

Stanisław Korenik

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

PRZEKSZTAŁCENIA POLITYKI REGIONALNEJ POLSKI POD WPLYWEM ZACHODZĄCYCH PROCESÓW INTEGRACYJNYCH (UNIONIZACJA POLITYKI REGIONALNEJ)

Polityka regionalna jako integralna dziedzina współczesnej polityki gospodarczej państwa jest dziedziną stosunkowo młodą, gdyż początki swoje datuje dopiero na lata trzydzieste XX w. Wtedy to zaistniały pierwsze motywacje i przesłanki dla wprowadzenia działań państwa związanych z tą polityką. W kolejnych latach w miarę rozwoju sytuacji zarówno politycznej, społecznej, jak i gospodarczej pojawiały się coraz to nowe przesłanki przemawiające za stosowaniem w szerszym zakresie polityki regionalnej. Obecnie, tj. w początkach XXI w., polityka regionalna stała się integralnym elementem polityki gospodarczej państw oraz instytucji ponadnarodowych. W praktyce oznacza to, że większość działań gospodarczych podejmowanych przez organy władzy państwowej ma wymiar regionalny. W tym miejscu należy podkreślić, że polityka regionalna – jej kształt oraz charakter – w dużej mierze zależy od przyjętych doktryn ekonomicznych oraz od założeń polityki gospodarczej określonego państwa. Bezsprzecznie najszerszej polityka regionalna rozwinęła się w państwach europejskich, szczególnie w państwach Unii Europejskiej, choć i wśród nich można wskazać na istotne pewne różnice. Polityka regionalna, a zwłaszcza te jej dziedziny, które dotyczą kształtowania procesów wzrostu gospodarczego w skali regionalnej, musi mieć odpowiednią podbudowę instytucjonalną. Zinstytucjonalizowanie polityki regionalnej jest wręcz nieodzownym warunkiem jej skuteczności. Instytucje funkcjonujące w regionie oraz w jego otoczeniu, oddziałujące na jego strukturę, można pogrupować według kryterium funkcji. Część tych podmiotów wiąże główny lub wręcz jedyny cel swojego funkcjonowania z realizacją działań dotyczących rozwoju regionalnego (sterowania, promowania, inicjowania, kontrolowania rozwoju regionalnego oraz przekształceń strukturalnych regionu). Pozostałe

instytucje traktują procesy rozwoju i ich przebieg jako jeden z wielu współistniejących celów.

Przekształcenia ustrojowe, jakie dokonały się w Polsce, oraz zmiany geopolityczne, jakie nastąpiły w Europie na początku lat dziewięćdziesiątych, całkowicie zmieniły uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju. Miało to także miejsce w sferze polityki rozwoju regionalnego. Weryfikacji uległo właściwie wszystko: cele, instrumenty, instytucje itd. Wyrazem nowej sytuacji stała się identyfikacja strategicznych wyzwań w sferze rozwoju regionalnego, chodziło m.in. o dostosowanie polityki rozwoju regionalnego Polski do zasad unijnych. Zmiany ustrojowe, jakie nastąpiły w kraju po 1989 r., oznaczają, że podstawowym wyzwaniem makroekonomicznym stojącym przed Polską była definitywnie integracja z Unią Europejską.

Problem rozwoju regionalnego Polski dopiero od początku lat dziewięćdziesiątych stał się obszarem zainteresowania państwa. Pierwsze istotne przewartościowania w układzie regionalnym są konsekwencją przemian strukturalnych, zmieniających w sposób zasadniczy mechanizm kształtowania się procesów gospodarczych. Drugą ważną przyczyną wzrostu zainteresowania problematyką rozwoju regionalnego jest coraz powszechniejsze postrzeganie wymiaru regionalnego – wynikające z ogólniejszych, współczesnych tendencji światowej gospodarki: globalizacji i integracji – jako ważnej składowej ogólnego rozwoju kraju, z jednoczesną konstatacją, iż mechanizm rynkowy nie wykorzystuje w pełni pojawiających się w tym względzie szans [*Polityka regionalna...* 2001, s. 17]. W konsekwencji tego zjawiska zadania polityki rozwoju regionalnego zostały znacznie rozszerzone. Obok tych, związanych tradycyjnie z solidaryzmem i sprawiedliwością społeczną, pojawiają się zadania nowe, nakierowane na wspieranie i inicjowanie regionalnie stymulowanych procesów społeczno-gospodarczych, których wypadkową w skali kraju będzie przyspieszony wzrost gospodarczy.

W miarę zmiany poglądów na politykę regionalną w państwach członkowskich Unii Europejskiej ewaluowały koncepcja i zasady wspólnotowej polityki regionalnej, których oddźwięk można znaleźć w polityce regionalnej Polski już od początku procesów akcesyjnych. Polska, która od 1994 r. stała się krajem stowarzyszonym z Unią, podjęła wszelkie starania o członkostwo w tejże organizacji. Jednakże uzyskanie takiego członkostwa wymagało także dostosowania polityki regionalnej do standardów unijnych. Polityka ta bowiem musiała się stać kompatybilna z rozwiązaniami stosowanymi w tej organizacji. Chodzi tu m.in. o stosowane instrumenty i instytucje wspierające rozwój regionalny, dokumenty (plany regionalne, projekty inwestycyjne) oraz procedury funkcjonujące w tej dziedzinie. Dostosowanie polskiej polityki regionalnej do obowiązujących w Unii standardów nie jest jednak możliwe bez poznania rozwiązań systemowych w sferze tej polityki stosowanych w ramach tego ugrupowania [Czykier-Wierzba 2003, s. 7]. Jednakże celem tego opracowania jest przedstawienie zmian zachodzących, od początku lat dziewięćdziesiątych, w polityce regionalnej Polski pod wpływem procesów integracyjnych.

Układ Europejski jest niewątpliwie najważniejszą umową gospodarczą, jaką Polska podpisała po drugiej wojnie światowej. Dowodem na to jest choćby to, że układ ten dotyczył regulacji bardzo wielu dziedzin życia społeczno-gospodarczego oraz że zawarty został z krajami wysoko rozwiniętymi gospodarczo – z ugrupowaniem, którego udział w całości obrotów handlowych Polski z zagranicą wynosił ponad 50%. Obecnie, oceniając dotychczasowy wpływ stowarzyszenia na funkcjonowanie polskiej gospodarki, wyróżnić można efekty bezpośrednie i pośrednie [*Polityka gospodarcza...* 2003, s. 270].

Bezpośrednie efekty odnoszą się do wielkości obrotów handlowych z UE, które wynikają z następujących przyczyn [*Polityka gospodarcza...* 2003, s. 270]:

- postępującej liberalizacji handlu na mocy Układu Europejskiego,
- utrzymującego się od 1992 r. relatywnie wysokiego tempa wzrostu polskiego PKB,
- realizacji postanowień liberalizacyjnych Rundy Urugwajskiej GATT,
- rosnącego napływu inwestycji bezpośrednich.

Wpływ stowarzyszenia na wielkość obrotów handlowych był zwykle umiarkowany, ale zdecydowanie pozytywny. Efekty pośrednie wydają się jeszcze cenniejsze. Stowarzyszenie, a także członkostwo w Unii, było priorytetem wszystkich kolejnych polskich rządów lat dziewięćdziesiątych XX w. Z tego też względu realizacja Układu Europejskiego stała się ważnym czynnikiem, katalizatorem procesu transformacji gospodarczej oraz budowy podstaw rynku. Dodatkowo stosunkowo istotnym instrumentem wspierającym przemiany, jakie zachodzą w gospodarce Polski, okazuje się zagraniczna pomoc koncepcyjna i finansowa. Mimo że środki pomocowe udostępnione w okresie 1990-1999 były stosunkowo niewielkie, jednak w sytuacji niedoboru kapitału odegrały one rolę pozytywną. Najważniejszą jednak rolę w tej pomocy odgrywały program PHARE oraz:

- Europejski Bank Inwestycyjny,
- Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju,
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy,
- Grupa Banku Światowego.

PHARE jest największym, jak do tej pory, programem pomocy bezzwrotnej. Dzięki finansowemu wsparciu możliwe było zainicjowanie wielu działań, przede wszystkim budowa instytucji oraz wspieranie inwestycji w celu dostosowania polskiej infrastruktury do standardów *aquis* [*Nowa orientacja...* 1998, s. 69]. Początkowo środki pomocowe miały na celu wspieranie szeroko rozumianych reform społeczno-ekonomicznych, jednakże cel został zastąpiony orientacją na akcesję, czyli wspieraniem działań służących przyszłemu członkostwu w Unii Europejskiej. Zamiast rozproszenia nakładów na wiele cząstkowych priorytetów branżowych nastąpiła koncentracja środków na pięciu podstawowych celach, odnoszących się do:

- dostosowań w zakresie prawa i struktury instytucjonalnej,
- rozwoju transeuropejskich sieci infrastrukturalnych,
- ochrony środowiska,
- rozwoju współpracy transgranicznej,
- wspierania rozwoju regionalnego.

Z powyższych spostrzeżeń wynika, że trzy z wymienionych sfer dotyczą *sensu largo* rozwoju regionalnego. Jednakże proces dochodzenia do modelu polityki regionalnej zgodnego z rozwiązaniami Unii Europejskiej można podzielić na trzy fazy:

- zreformowanie programu PHARE,
- fundusze przedakcesyjne,
- pełne uczestnictwo Polski w funduszach strukturalnych.

Realizacja przez państwo działań związanych z dostosowaniem naszych regionów do parametrów obowiązujących na obszarze Unii Europejskiej musi uwzględniać proces unifikacji [Kukliński, Myc, Szul 1997, s. 54]. Podstawą podjęcia takich działań jest układ o stowarzyszeniu pomiędzy Polską a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, podpisany 16 grudnia 1991 r., zwłaszcza zaś art. 86, dotyczący współpracy w dziedzinie rozwoju regionalnego. W sferze polityki rozwoju regionalnego współpraca ta musi przebiegać w trzech kierunkach [Szlachta 1997, s. 151]:

- dostosowanie działalności w regionie do zasad polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej; przede wszystkim należy uwzględnić zasadę koncentracji zasobów (na precyzyjnie określone i wybrane cele), zasadę programowania rozwoju (wiążąca się z założeniem o finansowaniu kompleksowych projektów), zasadę partnerstwa (dotyczy różnych przekrojów społecznych i relacji między administracją różnego typu) oraz zasadę dodatkowości (środki z funduszy UE stanowią uzupełnienie środków państwa),
- dostosowanie dotyczące prawidłowego sporządzenia dokumentów planistycznych (w Polsce oznacza to konieczność stworzenia struktury instytucji sporządzających dokumentację rozwoju regionalnego kraju oraz efektywnych prac z zakresu analizy oraz weryfikacji tej dokumentacji),
- dostosowanie umiejętności stosowania procedur właściwych programowaniu regionalnemu w Unii (wynika to z wysokiego stopnia ich złożoności i trudności związanych z ich zastosowaniem przez nowych członków, takich jak Austria, Szwecja i Finlandia; w razie niedostosowania może Polsce grozić niemożność wykorzystania środków finansowych pochodzących z UE).

Podstawowym problemem, przed którym stoi władza państwowa, jest szczupłość środków finansowych w obliczu koniecznych zmian kierunków realizacji polityki regionalnej.

Pośrednim rozwiązaniem może być dążenie do wykorzystania procesów polaryzacji przestrzennej poprzez wdrażanie następujących założeń [Kołodziejski, Pyszkowski, Szlachta 1996, s. 19]:

- polaryzacja struktur przestrzennych jest nieunikniona jako dążenie podmiotów gospodarczych do poprawy efektywności,
- państwo powinno dążyć do zapewnienia wszystkim jednostkom równych szans,
- dążenie do realizacji postulatu równych szans powinno się odbywać poprzez stwarzanie warunków dyfuzji efektywności z układu spolaryzowanego na obszar całego kraju.

Oceniając dotychczasowy rozwój polskich regionów, należy stwierdzić, że został on uwarunkowany w dużym stopniu poprzez zjawiska i procesy, które w ostatnich latach wystąpiły zarówno w realiach Polski (makrorealia), jak i w bezpośrednim oraz dalszym otoczeniu. Wszystkie te zjawiska powodują, że rozwój przestrzeni Polski przybiera coraz mocniej charakter dwubiegunowy. Z jednej strony występują regiony o szybkim i intensywnym rozwoju przy wsparciu ze strony inwestycji zagranicznych, z drugiej zaś regiony o charakterystyce typowej dla gospodarek słabo rozwiniętych. W wyniku tych zjawisk powstają dysproporcje w rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami. Przy dalszym narastaniu tych zjawisk może dojść do marginalizacji obszarów peryferyjnych.

Konieczność działania na rzecz spójności, czyli przeciwdziałania środkami polityki ekonomicznej nadmiernym różnicowaniom regionalnym, została zapisana jako jeden z priorytetów w Traktacie Rzymskim, a następnie w Traktacie Amsterdamskim [Szlachta 2002, s. 17].

Proces integracji Polski z Unią Europejską oznacza konieczność przyjęcia przez nasz kraj europejskich kryteriów spójności. Należy podkreślić, że skala różnicowań regionalnych jest obecnie zbliżona do rejestrowanej w krajach unijnych.

Dokonując oceny realizowanej w zaistniałych warunkach polityki regionalnej, należy niewątpliwie wskazać, że cechowała się ona [DzU 2000 nr 50, poz. 589]:

- nadmiernym centralizmem,
- bardzo posuniętą unifikacją rozwiązań,
- skromnymi, niewystarczającymi środkami finansowymi,
- brakiem instrumentów i instytucji umożliwiających koordynację działań z tego zakresu.

Dopiero reforma administracji publicznej w 1999 r., w wyniku której zostały powołane nowe szczeble samorządu terytorialnego, tj. powiat i województwo samorządowe, jednocześnie zastępując 49 małych województw 16 dużymi, doprowadziła do zmiany polityki regionalnej. Od tego momentu można mówić o istnieniu podstaw prowadzenia polityki intraregionalnej, której przedmiotem są samorządowe województwa [Ustawa o samorządzie... 1998]. Najistotniejszym narzędziem tejże polityki miała się stać strategia rozwoju. Samorząd miał nie tylko odpowiadać za integrację wewnętrzną województwa i rozwój obszarów rolniczych, ale i nawiązywać współpracę z regionami spoza Polski. 1 stycznia 1999 r. wprowadzono w Polsce nowy podział terytorialny państwa z 16 województwami, 308 powiatami oraz 65 powiatami grodzkimi. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, nowe jednostki terytorialne stały się jednocześnie podmiotami władzy publicznej – jednostkami samorządu terytorialnego. Utworzenie nowych, stosunkowo dużych województw i wprowadzenie w nich samorządu terytorialnego nastąpiło głównie z powodu konieczności prowadzenia nowego typu polityki rozwoju kraju [Polityka gospodarcza... 2001, s. 145]. Chodzi głównie o inicjowanie, koordynowanie oraz wspieranie rozwoju regionalnego w kierunkach zgodnych ze strategicznymi celami rozwojowymi państwa oraz z preferencjami rozwojowymi, ustalonymi przez organy samorządu województw. Warto tutaj pamiętać o potrójnej presji odczuwanej przez podmioty rynkowe [Polityka gospodarcza... 2001, s. 145], a mianowicie o:

- rosnącej konkurencji regionalnej i krajowej,
- nasilającej się konkurencji europejskiej,
- procesach globalizacyjnych.

Wszeghorniająca konkurencja dotarła do gmin, natomiast na szczeblu regionalnym Unii Europejskiej rozwija się bardzo szybko. Jeśli chodzi o Polskę to wciąż przedłużano staroświeckie debaty o kierunkach rozwoju i możliwościach ingerowania w ten rozwój samorządów województw. Od połowy lat dziewięćdziesiątych powtarzano stwierdzenie, że samorząd województwa powinien prowadzić politykę regionalną, co w chwili obecnej brzmi anachronicznie. Problem wciąż tkwi w wykreowaniu możliwości sprawnego, skutecznego i efektywnego działania w tak szybko przecież zmieniających się warunkach. Rozwiązaniem, które miało wzmocnić pozycję województw samorządowych, było przyjęcie Ustawy z dnia 12 maja 2000 r. (zmienianej jeszcze dwukrotnie – w 2001 r. i 8 maja 2002 r.) o zasadach wspierania rozwoju regionalnego [DzU 2002 nr 25]. Ustawa określa zasady i formy wspierania rozwoju regionalnego, a także zasady współdziałania w tym względzie Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej z samorządem terytorialnym na szczeblu regionu. Wspieranie rozwoju regionalnego realizowane jest na podstawie narodowej strategii rozwoju regionalnego [Narodowa Strategia... 2000] oraz inicjatyw samorządu województwa, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju i strategią rozwoju poszczególnych województw. Powyższa ustawa nakłada na właściwego ministra ds. rozwoju regionalnego obowiązek opracowania projektów dwóch zasadniczych w tym względzie dokumentów narodowej strategii rozwoju regionalnego oraz programu wsparcia. Narodowa strategia rozwoju regionalnego stanowi bazę programowania średniookresowej polityki rozwoju regionalnego w Polsce, określając jednocześnie cele, priorytety, kryteria wyodrębnienia obszarów wsparcia, zasady i kryteria wsparcia finansowego programów wojewódzkich z punktu widzenia polityki regionalnej państwa. Podstawowym instrumentem w realiach polskich, stanowiącym w przyszłości panaceum na brak odpowiednich środków finansowych, miał być kontrakt wojewódzki, który określa zakres, tryb i warunki realizacji:

- zadań wynikających z programów wojewódzkich, które uzyskały wsparcie rządu,
- zadań należących do spraw nadzorowanych przez właściwych ministrów, które są wspierane przez jednostki samorządu terytorialnego i inne uprawnione podmioty.

Podstawę prawną zawartych kontraktów wojewódzkich stanowiły: Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie „Programu wsparcia na lata 2001-2002”. Kontrakty wojewódzkie, zawarte 19 czerwca 2001 r., obejmowały lata 2001 i 2002. Z początkiem 2002 r. wszczęto procedurę zmiany kontraktów wojewódzkich. Zmiany te polegały głównie na przedłużeniu okresu realizacji programu wsparcia, a tym samym kontraktów wojewódzkich, na rok 2003 oraz na zmianie wielkości limitów finansowych na lata 2002 i 2003. Rząd obniżył kwoty przyznawane poszczególnym województwom łącznie o 50%, czyli o 1 mld zł. Prowadziło to do sytuacji, w której trzeba było zaniechać realizacji części rozpoczętych zadań lub zastąpić środki rządowe własnymi.

Przez kilka ostatnich lat wydawało się konieczne jednoznaczne wskazanie podmiotów przodujących w projektowaniu polityki rozwoju regionalnego. Chodziło tu o odpowiedzialność polityczną za skutki procesów wspierania rozwoju regionalnego, za definiowanie celów oraz za dobór zadań niezbędnych do osiągnięcia tych celów. Jednak ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego wprowadziła zamęt nie tylko do powyższych oczekiwań, ale i do mozolnie wypracowanych terminologii.

Przez kilka lat eksperci usiłowali dzielić odpowiedzialność w tej dziedzinie, wprowadzając dwa terminy – polityka intraregionalna i polityka interregionalna [*Polityka regionalna...* 2001, s. 149]. Przez pierwszy termin rozumiano wszelkie działania organów samorządu województwa, natomiast polityka interregionalna miała być wykonywana przez władze krajowe, uzupełniające cele własne samorządu województwa i koordynujące priorytety rozwojowe poszczególnych województw. Z treści ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego wynika, że polityki regionalnej, w znaczeniu nadawanym przez ekspertów, wcale nie będzie. Natomiast będą procedury „dopraszania się” przez samorząd województwa o środki finansowe pozostające w dyspozycji administracji rządowej. Zasadnicza rola samorządu województwa nie została jednak wyeliminowana. Jest ona uwzględniona w Konstytucji, w ustawie o samorządzie województwa oraz w konwencjach europejskich. Znacznie bardziej szczegółowa odpowiedź wymaga rozważenia konsekwencji wspomnianej ustawy dla ustrojowego podziału ról w dziedzinie prowadzenia polityki regionalnej, dla możliwości powiązania polityki regionalnej z dokonanymi przekształceniami strukturalnymi, zwłaszcza w sektorze rynkowym, oraz dla procedur wyłaniania się celów polityki regionalnej.

Literatura

- Czykier-Wierzbka D., *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Wyd. Twigger, Warszawa 2003.
- Kołodziejski J., Pyszkowski A., Szlachta J., *Kształtowanie się rozwoju regionalnego w warunkach transformacji systemowej Polski*, [w:] *Kształtowanie rozwoju regionalnego i osadniczego w warunkach transformacji systemowej*, red. J. Szlachta, Biuletyn KPZR z. 173, PAN, Warszawa 1996.
- Kukliński A., Myc A., Szul R., *Polska przestrzeń na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] *Polska przestrzeń w perspektywie długiego trwania*, red. A. Kukliński, Biuletyn KPZR z. 178, PAN, Warszawa 1997.
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (2001-2006), opracowana w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa oraz zatwierdzona przez Radę Ministrów w dniu 28 grudnia 2000 r. (MP nr 43, poz. 851).
- Nowa orientacja PHARE*, „Monitor Integracji Europejskiej” 1998 nr 20.
- Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2003.
- Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych*, red. J. Szomburg, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowego działania Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, DzU 2000 nr 50, poz. 589.
- Szlachta J., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, FARA, Warszawa 2002.
- Szlachta J., *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, PAN, Warszawa 1997.
- Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, DzU 2002 nr 25, poz. 253.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim, DzU 1998 nr 91.

TRANSITION OF POLISH REGIONAL POLICY AND EUROPEAN COMMUNITY (UNIONIZATION OF REGIONAL POLICY)

Summary

Regional policy as a part of contemporary economic policy is a relatively new field. At the beginning of 21st century regional policy is an integral and very important element of economic policy managed by states and international institutions. Character and features of regional policy are determined among others through economic doctrines and government programmes.