

Ekspertyza została wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w MGiP. Informacje zawarte w ekspertyzie odzwierciedlają poglądy autora a nie zamawiającego.

Roman Szul

Uniwersytet Warszawski

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych

Adres domowy: ul Migdałowa 10 m 80, 02-796 Warszawa

UNIA EUROPEJSKA A POLITYKA REGIONALNA POLSKI

Celem tego opracowania jest wskazanie na strategiczne uwarunkowania polskiej polityki regionalnej wynikające z kontaktów z UE (a po 1 maja 2004 – członkostwa w Unii). Celem natomiast nie jest omawianie technicznych szczegółów polityki regionalnej Polski związanych z kontaktami z Unią, np. warunków korzystania z funduszy strukturalnych.

Analiza relacji między polityką i rozwojem regionalnym Polski a członkostwem Polski w Unii Europejskiej powinna zawierać aspekt rzeczowy oraz instytucjonalny polityki regionalnej Polski, każdy z nich rozpatrywany z dwu perspektyw czasowych: stanu obecnego i perspektyw. Osobnym zagadnieniem rzutującym na perspektywy relacji Polski z UE w dziedzinie polityki regionalnej są zachodzące obecnie w UE procesy ekonomiczne i polityczne.

1. Stan obecny rozwoju i polityki regionalnej Polski i relacji z UE

Jeśli chodzi o obecny stan rzeczowy rozwoju regionalnego Polski, to należy wyróżnić kilka elementów zróżnicowania regionalnego Polski. Elementy te są skądinąd dobrze znane naukowcom i funkcjonariuszom państwowym zajmującym się polityką regionalną, przez co nie ma potrzeby dokładnego ich omawiania. Elementy te to:

- międzyregionalne (międzywojewódzkie) zróżnicowanie poziomu rozwoju mierzone wysokością PKB na mieszkańca w relacji 1:2 między najuboższymi a najbogatszym województwem, co sprawia, że Polska należy do krajów UE o przeciętnym zróżnicowaniu międzyregionalnym
- wyraźny podział na zamożniejszy zachód kraju i uboższy wschód, z koncentracją najuboższych województw wzdłuż granicy północno-wschodniej (Warmińsko-mazurskie, Podlaskie, Lubelskie, Podkarpackie oraz Świętokrzyskie)
- duże różnice w PKB na mieszkańca oraz w warunkach życiowych między dużymi miastami (metropoliami) oraz resztą kraju, na niekorzyść tej ostatniej
- istnienie lokalnych koncentracji problemów społeczno-ekonomicznych, niezależnie od powyższego podziału na zachód-wschód i metropolie-reszta – do tych lokalnych koncentracji należą dotknięte wysokim bezrobociem osiedla poPGRowskie, rejony dawnych intensywnych dojazdów do pracy chłopo-robotników (zwłaszcza w Polsce południowo-wschodniej) oraz miejscowości objęte recesją głównej gałęzi gospodarki
- będący w procesie restrukturyzacji okręg górnośląski – szczególna koncentracja problemów ekonomicznych, społecznych, politycznych, ekologicznych i zagospodarowania przestrzennego

- utrwalenie a nawet pogłębienie opisanych wyżej różnic międzyregionalnych w okresie transformacji i intensyfikacji kontaktów z UE, co grozi marginalizacją zwłaszcza wschodnich regionów przygranicznych.

Z punktu widzenia instytucjonalnego polityki rozwoju regionalnego, w okresie transformacji i zacieśniania kontaktów z UE należy odnotować przede wszystkim:

- wzrost znaczenia polityki regionalnej po początkowym okresie lekceważenia tej problematyki; jedną z ważniejszych przyczyn tej zmiany były kontakty z UE i perspektywa uzyskania środków w ramach unijnej polityki regionalnej
- reformę terytorialnej organizacji kraju i utworzenie samorządowych województw będących podmiotami polityki intraregionalnej, co było również związane z potrzebą dostosowania o polityki regionalnej Unii (spełnienie warunku partnerstwa)
- przyjęcie dokumentów programowych i ustaw regulujących zasady polityki regionalnej oraz określających współpracę Polski z UE w tej dziedzinie (takich jak Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, Ustawa o wspieraniu rozwoju regionalnego, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Narodowy Plan Rozwoju wraz ze Zintegrowanym regionalnym programem operacyjnym, strategiczne i operacyjne dokumenty polityki regionalnej na szczeblu regionalnym, kontrakty regionalne, Podstawy wsparcia wspólnoty itp.
- uzyskanie praktycznych doświadczeń we wdrażaniu unijnych programów wsparcia rozwoju regionalnego i społeczno-gospodarczego (Phare-Struder, Phare-CBC, Phare-spójność społeczna, ISPA, SAPARD).

Istotną rolę – inspirującą, doradczą a niekiedy i przejmującą inicjatywę w przygotowaniu podstaw instytucjonalnych polityki regionalnej w Polsce odegrała Unia Europejska.

2. Perspektywy polityki i rozwoju regionalnego Polski po wejściu do UE

Omawiając uwarunkowania dla rozwoju regionalnego i polityki regionalnej Polski wynikające z kontaktów i członkostwa w UE trzeba mieć na uwadze nie tylko politykę regionalną Unii sensu stricto, ale i inne polityki i zasady funkcjonowania UE, które mają lub mogą mieć pośredni, lecz istotny, wpływ na rozwój regionalny Polski.

Unia Europejska stoi wobec wyzwań związanych nie tylko z rozszerzeniem, ale i z koniecznością ponownego zdefiniowania swojej misji, sposobu funkcjonowania, zadań i instrumentów ich realizacji. Przygotowany w roku 2003 projekt Konstytucji UE jest tylko częściową odpowiedzią na te wyzwania. Istotnych zmian należy się spodziewać po roku 2006 przy okazji uchwalania budżetu Unii na kolejny okres, rozstrzygnięcia o następnym rozszerzeniu (w tym o Turcję) i rozliczenia z wykonania ambitnych zadań ustalanych na początku bieżącej dekady a przewidzianych do wykonania do roku 2010. Zmiany dyskutowane są już obecnie i kształtują się ich ogólne zarysy. Dlatego też mówiąc o wpływie Unii Europejskiej na rozwój regionalny i politykę regionalną Polski trzeba osobno przeanalizować stan obecny i proponowane zmiany.

a) Obecne zasady funkcjonowania UE a rozwój regionalny i polityka regionalna Polski.

Decydujące znaczenie dla dotychczasowego funkcjonowania Unii Europejskiej miało istnienie korzyści z członkostwa – korzyści, które odnosiły wszystkie kraje członkowskie. Był to swojego rodzaju „efekt synergii” lub, używając terminologii popularnej w środowisku unijnej biurokracji – „wartości dodanej”. Korzyści te integrowały Unię i przyciągały nowe kraje. Istnienie tych korzyści było możliwe m.in. dzięki swoistemu, niepisanemu, mechanizmowi polityczno-ekonomicznemu integracji. Mechanizm ten polegał, w największym skrócie, na „podziale pracy” wewnątrz Unii, zgodnie z którym Niemcy i małe bogate kraje były płatnikami netto do budżetu Unii, a najbiedniejsze kraje były największymi netto beneficjentami budżetu Unii.

Zgoda Niemiec na pełnienie roli dostawcy środków do budżetu Unii wynikała z przyczyn polityczno-historycznych – była formą opłaty za godność bycia *salonfähig* („godny bycia na salonach”) – ceny, którą Niemcy musieli płacić europejskim partnerom po doświadczeniach II wojny światowej. W zamian za to Niemcy były dopuszczone do grona narodów (zachodnio) europejskich a niemieckie towary i firmy uzyskały dostęp do zachodnioeuropejskich rynków. Dostęp do zagranicznych rynków zbytu dla swoich towarów i kapitału był też ceną, którą płaciły małe a bogate kraje integrującej się Europy zachodniej – w pierwszej kolejności kraje Beneluksu, dla których dostęp do zagranicznych rynków był kwestią o żywotnym znaczeniu a integracja europejska była logiczną kontynuacją procesów integracyjnych wewnątrz Beneluksu. Biedniejsze kraje obecnej Unii w zamian za udostępnienie swoich rynków towarów i kapitału dla ekspansji towarów i kapitału z krajów bogatych uzyskiwały dostęp do funduszy unijnych – głównie funduszy strukturalnych i spójności. Jedynym krajem, który nie pasował do tego modelu była Wielka Brytania – teoretycznie wielki płatnik netto do budżetu Unii. Z jednej strony nie była ona małym krajem tak mocno zależnym od zagranicznych rynków zbytu jak np. kraje Beneluksu czy Dania, a z drugiej strony nie musiała płacić ceny bycia *salonfähig*. Z tego też powodu Wielka Brytania zażądała obniżki swojej składki do budżetu Unii (słynny „brytyjski rabat”) a pozostałe kraje na obniżkę tę się zgodziły.

Równoległe do korzyści ekonomicznych integrujące się kraje Europy Zachodniej uzyskiwały korzyści polityczne – przede wszystkim powstrzymanie ekspansji komunizmu i ograniczenie zagrożenia ze strony „bloku komunistycznego” oraz „zakotwiczenie” Niemiec w Europie. Oprócz tego korzyścią dla Francji było zwiększenie jej siły politycznej na arenie międzynarodowej. Korzyści polityczne integracji nie pociągały za sobą ceny w postaci ograniczenia suwerenności, gdyż zasady podejmowania decyzji w Unii (i jej poprzednikach) dawały państwom członkowskim prawo weta. Małe kraje dodatkowo były nadreprezentowane we władzach Unii.

Krajem nominalnie najbardziej „upośledzonym” w UE (a raczej w EWG i WE) była RFN – nie dość, że była wielkim płatnikiem netto, to do tego była mocno niedoreprezentowana we władzach UE. Zgoda Niemiec na pełnienie roli „upośledzonego” była filarem polityczno-ekonomicznego mechanizmu integracji europejskiej. Rolę tę Niemcy pełniły nie za darmo – nagrodą była np. zgoda partnerów RFN na zjednoczenie Niemiec w 1990 roku.

Sprawnemu przebiegowi integracji europejskiej sprzyjał też stały wzrost gospodarczy i poprawa warunków życia ludności integrujących się krajów. Na ile poprawa ta była wynikiem integracji a na ile zjawiskiem od integracji niezależnym, jest trudne do ustalenia. Tym nie mniej zbieżność w czasie

integracji i poprawy warunków życiowych tworzyła sprzyjające warunki dla idei integracji i akceptacji jej reguł.

W kontekście wyżej opisanego polityczno-ekonomicznego mechanizmu integracji należy rozpatrywać szczegóły funkcjonowania Unii Europejskiej, jej cele i instrumenty ich realizacji.

Na szczególną uwagę zasługuje mechanizm ustalania, harmonizacji i realizacji celów. W mechanizmie tym można wyróżnić trzy elementy:

- Nawarstwianie się „słusznych celów”
- Instytucjonalizacja celów (tworzenie specjalnych komisji, funduszy itp., dla realizacji danego celu)
- Harmonizacja celów przez ich autonomizację lub kompromisy.

W toku integracji europejskiej pojawiały się coraz to nowe cele, które były kolejno inkorporowane do zestawu celów EWG, WE i UE. Najważniejsze z nich to likwidacja barier w cyrkulacji towarów, kapitału i siły roboczej, zapewnienie sprawnego mechanizmu rynku i konkurencji, unia walutowa, spójność społeczno-terytorialna, poprawa konkurencyjności gospodarki UE na arenie międzynarodowej, zapewnienie samowystarczalności żywnościowej i poprawa zamożności rolników i ludności wiejskiej, ochrona środowiska naturalnego (w myśl zasad trwałego rozwoju), rozwój nauki i techniki (gospodarka oparta na wiedzy), zachowanie dziedzictwa i różnorodności kulturowej, równość kobiet i mężczyzn na rynku pracy i w życiu publicznym, zwalczanie przestępczości (w tym zwłaszcza nielegalnej imigracji) itd.

Dla każdego z tych celów powoływano odpowiednią komórkę w strukturach Unii (komisje, dyrekcje generalne, fundusze), ustalano budżet, zasady wydatkowania środków i kontroli wydatków i oceny realizacji celów. Brak legitymacji politycznej administracji unijnej (Komisji Europejskiej), a tym samym brak możliwości rozstrzygania problemów na zasadzie decyzji politycznej, sprawił, że główny akcent w działaniu tej administracji był położony na procedury – procedury ustalania zadań, przydziału środków, kontroli przydziału, procedury tworzenia instytucji kontrolujących zgodność wydatkowania środków z procedurami itd. Nawarstwianie się celów powodowało komplikowanie się procedur, narastanie syndromu „brukselskiej biurokracji”.

Szczupłość budżetu Unii – zaledwie ok. 1% unijnego PKB lub 2-3% finansów publicznych całej Unii – a tym samym niewielki zakres bezpośredniego oddziaływania budżetu Unii, sprawiała, że było stosunkowo niewielkie pole kolizji celów. Dzięki temu możliwe było realizowanie, przynajmniej formalne, wielu celów.

W pewnych jednak przypadkach kolizja celów (zasad) występowała. W takich sytuacjach problem konfliktu celów rozwiązywano na zasadzie kompromisu – przez określenie pól, w których dany cel nie jest realizowany. Najważniejsze przykłady kompromisu to wyłączenie rolnictwa z zasad konkurencji rynkowej i ograniczenie wysokości pomocy publicznej dla gospodarki (do 4% PKB danego kraju) wraz z określeniem sposobów udzielania tej pomocy. Inny sposób osiągania kompromisu zasad, to różne traktowanie różnych typów podmiotów gospodarczych – i tak łagodniejsze zasady konkurencji dotyczą małych i średnich przedsiębiorstw, gdyż uważa się, że MSP działają na niewielkich rynkach lokalnych a tym samym ich wspieranie przez pomoc publiczną nie narusza zasad konkurencji na większą skalę.

Przyjęcie powyższych kompromisów umożliwiło prowadzenie dwu rodzajów polityki o największym bezpośrednim i pośrednim wpływie na rozwój regionalny – a mianowicie wspólnej polityki rolnej i polityki spójności (a więc polityki wspierania określonych regionów i krajów Unii). Wpływ tych dwu polityk na rozwój regionalny Polski zasługuje na dokładniejsze omówienie.

Wspólna polityka rolna (WPR) a rozwój regionalny Polski. Znaczenie wspólnej polityki rolnej, według jej obecnych zasad, dla rozwoju regionalnego polega przede wszystkim na bezpośrednim oddziaływaniu na stronę dochodową gospodarki. W pierwszej kolejności beneficjentami tej polityki będą rolnicy, lecz w dalszej kolejności również inne dziedziny gospodarki i grupy społeczne świadczące usługi i oferujące towary dla rolników. Mimo spodziewanych znacznych różnic terytorialnych w korzyściach z WSP, cechą tej polityki jest to, że jej dobrodziejstwa obejmą przede wszystkim wieś i małe miasta (obsługujące rolnictwo i ludność wiejską) na całym obszarze kraju, i tym samym zostaną ograniczone rozpiętości dochodowe między rolnictwem, wsią i małymi miastami z jednej strony a dużymi ośrodkami miejskimi z drugiej – rozpiętości, które narastały w okresie transformacji.

Warunkiem jednak uzyskania korzyści z WPR jest spełnienie kilku warunków. Po pierwsze, polskie rolnictwo musi dotrzeć bez większych strat do momentu równego traktowania z rolnictwem „starych” państw członkowskich UE (zrównanie wysokości dopłat do rolnictwa). W przeciwnym razie straty polskiego rolnictwa wynikłe z przegranej w konkurencji z zagranicznymi producentami mogą zniwelować pozytywne skutki WSR dla gospodarki i rozwoju regionalnego. Po drugie, obecne zasady WPR powinny obowiązywać jak najdłużej. Ograniczenie wydatków na WPR z kasy Unii (np. przez „renacjonalizację” polityki rolnej) oznaczać będzie ograniczenie dopływu środków do Polski i do polskiego rolnictwa i wsi. Trudno bowiem spodziewać się „udźwignięcia” przez budżet państwa dopłat do rolnictwa na takim poziomie jaki jest możliwy dzięki unijnej WPR. Po trzecie, zwiększone dochody rolników powinny być w jak największym stopniu zaabsorbowane przez lokalną, regionalną i krajową gospodarkę wzmacniając jej potencjał produkcyjny. Jeśliby bowiem znaczna część zwiększonych dochodów „wyciekła” poza granice kraju (zakupy dóbr konsumpcyjnych, usług, maszyn), efekt mnożnikowy wydatków rolników dla gospodarki danego regionu i kraju byłby niewielki, a poprawa poziomu konsumpcji mogłaby się okazać nietrwała. Przekształcenie zwiększonych dochodów rolników w czynnik rozwoju lokalnych i regionalnych gospodarek staje się więc jednym z głównych wyzwań dla polskiej polityki regionalnej, tak na szczeblu ogólnokrajowym jak i regionalnym. Może to nastąpić jedynie poprzez rozwój lokalnej wytwórczości. Sposobem osiągnięcia tego jest wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości, rozpowszechnianie wiedzy i now-how, w tym przez intensywniejsze wykorzystywanie partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym w formie kapitałowego zaangażowania władz publicznych i/lub lokalnych instytucji wspierających rozwój lokalny w przedsięwzięcia prywatne na zasadzie venture capital. Oczywiście, warunkiem wstępnym uzyskania korzyści z WPR jest zdolność rolników i odpowiednich instytucji publicznych do spełnienia kryteriów uzyskania środków z WPR.

Mimo tego, że z WPR będzie korzystać całe terytorium kraju, warto zwrócić uwagę na spodziewane różnice międzyregionalne. Największymi potencjalnymi beneficjentami WPR będą rolnicy dysponujący największymi gospodarstwami oraz regiony, gdzie znajduje się najwięcej gruntów

rolnych w gospodarstwach o powierzchni powyżej 1 ha. W takich warunkach w najgorszej sytuacji znajdują się regiony (zwłaszcza na południowym wschodzie kraju) o małych gospodarstwach, a przy tym często o powierzchni poniżej 1 ha, a więc nie kwalifikujące się do uzyskiwania środków w ramach WPR. W takich regionach wzrost dochodów rolników i ludności wiejskiej byłby niewielki, powodujący jedynie niewielki wzrost konsumpcji, bez uruchomienia mechanizmu wzrostu gospodarki lokalnej i regionalnej. Na tych terenach zwiększenie korzyści z WPR staje się więc jeszcze jednym argumentem na rzecz koncentracji użytkowania gruntów w rolnictwie.

Polityka spójności a rozwój regionalny Polski. Ideą polityki spójności (kohezji) jest zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju, warunkach gospodarowania i poziomie życia w przekroju terytorialnym i społecznym. U podstaw tej polityki leżą przesłanki natury moralno-politycznej (zgodnie z którymi nie do zaakceptowania jest nędza, wykluczenie społeczne odbierające szansę na wyjście z nędzy, wielkie rozpiętości dochodów), ekonomicznej (warunkiem sprawnego funkcjonowania UE jako jednolitego mechanizmu gospodarczego jest mniej więcej zbliżony poziom rozwoju na całym obszarze, niezależnie od jednolitości instytucji i swobody przepływu towarów, kapitału i siły roboczej; bezrobocie, nędza, niedorozwój jest ograniczeniem ogólnego potencjału gospodarczego Unii) i technicznej (nadmierna koncentracja działalności w najwyżej rozwiniętych regionach powoduje utrudnienia i szkody w postaci „wąskich gardeł”, dewastacji środowiska naturalnego itp.).

Powyższe przesłanki polityki spójności wyrażane są w dokumentach o charakterze politycznym, takich jak np. okresowe „raporty kohezyjne” opracowywane przez Komisję Europejską a analizujące postępy w realizacji celów polityki spójności (Najnowszy – trzeci – „raport kohezyjny” p.t. *A new partnership for cohesion. Convergence competitiveness cooperation* ukazał się na początku br.) czy też w dokumentach dotyczących polityki przestrzennego zagospodarowania (por. np. *European Spatial Development Perspective* – Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego z 1999r). Mówiąc o owych przesłankach należy podkreślić, że, zgodnie z obowiązującą (przynajmniej formalno-politycznie) interpretacją czynników rozwoju gospodarczego, nie ma zasadniczej sprzeczności między polityką spójności a polityką rozwoju gospodarczego i wspierania konkurencyjności Unii Europejskiej w gospodarce światowej. Zgodnie z takim rozumowaniem, wspieranie rozwoju krajów i regionów słabiej rozwiniętych i odczuwających problemy (wynikłe z konieczności restrukturyzacji gospodarki, niekorzystnych warunków naturalnych i in.) oraz wspomaganie upośledzonych grup społecznych jest jedną z dróg – a przy tym bardzo ważną – wzmacniania ogólnego potencjału gospodarczego i konkurencyjności Unii Europejskiej.

Na rozumowanie to należy zwrócić szczególną uwagę, jako że nie jest to rozumowanie jedyne – w kręgach polityków i naukowców popularny jest pogląd o naturalnej sprzeczności między równością a efektywnością. Zgodnie z tym poglądem ograniczenie nierówności gospodarczych w układzie terytorialnym i społecznym jest antyefektywnościowe, a narastanie nierówności jest nieuchronnym przejawem ogólnego wzrostu gospodarczego i poprawy efektywności. Ograniczanie nierówności może być więc motywowane tylko względami politycznymi i/lub moralnymi i prowadzi ono do redukcji ogólnego potencjału gospodarczego i efektywności.

W takiej sytuacji bardzo ważne jest, które rozumowanie będzie mieć przewagę, lub inaczej – jak długo pogląd o bezkonfliktowości zasady spójności, konkurencyjności i rozwoju gospodarczego będzie obowiązywał w Unii Europejskiej.

Polityka spójności w układzie terytorialnym nakierowana jest obecnie na dwa typy obszarów:

- Regiony wymagające wsparcia, za które uważa się przede wszystkim słabiej rozwinięte regiony (stanowiące terytorialne jednostki statystyczne poziomu NUTS II) mające PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej unijnej (są to tzw. obszary celu pierwszego), a w dalszej kolejności wymagające wsparcia różnego rodzaju obszary problemowe, jak przeżywające kryzys lub restrukturyzację stare okręgi przemysłowe, obszary przygraniczne (zwłaszcza przy zewnętrznej granicy Unii), peryferyjne, wyspy, obszary górskie, słabo zaludnione tereny dalekiej północy). Obszary te są beneficjentami funduszy strukturalnych, przy czym zdecydowanie najwięcej środków funduszy strukturalnych przeznaczonych jest na regiony celu pierwszego, czyli regiony najbiedniejsze – zwykle peryferyjnie położone tak w swoich krajach jak i w Unii, o wysokim udziale rolnictwa, słabym poziomie rozwoju infrastruktury i nowoczesnych usług, o małej innowacyjności.
- Najuboższe państwa członkowskie (o PKB na mieszkańca poniżej 90% średniej unijnej) – beneficjenci funduszu spójności (kohezji), zwani „państwami kohezyjnymi”.

Polska kwalifikuje się do uzyskiwania wsparcia w ramach funduszu spójności, a wszystkie polskie województwa (uznane za regiony poziomu NUTS II) do uzyskiwania środków w ramach celu pierwszego funduszy strukturalnych (konkretnie: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego).

Środki z funduszy strukturalnych na wsparcie najsłabiej rozwiniętych regionów przyznaje się przestrzegając pewnych zasad. Najważniejszymi zasadami są: programowanie, partnerstwo, dodawalność. Wymagają one od beneficjentów istnienia samorządowych władz na szczeblu regionalnym, posiadania przez państwo oraz przez władze regionalne wieloletnich programów działania (strategii rozwoju regionalnego) oraz własnego wkładu finansowego obszarów-beneficjentów do przedsięwzięć współfinansowanych ze środków unijnych. Polska spełnia warunki uzyskiwania środków z funduszy strukturalnych, choć istotne problemy pojawiają się dotyczące wkładu własnego beneficjentów.

Fundusz spójności, jakkolwiek przeznaczony jest dla państw a nie regionów – na wielkie przedsięwzięcia w dziedzinie infrastruktury technicznej i ochrony środowiska – ma istotne znaczenie dla rozwoju regionalnego, gdyż finansuje przedsięwzięcia o wyraźnie przestrzennym charakterze, a tym samym wpływa na potencjał gospodarczy konkretnych regionów.

Z funduszy strukturalnych i spójności (współ)finansuje się głównie przedsięwzięcia oddziałujące na stronę podażową gospodarki, przy czym przede wszystkim w sposób pośredni – przez (roz)budowę infrastruktury technicznej (w tym infrastruktury ochrony środowiska) oraz poprawę kwalifikacji ludności (szkolenia i przeszkalanie pracowników, przedsiębiorców i funkcjonariuszy publicznych i inne „miękkie” programy). Tylko niewielka część wsparcia przeznaczona jest na zwiększenie bezpośredniego potencjału produkcyjnego, a odbiorcami końcowymi tego wsparcia są MSP. Jednakże wydatki ponoszone na realizację przedsięwzięć finansowanych z funduszy strukturalnych i spójności są czymiś dochodami – firm budowlanych budujących drogi czy

oczyszczalnie, przedsiębiorstw produkujących sprzęt dla tych firm, instytucji szkolących, ekspertów zaangażowanych do przygotowania projektów finansowanych przez omawiane fundusze itd. W tym sensie fundusze te wpływają też na stronę popytową gospodarki, ale nie koniecznie regionów i państw nominalnych beneficjentów tych funduszy.

Uzyskanie wsparcia, zwłaszcza z funduszy strukturalnych, wymaga poniesienia znacznych nakładów – finansowych i czasu pracy pracowników o odpowiednich kwalifikacjach – ze strony władz lokalnych i regionalnych. Nakłady te mogą być istotnym ograniczeniem możliwości korzystania z tych funduszy. Dotyczy to zwłaszcza najuboższych regionów.

Ostrość problemu wkładu własnego, zwłaszcza dla władz lokalnych, wynika przede wszystkim stąd, że wkład własny, jeśli jest finansowany z bieżących dochodów samorządu, ogranicza w sposób bezpośredni i natychmiastowy możliwości finansowania podstawowej działalności tych władz na rzecz lokalnej społeczności (np. w dziedzinie oświaty, kultury, polityki socjalnej, gospodarki komunalnej itp.). Z kolei finansowanie wkładu własnego z kredytu obciąża przyszłe dochody samorządu i jest racjonalne tylko pod warunkiem, że dokonane wydatki spowodują wzrost dochodów samorządu w wysokości rekompensującej obsługę zaciągniętego kredytu. Biorąc pod uwagę, że inwestycje finansowane z funduszy strukturalnych głównie w sposób pośredni przyczyniają się do zwiększenia potencjału gospodarczego danego obszaru (infrastruktura transportowa, ochrona środowiska, szkolenia), należy podkreślić, że nie ma pewności, że wydatki poniesione na współfinansowanie inwestycji infrastrukturalnych spowodują wzrost dochodów miejscowej gospodarki i odpowiedni wzrost dochodów miejscowego samorządu. Co więcej, wybudowana infrastruktura może okazać się zbędna a przy tym na stałe obciążyć miejscowy samorząd. Tak więc chęć dostępu do funduszy strukturalnych może stać się dla władz lokalnych (w mniejszym stopniu dla regionalnych) pułapką pogorszającą bieżącą jakość życia na danym obszarze i/lub ograniczającą przyszłe możliwości funkcjonowania samorządu. W razie niekorzystnego splotu okoliczności i wpadnięcia wielu samorządów lokalnych we wspomnianą pułapkę, zagrożona zostałaby istota samorządności lokalnej, gdyż zmusiłoby to władze regionalne lub centralne do przejęcia odpowiedzialności za zbankrutowane samorządy lokalne. Z powyższych powodów za korzystne należy uznać zwiększenie udziału środków z funduszu spójności wśród środków które mają otrzymywać nowe kraje członkowskie UE, a to ze względu na mniejsze wymagania udziału własnego w korzystaniu z tego funduszu w porównaniu z funduszami strukturalnymi.

Tak więc, wymaganie wkładu własnego i inne nakłady warunkujące dostęp do funduszy strukturalnych ograniczają możliwości absorpcji tych funduszy, potencjalnie dostępnych dla Polski. Problem absorpcji funduszy strukturalnych należy rozpatrywać z dwu punktów widzenia: formalnego („księgowego”) i ekonomicznego (faktycznego).

Analiza z formalnego punktu widzenia polega na porównaniu wysokości przyznanych Polsce środków z wysokością wydanych środków. Ten rodzaj analizy jest prosty, łatwy do przeprowadzenia i w praktyce biurokracji unijnej utożsamiany z analizą zdolności absorpcyjnych danego państwa czy regionu. Analiza ta nic nie mówi jednak na co zostały wydatkowane środki – czy przyczynią się do faktycznego rozwoju gospodarczego danego obszaru, wzrostu zamożności jego ludności i dochodów

lokalnych samorządów. Nie mówi też jaka część dochodów wytworzonych przez wydatki na realizację przedsięwzięć finansowanych z funduszy unijnych pozostała na danym obszarze.

Z powyższych wywodów wynika, że strategicznym zadaniem dla rozwoju regionalnego Polski jest maksymalna absorpcja unijnych funduszy strukturalnych, rozumiana jako maksymalne pozyskanie sum przeznaczonych dla Polski, wydanie tych sum, maksymalizacja efektu ekonomicznego przedsięwzięć i maksymalizacja sumy dochodów pozostających w kraju a generowanych przez fundusze unijne.

Istotnym problemem może być tak rozumiana absorpcja unijnych funduszy w najslabiej rozwiniętych regionach Polski – i to nie wskutek ewentualnej słabości instytucjonalnej (brak pomysłów i kadr zdolnych do opracowania projektów), ale wskutek słabości gospodarczej. Łatwo jest bowiem pozyskać i wydać pieniądze np. na budowę drogi czy oczyszczalni ścieków, gorzej jest zapewnić, by z tej drogi czy oczyszczalni ktoś korzystał i podnosił swoje dochody, i by na budowie drogi i oczyszczalni pracowały miejscowe firmy. Tak więc unijne fundusze przeznaczone na rozwój regionalny Polski mogą jeszcze bardziej pogłębić nierówności międzyregionalne. Nie będzie większym problemem, jeśli wzrost nierówności będzie polegał na tym, że biedniejsze regiony będą rozwijać się wolniej, a bogatsze szybciej. Istotny problem będzie wówczas, gdy nastąpi stagnacja, a zwłaszcza pogorszenie sytuacji najbiedniejszych regionów – mimo „pompowania” w nie środków pomocowych.

Bariery absorpcji funduszy unijnych każą uważniej przyrzeć się zagadnieniu wielkości unijnego budżetu, składki Polski do budżetu Unii i pułapowi publicznej pomocy (4% PKB).

Wysokość pomocy publicznej, łącznie ze środkami unijnymi, dla gospodarki jest ograniczona do poziomu 4% PKB. Uwzględniając omówione wcześniej trudności z faktyczną absorpcją środków unijnych, pułap faktycznej pomocy publicznej może być jeszcze mniejszy. Tymczasem wysokość polskiej składki do budżetu Unii jest nieograniczona i zależy głównie od wielkości budżetu (a także od udziału potencjału gospodarczego Polski w potencjale Unii, który to udział można uznać za stały). W tej sytuacji ewentualne zwiększenie rozmiarów budżetu Unii spowoduje, że zwiększy się proporcjonalnie polska składka. Nie jest natomiast pewne, że zwiększą się możliwości korzystania przez Polskę z funduszy unijnych. Polska mogłaby się stać płatnikiem netto budżetu UE. Tak więc nie jest pozbawiona podstaw argumentacja zwolenników ograniczenia wysokości budżetu Unii do poziomu 1% PKB, twierdzących, że ograniczenie to jest korzystne dla nowowstępujących, uboższych, krajów Unii. Według nich, zwiększanie budżetu ponad ten poziom spowodowałoby jedynie wzrost funduszy dostępnych dla krajów i regionów „starej” Unii i wzrost składki dla wszystkich.

Ażeby wzrost budżetu, a tym samym wzrost wydatków Unii na politykę spójności, przyniósł Polsce realne korzyści, musiałyby nastąpić istotne zmiany w zasadach tejże polityki, a przede wszystkim podniesienie pułapu dopuszczalnej pomocy publicznej w relacji do PKB oraz istotne ograniczenie (lub nawet likwidacja) wymogu udziału własnego beneficjenta. Na takie zmiany jednak się nie zanoszą. Należy więc starać się choćby, by przy definicji pomocy publicznej przyjąć taką formułę, która umożliwi jak największy dopływ środków. W tym kierunku idzie „Stanowisko Polski w sprawie polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013”.

Obecna polityka spójności Unii Europejskiej, zgodnie z oficjalnymi ocenami UE, daje pozytywne rezultaty, choć nierówności pozostają znaczne. W ostatnich kilkunastu latach (od kiedy polityka

spójności jest regularnie monitorowana) szczególny postęp w zbliżaniu się do reszty UE zanotowały „kraje kohezyjne” – tj. Hiszpania, Portugalia, Grecja a zwłaszcza Irlandia (która kilka lat temu przestała być „krajem kohezyjnym”). Ocenia się, że dzięki polityce spójności średnioroczne tempo wzrostu PKB w tych krajach było od 1 do ponad 2 punkty procentowe wyższe, niż byłoby bez tej polityki, zmniejszył się też odczuwalnie dystans między tymi krajami a resztą UE. Znacznie skromniejsze było natomiast zmniejszenie nierówności międzyregionalnych. (Szczegółowych danych dostarcza wspomniany trzeci raport kohezyjny). Wynika z tego, że głównymi faktycznymi beneficjentami polityki spójności UE były wyżej rozwinięte regiony uboższych krajów członkowskich Unii.

b) Perspektywy zmian w Unii Europejskiej a rozwój regionalny i polityka regionalna Polski

Obecne zasady polityki spójności UE mają obowiązywać do końca bieżącego okresu budżetowego („perspektywy finansowej”), tj. do końca 2006 roku. Po roku 2006 nastąpią jakieś zmiany. Rozpoczęcie nowego okresu budżetowego (2007-2013) jest tylko pretekstem do przemyślenia zmian. Głębsze powody zmian są następujące:

- Erozja głównego mechanizmu polityczno-ekonomicznego
- Wyścig ekonomiczny z USA (tzw. strategia lizbońska)
- Konsekwencje unii walutowej
- Konsekwencje rozszerzenia

Coraz bardziej zauważalna jest erozja opisanego wyżej głównego mechanizmu polityczno-ekonomicznego Unii Europejskiej. Przejawia się to w rosnącej niechęci Niemiec i małych bogatych krajów do bycia netto płatnikami budżetu Unii, do których to krajów dołącza Francja, która po rozszerzeniu Unii również ma być znacznym płatnikiem netto. Popularności nabiera „brytyjski rabat”. W przypadku Niemiec przyczyny nowej postawy leżą tak po stronie politycznej jak i ekonomicznej. Najwyraźniej Niemcy uznali II wojnę światową za ostatecznie zakończoną i nie poczuwają się do obowiązku dalszego pełnienia roli „dojnej krowy” (określenie Schrödera). Nie bez znaczenia jest też spór polityczny między Niemcami i częścią faktycznych bądź potencjalnych beneficjentów funduszy unijnych w sprawach międzynarodowych (wojna w Iraku, konstytucja UE). Polityczny w znacznym stopniu charakter mają zarzuty Niemiec (kanclerza Schrödera) pod adresem nowych krajów członkowskich UE obniżających podatki od przedsiębiorstw i w ten sposób próbujących przyciągnąć niemiecki kapitał. Ekonomiczne przyczyny niechęci do ponoszenia kosztów funkcjonowania UE wynikają z trudności ze zrównoważeniem budżetu, wysokiego bezrobocia i stagnacji gospodarczej w Niemczech i konieczności ponoszenia w związku z tym niepopularnych reform polegających na ograniczaniu państwa opiekuńczego.

W takich warunkach popularne stają się idee „renacjonalizacji” unijnych polityk, zwłaszcza rolnej i regionalnej, które to idee de facto oznaczają ograniczenie idei solidarności wewnątrz UE. W tych warunkach utrzymanie budżetu UE na poziomie 1% PKB będzie sukcesem zwolenników idei solidarności. Słuszne jest więc „Stanowisko Polski w sprawie polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013” sprzeciwiające się idei renacjonalizacji polityki regionalnej. Słuszne jest też domaganie się by wysokość środków, które mają dostać nowe kraje członkowskie w ramach polityki spójności w przeliczeniu na mieszkańca nie była mniejsza niż w przypadku biedniejszych krajów

„starej” Unii, gdyż oznaczałoby to utratę dystansu przez nowe, najbiedniejsze kraje Unii, do krajów zamożniejszych.

W podobnym kierunku, tzn. w kierunku ograniczenia idei solidarności, mogą iść wnioski z dyskusji na temat zdynamizowania rozwoju gospodarczego UE. Zdynamizowanie rozwoju gospodarczego UE, przekształcenie UE w najbardziej konkurencyjną, najbardziej nowoczesną („opartą na wiedzy”) gospodarke świata do roku 2010 zostało uznane za cel Unii w marcu roku 2000 na szczycie w Lizbonie (tzw. strategia lizbońska). Zgodnie z tą strategią UE miała nadrobić dystans dzielący ją od USA pod względem wysokości PKB na mieszkańca, tworzenia i zastosowań nowych technologii oraz miała istotnie wzrosnąć stopa zatrudnienia (czyli w praktyce poważna redukcja bezrobocia). Po upływie czterech z dziesięciu lat strategii widać, że postęp w doganianiu USA jest mniej niż skromny, a do tego wzrosła presja ze strony innych światowych konkurentów – Chin, Indii i in. W tej sytuacji porażka strategii lizbońskiej staje się coraz wyraźniejsza. W kręgach UE pojawiają się poglądy, że UE powinna albo zrezygnować z ambitnych celów, albo dokonać istotnych zmian w swoim funkcjonowaniu.

Wyrazem takich poglądów jest np. słynny raport André Sapira (kierownika grupy niezależnych ekspertów zaangażowanej przez Komisję Europejską) z roku 2003. Najważniejsze wnioski z tego raportu sprowadzają się do postulatu zmniejszenia budżetu UE do 1% PKB (co byłoby elementem szerszego procesu zmniejszania obciążeń fiskalnych ograniczających przedsiębiorczość), poważnego zwiększenia wydatków z tego budżetu na badania i rozwój kosztem ograniczenia wydatków na rolnictwo. Zgodnie z tą koncepcją, wydatki z tytułu polityki spójności w nowych krajach członkowskich by się nie zmniejszyły w stosunku do tego, co będzie w pierwszych latach członkostwa tych krajów w UE.

Realizacja „koncepcji Sapira” miałaby istotne znaczenie dla rozwoju regionalnego i polityki regionalnej Polski. Przesunięcie środków z rolnictwa do sfery B+R najprawdopodobniej spowodowałoby ograniczenie napływu środków unijnych do Polski, gdyż, jak się wydaje, dystans między Polską a czołówką UE w sferze B+R (zwłaszcza w sferze nowoczesnych technologii ITC decydujących o sukcesie „gospodarki opartej na wiedzy”) jest większy niż w rolnictwie. Nie bez znaczenia jest też fakt, że środki z WPR należą się rolnikom „z urzędu”, podczas gdy o środki na B+R należy się ubiegać w konkursach, w których głos przedstawicieli Polski będzie niewielki. Bardzo ważne są też różnice w efekcie mnożnikowym pomiędzy wydatkami na rolnictwo polskie a naukę polską: znacznie wyższy efekt w przypadku wydatków na rolnictwo niż na naukę (z uwagi na skromne zaplecze gospodarcze dla nowoczesnego przemysłu w Polsce, które nie stwarza ani popytu na innowacje, ani nie dostarcza „wsadu” potrzebnego do tworzenia innowacji). Nawet jeśli założyć, że w dziedzinie badawczej Polska nie ustępuje czołówce europejskiej, to niski poziom otoczenia nauki sprawia, że wyniki prac naukowych nie znajdują zastosowania w gospodarce, a z drugiej strony prowadzenie badań naukowych wymaga sprzętu sprowadzanego głównie z zagranicy. Tak więc jedynym namacalnym natychmiastowym efektem przesunięcia środków z rolnictwa na naukę w Polsce byłby wzrost zarobków grupy naukowców pracujących w kilku największych miastach Polski, kosztem utraty większych (licząc z efektami mnożnikowymi) dochodów rolników i sfery obsługi rolnictwa zamieszkałych na całym obszarze kraju. Stwierdzenie to nie oznacza, że realizacja omawianej

koncepcji nie byłoby korzystna dla Polski w dłuższym okresie – a to dzięki wzmocnieniu pozycji konkurencyjnej Unii Europejskiej.

Na podstawie dyskusji w kręgach naukowców i funkcjonariuszy UE można wywnioskować, że środki na B+R postulowane w „raporcie Sapira” mogą pochodzić nie z rolnictwa (przeciw czemu oponuje Francja i czasowo sprzymierzone z Francją Niemcy), a z funduszy spójności. Gdyby nastąpił taki „manewr” oznaczałoby to dla Polski praktycznie likwidację polityki regionalnej, gdyż trudno wyobrazić sobie by budżet państwa w całości przejął finansowanie tej polityki.

Bez względu na wynik dyskusji nad sposobami zdyktowania gospodarki UE, mało prawdopodobne wydaje się utrzymanie obecnego poziomu wydatków budżetu Unii na rolnictwo i politykę spójności. Natomiast coraz pilniejsza jest potrzeba wzrostu zdolności Polski do absorpcji wydatków na B+R, niezależnie od ich małych efektów mnożnikowych dla polskiej gospodarki.

Presja na ograniczenie wpłat do budżetu Unii, a tym samym i na ograniczenie wydatków UE na politykę spójności, rolną i inne, wynika z istnienia unii walutowej, a konkretnie z „paktu stabilizacji i rozwoju” nakazującego m.in. ograniczenie deficytu budżetowego do 3% PKB i długu publicznego do 60% PKB. Już pierwsze lata istnienia unii walutowej pokazały, że trudno jest realizować zasady paktu stabilizacji. Największe trudności ze spełnieniem warunków tego paktu mają kluczowe dla UE kraje – Niemcy i Francja. Również Polska w chwili obecnej nie spełnia kryterium deficytu budżetowego i w bliskiej perspektywie może nie spełniać kryterium długu publicznego, w związku z czym dążenie do szybkiego wejścia do strefy euro staje się kolejnym powodem ograniczania deficytu, w tym przez ograniczanie wydatków publicznych. Tak więc pragnienie zachowania obecnych zasad regulujących funkcjonowanie strefy euro (restrykcyjna polityka monetarna i fiskalna) w perspektywie krótko- i średniookresowej tworzy (lub zwiększa) konflikt między wymaganiami polityki makroekonomicznej a polityki spójności: płatnicy netto do budżetu Unii mają coraz mniejsze możliwości ekonomiczne i wolę polityczną finansowania polityki spójności, a Polska ma coraz mniejsze możliwości wygospodarowania środków koniecznych dla absorpcji możliwych do uzyskania środków na rozwój regionalny.

Istotne konsekwencje dla unijnej polityki spójności wynikają z rozszerzenia Unii. Konsekwencji tych nie można jeszcze dokładnie określić. Pewne jest to, że rosną potrzeby natomiast nie rosną możliwości i wola zaspokojenia tych potrzeb. Można spodziewać się, przy zachowaniu obecnych trendów ekonomicznych i politycznych, zmniejszenia relatywnej roli polityki spójności w gospodarce UE.

Unia staje przed wyzwaniem reformy polityki regionalnej i spójności. Dyskutowane są różne kierunki zmian. Oprócz wspomnianych wyżej zasadniczych zmian (ograniczenie pomocy tylko do nowych krajów członkowskich, renacjonalizacja polityki regionalnej, przesunięcie wydatków z rolnictwa na sferę B+R) proponuje się (w Komisji Europejskiej) też drobniejsze zmiany, jak uproszczenie procedur dotyczących projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, w tym istotne zwiększenie roli państw członkowskich w dysponowaniu środkami na rozwój regionalny. Ta ostatnia propozycja oznaczałaby, że niski poziom rozwoju regionów danego kraju byłby tytułem do otrzymywania przez ten kraj środków z budżetu Unii, którymi to środkami kraj ten mógłby dysponować, nie koniecznie przeznaczając je na politykę regionalną. Można przypuszczać, że w takich krajach jak Polska podział tych środków byłby wynikiem gry politycznej i bieżącej sytuacji społecznej i makroekonomicznej, bez

większego związku z polityką regionalną. Słuszne jest więc sceptyczne stanowisko Polski w stosunku do tej idei, oraz sprzeciw przeciw rezygnacji z „mapy wsparcia”, co mogłoby skutkować upolitycznieniem polityki spójności (wobec jasnych reguł terytorialnej dystrybucji środków) i zmniejszyć napływ środków do naszego kraju

Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na rozwój regionalny Polski nie sprowadza się do wysokości środków UE na politykę spójności i sposobu dzielenia tych środków. Istotny wpływ na rozwój regionalny Polski będzie mieć integracja rynków towarów, usług, pracy i kapitału, a z drugiej strony ewentualne utrudnienia w kontaktach handlowych z sąsiadami spoza Unii. W wyniku tego wpływu mogą ulec zwiększeniu nierówności międzyregionalne a nawet napięcia polityczne na tym tle. Zwiększy to zapotrzebowanie na politykę regionalną w Polsce.

Wielkim wyzwaniem dla Unii i dla Polski będzie ewentualne kolejne rozszerzenie Unii – o Turcję. Przyjęcie Turcji będzie możliwe tylko pod warunkiem radykalnego ograniczenia celów i środków polityki spójności. Renacjonalizacja polityki regionalnej stanie się wtedy koniecznością.

3. Wnioski końcowe

Członkostwo Polski w UE daje Polsce szansę pozyskania znacznych środków na rozwój całego kraju i najbardziej potrzebujących regionów. Szansa ta może być jednak tylko przejściową i trwać tylko kilka lat. Tym bardziej należy zadbać, by tej szansy nie stracić. Kluczowym zadaniem jest zwiększenie zdolności Polski (tak władz centralnych jak i regionalnych i lokalnych) do absorpcji unijnych środków. Wymaga to nie tylko umiejętności formułowania przekonujących projektów i sprawności w zarządzaniu ich realizacją, ale również takiego doboru projektów i sposobów ich finansowania i zarządzania, by rzeczywiście projekty te przyczyniały się do rozwoju gospodarczego regionów i społeczności lokalnych, by nie stały się obciążeniem dla lokalnych samorządów i społeczności.

Na poziomie stosunków politycznych Polski w UE pojawia się potrzeba wspierania przez Polskę takich rozwiązań w sposobach funkcjonowania polityki spójności, które ułatwiają dostęp do unijnych funduszy (uproszczenie procedur) oraz które pozwoliłyby uniknąć przekształcenia Polski w netto płatnika Unii. To ostatnie zadanie wymaga wiązania zwiększenia skali budżetu Unii z podniesieniem pułapu dopuszczalnej pomocy publicznej (w szczególności dla Polski i innych nowych krajów UE). Bardzo wskazane jest też istotne ograniczenie zasady dodatkowości (udziału własnego) w finansowaniu przedsięwzięć współfinansowanych przez Unię.

Politycznego rozstrzygnięcia będzie wymagać określenie stosunku Polski do unii walutowej (euro) wiedząc, że, w obecnych warunkach, spełnienie kryteriów przystąpienia do euro ogranicza możliwości prowadzenia polityki regionalnej, w tym absorpcji unijnych środków na tę politykę.