodzielnie opracowywać i zatwierdzać projekty. Stało się to możliwe dopiero w 2003 roku, kiedy UE miała przekazać Polsce ponad 800 mln euro, tj. około trzy razy więcej niż rok wcześniej<sup>161</sup>. Niemal trzyletni poślizg spowodował, że w 2003 roku np. z programu SAPARD dla Polski pozostawało 680 mln euro na rozwój wsi i obszarów wiejskich. Od roku 2004 (po przystąpieniu do UE) są to kwoty (na ten sam cel) rządu 700–800 mln euro rocznie. Należy podkreślić, że wykorzystanie środków z tego programu ma na celu także dywersyfikowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich poprzez tworzenie tam miejsc pracy w sektorach pozarolniczych. Ma to służyć uzyskaniu alternatywnych źródeł dochodów, co w przypadku Polski jest szczególnie ważne w związku z występującym na obszarach wiejskich rosnącym jawnym i ukrytym bezrobociem. Ze środków programu SAPARD nie mogą być dofinansowane przedsięwzięcia mające na celu wzrost produkcji rolnej. Wybitnie spójnościowo-strukturalny charakter tej pomocy polega na tym, że może ona być przeznaczona wyłącznie na modernizację gospodarstw rolnych. W tym celu wprowadzono obowiązek przestrzegania limitów produkcyjnych<sup>162</sup>. Warto też zaznaczyć, że środki z programu SAPARD, nie wykorzystywane w danym roku przez przedsiębiorstwa postanowiono przekazywać do dyspozycji samorządów terytorialnych.

Na program ISPA (rozwój infrastruktury transportowej i ochrony środowiska) w 2003 roku postawiono do dyspozycji około 1,8 mld euro. Zakumulowały się one z podobnych (jak w przypadku programu SAPARD) przyczyn jako środki niewykorzystane (rezerwowane przez UE dla Polski od 2000 roku – około 450 mln euro w skali roku).

Doświadczenia w efektywnym zagospodarowaniu przez Polskę przedakcesyjnych środków unijnej pomocy mogą okazać się niezwykle cenne i przydatne już od początku członkostwa, jako że ogólne zasady wykorzystania od 2004 roku fun-

<sup>159</sup> J. Bielecki, *Komisarz jest przekonany*, Rzeczpospolita z 3.04.2003.

<sup>160</sup> *Budżet Unii Europejskiej*, Rzeczpospolita z 17.03.2003 (Dodatek „Nasza Europa”).

<sup>161</sup> J. Bielecki, *Po raz pierwszy duże pieniądze. Po latach opóźnień pełną parą ruszyły programy Phare 2000, ISPA i SAPARD*, Rzeczpospolita z 24.02.2003.

<sup>162</sup> M. Drygas, K. Romanowska, Cz. Siekierski, E. Wieczorkiewicz, *Program SAPARD – propozycja wsparcia przedakcesyjnego Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, Biuletyn Informacyjny FAPA, nr 1, 1998.

duszków strukturalnych oraz Funduszu Spójności, są zbliżone do tych, które rządzą programami SAPARD i ISPA.

### **Czy istnieją zagrożenia i bariery dla unijnej polityki regionalnej w Polsce?**

Jedną z najważniejszych barier wprowadzania unijnej polityki regionalnej w Polsce wydaje się być skala problemów absorpcji<sup>163</sup>, których ilustracją doświadczalną są unijne programy przedakcesyjne, zwłaszcza SAPARD. Po uzyskaniu członkostwa do naszego kraju napływać będzie z funduszy wspólnotowych rocznie prawie siedmiokrotnie więcej środków niż w okresie przedakcesyjnym. Wygospodarowanie – na kofinansowanie inwestycji, środków ze źródeł własnych, budżetowych, ale także prywatnych (np. zaangażowanie środków Otwartych Funduszy Emerytalnych) na realizację projektów unijnych w Polsce powinno być sprawą administracji publicznej. Tymczasem zdolność administracji centralnej i samorządowej do tego typu działań nie wydaje się być dostateczna. Nieprecyzyjnie jest wyartykułowana, bowiem polityka regionalna, nieprzejrzysty jest układ instytucjonalny, niezbyt jasny podział kompetencji, szwankuje współpraca między strukturami władzy publicznej. Wobec istnienia zjawiska korupcji powstaje ogromne ryzyko, że gospodarowanie funduszami unijnymi stanie się przedmiotem partyjnych i biurokratycznych przetargów. Ponadto ciąży na nas nadal opóźnienie prawa i polskich instytucji w dostosowaniu do unijnych wymogów i zwyczajów.

Spośród istotnych uwarunkowań osiągnięcia pożądanego celu za największe zagrożenie dla możliwości maksymalnej (na poziomie czterech procent PKB) absorpcji pomocy regionalnej uznawane jest szczególnie niedostateczne zdecentralizowanie systemu finansów publicznych oraz próby wykorzystywania środków europejskich do recentralizacji polityki rozwoju regionalnego. Wielu regionalistów już od dawna zwraca uwagę, że w Polsce istnieje nie tylko poważny rozdziew pomiędzy stopniem i tempem decentralizacji kompetencji w polityce rozwoju regionalnego, a alokacją środków niezbędnych do jej prowadzenia na szczeblu województw, lecz jednocześnie ujawniły się bardzo silne tendencje recentralizacyjne w tym zakresie<sup>164</sup>. Istotne zwiększenie roli centralnej administracji rządowej, wynikające z założeń Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006, wydaje się to potwierdzać. Polski rząd (wspólnie z Komisją Europejską) przyjął system centralnego kwalifikowania projektów i zasadę wyłącznie scentralizowanego zarządzania funduszami. Wyraża się

<sup>163</sup> Zdolność absorpcyjna rozumiana jest przede wszystkim w kategoriach finansowych. Absorpcja pomocy regionalnej wiąże się bowiem z koniecznością wygospodarowania w budżecie państwa odpowiednich środków na tzw. prefinansowanie inwestycji (zwrot z budżetu UE wydanych kwot jest przesunięty w czasie), a także na współfinansowanie. Lecz należy ją postrzegać także w kategoriach organizacyjnych i administracyjnych (zdolność do efektywnego programowania, zarządzania, monitorowania i ewaluacji), a ponadto – makroekonomicznych (zachowania równowagi makroekonomicznej).

<sup>164</sup> Z. Mikołajewicz, *Nowy kształt polityki regionalnej warunkiem akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Gospodarka Narodowa, nr 1–2, 2001.

to, między innymi, w zastąpieniu szesnastu wojewódzkich planów rozwoju regionalnego (opracowanych przez samorządy) jednym zintegrowanym planem centralnym. W ten sposób zignorowano postulaty regionalnych władz samorządowych, domagających się większej decentralizacji zarządzania i ograniczono funkcje samorządów województw, dla których przewidziano jedynie zadania pomocnicze wobec działań podejmowanych przez organy rządowe<sup>165</sup>. Takie podejście raczej utrudnia, aniżeli ułatwia dostosowanie wydatkowania środków do najpilniejszych potrzeb poszczególnych regionów i nie będzie sprzyjać wyrównywaniu różnic w poziomie rozwoju między biednymi i bogatymi regionami. Tak, więc centralizacja systemu unijnej polityki spójności w Polsce wydaje się być jednym z poważniejszych zagrożeń dla wykorzystania funduszy strukturalnych Unii na rzecz zmniejszenia dysproporcji międzyregionalnych.

Tymczasem w krajach Unii Europejskiej, zgodnie z zasadą subsydiarności, zadania publiczne lokowane są na możliwie niskim szczeblu pionowej struktury sektora publicznego, tj. jak najbliżej społeczności lokalnych. Doświadczenia unijne wskazują, bowiem, że to właśnie samorządy potrafią najlepiej określić najpilniejsze potrzeby danego terenu. Niezależnie od tego inwestycje realizowane przez samorządy (dzięki zaangażowaniu się społeczności lokalnych, uruchomieniu miejscowych zasobów, ograniczeniu marnotrawstwa środków i bardziej racjonalnego ich wykorzystania) charakteryzują się wysoką efektywnością. Jest to niezmiernie ważne w przypadku Polski. Efektywne wykorzystanie funduszy strukturalnych tworzy szansę nie tylko przyspieszenia rozwoju najbardziej zacofanych regionów, lecz także ogólnego rozwoju gospodarczego kraju. W tej sytuacji samorządy konsekwentnie domagają się wzmocnienia, a nie osłabiania prawnych instrumentów ich funkcjonowania w celu skutecznego sprostania bieżącym zadaniom wynikającym z potrzeb integracji z Unią Europejską i wykorzystania funduszy strukturalnych<sup>166</sup>.

Poważne zagrożenia dla osiągnięcia celów regionalnych w Polsce występują również ze strony unijnej. Na przykład, w „Agendzie 2000” ustalono pułap wpływów i wydatków budżetowych na poziomie 1,27% łącznego poziomu produktu krajowego Unii Europejskiej. Ustalenie tego limitu oraz przyjęcie, że środki z budżetu UE na pomoc dla nowych członków nie mogą przekroczyć czterech procent ich PKB oceniane jest jako pogorszenie warunków korzystania ze wsparcia Unii w stosunku do zasad obowiązujących przy wcześniejszych rozszerzeniach. Podobnych limitów nie stosowano, bowiem wobec krajów korzystających w największym zakresie ze środków pomocowych, tj. Hiszpanii, Grecji, Portugalii i Irlandii<sup>167</sup>. Ustalenie tych ograniczeń oznacza także, że każdy bardziej istotny wzrost nakładów na rozszerzenie Unii musi dokonać się w drodze redystrybucji środków budżetu kosztem ich dotychczasowych beneficjentów. Wiadomo jednocześnie, że przyspie-

<sup>165</sup> T.G. Grosse, *Uwaga: centralizacja; czy samorządy pomogą wykorzystać fundusze europejskie*, Rzeczpospolita z 12.11.2002.

<sup>166</sup> G. Romanowski, *Samorządowcy chcą skutecznego prawa; zaniepokojenie rosnącą centralizacją państwa*, Rzeczpospolita z 10.03.2003.

<sup>167</sup> D. Czykier-Wierzba, op. cit., 149–150.

szenie wyrównywania poziomów rozwoju między krajami i regionami jest uwarunkowane transferem netto środków budżetowych UE pochodzących z krajów zasobniejszych. W związku z tym podnoszony jest problem realnego zagrożenia dla procesu spójności, które polega na tym, że z jednej strony państwa będące beneficjentami obecnego strumienia pomocy coraz wyraźniej przeciwstawiają się takiej redystrybucji, zaś z drugiej strony donatorzy pomocy strukturalnej oponują przeciwko zwiększaniu ich wpłat do budżetu Unii. Tego rodzaju kontrowersje ze szczególną siłą ujawniły się na wspólnotowym szczycie w Cardiff (w czerwcu 1998 roku)<sup>168</sup>. Kraje mniej rozwinięte (jak np. Hiszpania), nie chcą rezygnować z dotychczasowych transferów z unijnej kasy<sup>169</sup>, zaś bardziej rozwinięte (np. Holandia, Austria, Szwecja, a zwłaszcza Niemcy) postulują istotne zmniejszenie ich wkładów netto do budżetu Unii. Na zmianie konstrukcji budżetu szczególnie zależy Niemcom, które wpłacają rocznie do budżetu UE o około 10 mld euro więcej, niż z niego otrzymują. Istotne zwiększenie aktualnych zasobów funduszy strukturalnych jest więc mało prawdopodobne – głównie ze względu na obecną sytuację budżetową Niemiec, a także Francji i Włoch.

Jednak szczególne zaniepokojenie mogą budzić propozycje brytyjskie, zmierzające do radykalnego zmniejszenia, a ponadto zrenacjonalizowania polityki spójności. Wielka Brytania przekazała Komisji Europejskiej (w marcu 2003 roku) projekt zlikwidowania unijnych funduszy strukturalnych, przewidujący scedowanie po 2006 roku uprawnień do pomocy regionalnej na rządy narodowe. Tymczasowo pomoc Unii Europejskiej miałaby być utrzymana dla najbiedniejszych regionów krajów Europy Środkowej, a także Portugalii i Grecji. Propozycja ta wynikać może z czystej kalkulacji: z powodu obniżenia średniego poziomu rozwoju Unii (po poszerzeniu) prawo do funduszy strukturalnych zachowa tylko jeden region Wielkiej Brytanii, która aktualnie wpłaca 2,5 mld funtów rocznie na fundusze strukturalne, otrzymując w zamian tylko 1,4 mld funtów. Po 2006 roku, jeśli obecne reguły zostaną utrzymane, brytyjska nadpłata byłaby wielokrotnie większa<sup>170</sup>. Da innych krajów oznacza to, że prawo do tej pomocy utraciłyby także między innymi, południowe Włochy, regiony Hiszpanii, czy wschodnie landy Niemiec. Pomysł ten jest wspierany przez płatników netto do unijnego budżetu, na przykład Holandię, a także przez niektóre państwa będące beneficjentami pomocy z funduszy strukturalnych. Według oceny Komisji Europejskiej przyjęcie projektu Wielkiej Brytanii oznaczałoby fundamentalne zreformowanie polityki spójności i znaczne zmniejszenie budżetu tej polityki – o ponad połowę. Taka ewentualność jest szczególnie niepokojąca z punktu widzenia celów regionalnych w Polsce. Jeśli bowiem zabraknie krajów, które więcej łożą do budżetu, niż zeń otrzymują, zabraknie też środków na

<sup>168</sup> H. Tobolska, *Reformy – tak, ale nie w Cardiff*, Prawo i Gospodarka z 17.06.1998.

<sup>169</sup> M. Orzechowski, *Kto zapłaci za rozszerzenie. Niemcy odrzucają hiszpańskie plany reformy finansowania Unii*, Prawo i Gospodarka z 16.07.1998.

<sup>170</sup> J. Bielecki, *Pomoc tylko dla nowych członków; Wielka Brytania chce wycofać fundusze strukturalne*, Rzeczpospolita z 7.03.2003.

dostosowania strukturalne dla regionów krajów biedniejszych i tym samym kluczowa, fundamentalna idea spójności pozostanie sloganem.

Nierównomierności w rozwoju społeczno-gospodarczym w Polsce na nowym etapie integracji trudno będzie ograniczać w sytuacji, gdy zwiększy się ciężar gantkowy preferowanych w budżecie nowych priorytetów i innych ważnych celów Unii Europejskiej. Zapowiadać to może redukcję pomocy regionalnej i oznaczać, że dodatkowe zadania dla Unii niekoniecznie muszą wymagać dodatkowych wydatków. Nowe priorytety wynikają zwłaszcza z tzw. Strategii Lizbońskiej, czyli projektu przekształcenia Wspólnoty do 2010 roku w najbardziej konkurencyjną gospodarkę świata. To zaś wymagać będzie poważnych inwestycji w nowe technologie – co najmniej w równym stopniu w państwach „starej piętnastki” i „nowej dziesiątki”. W konsekwencji nakłady na sferę B + R w Polsce musiałyby do 2010 roku wzrosnąć o 228% w stosunku do roku 2001<sup>171</sup>. Dla Polski finansowo mniej korzystne mogą okazać się plany przeznaczenia większych środków na badania naukowe oraz na pomoc dla krajów spoza Unii Europejskiej. Z tego względu za niepokojący sygnał dla możliwości kontynuacji dotychczasowej polityki przeciwdziałania nierównomiernemu rozwojowi struktur regionalnych należy uznać fakt, że Komisja Europejska przewiduje koncepcję reorientacji celów strategicznych polityki społeczno-gospodarczej. Chodzi o znaczące przesunięcie środków budżetowych na realizację zadań Strategii Lizbońskiej z uszczerbkiem dla wspierania konkurencyjności struktur regionalnych. Tego typu podejście może oznaczać zwiększenie nakładów na badania, projekty innowacyjne i nowe technologie, skoncentrowane w krajach i regionach najwyżej rozwiniętych – kosztem obszarów uboższych. Podobnym przedsięwzięciami w ramach tzw. inicjatywy wzrostu jest rozwój transportu, telekomunikacji i energetyki o charakterze ogólnoeuropejskim. Projekty te są przewidywane do sfinansowania dodatkowo do 2006 roku, przy zaangażowaniu około 5 mld środków budżetowych UE, a ponadto kredytów EBI i środków podmiotów prywatnych w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Listę konkretnych projektów Rada Europejska ustaliła w 2003 roku, niewątpliwie z uwzględnieniem przede wszystkim interesów najbogatszych państw członkowskich ówczesnej UE-15, gdyż bez udziału komisarzy ówczesnych państw akcesyjnych<sup>172</sup>.

Innego rodzaju zagrożeniem dla osiągnięcia celów regionalnych w Polsce może być niewłaściwe rozłożenie w czasie strumieni z funduszy strukturalnych. Znaczny stopień zapóźnień w rozwoju i zacofanie struktur gospodarczych w krajach transformacji w warunkach otwarcia systemowego wskazują, że najbardziej pożądanym byłoby skoncentrowanie pomocy w okresie przedakcesyjnym, bowiem otwarciu systemowemu towarzyszyły największe zderzenia „szokowe” dla gospodarki wynikające z niedostosowań strukturalnych, w tym niskiej zdolności do międzynarodowej konkurencji w produkcji towarów i usług. Tymczasem Agenda 2000 założy-

<sup>171</sup> J. Szomburg, *Polska wobec Strategii Lizbońskiej*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Warszawa 2003, 23.

<sup>172</sup> T. Radziwińska *Skuteczność i solidarność*, Nowe Życie Gospodarcze, nr 20 z 26.10.2003.

ła, że niemal 90% finansowej pomocy Unii Europejskiej dla krajów kandydujących nastąpi po uzyskaniu członkostwa. Dla nowych członków przewidziano w latach 2000–2006 łącznie około 80 mld euro. Z tej kwoty w ramach pomocy przedakcesyjnej kraje te uzyskały około 7 mld euro, a pozostałe, około 58 mld euro, przewidziano dla nich po przystąpieniu do UE<sup>173</sup>. Poważną przeszkodą pełnego wykorzystania przedakcesyjnej pomocy były też wymogi formalne, koszty i procedury<sup>174</sup>.

Barierą osiągnięcia celów polityki regionalnej w Polsce mogą okazać się także stosowane obecnie reguły podziału funduszy strukturalnych, z których wynikają niekorzystne dla naszego kraju dysproporcje – szczególnie widoczne w latach 2004–2006. Otóż w tym okresie Polska, choć jest relatywnie dwa razy uboższa od Hiszpanii, uzyskać ma (w przeliczeniu na głowę ludności) 60 euro, czyli trzy razy mniej środków z tych funduszy<sup>175</sup>.

Co się tyczy innych, perspektywicznych zagrożeń dotyczących wspomagania dostosowań strukturalnych polskiej gospodarki do unijnej, w tym głównie przez zmniejszanie nierównomierności rozwoju regionalnego, to wiązać się mogą one z ewentualnymi zmianami budżetu UE w latach 2007–2013, którego projekt Komisja Europejska przedstawiła w lutym 2004 roku<sup>176</sup>. Nie bezpodstawne wydają się być obawy, że powodem owego przyspieszenia był świadomy zamiar sporządzenia projektu budżetu bez udziału komisarzy z dziesięciu nowych państw, które dopiero w maju 2004 roku uzyskały prawo współdecydowania. Polska nie miała więc realnego wpływu na projekt wydatków i finansowych priorytetów Unii dla pierwszych dziewięciu najtrudniejszych, krytycznych lat swego członkostwa. Potwierdzeniem słuszności tych obaw może być fakt, że nigdy dotychczas Komisja nie składała projektu tak wcześnie, tzn., na prawie trzy lata przed początkiem obowiązywania budżetu.

Na podstawie przedstawionej analizy nietrudno dostrzec, że wszystkie analizowane kwestie związane z możliwościami wykorzystania funduszy strukturalnych do realizacji zadań przyspieszających transformację gospodarczą w Polsce mają cechy równania ze zbyt dużą dozą niewiadomych (z teorii rachunku prawdopodobieństwa), aby można było podchodzić do jego rozwiązania w sposób inny, aniżeli w przeświadczeniu, że przy wyciąganiu wniosków można osiągnąć niepewny, w najlepszym przypadku prawdopodobnie jedynie zbliżony do racjonalnych oczekiwań, mało satysfakcjonujący rezultat<sup>177</sup>.

<sup>173</sup> D. Czykier-Wierzba, op. cit., 149–150.

<sup>174</sup> J. Jasiński, K. Szwejk, *Czemu mało chętnych na SAPARD*, Rzeczpospolita z 14.04.2003 (Dodatek „Nasza Europa”).

<sup>175</sup> J. Bielecki, *O nas bez nas; projekt budżetu na lata 2007–2013 bez udziału nowych państw członkowskich*, Rzeczpospolita z 6.03.2003.

<sup>176</sup> A. Słojewska, *By skutecznie konkurować. Komisja Europejska proponuje zwiększenie wydatków w latach 2007–2013.*, Rzeczpospolita z 11.02.2004.

<sup>177</sup> Por. 10 tez – pytań, które postawiła Komisja Europejska w ramach zainicjowanej publicznej debaty na temat perspektyw polityki regionalnej w poszerzonej UE. Podstawę tej debaty stanowi „Drugi Raport” (z 31.01.2001 roku) poświęcony spójności społeczno-gospodarczej. Zob. I. Pietrzyk, *Integracja Europejska a polityka regionalna w Polsce*, Gospodarka Narodowa, nr 4, 2001.

### 3.3. Narodowy Plan Rozwoju jako strategia proregionalnej polityki gospodarczej w Polsce

Programowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego w Polsce jest ściśle związane ze standardami polityki regionalnej Unii Europejskiej oraz z wykorzystywaniem unijnych środków i instrumentów pomocowych. Już w okresie przedakcesyjnym powstały dwa nowego typu dokumenty programowe – Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2000–2002 oraz Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2002–2003. Określały one strategię uruchamiania środków przedakcesyjnych służących rozwojowi regionalnemu, a przeznaczonych na działania o charakterze strukturalnym<sup>178</sup>.

W związku z ustalonym – na unijnym szczycie w Kopenhadze (13 grudnia 2002 roku) przyjęciem Polski z dniem 1 maja 2004 roku do Unii Europejskiej nasz kraj korzysta już od kilku lat ze środków i instrumentów unijnej polityki regionalnej, jakimi są dotacje bezzwrotne uruchamiane w ramach czterech funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz z kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Obecny Narodowy Plan Rozwoju (NPR) określa najważniejsze działania strukturalne, jakie Polska zamierza uruchomić w latach 2004–2006 w oparciu o środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz towarzyszące im nakłady pochodzące ze źródeł krajowych. Podstawową misją NPR jest osiągnięcie wyższego poziomu spójności Polski z innymi krajami Unii Europejskiej oraz oddziaływanie na zmniejszanie rozpiętości międzyregionalnych w kraju. Dlatego też celem strategicznym Narodowego Planu Rozwoju jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym<sup>179</sup>.

Poprzedzającym przygotowaniem NPR etapem prac było opracowanie przez odpowiednie ministerstwa średniookresowych strategii strukturalnych odpowiadających poszczególnym celom funduszy Unii Europejskiej. W rezultacie powstało sześć programów strategicznych na lata 2000–2006: Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich, Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa, Polityka Strukturalna w Sektorze Rybołówstwa, Narodowa Strategia Ochrony Środowiska i Narodowa Strategia Rozwoju Transportu. Równocześnie przygotowano szesnaście wojewódzkich średniookresowych strategii rozwoju regionalnego. Finalną fazą programowania było opracowanie Narodowego Planu Rozwoju.

<sup>178</sup> Polska. *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2000–2002*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa, grudzień 1999; Polska. *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2002–2003*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa, styczeń 2002.

<sup>179</sup> Polska. *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 stycznia 2003 roku, skorygowany zgodnie z decyzją Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 roku. Warszawa, luty 2003.

Plan ten stał się – jeszcze przed przyjęciem Polski do Wspólnot Europejskich – podstawą negocjacji z Komisją Europejską, w wyniku których przyjęto wspólny dokument – Ramowe Podstawy Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*). Dopiero na tej podstawie sporządzane są regionalne i sektorowe programy operacyjne, a także projekty przedsięwzięć finansowanych przez Fundusz Spójności oraz dwa z czterech uruchamianych w Polsce w tym okresie Inicjatyw Wspólnotowych – INTERREG i EQUAL.

Na bazie szesnastu wojewódzkich strategii Polska przygotowała jeden Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), a ponadto program operacyjny pomocy technicznej i pięć sektorowych programów operacyjnych dotyczących: konkurencyjności gospodarki, rozwoju zasobów ludzkich, restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego i rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa, transportu i gospodarki morskiej. Prace nad Narodowym Planem Rozwoju i programami operacyjnymi były prowadzone równolegle.

System wdrażania Narodowego Planu Rozwoju w Polsce bazuje na postanowieniach Rady Ministrów z marca 2002 roku. Zgodnie z tą decyzją wskazano Ministerstwo Gospodarki jako instytucję właściwą w sprawach Ramowych Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Pełni ono funkcje zarządzające, natomiast agendą płatniczą ustanowiono Ministerstwo Finansów. W przypadku poszczególnych sektorowych programów operacyjnych organami zarządzającymi są resorty odpowiedzialne za daną sferę aktywności państwa (odpowiednio – Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Infrastruktury). Minister gospodarki jako zarządzający Ramowymi Podstawami Wsparcia Wspólnoty koordynuje także wykorzystanie środków Funduszu Spójności. Projekty finansowane z Funduszu Spójności dotyczące rozwoju sieci transportowych oraz ochrony środowiska naturalnego, zarządzane są przez Ministerstwo Infrastruktury i Ministerstwo Środowiska. Model Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oznacza, że organem zarządzającym tym programem jest minister gospodarki jako właściwy w sprawach rozwoju regionalnego.

W toku prac nad Narodowym Planem Rozwoju zidentyfikowano wiele barier efektywnego uruchomienia środków unijnych i rozwiązania trudnych problemów wynikających z niestatecznego potencjału absorpcyjnego. Dotyczą one m.in. braku niezbędnych projektów i rozwiązań prawnych w sferze zagospodarowania przestrzennego, przygotowania kadr dla obsługi funduszy strukturalnych, ograniczeń w sprawnym finansowaniu przedsięwzięć (prefinansowanie, współfinansowanie, finansowanie pomostowe) i wiele innych.

Najważniejsze wybory strategiczne Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004–2006 polegają w szczególności na potrzebie godzenia priorytetów i przedsięwzięć Narodowego Planu Rozwoju ze strategią gospodarczą kraju. Komisja Europejska wydaje się podzielać pogląd, że NPR jest jednym z najważniejszych instrumentów realizacji strategii gospodarczej danego kraju i jego efekty zależą od wykonania działań zaprojektowanych w tej strategii. Jednym ze strategicznych problemów wydaje się być, na przykład, związanie środków przeznaczonych na roz-



wój rolnictwa i obszarów wiejskich w sektorze rolnictwa z działaniami podejmowanymi w ramach funduszy strukturalnych. Komisja Europejska wymaga bowiem, aby priorytety i działania podejmowane w obydwu segmentach polityki miały charakter rozwojowy i przyczyniały się do zmian strukturalnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Środki przeznaczone na rozwój wsi i gospodarkę na obszarach wiejskich są znacznie większe, aniżeli przewidywane płatności bezpośrednie w rolnictwie, co wynika z nowych priorytetów Unii Europejskiej w zakresie przekształceń strukturalnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

Jako kontrowersyjne oceniane są kryteria dystrybucji środków Unii Europejskiej dla województw. Zaproponowana formuła podziału środków ZPORR uwzględnia trzy kryteria: najważniejszym (z wagą 80%) jest udział regionu w ludności kraju, a uzupełniającymi – niski poziom PKB *per capita* (10% alokacji) oraz wysoka stopa bezrobocia (również 10% alokacji). W podziale środków z tytułu z niskiego poziomu rozwoju uczestniczą regiony, w których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 80% średniej krajowej. Natomiast w podziale środków przeznaczonych na rozwiązywanie problemów rynku pracy uwzględnia się regiony, na terenie których znajdują się powiaty (w proporcji do ludności w tych wspólnotach terytorialnych), wykazujące stopę bezrobocia przekraczającą 150% średniego poziomu krajowego. Ten sposób dystrybucji środków oznacza, że skrajne rozpiętości alokacji pomocy finansowej *per capita* ukształtują się na poziomie jak 2:1 (w województwie warmińsko-mazurskim 173,5% średniej krajowej, a w województwie małopolskim – 80% średniej krajowej). Te kryteria są bardzo często krytykowane przez regiony, które proponują formuły uwzględniające specyfikę poszczególnych obszarów<sup>180</sup>. Chodzi o to, aby preferencje dotyczące wielkości pomocy kierowanej z funduszy strukturalnych na rzecz zacofanych ekonomicznie regionów na „ścianie wschodniej” i innych obszarów słabiej rozwiniętych przyczyniały się na razie do przynajmniej wyhamowania, zaś w dalszej perspektywie – odwracania ogólnej tendencji powiększania międzyregionalnych dysproporcji i nie powodowały wzmacniania trendów polaryzacyjnych w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.

Struktura dystrybucji środków w układzie międzywojewódzkim nie powinna być przypadkowa, lecz musi ona odzwierciedlać strategiczną wizję rozwoju regionalnego.

Co się tyczy zakresu unijnej pomocy dla Polski, to wynika on z wielkości środków dla dziesięciu nowych krajów członkowskich zarezerwowanych na okres 2004–2006 w ramach kwoty około 21,7 mld euro. Szczegółowe jej rozdysponowanie zawiera tabela 13, z której wynika, że do naszego kraju trafić miałyby ponad połowa pomocy z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności przewidzianej w latach 2004–2006 dla nowych 10 członków UE na cele społeczno-gospodarcze.

Z priorytetów wykorzystania tej pomocy w Narodowym Planie Rozwoju wynika, że z przeznaczeniem na wyrównywanie różnic w rozwoju gospodarczym i spo-

<sup>180</sup> J. Szlachta *Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2004–2006 – wybory strategiczne*, Gospodarka Narodowa, nr 7–8, 2003.

Tabela 13. Środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przewidziane dla Polski w latach 2004–2006 na tle pomocy dla 10 nowych państw członkowskich UE (ceny z 1999 r., w mln euro)

Państwa	Cel 1	Cel 2	Cel 3	FIFG	Inicjatywy Wspólnotowe		Fundusze strukturalne (razem):	Fundusz Spójności (% całości)
					Interreg	Equal		
Polska	7.320,7	0	0	0	196,1	118,5	7635,3	45,65–52,72
Węgry	1.765,4	0	0	0	60,9	26,8	1853,1	11,58–14,61
Czechy	1.286,4	63,3	52,2	0	60,9	28,4	1491,2	9,76–12,28
Słowacja	920,9	33,3	39,9	0	36,8	19,7	1050,3	5,71–7,72
Łotwa	792,1	0	0	0	19,9	10,5	822,5	6,15–8,17
Litwa	554,2	0	0	0	13,5	7,1	574,8	5,07–7,08
Estonia	328,6	0	0	0	9,4	3,6	341,6	2,88–4,39
Słowenia	210,1	0	0	0	21,1	5,7	236,8	1,72–2,73
Malta	55,9	0	0	0	2,1	1,1	59,1	0,16–0,36
Cypr	0	24,9	19,5	3,0	3,8	1,6	52,8	0,43–0,84
<b>RAZEM</b>	<b>13.234,3</b>	<b>121,2</b>	<b>111,6</b>	<b>3,0</b>	<b>424,4</b>	<b>223,0</b>	<b>14.117, 5</b>	<b>7590,5</b>

Opracowanie własne na podstawie: T. Radziwińska, *Nieznana przyszłość polityki spójności*, Nowe Życie Gospodarcze, nr 6 z 23.03.2003

łącznym poszczególnych województw w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej (w ramach unijnego *Celu 1*) – ma być zaangażowanych najwięcej środków unijnych – ok. 2,9 mld euro (a łącznie z polskim wkładem – 4,4 mld euro). Natomiast sfinansowaniu rozbudowy i modernizacji infrastruktury ma posłużyć około 1,6 mld euro z budżetu UE<sup>181</sup>. Będzie to wsparcie ukierunkowane na likwidację dysproporcji wynikających m.in. z niedostatecznie rozwiniętej infrastruktury (np. drogowej, telekomunikacyjnej), niekorzystnej struktury gospodarki (np. z dominacją rolnictwa, nierentownego przemysłu) czy niskich kwalifikacji zawodowych ludności. Wynika z tego, że powiększenie Unii o nowych członków implikuje pewne przesunięcia w przepływie wydatków, jednak nie wpłynie w sposób zasadniczy na zmianę dotychczasowych unijnych priorytetów. Polityka regionalna będzie nadal (w okresie 2000–2006) zorientowana na wyrównywanie różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów, w tym poprzez ograniczanie bezrobocia.

Cele, na realizację których wykorzystamy środki pochodzące z Unii Europejskiej zdefiniowaliśmy w Narodowym Planie Rozwoju<sup>181</sup>. Najwięcej środków (ponad 55% ogółu funduszy unijnych) ma być wykorzystanych na rozwój infrastruktury (w tym 31% na infrastrukturę transportową) oraz na rozwój regionalny (prawie 26%)<sup>183</sup>. Sektor transportu w latach 2004–2006 ma być wspomagany z dwóch

<sup>181</sup> *Okruchy integracyjne* (Informacja Redakcji) Unia & Polska, nr 2 z 28.02.2003.

<sup>182</sup> P. Blajer, *Ostateczna wersja Narodowego planu rozwoju na lata 2004–2006. Najwięcej dla samorządów*, Rzeczpospolita z 3.02.2003.

źródeł. Pierwsze, to sektorowy program operacyjny „Transport”, z którego Polska ma otrzymać na dofinansowanie (z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) ponad 1,6 mld euro<sup>184</sup>. Znaczna część tej sumy jest przeznaczona na modernizację linii kolejowych pomiędzy aglomeracjami, w aglomeracjach miejskich i na poprawę dostępu do portów morskich. Pozostała kwota ma być wykorzystana na budowę autostrad, przebudowę dróg krajowych i przejazdów przez miasta. Drugie źródło finansowania projektów infrastrukturalnych w transporcie w kwocie blisko 2 mld euro stanowi Fundusz Spójności. Na inwestycje w transporcie w latach 2004–2006 łącznie Polska może otrzymać z funduszy unijnych ponad 3,6 mld euro. Zakładane efekty to m.in. przebudowa i oddanie do użytku 550 km autostrad i 200 km dróg ekspresowych oraz uruchomienie 47 obwodnic. W ten właśnie sposób powinna poprawić się także spójność społeczna w restrukturyzującej się gospodarce, gdy tworzone są nowe miejsca pracy poprzez, na przykład, rozbudowę infrastruktury transportowej, która umożliwi przepływy towarów i ludzi, rozwój projektów telekomunikacyjnych, przyciąganie inwestycji zagranicznych<sup>185</sup>.

Zakres pomocy unijnej dla Polski (zestawienie przewidywanych transferów) z podziałem na jej rodzaje (wymagające i niewymagające współfinansowania z budżetu krajowego) w latach 2004–2006 obrazuje tabela 14, z której wynika, że w pierwszych trzech latach członkostwa (2004–2006) napłynie do Polski (łącznie z programami przedczłonkowskimi oraz na cele WPR) ponad 14 mld euro<sup>186</sup>. Z kwoty tej ponad 8,7 mld euro przypada na pomoc z funduszy strukturalnych wymagającą uzupełniającego (średnio w skali 25%) finansowania z polskiego budżetu, w tym 2,3 mld euro (tj. ponad 1/4) tych środków będzie wypłacanych jako „zaległe” fundusze przedakcesyjne. Natomiast pozostałe transfery finansowe, angażujące środki budżetu krajowego, stanowić będą unijne fundusze strukturalne (w łącznej wysokości ponad 6,4 mld euro), przeznaczone głównie dla regionów, w tym ok. 1,7 mld – na rozwój wsi i obszarów wiejskich. Około 1/3 kwot będzie pochodzić z Funduszu Spójności, z którego realizację projektów można finansować w 85%.

Zgodnie z zasadami montażu finansowego obowiązującymi w Unii Europejskiej Polska musi uzupełnić te fundusze wkładem własnym pochodzącym ze środków publicznych na poziomie około 4–5 mld euro. Dodatkowe środki powinny pochodzić z sektora prywatnego, w tych wszystkich przypadkach, gdy jest on beneficjentem funduszy europejskich (co oznacza kolejne 2–3 mld euro). Tak więc, w ramach Narodowego Planu Rozwoju zostaną zaprojektowane przedsięwzięcia roz-

<sup>183</sup> P. Blajer, M. Przybylski, *Bez szczegółowych zasad*, Rzeczpospolita z 14.01.2003.

<sup>184</sup> A. Burak, *Transport; sektorowy program operacyjny; więcej zadań i wydatków*, Rzeczpospolita z 21.01.2004.

<sup>185</sup> M. Barnier (Komisarz UE ds. polityki regionalnej i reformy instytucjonalnej w rozmowie z A. Stankiewiczem) *W Unii nie będziecie sami*, Rzeczpospolita z 12.05.2003; R. Popiel, *Złe trudnego początku*, Unia & Polska, nr 3 z 31.03.2003.

<sup>186</sup> Faktyczne uruchamianie w latach 2004–2006 środki finansowe będą nominalnie znacznie większe, ze względu na unijny „deflator” wynoszący około 2 procent średniorocznie.

Tabela 14. Środki z budżetu UE przeznaczone dla Polski w latach 2004–2006

A: wymagające współfinansowania z budżetu krajowego (w mln euro)

Przeznaczenie	W latach			
	2004	2005	2006	Łącznie 2004–2006
Programy przedczłonkowskie	970	823	509	2302
Fundusze strukturalne	859	1776	2107	4742
Rozwój obszarów wiejskich	174	603	922	1699
RAZEM mln euro	2003	3202	3538	8743

B: niewymagające współfinansowania z budżetu krajowego (w mln euro)

Przeznaczenie	W latach			
	2004	2005	2006	Łącznie 2004–2006
Kompensata budżetowa	443	550	450	1443
Dopłaty bezpośrednie dla rolników	550	660	770	1980
Interwencje na rynku rolnym	252	359	352	963
Programy wspólnotowe	154	266	359	779
Unowocześnienie administracji	103	62	31	196
RAZEM mln euro	1502	1897	1962	5361

Opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej [za: J.Bielecki, D. Walewska. *Szok będzie raczej ograniczony*, Rzeczpospolita z 3.03.2003]

wojowe o wartości (w cenach z 1999 roku) około 18–19 mld euro. Ich rozmiary w okresie członkostwa naszego kraju w Unii Europejskiej stanowiąc będą jeden z największych po ZUS wydzielonych segmentów finansów publicznych w Polsce. Szacuje się także, że po akcesji Polski do Unii ponad połowa inwestycji publicznych w naszym kraju będzie realizowana przy udziale funduszy unijnych<sup>186</sup>. Skala rocznego unijnego wsparcia dla Polski w okresie 2004–2006 jest zbliżona do dwóch procent produktu krajowego brutto.

Należy jednak zwrócić uwagę na – wynikające z Narodowego Planu Rozwoju – pewne istotne niekonsekwencje, dotyczące głównie zakładanych celów wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Pierwsza niekonsekwencja polega na tym, że w NPR wpisana jest sprzeczna z polityką jednolitego rynku idea ograniczenia rynku i zwiększenia roli państwa w Polsce. Druga sprzeczność za-

<sup>187</sup> Aby zapewnić płynność finansowania projektów uruchamianych z funduszy strukturalnych Komisja Europejska zaproponowała nowym krajom członkowskim zaliczkę w dwu częściach: 10 procent w roku 2004 i 6 procent w roku 2005. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami kwota zaliczki musi zostać uruchomiona na rzecz beneficjentów najpóźniej w ciągu 18 miesięcy, część zaliczki nie uruchomiona w tym czasie musi zostać zwrócona do budżetu Unii. Zob. J. Szlachta, *Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2004–2006 – wybory strategiczne*, op. cit.

wiera się w tym, że cele wynikające z Narodowego Planu Rozwoju mają charakter wybitnie strukturalny, rozwojowy, co wydaje się wyraźnie różnić z priorytetami aktualnej polityki gospodarczej rządu, której podstawowym zadaniem, przekładającym się na strukturę wydatków budżetowych, są cele makroekonomiczne, w tym również zorientowane głównie na politykę sektorową, a nie regionalną. NPR w zasadzie wydaje się utrzymywać dotychczasowy podział wydatków budżetowych, a nie promuje inwestycji rozwojowych, które wpłynęłyby na wzrost konkurencyjności, nie daje szans na zmianę dotychczasowego systemu przekazywania środków publicznych, których 96% wykorzystuje się ciągle na wspieranie starego układu branżowego funkcjonowania gospodarki, generującego straty<sup>187</sup>. Cele wyeksponowane w Narodowym Planie Rozwoju wydają się, zatem kolidować, z jednej strony, z aktualnymi priorytetami „sztywnych” pozycji wydatków budżetu państwa, a z drugiej strony, ze standardami unijnej polityki regionalnej, która zakłada istotne funkcje partnerskie samorządów terytorialnych, przede wszystkim w programowaniu, współfinansowaniu, a następnie wdrażaniu prorozwojowych przedsięwzięć strukturalnych w regionach.

Te uwarunkowania, a także obowiązujące zasady rozliczeń między budżetem unijnym a budżetami krajowymi, wymuszają podjęcie radykalnej reformy finansów publicznych tak, aby nasz budżet nabrał charakteru prorozwojowego. Budżet roku 2003 był chyba ostatnim, w którym nie naruszono jeszcze obowiązującej „tradycyjnej”, historycznie uwarunkowanej konstrukcji. W przyszłości istotnej zmianie z pewnością ulegnie struktura wydatków – mniej będzie wydatków centralnych, więcej zaś regionalnych i lokalnych<sup>189</sup>. W polskiej rzeczywistości coraz rzadziej wykorzystywane są bowiem przez rząd narzędzia makroekonomiczne do stymulowania rozwoju ekonomicznego województw i gmin. Stanowi to o konieczności podejmowania aktywnej polityki regionalnej przez samorządy terytorialne, przejmujące systematycznie odpowiedzialność za rozwój. Wykorzystywanie zasobów i środków w systemie zdecentralizowanym wydaje się być efektywniejsze, między innymi dlatego, że samorządy mają znaczącą przewagę nad centrum zarówno w programowaniu, jak i w prowadzeniu polityki rozwoju. Znają one z pewnością lepiej specyfikę danego regionu, potrzeby miejscowej społeczności, są w stanie pełniej oraz szybciej oceniać sytuację i podejmować racjonalniejsze decyzje.

Na obecnym etapie integracji unijna proregionalna polityka gospodarcza wydaje się zapewniać ze strony budżetowej pozyskiwanie niezbędnych środków finansowych aby sprostać najważniejszym wyzwaniom. Polska może więc liczyć w przyszłości na środki potrzebne na kontynuację procesów restrukturyzacji gospodarki. Za gwarancję mechanizmów redystrybucji pomocy regionalnej na zasadzie i w duchu idei solidarności można uznać, wprowadzone Traktatem Nicejskim z 2000 roku, istotne modyfikacje w funkcjonowaniu organów decyzyjnych Unii Europejskiej,

<sup>188</sup> Tak wynika z oceny J. Maciei z INE PAN. Zob. L. Oktaba, *Polska-Unia; „Narodowy plan rozwoju”; potrzebne projekty inwestycyjne*, Rzeczpospolita z 17.03.2003.

<sup>189</sup> I. Dryl, *Polski problem nr 1*, Nowe Życie Gospodarcze, Nr 7 z 5.04.2003.

uwzględniające udział w nich nowych państw członkowskich. Ważniejsze z nich polegają na rozszerzeniu zakresu głosowania większością kwalifikowaną, między innymi w sprawach funduszy strukturalnych oraz wprowadzeniu (korzystnej dla Polski) zmiany w systemie ważenia głosów w Radzie Unii<sup>190</sup>.

Optymistyczną przesłanką dla Polski może być fakt, że kraje Unii przechodzące proces osiągnięcia spójności (Grecja, Irlandia i Portugalia) będą otrzymywać unijną pomoc przez 16 lat (poczynając od roku 1989), w momencie kiedy zakończy się okres realizacji obecnego programu (2000–2006). Gdyby Polska zaczęła otrzymywać znaczącą pomoc w ramach NPR w roku 2004 i miałyby ją otrzymywać przez okres porównywalny do krajów UE przechodzących proces osiągnięcia spójności, wówczas trwałoby to do roku 2020.

Polska nie wydaje się być jednak jeszcze dostatecznie przygotowana do wykorzystania środków finansowych, które stawia do dyspozycji naszego kraju Unia Europejska. Główną tego przyczyną jest brak strategicznej rządowej polityki strukturalnej (w tym *stricte* regionalnej), która mogłaby uruchamiać własne – finansowe oraz instytucjonalne i instrumentalne, czynniki rozwoju. Chyba jesteśmy w podobnej sytuacji jak – zwłaszcza w latach osiemdziesiątych Grecja, która z braku własnej polityki regionalnej jedynie „przejadła” wspólnotowe fundusze pomocowe. Tak więc Polska po akcesji znajduje się jednocześnie przed szansą oraz przed realnym zagrożeniem związanym z kosztami tego istotnego nieprzystosowania do absorpcji unijnych funduszy strukturalnych<sup>191</sup>. Niestety, pomimo poważnych reform ustrojowych wydaje się, że stoimy w Polsce nadal na początku drogi.

Czy istnieją, więc możliwości ograniczania zagrożeń i zwiększania szans osiągnięcia pożądaných celów regionalnych i spójnościowych w procesie integracji Polski z Unią Europejską?

### **3.4. Najważniejsze determinanty rozwoju regionalnego w Polsce: przedsiębiorczość i konkurencyjność struktur terytorialnych**

Przez struktury (wspólnoty) terytorialne należy rozumieć przede wszystkim regiony (województwa). W zasadzie jednak są to wszystkie struktury samorządu terytorialnego, które są jednocześnie podmiotami władzy publicznej, usytuowane poniżej rządu centralnego (a więc w przypadku Polski – także powiaty i gminy).

Jeśli mówimy o przedsiębiorczości struktur terytorialnych czy konkurencyjności regionów, to w pewnym sensie oceniamy je tak jak podmioty gospodarcze – *sui*

<sup>190</sup> Z. Czachór, *Perspektywa poszerzenia Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej i Wschodniej na przykładzie Polski* [w:] A. Podraza (red.) „Traktat Nicejski”, Wyd. Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2001, 218–223.

<sup>191</sup> *Szansa może być zagrożeniem* (rozmowa K. Bobińskiego z J. Hausnerem), Unia & Polska, nr 14–15 z 30.07–15.08.2001.

*generis* przedsiębiorstwa. Przed analogię musimy zatem patrzeć na regiony itp. terytorialne struktury społeczno-gospodarcze jak na ogniwa gospodarki narodowej danego kraju, czy grupy krajów (np. Unii Europejskiej). Tymczasem wiadomo, że im większe jest tego typu „przedsiębiorstwo”, za które uważamy gospodarkę narodową – i im w większym zakresie jest umiędzynarodowiona i rozprzestrzeniona jego działalność, im bardziej kompleksowe realizuje ono zadania, tym racjonalniejsze jest delegowanie zadań i odpowiedzialności na mniejsze, możliwie usamodzielnione jednostki gospodarcze. Z tego punktu widzenia jak najbardziej uprawniona jest teza, że europejska integracja gospodarcza w wymiarze przestrzennym, wymaga zdecydowanie większych przesunień w kierunku regionów. Pierwszym krokiem na tej drodze mogłoby być, na przykład, jedynie ramowe planowanie funduszy strukturalnych przez Komisję Europejską oraz przeniesienie odpowiedzialności szczegółowego ich programowania na państwa członkowskie Unii oraz ich regionalne i lokalne podmioty. Nie musiałyby one już uzgadniać z „unijną centralą w Brukseli” każdej, najdrobniejszej zmiany tych programów. Podmioty te ponosiłyby więc odpowiedzialność za ich implementację.

Odnosząc się zaś do systemu zarządzania terytorialnego w Polsce można sformułować też tezę, że kontynuowanie transformacji wydaje się być uzależnione od ustawowego wdrożenia politycznych narzędzi regionalizacji zasobów i kompetencji, którymi obecnie dysponuje centrum. Uwolni to endogeniczny potencjał przedsiębiorczości samorządów terytorialnych w regionach i umożliwi zwiększenie poziomu dobrobytu poprzez transformację na większych obszarach kraju.

Z kategorią przedsiębiorczości i związanej z nią konkurencyjności struktur terytorialnych łączy się bowiem ściśle zasada subsydiarności w ustroju państwa. Subsydiarność jest tylko innym wymiarem tej samej idei „brania odpowiedzialności za własny los”. W odniesieniu do struktur terytorialnych zasada ta oznacza troskę i dbałość o zaspokojenie zbiorowych potrzeb danej wspólnoty. Imperatyw przedsiębiorczości w świetle zasady pomocniczości wynika w pewnym sensie z wymogów państwa oraz jego wszystkich niższych struktur samorządności terytorialnej. Chodzi o to, aby te struktury nie tylko ponosiły polityczną odpowiedzialność za los wspólny, lecz przede wszystkim, aby dbały same o swoje sprawy. A to zobowiązuje do czynnego uczestnictwa obywateli w pracy, działalności gospodarczej, społecznej oraz w zarządzaniu sprawami wspólnymi, a więc wymaga indywidualnej i zbiorowej aktywności.

Wiadomo, że stawka na aktywność struktur terytorialnych w warunkach europejskiej integracji oznacza też wybór nowego, strategicznego mechanizmu – konkurencyjności i rozwoju przedsiębiorczości gospodarczej w Polsce. W związku z tym sformułować można następującą roboczą kwestię badawczą: czy w Polsce można liczyć na pełne wyzwolenie potencjału czynników wzrostu gospodarczego w regionach i czy stworzono już dogodne warunki dla rozwoju konkurencyjności struktur terytorialnych?

W świetle ustawowych regulacji polityki rozwoju województw i polityki regionalnej państwa można dostrzec pewnego rodzaju charakterystyczną zbieżność na-

Tabela 15. Sfery rozwoju regionów w polityce rozwoju województw i polityce regionalnej państwa

W polityce rozwoju województwa	W polityce regionalnej państwa
1. Tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy	1. Rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, oraz tworzenie nowych, trwałych miejsc pracy
2. Pozyskiwanie i łączenie środków finansowych publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej	2. Restrukturyzacja wybranych dziedzin usług publicznych oraz gospodarki lokalnej i regionalnej, opierająca się na zasadach zrównoważonego rozwoju
3. Utrzymywanie i rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu wojewódzkim	3. Inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i transportowej, poprawiające warunki realizowania inwestycji gospodarczych
4. Wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli	4. Przedsięwzięcia z zakresu edukacji, w tym edukacji dorosłych
5. Wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego i innowacji	5. Innowacje i transfer technologii oraz studia i badania niezbędne do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego
6. Racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju	6. Inwestycje poprawiające stan środowiska
7. Promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa	7. Rozwój instytucji działających na rzecz pobudzania aktywności i wspomagania działań samorządowych wspólnot regionalnych i lokalnych
8. Wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystanie dziedzictwa kulturowego	8. Przedsięwzięcia z zakresu kultury regionalnej i lokalnej, jako składników kultury narodowej oraz z zakresu ochrony i rozwoju dziedzictwa kulturowego

Opracowanie na podstawie: *Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa* (Dz. U. 1998, nr 9, poz. 576); *Ustawa z 12 maja 2000 roku. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego* (Dz. U. 2000, nr 48, poz. 550)

kładających się na siebie priorytetów rozwoju regionów. Obrazuje je zestawienie z tabeli 15, z której można odczytać, że rozwijanie aktywności regionów na rzecz zwiększania potencjału ich konkurencyjności nie sprowadza się do prostego wykazu zadań lecz, że jest to konstruowanie mechanizmu osiągania trwałej przewagi strategicznej regionów. Nowonarodzone polskie regiony dążą do tego niejako „instynktownie”, w sposób naturalny. Chcą być coraz bardziej samodzielnym podmiotem i atrakcyjnym partnerem, zarówno pod względem ekonomicznym, jak i społecznym. Troszczą się więc przede wszystkim o tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sektora przedsiębiorstw. Zabiegają o fundusze, inwestorów, inwestycje, lokalizację instytucji, o turystów, nowych osiedleńców, ochronę zdrowia, edukację itp. Do umacniania pozycji konkurencyjnych regionów w istotnym stopniu przyczyniają się wykształcone i mobilne społeczności lokalne, jakość i dostępność usług publicznych, funkcjonalność struktur przestrzennych itp. Czynniki te stanowią jednocześnie o jakości szeroko rozumianej infrastruktury, w tym także środowiska na-



turalnego, dla życia i rozwoju biznesu. Wszystkie prorynkowe i inwestycyjne przedsięwzięcia samorządów terytorialnych mają służyć wzmocnieniu nie tylko gospodarczego lecz także kulturowego potencjału regionów.

Jednak szczególne wartości w tym procesie kształtowania oraz rozwijania własnych atutów wydają się mieć takie czynniki, stanowiące o konkurencyjności, jak przedsiębiorczość i innowacyjność. Konkurencyjność ma bowiem charakter dynamiczny i polega na innowacyjności oraz na poszukiwaniu strategicznych różnic. Przejawia się ona w efektywności, która wynika z umiejętnego wykorzystywania nakładów do wytwarzania wartościowych dóbr i usług przez firmy zlokalizowane na danym terenie<sup>192</sup>. Czynniki te rozstrzygać będą w pierwszej kolejności także o pozycji regionów Polski w Europie, o zdolności sprostania wyzwaniom globalizacyjnym i wynikającym z nich szansom i zagrożeniom. Ich znaczenie ujawniło się z całą siłą w pierwszej fazie okresu przejściowego – przechodzenia do gospodarki rynkowej oraz ustanowienia samorządności lokalnej, kiedy wyzwolony został potencjał przedsiębiorczości. Na początku dekady lat dziewięćdziesiątych zostały odblokowane i uruchomione dźwignie rozwojowe, tkwiące w inicjatywie prywatnej i inicjatywach lokalnych. Przedsiębiorczy ludzie i przedsiębiorcze gminy stały się motorem przemian strukturalnych. Z powyższych względów wspomaganie szeroko pojmowanej innowacyjności lokalnych środowisk w regionach słabo rozwiniętych i rozwijania systemów innowacyjnych w silnych regionach, uznawane jest za szczególnie priorytet zarówno polityki regionalnej państwa, jak i polityki rozwoju regionów<sup>193</sup>.

W nowych warunkach ustrojowych na kreowanie przedsiębiorczości i promowanie konkurencyjności struktur terytorialnych wydają się wpływać głównie trzy okoliczności: transformacja centralnie zarządzanej gospodarki państwowej w otwartą gospodarkę rynkową, decentralizacja i demokratyzacja zarządzania sprawami publicznymi oraz wymogi integracji z Unią Europejską.

W pierwszym procesie dominuje traktowanie polityki rozwoju regionalnego jako integralnej części polityki rozwoju kraju. Druga okoliczność, a zwłaszcza usamodzielnienie województw, wydaje się uzasadniać tezę, że podstawowym podmiotem polityki rozwoju regionalnego jest wspólnota i wybieralna władza publiczna na poziomie regionalnym. Władze publiczne szczebla ogólnokrajowego zaś funkcjonują w tej sferze głównie na zasadzie subsydiarności. Trzecia wreszcie przesłanka stanowi o konieczności adaptacji doświadczeń oraz obecnych strategicznych rozwiązań w Unii Europejskiej w sferze polityki strukturalnej w ogóle, do polityki rozwoju regionalnego w Polsce. Dostosowania te będą warunkować zakres dostępu do środków europejskich. Ich niezbędność wynika więc nie tyle z przyczyn doktrynalnych, ale przede wszystkim aplikacyjnych. Warto przy tym zauważyć, że nowoczesna polityka rozwoju regionalnego jest we wszystkich krajach Organizacji

<sup>192</sup> M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, 260–265.

<sup>193</sup> M. Klamut, E. Pasella, *Kreowanie zdolności do rozwoju innowacji i postępu technologicznego regionów – synergia działania* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach europejskiej integracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, 2000, 347–359.

Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) prowadzona w coraz większym stopniu nie jako inter – lecz intraregionalna. Również polska reforma ustrojowa państwa z 1999 roku stworzyła przesłanki dla ograniczenia polityki międzyregionalnej uprawianej na poziomie centralnym do niezbędnego minimum oraz szerszego stosowania konstytucyjno-modelowej zasady subsydiarności.

Z przedstawionych strategicznych czynników, kształtujących nowy paradygmat rozwoju regionalnego może wynikać, że szczebel centralny jest najlepszym miejscem dla koordynacji polityki rozwoju regionalnego kraju<sup>194</sup>. Misją tej koordynacji powinno być tworzenie warunków dla efektywnego wykorzystania szans rozwojowych poszczególnych regionów i całego kraju. Oznaczać to może także orientowanie polityki regionalnej państwa na efektywność uruchamianych w jej ramach środków publicznych (czyli także na wspomaganie prorynkowych funkcji struktur terytorialnych) oraz jednoczesne odciążenie jej od tradycyjnych funkcji socjalnych.

Najnowsze doświadczenia światowe, w tym także zwłaszcza pryncypia polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2000–2006, coraz silniej eksponują problemy konkurencyjności regionów<sup>195</sup>. Pozwala to na sformułowanie poglądu, że istnieje duże prawdopodobieństwo kreowania nowego paradygmatu rozwojowego w oparciu o budowanie siły konkurencyjnej regionów. Wynikać stąd może teza, że wspieranie rozwoju przedsiębiorczości struktur terytorialnych wydaje się być najwłaściwszą drogą i nieodzownym mechanizmem podnoszenia potencjałów konkurencyjności regionów, nie tylko w polityce intraregionalnej lecz także interregionalnej oraz w tzw. polityce europejskiej państwa. Akceptacja takiego założenia oznacza, że niezbędna jest selekcja priorytetów w sferze rozwoju regionalnego w układzie interregionalnym. W aktualnej sytuacji powinno nastąpić ograniczenie zakresu tej polityki prowadzonej przez szczebel centralny do trzech priorytetów:

1. zbudowania potencjału absorpcyjnego środków Unii Europejskiej,
2. wspierania wzrostu konkurencyjności regionów Polski,
3. przeciwdziałania trwałej marginalizacji regionów o słabych (potencjalnie kryzysogennych) strukturach społeczno-ekonomicznych.

Z punktu widzenia głównej tezy niniejszej analizy szczególnie ważne wydają się być dwa pierwsze priorytety.

Zbudowanie potencjału absorpcyjnego środków Unii Europejskiej w aktualnej sytuacji można uznać za główny cel rozwoju przedsiębiorczości struktur terytorialnych. Przewiduje się bowiem, że w latach 2004–2006 ulokowanych będzie w Polsce (łącznie ze środkami przedakcesyjnymi) ponad 14 mld euro środków pomocowych z funduszy unijnych<sup>196</sup>. Wspieranie rozwoju regionalnego będzie najważniejszą pod względem wartości pozycją pomocy strukturalnej dla naszego kraju.

<sup>194</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op.cit., 22.

<sup>195</sup> B. Woś, *Struktury terytorialne w proeuropejskiej polityce integracyjnej. Rozwiązania systemowe w Austrii*. [w:] M.Klamut, L. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000, 92–104.

<sup>196</sup> J. Bielecki, D. Walewska, *Szok będzie raczej ograniczony*, Rzeczpospolita z 3.03.2003.

Stanowi to o konieczności wyposażenia układu instytucjonalnego polityki regionalnej w możliwości sprawnego działania. Jednym z najpilniejszych zadań wydaje się być kreowanie umiejętności programowania rozwoju regionalnego nowych województw. Chodzi w pierwszej kolejności o wykształcenie mechanizmów identyfikacji priorytetów i umiejętności przygotowania wniosków inwestycyjnych w standardach unijnych. Równie ważnym zadaniem jest uruchomienie montażu finansowego środków unijnych z nakładami polskimi pochodzącymi z różnych źródeł, przy wiodącej roli budżetów wojewódzkich oraz wykorzystaniu możliwości partnerstwa publiczno-prywatnego.

Szczególnie silnie wspierany przez państwo musi być proces budowania umiejętności absorpcji środków Unii Europejskiej w regionach najsłabszych ze względu na poziom rozwoju. Jak wiadomo wszystkie polskie województwa zaliczają się do grupy regionów opóźnionych w rozwoju, gdyż poziom ich PKB na jednego mieszkańca jest znacznie niższy od 75% średniego w Unii. Generalny kierunek polityki regionalnej państwa i udzielania wsparcia każdemu województwu będzie więc polegać na promowaniu rozwoju i dostosowań strukturalnych zgodnie z tzw. *Celem 1* polityki regionalnej Unii Europejskiej. Z priorytetów unijnych wynika bowiem, że powinna to być, wzmacniająca konkurencyjność nowych województw prokonkurencyjna polityka regionalna<sup>197</sup>.

Wydaje się, że zwłaszcza te wymagania wymuszą radykalniejszy postęp w realnej decentralizacji systemu władzy publicznej w Polsce, a w tym w szczególności przyspieszą procesy stymulowania funkcji przedsiębiorczości struktur terytorialnych na rzecz rozwoju regionalnego. Budowanie siły konkurencyjnej regionów naszego kraju jest ściśle związane z rozwojem infrastruktury technicznej i otoczenia biznesowego. Wzmocnieniu kreatywności regionów dobrze służyć też może konsekwentna promocja pozytywnego obrazu regionów Polski. Są to zarazem czynniki przyciągania do regionu kapitału zagranicznego oraz osiągania wyższej efektywności ekonomicznej przez podmioty gospodarcze zlokalizowane w regionie.

Natomiast promowanie przedsiębiorczości i konkurencyjności struktur terytorialnych o słabych – potencjalnie kryzysogennych strukturach społeczno-ekonomicznych, mogłoby być w zasadzie pierwszoplanowym zadaniem polityki wyrównawczo-dystrybucyjnej na szczeblu centralnych struktur państwa. Służyć ono powinno przede wszystkim zapobieganiu trwałej marginalizacji tych regionów. Ze względu na konieczność koncentracji środków, działania państwa muszą zostać skupione na obszarach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji – dotyczy to w pierwszym rzędzie tzw. „ściany wschodniej”. Przedsięwzięcia podejmowane w regionach o niskim poziomie rozwoju cechuje generalnie niższa efektywność środków polityki regionalnej państwa. Celem tej polityki nie jest bynajmniej odwracanie obiektywnych tendencji. Chodzi o reaktywowanie oraz stymulowanie endogennych czynników przedsiębiorczości zacofanych regionów, aby ograniczyć najbardziej niekorzy-

<sup>197</sup> *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory. Second Report on Economic and Social Kohesion*, European Kommission, Brussels, January 2001, 56.

stne konsekwencje polaryzacji przestrzennej, wiodące do trwałego upośledzenia w rozwoju, wyrażającego się m.in. w braku możliwości adaptacji innowacji pochodzących spoza regionu. Rzecz w tym, aby również regiony potencjalnie kryzysogenne rozwijały naturalne w warunkach rynkowych atrybuty przedsiębiorczości i konkurencyjności jako mechanizmy przeciwdziałające ich trwałej marginalizacji.

Priorytet zwiększania zdolności konkurencyjnych regionów wywodzi się z nowoczesnego podejścia do polityki regionalnej. Nowa strategia ma na celu kształtowanie środowiska dla aktywności gospodarczej oraz stymulowania innowacyjności. Można więc przyjąć, że zarówno w systemie gospodarki narodowej, jak i na arenie międzynarodowej podstawową przesłanką wzrostu konkurencyjności regionów Polski jest rozwijanie prorynkowych funkcji przedsiębiorczości struktur terytorialnych. Tym bardziej, że Unia wspieranie potencjałów konkurencyjności regionów uznaje także za priorytet w strategii osiągania spójności społeczno-gospodarczej oraz funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego.

Niewątpliwie wzorcem dla Polski mogą być doświadczenia i osiągnięte efekty w kreowaniu rozwoju regionalnego w państwach kohezyjnych. Wywołują one potrzebę wdrażania także w naszym kraju rozwiązań promujących aktywność działalności gospodarczej w regionach, zwłaszcza na rzecz rozszerzania obrotów gospodarczych z zagranicą oraz w dziedzinie współpracy euroregionalnej, w tym przygranicznej.

Należy jednak zwrócić uwagę, że istnieją pewne instytucjonalne ograniczenia przedsiębiorczości i konkurencyjności struktur terytorialnych. Otóż, o ile przekształcenia strukturalne sektora publicznego miały być swego rodzaju naturalnym efektem utworzenia nowych jednostek samorządu terytorialnego, o tyle przekształcenia strukturalne sektora rynkowego powinny być równie naturalnym polem aktywności samorządu województwa w realizacji polityki rozwoju regionalnego. Jednak dotychczasowy przebieg transformacji nie potwierdza deklarowanych intencji strategicznych reform, które miały łączyć powstanie samorządu regionalnego ze zmianami w sektorze rynkowym. Utworzenie jednostek samorządu terytorialnego nie zostało skoordynowane z przekształceniami strukturalnymi sektora publicznego oraz sektora rynkowego. Regiony w Polsce są słabe zarówno politycznie, jak i ekonomicznie, zaś reformy strukturalne mają charakter resortowy i są realizowane odrębnie przez poszczególne ministerstwa. Do obu tych procesów nie dostosowano systemu finansów publicznych. Stanowi to o braku powiązań reform ustrojowych i reform strukturalnych, dla których decentralizacja mogłaby nie tylko amortyzować napięcia społeczno-ekonomiczne, lecz jednocześnie byłaby także narzędziem ich skutecznego wdrażania.

Nowopowstały układ podmiotowy samorządnych województw okazuje się być niespójny funkcjonalnie z procesami restrukturyzacji przemysłu. Wiadomo, że niszczący środowisko naturalne, technologicznie przestarzały, mało wydajny przemysł, nie jest w stanie podejmować współczesnych wyzwań rynkowych. Tymczasem przedsięwzięcia restrukturyzacyjne realizowane są centralnie, tak jakby ich pierwszoplanowym celem było wyłącznie podtrzymywanie przy życiu nierentow-

nych i przynoszących straty podmiotów gospodarki centralnej, enklaw przemysłu, oderwanych od otoczenia regionalnego, w którym funkcjonują. Wiadomo zaś, że jest to sposób bardzo kosztowny i na ogół mało efektywny. O wiele racjonalniejsze wydają się być działania związane z nieuchronnym restrukturyzowaniem przemysłu – zlokalizowane nie w samym przemyśle, lecz w jego regionalnym otoczeniu. To głównie w środowisku otaczającym przemysł mogą być podejmowane, bowiem rokujące największe powodzenie przedsięwzięcia na rzecz rozwoju infrastruktury otoczenia biznesu (badania, innowacje, ośrodki rozwoju i transferu technologii), dostosowane do nich inicjatywy szkoleniowe, edukacyjne (wspieranie istniejących lub tworzenie nowych szkół wyższych, zmiany profilów kształcenia na poziomie średnim), a także wszelkie inne, aktywizujące przedsiębiorczość mieszkańców oraz mobilizujące napływ kapitału zewnętrznego w celu wspierania rozwoju infrastruktury finansowej, rozbudowy infrastruktury technicznej, społeczno-kulturalnej, rekreacyjnej, turystycznej, kształtujące ład przestrzenny, chroniące środowisko naturalne i obiekty zabytkowe. Są wprawdzie konsultowane z władzami samorządowymi przypadki restrukturyzowania, na przykład hut czy kopalń, lecz nie zmienia to faktu braku systemowych (zamiast „ręcznych”) zasad i mechanizmów owego uzgadniania. W tej dziedzinie decentralizacja w zasadzie niczego nie zmieniła – z przejściowym wyjątkiem systemu finansowania zadań z zakresu ochrony zdrowia, gdyż nowe, zdecentralizowane instytucje (kasy chorych), zostały w 2003 roku w fatalny (zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny) sposób ponownie „upaństwowione” w scentralizowanym Narodowym Funduszu Ochrony Zdrowia.

Podobnie w przypadku rolnictwa, dziedziny wyjątkowo trudnej ze względów społecznych (z uwagi na wysoki odsetek ludności utrzymującej się z rolnictwa oraz powolny proces przekształceń struktury agrarnej), nie stworzono warunków dla uruchomienia i stymulowania aktywności samorządu województw w procesie przekształceń strukturalnych, połączonych z modernizacją obszarów wiejskich. Z tego powodu zapisy w Ustawie o samorządzie województwa dotyczące np. obowiązku przeciwdziałania bezrobociu oraz modernizacji obszarów wiejskich pozostaną martwe, aż do czasu ich urealnienia przez uzupełnienie kompetencjami finansowymi i politycznymi, które ciągle pozostają wyłącznie w gestii władz centralnych.

Tak więc deklaratywnej decentralizacji towarzyszy bezruch instytucjonalny, który jest szczególnie widoczny w polityce udzielania pomocy publicznej (restrukturyzacji przemysłu, modernizacji obszarów wiejskich). Równolegle następuje utrwalanie instytucji funkcjonujących obok samorządu terytorialnego (np. dominująca pozycja rządowej administracji oświatowej) oraz nowych instytucji centralnych (różnego rodzaju licznych państwowych funduszy celowych oraz agencji) rozwijających się w szczytnie sformułowanym celu gromadzenia środków finansowych jakoby niezbędnych do wykonywania przez samorząd terytorialny jego zadań własnych. Okazało się jednak, że właśnie w ten sposób samorząd terytorialny skutecznie pozbawiono możliwości finansowania podstawowych zadań własnych, czyli realizacji uprawnień wynikających z Konstytucji. Z oceny wykonania, na przykład w 1998 roku, planów finansowych sześciu „najmniej socjalnych” państwowych fun-

duszków celowych (tj. Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Funduszu Promocji Twórczości oraz Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym) wynika, że ich wydatki majątkowe stanowiły zaledwie sześć procent wydatków ogółem. Natomiast z analogicznej analizy pięciu agencji państwowych (Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Agencji Prywatyzacji oraz Agencji Techniki i Technologii) wynika jeszcze pasywniejsza polityka w tej dziedzinie. W 1998 roku łączne wydatki tych jedenastu instytucji na „wspieranie rozwoju regionalnego” stanowiły niewiele ponad 24% analogicznych wydatków z budżetu państwa. Analiza planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji państwowych dowodzi, że nie finansują one także polityk resortowych, lecz raczej nastawione są na własne przetrwanie, jako typowe „finansujące się” instytucje etatystyczne, składające się głównie z budżetu i zajmujące się przede wszystkim swoim własnym budżetem, a nie rozwojem regionów. Zdecydowana większość tych podmiotów powinna więc być po prostu zlikwidowana wraz z utworzeniem samorządu województw, jako odbierająca temu samorządowi kompetencje i środki finansowe. Działalność tych podmiotów jedynie konserwuje bowiem stan obecnego bezruchu<sup>198</sup>.

Z podobnych (jak w przypadku sektora publicznego) przyczyn również przekształcenia sektora rynkowego nie mogą być równie naturalnym polem aktywności samorządu województwa w realizacji polityki rozwoju regionalnego, gdyż samorząd regionalny nie został włączony do nurtu zmian strukturalnych w tym sektorze. Stanowi o tym zaniechanie reformy centrum administracyjnego państwa, która miała być jednym z głównych przedsięwzięć drugiego etapu decentralizacji terytorialno – ustrojowej – i wprowadzenie jedynie połowicznej reformy finansów publicznych<sup>199</sup>.

W tej sytuacji najbardziej obecnie widocznym skutkiem terytorialnej reorganizacji systemu władzy publicznej jest wzrost kosztów transakcyjnych zadań wykonywanych przez podmioty władzy publicznej – przez obywateli postrzegany jako wzrost kosztów utrzymywania biurokracji państwowej i samorządowej. Samorząd województwa nie został wyposażony w narzędzia umożliwiające sprawowanie realnej władzy, za pomocą których mógłby wykorzystać swoją siłę ustrojową i budować siłę polityczną oraz efektywnie funkcjonować jako nowy podmiot gospodarczy – „terytorialna korporacja gospodarcza wspólnoty regionalnej”. Bez tego sa-

<sup>198</sup> Por. *Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych oraz agencji*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 1999. Dokument ten zawiera jednoznaczne postulaty w zakresie przekształceń lub likwidacji większości analizowanych podmiotów. Zob. też: Z. Gilowska, *Analiza centralnych wydatków publicznych kierowanych na polityki sektorowe, szacunkowo wpływających na procesy rozwoju regionalnego*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, 2000; E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pacewicz, *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999, 159–383.

<sup>199</sup> Z. Gilowska, *Możliwości i bariery prowadzenia polityki regionalnej*, op. cit., 161.

morząd województwa musi funkcjonować nadal jako *quasi podmiot* ograniczający się do wykonywania działań przygotowawczych i ciągle oczekujący na zapowiadany realny wzrost uprawnień kompetencyjnych i finansowych.

Wypada więc potwierdzić, że punktem wyjścia do sformułowanej już na wstępie krytycznej oceny efektywności obecnej polityki regionalnej jest brak możliwości kreowania środków własnych w regionach na ten cel. Jest to praktyczny problemem, stanowiący o ułomnym charakterze nowego systemu. Wydaje się on wynikać przede wszystkim z braku konsekwencji i spójnych rozwiązań w sferze organizacji finansów publicznych. Tym bardziej, że obecnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych nie przewiduje także możliwości przeznaczania przez państwo znaczących środków na cele rozwojowe regionów. Można nawet wyjaskrawić opisany stan konstatując, że rozwiązania ustawowe idą w tej mierze jeszcze dalej, gdyż zadbano o to, aby na cele rozwoju regionalnego nie było również zbyt wiele możliwości kredytowych. Wprowadzono, zdaniem samorządowców, nie tylko przesadnie rygorystyczne ograniczenia w limitach zadłużania się samorządów lecz dodatkowo (w obawie przed narastaniem długu publicznego) kolejni ministrowie finansów zniechęcają samorządy do wykorzystywania ich zdolności kredytowych. Kasa samorządowa jest przez rząd traktowana jako rezerwa gotówki służąca do „łatania dziur w budżecie państwa”<sup>200</sup>. A to oznacza skuteczny hamulec dla aktywności samorządów nie tylko w usuwaniu braków w lokalnej i regionalnej infrastrukturze lecz niweczenie szans rozwojowych.

Tymczasem z założeń reformy terytorialnej organizacji kraju wynika, że decentralizacja wykonywania zadań publicznych państwa miała być czynnikiem poprawy skuteczności i sprawności osiągania celów rozwojowych *sensu largo*. Realnym źródłem poprawy tej efektywności mogłoby być przybliżenie prawnych i materialnych środków realizacji celów rozwojowych do miejsc, dających największą szansę i rękojmię na ich racjonalne wykorzystanie. Lecz od co najmniej pięciu lat, budżety samorządów wojewódzkich nie mają – określonych w dotychczas obowiązujących ustawach – własnych środków oraz dochodów z własnych źródeł, które umożliwiałyby realizację ich planów i strategii<sup>201</sup>. Równie mało optymistycznie rysują się perspektywy ewentualnego wyposażania budżetów samorządowych w źródła znaczących dochodów, w tym poprzez zwiększanie udziału w podatkach centralnych. Wynika to także z przewidywanego zmniejszania się stopy redystrybucji, dokonywanej przez budżet. Jednocześnie wiadomo, że z najważniejszego, czyli ekonomicznego punktu widzenia, nigdy nie została potwierdzona empirycznie teza o racjonalności centralnego programowania i dysponowania środkami przeznaczonymi na rozwój poszczególnych regionów. Są natomiast liczne dowody przeciwnie. Wykazują one, że w przypadku zdecentralizowanego systemu podejmowania decyzji w sprawie rozwoju regionalnego, oczekiwania odnoszące się do efektywności alokacji zasobów na ten cel w zdecydowanej większości przypadków okazy-

<sup>200</sup> W. Surażska, *Czołówka się umacnia. Złota setka samorządów 2003*, Rzeczpospolita z 1.07.2003.

<sup>201</sup> A. Myczkowska, *Kolejna prowizorka*, Rzeczpospolita z 30.07.2003.

wały się znacznie bliższe rzeczywistości. Podobnie znacznie mniejsze było ryzyko tychże decyzji.

Przykładem odzwierciedlającym te zjawiska są pozytywne rezultaty działalności społeczno-gospodarczej podstawowych jednostek samorządu terytorialnego – gmin. Potwierdzają to w pełni doświadczenia transformacji w Polsce, zwłaszcza z początków dekady lat dziewięćdziesiątych, nacechowanych eksplozją aktywności gospodarczej, w tym zwłaszcza przedsiębiorczości gmin tuż po ich usamorządowaniu. Wielkość przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez gminy, przy ciągłych brakach finansowych, może imponować i zadziwiać również obecnie. W świetle danych za trzy lata (2000–2002) rekordziści pod względem wysiłku inwestycyjnego (np. takie gminy jak Kołbaskowo k. Szczecina, Jerzmanowa k. Głogowa, Tarnowo Podgórne w Wielkopolsce czy też Kobylanka – niewielka, „najlepsza gmina wiejska”, położona między Stargardem Szczecińskim a Szczecinem) przeznaczali na ten cel około 50 do nawet ponad 60% środków budżetowych<sup>202</sup>. A ponadto niejednokrotnie w podobnej skali realizowali jeszcze tzw. inwestycje pozabudżetowe – głównie przez spółki sektora usług komunalnych i odrębne fundusze celowe. Na inwestycje pozabudżetowe gminy przeznaczają coraz większą część dochodów. Znaczenie tego sposobu finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych wzrastać będzie w miarę dopływu środków unijnych, gdyż spółki gminne, tworzone głównie przez duże ośrodki miejskie, mogą być znacznym ułatwieniem w dostępie do funduszy strukturalnych<sup>203</sup>. Rośnie bowiem rola inwestycji, w których samorząd uczestniczy jako jeden z podmiotów publicznych i prywatnych w tzw. systemie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wiadomo też, że inwestycje samorządowe są jednocześnie silnie zróżnicowane regionalnie. Otóż inwestycje gmin i miast województwa mazowieckiego (lidera) były w okresie 2000–2002 niemal dwa razy wyższe średnio na jednego mieszkańca (1041 zł) w porównaniu z najmniej inwestującym w tym okresie województwem opolskim (558 zł)<sup>204</sup>. Za charakterystyczne zjawisko trzeba uznać fakt, że zróżnicowanie aktywności inwestycyjnej przejawia się także w tym, iż inwestują niekoniernie najzasobniejsze wspólnoty terytorialne. Na przykład w województwie śląskim najbogatsze gminy przeznaczają na inwestycje relatywnie znacznie mniej niż o wiele uboższe gminy województwa pomorskiego i zachodniopomorskiego. Podobnie, mimo niskich dochodów, w podkarpackim inwestuje się względnie o wiele więcej, aniżeli na obszarze najmniej inwestującego Śląska Opolskiego, który ma wyższe dochody niż Podkarpacie. Warto zwrócić uwagę na te zależności, które w znacznej mierze mogą wpływać na ograniczanie międzyregionalnych dysproporcji w rozwoju regionalnym, tymczasem często przyczyniają się do ich zwiększania.

<sup>202</sup> W. Surażska, *Czołówka się umacnia*, op. cit.

<sup>203</sup> I. Walencik, *Uwłaszczanie samorządu*, Rzeczpospolita z 5–6.07.2003; P. Górski, *Poznań; mienie komunalne. Kamienice do spółki*, Rzeczpospolita z 7.07.2003.

<sup>204</sup> W. Surażska, *Do liderów dotychczas sąsiedzi. Złota setka samorządów 2003*, Rzeczpospolita z 1.07.2003.



Ocena działalności gospodarczej samorządów wyraźnie potwierdza, że jej efektywność jest znacznie wyższa niż efektywność gospodarki administrowanej dawniej przez państwo w tych gminach. Ważne jest także to, że wydatki przeznaczane są na potrzeby wspólnot lokalnych i regionalnych, co istotnie podwyższa także ich efektywność społeczną<sup>205</sup>.

W sytuacji, kiedy ani szczebel centralny, ani poziom wojewódzki nie będą dysponować środkami adekwatnymi do potrzeb rozwoju regionalnego w okresie akcesyjnym, szczególną wagę należy przywiązywać do efektywnego zagospodarowania środków wspierających Unii Europejskiej. Dostęp do tych środków wymaga spełnienia wielu trudnych warunków oraz ścisłego przestrzegania narzuconych reguł gry. Kluczowa rola będzie przypadać, „skażonej” wymogiem preferowania także nadrzędnych – najczęściej unijnych prymatów – zasadzie dodawalności jako podstawie tzw. montażu finansowego dla realizacji zadań. Istotą zasady dodawalności jest dopełnianie sfinansowania projektów i zadań podejmowanych przez beneficjenta przez zaangażowanie środków własnych. Odpowiada to kluczowej dla efektywności inwestycji zasadzie „własne środki na własne cele” (gdyż własne środki beneficjenta są rzeczywiście wydatkowane), lecz jednocześnie zapewnia prymat dawcy, który może, ale nie musi zaakceptować działań beneficjenta poprzez ich dofinansowanie. Istota problemu – w szczególnie interesującym nas, efektywnościowym aspekcie rozwoju przedsiębiorczości i konkurencyjności struktur terytorialnych – pozostaje niezmienna, gdyż o zakresie i skali dofinansowania projektów decyduje dysponent środków pomocowych – krajowy, bądź zagraniczny. Nie można więc liczyć na realizację „własnych celów za własne środki” w czystej postaci, gdyż rezultaty działań samorządu mogą – a niejednokrotnie muszą – uwzględniać także reguły efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych w skali unijnej. Jest to niewątpliwie jedno z ważniejszych ograniczeń, które powinno być brane pod uwagę w projektowaniu instytucjonalnego i instrumentalnego modelu polskiej polityki rozwoju regionalnego.

Warto też przypomnieć, że podstawą idei nowej organizacji terytorialnej kraju miało być zbudowanie regionalnych struktur terytorialnych na tyle dużych, aby były one w stanie sprostać wyzwaniom konkurencji regionów europejskich. Chodziło o utworzenie odpowiednio dużych regionów, które miały być odpowiednikiem europejskiego tzw. poziomu NUTS 2 – według unijnej nomenklatury jednostek terytorialnej statystyki. Czyli takich województw, które byłyby przede wszystkim zdolne do samodzielnego bytu ekonomicznego i dysponowały endogenicznym potencjałem, umożliwiającym kreowanie nadwyżki ekonomicznej na potrzeby rozwoju regionalnego. A w związku z tym byłyby w stanie samodzielnie kształtować racjonalne struktury działalności społeczno-gospodarczej. Tymczasem już na początku reformy organizacji terytorialnej kraju okazało się, że w miarę precyzyjnie ustawowo określone kompetencje samorządu województwa w dziedzinie poli-

---

<sup>205</sup> J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, 385.

tyki rozwoju regionalnego zderzyły się z brakiem przełożenia tychże na możliwości i uprawnienia finansowe. Innymi słowy, brak dochodów własnych oraz relatywnie zbyt mały udział województw w podatkach stanowiących dochody centralnego budżetu państwa, niski poziom subwencji ogólnej i dotacji celowych stanowią o tym, że *de facto* samorządy województw zostały niemal ubezwłasnowolnione finansowo i nie mogą realizować przypisanych im ustawowo zadań w zakresie polityki rozwoju regionalnego.

Trudno więc mówić, że stworzono przesłanki dla rozwoju przedsiębiorczości i konkurencyjności struktur terytorialnych, gdy w ustawach stanowiących instytucjonalno-prawne ramy polityki regionalnej państwa, wydaje się dominować filozofia wyrównywania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i życia mieszkańców regionów. Widoczny jest wyraźnie brak zintegrowanego podejścia do restrukturyzacji gospodarek regionalnych. Delimitacja obszarów wspomagania ma następować wyłącznie ze względu na występujące problemy. Natomiast deklarowane wspieranie innowacyjności i konkurencyjności regionów znajduje się na dalszym planie. Tak więc, jak się wydaje, instytucjonalno-prawne ramy polityki regionalnej państwa – w ich obecnej postaci, są przysposobione przede wszystkim do realizacji modelu interwencyjnego polityki regionalnej, a nie modelu promującego przedsiębiorczość i konkurencyjność. Sytuacja ta sprzyja wyzwalaniu na szczeblu regionalnym postaw roszczeniowych i tłumieniu czynników uruchamiania przez samorząd województwa potencjalnych źródeł rozwoju endogenicznego<sup>206</sup>. Natomiast utrwalający się wyraźnie system centralnej dystrybucji środków na rzecz realizacji celów rządowej polityki regionalnej tworzy warunki dla umacniania się klientelizmu i politycznego wykorzystywania środków przeznaczonych na realizację celów rozwoju regionalnego, w ramach którego powinien rozwijać się także system społeczeństwa obywatelskiego.

Obecnie funkcjonujące reguły gry – z punktu widzenia promowania przedsiębiorczości i konkurencyjności struktur terytorialnych na rzecz rozwoju regionalnego, można najkrócej ocenić jako wewnątrznie sprzeczną „hybrydę instytucjonalną”. Wynika to z wewnętrznych sprzeczności między formalnie obowiązującym układem ustrojowo-kompetencyjnym a faktycznie funkcjonującym układem finansowo – majątkowo – organizacyjnym<sup>207</sup>. Konstytucyjne i ustawowe kompetencje w zakresie rozwoju regionalnego przynależne są przede wszystkim samorządom wojewódzkim, zaś możliwości materialne (finansowe, majątkowe, organizacyjno-ludzkie) skumulowane zostały na szczeblu centralnym. Skutkuje to negatywnymi efektami całej reformy regionalnej.

<sup>206</sup> A. Klasik, *Uwarunkowania instytucjonalne polityki regionalnej państwa i polityki rozwoju regionalnego województw*, [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa wśród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001, 189–190.

<sup>207</sup> Zob. J. Szomburg, *Hybryda instytucjonalna czy licencjonowany regionalizm*, [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa wśród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001, 191.

Jeszcze dalej idący wniosek z tym związany jest równie jednoznaczny jako praktyczna rekomendacja dla polityki regionalnej w Polsce: aby skuteczniej wpływać na poprawę warunków rozwoju regionalnego oraz zmniejszanie różnic między regionami należy mieć na uwadze, że jednym z najważniejszych strategicznie kierunków tej polityki powinno być podejmowanie działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i konkurencyjności struktur terytorialnych. Chodzi także o systemowe konstruowanie i rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego w regionie, co innymi słowami oznacza budowanie i rozwijanie poczucia regionalnego obywatelstwa, regionalnego patriotyzmu, różnorodnego rodzaju ruchów regionalistycznych itp. organizacji oraz stowarzyszeń w regionie. Zapewnienie społecznego poparcia dla polityki regionalnej wymaga bowiem daleko posuniętej zbieżności w systemie wartości preferowanych także przez obywateli. I jest to kluczowe (a przynajmniej bardzo ważne) zadanie w działaniach władz publicznych na rzecz wspierania rozwoju regionalnego. Nie tylko polityka regionalna lecz jakakolwiek podobnego rodzaju polityka społeczno-gospodarcza – jeśli ma być skuteczna nie może abstrahować od kontekstu społecznego, politycznego i kulturowego. Nie chodzi tu o kwestię efektywności tej ostatniej, gdyż wiadomo, że polityka wyrównawcza może być zarówno prokonkurencyjna (czyli zmierzająca do wyrównywania poziomu produktywności czynników rozwojowych), jak i antykonkurencyjna (wyrównująca dochody i tworząca syndrom uzależnienia dotacyjnego)<sup>208</sup>. Związek ten ma charakter fundamentalny, a to oznacza, że polityka regionalna prowadzona przez samorządy województw oraz przez państwo, która nie zyskuje masowego wsparcia obywatelskiego oraz zorganizowanych grup obywatelskich skazana jest na niepowodzenie, a co najwyżej na mierną efektywność.

Warto podkreślić, że polityka ustrojowej decentralizacji systemu zarządzania gospodarką nie uwzględniła i wydaje się nadal ignorować niezbędność uruchomienia mechanizmów kształtowania zachowań rynkowych nowych podmiotów gospodarki narodowej, którymi miały być gminy, powiaty i województwa. W tym celu przekazano im w ramach komunalizacji i prywatyzacji istotną część zasobów majątkowych państwa lecz nie wyposażono w możliwości rozwijania aktywności na rzecz działalności gospodarczej jako podmiotów rynkowo zorientowanych. A więc niejako uznano, że są to jedynie instytucje pomocnicze, dublujące funkcje rządu centralnego w systemie sprawowania władzy publicznej unitarnego państwa. Wydaje się to być niekonsekwencją skutkującą zamrożeniem i marnotrawstwem środków publicznych, wydatkowanych na nowe struktury, które praktycznie ubezwłasnowolniono w sprawowaniu terytorialnej samorządności.

W każdym przypadku „jedynie częściowe” usamorzadowanie województw w praktyce okazuje się być rozwiązaniem ułomnym także dlatego, że oznacza wybór opcji wyrównywania rozwoju za naczelny cel tej polityki, a scentralizowanej

---

<sup>208</sup> J. Szomburg, *Niedaleko od consensusu*, [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001, 140.

redystrybucji dochodów – za jej podstawowy mechanizm. Przyjęcie zaś koncepcji zdecentralizowanej polityki rozwoju regionalnego, to praktyczne uznanie regionalnych struktur gospodarczych za samodzielne, samorządne podmioty. Oznaczałoby to, że mogą one same realizować w warunkach rynkowych naczelny cel polityki rozwoju regionalnego (z minimalnym w przypadku regionów ubogich lub bez wspomaganie – w odniesieniu do regionów bogatych – środkami z centralnego budżetu państwa) i same zabiegają o zwiększanie konkurencyjności swoich „terytorialnych korporacji gospodarczych”.

Należy też udobitnić, że w pierwszych latach drugiej dekady polskiej transformacji ujawniły się z całą siłą konsekwencje niespójności reform ustrojowych i strukturalnych. Nakładający się na nie okres dekonjunkury gospodarczej w tym czasie przyczynił się do kulminacji zahamowań a nawet paraliżu czy odwrotu od przedsiębiorczości. Okazało się bowiem w szczególności, że w nowym systemie decentralizujących się układów działalności gospodarczej w Polsce nie jest już możliwe pobudzanie aktywności, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, wyłącznie za pomocą najlepszych nawet intencji omnipotentnego, jak niegdyś, „naczelnego, ogólnonarodowego przedsiębiorcy”. Na obecnym etapie transformacji centralny (rządowy) gestor nie może już być sprawnym dysponentem wszystkich środków i instrumentów polityki gospodarczej – w oderwaniu od lokalnych i regionalnych środowisk funkcjonowania przedsiębiorstw. W ślad za postęпами liberalizacji, urynkowienia działalności gospodarczej i zwiększaniem obszarów prywatyzacji, nieodzowne wydaje się być przemieszczenie także ciężaru gatunkowego tej polityki do „prywatyzujących” („odpaństwiających”) się regionów. Potrzebne są więc nowe polityki promocyjne, wyzwalające przede wszystkim aktywność nowych ośrodków zdecentralizowanej polityki gospodarczej, stymulujące rozwój przedsiębiorczości przede wszystkim w regionach na rzecz zwiększania potencjałów ich konkurencyjności.

Prorynkowej orientacji działalności samorządu terytorialnego winno towarzyszyć także zwiększenie ciężaru gatunkowego sektora prywatnego w rozwoju regionalnym. Na tle wzrastającej roli tego sektora, kluczowym problemem w programowaniu przedsięwzięć rozwojowych oraz warunkującym w znaczącym stopniu możliwości ich absorpcji będzie partnerstwo publiczno-prywatne. Zaś montaż finansowy w standardach programów pomocowych Unii Europejskiej powinien być dokonywany przez organy samorządowe przede wszystkim z własnych środków, dla których środki z centralnego budżetu państwa stanowiąc będą jedynie uzupełnienie.

Kategorie przedsiębiorczości i konkurencyjności struktur terytorialnych jako mechanizmów angażowania samorządu regionalnego w przekształcenia sektora rynkowego w Polsce nie były dotychczas najważniejszym przedmiotem analiz naukowych ani też zainteresowania polityki gospodarczej. O potrzebie rozwijania aktywności samorządów wojewódzkich niewiele więc oczywiście można powiedzieć ponad to, że aktywność ta jest jednym z najważniejszych, w ujęciu społecznym, regionalnych uwarunkowań reform. Tymczasem, jak wynika z niniejszego analizy,

cele i priorytety polityki rozwoju regionalnego z jednej, a jej instrumenty i instytucje – z drugiej strony, są silnie współzależne. Wydaje się to ogólnie potwierdzać już sama identyfikacja czynników rozwoju przedsiębiorczości i konkurencyjności struktur terytorialnych w Polsce. Wypada jednak zreasumować niektóre wnioski, mające szersze znaczenie dla realizacji celów i priorytetów tej polityki.

Należy przede wszystkim zaakcentować, że rozwój regionalny uzależniony jest nie tylko od czynników ekonomicznych, lecz także od aktywności samorządu terytorialnego, sprawującego podmiotowo funkcje publiczne w systemie zarządzania terytorialnego. Warto więc zwrócić uwagę, że samorządność (i samorząd jako podmiot) w systemie zarządzania terytorialnego nie uzyskały jeszcze pełnoprawnego obywatelstwa w polskiej literaturze naukowej i traktowane są zazwyczaj przedmiotowo, podrzędnie. W związku z tym określa się je niejednokrotnie jako składniki „systemu instytucjonalnego”, elementy „układu instytucjonalnego”, jako „przesłanki” o charakterze instytucjonalnym itp. raczej „uwarunkowania instytucjonalne”, a co najwyżej – jako mniej znaczące „elementy systemu politycznego” itp.<sup>209</sup> Również w praktyce mamy często do czynienia z traktowaniem samorządu województwa jako „partnera społecznego”, a nie jako podmiotu w systemie władzy publicznej w Polsce. Traktowanie samorządu województwa jako jednego z partnerów społecznych – na równi z izbami rolniczymi, związkami zawodowymi czy samorządem lekarskim ujawniło się np. w przypadku konsultowania zasad wykorzystywania unijnych środków (w ramach programu SAPARD) czy też kredytów Banku Światowego przeznaczanych na restrukturyzację rolnictwa i aktywizację obszarów wiejskich, albo w przypadku środków na programy restrukturyzacyjne w służbie zdrowia itp.<sup>210</sup> W sytuacji, kiedy samorząd traktowany jest jako tylko jeden z czynników otoczenia instytucjonalnego systemu politycznego państwa nie powinno mieć więc istotnego znaczenia rozważanie, czy jakość funkcjonowania tej instytucji może w decydującym stopniu wpływać na rezultaty zarządzania na poszczególnych, wyodrębnionych terytoriach władzy publicznej (wyłącznie) państwa. Ostatnio coraz częściej można spotkać się w Polsce z ocenami, że jakość rządzenia także owego „instytucjonalnego czynnika”, czyli samorządu terytorialnego, jest niezwyklej wagi, zwłaszcza w warunkach integracji europejskiej. Rzeczywistość rozmija się z doktrynami systemu politycznego<sup>211</sup>.

<sup>209</sup> Por. np. J. Hausner, T. Kudłacz, J. Szlachta, *Instytucjonalne przesłanki rozwoju regionalnego Polski*, Studia KPZK PAN, Z. CVI, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1997; J. Hryniewicz, B. Jałowiecki, *System polityczny a rozwój gospodarczy*, EUROREG, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997; B. Woś *Europejska integracja a podmiotowość regionów* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach europejskiej integracji*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, 107–115.

<sup>210</sup> J. Sepioł, *Refleksje i wnioski polityka regionalnego* [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa wśród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001, 250.

<sup>211</sup> Można podać przykłady nawet radykalnych, bardzo krytycznych ocen, że system zarządzania (administracji publicznej) w Polsce jest odzwierciedleniem „bylejakości” przybierającej postać skutecznego „rozmywania” odpowiedzialności, wiodącej do „instytucjonalizacji nieodpowiedzial-

Wymogiem nowoczesnej europejskiej polityki regionalnej jest respektowanie zasady pomocniczości państwa. W praktyce oznacza to, że za rozwój regionalny odpowiadają organy samorządu terytorialnego, które prowadzą własną (inaczej *intraregionalną*) politykę rozwoju regionu za własne środki i na własną odpowiedzialność. Natomiast polityka *interregionalna* rządu ma zasadniczo charakter wspierający względem regionów, a korygujący – tylko w koniecznych i prawnie uregulowanych przypadkach. W konsekwencji, nowe mechanizmy polityki rozwoju regionalnego w Polsce dopiero teraz zaczynają kształtować się w sposób chaotyczny oraz w nieustającym sporze pomiędzy zwolennikami dwóch wspomnianych wcześniej koncepcji, czyli:

1. opcji dystrybucyjno-centralistycznej, uznającej wyrównywanie poziomu rozwoju gospodarczego za naczelny cel tej polityki,
2. opcji prokonkurencyjno-decentralistycznej, preferującej kreowanie i stymulowanie rozwoju zdolności konkurencyjnych regionów w celu samodzielnego kształtowania przewag komparatywnych i osiągnięcia nadwyżki ekonomicznej.

Może to niezwykle skomplikować i utrudnić współpracę z Komisją Europejską zwłaszcza w dziedzinie pomocy strukturalnej.

Wydaje się, że wyrównawczy i scentralizowany model polityki regionalnej w warunkach polskich jest wadliwy nie tylko dlatego, że (jak wynika z doświadczeń innych krajów, np. Włoch) może przynieść efekty odwrotne od zamierzonych, ale też dlatego, że w Polsce występują szczególne warunki, które taki niepożądany skutek mogą jeszcze wzmocnić. Chodzi m.in. o równoległy podwójny wymiar naszej transformacji: w kierunku zdecentralizowanej gospodarki rynkowej oraz jednocześnie – wspólnorynkowej, w ramach procesów europejskiej integracji. Z powyższych względów polska administracja rządowa nie jest w stanie skutecznie prowadzić scentralizowanej i zorientowanej prowyrównawczo polityki regionalnej. „Rząd nie jest w stanie wykonywać pracy przewidzianej dla wielu podmiotów państwa zdecentralizowanego. Uporczywe podtrzymywanie złudzeń w tej sprawie jest szkodliwe dla Polski i stanowi główne zagrożenie dla skutecznego wykorzystywania środków pomocowych Unii Europejskiej”<sup>212</sup>.

Uznanie, że centralne organy państwa nie są zdolne do efektywnego prowadzenia polityki rozwoju regionalnego nie oznacza „automatycznej” oceny, że szczebel regionalny jest pozbawiony wszystkich tych mankamentów, które przypisuje się centralnej administracji publicznej. Wiele przypadłości centrum w okresie transformacji występuje także na niższych szczeblach. Tym niemniej przejęcie przez samorządy terytorialne na swój rachunek (i w pełnym zakresie) polityki rozwoju regional-

---

ności”. Zob. J. Hausner, M. Marody (red.), *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej? EU – monitoring IV*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie i Friedrich-Ebert Stiftung, Kraków 2000.

<sup>212</sup> Z. Gilowska, *Pożądanym mechanizmem wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego*, [w:] Polska Regionów, nr 5, 2000 (wyd. Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową), Gdańsk, 8.

nego wydaje się być racjonalniejsze, co najmniej z kilku ważnych względów. Po pierwsze dlatego, że oznacza ono krótszą drogę nie tylko do lepszej polityki gospodarczej, gdyż zarządzanie rozwojem regionalnym wymaga wiedzy i precyzji nieosiągalnej na szczeblu centralnym. Po drugie, dlatego, że jest to droga do pogłębienia demokracji, rozwoju kapitału społecznego (zwiększenia zaufania, współpracy i identyfikacji ze wspólnotą regionalną) i społeczeństwa obywatelskiego. A po trzecie, zdecentralizowanie polityki rozwoju regionalnego stworzy szanse na wzmocnienie fundamentów społeczno-kulturowych w regionach, a przez to, w przyszłości, także w perspektywie całego kraju. Powstaną więc nowe możliwości przezwyciężania wszystkich dotychczasowych znanych mankamentów tej polityki.

Wydaje się więc, że polityka gospodarcza w Polsce stoi obecnie na rozdrożu, z którego najważniejsza droga, zarówno do Europy, jak i do wzrostu gospodarczego, wiedzie przez rozwijanie przedsiębiorczości nie tylko małych i średnich firm w regionach, lecz także prorynkowej aktywności środowiska ich funkcjonowania, czyli konkurencyjności wszystkich szczebli struktur terytorialnych, głównie zaś nowych polskich regionów. Tymczasem niestety, pomimo poważnych reform ustrojowych wydaje się, że klucząc w poszukiwaniu racjonalnych rozwiązań, znaleźliśmy się ponownie na początku drogi ku wolności gospodarczej wszystkich firm, którymi *sui generis* są także „korporacje gospodarcze struktur terytorialnych”.

Jakiego rodzaju środki polityki gospodarczej powinny być zatem podejmowane, aby wzmacniać pozytywne dla nas efekty międzynarodowej integracji gospodarczej oraz przeciwdziałać zagrożeniom wynikającym z włączania się Polski do gospodarki europejskiej i światowej?

### 3.5. Dylematy i tendencje rozwoju województw i polityki regionalnej w Polsce

Podjmując próbę oceny mechanizmów rozwoju województw i polityki regionalnej w Polsce należy zastrzec, że jest to zadanie niezwykle skomplikowanej natury politycznej. Już samo uszczegółowianie celów polityki regionalnej wydaje się być zajęciem „ryzykownym politycznie”. Wiadomo bowiem, że cele i priorytety polityki rozwoju regionalnego z jednej, a jej instrumenty i instytucje z drugiej strony, są silnie współzależne. Na przykład, nie wydaje się budzić kontrowersji teza, że aby system instytucjonalny skuteczniej uruchamiał mechanizmy rozwoju regionalnego, powinien on być zgodny z założeniami reformy terytorialnej organizacji państwa. Natomiast związana z tą tezą konstatacja, że kompetencje samorządu województwa w polityce rozwoju winny być traktowane priorytetowo, zaś funkcje organów centralnych państwa, stosownie do zasady subsydiarności należy ograniczyć do pomocniczych, w polskiej rzeczywistości nie okazuje się już tak jednoznaczna.

Tak więc, ogólnie pozytywnie oceniając zmiany organizacji terytorialnej kraju, konieczne trzeba podkreślić, że stwarzają one tylko podstawy organizacyjne do

prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, ale w żadnej mierze nie przesądzają o jej modelu. Słabością reformy było skoncentrowanie się jej twórców na wątkach administracyjno-ustrojowych, przy zaniedbaniu zagadnień społeczno-gospodarczych, a zwłaszcza kwestii polityki rozwoju regionalnego.

Spory polityczne o cel i mechanizmy rozwoju województw i polityki regionalnej państwa w Polsce (pomimo, wydawać by się mogło – przesądzających te kwestie reform – samorządowej i terytorialnej organizacji państwa oraz zapisów konstytucyjnych) nie tylko nie wygasły lecz nasilają się w nowej sytuacji. Trwa dyskusja na temat zastosowania najodpowiedniejszego modelu polityki regionalnej. Ciągłe wydaje się być dominująca (zarówno wśród polityków, jak i ekspertów naukowych) pozycja zwolenników interwencji państwa w dziedzinie rozwoju regionalnego.

Realnym tego odzwierciedleniem są rozwiązania Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, zgodnie z którą rząd może arbitralnie delimitować obszary swoich regionalnych interwencji. Praktycznie regiony (województwa) traktowane są w tej ustawie niemal wyłącznie jako administracyjne struktury państwa. Samorząd województwa został ustawowo niemal ubezwłasnowolniony finansowo. Nie przewidziano bowiem dlań niemal żadnych własnych środków finansowych na rozwój regionalny. W Ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego art. 54 stwierdza wprost, że samorząd nie ma środków na rozwój regionalny „do czasu określenia w odrębnych przepisach dodatkowych źródeł dochodów własnych województw lub zasad ustalania części podstawowej subwencji ogólnej dla województw na finansowanie zadań rozwoju regionalnego”<sup>213</sup>. Z Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego wynika, że to administracja rządowa dysponuje wszystkimi środkami finansowymi, przeznaczonymi na realizację polityki rozwoju regionalnego. W praktyce oznacza to, że władztwo kompetencyjne w prowadzeniu polityki rozwoju regionalnego umieszczono w centrum, a podzielono jedynie uprawnień w zakresie realizacji tej polityki.

Warto podkreślić, że ta aktualnie obowiązująca, fundamentalna regulacja ustrojowa paradoksalnie stanowi o jakościowej zmianie usytuowania samorządu województwa w prowadzeniu polityki regionalnej. Chodzi o to, że właściwie administracja rządowa dysponuje wszystkimi środkami finansowymi na rozwój regionalny i jest odpowiedzialna za politykę regionalną. Dla samorządu nie przewidziano bowiem żadnego partnerstwa instytucjonalnego w programowaniu rozwoju regionalnego i w podziale środków publicznych na ten cel. Czyli praktycznie samorząd województwa potraktowano jako „środowisko”, instrument instytucjonalny, mający ułatwić rządowi prowadzenie (*jego*) polityki rozwoju regionalnego. Rzeczywisty charakter tej polityki (rządowej) został „zakamuflowany” w terminologii ustawowej nie odpowiadającej realiom: otóż „wspieranie rozwoju regionalnego” (przez rząd) ma sugerować, że to samorząd województwa jest odpowiedzialny za prowa-

<sup>213</sup> Zob. Ustawa z 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz. U. 2000, nr 48, poz. 550.



dzenie polityki rozwoju regionalnego, a rząd realizuje jedynie funkcje pomocnicze, podczas gdy faktycznie (wbrew i na przekór konstytucyjnej zasadzie pomocniczości) jest zupełnie odwrotnie<sup>214</sup>.

W sytuacji, kiedy samorząd wyposażono w pełną sprzeczności wewnętrznych (ułamną politycznie, a przede wszystkim ekonomicznie) podmiotowość prawną, trudno oczekiwać aktywności struktur terytorialnych w podwyższaniu konkurencyjności polskich województw i realizacji polityki regionalnej. Nie mogą one czuć się, bowiem, za nią odpowiedzialne finansowo, gdyż jej priorytety oraz źródła finansowania są dekretowane odgórnie przez centrum gospodarcze rządu. W praktyce okazuje się więc, że sprzeniewierzono się podstawowym założeniom, odwracając interpretację zarówno ducha, jak i litery samorządowych regulacji ustrojowych. Potwierdzać to wydają się już nawet najprostsze, przedstawione wcześniej, porównania identyfikujące pozycję rządu usankcjonowaną w głównych aktach ustrojodawczych.

To wszystko stanowi, z jednej strony, o nieprzejrzystości układu instytucjonalnego polityki regionalnej prowadzonej przez centrum, z drugiej zaś wiedzie do znacznego ograniczenia możliwości działania samorządu województw. W wielu przypadkach regiony, nie posiadając odpowiednich środków własnych na realizację przedsięwzięć wynikających z własnej strategii rozwoju, zmuszone są zawierać kontrakty na finansowanie zadań rozwojowych danego regionu pod dyktando rządu, tylko po to, aby otrzymać jakiegokolwiek środki. Oznaczać to może także funkcjonalne usankcjonowanie centralizmu. W praktyce obserwujemy coraz wyraźniej zabiegi recentralizacyjne, których ośrodkami są nie tylko resorty, ale także urzędy wojewódzkie. We wszystkich województwach (już od początku ich powstania) występuje na tym tle otwarty konflikt między administracją rządową i samorządową. Wojewodowie aspirują do roli aktywnego ośrodka rozwoju regionalnego i między innymi w tym celu utrzymują odpowiednie służby i agendy. Aktywnie (i jak się okazuje skutecznie) zabiegają także o wpływ na zarządzanie wszystkimi funduszami unijnymi. Zdecydowana większość ekspertów bardzo krytycznie ocenia więc Ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego<sup>215</sup>. Spośród licznych wynikających z niej zagrożeń najistotniejsze wydają się być, wskazywane już wcześniej, niebezpieczeństwa i możliwości instrumentalnego wykorzystywania tej ustawy do recentralizacji polityki rozwoju regionalnego.

Przykładem opisanego kierunku rozwoju sytuacji mogą być zasady realizacji przedakcesyjnego programu SAPARD. Formalnie program ten przewiduje cztery podstawowe kierunki działań, z których tylko jeden (poprawa przetwórstwa oraz marketing produktów rolnych i rybnych) powinien być koordynowany na pozio-

<sup>214</sup> Z. Gilowska, *Możliwości i bariery prowadzenia polityki regionalnej* [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001, 155.

<sup>215</sup> J. Hausner, *Mechanizm polityki regionalnej* [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001, 175.

mie centralnym (czyli przez resort rolnictwa i rozwoju wsi). Natomiast w odniesieniu do pozostałych trzech kierunków wdrażania programu, które miałyby być „kordynowane regionalnie”, w praktyce oznacza to paradoksalne wyeliminowanie wpływu samorządu województwa na etapie ich wdrażania. Na przykład, realizacją zadania „rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich” zajmuje się centralna Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa poprzez jej 16 oddziałów regionalnych. Stanowi to, że praktycznie SAPARD staje się programem resortowym i sektorowym, a nie samorządowym i regionalnym, a więc potężnym instrumentem centralizacji i rozszerzania etatyzmu, a nie narzędziem wzmacniającym decentralizację i samorządność<sup>216</sup>.

Brak decentralizacji finansów publicznych oraz wprowadzenie scentralizowanego mechanizmu absorpcji środków unijnych tworzą sytuację „instytucjonalizacji centralizmu”<sup>217</sup>. Można zatem skonstatować także, że centralizacja finansów publicznych nadal służy wyłącznie centralizacji systemu decyzyjnego i umacnianiu „Polski resortowej”, a nie zdecentralizowanej „Polski regionalnej”. Cały układ funduszy, agencji i fundacji służący dotychczas centralnej polityce rozwoju regionalnego, powinien ulec radykalnej przebudowie na rzecz regionalizacji, czyli racjonalizacji działania. Idealne warunki dla rozwoju przedsiębiorczości i konkurencyjności struktur terytorialnych stworzyć może zdecentralizowana polityka rozwoju regionalnego. Będzie ona z pewnością tańsza od obecnej, zmniejszy się skala redystrybucji budżetowej dochodu narodowego, znacznie zwiększy się skuteczność tej polityki. W modelu zdecentralizowanej polityki rozwoju, nie będzie też miejsca na „Narodową” strategię rozwoju regionalnego w kształcie przewidzianym Ustawą o zasadach wspierania rozwoju regionalnego<sup>218</sup>.

Polityka regionalna Unii Europejskiej ma wielkie znaczenie dla przyszłego rozwoju regionów i realnej konwergencji Polski z Unią. Najważniejszą determinantą szybkiego rozwoju wydaje się być jednak właściwa polityka wewnętrzna – na szczeblu regionalnym i krajowym. Dlatego też środki strukturalne Unii Europejskiej traktowane być mogą jako niezwykle ważny, ale tylko dodatkowy impuls rozwojowy. Trudno uznać, że nasz kraj jest przygotowany do wykorzystania środków finansowych, które stawia do dyspozycji naszego kraju Unia Europejska. Główną tego przyczyną jest brak strategicznej rządowej polityki spójności (w tym *stricte* regionalnej), która mogłaby uruchamiać własne – finansowe oraz instytucjonalne i instrumentalne czynniki rozwoju.

Tymczasem Narodowy Plan Rozwoju wprowadza scentralizowany model zarządzania funduszami strukturalnymi. Oznacza to jednocześnie poważne ograniczenie roli samorządów województw i wyraźne sytuowanie rządu ponad samo-

<sup>216</sup> J. Hausner, *Mechanizm polityki regionalnej*, op. cit., 181.

<sup>217</sup> J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000.

<sup>218</sup> A. Pyszkowski, *Wewnątrz krajowe przesłanki wyboru modelu instytucjonalnego polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Polska Regionów (Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową), nr 5, 2000, 65.

rzędem w procesie podejmowania decyzji o wykorzystywaniu funduszy strukturalnych<sup>219</sup>. NPR stanowi jednak pewną szansę dla regionów, które powinny przygotowywać projekty inwestycyjne. Ponieważ samorzady województw nie dysponują odpowiednimi dochodami własnymi, aby prowadzić samodzielne działania inwestycyjne na rzecz rozwoju regionalnego, będą one mogły tylko w niewielkim stopniu bezpośrednio angażować się w realizację projektów europejskich. Dlatego ograniczenie im możliwości planowania i zarządzania projektami w regionach może doprowadzić do ich trwałego zmarginalizowania, co odbije się niekorzystnie na efektywności wykorzystywania funduszy strukturalnych w Polsce.

Mimo, iż województwa wydają się z pewnym wyrozumieniem („narzuconej konieczności”) tolerować odgórny system wdrażania modelu unijnej polityki regionalnej w Polsce – wobec argumentów „praktyczności” (wygody Komisji Europejskiej) w pierwszym okresie członkostwa, to jednak stanowczo postulują, aby w przyszłym okresie budżetowym bezwzględnie odejść od scentralizowanego modelu wdrażania tej polityki w Polsce<sup>220</sup>. Samorzady oponują wobec dalszego osłabiania prawnych instrumentów ich funkcjonowania i domagają się ich wzmocnienia w celu skutecznego sprostania bieżącym zadaniom wynikającym z potrzeb integracji z Unią Europejską i wykorzystania funduszy strukturalnych. Niebawem może się okazać, że samorzady województw nie wypełniają żadnych istotnych funkcji w zakresie rozwoju wojewódzkiego. Będą to, bowiem jedynie funkcje fasadowe – czynności pomocnicze, które z całą pewnością mogą wykonywać inne instytucje, nie mające mandatu politycznego, udzielanego w wyborach powszechnych<sup>221</sup>. Dlatego też tak ważne jest, aby program dostosowawczy w tym obszarze zakładał funkcjonowanie na szczeblu regionalnym instytucji i struktur umożliwiających w przyszłości stosowaną w Unii decentralizację finansowania. Z doświadczeń innych krajów (na przykład Austrii, Szwecji i Finlandii) wynika, że w wielu samorządach jeszcze przed przystąpieniem do Unii utworzono komórki i powołano osoby odpowiedzialne za przygotowanie się do aplikacji i wykorzystywania unijnych środków finansowych na cele inwestycyjne i rozwój oraz do realizacji zadań integracyjnych<sup>222</sup>.

Ewentualnie relatywnie mniejsze od oczekiwanego w Polsce wsparcie finansowe z funduszy strukturalnych będzie wymagać od polskich rządów większej rozważności w wydatkach i kierowania uszczuplonych środków w mniejszym stopniu na reanimację dotychczasowych struktur, lecz przede wszystkim na modernizację i rozwój<sup>223</sup>. Tymczasem dominuje przeświadczenie, że zwiększone wyzwania prawdopodobnie wymuszą podwyższenie zasobów funduszy strukturalnych.

Najważniejsze kierunki i formy polityki regionalnej w Polsce wyznaczone są już od kilku lat przez przystosowania do członkostwa w Unii Europejskiej. W latach dziewięćdziesiątych polityka ta była mało efektywna, chaotyczna i niestabilna.

<sup>219</sup> T.G. Grosse, *Uwaga: centralizacja*, op. cit.

<sup>220</sup> M. Nowicki, B. Kościukiewicz, *Polityka spójności...*, op. cit.

<sup>221</sup> G. Romanowski, *Samorządowcy chcą skutecznego prawa*, op. cit.

<sup>222</sup> *Erfahrungen der Städte-, Gemeinde- und Regionalverbände in Finnland, Österreich und Schweden in Fragen des EU-Beitritts*, LOGON-BERICHT, Österreichischer Städtebund, Wien 2000.

Wejście do Unii z pewnością ustabilizuje politykę regionalną w Polsce i upodobni ją do polityki unijnej. Wynika to między innymi, ze strategicznego dokumentu – Narodowego Planu Rozwoju, w którym przyjęto, że 70% środków rozwojowych będzie pochodzić z funduszy Unii. Rząd zakłada więc, że jesteśmy niemal skazani na finansowanie rozwoju z unijnych funduszy strukturalnych, gdyż zasoby budżetowe być może ledwie wystarczą na niezbędny minimalny wkład własny. Nie będą, więc miały żadnych szans realizacji projekty niezgodne z NPR i sektorowymi planami operacyjnymi<sup>224</sup>. Warto zwrócić uwagę, że minimalne – najwyżej trzydziestoprocentowe, przewidywane finansowanie przez rząd przedsięwzięć rozwojowych oznacza jednocześnie zminimalizowany, bardzo ograniczony wpływ na możliwości niezależnego, autonomicznego, osiągnięcia celów dla Polski najważniejszych. Zatem pole manewru odnoszące się do finansowania projektów istotnych z punktu widzenia rozwoju kraju – ze środków innych niż unijne, może okazać się mocno zawężone.

Zdeterminowanie przez unijne fundusze strukturalne kierunków przekształceń ustrojowych w Polsce nie przekreśla możliwości własnej, krajowej strategii transformacji społeczno-gospodarczej. Ograniczanie strategii transformacji ramami sytuacji budżetowej wydaje się „pójściem na łatwiznę”. Wiadomo bowiem, że kraje znacznie bogatsze od Polski decydują się na zwiększanie potencjalnych możliwości budżetowych poprzez np. uzupełniające pozyskiwanie kapitału prywatnego, dla którego tworzone są stabilne warunki funkcjonowania w systemie tzw. partnerstwa publiczno – prywatnego. Wskazane wydaje się więc przyjęcie przez Polskę podobnych nowoczesnych ustawowych regulacji, na wzór rozwiązań już sprawdzonych w wielu krajach<sup>225</sup>.

W tej sytuacji stajemy przed znacznie wyższej rangi kwestią. A mianowicie przed koniecznością uświadomienia sobie, co jest interesem narodowym w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej? Z przedstawionej analizy wynika, że głównym zadaniem powinno być dostosowanie naszej mocno scentralizowanej polityki gospodarczej do strategii na rzecz jej regionalizacji – stosowanej w polityce gospodarczej Unii. A zatem właściwe rozumienie naszego interesu narodowego oznacza, że również w polityce gospodarczej Polski priorytety regionalne muszą mieć pewną autonomię wobec interesów branżowych i sektorowych gospodarki narodowej. Aczkolwiek perspektywa poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej jest

<sup>223</sup> J. Jankowiak, A. Garbarczyk, *Oczekiwana reforma finansów publicznych może skończyć się na posunięciach, które zmienią stosunkowo niewiele*, Rzeczpospolita z 1-2.02.2003.

<sup>224</sup> J. Regulski, K. Skórzyńska, A. Wielowieyski, *Rozwój, ale jaki? Nie można przedstawiać planu rozwoju bez jednoczesnego programu naprawy państwa*, Rzeczpospolita z 6.02.2003.

<sup>225</sup> Program PPP zainicjował rząd brytyjski na początku lat 90. jako alternatywne rozwiązanie do kontraktowania wszelkiego rodzaju usług o charakterze publicznym (np. obecnie nawet siedziba kontrwywiadu brytyjskiego jest własnością prywatnej firmy, która nią zarządza). W ramach programu *Private Finance Initiative* zrealizowano w Wielkiej Brytanii w latach 1992–1999 ponad 250 projektów na łączną wartość 16 mld GBP, a na okres 2000–2003 przewidziano dalsze 11 mld GBP. Zob. G.J. Leśniak, *Będą pieniądze na inwestycje. Dzięki prywatnym inwestorom Polska ma szansę dokonać szybkiego skoku modernizacyjnego*, Rzeczpospolita z 13.09.2001.

ważna, to jednak z ich syntezy nie sposób tworzyć już interesu narodowego. Nastąpiło, bowiem, frontalne odwrócenie priorytetowych relacji polityki gospodarczej państwa, w której rozwój regionalny przestaje być określany przez możliwości dyktowane dynamiką wzrostu gospodarki narodowej. Stanowi o tym głównie zredefiniowanie celów polityki regionalnej, która koncentruje się na dążeniu do zdobywania przewag konkurencyjnych regionu przez (nie jak dotychczas – alokację zasobów z „centrali” lecz) modernizację struktury gospodarki regionalnej, w tym między innymi, poprzez szeroko rozumiane dostosowania sektorowe, promowanie (na przykład w formie ulg podatkowych i subsydiów) nowych technologii (kreujących nowe zasoby), unowocześnianie i rozbudowywanie regionalnej infrastruktury oraz rozwój kapitału społecznego (kompetencji ludzkich).

Uwzględniając, że na obecnym etapie wzrost gospodarczy zaczyna być traktowany jako wypadkowa rezultatów polityki regionalnej, wspierającej w coraz większym stopniu endogenne czynniki rozwoju regionów, oczywisty staje się wymóg istotnego przeorientowania zarówno celów, jak i zasad oraz narzędzi proregionalnie orientowanej polityki gospodarczej w Polsce i dostosowania ich do reguł gry unijnej. Nie sposób, bowiem ignorować faktu, że aby uzyskać najlepsze możliwości rozwoju w ramach Unii Europejskiej niezbędne jest uprzednie rozbudowanie zdolności przyswojenia środków pomocowych ukierunkowanych na wspieranie regionalnych priorytetów w polityce gospodarczej.

Wynika z tego potrzeba zwrócenia uwagi, że wiodącą rolę w dostosowaniu Polski do standardów unijnych na obecnym etapie odgrywają kwestie polityczne a nie ekonomiczne. Oznacza to konieczność przewartościowania programów politycznych na rzecz przyspieszenia reform regionalizacji kraju. A w polityce gospodarczej oznacza to wymóg przeniesienia akcentów na regionalne ośrodki tej polityki, czyli na rzecz zwiększenia stopnia jej decentralizacji. Za wyjątkiem chyba trzech, w pewnej mierze wzajemnie uwarunkowanych, sektorów gospodarki, które z różnych względów nie mogą być jeszcze zdecentralizowane: rolnictwa, ochrony środowiska oraz szeroko rozumianego sektora infrastrukturalnego. Głównie w tych obszarach, bowiem, gminy, powiaty i regiony wojewódzkie nie będą w stanie udźwignąć kosztów dostosowań do norm unijnej polityki regionalnej. I dlatego w pierwszej kolejności w tych dziedzinach winna być stosowana unijna traktatowa zasada subsydiarności, która została przetransponowana do polskiej konstytucji jako zasada pomocniczości państwa wobec lokalnych i regionalnych partnerów i ich problemów. W większości pozostałych obszarów powinniśmy preferować możliwości samodzielnego rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych przez struktury terytorialne, przekazując im niezbędne uprawnienia i zasoby.

Fundusze strukturalne Unii Europejskiej niosą one ze sobą przymus unowocześnienia państwa i wydają się w tej sytuacji jednym z najważniejszych czynników tej modernizacji. Przed wszystkim zaś wymuszają poważne rozważenie kwestii, czy zasadne jest kontynuowanie prowadzonej od początku lat dziewięćdziesiątych tradycyjnej polityki gospodarczej, której głównym celem jest równowaga makroekonomiczna jako podstawa wzrostu gospodarczego. Tymczasem brak innej moż-

liwości wyboru niż wykorzystanie dla celów rozwojowych funduszków i pryncypiów polityki regionalnej Unii wydaje się implikować fundamentalną zmianę tego paradygmatu, czyli podporządkowanie polityki gospodarczej racjonalności strukturalnej i rozwojowej zamiast racjonalności makroekonomicznej<sup>226</sup>.

Unijna polityka gospodarcza prowadzona na bazie budżetu Wspólnoty wydaje się być zdeterminowana do tego stopnia przez politykę regionalną, iż na obecnym etapie rozwoju europejskiej integracji tę ostatnią nazywa się „kwintesencją Unii Europejskiej”<sup>227</sup>. Wydaje się zatem, że jednym z ważniejszych wniosków wynikających z niniejszej analizy jest wyartykułowanie zasadności proregionalnej orientacji tej części polityki gospodarczej Unii. Zjawisko to oznacza jednocześnie strukturalny charakter unijnej polityki ekonomicznej w dwojakim rozumieniu. Po pierwsze dlatego, że struktury przestrzenne zaczynają zdobywać wiodącą pozycję w tej polityce. A po drugie dlatego, że polityka regionalna Unii Europejskiej aspiruje do roli centralnej polityki makroekonomicznej, konsolidującej wiele polityk sektorowych. Czynniki ten może skutecznie wiązać, synchronizować, a więc jednocześnie ograniczać bądź eliminować wiele tzw. resortowych (przemysłowych) polityk wspólnotowych, a także narodowych polityk gospodarczych. Wynika to, na przykład, z faktu, że w ramach polityki przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, redukującej w zasadzie niemal wszelkie – oprócz eksportu, formy pomocy publicznej państwa, unijne polityki sektorowe są transferowane („przemycane”) na szczebel kompetencyjny regionalnych systemów gospodarczych w ramach przedsięwzięć finansowanych z unijnych funduszków strukturalnych. Proregionalne ukierunkowanie finansowania realizacji zadań społeczno-gospodarczych rozszerza się na kolejne – rozwojowe obszary unijnej polityki gospodarczej i zaczyna wkraczać „tylnymi drzwiami” prawie do wszystkich dziedzin działalności, będących dotychczas w wyłącznej gestii narodowych polityk gospodarczych państw członkowskich.

Tym niemniej zdyskontowanie korzyści wynikających z regionalnej polityki gospodarczej, przekładających się na wyższą dynamikę wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i dobrobytu nie może być zrealizowane bez daleko posuniętej harmonizacji pozostałych polityk gospodarczych pozostających nadal w narodowych kompetencjach. Niedostateczne uwspólnotowanie oraz skoordynowanie tych polityk hamuje postęp w osiąganiu spójności społeczno-gospodarczej i utrudnia skuteczność funkcjonowania unijnej polityki regionalnej. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do państw tworzących wspólny obszar walutowy. Osiągnięcia szczegółowych polityk Unii Europejskiej, zwłaszcza Wspólnej Polityki Rolnej oraz polityki regionalnej, a ponadto także wspólnej polityki walutowej wydają się być już daleko niewystarczające dla kontynuacji procesów integracji. Tak więc od efektywności polityki społeczno – gospodarczej spójności wręcz uzależnia się funkcyjowa-

<sup>226</sup> J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, op. cit., 8.

<sup>227</sup> Jest to sformułowanie z wypowiedzi Komisarza UE ds. polityki regionalnej – Michela Barniera (przytoczone za: J.K. Bielecki, *Od Kopenhagi do Kopenhagi*, Rzeczpospolita z 16–17.01.2001).

nie i rozwój Unii Europejskiej na jej wyższym poziomie integracji – jako Unii Gospodarczo-Walutowej<sup>228</sup>.

Niezależnie od tego, racjonalne wykorzystanie środków pomocowych stwarza potrzebę prowadzenia polityki makroekonomicznej sprzyjającej zwiększaniu oszczędności wewnętrznych i inwestycji. Należy mieć, bowiem, na względzie, że niepodjęcie makroekonomicznych działań dostosowawczych może poważnie utrudnić uzyskanie środków pomocowych. Wydaje się jednak, że makroekonomia w warunkach integracji gospodarczej (w tym zwłaszcza walutowej) powinna jedynie wyznaczać ramy, w których będą realizowane cele nadrzędne – strukturalne i rozwojowe<sup>229</sup>. To wzrost gospodarczy, wynikający z reorientacji polityki gospodarczej na przekształcenia strukturalne i rozwój będzie warunkował trwałą równowagę makroekonomiczną.

Przy takim ujęciu celów mocno ograniczona będzie rola rządu. W polskiej rzeczywistości coraz rzadziej wykorzystywane są, bowiem przez rząd narzędzia makroekonomiczne do stymulowania rozwoju ekonomicznego województw i gmin. Stanowi to o konieczności podejmowania aktywnej polityki regionalnej przez samorządy terytorialne, przejmujące systematycznie odpowiedzialność za rozwój. Samorządy mają znaczącą przewagę nad centrum zarówno w programowaniu, jak i w prowadzeniu polityki rozwoju, gdyż lepiej znają specyfikę danego regionu, potrzeby miejscowej społeczności, są w stanie pełniej oraz szybciej oceniać sytuację i podejmować racjonalniejsze decyzje. Z tego punktu widzenia wykorzystywanie zasobów i środków w systemie zdecentralizowanym wydaje się być efektywniejsze. Niestety, pomimo poważnych reform ustrojowych stoimy w Polsce nadal na początku drogi.

Wniosek z tym związany jest jednoznaczny jako praktyczna rekomendacja dla polityki regionalnej w Polsce: aby skuteczniej wpływać na poprawę warunków rozwoju regionalnego oraz zmniejszanie różnic między regionami należy promować działania na rzecz rozwoju mechanizmów przedsiębiorczości i konkurencyjności struktur terytorialnych<sup>230</sup>. W świetle postulowanych kanonów polityki rozwoju regionalnego w Polsce wydaje się, że szczególnie „dobru narodowemu” może sprzyjać wspieranie przewag konkurencyjnych o charakterze ponadregionalnym, czyli tych już uformowanych, niezależnie od poziomu rozwoju regionu, w którym zlokalizowane są te przewagi. Nowe wyzwania dla polskich regionów w procesie integracji z Unią Europejską coraz wyraźniej wynikać będą z presji konkurencyjnej ze strony europejskich struktur regionalnych.

<sup>228</sup> J. Borowiec, *Unia ekonomiczna i monetarna: historia, podstawy teoretyczne, polityka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2001.

<sup>229</sup> J. Borowiec, *Polityka makroekonomiczna a konkurencyjność regionów Unii Europejskiej*, [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999, 36–47.

<sup>230</sup> Klamut M., *Konieczność, cele i uwarunkowania podnoszenia konkurencyjności regionów w Polsce*, [w:] M. Klamut, L. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000, 41–50.

W związku z tym samorządy województw wskazują przede wszystkim na jedną z zasadniczych barier rozwoju konkurencyjności polskich regionów, którą należałoby wyeliminować w pierwszej kolejności – na nadmierną centralizację polityki rozwoju regionalnego. Oznacza to w polityce gospodarczej wymóg przeniesienia akcentów na regionalne ośrodki tej polityki, czyli zwiększenie stopnia jej decentralizacji.

Za wiodącą rolą województw samorządowych w polityce rozwoju regionalnego przemawiają wszelkie racjonalne argumenty: bliskość informacji o źródłach rozwoju endogenicznego, większe (aniżeli centrum) możliwości wprowadzenia podejścia zintegrowanego do rozwoju, większa zdolność do korekt i szybkiego uczenia się, wiele tzw. pozytywnych efektów zewnętrznych, budowa tożsamości regionalnej itp. Stworzenie więc samorządom wojewódzkim realnych, materialnych możliwości dla rozwoju ich przedsiębiorczości i konkurencyjności, miałyby zasadnicze implikacje dla treści i zakresu polityki regionalnej państwa. Nie byłoby już miejsca na „narodową politykę rozwoju regionalnego” w obecnym kształcie. Państwo natomiast mogłoby skuteczniej prowadzić politykę wyrównywania różnic regionalnych, głównie za pomocą instrumentów polityki infrastrukturalnej w skali ponad- i międzyregionalnej. Na przykład, państwo mogłoby skuteczniej koordynować budowę autostrad, międzynarodowych lotnisk, głównych dróg wodnych itp. przedsięwzięć o znaczeniu ogólnokrajowym czy międzynarodowym. Przy takim podejściu dylemat: polityka proefektywnościowa czy wyrównawcza stałby się bezprzedmiotowy. Wówczas politykę proefektywnościową realizować będą bowiem województwa – na własny rachunek i własną odpowiedzialność. Natomiast państwo nie mogłoby uchylać się od polityki typowo interwencyjnej i wyrównawczo-socjalnej, zamiast dekoncentrować się na problemach rozwoju wszystkich regionów.

Tymczasem w próbach utrzymywania scentralizowanej polityki regionalnej osiągnięto stan, który można określić jako moment całkowitego wyeksploatowania dotychczasowej taktycznej formuły wysiłków władzy na rzecz „działania dla obywateli”. Również druga droga – wiodąca do rychłego całkowitego przejęcia polityki regionalnej przez samorządy województw – nie wydaje się jeszcze być realna z powodu ułomności i opóźnień legislacyjnych oraz nikłych możliwości finansowych w regionach, wynikających z wysokiego stopnia centralizacji finansów publicznych. Na początku pierwszej dekady XXI wieku znaleźliśmy się więc w obliczu – charakterystycznej dla dialektyki rozwoju „rewolucyjnej” sytuacji, w której „dawne instytucje zanikły, a nowe nie są jeszcze zdolne do sprawnego, systematycznego, spójnego i skutecznego działania”. Z tym wiążą się niebezpieczeństwa dla państwa, wynikające z wydłużania się okresu przejściowego<sup>231</sup>.

Wydaje się, że rozważania na temat dylematów polityki regionalnej w Polsce na etapie transformacji znakomicie można spuentować odwołując się do poglądów

<sup>231</sup> Z. Gilowska, *Preferencje społeczne –preferencje władzy*, [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001, 111–112.



profesor Zyty Gilowskiej. Otóż twierdzi ona, iż od połowy lat dziewięćdziesiątych w Polsce jesteśmy ciągle na tym samym etapie – niezbyt odległym od jedynie werbalnych, powtarzanych, ogólnikowych, a nawet anachronicznie brzmiących deklaracji, że „samorząd województwa powinien prowadzić politykę rozwoju regionalnego”. Tymczasem chodzi nie o abstrakcyjnie rozumianą politykę, ani tym bardziej o równie abstrakcyjny rozwój regionalny. Problem tkwi w stworzeniu możliwie sprawnego, skutecznego i efektywnego działania w warunkach tak szybko zmieniających się, że bardziej adekwatne byłoby przyznanie samorządowi województwa miana „siły sprawnego i szybkiego reagowania”<sup>232</sup>.

I w końcowej części rozważań na temat dylematów i tendencji rozwoju regionów i polityki regionalnej w Polsce należy zwrócić uwagę, że w świetle wniosków wynikających z analizy można mówić o odradzaniu się regionów – jako przejawu jednego z ważnych procesów transformacji ustrojowej w Polsce. Ruchy regionalistyczne cechuje wysoki stopień aktywności. Dynamika tych procesów jest sposobem odreagowania na wcześniej scentralizowany system zarządzania w unitarnym państwie, który doprowadził do skrajnej dezintegracji w najważniejszych obszarach działalności politycznej i ekonomicznej<sup>233</sup>. Regionalizację procesów transformacji systemowej w Polsce cechuje wyraźnie proeuropejska opcja i stanowi ona przykład pozytywnego nurtu programowo przekształcającego rzeczywistość w dostosowaniu do standardów europejskiej integracji. W tym sensie regionalizacja tworzy wielką szansę kształtowania nowej świadomości europejskiej, zaś szczególnie w przypadku regionów Polski południowo-zachodniej – także dla pojednania polsko-niemieckiego<sup>234</sup>.

Jednocześnie należy dostrzegać sprzężenie zwrotne polegające na tym, że transformacja systemowa jest jednym z głównych czynników stymulujących rozwój regionalizacji w naszym kraju. Odnosi się to w szczególności także do ruchu regionalistycznego jako, z jednej strony, przejawu formowania się nowej organizacji politycznej społeczeństwa, bazującej na jego różnorodności, a z drugiej strony, jako wyrazu dążeń do budowy społeczeństwa obywatelskiego w procesie rozwoju samorządności i demokracji.

Innego rodzaju sprzężeniem zwrotnym jest zwiększający się wpływ europejskich procesów integracyjnych na rozwój tendencji regionalistycznych w Polsce. Dotyczy to np. coraz wyraźniejszej proregionalnej orientacji pomocowych funduszy akcesyjnych Unii Europejskiej, a także szerokiego programu finansowania integracyjnych przedsięwzięć infrastrukturalnych i zwiększania środków na integrację w ramach wspólnych euroregionów, zwłaszcza wokół polskiej granicy zachodniej.

<sup>232</sup> Z. Gilowska, *Możliwości i bariery prowadzenia polityki regionalnej* [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001, 146.

<sup>233</sup> J. Damrosz, *Podstawy ideowe nowoczesnego regionalizmu* [w:] *Regionalizm polski (teraźniejszość i przyszłość)*, Ciechanów 1990, 35.

<sup>234</sup> L. Koćwin, *Regionalizm południowych i zachodnich ziem Polski w procesie budowy jedności europejskiej*, *Studia Zachodnie*, nr 4, 1999, 311.

W Polsce idea regionalizacji od początku transformacji systemowej budzi wielkie emocje. Za regionalizacją opowiadają się w szczególności Górny i Dolny Śląsk, Śląsk Opolski, Pomorze Zachodnie, Wielkopolska<sup>235</sup>, a więc regiony położone w pasie południowo-zachodnich granic Polski. Z analizy motywów opcji regionalistycznej można sformułować generalny wniosek, że za samorządnością i samodzielnością optują regiony bogate, o ukształtowanej lub dynamicznie formującej się tożsamości społeczno-kulturalnej, powiązanej z regionalnymi tradycjami historycznymi. Przeciwnikami rozwoju regionalizacji są natomiast regiony słabe ekonomicznie i mniejsze miasta<sup>236</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że tendencja do regionalizowania Polski świadczy o fundamentalnym charakterze transformacji ustrojowej. Jest ona wyrazem ważnych zmian jakościowych w przechodzeniu od scentralizowanego systemu autokratycznego państwa do konstrukcji systemu społeczeństwa obywatelskiego. Odchodzenie w Polsce od ideologii scentralizowanego, unitarnego systemu władzy publicznej jest jednocześnie ścieżką odchodzenia od budowy społeczeństwa anonimowego. A więc jesteśmy na etapie odradzania się lub tworzenia i przyspieszonego poszukiwania tożsamości regionalnej. Można zaryzykować tezę, że niemałe tempo demokratyzacji władzy lokalnej i wysoka aktywność regionów w odtwarzaniu tożsamości regionalnej może prowadzić wprost do regionalizacji naszego kraju, co najmniej na wzór hiszpański lub włoski<sup>237</sup>. W świetle analizy europejskich tendencji wygrywa bowiem trend decentralizacji władzy publicznej na rzecz struktur terytorialnych, który znacznie wykracza poza granice naszego państwa. W tej sytuacji nowe polskie regiony powinny domagać się w sposób bardziej zdecydowany zwiększenia ich samodzielności nie tylko finansowej, ale związanej z nią maksymalnie możliwej (w ramach odpowiednio rozumianej integralności państwa), samorządności czyli w miarę pełnego upodmiotowienia. Region musi mieć prawdziwego gospodarza czyli samodzielną i samorządną władzę, nie tylko prawnie, ale także finansowo, zdolną do podejmowania strategicznych przedsięwzięć na rzecz rozwoju i rozbudowy potencjału konkurencyjnego regionu w ramach kooperacji międzynarodowej. Przeciwna droga wiedzie do umacniania scentralizowanego państwa narodowego, czyli do zachowania i utrzymywania mało zdecentralizowanego, a więc centralistycznego systemu władzy, zdominowanego przez sektorowe, grupowe i polityczne interesy wyborcze układów partyjnych.

---

<sup>235</sup> K. Wódz, J. Wódz, *Między partykularyzmem a uniwersalizmem. Dylematy świadomości europejskiej na Górnym Śląsku*, Studia Fundacji „Polska w Europie”, Warszawa, 1992, s.38–39; D. Berlińska *Stosunki etniczne na Śląsku Opolskim* [w:] W. Lesiuk (red.), *Region jako przyszła struktura europejska*, Instytut Śląski, Opole, 1992, 37; L. Koćwin, *Regionalizm południowych i zachodnich ziem Polski w procesie budowy jedności europejskiej*, op. cit., 312.

<sup>236</sup> B. Jałowicki, *Kwestia regionalna*, Wspólnota z 11–19.02.1992.

<sup>237</sup> I. Pietrzyk (red.), *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1998, 11–13; *Polskie regiony na wzór hiszpański*, Głos Wielkopolski z 24.06.1992.

Kreśląc perspektywy rozwoju struktur terytorialnych w Polsce, w szczególności zaś samorządnych polskich regionów w Europie, nie powinniśmy zapominać, że samorządowcy z ogni w układzie regionalnego, w bardzo dużej mierze uosabiają dynamikę transformacji, zaś reforma samorządowa wymieniana jest jako największy i niekwestionowany sukces polskich przekształceń. Wydaje się zatem, że również w Polsce powstaje proregionalne lobby na rzecz regionalizacji Europy, które może sprzyjać wzmocnieniu spójności Unii Europejskiej.

## 4. Perspektywy rozwoju regionów i polityki regionalnej Unii Europejskiej

Podmiotowym funkcjom struktur terytorialnych poświęca się stosunkowo mało uwagi zarówno w teorii, jak i w praktyce rozwoju regionalnego. Tymczasem w toku rozwoju procesów integracyjnych po II wojnie światowej stało się oczywiste, że nie trzeba być wielką gospodarką z wielkim rynkiem wewnętrznym, aby pomyślnie rozwijać się. Wcześniej dominowało przeświadczenie, że podział państwa na mniejsze, autonomiczne jednostki organizacyjne może przyczynić się do zagrożenia ich rozwoju, a nawet bytu, zaś na pewno do znacznego obniżenia poziomu życia. Powszechnie uważano, że małe państwa nie mają racji bytu. Podobnego typu poglądy po zakończeniu I wojny światowej miały być uzasadnieniem dla zachowania monarchii Austro-Węgier. Dlatego też, na przykład Austrię, która w 1920 roku liczyła mniej niż 6 milionów mieszkańców – z niewielkim rynkiem wewnętrznym i ograniczonymi zasobami, uznawano wówczas za zdecydowanie zbyt małą. Przewidywano, że będzie ona skazana na brak możliwości funkcjonowania jako odrębne europejskie państwo. Austria lat dwudziestych i trzydziestych XX wieku – przy stałym bezrobociu przewyższającym 20%, w istocie była w trudnym stanie ekonomicznym. Tuż po II wojnie światowej Austria była niewiele większa niż w okresie międzywojennym. Ponadto straciła strefę handlową, którą posiadała jeszcze w latach dwudziestych, tj. ziemie wchodzące w skład byłych Austro-Węgier. Znajdujące się tam jej terytoria stały się krajami realnego socjalizmu. Tymczasem Austria okazała się jednym z najlepiej prosperujących państw wysoko rozwiniętych po II wojnie światowej, a od roku 1995 – także w ramach Unii Europejskiej. Podobnie było z Finlandią, równie relatywnie niewielką Szwecją czy Szwajcarią, a następnie z trzema krajami byłych republik ZSRR – Litwą Łotwą i Estonią. Jeszcze do niedawna nacjonaliści w trzech krajach bałtyckich, które włączono do ZSRR w 1940 roku, nie wierzyli, że kraje te mogą samodzielnie ekonomicznie istnieć. Dzisiaj podobne wątpliwości wydają się być anachroniczne<sup>238</sup>.

W wieku globalizacji okazuje się bowiem, że niewielki kraj lub region może samodzielnie znaczyć wiele w polityce i gospodarce światowej. Gdy pieniądze i informacje stały się ponadnarodowe, nawet bardzo małe jednostki stają się ekonomicznie żywotne. Sukcesy na rynkach międzynarodowych odnoszą niewielkie państwa-miasta, takie, jak Singapur czy Hongkong. Zarówno duży, jak i mały kraj czy

---

<sup>238</sup> P.F. Drucker, *Spółczesność pokapitalistyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, 128.

region, ma jednakowy dostęp do pieniędzy i informacji, i obowiązują go takie same reguły gry. Tak więc jedną z przesłanek rozwoju regionów jako samodzielnych podmiotów działalności gospodarczej jest to, że wielkość już nie wiąże się ze znaczącymi korzyściami. Dzisiaj już na pewno wiadomo, że wysoki poziom dobrobytu możliwy jest do osiągnięcia także przez małe terytorialne struktury państwowe i autonomiczne regiony przy zwiększających się możliwościach współpracy międzynarodowej z innymi wspólnotami. Świadomość tego faktu eliminuje jedną z fundamentalnych istniejących uprzednio przeszkód na drodze do decentralizacji funkcji państwa – w tym usamodzielniania regionów jako wspólnot gospodarujących.

Działania podejmowane przez mniejsze struktury terytorialne, w szczególności wydaje się legitymizować integracja europejska. Włączanie się w procesy integracyjne zwłaszcza dobrze rozwiniętych i wyposażonych gospodarek regionów Unii Europejskiej powoduje, że stają się one miejscami skoncentrowanych przepływów strumieni nie tylko towarów lecz także kapitału i technologii – pewnego rodzaju istotnymi ogniwami w nowym, europejskim podziale pracy.

Podział pracy określa sprawność gospodarki rynkowej. Co najmniej od czasów Adama Smitha wiadomo też, że społeczny podział pracy poprzez specjalizację w produkcji prowadzi do wzrostu dobrobytu społecznego. Podział pracy jest jednak ograniczony rozległością rynku, która wpływa na zakres specjalizacji. Im większy jest rynek, tym większa jest specjalizacja w produkcji i szeroko rozumianej działalności gospodarczej. A to z kolei sprawia, że tym efektywniejsza jest cała gospodarka. Specjalizacja nie ogranicza się jednak wyłącznie do produkcji dóbr finalnych, ale odnosi się również do ich części oraz różnych komponentów wykorzystywanych w działalności produkcyjnej i usługowej. Przed uprzednio zintegrowanym – przede wszystkim w ramach rynku krajowego, narodowym układem procesu produkcji dóbr finalnych – w nowych, europejskich strukturach rynkowych, otwierają dalsze możliwości wykorzystania korzyści płynących z nowych specjalizacji.

Warto również przypomnieć, że w rozwoju historycznym fragmentacja, wynikająca ze specjalizacji (jako jej rezultat) miała najpierw miejsce w skali lokalnej, a dopiero później – krajowej. W związku z tym aktualny, wspierany odgórnie proces regionalizacji unijnej działalności gospodarczej, który wpływa dodatkowo na transformację dotychczasowych układów „międzypaństwowego” podziału pracy jest odwróceniem wcześniejszych tendencji fragmentacji produkcji i szerzej traktowanej działalności gospodarczej<sup>239</sup>.

O racjonalności i efektywności takiego kierunku rozwoju stanowi znaczna obniżka kosztów koordynacji działalności międzynarodowej. Innymi słowy, najważniejszym celem nowych struktur instytucjonalnych międzynarodowego rynku w Europie wydaje się być zmniejszanie kosztów transakcyjnych, umożliwiające zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego. W świetle szacunków instytucja jednolitego

<sup>239</sup> A. Makać, *Międzynarodowa integracja gospodarcza – podstawowe problemy teoretyczne* [w:] E. Oziewicz (red.), *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, 9.

rynku wiąże się z obniżeniem kosztów transakcyjnych w ramach Unii Europejskiej w skali rocznej o około 3–6% PKB<sup>240</sup>. Dzięki wspólnorynkowej liberalizacji wymiany i wynikającej zeń – w ramach jednolitego rynku – presji na obniżanie cen, handel wewnątrzunijny wzrastał dwa razy szybciej aniżeli dochód narodowy. Skumulowany zysk z okresu dziesięciu lat funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego szacowany jest na 877 mld euro, tj. około 6000 euro na każdą rodzinę mieszkającą w Unii. Oznacza to 2,5 mln miejsc pracy<sup>241</sup>. Poprawiła się też konkurencyjność, zarówno gospodarki unijnej w całości, jak i gospodarek poszczególnych regionów. Sprzyjają temu, nie tylko polityka regionalna Unii Europejskiej, lecz także regionalne i lokalne polityki gospodarcze, pełniące obronną rolę wobec niektórych negatywnych konsekwencji integracji i globalizacji<sup>242</sup>.

Integracja podnosi rangę struktur terytorialnych w europejskim podziale pracy i oczywiście przynosi wymierne, zyskujące na znaczeniu, regionalne korzyści konkurencyjne. Wynikają one z nowych szans specjalizacji niszowej i są nowym rodzajem korzyści komparatywnych. Pozwala to nie tylko poszczególnym producentom, lecz także nowym, regionalnym układom produkcyjnym, na uzupełnianie wykorzystywanie również międzyregionalnych europejskich różnic w technologiach i cenach czynników wytwórczych oraz tworzenie dodatkowego, nowego, regionalnego układu sieci produkcyjnych w ramach Unii<sup>243</sup>.

Wchodzimy zatem w erę nowych układów strukturalnych. Jedną z jej cech wydaje się być powolne przeżywanie się struktury hierarchicznej. Tradycyjne struktury pionowe przeobrażają się w powiązania sieciowe. Obserwowany kryzys państwa narodowego, przejawia się między innymi dezintegracją systemu politycznego państwa. Nowa konfiguracja oznacza w praktyce jednocześnie prywatyzowanie i urynkowanie funkcji państwa (coraz „mniej państwa”) na rzecz społeczności lokalnych oraz regionalnych („coraz więcej społeczeństwa”)<sup>244</sup>. Społeczeństwo już nie czeka na dyspozycje „z góry” i zaczyna przejmować inicjatywę, aby decydować o swoim losie i wygrywać w świecie zdominowanym przez rynek i konkurencję. Warto więc podkreślić, że mechanizmy unijnej polityki regionalnej wpływają determinująco na kształtowanie nowej struktury euroregionalnego podziału pracy. Wiadomo bowiem, że zasadzie spójności jest podporządkowana znacząca część międzynarodowych obrotów gospodarczych powiązanych ze wspólnymi działaniami Unii Europejskiej, ściśle związanymi z transferami środków budżetowych na cele wspomagania działalności gospodarczej w regionach.

Jednocześnie pogłębiającym się procesom integracji towarzyszą mniej dostrzegalne i rzadziej eksponowane procesy dezintegracyjne. Przejawiają się one w co

<sup>240</sup> A. Topan, *The European Integration Process. A Historical and Comparative Institutional Analysis.*, Münster 2001, 105–107.

<sup>241</sup> J. Bielecki, *Jednolity Rynek ma 10 lat; bilion euro dodatkowego bogactwa*, Rzeczpospolita z 8.01.2003.

<sup>242</sup> R. Higgott, A. Payne (red.), *The New Political Economy of Globalization*, t. II, Elgar, Cheltenham 2000, 189–198.

<sup>243</sup> J. Borowiec, M. Przybyło, *Regionalne konsekwencje integracji Polski z Unią Europejską*, op. cit., 284–291.

<sup>244</sup> G. Grabher, *The Embedded Firm On the Socioeconomics of Industrial Networks*, London 1993.

najmniej podwójnym wymiarze. Jest to transformacja gospodarek narodowych w skali kontynentalnej, indukowana przede wszystkim przyczynami zewnętrznymi, czynnikami globalizacji (europeizacji). Integracja Europy zmniejsza niewątpliwie znaczenie rynków narodowych na rzecz wzrostu roli, z jednej strony – jednolitego rynku europejskiego, zaś z drugiej strony, na rzecz rynków poszczególnych, coraz bogatszych i aktywniejszych regionów. Ów drugi wymiar (dezintegrującej) transformacji gospodarek narodowych powodowany jest także czynnikami wewnątrzpaństwowymi. Polega on na nowym, terytorialnym strukturyzowaniu działalności gospodarczej poszczególnych państw członkowskich Unii – w związku z wymogami unijnej polityki regionalnej. Proces transformacji struktur terytorialnych jest jednocześnie jednym z przejawów europeizacji i globalizacji działalności w ramach strategii unijnej polityki regionalnej.

#### **4.1. „Równość czy efektywność” jako teoretyczna alternatywa rozwoju regionalnego**

Doświadczenia niemal półwiecza rozwoju procesów integracyjnych po II wojnie światowej przekonują, że iluzją jest myślenie o przyszłości Europy w kategoriach powielania i poszerzania zasięgu geograficznego istniejących struktur. System zarządzania i przyszła struktura międzynarodowego podziału pracy w Europie powinny być kształtowane poprzez modyfikowanie czynników rozwoju w perspektywie konkurencyjności międzynarodowej. Jeśli zakłada się, że celem długoterminowym ma być harmonijny, zrównoważony, trwały rozwój, to powinna zmienić się zasadniczo obecna struktura zarządzania także sferą tzw. wewnątrzunijnej wymiany i współpracy gospodarczej.

Tymczasem standardowe teoretyczne modele rozwoju przewidują, że w warunkach liberalnej gospodarki rynkowej wzrost obrotów handlowych i integracja gospodarcza powinny automatycznie prowadzić do konwergencji. Tymczasem w miarę postępów rozszerzania Unii, zwiększa się presja na transfery międzyregionalne. Jak objaśnić te rozbieżności między neoliberalnymi założeniami teoretycznymi a praktyką europejskiej polityki regionalnej?

Do kontrowersyjnych dylematów rozwoju regionów i aktywnej polityki regionalnej Unii Europejskiej, w tym także w formowaniu nowego – euroregionalnego systemu podziału pracy, należy zaliczyć głównie alternatywę, która w największym uproszczeniu jest zazwyczaj sprowadzana do kontrowersyjnego ujęcia: „równość, czy przede wszystkim efektywność w rozwoju regionalnym”<sup>245</sup>. Wynika ona z rozwoju regionów innowacyjnych, narastającej konkurencji między regionami oraz powstających w związku z tym międzyregionalnych dysproporcji.

<sup>245</sup> B. Winiarski, *Konkurencyjność: kryterium wyboru czy kierunek strategii i cel pośredni polityki regionalnej?* [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999, 9–19.

Według tzw. nowej geografii ekonomicznej – jednego ze współczesnych nurtów teorii lokalizacji (związanego ściśle z badaniami procesów europejskiej integracji) unijna polityka regionalna ogranicza rynkowe mechanizmy integracji. Teoria ta łączy zmiany w lokalizacji produkcji i realokacji zasobów z rozwojem integracji. Szczególnym przedmiotem jej zainteresowania jest kształtowanie się nowej – regionalnej i krajowej – struktury międzynarodowego podziału pracy i nowych specjalizacji w warunkach jednolitego rynku europejskiego. Chodzi przede wszystkim o analizę wpływu likwidacji narodowych granic ekonomicznych w Europie na kierunki przepływów towarowych, usług, kapitału oraz siły roboczej.

Za inaugurujące i inspirujące nurt badań nowej geografii ekonomicznej uważane jest opracowanie Paula Krugmana *Geography and Trade* z 1991 roku. Z rezultatów tych badań wynika, że liberalizacja przepływów czynników produkcji jest przesłanką sprzyjającą optymalizacji decyzji lokalizacyjnych w ramach poszerzającego się rynku europejskiego. Zwolennicy nowej teorii geografii gospodarczej<sup>246</sup> kwestionują więc skuteczność unijnej polityki regionalnej i podnoszą, że dla firm tzw. efekty aglomeracji (związane z jakością infrastruktury i koncentracją zasobów ludzkich) są korzystne. Kiedy rynki otwierają się, a koszty transakcji ulegają zmniejszeniu, firmy w naturalny sposób skupiają się w regionach, w których efekt aglomeracji jest najsilniejszy. Jeśli rynki pracy są nieelastyczne, taka koncentracja działań tylko początkowo (a bynajmniej nie trwale) może prowadzić do wzrostu różnic poziomu bezrobocia ponad poziom politycznie akceptowalny. Dążenie do uzyskania efektywności środków wydawanych w regionach najbardziej potrzebujących powoduje ich wewnętrzną polaryzację. Wskazuje się, że w regionach, w których pomoc zewnętrzna odgrywa istotną rolę, występuje syndrom uzależnienia od tej pomocy – poszukiwanie środków na zewnątrz staje się głównym celem strategicznym, znacznie ważniejszym od rozwijania własnego potencjału gospodarczego. Przytacza się przykłady wskazujące, że jeżeli środki zewnętrzne nie trafiają na podatny grunt lokalny czy regionalny, to z reguły są one marnowane. Jako argument przeciwko marnotrawieniu środków na „beznadziejne przedsięwzięcia”, podejmowane tylko dlatego, że region, który je przyjmuje, jest biedny i peryferyjny, przytaczane są najczęściej niepowodzenia Grecji<sup>247</sup>. Tak więc, według nowej teorii geografii gospodarczej powinno być dokładnie odwrotnie w stosunku do priorytetów, tendencji i realiów unijnej polityki gospodarczej. Unijna doktryna uznaje bowiem, że w sytuacji, kiedy pracownicy nie przemieszczają się do miejsc, w których jest praca, zadaniem polityki regionalnej powinno być wspieranie eksportu kapitału w celu tworzenia miejsc pracy tam, gdzie znajdują się zasoby wolnej siły roboczej.

Trzeba jednak przyznać, że pomimo nośności strategicznej hasła jednolitego rynku europejskiego oraz promowania rozwoju regionalnego układu w strategii polityki

<sup>246</sup> Zob. np. P.R. Krugman, A.J. Venables, *Integration, Specialization and Adjustment*, *European Economic Review*, 1996, vol. 40.

<sup>247</sup> L.J. Jasiński, *Spójność ekonomiczna regionów w Polsce na tle krajów unii ekonomicznej i II Rzeczypospolitej*, op. cit.



spójności społeczno-gospodarczej, zadania te wydają się być ciągle „ruchomym, oddalającym się celem”. Istnieje wiele narodowych barier ujednoczenia rynku europejskiego, spośród których najważniejsze są chyba przeszkody w swobodzie przemieszczania się przede wszystkim ludności. Czy jest więc możliwy inny wariant efektywniejszego rozwoju regionów?

Charakterystycznym przykładem alternatywnego podejścia do rozwoju regionalnego są postulaty, wynikające z raportu Banku Światowego *Europejska integracja, polityka regionalna i rozwój*. Zawiera on ocenę, że unijne fundusze strukturalne nie miały znaczącego wpływu na rozwój regionalny i konwergencję gospodarczą. W świetle tego raportu, do wzrostu przyczyniały się raczej narodowe polityki obniżania podatków i zmniejszania nieefektywnych wydatków publicznych, liberalizacja rynków pracy, przyciąganie inwestycji zagranicznych i redukcja transferów uzupełniających dochody, czyli ograniczenia funkcji socjalnych państwa. Zaś fundusze strukturalne UE zostały uznane za mechanizm redystrybucji, mający bardzo ograniczony wpływ na trwały potencjał rozwoju beneficjentów<sup>248</sup>. W związku z tym Unia – według ekspertów Banku Światowego, powinna zrenacjonalizować politykę regionalną, a ponadto także zrezygnować ze Wspólnej Polityki Rolnej, aby wyzwolić więcej środków na nowe priorytety rozwojowe, w tym między innymi na badania naukowe i cele innowacyjne. Budżet w obecnym kształcie nie przystaje bowiem do obecnych unijnych priorytetów i programów rozwoju w świetle głównego celu Strategii Lizbońskiej, aby w 2010 roku gospodarka Unii Europejskiej stała się najbardziej konkurencyjną na świecie<sup>249</sup>. Należy podkreślić, że jest to fundamentalna kwestia dotycząca polityki unijnej z punktu widzenia optymalnej, międzyregionalnej realokacji zasobów. Chodzi bowiem o przewartościowanie obecnych priorytetów proregionalnej polityki gospodarczej Unii, która miałaby stymulować tworzenie przeciwnego kierunku międzynarodowych przepływów czynników produkcji.

Odnosząc się do sugestii i postulatów nowej geografii ekonomicznej trzeba już na wstępie podkreślić, że liberalizacja obrotu czynnikami produkcji jest jedynie teoretyczną przesłanką sprzyjającą lecz bynajmniej jeszcze nie determinującą optymalizację decyzji lokalizacyjnych w ramach ciągle poszerzającego się jednolitego rynku europejskiego. Ważną rolę w tych decyzjach wydają się odgrywać bowiem w Europie (w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych) także inne ograniczenia, zwłaszcza kulturowe, a ponadto, na przykład językowe. Trudno przede wszystkim zgodzić się z poglądami, że łatwiej będzie w Europie uelastyczyć rynki pra-

<sup>248</sup> „Bo gdy ktoś dostaje wsparcie w danym regionie, to brak mu motywacji, aby przenieść się w inne miejsce, gdzie jest praca”. Zob. *Postawić diagnozę, wypisać receptę* (wywiad z profesorem Dariuszem Rosatim), Unia & Polska, nr 16 z 24.10. 2002.

<sup>249</sup> Raport opracowała powołana w 2002 r. grupa ekspertów Banku Światowego (w której skład wchodził także D. Rosati) pod przewodnictwem belgijskiego ekonomisty Andre Sapira. Raport ten podobno wywołał w Brukseli konsternację. Komisarz Michel Barnier nazwał propozycje BŚ „nonsensem” i przypomniał, że w krajach „15” w ostatnich latach unijne środki pozwoliły stworzyć osiemset tysięcy miejsc pracy. Zob. M. Grudzień *Wybór drogi wzrostu*, Unia & Polska, nr 6, 2003.

cy, aniżeli przemieszczać pozostałe czynniki produkcji, tj. kapitał i wiedzę oraz budować niezbędną infrastrukturę tam, gdzie jej dotychczas jeszcze nie ma, czyli w słabiej rozwiniętych regionach Europy. W przeciwieństwie do podziału pracy w Stanach Zjednoczonych, który w znaczącym stopniu ma charakter krajowego (wewnątrznarodowego) podziału pracy, Europa cechuje się nadal przewagą układu tradycyjnych, międzypaństwowych reguł podziału pracy. W świetle doświadczeń europejskiej integracji z licznych powodów, których wyeliminowanie w Europie nie wydaje się być realne chyba w ciągu jeszcze najbliższych kilku dekad, nie można liczyć na mobilność siły roboczej na kontynencie europejskim, porównywalną z mobilnością na terenie USA. Mimo znaczących postępów w budowie jednolitego rynku w Europie, w przeciwieństwie do USA, nie zniknęły wszystkie bariery graniczne między poszczególnymi państwami, nadal istnieją bowiem liczne i silne, bardzo różnorodne organizmy państwowe. Głównie tego typu, ale nie tylko te, uwarunkowania często jeszcze stanowią o preferowanej przez inwestorów (jako optymalnej) lokalizacji w regionach funkcjonujących w systemie rynku krajowego aniżeli międzynarodowego, europejskiego. Zaś zadaniem polityki integracyjnej, której jednym z głównych instrumentów są fundusze strukturalne, jest programowe odwracanie tych tendencji. Chodzi o systematyczne znoszenie dezintegrujących system jednolitego rynku Unii Europejskiej układów narodowych rynków poszczególnych państw członkowskich na rzecz integrowania rynku europejskiego.

Można jednak przypuszczać, że w najbliższym okresie polityka regionalna Unii Europejskiej w większym stopniu uwzględni konieczność przewycięzania wskazanych ograniczeń. Coraz wyraźniej formułowane są bowiem zastrzeżenia do doktryny, tkwiącej w rzeczywistości państwa dobrobytu, którego pole rozwoju wydaje się być coraz bardziej redukowane. Z krytyki niezadowolającej efektywności unijnej polityki regionalnej wynikać może praktyczna rekomendacja dla polityki gospodarczej, aby podejmować intensywniejsze i bardziej radykalne działania na rzecz uwolnienia istniejących przeszkód oraz stymulowania przepływu siły roboczej. Spośród wielu narodowych barier ujednoczenia rynku europejskiego, najważniejsze wydają się być właśnie przede wszystkim te, tyżące się swobody przemieszczania się ludności.

Co się zaś tyczy innego ze wskazywanych w podejściu neoliberalnym, głównego mankamentu aktualnej polityki regionalnej Unii, czyli jej dystrybucyjnej funkcji. Otóż warto zwrócić uwagę, że naczelnym zadaniem wspólnotowej części polityki gospodarczej, finansowanej ze źródeł budżetu Unii, nie wydaje się bynajmniej idea sprawiedliwego (konsumpcyjnego) podziału owoców wzrostu gospodarczego poprzez redystrybucję (jak to najczęściej eksponują zwolennicy opcji liberalnej), lecz politykę tę traktuje się głównie jako wyspecjalizowany instrument interwencyjny na rzecz realizacji celów – szeroko rozumianych, modernizacyjnych przekształceń strukturalnych. Tak więc politykę tę można kojarzyć w pierwszym rzędzie z redystrybucją publicznych środków inwestycyjnych na realizację proregionalnych priorytetów wzrostu gospodarczego – w regionach strukturalnie najsłabszych, które z różnych względów nie są w stanie w pełnym zakresie wykorzystać swojego

potencjału gospodarczego, w tym ludzkiego – w postaci siły roboczej. Uzasadnieniem dla takiej orientacji polityki regionalnej jest przeświadczenie, że potencjalne możliwości wzrostu gospodarczego w skali unijnej są określane – a nawet w znaczącej mierze determinowane – ograniczeniami tego wzrostu w najsłabszych strukturalnie – regionalnych ogniwach gospodarki Unii Europejskiej.

Niezależnie od tego, wobec nie zmniejszających się (w oczekiwanym stopniu) dysproporcji w poziomach rozwoju regionalnego, przede wszystkim zaś ze względu na problemy budżetowe (i związane z nimi interesy narodowe) dotychczasowych państw-donatorów wspólnotowej polityki regionalnej, należy zapewne liczyć się z koniecznością istotnych modyfikacji i zmian w prowyrównawczej polityce regionalnej w Unii 25–27 państw członkowskich. Tym bardziej, że przeciwnicy europejskiej polityki regionalnej (kojarzonej w znacznym uproszczeniu z polityką „sprawiedliwości”) krytykują ją w sposób w pewnym sensie chyba uprawniony jako politykę osłabiania mechanizmów rynkowych. Podobnie, raczej nie bezzasadnie, realizowane dotychczas programy spójności, mogą być oceniane jako hamujące proces racjonalnej, optymalnej – rynkowej realokacji zasobów. Nie zmienia to faktu, że unijna polityka spójności społeczno-gospodarczej promuje równoważenie rozwoju gospodarki europejskiej w wymiarze regionalnym – poprzez w miarę równomierny rozwój regionalnych układów działalności gospodarczej.

Z analizy rozkładu geograficznego lokalizacji firm wynikać może też jeszcze innego rodzaju uzasadnienie z punktu widzenia racjonalności tej polityki. A mianowicie, że polityka regionalna Unii Europejskiej, której celem jest (według podejścia neoliberalnego – głównie) „sprawiedliwa” dystrybucja środków na rzecz tworzenia warunków dla rozwoju działalności gospodarczej w regionach, odniosła wprawdzie pewne pożądane, aczkolwiek nie w pełni zadowalające sukcesy. Zmniejszenie dysproporcji rozwoju między regionami mogło odbywać się bowiem kosztem dynamiki wzrostu gospodarczego.

Czy jest możliwe zatem osiągnięcie wyższej dynamiki wzrostu gospodarczego w warunkach stymulowania mechanizmów rozwoju „biegunów wzrostu”? Czy problemy bezrobocia mogłyby być skuteczniej rozwiązywane bez hamowania „efektu aglomeracji”, który postrzegany jest jako jeden z głównych argumentów uzasadniających obecne transfery regionalne? Można też rozważać, czy unijne transfery kapitałowe do słabo rozwiniętych regionów są jedynym możliwym mechanizmem rozwiązywania, na przykład, problemów rynku pracy. Na te pytania udzielane mogą być różne odpowiedzi. Już samo ich postawienie wydaje się być poszukiwaniem racjonalnego uzasadnienia dla alternatywnego, bardziej liberalnego podejścia do wyboru najodpowiedniejszej strategii wzrostu gospodarczego na aktualnym etapie rozwoju procesów integracji europejskiej, z pewnością w „konstruktywnej opozycji” do aktualnych priorytetów polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Nie wolno także zapominać o pewnych aksjologicznych podstawach polityki regionalnej Unii, odejście od których wymagałoby radykalnego przeorientowania celów europejskiej integracji, zakotwiczonych konstytucyjnie w unijnych traktatach, a zwłaszcza w Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht. Chodzi głównie o funda-

mentalną zasadę solidarności stanowiącą, że europejska strategia rozwoju regionalnego opiera się głównie na założeniu, że rozwój nie oznacza wyłącznie wzrostu gospodarczego. Głównie takie podejście jest uzasadnieniem dla aktualnych kierunków przemieszczania zasobów między regionami na odpowiednio dużą skalę.

Tymczasem zwolennicy nowej geografii ekonomicznej preferują liberalne mechanizmy integracji i wyłącznie rynkowe metody podnoszenia potencjału konkurencyjności gospodarki unijnej<sup>250</sup>, nie bacząc na wewnątrzunijne, międzypaństwowe, a tym bardziej regionalne konsekwencje rozkładu efektów integracji. Być może obecne, bardziej widoczne ich eksponowanie, dyktowane jest okresową dekoniunkturą gospodarczą. W ciągłej rywalizacji europejskich i narodowych interesów na pierwszym plan wysuwa się bowiem na początku obecnej dekady orientacja na rozwiązywanie bieżących problemów deficytów budżetowych i przyszłości narodowych rynków pracy, zwłaszcza w Niemczech, Francji, we Włoszech, czy Austrii.

Sprzeczności i kontrowersje odzwierciedlające dylematy rozwoju regionalnego wydaje się w skali unijnej próbować rozwiązywać i godzić, aczkolwiek jak dotychczas, mało skutecznie, Strategia Lizbońska, w świetle której najważniejszym celem powinno być wzmacnianie konkurencyjności Unii w układzie globalnym. Alternatywne podejście do realizacji celów strategii wzrostu gospodarczego oznaczać więc może, że zadania (a w ślad za nimi także środki) obecnej unijnej polityki regionalnej (a ponadto – również rolnej) powinien przejmować „makroekonomiczny”, ogólnoeuropejski nurt Strategii Lizbońskiej. W jej ramach rozważane są nowe priorytety polityki osiągnięcia wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego w warunkach stymulowania mechanizmów rozwoju „biegunów wzrostu”. Strategia ta oznaczać też więc może zupełnie odmienną od dotychczasowej – wyłącznie prokonkurencyjną i zdecydowanie prorynkową, liberalną koncepcję rozwoju regionów. Wydają się to odzwierciedlać wnioski, wynikające ze wspomnianego raportu Banku Światowego, przygotowanego na zlecenie Komisji Europejskiej. Przeciwnicy aktualnej polityki regionalnej Unii Europejskiej zwracają uwagę, że być może nadszedł czas na przyjęcie jej nowej orientacji. Zamiast polityki subsydiowania rozwoju zacofanych regionów i firm, przenoszących działalność na obszary znajdujące się w gorszej sytuacji, postulowaną strategią polityki regionalnej powinno być zachęcanie firm, by owszem, przemieszczały się one do takich regionów lecz w sytuacji, kiedy polityka gospodarcza będzie jednocześnie zapewniać znacznie większą niż obecnie mobilność siły roboczej i elastyczność rynku pracy.

Generalna linia polityki regionalnej Unii Europejskiej nadal jest podporządkowana zasadom równoważenia rozwoju i „państwa dobrobytu”. Jej głównym celem jest bowiem ograniczanie nierównomierności w rozwoju, wyrównywanie różnic międzyregionalnych, uzyskiwanie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej.

<sup>250</sup> J. Borowiec, K. Wilk, *Teoria i praktyka europejskiej integracji gospodarczej*, op. cit., 16–26; A. Budnikowski, E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, op. cit., 279–281.

## 4.2. Skuteczność unijnej polityki regionalnej wyznacznikiem rozwoju regionalistycznego nurtu procesów integracji europejskiej

Rozważane kontrowersje, dotyczące się alternatywnych priorytetów rozwoju regionalnego nie zaprzeczają tezie, że Europa jest pionierem nowego typu działalności struktur terytorialnych. Strumienie unijnej pomocy finansowej w coraz znacznijszym zakresie służą celom rynkowym, a nie socjalnym. Łącznie ponad 90% środków z funduszy strukturalnych w okresie 2000–2006 przeznaczają się bowiem na podnoszenie zdolności konkurencyjnych opóźnionych w rozwoju regionów, w tym w ponad 1/3 poprzez rozwój infrastruktury, niemal 1/4 – na poprawę jakości zasobów ludzkich i ponad 1/3 na wspieranie otoczenia rolnictwa<sup>251</sup>. Zadaniem finansowych instrumentów polityki regionalnej jest więc głównie wspomaganie tworzenia i rozbudowy potencjałów zdolności konkurencyjnych regionów zacofanych, w tym w szczególności przez rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Polityka regionalna Unii Europejskiej systematycznie przejmuje bowiem znaczną część celów i środków Wspólnej Polityki Rolnej, aby skuteczniej przeciwdziałać marginalizowaniu roli regionów, w tym tych, w których dominuje rolnictwo.

Na obecnym etapie integracji europejskiej determinujące znaczenie proregionalnego ukierunkowania unijnej (budżetowej) polityki gospodarczej wydaje się być przesądzone głównie jej efektywnością, która w znaczącym stopniu determinuje dynamikę procesu rozwojowego tej polityki. Szczególnie wysoką efektywność polityki regionalnej w eliminowaniu dysparytetów rozwoju terytorialnych struktur społeczno – gospodarczych potwierdza miernik poziomu PKB na 1 mieszkańca. Na przykład w latach 1989–1993 skuteczność tej polityki wyraża się w zmniejszeniu dysproporcji międzyregionalnych – o 3% oraz o kolejne – jeszcze 5% – w okresie 1994–1999 (odpowiednio, w stosunku do poprzednich okresów jej programowania). Istotne jest przy tym wyeksponowanie pewnej miary efektywności tej polityki w zestawieniu ze skalą zaangażowanych środków na realizację jej celów. Otóż porównanie powyższych wskaźników z wielkością środków budżetowych wydatkowanych w powyższych okresach planistycznych na te cele (wynoszących odpowiednio 0,3% oraz 0,45% PKB Wspólnoty) wskazuje na osiągnięcie imponującego wyniku – ponad dziesięciokrotnie wyższego od zaangażowanych środków. Należy podkreślić, że uzyskany efekt mnożnikowy dwukrotnie przewyższa efekt subwencji na cele specjalne w Stanach Zjednoczonych.

Często przytaczanym dowodem efektywności polityki regionalnej jest także – jeszcze inaczej mierzona – poprawa wskaźników zróżnicowań rozwoju regionalnego. Otóż w świetle oceny (z 3 lutego 1999 roku) Komisji Europejskiej (zawartej w VI Raporcie Periodycznym Dyrekcyj Generalnej XVI na temat społeczno-gospo-

<sup>251</sup> *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory. Second Report on Economic and Social Kohesion. Statistical annex*, European Kommission, Brussels, January 2001, 56.

darczej ewolucji regionów) w okresie 1986–1996 wskazuje się na istotne zmniejszenie się dysproporcji w rozwoju regionalnym. Wyraża się to we wzroście (z 41 do 50%) średniego poziomu PKB na głowę ludności dziesięciu najbiedniejszych regionów oraz – z 52 do 59% – najuboższych dwudziestu pięciu regionów Wspólnoty. Jednocześnie analogiczny wskaźnik średniej zamożności czterech najbiedniejszych – kohezyjnych krajów, które uzyskały relatywnie najwięcej pomocy regionalnej – Irlandii, Grecji, Portugalii i Hiszpanii – poprawił się z 65 na 76,5% (a na około 78% w roku 1999)<sup>252</sup>.

Zwiększający się zakres regionalnej orientacji wspólnotowej polityki gospodarczej wydaje się potwierdzać tezę, że tendencja ta jest następstwem skuteczności tej polityki w procesie budowy i dojrzenia zliberalizowanego, jednolitego rynku wewnętrznego towarów, usług, kapitału i siły roboczej, który ma służyć rozwojowi wymiany handlowej, produkcji i efektywnej alokacji środków finansowych w skali nie tylko europejskiej lecz całego świata.

Proces ten sprzyja ponadto tworzeniu nowego europejskiego ładu instytucjonalnego, w którym regionalne struktury gospodarcze (w pierwszej kolejności te, które zostały konstytucyjnie upodmiotowione) zaczynają formalnie podejmować niektóre dotychczasowe funkcje centralnych ogniw (podmiotów) polityki spójności społeczno-gospodarczej.

Tak więc wspólnotowa polityka gospodarcza, finansowana z budżetu Unii Europejskiej, jest w coraz szerszym zakresie regionalizowana, gdyż jej zasady i mechanizmy są „politycznie eksportowane” do poszczególnych państw członkowskich – bezpośrednio na szczebel regionalny. Sprzyja to w niebagatelnym stopniu formowaniu i wzmacnianiu regionalnych systemów ekonomicznych i ich zdolności konkurencyjnych, a więc wiedzie do usamodzielniania się regionów, zarówno w systemach polityczno-administracyjnych poszczególnych państw członkowskich, jak i na scenie międzynarodowej – jako nowych aktorów polityki integracyjnej. Inaczej tę tezę ujmując, należy dostrzegać niezwykle istotny przejaw ogólnego sprzężenia zwrotnego polegającego na tym, że integracja europejska sprzyja procesom regionalizacji, gdyż zasady i mechanizmy unijnej polityki regionalnej wzmacniają pozycję struktur regionalnych jako partnerów Komisji Europejskiej – podmiotów polityki gospodarczej Unii Europejskiej. W stosunkach międzynarodowych – w skali co najmniej europejskiej – przekłada się to, na przykład, na podejmowanie przez regiony współpracy o charakterze międzynarodowym<sup>253</sup>. Współpraca ta wiedzie także do przejmowania przez nowe podmioty – regiony, niektórych dziedzin stosunków międzynarodowych „zmonopolizowanych” dotychczas przez centralne organy władzy państwowej. Sytuacja ta wymaga więc również pewnych korekt w klasycznym podejściu do stosunków międzynarodowych.

Niezależnie od obserwowanych kierunków rozwoju regionalizacji systemów terytorialnych działalności społeczno-gospodarczej państwa, nieuprawnione i dale-

<sup>252</sup> I. Pietrzyk *Polityka regionalna Unii Europejskiej..*, op. cit., 122–123.

<sup>253</sup> W. Toczyński, W. Sartorius, J. Zaucha (red.), *Międzynarodowa współpraca regionów. Wybór ekspertyz*, op. cit.

ko przedwczesne byłoby twierdzenie, że regionalna polityka gospodarcza pozostaje tylko formalnie nadal domeną państw członkowskich Unii Europejskiej. Uwzględniając jednakże dwie równoległe, zbieżne tendencje (z jednej strony – rozszerzanie zakresu i charakteru unijnej strukturalnej polityki gospodarczej wzmacniającej podmiotowość regionów, a z drugiej strony rozwijanie aktywności regionów jako terytorialnych struktur ekonomicznych, samodzielnie podejmujących politykę przekształceń strukturalnych i sektorowych w regionach) należy wręcz udobitnić niezbędność daleko idących zmian prawno-instytucjonalnych w tej polityce. Zakres realnej ekonomicznej władzy regionów w wielu przypadkach wydaje się już wyprzedzać bowiem jej usankcjonowanie prawnopolityczne. Proces ten wydaje się być nieodwracalny i nieuchronny w rozwoju europejskiej integracji.

W związku z tym trzeba zwrócić uwagę na ignorowanie przez unijną rzeczywistość zasady subsydiarności, polegające na tym, że jest ona w szerokim zakresie (aczkolwiek w ułomnym trybie – z pomijaniem formalnych kompetencji szczebla narodowego) wdrażana pod względem gospodarczym, natomiast politycznie jest blokowana (z istotnymi wyjątkami w przypadku głównie państw federalnych i regionalnych) – w sferze decentralizacji uprawnień państwa na rzecz regionów. Chodzi o to, że w coraz większym stopniu scentralizowana w skali Unii proregionalna polityka gospodarcza stoi w prawnopolitycznej sprzeczności z jedną z konstytucyjno-traktatowych zasad tej organizacji, a mianowicie z zasadą subsydiarności. Narasta dysonans pomiędzy deklarowaną ideowo-polityczną wizją decentralizacji uprawnień i kompetencji decyzyjnych na rzecz bliskości obywatela – konsumenta oraz centralizacją dyspozycji środkami przeznaczonymi na potrzeby rozwoju regionalnych ogniw układu społeczno-gospodarczego. Partnerstwo na poziomie regionalnym promowane przez Komisję Europejską wydaje się w rzeczywistości być nacechowane w znacznej mierze deklaratywnością aniżeli realnym udziałem przedstawicieli tego szczebla w programowaniu intraregionalnego rozwoju. Jednym z możliwych wyjaśnień tych rozbieżności mogą być przyczyny wynikające z kontrowersyjnych a nawet sprzecznych poglądów na temat roli układu regionalnego w procesach europejskiej integracji<sup>254</sup>. Stąd może wynikać również objaśnienie przyczyn pewnych niekonsekwencji przełożenia tych zasad i mechanizmów na realia regionalnej polityki gospodarczej w Polsce.

W Polsce nierzadko można spotkać tradycyjne podejście (i przywiązanie) do polityki regionalnej jako jednego z głównych zadań scentralizowanej polityki gospodarczej państwa, które powinno być realizowane na bazie środków budżetu centralnego. Koncepcja ta eksponuje ekonomiczną niemoc podmiotów układu regionalnego jako argument, że jedyną instancją zdolną do opracowania strategii i prowadzenia racjonalnej polityki rozwoju regionalnego są centralne organy państwa. Za doktrynalne w tej postawie uznawane jest odchodzenie od centralizacji funkcji państwa i ograniczania jego dochodów budżetowych, zmniejszających (w praktyce ciągle jeszcze niejednokrotnie jedynie teoretycznych) możliwości interwencyj-

<sup>254</sup> B. Woś, *Europejska integracja a podmiotowość regionów*, op. cit., 107–115.

nego rozwiązywania problemów rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez lokowanie publicznych pieniędzy w regiony zacofane. Teoria ta może budzić wątpliwości w konfrontacji ze standardami unijnej polityki gospodarczej preferującej (i programowo promującej) endogeniczne źródła podnoszenia zdolności konkurencyjnej regionów – już nie w układzie poszczególnych państw, lecz w skali całej Unii Europejskiej. A ponadto koncepcja ta wydaje się być sprzeczna z trendami ograniczającymi zakres dystrybucyjnych funkcji państwa opiekuńczego.

W procesach integracji Europy regionalizacja działalności gospodarczej znacznie wyprzedza i toruje drogę regionalizacji politycznej i społecznej. Unijna rzeczywistość ekonomiczna, zwłaszcza od lat osiemdziesiątych, coraz dynamiczniej weryfikuje realny zakres tradycyjnej polityki gospodarczej państwa, na przykład z tego tylko względu, że w ramach Unii Europejskiej państwo nie może skutecznie decydować o rozwoju poszczególnych regionów. W związku z tym można nie tylko stwierdzić, że państwo utraciło monopol w polityce regionalnej i stało się (obok Unii, samorządów terytorialnych, jednostek gospodarczych, licznych instytucji, organizacji i wielu innych partnerów całego nowego układu instytucjonalnego) wprawdzie ważnym, ale nie jedynym tylko jednym z podmiotów tej polityki. Do stanowienia o pozycji regionu w ramach zarówno poszczególnych państw, jak i Unii Europejskiej, najbardziej predystynowane wydają się być aktualnie samorzady terytorialne, które przejmują kluczową rolę w polityce regionalnej. Natomiast spośród zredefiniowanych zadań państwa najważniejsza wydaje się być funkcja koordynacyjna<sup>255</sup>, gdyż rosnąca rola unijnej polityki regionalnej wynika głównie z jej efektywności w redukowaniu społecznych i ekonomicznych nierówności międzyregionalnych. Od tego zaś uzależnione są perspektywy rozwoju Unii, w ramach której wzrost gospodarczy jest determinowany w coraz większym stopniu, związanymi z decentralizacją systemu zarządzania gospodarką, komparatywnymi korzyściami instytucjonalnymi<sup>256</sup>.

Wydaje się, że w politycznym kształtowaniu Unii Europejskiej, regiony wykazują coraz większe zaangażowanie, upatrując w tym swój ważny interes. To właśnie regiony mogą być jednym z czynników ożywienia integracji, nadania temu procesowi dynamiki w nowych, regionalnych wymiarach. Jest to szczególnie pożądane w sytuacji, gdy międzypaństwowe mechanizmy współpracy na rzecz integracji powoli zdają się chyba wyczerpywać już swoje możliwości rozwojowe<sup>257</sup>. Powstała zatem nowa jakość europejskiej integracji, która wymaga zdecydowanej decentralizacji przedsięwzięć prointegracyjnych, a więc nadania polityce integracyjnej nowego kształtu, z uwzględnieniem rosnącej pozycji regionów.

W debatach o skuteczności i celowości kontynuowania aktualnej polityki regionalnej Unii Europejskiej zarysowały się głównie dwa kierunki. Krytycy tej polityki

<sup>255</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej...*, op. cit., 16–32.

<sup>256</sup> R. Higgott, A. Payne (red.), *The New Political Economy of Globalization*, t. II, Elgar, Cheltenham 2000, 202–207.

<sup>257</sup> P. Ziltener, *Strukturwandel der europäischen Integration: die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*, Westfälisches Dampfboot, Münster 1999, 33–35.



wskazują na jej relatywnie mało znaczącą tzw. wartość dodaną, czyli niską efektywność oraz podnoszą nieracjonalność prowadzenia polityki regionalnej w sposób scentralizowany w skali unijnej. Argumentują, że właściwe rozumienie zasady subsydiarności nakazuje, aby polityka regionalna pozostawała nie jak dotychczas w znaczącym zakresie w gestii Unii Europejskiej, lecz co najwyżej władz narodowych, ale przede wszystkim – regionalnych oraz lokalnych. Natomiast zwolennicy kontynuacji dotychczasowej strategii i narzędzi polityki regionalnej wskazują głównie na potrzebę zapewnienia jej większej skuteczności. I w związku z tym proponują szersze powiązanie zasad wykorzystywania środków z funduszy strukturalnych z zadaniami i celami Strategii Lizbońskiej<sup>258</sup>. W rozszerzonej Unii Europejskiej rozważane jest więc także równoległe wspieranie policentrycznego rozwoju z silnymi regionalnymi ośrodkami wzrostu.

Potrzeba efektywniejszego zaangażowania funduszy strukturalnych w warunkach zwiększenia dysproporcji rozwojowych wewnątrz rozszerzonej Unii, wynikających także z wyzwań globalizacji, stanowi o konieczności zdecydowanie większej koncentracji na podstawowym celu polityki regionalnej, jakim powinno być podnoszenie konkurencyjności. Polityka, która ma taki cel, skupia się na usuwaniu przyczyn zapóźnień, a nie na pozornym likwidowaniu ich objawów. W innym przypadku następstwem wykorzystywania funduszy strukturalnych nie będzie widoczne przyspieszenie procesu realnej konwergencji, a ich rola sprowadzać się może w pewnym stopniu do przestrzennej redystrybucji dochodów.

Wydaje się, że w przyszłości polityki regionalnej Unii Europejskiej jest możliwe i niezmiernie pożądane rozważenie kompromisowego połączenia tych postulatów poprzez decentralizację zarządzania funduszami strukturalnymi. Komisja Europejska opracowała już koncepcję zawierania umów trójstronnych z władzami narodowymi i regionalnymi, w których byłyby ustalane cele wykorzystania środków przekazanych przez Komisję. Projekt decentralizacji zarządzania funduszami strukturalnymi miałby być realizowany w kolejnym (2007–2013) okresie programowania<sup>259</sup>.

Po poszerzeniu Unii Europejskiej różnice w poziomie rozwoju regionów zwiększyły się ponad dwukrotnie. Według oceny Komisji Europejskiej, aby w przewidywalnej przyszłości Unia ponownie stała się jednolitym organizmem, na fundusze strukturalne trzeba przeznaczać przynajmniej 0,45% jej dochodu narodowego (czyli obecnie około 50 mld euro rocznie). Środki te winny być kierowane niemal wyłącznie dla dziesięciu nowych krajów członkowskich.

Komisja Europejska przewiduje też, że rozszerzona Unia będzie musiała od 2007 roku zwiększyć pomoc dla najbiedniejszych regionów o 50%, jeśli ma zapewnić rozwój nowym członkom bez pozbawiania dotychczasowej pomocy najbardziej potrzebujących jej regionów ze „starej” Unii<sup>260</sup>. Uznanie potrzeby zwiększenia po-

<sup>258</sup> D. Walewska, *Przyjęcie nowych krajów doda Unii impetu*, Rzeczpospolita z 10.03.2003 (Dodatek „Nasza Europa”).

<sup>259</sup> T. Radziwińska, *Nieznana przyszłość polityki spójności*, Nowe Życie Gospodarcze, nr 6 z 23.03.2003.

<sup>260</sup> J. Bielecki, *50 mld euro rocznie na likwidację kontrastów*, Rzeczpospolita z 31.01.2003.

mocy dla rozwoju regionalnego jest optymistyczne dla krajów transformacji, zwłaszcza z punktu widzenia możliwości redystrybucji środków budżetowych na rzecz opóźnionej w rozwoju gospodarki Polski oraz pozostałych nowych krajów członkowskich i ich regionów. W świetle projektu unijnego budżetu na okres 2007–2013 nasz kraj ma otrzymywać rocznie ponad 10 mld euro subwencji netto, zdecydowanie najwięcej spośród wszystkich państw „Unii-25”<sup>261</sup>.

### 4.3. Podsumowanie ze szczególnym uwzględnieniem wniosków dla Polski

Znajdujemy się w rzadkim historycznym momencie, w którym technologia i transformacja działalności gospodarczej zamazują linie dzielące narody. Pojawia się w ten sposób szansa dla regionów Europy, dla nowych terytorialnych wspólnot gospodarujących, które w powiązaniach sieciowych mogą stanowić naturalną przeciwwagę dla negatywnych skutków ubocznych dezintegracji, będącej następstwem osłabiania pozycji struktur narodowych przez integrację gospodarki europejskiej.

Należy mieć na uwadze, że nie kwestionowane uszczuplanie suwerenności państwa pod wpływem integracji gospodarczej oznaczać może jednocześnie erozję demokracji. Wynika to z prostego faktu, że w procesie integracji idee demokracji (jako zasady organizującej społeczeństwo) mogą być „tłumione” przez rynek. Mówiąc o konsekwencjach integracji dla demokracji należy też pamiętać o skali jako o jednym z głównych wyróżników integracji. Jest ona istotna w tym sensie, że jedynie ten, kto może działać w skali europejskiej, gdyż posiada odpowiednie instrumenty, może podejmować decyzje ważące w skali europejskiej. Warto w związku tym przypomnieć, że prekursorzy (teoretycy i praktycy) demokracji twierdzili, że sprawdza się ona w niezbyt wielkich społecznościach, w których równocześnie nie występują nadmierne rozpiętości pomiędzy jej bogatszymi i biedniejszymi członkami<sup>262</sup>.

Unijna polityka regionalna demokratyzuje procesy integracji w tym sensie, że umacnia podmiotowość wspólnot regionalnych i lokalnych, a więc sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie polityka ta, będąca przejawem społecznej solidarności, przeciwdziała powiększaniu się ekonomicznych i społecznych nierówności w wymiarze regionalnym. Tym samym unijna polityka regionalna jest formą przeciwstawiania się izolowaniu i marginalizacji słabszych ekonomicznie wspólnot, a więc jest sposobem na rozwiązywanie problemów, wynikających z radykalizmu rynkowego integracji i socjalnych redukcji. Paradoksalnym następstwem umacniania regionów Europy w procesach integracji wydaje się być

<sup>261</sup> A. Słojewska *By skutecznie konkurować. Komisja Europejska proponuje zwiększenie wydatków w latach 2007–2013*, Rzeczpospolita z 11.02.2004.

<sup>262</sup> R. Kuźniar, *Demokratyczne Davos w Warszawie* [w:] *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej*, Warszawa 2001, 266–267.

europizowanie społeczeństwa obywatelskiego. Stanowić o tym może, m.in. współpraca ponad granicami i integracja coraz większej liczby obywateli „małych ojczyzn” w Europie. W procesie regionalizacji Europy każdy obywatel, bez pośrednictwa narodowego rządu, uzyskuje prawo i większe możliwości – także w Brukseli – współdziałania przy kształtowaniu przyszłości kontynentu, co urealnia hasło „myśleć globalnie – działać lokalnie”<sup>263</sup>.

Należy skonstatować, że nowe warunki dla rozwoju regionalnego w Europie formowane są w szczególności przez dwa równoległe procesy. Po pierwsze, jest to obiektywna tendencja odchodzenia od nacjonalizmu gospodarczego. A po drugie, w dekadzie lat dziewięćdziesiątych nastąpiła istotna zmiana w strategii podejścia do roli regionów, związana z wdrażaniem w życie demokratyzującej system władzy publicznej – zasady subsydiarności. Subsydiarność w odniesieniu do struktur terytorialnych zobowiązuje do czynnego uczestnictwa obywateli w pracy, działalności gospodarczej, społecznej oraz w zarządzaniu sprawami wspólnymi, a więc wymaga indywidualnej i zbiorowej aktywności, także w międzynarodowych sieciach struktur przedsiębiorczości<sup>264</sup>. Obserwujemy więc stopniowe przechodzenie od instrumentalnego, przedmiotowego traktowania struktur terytorialnych do partnerskiego – upodmiotowionego ich uczestnictwa w integracji europejskiej. Przykładem może być opracowana przez Komisję Europejską koncepcja zawierania umów z władzami narodowymi i regionalnymi, w których byłyby wspólnie – już nie dwustronnie lecz trójstronnie – ustalane cele wykorzystania środków na cele rozwoju regionalnego<sup>265</sup>.

W instytucjonalnym systemie wspólnotowego mechanizmu decyzyjnego równoległe rozszerzanie kompetencji Unii Europejskiej i regionów wywierać będzie wpływ na ograniczanie uprawnień decyzyjnych państwa, czyli sprzyjać będzie europizacji i federalizacji tej polityki. Ponieważ mamy jednak do czynienia z relatywnie nowymi trendami nie wolno pomijać pewnych cech kontrowersyjności w ocenach konsekwencji i perspektyw rozwoju globalizmu i federalizmu w polityce Unii. Otóż trzeba wnikliwie oceniać, czy jest to już jakościowo nowy typ i etap realizacji „aktywnej” – bezpośredniej, ponadnarodowej polityki Unii Europejskiej<sup>266</sup>, czy też jest to ciągle jeszcze polityka z dominującym pierwiastkiem ekonomicznym o charakterze ewolucyjnym.

Niezależnie od tych wątpliwości wydaje się, iż postawiona hipoteza badawcza, że regiony w procesie integracji wzmacniają i dynamizują rozwój mechanizmów funkcjonalnych europejskiej integracji, została co najmniej uprawdopodobniona. Europizowanie strategii rozwoju unijnych regionów przekłada się na ewolucję sy-

<sup>263</sup> J. Naisbitt, *Megatrendy. Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie.*, Zysk i S-ka, Poznań 1997, 98.

<sup>264</sup> M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)* op.cit., 119–126.

<sup>265</sup> T. Radzimińska, *Nieznana przyszłość polityki spójności*, op. cit.

<sup>266</sup> D. Milczarek *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003, 356–372.

stemu instytucjonalnego integracji w Europie, co jest potwierdzeniem zasadności tej części tezy, która mówi o podstawowym znaczeniu regionalizacji w procesie integracji. Samo odniesienie do tej tendencji nie jest wprawdzie nowością w przedmiocie badań autora, lecz nowy wydaje się być sposób podejścia do niewątpliwie złożonej materii wpływu regionów Europy na procesy integracji. Polega on na postrzeganiu regionów jako ważnych podmiotów na – z natury międzynarodowym – jednolitym rynku europejskim, co ujawnia się, między innymi także za pośrednictwem różnych form międzynarodowej współpracy regionów, rzutujących na bieg ogólnego procesu integracji. Jeśli polityczną aktywność regionów w integracji Europy mierzyć lobbieniem, tj. utrzymywaniem ścisłych i bezpośrednich kontaktów z funkcjonariuszami głównych instytucji Unii Europejskiej, można w przybliżeniu przyjąć, że w procesie tym uczestniczy obecnie aktywnie ponad 300 regionów. Taka jest właśnie w Brukseli ilość biur reprezentujących interesy regionów krajów członkowskich i kandydackich. Już w 2003 roku swoje gospodarcze „misje dyplomatyczne” (biura informacyjne) w Brukseli miało już dziesięć wspomnianych wcześniej polskich województw.

Przemiany na poziomie regionów i gospodarki unijnej prowadzą niewątpliwie do europeizacji i regionalizacji działalności gospodarczej, co należy rozumieć jako proces, tendencję, a nie jako stan osiągnięty. Istotne jest podkreślenie, że jest to z pewnością początkowe, „niemowlęce” stadium rozwoju, wykazujące wiele sprzeczności i kontrowersji, zaś w żadnym razie nie uznawane powszechnie zjawisko<sup>267</sup>. Regionalizacja nie wiedzie bowiem do pełnej integracji gospodarczej wszystkich regionów – w jeden europejski system gospodarki europejskiej. Udział regionalnych struktur terytorialnych w procesach jednoczenia Europy zapewnia w pierwszej kolejności lepszą integrację regionów wyżej rozwiniętych, posiadających zdolności konkurencyjne, umożliwiając zwiększanie efektywności gospodarki unijnej. Regiony, które nie włączyły się jeszcze do tych procesów, stanowią grupę mniej znaczącą. Pozostawanie części regionów na uboczu procesów tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego może hamować integrację oraz opóźniać formowanie się rynku ogólnoeuropejskiego. Z analizy wynika, że programowe – w ramach proregionalnej polityki gospodarczej Unii Europejskiej, włączanie regionów, jako nowych podmiotów – do procesu integracji znacznie ogranicza wiele niepożądanych skutków żywiołowej, rynkowej integracji. Takie postawienie problemu uprawnia jednocześnie do sformułowania ważnego wniosku, że zmieniająca tradycyjne funkcje państw narodowych integracja może sprzyjać umacnianiu na kontynencie europejskim nowego – regionalnego układu podmiotowego gospodarki i władzy publicznej, czyli budowie „unii regionów Europy”. Stąd blisko już do poglądu, że regiony Unii Europejskiej mogą pełnić rolę ważnych ogniw przekształceń i dostosowań strukturalnych gospodarki do wymogów procesu globalizacji także w wymiarze ponadeuropejskim.

<sup>267</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op. cit., 7–32.

W świetle obserwowanych tendencji rozwoju Europa powoli przestaje być Europą wyłącznie państw narodowych, i może stawać się równoległe Europą regionów. Model regionalistyczny ma więc szansę urzeczywistnienia, gdyż spełnione są pewne warunki wstępne dla jego realizacji. Konieczne jest jednak przejęcie inicjatywy przez polityków przekonanych o jego słuszności, którzy zaangażują się w przedsięwzięcia wspomagające rozwój tych oddolnych, coraz wyraźniej dostrzegalnych, obiektywnych tendencji. Racjonalnych przesłanek politycznych i gospodarczych przemawiających za procesami regionalizacji jest bowiem znacznie więcej niż przeciw nim.

Należy jednoznacznie skonkludować, że na obecnym etapie rozwoju Unii Europejskiej instytucjonalny regionalizm jest jeszcze w pewnym sensie mrzonką. Tym niemniej na płaszczyźnie politycznej celem powinno pozostać nadal umacnianie regionów i świadomości regionalnej – w sposób elastyczny i pragmatyczny, to jest zorientowany na ogólną poprawę stosunków międzyregionalnych w Unii. Poza Niemcami i Austrią, coraz wyraźniej właśnie w tym kierunku rozwijają się procesy regionalizacji nie tylko w Belgii, Hiszpanii, Włoszech, lecz także w innych państwach Unii, na przykład we Francji. Również w Wielkiej Brytanii decentralizacja ma, między innymi przeciwdziałać odśrodkowym tendencjom, zagrażającym trwałości Zjednoczonego Królestwa. Po dojściu do władzy Partii Pracy w latach dziewięćdziesiątych, umocniło się myślenie w regionalnych kategoriach, polegające przede wszystkim na przekazywaniu części centralnych ustawodawczych kompetencji na rzecz Szkocji, Irlandii Północnej i Walii<sup>268</sup>. Modelowymi przykładami rozwoju regionalizacji są państwa federalne – Niemcy i Austria, aczkolwiek oba te państwa są świadome, że należy wystrzegać się dogmatycznego zalecania swoich własnych struktur jako jedynego właściwego wzorca ani też traktowania ich rozwiązań systemowo – organizacyjnych jako podstawy ustroju ogólnoeuropejskiego.

Działalność społeczno-gospodarcza regionów, mimo wskazań na wzrost roli tych podmiotów jako nowych aktorów na arenie międzynarodowej, nie jest jeszcze formalnie objęta żadnym reżimem prawnomiędzynarodowym, nawet w obszarze Unii. Międzynarodową współpracę regionów przewiduje wprawdzie Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht. Chodzi jednak głównie o współpracę transgraniczną, euroregionalną oraz zacieśnianie wzajemnych stosunków sąsiadujących ze sobą regionów europejskich. Znoszenie granic dla szeroko rozumianej wymiany gospodarczej umożliwia powstawanie (a w wielu przypadkach – reaktywowanie) tzw. eu-regionów, tj. regionalnych struktur gospodarczych, które wcześniej nie mogły funkcjonować, ze względu na „sztuczne” systemy barier celnych itp. Warto w związku

---

<sup>268</sup> Marginalnym zachowaniem i podejściem odradzających się w procesie integracji Europy, zwłaszcza tradycyjnych, historycznych regionów, takich jak Walia, niejednokrotnie przez wieki poddawanych procesowi pozbawiania własnej etnicznej, kulturowej i językowej odrębności, wydaje się być dążenie do odzyskania bądź uzyskania znacznej niezależności i samorządności w ramach istniejących struktur państwowych, a następnie funkcjonowanie w ramach federacji regionów Europy. Zob. Worall, *Walia*, National Geographic Polska, nr 6 (21), 2001.

z tym zwrócić uwagę, że procesy integracyjne w Europie skutkują istotnymi przekształceniami układu międzynarodowej współpracy w ten sposób, że zanikają dawne relacje i powiązania handlowe, a powstają nowe. Na przykład, niemiecki land Badenia-Wirtembergia integruje się obecnie w większym stopniu z sąsiadującymi francuskimi regionami Alzacji i Lotaryngii aniżeli z odległym regionem Berlina. Północne regiony Włoch – Trydent-Górna Adyga, Lombardia, w większym zakresie współpracują i handlują z krajami alpejskimi Austrii i Szwajcarią niż z takimi włoskimi regionami, jak np. Sycylia, Kalabria czy Korsyka. Słowenia prowadzi teraz bardziej intensywny handel z Austrią oraz z Włochami aniżeli na przykład z „bratnią” niegdyś republiką Chorwacją.

Na tej podstawie można dojść do wniosku, że zachodzi bynajmniej nie domniemanie, lecz rzeczywiste, aktywne kreowanie nowego podmiotu działalności gospodarczej i nowego aktora międzynarodowych procesów integracyjnych w Europie. W wymiarze ekonomicznym – silne i finansowo rosnące instrumentarium oddziaływania polityki budżetowej Unii Europejskiej wydaje się nie tylko „dowartościowywać” ten szczebel podmiotowy, lecz także stawiać na progu XXI wieku w sytuacji uprzywilejowanej – w stosunku do szczebla narodowego państw członkowskich UE oraz wobec regionów innych państw świata. Poszukiwane rozwiązania instytucjonalne mogą zatem mieć charakter wyjątkowy, dotychczas nie spotykany zarówno w dziedzinie stosunków międzynarodowych, jak i w całokształcie wielostronnej współpracy państw.

Wnioski wynikające z analizy rozwoju regionów w warunkach europejskiej integracji można ująć w sześciu poniższych тезach.

1. Istnieje silne uzależnienie od unijnej polityki gospodarczej rozwoju gospodarek regionów zorientowanych na – z natury międzynarodowy – rynek unijny. Nie ma możliwości efektywnego funkcjonowania polityki rozwoju regionalnego bez rozwoju międzyregionalnej współpracy gospodarczej w Europie.
2. Efekty unijnej polityki gospodarczej wyrażają się we wzroście liczby regionów konkurencyjnych, tj. takich, które produkują w skali przewyższającej znacznie zapotrzebowanie własnego rynku regionalnego i są zdolne do lokowania swoich wyrobów na ponadregionalnych rynkach – krajowym i międzynarodowym.
3. Regiony jako podmioty działalności gospodarczej są włączone do realizacji celów polityki na rzecz wzrostu gospodarczego. Ten fakt tworzy możliwości wykreowania szczególnego czynnika, jakim jest mnożnik rozwoju regionalnego szczególnie w dziedzinie współpracy gospodarczej regionów z zagranicą.
4. Pełnienie przez regiony strategicznych funkcji w nowej strukturze międzynarodowego podziału pracy wynikać może z podzielenia się przez państwo z regionami zadaniami w dziedzinie zagranicznej polityki gospodarczej państwa w ramach Unii Europejskiej.
5. Udział regionów w działalności gospodarczej, w tym w międzynarodowych obrotach gospodarczych jest dopełnieniem samorządności w polityce społeczno-gospodarczej. Ma on służyć tworzeniu przesłanek dla rozwoju przedsiębiorczości samorządów terytorialnych w ramach jednolitego rynku europejskiego.

6. Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego będzie wzmocniać tożsamość regionu w obliczu unionizacji, europeizacji i globalizacji gospodarki i życia oraz standaryzacji kultury.

Na relatywny wzrost pozycji regionów w systemie gospodarki unijnej wpływa ponadto Unia Gospodarczo-Walutowa w ten sposób, że uniemożliwia – z tytułu wspólnej polityki ponadnarodowej – prowadzenie przez państwa członkowskie polityki pieniężnej i kursowej. Tym samym polityka gospodarcza państwa traci jednocześnie jeden z ważniejszych atutów „nadrzędności” w stosunku do polityki gospodarczej prowadzonej w poszczególnych regionach. Zdecydowaną większość eksportu państw Unii Europejskiej stanowi obecnie sprzedaż na unijnym rynku wewnętrznym. Wahania kursu nowej wspólnej waluty nie mają już więc istotnego wpływu na wyniki tego eksportu. Eksport poza strefę euro stanowi jedynie ok. 15–16% produkcji, a ten wskaźnik byłby jeszcze mniejszy, gdyby do eurolandu przyłączyły się Wielka Brytania, Szwecja i Dania<sup>269</sup>.

Reasumując, można więc także stwierdzić, że w systemie integracji europejskiej niektóre główne zadania tradycyjnej polityki gospodarczej państwa realizowane są obecnie w zwiększającym się zakresie przez politykę regionalną przy znaczącym udziale pozostałych polityk szczegółowych oraz polityki konkurencji. Polityka konkurencji na poziomie unijnym może być oceniana jednocześnie jako co najmniej niekonsekwentna w konfrontacji z zasadami polityki spójności społeczno-gospodarczej, mającej na celu podwyższanie konkurencyjności regionów. Subsydia z unijnych funduszy strukturalnych dla regionów można, bowiem traktować także jako zniekształcającą wolną grę sił rynkowych – alternatywną formę wspomaganie poszczególnych sektorów gospodarki i przedsiębiorstw<sup>270</sup>. Oznacza to zatem uprawdopodobnienie postawionej hipotezy badawczej, że regiony stają się nowymi podmiotami działalności gospodarczej, także w relacjach międzynarodowych w Europie w sytuacji, kiedy te stosunki na szczeblu unijnym zostały zmajoryzowane przez politykę regionalną. Tak więc Unia Europejska oraz jej regiony wydają się być w perspektywie nie tylko nowymi podmiotami działalności gospodarczej oraz międzynarodowych stosunków gospodarczych, lecz regiony mogą rozwijać się w kierunku nowego, dodatkowego szczebla instytucjonalnego oraz nowego ogniwa strukturalnego systemu politycznego Europy. Przed badaczami tego obszaru zjawisk społeczno-gospodarczych stają więc kolejne problemy, z którymi do tej pory nie mieliśmy do czynienia.

Istnieją ściśle zależności między integracją europejską, a regionalizacją naszego kraju oraz nowym systemem działalności gospodarczej i współpracy w Europie.

<sup>269</sup> A. Alesina, F. Giavazzi, *Troskę o poziom kursu Europejczycy powinni pozostawić rynkom walutowym. Ręce precz od silnego euro*, Rzeczpospolita z 22.05.2003.

<sup>270</sup> W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1995, 363–372; K. Gloede, *Regionale Strukturpolitik und internationaler Standortwettbewerb* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, 61.

Rzeczywistością doświadczaną także przez polskie regiony już od kilku lat jest oddziaływanie bezpośredniej presji konkurencyjnej ze strony innych europejskich regionów. W tej sytuacji wydaje się być pozytywną dla Polski, korzystną okolicznością, że Unia Europejska stosuje politykę gospodarczą, której głównym zadaniem jest związanie transferu pomocy strukturalnej ze wspieraniem działań odgrywających decydującą rolę w promowaniu zdolności konkurencyjnych regionów. Wiadomo bowiem, że właściwe zaopatrzenie w infrastrukturę o wysokim standardzie pozostaje niezbędnym warunkiem rozwoju regionalnego także, a być może nawet przede wszystkim, w sferze rozwoju eksportu i stosunków gospodarczych z zagranicą. Zatem priorytetem musi stać się finansowanie rozwoju transeuropejskich sieci transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych oraz ich połączeń z sieciami regionalnymi. Niski obecnie poziom infrastruktury poważnie utrudnia firmom z Europy Środkowej i Wschodniej, w tym i polskim, konkurowanie z firmami funkcjonującymi w innych krajach, w tym przede wszystkim na terenie Unii Europejskiej. Nie ulega też wątpliwości, że wywiera to negatywny wpływ na rozwój międzynarodowej wymiany handlowej. Z analiz ekspertów Komisji Europejskiej wynika, że do 2015 roku transport towarów wewnątrz krajów Europy Środkowej i Wschodniej zwiększy się o 40–70%, w tym drogowy transport towarów na obszarze tych krajów wzrośnie o 85–93%<sup>271</sup>.

W kształtowaniu nowej filozofii rozwoju regionalnego w Polsce w warunkach europejskiej integracji można sformułować cztery podstawowe zasady.

1. Zamiast dotychczasowej doktryny „braku w budżecie państwa” środków na cele rozwoju regionalnego oraz stosowania zunifikowanego systemu stymulowanych ogólnie form i kierunków tej aktywności i maksymalnego ograniczania możliwości samodzielnych powiązań gospodarczych z zagranicą, należy pozostawić regionom swobodę w rozwoju ich międzynarodowej działalności gospodarczej, doborze partnerów, modeli i form organizacyjnych współpracy w Europie – stosownie do regionalnych uwarunkowań i preferencji. Zasada ta może stworzyć szansę racjonalizacji i optymalizacji wykorzystania regionalnych zasobów.
2. Już sama świadomość możliwości wyboru i ponoszenia odpowiedzialności za te wybory może stanowić skuteczny bodziec do poszukiwania i uruchamiania innowacyjnych rozwiązań regionalnych, rozbudzania aktywności regionu w skali europejskiej. Będzie to też mieć o wiele szersze znaczenie – ustrojowe, znamionujące przesunięcie akcentów budowy nowego ładu „od góry”, na rzecz „odolnych” mechanizmów przedsiębiorczości struktur terytorialnych.
3. Umożliwienie regionom rozwoju w sieciach europejskich struktur przedsiębiorczości wydaje się być także właściwą drogą promowanego przez Unię Europejską szerszego włączania regionów do procesów europejskiej integracji w systemie osiągnięcia tzw. spójności społeczno-gospodarczej<sup>272</sup>.
4. Ważnymi kryteriami oceny rozwoju regionu powinny być – poziom regionalnego PKB oraz stopień otwarcia gospodarki na współpracę międzyregionalną w Eu-

<sup>271</sup> J. Bielecki, *Ratunek przed zawalem*, Rzeczpospolita z 18–19.09.1999.



ropie. Tym bardziej, że jak wynika z analiz, źródłem (być może jedynym, a z całą pewnością bardzo ważnym) wzrostu gospodarczego w Polsce jest w ostatnich latach eksport. A ponadto handel zagraniczny postrzegany jest jako główny kanał oddziaływania procesów integracyjnych<sup>273</sup>.

Polska, formułując priorytety swojej polityki w ramach członkostwa w Unii Europejskiej, powinna brać pod uwagę także powyższe konkluzje. Strategia uwzględniająca komplementarność i wynikającą zeń potrzebę partnerstwa szczebla narodowego i regionalnego byłaby zapewne dobrze przyjęta zarówno przez samą Unię, jak i przez europejskie regiony. Unia nie jest zainteresowana istnieniem słabych państw członkowskich. Lecz także nie leży w jej interesie istnienie państw scentralizowanych, w których aktywność regionów jest tłumiona przez stolicę. Z doświadczeń na przykład, Hiszpanii czy Wielkiej Brytanii wynika, że wstąpieniu do Unii towarzyszą silne zmiany decentralizacyjne w ramach państwa. Regiony, wcześniej zuniformizowane i podporządkowane silnej władzy centralnej, wydają się powoli odzyskiwać swój głos. W świetle niektórych opinii samych regionów, na przykład, Szkocji czy Katalonii, ich głównym punktem politycznego odniesienia staje się Bruksela w coraz większym stopniu – z uszczerbkiem dla Londynu czy Madrytu. Nie wiadomo, czy w odległej przyszłości z podobnymi trendami nie będziemy mieli do czynienia także w Polsce<sup>274</sup>. Aczkolwiek trzeba przyznać, że w aktualnej sytuacji niezmiernie trudno jest oceniać pozycję polskich województw w Europie i kreślić perspektywy ich rozwoju. Można jedynie przewidywać ich ogólne kierunki działalności gospodarczej, wynikające z członkostwa Polski w Unii.

Polska, jako kraj o obszarze i liczbie ludności porównywalnych do Hiszpanii, a nawet Włoch, może także rozwijać się podobnie proregionalnie, w nowej strukturze podziału terytorialnego z 16 województwami, dzięki dodatkowym możliwościom, wynikającym z dynamiki regionalizacji procesów działalności społeczno-gospodarczej. Sprzyjać temu może efektywne zagospodarowanie pomocy z unijnych funduszy strukturalnych oraz rozwijanie bezpośredniej międzynarodowej współpracy gospodarczej regionów. Relatywnie duże województwa są bowiem odpowiednimi partnerami dla, na przykład, landów niemieckich, chociażby w kwestiach współpracy transgranicznej. Współpraca ta może okazać się również korzystna dla polskiego życia politycznego, gdyż będzie ona nie tylko umacniać funkcje podmiotowe regionów, lecz także struktury społeczeństwa obywatelskiego. A ponadto może przyczyniać się do kształtowania „wyższej jakości polskich elit”, które będą musiały sprawdzać swe polityczne i administracyjne umiejętności na wyższych

<sup>272</sup> B. Woś, *Przedsiębiorczość struktur terytorialnych (uwarunkowania rozwoju w ramach UE)*, [w:] Z. Knecht (red.), *Polskie przedsiębiorstwo na rynku Unii Europejskiej*, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania „Edukacja”, Wrocław 2003, 51–74.

<sup>273</sup> K. Marczewski, *Kierunki zmian w handlu zagranicznym Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, *Ekonomista*, nr 2, 1993.

<sup>274</sup> R. Kuźniar, *Wstęp*, [w:] *Rocznik Strategiczny 2000/2001. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2001.

szczeblach zarządzania publicznego nie tylko w kraju, lecz także w strukturach Unii Europejskiej<sup>275</sup>.

Reasumując próbę oceny mechanizmów działalności gospodarczej regionów w ramach Unii Europejskiej i ich związków z unijną polityką regionalną należy zwrócić też dodatkowo uwagę, że dopóki Unia nie będzie w stanie przekonująco przedstawić długoterminowych korzyści wynikających z nowej koncepcji rozwoju tej działalności, może istnieć niechęć i opór wobec integracji na poziomie lokalnym i regionalnym. Zwłaszcza międzynarodowy wymiar stosunków gospodarczych w unijnej strategii rozwoju regionalnego odgrywać będzie znacznie większą rolę w tworzeniu nowej Europy tylko wtedy, gdy tym aspektem rozwoju poświęci się co najmniej tyle samo uwagi, co ogólnym priorytetom polityki regionalnej. Trzeba jednak przyznać, że ewentualne przygotowanie tej strategii przez Unię jest zadaniem trudnym także dlatego, że nie wydaje się być ono jeszcze nawet zdefiniowane. Tym bardziej, że *in statu nascendi* znajduje się proces redefinicji samej polityki regionalnej. Jak pokazuje praktyka, można oczekiwać ze strony najbogatszych państw UE zwiększonego oporu wobec realokacji w latach 2007–2013 znaczących zasobów unijnych środków budżetowych na szczebel regionalny nowych krajów członkowskich z regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Jednakże w dłuższym okresie rozstrzygnięcie takie na korzyść tych krajów i ich regionów wydaje się nieuniknione. W tej sytuacji szczególnie niezbędne jest eksponowanie szans i zagrożeń dla dotychczasowych celów polityki regionalnej, zwłaszcza w zakresie jej powiązań z rozwojem współpracy gospodarczej z zagranicą, wynikających z przewidywanych trendów zmian pozycji regionów w Europie.

Przebudowa porządku politycznego Europy ukształtowanego po II wojnie światowej prowadzi do znacznej reorganizacji i przewartościowań europejskiej przestrzeni, do jakościowych zmian nie tylko układów międzypaństwowych ale także pozycji i relacji oraz powiązań struktur regionalnych. W związku z tym należy odnieść się także jednoznacznie do tezy malejącej roli państwa w integrującej się Europie. Otóż pozycja państw w warunkach globalizacji zmniejsza się nie tylko w Europie, ale na całym świecie. Relatywnie coraz bardziej maleje ranga nawet takiego kolosa państwowego jak Stany Zjednoczone. Co się tyczy ograniczania funkcji państwa w Unii Europejskiej – z jednej strony na rzecz struktur ponadnarodowych, a z drugiej strony – na rzecz regionów i innych jednostek układu regionalnego, to trzeba zauważyć, że wydaje się to być powolna, stopniowa, obiektywna tendencja rozwojowa procesów europejskiej integracji w kierunku struktur federalnych. Nie jest zatem w żadnej mierze uprawnione przeciwstawianie układu regionalnego państwu narodowemu, gdyż struktury terytorialne, niezależnie od systemu politycznego państw członkowskich mogą być jedynie ogniwami konstrukcyjnymi systemu władzy publicznej i administracji państwa. Utrzymywanie, że rozplywanie się

<sup>275</sup> G. Calzoni, *Od systemu scentralizowanego zarządzania regionów do systemu samorządów terytorialnych w krajach postkomunistycznych. Przypadek Polski*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 3, 1994.

(i jakoby „obumieranie”) państw w strukturze Unii Europejskiej może być następstwem wzrostu roli układu regionalnego sugeruje błędny związek przyczynowo-skutkowy. Tym niemniej trudno nie dostrzegać, że państwa członkowskie, spętane coraz bardziej więzami ekonomicznymi, mają coraz mniejsze pole do podejmowania rywalizacji i współzawodnictwa między sobą na gruncie ekonomicznym. Tak więc jedną z nielicznych platform zwiększania potencjału konkurencyjności wydaje się być tzw. szczebel regionalny. Ogniwa układu regionalnego, rozumiane jako w miarę samorządne, samowystarczalne, a więc generujące nadwyżkę ekonomiczną, okazują się być jednym z ważniejszych układów strukturalnych, które mogą stanowić o losach, o powodzeniu w rozwoju procesów europejskiej integracji. Jednocześnie zakłócenia w funkcjonowaniu tego układu strukturalnego mogą tworzyć największe zagrożenie dla spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej.

Tym niemniej fundamentalizm w polityce regionalnej Unii Europejskiej wynika z myślenia nadal w kategoriach interesu narodowego, który na stosunki międzynarodowe przekłada się w rywalizację pomiędzy państwami. Ciągłe jeszcze zasadę terytorializmu traktuje się jako podstawę siły państwa. Tymczasem wiadomo, że jest to rozumienie suwerenności narodowej w wydaniu dziewiętnastowiecznym, przelamywanym programowo w procesach integracji europejskiej. Coraz powszechniej dostrzegane są sprzeczności tego rodzaju polityki, jej anachroniczność, a nawet niedorzeczność myślenia kategoriami etnicznej czy terytorialnej jedności państwa, którego granice w ramach Unii Europejskiej niejednokrotnie praktycznie mają znaczenie już tylko na mapach. W rzeczywistości nikt ich już nie chroni wewnątrz Wspólnot Europejskich, ani tym bardziej nie istnieją one dla przepływów gospodarczych, a więc dla towarów, usług, kapitału, technologii czy osób. Można więc raczej mówić o jednolitości przestrzeni zarówno gospodarczej, ludzkiej czy nawet terytorialnej, lecz już nie w stosunku do poszczególnych państw lecz do grupy państw w Europie w ramach głównie Unii Europejskiej, a nawet znacznie szerzej – w odniesieniu do stref wolnego handlu i unijnego procesu rozszerzeniowego. W takiej sytuacji wyłącznie mentalno-ideologiczny paradygmat o nowej roli regionów na obecnym etapie europejskiej integracji – ze względu na praktyczne konsekwencje, mógłby nawet tworzyć nie tylko zakłócenia, ale nawet zagrożenia rozwojowe i pewnego rodzaju straty.

Regionalizacja nie jest jeszcze postrzegana jako operacyjny model dla reform instytucjonalnych Unii Europejskiej<sup>276</sup>. Nie proponuje ona także żadnej oczywistej „recepty” na eliminowanie niedomagań w funkcjonowaniu w Unii politycznych mechanizmów demokracji. Nie ma żadnej pewności, że utworzona na bazie wzmocnionych instytucjonalnie regionów Unia byłaby instytucją organizacyjną bardziej

<sup>276</sup> E. Frey, *Regionalismus in der EU: politische Chancen und Hindernisse für ein „Europa der Regionen“* [w:] G. Strejcek, M. Theil (Hrsg.), *Regionalisation in Österreich und in Europa*, Wien, WUV-Verl., 1996, 46.

przejrzystą, bliższą obywatela i bardziej wrażliwą wobec jego problemów i interesów. Trudno jednak nie dostrzegać ewolucji struktur poszczególnych państw europejskich, polegającej tym, że nawet niektóre państwa do tej pory unitarne wydają się uznawać za wskazaną decentralizację zarządzania terytorialnego i regionalizację działalności społeczno-gospodarczej, a nawet systemu politycznego<sup>277</sup>.

Podobnie z procesu dojrzewania jednolitego europejskiego rynku kontynentalnego, który wpływa dezintegrująco na systemy rynków narodowych państw członkowskich wynika, że niezbyt odległy wydaje się być prawdopodobnie czas formowania nowego systemu rynków gospodarek regionalnych w Europie – rynku Europy regionów. Warto też zwrócić uwagę, że najwyżej rozwinięte regiony Europy mogą być zacznem powstających nowych osi rozwoju interregionalnego w ramach już funkcjonującej (i intensywnie wspieranej finansowo przez Unię Europejską) transgranicznej współpracy euroregionalnej. Koncepcja rozwoju euroregionów koresponduje z wizją „Europy regionów”.

Na zakończenie oceny tendencji i perspektyw rozwoju struktur regionalnych w Europie należy skonstatować, że nowe funkcje regionów w systemie europejskiego podziału pracy mogą przyczynić się do usprawnienia zarządzania sferą gospodarki, a poprzez to pogłębiać i dynamizować procesy integracyjne. Rozwój regionów będzie też sprzyjać utrwalaniu regionalizmu ekonomicznego, który może stanowić fazę pośrednią na drodze do regionalizmu ustrojowego, a także stanowić ścieżkę dochodzenia do etapu przejściowego przed powstaniem federalnej struktury systemu politycznego Unii Europejskiej. Warto sobie uświadomić, że wariantem alternatywnym – wobec struktury federalnej Unii Europejskiej, w której realne funkcje ustawodawcze realizowałby Parlament Europejski, a nie jak to jest obecnie – rządowi funkcjonariusze z poszczególnych państw członkowskich – rozwoju procesów integracji w Europie wydaje się być ponowna „nacionalizacja”<sup>278</sup>, bądź utworzenie luźnej struktury konfederacyjnej, czyli bezzębnej „Europejskiej Ligi Narodów”.

„Unia regionów Europy”, jako jedna z realnych ścieżek i ważnych platform procesów integracyjnych może być zatem szansą i dobrym przykładem nie tylko dla Europy – w ograniczaniu negatywnych skutków procesu globalizacji. A ponadto „Unia regionów Europy” jako trzeci – środkowy, obok państw narodowych i szczebla „brukselskiego” – poziom integracji, może stać się ważnym „zapasowym kluczem” – podobnie jak wspólny pieniądz – do politycznego zjednoczenia kontynentu, między innymi także ze względu na „dziwaczność” (brak demokratycznej legitymizacji) dla alternatywnego mechanizmu tworzenia obecnej hybrydalnej konstrukcji europejskiego związku państw.

<sup>277</sup> G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Dylematy europejskie*, [w:] P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.), *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, 20.

<sup>278</sup> H.P. Martin, H. Schumann, *Pułapki globalizacji. Atak na demokrację i dobrobyt*, op.cit., 262–270.

## Spis tabel

Tabela 1. Główne struktury terytorialne w państwach członkowskich UE-15 . . . . .	23
Tabela 2. Bilans członkowski struktur terytorialnych Komitetu Regionów UE-15 . . . . .	38
Tabela 3. Układ proregionalnych sił politycznych w UE-15 . . . . .	39
Tabela 4. System nomenklatury jednostek terytorialnej statystyki (NUTS) 15 państw członkowskich UE z wyeksponowaniem struktur terytorialnych z władzami wybieranymi w wyborach bezpośrednich . . . . .	50
Tabela 5. Zalecany podział na regiony NUTS według liczby ludności . . . . .	52
Tabela 6. Regiony NUTS w 10 nowych państwach członkowskich . . . . .	53
Tabela 7. Udział środków budżetu UE w finansowaniu polityki regionalnej w latach 1975–1999 . . . . .	67
Tabela 8. Struktura europejskich kompetencji administracji rządowej austriackich landów . .	76
Tabela 9. Kompetencje regionalnych parlamentów Austrii w proeuropejskiej polityce integracyjnej . . . . .	78
Tabela 10. Odchylenia standardowe poziomu PKB per capita wg regionów w UE-15 (indeks dla UE-15 = 100) oraz w krajach Europy Środkowej i w USA (w 1998 roku) . . . . .	87
Tabela 11. Dysproporcje regionalne w UE–15 i krajach Europy Środkowej (PKB per capita w 1998 r.) . . . . .	88
Tabela 12. Zmiany wskaźników zróżnicowań w Polsce (wg województw) w latach 1995 i 2000 (dynamika średniego PKB per capita) . . . . .	89
Tabela 13. Środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przewidziane dla Polski w latach 2004–2006 na tle pomocy dla 10 nowych państw członkowskich UE (ceny z 1999 r., w mln euro) . . . . .	107
Tabela 14. Środki z budżetu UE przeznaczone dla Polski w latach 2004–2006 . . . . .	109
Tabela 15. Sfery rozwoju regionów w polityce rozwoju województw i polityce regionalnej państwa . . . . .	113

## Literatura

- Alesina A., Giavazzi F., *Troskę o poziom kursu Europejczycy powinni pozostawić rynek walutowym. Ręce precz od silnego euro.*, Rzeczpospolita z 22.05.2003.
- Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych oraz agencji*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 1999.
- Barcz J., *Struktura federalna Austrii a jej członkostwo w Unii Europejskiej*, Przegląd Zachodni, nr 4, 1997.
- Barnier M., *Komisarz UE ds. polityki regionalnej i reformy instytucjonalnej w rozmowie z A. Stankiewiczem: w Unii nie będziecie sami*, Rzeczpospolita z 12.05.2003.
22. *Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich*, Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck, 1997.
- Berlińska D., *Stosunki etniczne na Śląsku Opolskim* [w:] W. Lesiuk (red.), *Region jako przyszła struktura europejska*, Opole 1992.
- Bielecki J., *Jednolity Rynek ma 10 lat; bilion euro dodatkowego bogactwa*, Rzeczpospolita z 8.01.2003.
- Bielecki J., *Komisarz jest przekonany*, Rzeczpospolita z 3.04.2003.
- Bielecki J., *O nas bez nas; projekt budżetu na lata 2007–2013 bez udziału nowych państw członkowskich*, Rzeczpospolita z 6.03.2003.
- Bielecki J., *Pomoc tylko dla nowych członków; Wielka Brytania chce wycofać fundusze strukturalne*, Rzeczpospolita z 7.03.2003.
- Bielecki J., *Po raz pierwszy duże pieniądze. Po latach opóźnień pełną parą ruszyły programy Phare 2000, ISPA i SAPARD*, Rzeczpospolita z 24.02.2003.
- Bielecki J., *Potrzebne programy i pieniądze*, Rzeczpospolita z 8.07.2003.
- Bielecki J., *Poziom rozwoju regionów w Unii. Nigdzie nie jest biedniej niż w Lubelskiem*, Rzeczpospolita z 9.07.2003.
- Bielecki J., *50 mld euro rocznie na likwidację kontrastów*, Rzeczpospolita z 31.01.2003.
- Bielecki J., Walewska D., *Szok będzie raczej ograniczony*, Rzeczpospolita z 3.03.2003.
- Bielecki J.K., *Od Kopenhagi do Kopenhagi*, Rzeczpospolita z 16–17.01.2001.
- Bieniasz A., Paszkowski S., Wysocki F., *Perspektywa finansowa Wspólnot Europejskich na lata 2000–2006 – potencjalne korzyści dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, Wspólnoty Europejskie, nr 7–8, 1998.
- Blajer P., *Ostateczna wersja Narodowego planu rozwoju na lata 2004–2006. Najwięcej dla samorządów*, Rzeczpospolita z 3.02.2003.
- Blajer P., Przybylski M., *Bez szczegółowych zasad*, Rzeczpospolita z 14.01.2003.
- Borowiec J., *Polityka makroekonomiczna a konkurencyjność regionów Unii Europejskiej* [w:] M. Klamut (red.) *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, 1999.
- Borowiec J., Przybyło M., *Regionalne konsekwencje integracji Polski z Unią Europejską* [w:] J. Tomidajewicz (red.), *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, 2003.

- Borowiec J., *Unia ekonomiczna i monetarna: historia, podstawy teoretyczne, polityka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, 2001.
- Borowiec J., Wilk K., *Teoria i praktyka europejskiej integracji gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, 1997.
- Broszkiewicz R., *Funkcje rynkowe przestrzeni społeczno-ekonomicznych w Polsce* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Opolskie Roczniki Ekonomiczne*, Tom XV, Wyd. Instytut Śląski, Opole, 1997.
- Broszkiewicz R. (red.), *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, 1997.
- Brzeziński Z., *Bezład. Polityka światowa na prognozie XXI wieku*, Editions Spotkania, Warszawa, 1993.
- Budge I., Newton K., *Polityka nowej Europy. Od Atlantyku do Uralu*, Książka i Wiedza, Warszawa, 1999.
- Budnikowski A., Kawecka-Wyrzykowska E. (red.), *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 1997.
- Budżet Unii Europejskiej*, Rzeczpospolita z 17.03.2003 (Dodatek "Nasza Europa").
- Burak A., *Transport; sektorowy program operacyjny; więcej zadań i wydatków*, Rzeczpospolita z 21.01.2004.
- Burtscher W., *Landesinterne Strukturen betreffend integrationspolitischen Aktivitäten* [w:] F. Staudigl, R. Fischler (Hrsg.), *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess*, Braumüller, Wien 1996.
- Calzoni G., *Od systemu scentralizowanego zarządzania regionów do systemu samorządów terytorialnych w krajach postkomunistycznych. Przypadek Polski.*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3, 1994.
- Chenery H.B., *Patterns of industrial Growth*, *American Economic Review*, Vol. 50, 1960.
- Chojnicki Z., Czyż T., *Region – regionalizacja – regionalizm*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2, 1992.
- Ciepielewska M., *Fundusze Strukturalne i polityka regionalna Wspólnoty Europejskiej* [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, Wyd. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1997.
- Ciepielewska M., *Regulacje wdrażające propozycje „Agendy 2000” w zakresie wspólnotowej polityki strukturalnej*, *Wspólnoty Europejskie*, nr 10, 1999.
- Ciepielewska M., *Uzgodnienia berlińskie w sprawie funduszy strukturalnych i funduszu spójności*, *Wspólnoty Europejskie*, nr 5, 1999.
- Cowling K., *Industrial Policy in Europe. Theoretical Perspectives and Practical Proposals*, Routledge, London 1999.
- Czachór Z., *Perspektywa poszerzenia Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej i Wschodniej na przykładzie Polski* [w:] A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Wyd. Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2001.
- Czykier-Wierzba D., *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2003.
- Czykier-Wierzba D., *Kierunki zmian w wydatkach na cele strukturalne z budżetu UE w latach 2000–2006 – wnioski dla Polski*, *Wspólnoty Europejskie*, nr 11, 1999.
- Czykier-Wierzba D., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
- Damrosz J., *Podstawy ideowe nowoczesnego regionalizmu* [w:] *Regionalizm polski (teraźniejszość i przyszłość)*, Ciechanów 1990.
- Die Auswirkungen der Strukturpolitik auf die wirtschaftliche und soziale Kohäsion in der Union 1989–1999*, Europäische Kommission, Brüssel 1997.

- Die Strukturfonds in 1994. Sechster Jahresbericht*, Europäische Kommission, Brüssel 1996.
- Domański R., *Nowa koncepcja badań transformacji układów przestrzenno-gospodarczych: nieliniowa ewolucja miast i regionów* [w:] S. L. Bagdziński, M. Marszałkowska (red.) "Gospodarka-Przestrzeń-Środowisko. Restrukturyzacja transformacyjna i rozwój regionów w perspektywie procesu jednoczenia się Europy.", Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, 1998.
- Drucker P.F., *Spółczeństwo pokapitalistyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Drygas M., Romanowska K, Siekierski Cz., Wieczorkiewicz E., *Program SAPARD - propozycja wsparcia przedakcesyjnego Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, Biuletyn Informacyjny FAPA, nr 1, 1998.
- El-Agraa A.M. at al., *The Economics of European Community*, Harvester Wheatsheaf, New York 1994.
- Emilewicz J., Wołek A., *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000.
- Erfahrungen der Städte-, Gemeinde- und Regionalverbände in Finnland, Österreich und Schweden in Fragen des EU-Beitritts*, LOGON-BERICHT, Österreichischer Städtebund, Wien 2000.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607.
- Freeman O., Saint Quen S., *Wsparcie polityczne dla regionalnego rozwoju gospodarczego w Europie Zachodniej*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8, 1991.
- Freeman O., *Regionalizacja w Europie Zachodniej* Seria: Demokracja lokalna w Europie – doświadczenia praktyczne. Europejska Agencja Wspierania Samorządów Lokalnych, Warszawa, Zeszyt nr 4, listopad 1991.
- Frey E., *Regionalismus in der EU: politische Chancen und Hindernisse für ein "Europa der Regionen"* [w:] G.Strejcek, M.Theil (Hrsg.), *Regionalisation in Österreich und in Europa*, Wien, WUV-Verl., 1996.
- Fukujama F., *Koniec historii*, wyd. Zysk i Spółka, Poznań 1996.
- Gaczek W. M., Rykiel Z., *Konkurencyjność regionów a regionalizm ekonomiczny* [w:] Klamut M., Cybulski Z. (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Gern J.P., *Rosnąca rola regionów w polityce gospodarczej* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1995.
- Gilowska Z., *Analiza centralnych wydatków publicznych kierowanych na polityki sektorowe, szacunkowo wpływających na procesy rozwoju regionalnego*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, 2000.
- Gilowska Z., *Możliwości i bariery prowadzenia polityki regionalnej* [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.
- Gilowska Z., *Pożądaný mechanizm wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego* [w:] *Polska Regionów*, nr 5, 2000 (wyd. Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową), Gdańsk.
- Gilowska Z., *Preferencje społeczne –preferencje władzy* [w:] J. Szomburg (red.) "Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych", Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.
- Gilowska Z., *Projektowanie i osiągnięcie celów polityki regionalnej* [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.



- Gloede K., *Regionale Strukturpolitik und internationaler Standortwettbewerb* [w:] Z.Mikołajewicz (red.) "Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej", Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
- Gmyrek A.M., *Nomenklatura statystyczna NUTS...*, Wspólnoty Europejskie, nr 6, 2000.
- Gorynia M., *Polityka prokonkurencyjna w warunkach integracji z Unią Europejską i globalizacji*, Gospodarka Narodowa, nr 11–12, 2000.
- Gorzela G., Jałowiecki B., *Dylematy europejskie* [w:] P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.), *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
- Goverde H.M., *Innowacja regionalnego sprawowania władzy*, Samorząd Terytorialny, nr 1–2, 1996.
- Góralczyk B., *Spójność*, Unia & Polska, nr 16 z 3 września 2001.
- Górski P., *Poznań; mienie komunalne. Kamienice do spółki.*, Rzeczpospolita z 7.07.2003.
- Grabher G., *The Embedded Firm On the Socioeconomics of Industrial Networks*, London, 1993.
- Graś A., *Pozycja prawna Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej de lege lata et de lege ferenda*, Instytut Zachodni, Poznań 1998.
- Grosse T.G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski.*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
- Grosse T.G., *Uwaga: centralizacja; czy samorządy pomogą wykorzystać fundusze europejskie*, Rzeczpospolita z 12.11.2002.
- Gruchman B., *Nowy paradygmat rozwoju regionalnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 2, 1992.
- Grudzień M., *Wybór drogi wzrostu*, Unia & Polska, nr 6, 2003.
- Gwiazda A., *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, wyd. Adam Marszałek, Toruń, 1998.
- Hausner J., *Mechanizm polityki regionalnej* [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.
- Hausner J., Marody M. (red.), *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej ? EU – monitoring IV*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie i Friedrich-Ebert-Stiftung, Kraków 2000.
- Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., *Instytucjonalne przesłanki rozwoju regionalnego Polski*, Studia KPZK PAN, Z. CVI, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Higgott R., Payne A. (red.), *The New Political Economy of Globalization*, t. II, Elgar, Cheltenham 2000.
- Hryniewicz J., Jałowiecki B., *System polityczny a rozwój gospodarczy*, EUROREG, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997.
- Jahns H., *Polityka regionalna Wspólnoty Europejskiej do 1999 roku*, Wspólnoty Europejskie, nr 9, 1998.
- Jałowiecki B., *Kwestia regionalna*, Wspólnota z 11–19.02.1992.
- Jankowiak J., Garbarczyk A., *Oczekiwana reforma finansów publicznych może skończyć się na posunięciach, które zmieniają stosunkowo niewiele*, Rzeczpospolita z 1–2.02.2003.
- Jasiński J., *Spójność ekonomiczna regionów w Polsce na tle krajów unii ekonomicznej i II Rzeczpospolitej*, Gospodarka Narodowa, nr 4, 2002.
- Jasiński L.J., *Inicjatywy Wspólnotowe. Dla regionów i bezrobotnych.*, Rzeczpospolita z 1.09.2003.
- Jasiński J., Szwejk K., *Czemu mało chętnych na SAPARD*, Rzeczpospolita z 14.04.2003 (dodatek "Nasza Europa").
- Jasiński P., *Europa jako szansa: polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne.*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000.

- Jendroszczyk P., *Jak na nowo podzielić Niemcy; propozycja zmniejszenia liczby krajów związkowych*, Rzeczpospolita z 23.01.2003.
- Karnier M. (red.), *Europa. Regiony i państwa historyczne. Leksykon PWN.*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Karpiński A., *Co warto wiedzieć o polityce gospodarczej rządów*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle "ORGMAZ", Warszawa 1997.
- Kiefer A., *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschluß der Regionen der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Koordinationsmechanismen in der österreichischen Delegation* [w:] F. Staudigl, R. Fischler (Hrsg.) "Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß", Braumüller, Wien 1996.
- Klamut M., *Do jakiej Unii Europejskiej mamy zamiar przystąpić?* [w:] R. Broszkiewicz (red.), *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1997.
- Klamut M., *Konieczność, cele i uwarunkowania podnoszenia konkurencyjności regionów w Polsce* [w:] M. Klamut, L. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Klamut M., *Konwersja strukturalna depresyjnych regionów przemysłowych (budowa podstaw konkurencyjności – modele polityki)* [w:] M. Klamut (red.), *Polityka budowy regionu konkurencyjnego. Strategie–modele–postęp technologiczny*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Klamut M., *Kowergencja makroekonomiczna i jej konsekwencje dla równoważenia rozwoju regionów Europy oraz Polski* [w:] M. Klamut (red.) *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Klamut M. (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław, 1999.
- Klamut M. (red.), *Polityka budowy regionu konkurencyjnego. Strategie- modele- postęp technologiczny.*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Klamut M., *Polityka gospodarcza a nadrabianie rozwojowego zapóźnienia przez regiony Europy oraz Polski* [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 –28.09.1998, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999.
- Klamut M., *Proces konwergencji regionalnej w Unii Europejskiej* [w:] Z. Ziolo (red.), *Europejskie uwarunkowania przemian układów regionalnych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, nr 2/1999, Rzeszów 1999.
- Klamut M., *Szanse na wzrost konkurencyjności regionów w obliczu integrowania się z Unią Europejską* [w:] S.L. Bagdziński, M. Marszałkowska (red.), *Gospodarka–Przestrzeń–Środowisko. Restrukturyzacja transformacyjna i rozwój regionów w perspektywie procesu jednoczenia się Europy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1998.
- Klamut M., *Wpływ Unii Europejskiej na generowanie zmian strukturalnych w gospodarce polskich regionów* [w:] B. Miszewska, M. Furmankiewicz (red.), *Rozwój regionalny i lokalny a procesy globalizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Instytut Geograficzny, Wrocław 2002.
- Klamut M., Cybulski L. (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Klamut M., Pasella E., *Kreowanie zdolności do rozwoju innowacji i postępu technologicznego regionów – synergia działania* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach europejskiej integracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.

- Klamut M., Pasella E., *Podnoszenie poziomu konkurencyjności regionów* [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Klasik A. *Uwarunkowania instytucjonalne polityki regionalnej państwa i polityki rozwoju regionalnego województw* [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.
- Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Regionalnego* [w:] P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.), *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
- Koćwin L., *Regionalizm południowych i zachodnich ziem Polski w procesie budowy jedności europejskiej*, *Studia Zachodnie*, nr 4, 1999.
- Kofman J., *Nacjonalizm gospodarczy - szansa czy bariera. Przypadek Europy Środkowo-Wschodniej w okresie międzywojennym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Korenik S., *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Kosiedowski W., *Cele polityki gospodarczej państwa w aspekcie podnoszenia konkurencyjności regionów* [w:] M. Klamut, Z. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Kosiedowski W., *Między rynkiem a interwencją państwa. Niektóre dylematy polityki regionalnej w okresie transformacji.*, [w:] S.L. Bagdziński, M. Marszałkowska (red.), *Gospodarka-Przestrzeń-Środowisko. Restrukturyzacja transformacyjna i rozwój regionów w perspektywie procesu jednoczenia się Europy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1998.
- Kotler P. Jatusripitak S., Maesincee S., *Marketing narodów. Strategiczne podejście do budowania bogactwa narodowego*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1997.
- Krugman P., *Geography of Trade*, Cambridge 1991.
- Krugman P.R., Venables A.J., *Integration, Specialization and Adjustment*, *European Economic Review*, 1996, vol. 40.
- Kudłacz T., *Programowanie rozwoju regionalnego* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Kulesza M., *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)* [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
- Kukliński A., *„Unionizacja” polskiej przestrzeni* [w:] A. Kukliński (red.), *Problematyka przestrzeni europejskiej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997.
- Kuźniar R., *Demokratyczne Davos w Warszawie* [w:] *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej*, Warszawa 2001.
- Kuźniar R., *Wstęp „Rocznik Strategiczny 2000/2001. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski”*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2001.
- Landfried Ch., *Ein Plädoyer für rasche und weitreichende Reformen der Europäischen Union*, *Wirtschaftsdienst*, Nr 5, Mai 1999.
- Lipowski A., *Mała otwierająca się gospodarka wobec wyzwań XXI w. – ku realistycznym podstawom polityki gospodarczej*, *Ekonomista*, nr 3, 2003.
- Makać A., *Międzynarodowa integracja gospodarcza – podstawowe problemy teoretyczne* [w:] E. Oziewicz (red.), *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Malarski S., *Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2000.

- Malinowska E., Misiąg W., Niedzielski A., Pacewicz J., *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999.
- Malizia E.E., Feser E.J., *Understanding Local Economic Development*, Washington 1999.
- Marczewski K., *Kierunki zmian w handlu zagranicznym Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, *Ekonomista*, nr 2, 1993.
- Markowski T., *Koreferat do Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2000–2006* [w:] J. Szlachta (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Zeszyt 191, 2000.
- Martin H.P., Schumann H., *Pułapki globalizacji. Atak na demokrację i dobrobyt.*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999.
- Meyer Ch., *Mangel an Öffentlichkeit*, EU-Magazin, Nr 5, 1999.
- Michalik K., *Fundusze strukturalne przyspieszą rozwój gospodarczy w Polsce*, Rzeczpospolita z 24.04.2003 (Dodatek „Jak zdobyć unijne pieniądze”).
- Michalski A., Przybylski M., Słojewska A., *Unijne przepisy bez naszego udziału*, Rzeczpospolita z 29.12.2003.
- Mikołajewicz Z., *Inwestycje jako instrument polityki regionalnej okresu transformacji* [w:] *Polityka Gospodarcza*, Zeszyt nr 1, 1999 (red. J. Kaja), Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Mikołajewicz Z., *Nowy kształt polityki regionalnej warunkiem akcesji Polski do Unii Europejskiej*, *Gospodarka Narodowa*, nr 1–2, 2001.
- Mikołajewicz Z., *Przełamanie terytorialnej organizacji polskiej przestrzeni w świetle doświadczeń krajów Unii Europejskiej* [w:] S.L. Bagdziński, M. Marszałkowska (red.), *Gospodarka–Przestrzeń–Środowisko. Restrukturyzacja transformacyjna i rozwój regionów w perspektywie procesu jednoczenia się Europy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1998.
- Mikołajewicz Z., *Restytucja podmiotów polityki regionalnej i reforma terytorialnej organizacji państwa warunkiem integracji Polski ze strukturami europejskimi* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1995.
- Mikołajewicz Z. (red.), *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1995.
- Mikołajewicz Z. (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
- Milczarek D., *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 2003.
- Miszczuk A., *Regionalny potencjał społeczno-ekonomiczny Czech, Estonii, Polski, Słowenii i Węgier – kandydatów do Unii Europejskiej*, *Kwartalnik Statystyczny* nr 3, 2001.
- Molle W., *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka.*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1995.
- Myczkowska A., *Kolejna prowizorka*, Rzeczpospolita z 30.07.2003.
- Naisbitt J., *Megatrendy. Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie.*, Zysk i S-ka, Poznań, 1997.
- Nowicki M., Kościukiewicz B., *Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013; głos polskich regionów*, raport, Wyd. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2002.
- Oktaba L., *Polska-Unia; „Narodowy plan rozwoju”; potrzebne projekty inwestycyjne.*, Rzeczpospolita z 17.03.2003.
- Orzechowski M., *Kto zapłaci za rozszerzenie. Niemcy odrzucają hiszpańskie plany reformy finansowania Unii*, *Prawo i Gospodarka* z 16.07.1998.
- Otok S., *Geografia polityczna*, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa 1997.

- Österreichs Europa - Regionen, Der Standard (Sonderdruck nr 4/96), Nov. 1996.
- Pancer-Cybulska E., *Uwarunkowania samorządności lokalnej i regionalnej w Polsce w aspekcie kreowania i wzrostu konkurencyjności* [w:] M. Klamut (red.) *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Pietrzyk I., *Europejska polityka regionalna – doświadczenia francuskie* [w:] S.L. Bagdziński, M. Marszałkowska (red.), *Gospodarka–Przestrzeń–Środowisko. Restrukturyzacja transformacyjna i rozwój regionów w perspektywie procesu jednoczenia się Europy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, 1998.
- Pietrzyk I., *Integracja europejska a polityka regionalna w Polsce*, *Gospodarka Narodowa*, nr 4, 2001.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Pietrzyk I. (red.), *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1998.
- Pietrzyk I. *Regiony w gospodarce globalnej-szansa i wyzwania* [w:] S. Miklaszewski (red.), *Transformacja–integracja–globalizacja*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2003.
- Polska. *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 stycznia 2003 roku, skorygowany zgodnie z decyzją Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 roku. Warszawa, luty 2003.
- Polska. *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2000–2002*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa, grudzień 1999.
- Polska. *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2002–2003*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa, styczeń 2002..
- Polskie regiony na wzór hiszpański*, *Głos Wielkopolski* z 24.06.1992.
- Popiel R., *Złe trudnego początku*, *Unia & Polska*, nr 3 z 31.03.2003.
- Postawić diagnozę, wypisać receptę* (wywiad z profesorem Dariuszem Rosatim), *Unia & Polska* nr 16 z 24.10. 2002.
- Porter M.E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
- Produkt krajowy brutto według województw w 2000 roku*, Urząd Statystyczny, Katowice 2002.
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E. (red.), *Dokumenty Europejskie*, tom I, Morpol, Lublin 1996.
- Pyszkowski A., *Wewnątrz krajowe przesłanki wyboru modelu instytucjonalnego polityki rozwoju regionalnego w Polsce* [w:] A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg, *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Polska Regionów (Wyd. IBnGR, Gdańsk–Warszawa), nr 11, 2000.
- Radziwińska T., *Droga do UE. Spójność a rozszerzenie.*, *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 4 z 25.02.2001.
- Radziwińska T., *Nieznana przyszłość polityki spójności*, *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 6 z 23.03.2003.
- Radziwińska T., *Skuteczność i solidarność*, *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 20 z 26.10.2003.
- Regional and local government in the European Union*, The Committee of the Regions, Brussels, 1996.
- Regionen Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik NUTS 2003/EU25*, Eurostat / Europäische Kommission, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 2004
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja.*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Regulski J. Skórzyńska K., Wielowieyski A., *Rozwój, ale jaki? Nie można przedstawiać planu rozwoju bez jednoczesnego programu naprawy państwa.*, *Rzeczpospolita* z 6.02.2003.

- Ridinger R., Weiss P., *Rechtliche Grundlagen zur Entwicklung von Einzelprogrammen in den EU-Mitgliedsstaaten* [in:] *Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung*, X 1997.
- Rocznik Statystyczny, GUS, Warszawa, 2001.
- Romanowski G., *Samorządowcy chcą skutecznego prawa; zaniepokojenie rosnącą centralizacją państwa*, Rzeczpospolita z 10. 03. 2003.
- Schreiner H., *Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration* [w:] *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992*, Wien 1993.
- Sen A.K., *10 tez o globalizacji. Przed szczytem G-8: laureat nagrody Nobla o reformie gospodarki światowej*, Rzeczpospolita z 20.01.2001.
- Sepioł J., *Refleksje i wnioski polityka regionalnego* [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.
- Słojewska A., *By skutecznie konkurować. Komisja Europejska proponuje zwiększenie wydatków w latach 2007- 2013.*, Rzeczpospolita, 11.02.2004.
- Smętkowski M., *Różnice w poziomie rozwoju Polski*, Przegląd Zachodni, nr 4, 2003.
- Strejcek G., *Regionalisation – Zusammenfassung und Ergebnisse* [w:] *Regionalisation in Österreich und in Europa*, Wien, WUV-Verlag, 1996.
- Surażska W., *Czołówka się umacnia. Złota setka samorządów 2003*, Rzeczpospolita z 1.07.2003.
- Surażska W., *Do liderów dołączają sąsiedzi. Złota setka samorządów 2003*, Rzeczpospolita z 1.07.2003.
- Szlachta J., *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku* [w:] *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Wyd. Friedrich Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa, 1996.
- Szlachta J., *Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2004–2006 – wybory strategiczne*, Gospodarka Narodowa, nr 7–8, 2003.
- Szlachta J., *Nowe zasady i priorytety polityki regionalnej Unii Europejskiej* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, 2000.
- Szlachta J., *O nowy paradygmat rozwoju regionalnego w Polsce* [w:] *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Katedr Polityki Ekonomicznej, Międzyzdroje, 24–26.09.1998, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999.
- Szlachta J., *Problemy polityki rozwoju regionalnego Polski w warunkach integracji europejskiej* [w:] J. Hausner, M. Marody (red.), *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej? EU-monitoring IV*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie i Friedrich-Ebert Stiftung, Kraków 2000.
- Szlachta J., *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Studia KPZK PAN, t. CV, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1997.
- Szomburg J., *Hybryda instytucjonalna czy licencjonowany regionalizm* [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.
- Szomburg J., *Niedaleko od consensusu* [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-organizacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.
- Szomburg J., *Polska wobec Strategii Lizbońskiej*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Warszawa 2003.
- Szot E., *Rozwój obszarów wiejskich w kontekście integracji z UE*, Rzeczpospolita z 7.10.2002.

- The Community Budget: The facts in figures* Commission of the European Communities, Bruksela 1993.
- The Structural Funds and the Cohesion Fund from 2000 to 2006*, Newsletter Nr 42 Regional Policy and Cohesion, European Union, Bruksela–Luksemburg 1997.
- Tobolska H., *Reformy - tak, ale nie w Cardiff*, Prawo i Gospodarka z 17.06.1998.
- Toczyski W., Sartorius W., Zaucha J. (red.), *Międzynarodowa współpraca regionów. Wybór eksperytz*, Przedświt, Warszawa 1997.
- Topan A., *The European Integration Process. A Historical and Comparative Institutional Analysis.*, Münster 2001.
- Trzecia konferencja ministrów krajów OECD na temat polityki regionalnej (Wiedeń, kwiecień 1994), *Gospodarka Narodowa*, nr 7–8, 1994.
- Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory. Second Report on Economic and Social Kohesion. Statistical Annex.* European Kommission, Brussels, January 2001.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz. U. 1998, nr 9, poz. 576.
- Ustawa z 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz. U. 2000, nr 48, poz. 550.
- Walencik I., *Uwłaszczanie samorządu*, Rzeczpospolita z 5–6.07.2003.
- Walewska D., *Przyjęcie nowych krajów doda Unii impetu*, Rzeczpospolita z 10.03.2003 (Dodatek "Nasza Europa").
- Waniek R., *EG-Regionalpolitik für Jahre 1994 bis 1999*, Wirtschaftsdienst, Nr 1, 1994.
- Wehling H.-G. (Hrsg.), *Die deutschen Länder: Geschichte, Politik, Wirtschaft*, Leske + Budrich, Opladen 2002.
- Weiss J., *Ist innerstaatlicher Föderalismus ein Hindernis für eine kohärente Europapolitik?* Referat (nie publikowany) na konferencji „Elfte Schweizer Bildungswoche für Regierungsräte, Gerzensee/Bern”, 13.01.1999.
- Wiktor J.W., *Jednolity rynek wewnętrzny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.
- Wilkin J., *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie; był, jest i będzie?*, Nowe Życie Gospodarcze, nr 8 z 20.04.2003.
- Winiarski B., *Konkurencyjność gospodarki jako wyzwanie dla polityki makroekonomicznej i regionalnej w Polsce w perspektywie integracji europejskiej* [w:] J. Tomidajewicz (red.), *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.
- Winiarski B., *Konkurencyjność: kryterium wyboru czy kierunek strategii i cel pośredni polityki regionalnej?* [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Worall S., *Walia*, National Geographic Polska, nr 6 (21), 2001.
- Woś B., *Europejska integracja a podmiotowość regionów* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach europejskiej integracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
- Woś B., *Inwestycje zagraniczne w regionach* [w:] Z. Ziolo (red.), *Problemy transformacji struktur regionalnych w procesie zmian systemu gospodarowania i integracji europejskiej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, nr 6/1999, Rzeszów 1999.
- Woś B., *Przedsiębiorczość struktur terytorialnych - uwarunkowania rozwoju w ramach UE* [w:] Z. Knecht (red.), *Polskie przedsiębiorstwo na rynku Unii Europejskiej*, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania "Edukacja", Wrocław 2003.

- Woś B., *Regiony Europy w procesach globalizacji* [w:] B. Miszewska, M. Furmankiewicz (red.), *Rozwój regionalny i lokalny a procesy globalizacji*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Woś B., *Regionalizm w polityce gospodarczej Unii Europejskiej* [w:] J. Tomidajewicz (red.), *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.
- Woś B., *Regiony w polityce integracyjnej Unii Europejskiej - wnioski dla Polski*, [w:] Z. Szymła (red.), *Transformacja systemowa w Polsce – oceny i perspektywy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002.
- Woś B., *Struktury terytorialne w proeuropejskiej polityce integracyjnej. Rozwiązania systemowe w Austrii* [w:] M. Klamut, L. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Woś B., *Venture capital w okresie transformacji systemowej w Polsce* [w:] *Polityka Gospodarcza*, Zeszyt nr 1/99 (red. J. Kaja), Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1999.
- Wódz K., Wódz J., *Między partykularyzmem a uniwersalizmem. Dylematy świadomości europejskiej na Górnym Śląsku*, Studia Fundacji "Polska w Europie", Warszawa 1992.
- Zaorska A., *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i w gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Zienkowski L., *Zróżnicowania regionalne: małe czy duże, rosną czy maleją?* *Ekonomista*, nr 4, 2003.
- Ziltener P. *Strukturwandel der europäischen Integration: die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*, Westfälisches Dampfboot, Münster 1999.
- Żebrowska-Cielek J., *NUTS - Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych*, PARR, Warszawa 2001