

Jacek Szlachta

POLITYKA REGIONALNA POLSKI W PERSPEKTYWIE INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ*

Uwagi wstępne

W ostatnich kilku latach rejestrujemy w Polsce jakościowy wzrost poziomu zainteresowania polityką regionalną. Ta skromna sfera interwencji publicznej występująca we wszystkich krajach OECD stała się w Polsce przedmiotem gorących dysput i sporów politycznych. Fakt ten należy wiązać przede wszystkim z rolą polityki regionalnej w Unii Europejskiej, której jedną z Dyrekcji Generalnych jest REGIO, zajmująca się polityką regionalną. Ma ona istotne uprawnienia koordynacyjne w zakresie Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności oraz ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – najbogatszy z Funduszy Strukturalnych. Polityka regionalna jest obecnie drugą co do znaczenia pozycją wydatków budżetowych Unii Europejskiej po Wspólnej Polityce Rolnej.

Proces integracji europejskiej oznacza, że w latach 2000–2006 największe transfery finansowe ze strony Unii Europejskiej na rzecz Polski zostaną przeznaczone w dziedzinie polityki regionalnej. Dlatego w Polsce rozwój regionalny wydzielono jako jeden z działów administracji publicznej, a w roku 2000, podobnie jak w kilku innych krajach kandydackich Europy Środkowej i Wschodniej, powołano Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (wcześniej takie ministerstwa powstały m.in. na Węgrzech, w Czechach, na Słowacji i Łotwie).

W prezentowanym tekście określono najważniejsze tezy, które wyznaczają pozycję polityki regionalnej w Polsce na początku XXI wieku. Ich szczegółowa analiza umożliwi sformułowanie diagnozy dotyczącej aktualnej sytuacji polityki regionalnej Polski oraz najważniejszych wniosków dotyczących modelu tej polityki w warunkach integracji europejskiej.

I teza

W najbliższych latach wydatki na rzecz wspierania rozwoju regionalnego pozostaną drugą co do znaczenia pozycją wydatków budżetowych Unii Europejskiej

W trzech ostatnich okresach programowania polityki Unii Europejskiej, obejmujących lata 1989–1993, 1994–1999 i 2000–2006, występowała wyraźna

* Niniejszy referat został napisany na zamówienie Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego i wygłoszony na VII Kongresie Ekonomistów Polskich, Warszawa, 25–26 stycznia 2001 r.

tendencja systematycznego wzrostu udziału wydatków budżetowych przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionalnego. Szczyt Unii Europejskiej w Berlinie w marcu 1999 r. określił skalę nakładów na wspieranie rozwoju regionalnego w latach 2000–2006 na prawie 37% wydatków budżetowych Unii. Także w dziedzinie rolnictwa przewidziano przeznaczenie dodatkowo około 5% środków na wspieranie rozwoju terenów wiejskich. Oznacza to, że szeroko definiowana polityka regionalna pochłania obecnie około 42% wydatków budżetowych Unii Europejskiej.

II teza

Obszary o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego pozostaną podstawowym przedmiotem koncentracji działań polityki regionalnej Unii Europejskiej

Unia Europejska już w Traktacie Rzymskim określiła podstawy zainteresowania polityką regionalną. Zostało to jeszcze precyzyjniej wyartykułowane w Jednolitym Akcie Europejskim, gdzie stwierdzono: „W celu wspierania swojego wszechstronnego harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmacniania spójności ekonomicznej i społecznej”. Wyrazem tego zainteresowania było określenie jako podstawowego obszaru interwencji Wspólnoty Celu 1, czyli obszarów o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego. Jako kryterium identyfikacji obszarów mogących pozyskać środki europejskie z tego tytułu przyjęto poziom produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca wynoszący poniżej 75% średniej całej Unii Europejskiej.

W latach 1994–1999 system Celów polityki regionalnej Unii Europejskiej był znacznie bardziej złożony, uwzględniał bowiem sześć Celów (a faktycznie nawet siedem). W latach 2000–2006 pozostały tylko trzy Cele, a udział nakładów na rzecz Celu 1 zwiększył się z 68,1% do 69,7% całego budżetu polityki regionalnej w krajach członkowskich. Gdyby uwzględnić środki przeznaczone dla nowych państw członkowskich, które mają charakter obszarów Celu 1, udział ten okazałby się jeszcze wyższy, przynajmniej o kilka punktów procentowych.

III teza

Zmiany polityki regionalnej Unii Europejskiej po roku 2006 będą nastawione na stabilizowanie budżetu polityki regionalnej

Dotychczasowe dyskusje na temat reformy wewnętrznej Unii Europejskiej pozwalają na formułowanie ostrożnych hipotez dotyczących polityki regionalnej po roku 2006. Niewątpliwie nie należy oczekiwać ze strony aktualnych państw członkowskich woli politycznej do dalszego zwiększania budżetu tej polityki. Z jednej strony związane to jest z niechęcią państw Unii wobec zwiększania swoich wpłat do budżetu, z drugiej strony przystąpienie biedniejszych państw Europy Środkowej oznaczać będzie znaczące ograniczenie

poziomu transferów na rzecz wielu aktualnych beneficjentów. Wystarczy zwrócić uwagę na fakt, że przystąpienie sześciu krajów grupy luksemburskiej: Cypru, Czech, Estonii, Polski, Słowenii i Węgier, oznaczało będzie obniżenie średniego PKB rozszerzonej Unii Europejskiej o 7–8 punktów procentowych. Dlatego kraje „piętnastki” stracą zainteresowanie promowaniem polityki regionalnej prowadzonej w europejskiej skali. Należy w związku z tym sądzić, że ewentualne oszczędności budżetowe, wynikające z ograniczenia zakresu Wspólnej Polityki Rolnej, nie zostaną przeznaczone na wspieranie rozwoju regionalnego. Transfery na rzecz nowych państw członkowskich w skali poszczególnych lat nie będą zbliżały się do maksymalnego pułapu określonego w trakcie szczytu w Berlinie dla starych i nowych krajów członkowskich na poziomie 4% ich PKB.

Należy się także spodziewać, iż w trakcie dyskusji nad polityką regionalną w kolejnym okresie programowania, rozpoczynającym się w roku 2007, pojawią się propozycje uruchomienia nowej generacji inicjatyw Unii. Będzie to uzasadniane potrzebą prowadzenia pewnych działań służących rozwojowi regionalnemu, takich jak wspieranie budowania społeczeństwa informacyjnego czy wspomaganie innowacyjności w sposób uniwersalny, czyli na całym terytorium UE.

Inną propozycją dotyczącą kolejnego okresu programowania może być podwyższenie minimalnego poziomu montażu środków europejskich. Obecnie w przypadku obszarów Celu 1 obowiązuje zasada montażu finansowego na poziomie 25%, co oznacza konieczność uzupełnienia trzech euro środków europejskich jednym euro ze strony kraju beneficjenta. Będzie to szeroko uzasadniane koniecznością osiągnięcia wyższego mnożnika dla środków europejskich, a także wymogiem wzrostu efektywności funduszy europejskich.

Można spodziewać się także innych propozycji zmian w systemie polityki regionalnej Unii Europejskiej, takich jak renacjonalizacja, które będą ograniczały wielkość transferów na rzecz nowych państw członkowskich. Z tego punktu widzenia kluczowe znaczenie ma szybkie przystąpienie Polski. Uwzględniając dotychczasowe doświadczenia dotyczące lat 1989–1993, 1994–1999 oraz 2000–2006, należy spodziewać się przedstawienia przez Komisję Europejską projektów podstawowych dokumentów programowych już w roku 2004, a ich zatwierdzenie przez szczyt Unii Europejskiej powinno nastąpić w roku 2006.

Pozostawanie Polski poza Unią Europejską będzie oznaczało między innymi brak wpływu na kształt ostatecznie przyjętych rozwiązań dotyczących kolejnej edycji Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Rozwiązania te mogą być więc mniej korzystne dla wspierania rozwoju regionalnego w naszym kraju i utrudnić pozyskanie środków europejskich. Unia Europejska wykazuje bowiem, jak dotąd, bardzo ograniczoną wrażliwość na specyfikę problemów rozwoju regionalnego występującą w Europie Środkowej i Wschodniej. Zasadą stosowaną wobec państw kandydackich jest schematyczne aplikowanie modelu wypracowanego w Unii w ciągu ostatniego dziesięciolecia. Oznacza to niemożność skutecznego rozwiązania pewnych problemów (na przykład dotyczących

obszarów byłego uspołecznionego rolnictwa czy też ośrodków monokulturowych) na podstawie modelu obowiązującego w zupełnie innym kontekście rozwojowym.

IV teza

Skala transferów finansowych na rzecz Polski w latach 2000–2006 będzie zależna przede wszystkim od momentu przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej

W ustaleniach szczytu w Berlinie przyjęto znaczący zakres transferów finansowych na rzecz dziesięciu krajów kandydackich Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2000–2006 (zob. tab. 1)¹. Środki te występują jako fundusze przedakcesyjne o wartości około 22 mld euro oraz w ramach Fun-

Tab. 1. Wsparcie dla 10 krajów kandydackich Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2000–2006 ze strony Unii Europejskiej (w mln euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
pomoc przedczłonkowska w tym:	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520
ISPA	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
Phare 2	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
Pomoc w zakresie Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności w nowych krajach członkowskich			3750	5830	7920	10000	12080

Źródło: European Commission, *Agenda 2000. New financial perspective. Presidency conclusions – Berlin European Council*, 1999, Bruksela–Luksemburg.

duży Strukturalnych i Funduszu Spójności w nowych krajach członkowskich (o wartości około 39 mld euro). Istotna część tych środków znajdzie się w Polsce (zob. tab. 2). Przy najbardziej pesymistycznym scenariuszu integracji Polski z Unią Europejską, czyli przesunięciu przystąpienia poza rok 2006, suma trzech funduszy przedakcesyjnych wynosiłaby przynajmniej 6440 mln euro (920 mln euro rocznie x 7 lat). Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej już w roku 2003 oznaczałoby wzrost możliwych poziomów transferów do około 24 660 mln euro (2760 mln euro środków przedakcesyjnych i 21 900 mln euro z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności). To są oczywiście wielkości brzegowe, a faktyczna wielkość transferów z tytułu funduszy europejskich w latach 2000–2006 będzie zawarta w przedziale 6440–24 660 mln euro.

¹ Są to: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry.

Tab. 2. Szacunkowe wsparcie dla Polski w latach 2000–2006 przy założeniu wejścia do Unii Europejskiej w roku 2003 (w mln euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pomoc przedczłonkowska w tym:	920	920	920				
SAPARD	170	170	170				
ISPA	350	350	350				
Phare 2	400	400	400				
Pomoc w zakresie Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności				3600	4800	6100	7400

Źródło: *Agenda 2000. New financial perspective...*, op. cit. oraz obliczenia własne.

Skala możliwych do pozyskania środków w skrajnych scenariuszach wynosi cztery do jednego. Potwierdza to jednoznacznie, że w interesie narodowym leży szybkie przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.

V teza

Środki europejskie będą najważniejszą pozycją w budżecie polityki regionalnej w Polsce w nadchodzących latach

W latach 1997–1999 w Polsce na politykę regionalną przeznaczano odpowiednio: 1,44%, 2,25% i 1,44% wydatków budżetowych państwa. Znaczący wzrost tych nakładów w roku 1998 został spowodowany zaliczeniem działań związanych z usuwaniem skutków powodzi do pozycji „rozwój regionalny”. Na pozycję tę składają się różne rezerwy celowe oraz wydatki inwestycyjne (tzw. inwestycje centralne). Należy wskazać, że już obecnie wydatki budżetowe państwa na politykę regionalną są niższe niż alokacje Unii Europejskiej dla Polski wynikające z trzech funduszy przedakcesyjnych: ISPA, SAPARD i Phare 2.

Oczywiście sytuacja ta zmieni się jakościowo po przyjęciu Polski do UE. W najbardziej optymistycznym scenariuszu, czyli transferów na poziomie zbliżonym do 4% PKB kraju beneficjenta, wkład własny ze strony Polski musiałby sięgnąć 1,33% PKB. Przyjmując bardziej realistyczny scenariusz, czyli że środki europejskie będą stanowiły 2–2,5% PKB, można spodziewać się, że będzie to znacznie więcej, niż dotąd przeznaczano na wspieranie rozwoju regionalnego w Polsce. Oznacza to, że niezależnie od wybranej formuły montażu finansowego środków europejskich, na wspieranie rozwoju regionalnego trzeba będzie przeznaczyć znacznie więcej środków budżetowych państwa niż obecnie.

Postawi to pod znakiem zapytania możliwości prowadzenia własnej polityki regionalnej, ze względu na konieczność związania olbrzymich środków polskich z funduszami europejskimi. Byłoby to bardzo niekorzystne, gdyż

wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej uprawiają, w szerszym lub węższym zakresie, własną politykę regionalną. Podstawowym kierunkiem tej polityki są dotacje dla podmiotów gospodarczych, zorientowane przede wszystkim na podmioty zagraniczne. Zastosowanie takich instrumentów może mieć w Polsce szczególne znaczenie, po przystąpieniu bowiem nie będzie można stosować w dotychczasowej formie instrumentów związanych ze specjalnymi strefami ekonomicznymi.

VI teza

Najważniejszą misją funduszy przedakcesyjnych jest przygotowanie Polski do sprawnego i efektywnego uruchomienia Funduszy Strukturalnych

Unia Europejska uruchomiła, poczynając od roku 2000, trzy programy przedakcesyjne: ISPA, SAPARD i Phare 2. W sumie alokacja dla Polski zwiększyła się dzięki temu z 203 mln euro w roku 1999 do około 920 mln euro w roku 2000. Fundusze przedakcesyjne mają dwa podstawowe cele: przygotowanie przystąpienia państw kandydackich Europy Środkowej i Wschodniej oraz wdrożenie umiejętności wykorzystania funduszy europejskich. Te dwa cele są zasadniczo odmienne pod względem charakteru i horyzontu czasowego działań – pierwszy znika w dniu przyjęcia do Unii Europejskiej, drugi nabiera w tym momencie nowego znaczenia. Każdy z trzech funduszy przedakcesyjnych służy przygotowaniu *know-how* w zakresie pięciu konkretnych funduszy europejskich: ISPA – Funduszu Spójności, SAPARD – Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcji Orientacji oraz Instrumentu Finansowego dotyczącego Rybołówstwa, Phare 2 – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Socjalnego. Dodatkowo Phare 2 służy przygotowaniom w zakresie najważniejszej inicjatywy Unii, Interreg, umożliwiającej wspieranie rozwoju obszarów przygranicznych i współpracy transgranicznej.

Pierwsza sprzeczność istnieje pomiędzy tymi dwoma celami – wyraźną tendencją jest preferowanie celu krótkookresowego, za którego realizację są już obecnie rozliczani politycy i urzędnicy, natomiast konsekwencje braku podjęcia niezbędnych działań dotyczących drugiego celu ujawnią się ewentualnie za kilka lat. Lokalizacja odpowiedzialności za fundusze przedakcesyjne w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej dodatkowo sprzyja asymetrii w artykułowaniu tych dwu celów.

Druga sprzeczność zachodzi pomiędzy instytucjami odpowiadającymi za przygotowanie polityki regionalnej w Polsce do integracji europejskiej a beneficjentami środków przedakcesyjnych. Ci drudzy nie przyjmują często do wiadomości, że misją środków przedakcesyjnych nie jest zbudowanie danego mostu czy przeszkolenie danej liczby osób, ale przygotowanie potencjału w zakresie nowoczesnej realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz doskonalenia jakości czynnika ludzkiego ze środków europejskich.

VII teza

Regionalizacja Polski na obszary typu NUTS II i NUTS III odpowiada długofalowym interesom polskiej polityki regionalnej

W Unii Europejskiej obowiązuje uniwersalna regionalizacja na obszary typu NUTS (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) – Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej. Istnieje pięć poziomów tej klasyfikacji, ale dla polityki rozwoju regionalnego w układzie europejskim istotne znaczenie mają jedynie dwa poziomy: NUTS II oraz NUTS III. Na poziomie NUTS II są bowiem wyznaczone obszary problemowe Celu 1 (o niskim poziomie rozwoju), a na poziomie NUTS III – Celu 2 (wymagające restrukturyzacji regionalnej) oraz obszary będące beneficjentami środków Interreg przeznaczonych na wspieranie rozwoju obszarów przygranicznych. W piętnastu krajach członkowskich Unii Europejskiej istnieje obecnie 206 regionów typu NUTS II oraz 1031 regionów typu NUTS III.

W krajach kandydackich, do czasu ich przystąpienia, obszary te są nazywane NTS. W Polsce zaproponowano 16 jednostek terytorialnych na poziomie NTS II oraz 44 jednostki terytorialne na poziomie NTS III. Fakt przyjęcia nowych dużych województw jako przyszłych jednostek typu NUTS II oznacza, że obszary problemowe Celu 1 (o niskim stopniu rozwoju społeczno-ekonomicznego) będą delimitowane na tym poziomie oraz że podstawowe dokumenty programowe zostaną przygotowane dla nowych województw.

Zgodnie z obowiązującymi kryteriami identyfikacji obszarów Celu 1 (poziom PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej w Unii Europejskiej), cała Polska i wszystkie województwa będą przez wiele lat beneficjentami funduszy europejskich jako obszary Celu 1. Najbogatszym regionem Polski jest Mazowsze. W roku 1998 Mazowsze osiągnęło PKB na mieszkańca równy 146,1% średniej krajowej. Ponieważ Polskę w tym samym roku charakteryzował poziom (według parytetu siły nabywczej) równy około 38% średniej unijnej, poziom PKB na mieszkańca na Mazowszu można szacować na około 55,5% przeciętnego w Unii Europejskiej.

Uwzględniając najbardziej optymistyczny scenariusz rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski (czego wyrazem byłoby niwelowanie zapóźnień rozwojowych o jeden punkt procentowy średniorocznie) oraz fakt, że wejście kilku biednych krajów Europy Środkowej obniżyłoby średni poziom PKB na mieszkańca w rozszerzonej Unii Europejskiej do 92–93% dotychczasowej wysokości, należy stwierdzić, że Mazowsze (przynajmniej do roku 2015) nie ma szans osiągnięcia poziomu powyżej 75% średniego PKB w Unii Europejskiej.

Na tle tych informacji komentarza wymagają działania zorientowane na podzielenie Mazowsza na dwa obszary NUTS II. Brak jest obecnie w Polsce szacunków dotyczących PKB na mieszkańca w układzie regionów typu NUTS III. Jednak ponieważ Praga już w roku 1995 osiągnęła 120% średniej Unii Europejskiej (Bratysława odpowiednio 96%), należy sądzić, że przesunięcie Warszawy na

poziom NUTS II pozbawiłoby stolicę możliwości korzystania ze środków Funduszy Strukturalnych po integracji Polski z Unią Europejską. Tego typu działania będą najprawdopodobniej uzasadnione około roku 2015, aby umożliwić Mazowszu (po wyłączeniu Warszawy) korzystanie ze środków europejskich.

VIII teza

Już obecnie trzeba przygotować sprawne mechanizmy montażu finansowego środków europejskich

Jak już stwierdzono wcześniej, skala potencjalnie dostępnych środków europejskich po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej będzie wynosiła kilka miliardów euro w skali rocznej. Ponieważ cała Polska zyska status obszaru Celu 1, oznacza to, że co roku trzeba będzie zebrać 1–2 mld euro środków własnych. Unia Europejska dopuszcza dwie formuły montażu finansowego: mogą to być krajowe środki publiczne albo krajowe środki publiczne i prywatne. Większość krajów członkowskich wybrała pierwszą formułę.

Należy wskazać równocześnie na fakt, że montaż środków europejskich na poziomie 25% oznacza faktycznie nieco większy stopień współfinansowania ze strony kraju beneficjenta. Środki funduszy strukturalnych nie są bowiem uruchamiane zaliczkowo, własne środki są obciążone VAT-em (środki europejskie nie są nim obciążone), a przygotowanie projektów wymaga poniesienia pewnych nakładów, które nie są następnie rekompensowane ze środków europejskich. Dlatego w rzeczywistości poziom ten może dochodzić nawet do 40%.

W związku z tym pojawia się inne ważne pytanie – kto powinien być głównym partnerem montażu finansowego środków europejskich. Teoretycznie może on reprezentować poziom centralny, wojewódzki lub lokalny. Wydaje się, że w sytuacji gdy podstawowe dokumenty problemowe są opracowywane na poziomie województw będących regionami typu NUTS II, także montaż finansowy powinien spoczywać na samorządach wojewódzkich. Zbyt duża rola samorządów lokalnych w montażu finansowym prowadzi do zdecydowanej dominacji projektów infrastrukturalnych. Wiodąca rola poziomu centralnego będzie z kolei nieuchronnie przyczyniała się do recentralizacji polityki regionalnej.

IX teza

Znacząca część funduszy europejskich powinna być w Polsce uruchamiana w sposób zdecentralizowany

Wielkość naszego kraju oraz złożoność struktur społeczno-ekonomicznych i skala zróżnicowań regionalnych powodują, że byłoby bardzo trudno efektywnie uruchomić w Polsce fundusze europejskie w sposób scentralizowany. Przeciętne województwo reprezentuje większy potencjał ekonomiczny niż każdy z trzech kandydackich krajów bałtyckich. Podejmowane są jednak

bardzo silne próby recentralizacji polityki regionalnej, wbrew intencjom reformy ustrojowej państwa, jaka weszła w życie 1 stycznia 1999 roku, których pretekstem są środki europejskie. W argumentacji wskazuje się na fakt, że tak duże środki przerastają możliwości wojewódzkiej administracji samorządowej, a tylko poziom centralny dysponuje niezbędnym *know-how*.

Pierwsza potyczka rozegrała się przy okazji uruchamiania funduszy przedakcesyjnych. Realizowanie programu ISPA w sposób scentralizowany jest poniekąd zrozumiałe ze względu na charakter Funduszu Spójności. Jednak także program SAPARD jest uruchamiany przez struktury branżowe – Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). W województwach stworzono szesnaście biur terenowych ARiMR, zamiast podjąć próbę wykorzystania tego programu do wzmocnienia kadrowego i merytorycznego urzędów marszałkowskich. Program Phare 2 wyróżnia się na tym tle pozytywnie, zawiera bowiem dwa znaczące komponenty regionalne, czyli programy – Spójność Społeczno-Ekonomiczna (SSE) oraz CROSSBORDER. W ramach Phare 2000 program SSE (o wartości 130 mln euro) był uruchamiany za pomocą regionalnych programów operacyjnych w pięciu województwach: lubelskim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, warmińsko-mazurskim. W Phare 2001 wartość tego programu zwiększyła się do 150 mln euro, a do listy beneficjentów dołączyły trzy kolejne województwa: łódzkie, kujawsko-pomorskie i świętokrzyskie. Niepokoi jednakże przesuwanie w roku 2001 kolejnych środków i priorytetów z regionalnych programów operacyjnych do działań sektorowych. Oznacza to wyłączenie działań dotyczących zasobów ludzkich i wspierania sektora małych i średnich przedsiębiorstw z wojewódzkich programów operacyjnych.

Innym problemem jest objęcie wszystkich województw już w okresie przedakcesyjnym wojewódzkimi programami operacyjnymi. Brak możliwości prowadzenia tych działań w kilku województwach w skali programu operacyjnego o wartości 10–30 mln euro utrudni sprawne uruchomienie znacznie większych środków Funduszy Strukturalnych po przystąpieniu Polski do Unii. Może to świadczyć o niedojrzałości samorządów wojewódzkich do efektywnego absorbowania środków europejskich.

Po przystąpieniu Polski do Unii pojawi się kluczowe pytanie – jaka część funduszy europejskich będzie uruchamiana w sposób zdecentralizowany. Zapisy *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* określają udział regionalnych programów operacyjnych w Funduszach Strukturalnych na 35% całości nakładów. W różnych dyskusjach pojawiają się poglądy, że w nowych państwach członkowskich w sposób zdecentralizowany (na poziomie regionalnym) można będzie uruchamiać od 1/3 do 2/3 środków europejskich. Problem ten wymaga rzeczowej debaty.

X teza

Polska jako priorytet powinna przyjąć budowanie zdolności absorpcyjnej w zakresie funduszy europejskich

Sprawne i efektywne uruchomienie w Polsce funduszy europejskich przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionalnego jest najpoważniejszym wyzwaniem, przed jakim stoi administracja publiczna. Ze względu na fakt, że cała Polska będzie obszarem Celu 1, budowanie zdolności absorpcyjnej musi dotyczyć całego kraju i administracji publicznej na wszystkich poziomach, w tym szczególnie wojewódzkiej administracji rządowej i samorządowej.

Kadry zajmujące się funduszami europejskimi muszą przyswoić wiele nowych umiejętności. Szczególnej uwagi w zakresie rozwoju zasobów ludzkich będą wymagały przede wszystkim: planowanie strategiczne, umiejętności negocjacyjne, marketing, reklama, umiejętność oceny projektów, zarządzanie i monitorowanie projektów, planowanie i zarządzanie finansami, ocena realizacji projektów oraz sporządzanie raportów. Doświadczenia krajów członkowskich potwierdzają, że niedostatek owych umiejętności może przyczynić się do ograniczenia możliwości efektywnego wykorzystania środków europejskich.

J. Hausner wyróżnia administracyjny i strukturalny wymiar zdolności absorpcyjnej. O pierwszym stanowią: wiedza i umiejętności kadr administracyjnych, sprawność agencji zarządzających i płatniczych, przejrzystość i przestrzeganie procedur, dostępność krajowych środków finansowych, skuteczność kontroli i monitoringu. Na strukturalny wymiar zdolności absorpcyjnej składają się: klarowność celów polityki strukturalnej, jakość układu instytucjonalnego prowadzenia polityki, skuteczność instrumentów polityki strukturalnej, efektywność przedsięwzięć publicznych oraz poziom przedsiębiorczości². Analiza dostępnych informacji pozwala na sformułowanie poglądu o niskim poziomie zdolności absorpcyjnej funduszy europejskich w Polsce w obydwu tych wymiarach.

Diagnoza sytuacji polityki regionalnej w Polsce

Analiza omówionych dziesięciu tez powinna być punktem wyjścia do oceny aktualnej sytuacji polityki regionalnej w Polsce. Generalnie ocena ta musi być bardzo krytyczna. Polska jest zupełnie nieprzygotowana do sprawnego i efektywnego wykorzystania środków europejskich przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionalnego³. Problemy dotyczą między innymi: układu instytucjonalnego polityki regionalnej, mechanizmów finansowania rozwoju regionalnego, koordynacji dotyczącej wykorzystania funduszy przedakcesyjnych i Funduszy Strukturalnych.

² Patrz: Hausner, 2000.

³ Patrz rozdział II: „Problemy polityki rozwoju regionalnego Polski” (w:) Hausner, Marody, 2000.

W Polsce brak jest obecnie podstaw prawnych umożliwiających sprawne absorbowanie funduszy europejskich. W przypadku środków przedakcesyjnych podstawowym problemem jest brak koordynacji pomiędzy programami ISPA, SAPARD i Phare 2. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, pomimo że nie jest sprzeczna z prawem europejskim, obarczona jest następującymi wadami strukturalnymi:

- szczegółowe normowanie materii i procedury *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* (NSRR) przy pominięciu innych strategii sektorowych,
- ustawa błędnie zakłada, że podstawą negocjowania środków europejskich będzie NSRR, a nie *Narodowy Plan Rozwoju*,
- ustawa przesuwa do gestii ministra właściwego w sprawach rozwoju regionalnego zadanie opracowania *Narodowego Planu Rozwoju*. Jest to niesłuszne, gdyż *Narodowy Plan Rozwoju* określa przede wszystkim strategię rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, a w drugiej kolejności politykę rozwoju regionalnego. Dokument ten powinien znajdować się zatem w gestii ministra odpowiadającego za gospodarkę.
- ustawa całkowicie eliminuje udział wojewodów w prowadzeniu polityki regionalnej przez państwo, co utrudni ich wkład w wykorzystanie funduszy europejskich.

Brak jest obecnie podstaw prawnych finansowania rozwoju w zakresie funduszy europejskich, co dotyczy przede wszystkim następujących spraw:

- jednoznacznego uregulowania kwestii przekazywania finansowania ze środków europejskich,
- przygotowania aktów wykonawczych dotyczących zarządzania finansowego Funduszami Strukturalnymi i Funduszem Spójności,
- przygotowania legislacji dotyczącej kontroli finansowej (zewnętrznej i wewnętrznej) ustawowego uregulowania montażu finansowego w zakresie środków europejskich.

Podstawowym celem jest przygotowanie regulacji prawnej, która umożliwi sprawne uruchomienie w Polsce wszystkich czterech Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Regulacja ta musi objąć: programowanie, zarządzanie operacyjne, finansowanie (płatności), monitoring i ewaluację. Proponowane rozwiązanie ustawowe powinno zostać w miarę szybko przyjęte i obejmować zarówno środki przedakcesyjne, jak i strukturalne. Programowanie funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych leży w kompetencji ministra właściwego w zakresie polityki regionalnej.

Możliwe rozwiązania polegają na:

- Próbie znowelizowania Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Problemem są m.in.: niedopuszczalne niedociągnięcia merytoryczne tej ustawy, wiązanie wszelkiego wspierania rozwoju regionalnego z kontraktami regionalnymi oraz fakt, iż nie zapewnia ona sprawnego procesowania środków europejskich. W ciągu najbliższych miesięcy ustawa ta okaże się całkowicie błędna i dlatego wszystkie działania sanacyjne mogą być nieskuteczne.

- Przygotowaniu ustawy o funduszach europejskich, dotyczącej funduszy przedakcesyjnych, Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, która weszłaby w życie jeszcze przed integracją Polski z Unią Europejską. Niestety, na taką ustawę jest już trochę za późno w przypadku funduszy przedakcesyjnych. Poszczególne programy przedakcesyjne: ISPA, SAPARD i Phare 2, rządzą się innymi prawami, znajdują się w gestii różnych układów resortowych i dlatego przewidują olbrzymi opór wobec tego typu regulacji prawnej.
- Przygotowaniu regulacji o funduszach europejskich dotyczącej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, która weszłaby w życie 31 grudnia roku poprzedzającego akcesję. Taka regulacja byłaby relatywnie łatwa do przeprowadzenia przez parlament, chociaż ewentualne błędy w jej konstrukcji odbiłyby się natychmiast na możliwości absorpcji funduszy europejskich.

Najważniejsze zagrożenia są następujące:

- brak możliwości sprawnego uruchomienia w Polsce funduszy europejskich przez kilka lat po akcesji,
- funkcjonowanie dwu zestawów programowania, jednego na potrzeby krajowe, drugiego na potrzeby Unii Europejskiej,
- brak niezbędnej koordynacji pomiędzy poszczególnymi funduszami europejskimi i wynikające z tego problemy,
- brak systemowego uregulowania sprawy montażu finansowego funduszy europejskich, co obniży efektywność wykorzystania środków unijnych w Polsce,
- recentralizacja systemu polityki regionalnej w Polsce.

Proponowane uregulowania prawne muszą być przygotowane bezzwłocznie, gdyż wszyscy uczestnicy tego procesu muszą wiedzieć, jaką rolę będą odgrywać po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w systemie programowania, zarządzania operacyjnego, finansowania i monitorowania i ewaluowania dotyczącego środków europejskich. Powinny one zawierać zdefiniowanie w sensie prawnym tych pięciu funkcji, proponować mechanizmy oddzielenia poszczególnych funkcji, określać sposób koordynacji funduszy europejskich. W miarę możliwości te rozwiązania ustawowe muszą być wprowadzane także w przypadku środków przedakcesyjnych. Trzeba wyeliminować mechanizmy proponowane dla środków europejskich w Ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, wątpliwe jest bowiem, czy kontrakt regionalny stanowi sprawne narzędzie polityki w przypadku środków europejskich.

Wnioski dotyczące modelu instytucjonalnego polityki regionalnej w Polsce

Szczegółowa analiza wymienionych dziesięciu tez oznacza, że model polityki regionalnej w Polsce powinien uwzględniać przesłanki europejskie jako wiodące. Podstawowe wnioski dotyczące kształtowania tego modelu są następujące⁴.

⁴ Patrz: Pyszkowski, Szlachta, Szomburg, 2000.

Po pierwsze: model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce znajduje się wciąż w fazie *in statu nascendi*. Reforma ustrojowa wdrażana od 1999 roku stworzyła dopiero podstawy dla dokonania zmian w terytorialnej organizacji państwa, niezbędnych dla jego rzeczywistej decentralizacji. Ani na poziomie ogólnokrajowym, ani na szczeblu regionalnym funkcjonujące obecnie instytucje rozwoju regionalnego nie dają rękojmi osiągnięcia „wartości dodanych” wynikających z poprawy funkcjonowania działań władz publicznych na rzecz społeczeństwa i gospodarki. Na obu poziomach należy wzmocnić instytucjonalne podstawy rozwoju regionalnego, aczkolwiek w różny sposób:

- na poziomie ogólnokrajowym przez wykreowanie organu właściwego w sprawach rozwoju regionalnego, o odpowiednim potencjale intelektualnym i logistycznym, zdolnego do realizowania i koordynowania polityki regionalnej rządu,
- na poziomie wojewódzkim przez wzmocnienie zarówno urzędów marszałkowskich, jak i ich otoczenia instytucjonalnego, adekwatne do ustawowych funkcji samorządu wojewódzkiego w programowaniu i realizacji polityki rozwoju regionalnego.

Po drugie – iluzją jest pogląd, iż model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego można zaprojektować w sposób samoistny, w oderwaniu od czekających nas zmian w funkcjonowaniu finansów publicznych. Struktura zasobów finansowych państwa w relacjach: centrum–teren i rząd–samorządy terytorialne będzie decydującym czynnikiem kształtowania polityki rozwoju regionalnego i jej modelu instytucjonalnego.

Po trzecie – decydujące znaczenie dla osiągnięcia deklarowanych celów reformy 1999 roku będzie miało ukształtowanie dochodów własnych samorządu terytorialnego oraz przekazywanych mu subwencji ogólnych w taki sposób, aby zaistniały realne warunki dla prowadzenia polityki rozwoju zorientowanej na własne cele, za własne środki i na własną odpowiedzialność polityczną i materialną. Jest to podstawowy warunek poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych na cele rozwojowe – dzięki ich efektywniejszej alokacji.

Po czwarte – mimo bezspornej potrzeby wyraźnego odróżnienia polityki międzyregionalnej i wewnątrzregionalnej, ich kształtowanie i realizacja nie powinny przebiegać dychotomicznie. Przeciwnie – partnerska współpraca pomiędzy ogólnokrajowym a wojewódzkim poziomem polityki rozwoju regionalnego i reprezentującymi je instytucjami może stać się kolejnym źródłem dodatkowych wartości. Bazą takiej współpracy powinno być faktyczne równouprawnienie jej partnerów i w takim właśnie kontekście należy analizować projekty nowych rozwiązań.

Po piąte – iluzoryczne są możliwości prostej adaptacji rozwiązań instytucjonalnych stosowanych w sferze rozwoju regionalnego w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Nie tylko ze względu na szeroką paletę tych rozwiązań, lecz przede wszystkim dlatego, że w każdym przypadku ich odmienność wynika z różnic ustrojowych i ekonomicznych, z różnych tradycji, a także z różnych poglądów na strukturę i funkcję państwa. Studiując więc

rozwiązania stosowane w krajach Unii Europejskiej, musimy szczególnie starannie analizować ich przydatność w konkretnych polskich warunkach, pamiętając, że mitem jest istnienie w tej sferze prostej i jednobrzmiącej recepty na sukces.

Po szóste – perspektywy pomocy Unii Europejskiej w sferze rozwoju regionalnego w Polsce powinny dać asumpt do tworzenia takiej struktury instytucjonalnej, która zdolna będzie do sprawnej absorpcji środków wsparcia. Budując taką strukturę, należy jednak odrzucić pokusy recentralizacji, która bywa lansowana jako wypróbowany rzekomo, efektywny sposób zarządzania środkami pomocowymi. Pamiętając, że w UE tendencje są akurat odwrotne, trzeba raczej skupić się na adekwatnym do zadań wzmocnieniu struktur na poziomie wojewódzkim.

Po siódme – dbając o wzmocnienie instytucji poziomu wojewódzkiego, nie można zapomnieć o fundamentalnej roli samorządu lokalnego w strukturze władz publicznych w Polsce. Trzeba więc chronić poziom lokalny przed ciągotami do centralizacji gestii i środków na poziomie regionalnym i do odbudowy hierarchicznego układu powiązań pomiędzy poszczególnymi poziomami funkcjonowania władz samorządowych. Jest to wniosek o ważnych implikacjach dla instytucjonalnego modelu polityki rozwoju regionalnego.

Literatura

- Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, 1997, Warszawa: Komitet Integracji Europejskiej.
- Akty prawne Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Instrumentów Strukturalnych i Przedakcesyjnych na lata 2000–2006, 2000, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki i Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, 2000, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Regionalnego.
- Gilowska Z., Misiąg W., 2000, *Dostosowywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Golinowska S., Kawecka-Wyrzykowska E., Lutkowski K., Rowiński J., Sartorius W., Szlachta J., 2000, *Skutki integracji z Unią Europejską dla Polski*, Warszawa: Fundacja Edukacji Ekonomicznej, wydanie II.
- Grosse T., 2000, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Guz-Vetter M., 1999, *Przygotowanie polskiej administracji do efektywnego wykorzystania pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Hausner J., 2000, „Polityka strukturalna i fundusze przedakcesyjne – perspektywa unijna” (w:) *Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla Polski*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., 1998, „Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski”, *Biuletyn KPZK PAN*, zeszyt 185.

- Hausner J. (red.), 1999, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Hausner J., Marody M. (red.), 2000, „Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?”, *EU-monitoring IV*, Warszawa–Kraków: Friedrich Ebert Stiftung Przedstawicielstwo w Polsce i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Kaczor T., Tomalak M., 2000, *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Kawecka-Wyrzykowska E., 1999, *Polska w drodze do Unii Europejskiej*, Warszawa: PWE.
- Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., 2000, *Słownik rozwoju regionalnego*, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Regionalnego.
- Kudłacz T., 1999, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pietrzyk I. (red.), 1998, *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Pietrzyk I., 2000, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Polityka rozwoju regionalnego Polski z punktu widzenia perspektywy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport uzupełniający*, 1996, Warszawa: Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce.
- Polityka strukturalna w Polsce w perspektywie integracji z Unią Europejską. Raport końcowy*, 1997, Warszawa: Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce.
- Polska. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000–2002*, 1999, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki.
- Produkt krajowy brutto według województw w 1998 roku*, 2000, Warszawa–Katowice: Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach.
- Pyszkowski A., Szlachta J., Szomburg J. (red.), 2000, *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Gdańsk–Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Rosner A. (red.), 2000, *Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich*, Warszawa: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa.
- Ryszkiewicz A., 2000, *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Sixth Periodic Report on Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union*, 1999, European Commission, Bruksela–Luksemburg.
- Szlachta J., Pyszkowski A. (red.), 1999, *Rozwój regionalny jako element strategii społeczno-gospodarczej Polski w latach 2000–2006*, Gdańsk–Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

- Szlachta J. (red.), 2000, „Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego”, *Biuletyn KPZK PAN*, zeszyt 192.
- Szlachta J., 2000, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Warszawa: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa.
- Szlachta J., 1999, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, wydanie II.
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, *Dziennik Ustaw* nr 48 z 2000 r., poz. 550, Warszawa.
- Założenia strategii rozwoju regionalnego w Polsce. Raport końcowy*, 1996, Warszawa: Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce.
- Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla Polski*, 2000, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.