



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

**Polityka regionalna Unii Europejskiej
i jej wpływ na rozwój gospodarczy
Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski**

Tomasz Grzegorz Grosse



A 00 - 04968

Warszawa 2000

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Projekt zrealizowany przy wsparciu finansowym
Fundacji im. Friedricha Eberta

Recenzenci: dr Grażyna Gęsicka, dr Marek Kozak, prof. Irena Pietrzyk,
prof. Jacek Szlachta
Redaktor prowadzący: *Piotr Jaworski*

Redakcja: *Barbara Gruszka*
Projekt okładki: QUAAR

© Copyright Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części
możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzysty-
wanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

ISBN 83-86917-39-3

Wydawca
Instytut Spraw Publicznych
02-053 Warszawa, ul. Mikołaja Reja 7
tel. (48 22) 825 59 07, 825 76 80, 825 55 76
fax (48 22) 825 53 05
e-mail: isp@isp.org.pl
Internet: www.isp.org.pl

Skład, druk i oprawa
Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny SIMP – Hanna Bicz
00-669 Warszawa, ul. Emilii Plater 9/11
tel. (48 22) 629 80 38

Spis treści

Od wydawcy	5
Wprowadzenie	7
I. Europejska polityka regionalna.	
Próba standardyzacji terytorialnego rozwoju gospodarczego w Europie	15
1. Zasady działania i instrumenty	18
2. Efektywność polityki rozwoju regionalnego	24
3. Nowe podejście do pomocy strukturalnej	31
II. Grecja:	
słabość polityki rządu i słabość regionów	39
1. Sytuacja ekonomiczna i dysproporcje regionalne	41
2. Grecki system administracyjny	49
3. Europejska polityka regionalna w Grecji	52
4. Wnioski	57
III. Włochy:	
próby przełamania dualizmu gospodarczego	61
1. Różnice w rozwoju gospodarczym	62
2. Regionalna struktura administracyjna	69
3. Europejska polityka regionalna	74
4. Wnioski	79
IV. Irlandia:	
sukces polityki gospodarczej rządu?	83
1. Irlandzki dualizm gospodarczy	84
2. Struktury administracji terytorialnej	90
3. Europejska polityka regionalna	94
4. Wnioski	97

V. Polska:	
trudne budowanie systemu	99
1. Co przyniosła reforma?	101
2. Dalsze budowanie systemu	103
3. Programy przedakcesyjne	108
4. System wdrażania Phare w latach 2000–2002	114
5. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego	121
6. Dylematy i wyzwania dla polityki regionalnej	126
7. Podsumowanie	135
Literatura	141

Od wydawcy

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska na długo pozostanie jednym z najuboższych krajów członkowskich. Według opracowanego przez rząd raportu o korzyściach i kosztach wejścia do Unii Europejskiej Polska, przy średnim rocznym wzroście PKB na poziomie 6%, osiągnie poziom państw UE w roku 2028. Na znaczne różnice rozwojowe pomiędzy Polską a UE nakładają się dodatkowo dysproporcje w rozwoju społecznym i ekonomicznym między poszczególnymi regionami naszego kraju. Stały harmonijny rozwój oraz wzmocnienie spójności między poszczególnymi regionami wymaga opracowania i prowadzenia odpowiedniej polityki regionalnej. W tym celu konieczna jest nie tylko poważna dyskusja na ten temat, ale również analiza doświadczeń państw członkowskich Unii.

Książka autorstwa T.G. Grosse, wydana przez Instytut Spraw Publicznych przy finansowym wsparciu Fundacji im. Friedricha Eberta, wnosi wiele nowych wątków i spostrzeżeń do polskich dyskusji o polityce regionalnej. Opisywane w tej pracy kraje: Grecja, Irlandia i Włochy, są przykładem na to, że efektywność polityki regionalnej może być bardzo różna. O ile bowiem cele polityki regionalnej realizowane są w Irlandii z powodzeniem, o tyle we Włoszech, a zwłaszcza w Grecji do ich osiągnięcia jeszcze wiele brakuje.

Przedstawione w pracy opinie należy traktować jako głos w dyskusji nad skutecznością i celowością polityki regionalnej. Przekonani jesteśmy, że krytyczna analiza polskich i europejskich doświadczeń w prowadzeniu polityki regionalnej może tylko pozytywnie wpłynąć na jej ostateczny sukces oraz tempo integracji Polski z Unią Europejską.

Wprowadzenie

Od ponad dziesięciu lat Polska stopniowo wchodzi w system europejskiej polityki rozwoju regionalnego. W roku 1990 Unia Europejska zapoczątkowała program pomocowy Phare (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*), który z biegiem czasu w coraz większym stopniu nawiązywał do wzorów europejskiej pomocy strukturalnej. Wraz z rozpoczęciem negocjacji i stopniowym przygotowywaniem Polski do włączenia w struktury Unii coraz bardziej doniosła staje się także kwestia polskiego uczestnictwa w polityce zmniejszenia różnic pomiędzy regionami europejskimi. Jest to jedno z najważniejszych zadań Wspólnot Europejskich, na którą przeznaczona ona blisko 37% swojego budżetu¹. Na obecnym etapie Polska uczestniczy wraz z pozostałymi dziewięcioma krajami kandydującymi do członkostwa w UE w programach pomocy przedakcesyjnej. Mają one przede wszystkim przygotować kraje Europy Środkowej i Wschodniej do pełnego włączenia w struktury Unii. Jednocześnie fundusze przedakcesyjne są wzorowane na funduszach strukturalnych, a procedury obowiązujące przy planowaniu, implementacji i ocenie wydatkowania środków są podobne do obowiązujących w europejskiej polityce regionalnej.

Europejska polityka regionalna zmierza do harmonijnego rozwoju Unii Europejskiej, a więc do niwelowania różnic (osiągania *spójności*) między poszczególnymi regionami Unii pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. Polityka regionalna jest również określana mianem *polityki strukturalnej* lub *polityki spójności ekonomiczno-społecznej*. Pierwsze określenie odnosi się do celowej działalności organów władzy publicznej zmierzającej do przebudowy struktury gospodarczej i pobudzenia rozwoju gospodarczego danego obszaru. W przypadku polityki spójności celem władz publicznych jest zmniejszenie różnic rozwojowych poszczególnych terytoriów, dla których najważniejszymi wskaźnikami poziomu rozwoju są w krajach UE odpowiednio: produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca i stopa bezrobocia (Szlachta i inni 1999; Kozak i inni 1998; Rencki 1999).

¹ Wielkość funduszy przeznaczonych na wspólnotową politykę regionalną faktycznie wynosi 42%, jeśli wliczy się 5% nakładów w rolnictwie, przeznaczonych na rozwój terenów wiejskich.

Zadaniem niniejszej pracy będzie analiza efektywności europejskiej polityki regionalnej z punktu widzenia gospodarczego oraz przedstawienie jej głównych implikacji natury politycznej. W znacznie mniejszym stopniu będę prezentował jej konsekwencje społeczne i prawne.

Polska administracja w coraz większym stopniu uczestniczy w nurcie wspólnotowej polityki regionalnej, który rozwija się i nieustannie modyfikuje już niemal od trzydziestu lat. W międzyczasie polityka regionalna Unii odpowiadała na szereg wyzwań natury politycznej, prawnej i ekonomicznej. Podlegała modyfikacjom wraz z kolejnymi fazami poszerzania Unii. Również obecnie polityka regionalna stoi przed wyzwaniem związanym z przyląčeniem nowych państw – znacznie uboższych od dotychczasowych członków Wspólnot. Jednocześnie dyskusję na temat polityki regionalnej podsyca perspektywa reformy instytucjonalnej w Unii, jak również procesy związane z inauguracją wspólnej europejskiej waluty, globalizacją procesów konkurencji ekonomicznej itp. Na dyskusję o przyszłych losach polityki regionalnej nakładają się także tradycyjne spory i doświadczenia wynikające z jej historii.

Bez wątpienia europejska polityka regionalna w jej dotychczasowym kształcie zawiera korzystną ofertę dla wszystkich potencjalnych nowych członków Wspólnot. Daje przede wszystkim nadzieję i niemałe środki finansowe państwom słabiej rozwijającym się gospodarczo na pokonanie dystansu dzielącego je od reszty Europy. Stwarza szansę uporania się z poważnymi trudnościami gospodarczymi i społecznymi w szczególnie trudnym okresie transformacji politycznej. Ponadto, rekompensuje straty związane z liberalizacją wymiany handlowej oraz otwarciem rynku wewnętrznego w ramach integracji z Unią Europejską. Stwarza wreszcie możliwości poprawienia infrastruktury technicznej, zainicjowania przedsiębiorczości i pobudzenia aktywności społecznej, w tym nawiązania współpracy rządu, samorządów i reprezentacji społecznych.

Jest jednak i druga strona tych zagadnień. Polityka regionalna UE narzuca państwom członkowskim i kandydackim określone rozwiązania prawne oraz organizacyjne, wymaga partycypacji finansowej, nakłania rządy do rozwijania regionalnego szczebla administracyjnego², wreszcie określa podsta-

² Szczebel regionalny organizacji terytorialnej oznacza poziom administracyjny usytuowany pomiędzy rządem centralnym a władzami lokalnymi. W praktyce UE poziom ten obejmuje m.in. landy austriackie, prowincje belgijskie i holenderskie, grupy hrabstw w Wielkiej Brytanii, hiszpańskie wspólnoty autonomiczne czy regiony włoskie. Jednocześnie europejska nomenklatura regionalna traktuje niewielkie państwa UE właśnie jako regiony. Tak się dzieje w przypadku Irlandii, Danii i Luksemburga (Kozak i inni 1998). Władze regionalne mogą mieć charakter zdekoncentrowanej administracji rządowej lub samorządowej. Komisja Europejska nie narzuca wprawdzie w sposób formalny państwom człon-

wowe kierunki rozwoju gospodarczego. Niektóre spośród wyżej wymienionych standardów niewątpliwie dobrze służą rozwojowi gospodarczemu i społecznemu oraz realizacji interesów politycznych poszczególnych państw. Jednak, jak dowodzą dotychczasowe doświadczenia europejskiej polityki rozwoju, nie zawsze prowadzi ona do spodziewanych rezultatów. Dzieje się tak między innymi dlatego, że odmienne są oczekiwania różnych instytucji i grup społecznych wobec tej polityki, niejednokrotnie przeciwstawne i wzajemnie się znoszące. Ponadto, zarówno Komisja Europejska, jak również państwa członkowskie stosują standardy i procedury organizacyjne zbyt mechanicznie, nie mając na uwadze ani specyfiki danego kraju i jego regionów, ani nie uwzględniając należyte celów strategicznych rozwoju gospodarczego. Czasami fiasko europejskiej polityki rozwoju wynika z banalnych błędów administracji i elit politycznych lub powstaje z braku doświadczenia.

Wybitny profesor historii, M. Małowist wyrażał przekonanie, iż nie można zrozumieć polskiej przeszłości, jeśli jej nie ujmujemy porównawczo (Małczak 1994). Wydaje mi się, że koniecznie należy rozszerzyć znaczenie tej myśli. Otóż nie jest możliwe zrozumienie zjawisk współczesnych, zwłaszcza zachodzących w polityce i ekonomii, a także formułowanie prognoz dotyczących przyszłości bez rozpatrywania poszczególnych zjawisk w perspektywie porównawczej. Szczególnie przydatne będzie ono w analizie europejskiej polityki rozwoju regionalnego. Budowany obecnie w Polsce system prawno-instytucjonalny polityki regionalnej powinien z jednej strony nawiązywać do instytucji funkcjonujących w Unii Europejskiej, ale z drugiej – unikać wcześniej popełnionych błędów, a także określić – wykorzystując przykłady innych krajów europejskich – własną strategię polityki regionalnej.

Dlatego tak ważne jest wnikliwe przypatrywanie się dotychczasowym doświadczeniom państw członkowskich oraz umiejętne czerpanie nauki przydatnej do prowadzenia polskich działań w omawianym zakresie. Taką właśnie próbę podejmuję w tym opracowaniu. Staram się przedstawić doświadczenia trzech państw: Grecji, Włoch i Irlandii, które według mojej oceny wykazywały wiele cech podobnych do sytuacji panującej aktualnie w naszym kraju. Grecja i Irlandia – podobnie jak Polska – uczestniczyły w procesie kolejnego poszerzenia Unii Europejskiej, negocjowały warunki członkostwa

kowskim wewnętrznej organizacji terytorialnej, w tym nie wymaga powołania władz samorządowych na szczeblu regionalnym. Jednak z drugiej strony, w sposób nieformalny, podyktowany względami praktycznymi oraz politycznymi nakłania władze państwowe do powoływania struktur administracyjnych i samorządowych tego (Molle 1999; Keating 1998; Benz i inni 1998). Zagadnienie to zostało szerzej przedstawione w rozdziale I, zatytułowanym *Europejska polityka regionalna*, a także w rozdziale II, prezentującym doświadczenia greckie.

i dostosowywania polityki regionalnej Unii do wymagań związanych z poszerzeniem Wspólnot. Ponadto, wszystkie wymienione kraje też startowały z poziomu państwa peryferyjnego, o znacznie słabszym rozwoju gospodarczym i znaczącym dystansie cywilizacyjnym oraz ekonomicznym wobec reszty krajów UE. Wszystkie borykały się także z poważnym wewnętrznym zróżnicowaniem regionalnym. W przypadku Włoch i Irlandii był to podział na bogatszą część sąsiadującą z Unią – oraz tradycyjnie zaniedbane peryferia. We wszystkich państwach panowały także silne tradycje centralistyczne w obrębie systemu administracji publicznej, a także wyraźna dominacja klientelnej³ kultury politycznej (może z wyjątkiem Irlandii). Wymienione przykłady są niezwykle podobne do sytuacji panującej w Polsce.

Jednak pomimo dużych podobieństw można bez trudu wskazać różnice. Odmienne potoczyła się także historia rozwoju regionalnego wspomnianych krajów. W Irlandii odnotowujemy od kilku lat dynamiczny rozwój gospodarczy, podczas gdy cele polityki regionalnej we Włoszech są realizowane w sposób umiarkowany, a Grecja praktycznie nie zmieniła dystansu dzielącego ją od reszty państw UE. Warto zaznaczyć, że mimo niewątpliwiej przydatności doświadczeń wyżej wspomnianych krajów w polityce regionalnej, w Polsce brakuje opracowań, które przedstawiałyby wnioski na ten temat w perspektywie porównawczej (najlepsza dostępna w języku polskim praca prezentuje odmienną grupę krajów, za wyjątkiem Irlandii – Pietrzyk 1998).

Doświadczenia zaprezentowanych przeze mnie krajów wskazują, że rozwój gospodarczy oraz cywilizacyjny w regionach jest w dużym stopniu uzależniony od jakości administracji rządowej oraz postawy decydentów wobec środków pomocowych, płynących z Brukseli. Jeżeli jest to jedynie chęć szybkiego wydania pieniędzy lub przejęcia nad nimi politycznej kontroli – bez odpowiedniej troski o rozwój gospodarczy – skutki takiej polityki są najczę-

³ Kilkakrotnie odwołuję się do funkcjonującego w literaturze polskiej i zagranicznej określenia *kultury klientelnej*. W naukach społecznych *stosunek klientalny* oznacza nieformalną relację między patronem a jego klientem (klientami), opierającą się na braku równorzędnych pozycji, w której każda ze stron świadczy sobie określone usługi. Zazwyczaj patron chroni klientów oraz przekazuje im różne dobra w zamian za usługi oraz lojalność z ich strony. *Relacja klientalna* jest zazwyczaj oparta na kontakcie osobistym i jest związkiem stosunkowo długotrwałym. Silny patron tworzy zwykle całą *siaatkę klientalną*, a także wieloszczeblowe i hierarchiczne *powiązania klientalne* (Silverman 1965; Pitt-Rivers 1971; Gellner i inni 1977; Eisenstadt i inni 1984; Maczak 1994; Ehrlich 1995). *Układ patron-klient* jest uznawany za szczególnie patologiczny w środowisku współczesnej administracji oraz demokratycznej władzy politycznej. Najczęściej wiąże się bowiem z wykorzystywaniem funkcji i publicznych środków finansowych, a także stanowisk w aparacie urzędniczym do gratyfikacji klienteli politycznej w celach partykularnych, a nie dla dobra interesu publicznego. Ponadto, *klientelizm* łączy się często z korupcją (Della Porta i inni 1997, 1999).

ściej bardzo ograniczone. Znaczące efekty daje zwłaszcza odpowiednie powiązanie polityki regionalnej rządu z polityką gospodarczą i makroekonomiczną. W ramach zintegrowanych działań szczególnie ważne wydaje się skoncentrowanie środków pomocowych na działaniach inwestycyjnych rozwijających małą i średnią przedsiębiorczość, wprowadzania nowoczesnych technologii do przemysłu, finansowania rozwoju zasobów ludzkich, infrastruktury technicznej niezbędnej do pobudzenia gospodarki (drogi, telekomunikacja, system bankowy), działań zmierzających do przyciągania inwestorów zagranicznych. Istotne znaczenie ma również powiązanie polityki regionalnej rządu z pobudzaniem produkcji eksportowej.

W literaturze specjalistycznej wyróżnić można dwa sposoby rozumienia istoty polityki regionalnej (Pyszkowski 2000). Pierwszy z nich jest klasyczny i postrzega ją jako segment interwencjonizmu państwowego, zmierzający do niwelowania nadmiernych różnic międzyregionalnych. Jest to optyka traktująca politykę regionalną jako jedną z polityk mikroekonomicznych państwa, polegającą na redystrybucji środków skumulowanych na szczeblu centralnym i prowadzoną głównie poprzez instytucje rządowe. Drugi sposób rozumienia polityki regionalnej oznacza pobudzenie długotrwałego rozwoju danego terytorium, wykorzystujące jego zróżnicowanie cech, zasobów i predyspozycji struktur społeczno-gospodarczych. Taka polityka mierza do podwyższenia konkurencyjności gospodarczej danego obszaru przede wszystkim przy wykorzystaniu i uruchomieniu jego wewnętrznego potencjału rozwojowego, w tym umiejętności i zaangażowania elit społecznych. Dlatego polityka rozwoju w tym ujęciu jest związana z procesem decentralizacji systemu władz publicznych i wyodrębnieniem podmiotu realizującego politykę rozwoju na szczeblu regionalnym. Jest to związane z regułą wyższej efektywności wydatkowania środków finansowych na własne cele i na własną odpowiedzialność (Friedman i inni 1990). Zdaniem specjalistów bez względu na szczebel władz publicznych, który organizuje tę politykę (centralny lub regionalny) wyższe efekty przynoszą działania zmierzające do zainicjowania rozwoju opartego na mobilizacji wewnętrznych zasobów danego obszaru a nie jedynie redystrybucji dochodu przez centrum (Gilowska i inni 1998).

Efektywność polityki regionalnej jest również uzależniona od jakości organizacji terytorialnej kraju oraz relacji panujących między poszczególnymi szczeblami administracji samorządowej i rządowej. Doświadczenia europejskie generalnie potwierdzają tezę, iż mobilizacja elit regionalnych i lokalnych sprzyja osiąganiu celów ekonomicznych oraz społecznych w ramach europejskiej polityki spójności (Hooghe 1996). Dlatego właśnie Komisja Europejska opiera realizację polityki regionalnej na zasadzie partnerstwa, na

negocjowaniu założeń i celów tej polityki między przedstawicielami różnych szczebli administracji terytorialnej oraz reprezentacjami społecznymi. Odpowiednia konstrukcja prawna i instytucjonalna polityki regionalnej jest jednak sprawą niezwykle skomplikowaną. Jest bowiem narażona z jednej strony na brak skuteczności działania, z drugiej na szkodliwą monopolizację środków polityki regionalnej przez któryś szczebel władzy publicznej. Najczęściej jest to nadmierna kompetencja rządu centralnego, uniemożliwiająca powstanie lub efektywną realizację polityki regionalnej na szczeblu regionalnym⁴. Ponadto, polityka regionalna, która jest głównie realizowana przez władze publiczne, a opiera się na działaniach inwestycyjnych – w oczywisty sposób narażona jest na którąś z patologii, trapiących współczesne administracje: przerost biurokracji, korupcję lub praktyki klientalne⁵. Wydaje się również, że wspomniane zjawiska dotyczą częściej środowiska samorządowego, gdyż z reguły jest ono słabiej kontrolowane przez niezależne media, a działalność administracji samorządowej nie jest oparta na wielu standardach działania służby cywilnej. Brakuje również odpowiednio sprawnej i niezależnej kontroli, która skutecznie przeciwstawiałaby się łapownictwu i innym przejawom korupcji⁶.

W Polsce toczy się obecnie trudny proces budowania instytucji, systemu organizacyjnego, urzędniczego i politycznego, służącego w przyszłości realizacji polityki rozwoju regionalnego. W podejmowanych działaniach administracja polska przejmie dorobek prawny Unii Europejskiej i będzie musiała dostosować się do spodziewanych zmian w budowaniu wspólnotowej polityki regionalnej. Warto zaznaczyć, iż Polska winna nie tylko mechanicznie dostosowywać się do wymagań stawianych przez Europę, ale również podjąć trud określenia własnych interesów i przyjęcia strategii działania w obrębie polityki strukturalnej. Będzie to wymagało aktywnego włączenia się w proces debaty politycznej dotyczącej przyszłości funduszy strukturalnych, jak również dostosowania rodzimych rozwiązań prawnych, przygotowania ad-

⁴ Dlatego w literaturze przedmiotu można spotkać rozróżnienie na dwa pojęcia: *politykę interregionalną* – realizowaną przez instytucje rządowe z uwzględnieniem priorytetów politycznych całego państwa oraz na *politykę intraregionalną*, realizowaną wewnątrz danego regionu, najczęściej poprzez władze samorządowe tego szczebla administracji i z uwzględnieniem priorytetów danego regionu (niekoniecznie muszą się one pokrywać z priorytetami ogólnokrajowymi). Uważa się, iż skuteczna oraz komplementarna polityka regionalna państwa wymaga jednoczesnego prowadzenia obu wymienionych typów polityki regionalnej oraz ich wzajemnej koordynacji (Gilowska i inni 1998).

⁵ Mam na myśli praktyki wykorzystujące układ pomiędzy patronem a jego klientami.

⁶ Szerzej wątek jakości organizacji terytorialnej kraju oraz relacji panujących pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji publicznej poruszam w rozdziale V. 6, przedstawiając dyalematy oraz wyzwania polskiej polityki rozwoju regionalnego oraz na zakończenie, w podsumowaniu całej pracy.

ministracji, strategii gospodarczej i wreszcie – zmiany kultury politycznej dla potrzeb właściwej absorpcji funduszy przedakcesyjnych, a później również strukturalnych. Jestem przekonany, iż oprócz właściwie zaprojektowanych instytucji prawnych dużę znaczenie dla pomyślnego wejścia Polski w krąg europejskiej polityki regionalnej będą miały codzienne działania oraz kształtujące się z biegiem czasu doświadczenie polskich elit w tym względzie. Przy braku własnych doświadczeń tym bardziej uzasadnione wydaje się analizowanie przykładów innych krajów.

Porządek niniejszego opracowania jest skonstruowany następująco. Na wstępie przedstawiam schemat europejskiej polityki regionalnej. Jest on przedstawiony w skrócie, gdyż historia oraz konstrukcja europejskiej polityki regionalnej jest dobrze omówiona w literaturze polskiej przez innych autorów⁷. Następnie są omówione doświadczenia tej polityki na przykładzie Grecji, Włoch i Irlandii. Z uwagą staram się śledzić cztery elementy składowe skutecznej polityki rozwoju terytorialnego, tj. kulturę polityczną panującą w poszczególnych krajach, politykę gospodarczą rządu, ustrój administracji publicznej oraz system podejmowania decyzji w zakresie polityki regionalnej. Wszystkie przedstawione działy wydają się mieć fundamentalne znaczenie dla efektywności polityki rozwoju i powinny być moim zdaniem rozpatrywane łącznie. Na koniec zostanie przedstawiona sytuacja w Polsce oraz podstawowe wnioski wypływające z przeprowadzonej analizy.

Praca została napisana podczas pobytu studialnego w Uniwersyteckim Instytucie Europejskim we Florencji (*European University Institute*). Na jej wyniku w dużym stopniu zaważyły przeprowadzone konsultacje z regionalistami, prowadzącymi badania na uczelni we Florencji, m.in. prof. M. Keatingiem, prof. S. Piattoni, C. Koutalakisem i P. Graziano. Dziękuję także za pomoc prof. W. Surażskiej oraz A. Horoszczakowi, dzięki którym w głównej mierze mogłem wyjechać do Florencji. Jestem również głęboko zobowiązany recenzentom mojej pracy: dr G. Gęsickej (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej), dr M. Kozakowi (Polska Agencja Rozwoju Regionalnego), prof. I. Pietrzyk (Akademia Ekonomiczna w Krakowie) oraz prof. J. Szlachcie (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie).

⁷ Można wymienić wiele nazwisk, dla przykładu podaję wybrane: Jałowiecki 1993; Pietrzyk 1996, 1998; Radwan 1998; Szlachta 1998, 1999; Gilowska i inni 1998.

I. Europejska polityka regionalna. Próba standaryzacji terytorialnego rozwoju gospodarczego w Europie

Formułowanie europejskiej polityki regionalnej odbywało się w kilku etapach, jako wynik gry politycznej, odbywającej się na kilku poziomach, pomiędzy różnymi grupami interesów posługującymi się odmiennymi typami argumentacji ideologicznej, ekonomicznej oraz politycznej.

Podstawowym celem polityki regionalnej miało być dążenie do zmniejszania różnic między bogatymi i biednymi regionami wspólnej Europy. Było to dążenie wykreowania racjonalnej polityki gospodarczej, zmierzającej do maksymalizacji efektywności zastosowanych instrumentów finansowych, obiektywizacji kryteriów alokacji środków i systematycznego usprawniania sposobu zarządzania tą polityką zarówno na poziomie europejskim, jak również krajowym i regionalnym. Tak postawione zadania miały wyrażnie wymiar merytoryczny, a nawet technokratyczny i stały się zespołem argumentów używanych przede wszystkim przez urzędników Komisji Europejskiej, zwłaszcza od chwili objęcia jej sterów przez Jacques'a Delorsa w 1985 roku. Solidną zasadą ideową takiej polityki miała być solidarność pomiędzy bogatymi i biednymi krajami Unii, po raz pierwszy sformułowana właśnie przez J. Delorsa w połowie lat 80. Zasada solidaryzmu miała równoważyć argumenty natury finansowej i zachęcić bogate kraje UE do partycypowania we wzrastających kosztach polityki regionalnej, a ujmując sprawę szerzej: kosztach poszerzania Unii (Michie i inni 1996).

Jednakże argumenty merytoryczne Komisji Europejskiej nie mogły przysłonić wymiaru politycznego dążeń wysokich rangą urzędników UE. Z jednej strony Komisja, rozwijając sztafety regionalne, a zwłaszcza powołując się na zasadę subsydiarności i partnerstwa, dążyła do ograniczenia dominującej roli rządów centralnych. Jednocześnie z drugiej – miała na celu zwiększenie własnych kompetencji w podejmowaniu decyzji. Wreszcie dążyła do zmiany wizerunku technokratycznej Komisji Europejskiej, zamkniętej i niedostępnej dla zwykłych obywateli Wspólnot, poprzez otwarcie procesu decyzyjnego

go polityki regionalnej na partnerów lokalnych, regionalnych, środowiska samorządowe, biznes i organizacje społeczne (Molle 1999; Keating 1998).

Kolejną przyczyną rozwoju polityki regionalnej była związana bezpośrednio z wewnętrzną dyskusją pomiędzy rządami krajów członkowskich, które dokonywały swego rodzaju targu politycznego. Subsidia finansowe przeznaczone na rozwój regionalny były wielokrotnie ceną za ustępstwa przy negocjowaniu innych obszarów działań polityki Unii. Z jednej strony kraje bogate, finansujące działalność UE, żądały przynajmniej częściowej rekompensaty poniesionych wkładów w postaci subwencji z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Molle 1999). Z drugiej strony kraje ubogie godziły się na wprowadzenie kolejnych etapów liberalizacji handlowej lub monetarnej za cenę grantów regionalnych (George 1996). W polityce rozwoju regionalnego ujawniła się także silna rywalizacja między zwolennikami liberalizacji stosunków gospodarczych w Europie z ordonownikami polityki redystrybucyjnej, która będzie pomagała słabszym gospodarczo i socjalnie członkom Wspólnot Europejskich, jak również będzie stanowiła przeciwwagę liberalizacji gospodarki unijnej. Głównym argumentem przedstawianym przez kraje słabsze ekonomicznie było zwrócenie uwagi, iż liberalna polityka handlowa i monetarna, jak również polityka konkurencji – znacznie ogranicza możliwości państw słabszych ochrony własnego rynku, a także możliwości reagowania na pogorszenie koniunktury gospodarczej. Państwa wyrzekały się bowiem tradycyjnych instrumentów polityki rządowej, takich jak cła ochronne, manipulacja poziomem stóp walutowych, ograniczania deficytu budżetowego, a więc ograniczania dopłat dla rodzimego przemysłu itp. Dalej argumentacja zmierzała do wykazania, iż państwa bogate i tak odbiorą swoje nakłady na fundusze strukturalne poprzez nadwyżkę eksportu do krajów biedniejszych i wzrost produkcji przemysłowej (Hooghe 1996; Keating 1998).

Wypadkowa przedstawianych składników daje w rezultacie niejednoznaczne wyniki. W ekonomii udało się jedynie w niewielkim stopniu uzyskać konwergencję między poziomem rozwoju krajów biednych i ubogich. Zmniejszanie różnic przebiega niezwykle wolno, niektóre państwa odbabiają zaległości szybciej (Irlandia), inne (Grecja) prawie w ogóle (Armstrong i inni 1997; Barro, Sala-i-Martin 1999; Tondl 1999).

Również dążenie do „regionalizacji” polityki rozwoju w znaczeniu wprowadzenia decyzji politycznych poniżej rządu centralnego oraz włączenia do niego partnerów społecznych przynosi bardzo umiarkowane rezultaty. Z jednej strony Komisji Europejskiej udaje się wprowadzić regiony samorządowe na forum polityki unijnej i doprowadzić do pojawienia się regionalnego partnerstwa we wszystkich krajach Unii. W kilku przypadkach daje to autentycz-

ną terytorialną mobilizację zasobów społecznych do pobudzenia rozwoju gospodarczego. Z drugiej jednak strony poza wyjątkami państw federalnych (tj. Austrii, Niemiec, Belgii i częściowo w Hiszpanii) wszędzie samorządowe regiony są słabe kompetencyjnie i finansowo lub nie ma ich w ogóle (np. Irlandia i Grecja). W większości przypadków pełnią one w europejskiej polityce regionalnej rolę całkowicie drugorzędą, albo jedynie koordynacyjną pomiędzy samorządami lokalnymi (Le Gales 1998; Keating 1998). Paradoksalnie, słaba pozycja regionów w omawianym procesie decyzyjnym jest zawiniona przez samą Komisję Europejską, która z powodów prawnych prowadzi negocjacje i podejmuje ostateczne decyzje programowe i finansowe wyłącznie w porozumieniu z rządami centralnymi. Rządy mają również formalną swobodę w organizowaniu partnerstwa na szczeblu terytorialnym⁸ i prawo całkowitego dysponowania Funduszem Spójności (Keating, Hooghe 1996; Dardanelli 1999). Dodatkowo polityka partnerstwa uruchomiła szereg konfliktów i problemów organizacyjnych na szczeblu terytorialnym. W przypadku państw federalnych jest to zjawisko rywalizowania regionów z rządem centralnym o fundusze strukturalne (Marks i inni 1996). W państwach o słabej tradycji i strukturze władz lokalnych jest to zainicjowanie konfliktu lub dublowania kompetencji pomiędzy samorządami regionalnymi i lokalnymi (Le Gales 1998). Inną instytucjonalną konsekwencją polityki regionalnej UE, obserwowaną w państwach o słabszej strukturze terytorialnej, jest – zwłaszcza na etapie początkowym istnienia samorządowych regionów – wzmocnienie władz centralnych. Kontrolują one bowiem środki finansowe i główne decyzje merytoryczne, a pozbawiają się odpowiedzialności politycznej i niepotrzebnych kompetencji. Ponadto władze centralne kontrolują ewentualne konflikty etniczne (Urwin 1998).

Wyraźny kryzys przeżywa również fundament ideowy, jakim dla polityki regionalnej była zasada solidarności. Coraz częściej państwa nie odwołują się już do szlachetnych ideałów wzajemnej pomocy, ale do chłodnych kalkulacji ekonomicznych i konkurencji o finanse. Bogate państwa coraz niechętniej chcą partycypować w rosnącym budżecie funduszy strukturalnych. Co ciekawe, pojawia się nowa rywalizacja o środki pomiędzy regionami, a zwłaszcza niechęć bogatych władz regionalnych (np. niemieckich) do finansowania

⁸ Szczebel terytorialny obejmuje poziom władz lokalnych oraz regionalnych. Terytorialna administracja publiczna składa się zarówno z jednostek rządowych (ogólnych lub specjalnych) oraz administracji samorządu lokalnego lub samorządu regionalnego. Podczas kiedy zadaniem administracji lokalnej jest z reguły świadczenie lub zapewnienie świadczenia usług na rzecz lokalnej społeczności, to administracja szczebla regionalnego zajmuje się głównie wspomaganiem rozwoju gospodarczego (Izdebski i inni 1998).

regionów słabszych. Zwolennicy ograniczenia budżetu europejskiej polityki strukturalnej wskazują na niską skuteczność ekonomiczną jej dokonań, jak również zauważalny w niektórych państwach efekt uzależnienia się od systematycznego dopływu gotówki europejskiej (Keating 1999).

1. Zasady działania i instrumenty

Za symboliczny początek polityki regionalnej uznawany jest rok 1958, kiedy to w preambule do traktatu rzymskiego dokonano następującego zapisu: *Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zapewnienia ich harmonijnego rozwoju, poprzez zredukowanie różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych*. Jednak niemal do końca lat 80. europejska polityka regionalna w praktyce była bardzo słabo rozwinięta. Wprawdzie kraje członkowskie uzyskiwały kwotowe przydziały środków finansowych ukierunkowane na rozwój regionalny, ale nie istniała wspólna polityka zagospodarowania tych funduszy, państwa członkowskie wykorzystywały środki w dowolny sposób, a funkcja Komisji Europejskiej ograniczała się jedynie do roli „kasjera podpisującego czek finansowy” (Hooghe 1996). Od roku 1975 ustanowiono podstawowy instrument finansowy polityki regionalnej, tj. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF). Początkowo był on podzielony na kwoty przypadające poszczególnym państwom nie na podstawie kryteriów merytorycznych, ale związanych raczej z uzgodnieniami natury politycznej pomiędzy rządami. Sytuacja zmieniła się w sposób zasadniczy pod koniec dekady lat 80., wraz z wprowadzeniem Jednolitego Aktu Europejskiego oraz reformy polityki regionalnej zainicjowanej przez J. Delorsą.

W tekście Jednolitego Aktu Europejskiego w roku 1987 (art. 130A), wprowadzono zapis, który stał się jednym z priorytetów polityki Unii Europejskiej: *„W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji różnicowań pomiędzy różnymi regionami i ograniczenia zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów”* (Szlachta 1998).

Konsekwencją Jednolitego Aktu Europejskiego było wprowadzenie swobodnego przepływu towarów, usług, kapitałów oraz ludności w ramach Unii Europejskiej. Liberalizacja gospodarcza wiązała się z poważnym zagrożeniem pogłębienia przestrzennych dysproporcji rozwoju, co postanowiono zrównoważyć przez zreformowanie dotychczasowej polityki regionalnej.

Dodatkowym czynnikiem było poszerzenie UE o kolejne ubogie państwa (Grecję, Hiszpanię i Portugalie), szczególnie narażone na niedogodności związane z wprowadzeniem jednolitego rynku. W rezultacie w roku 1988 uzgodniono pierwszą poważną zmianę polityki regionalnej. Doniosłą rolę w tym procesie pełnił szef Komisji Europejskiej, J. Delors. Podwojono wielkość środków finansowych dla funduszy strukturalnych, uzgodniono podstawowe kryteria wylaniania obszarów zasilanych z tych środków oraz uzgodniono etapy programowania i implementacji funduszy. Wprowadzono także zasadę programowania środków w okresach wieloletnich i opartych na planach rozwojowych (a nie podejmowania decyzji finansowych jedynie na podstawie pojedynczych projektów). Wprowadzono także podstawowe zasady polityki regionalnej, które obowiązują do dziś. Są to (Michie, Fitzgerald 1996; Radwan 1998):

- Zasada koncentracji, która oznacza geograficzną koncentrację zasięgu pomocy finansowej, a także precyzyjne określenie celów dla takiej pomocy. Rezultatem tej zasady było określenie sześciu zasadniczych celów polityki regionalnej UE (należy jednak pamiętać, że cel piąty był podwójny). W myśl zasady koncentracji około 70% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego ma być przeznaczana właśnie na realizację celu 1.

- Zasada programowania, polegająca na tym, że finansowane są nie pojedyncze przedsięwzięcia, ale kompleksowe i długofalowe programy rozwoju. Konsekwencją tej zasady było przyjęcie długiej, bo pięcioletniej perspektywy realizowania programów rozwojowych (1989–1993), a także konieczność opracowywania odpowiednich dokumentów planistycznych w ramach obowiązującej w UE procedury. Również realizacja programów oraz kontrola wydatkowania środków podlega surowym i precyzyjnym procedurom prawnym.

- Zasada partnerstwa, rozumiana bardzo szeroko i odnosząca się do konieczności współpracy różnych instytucji przy negocjowaniu programów polityki regionalnej. Negocjacja obejmuje z jednej strony poziom lokalny i regionalny, na którym władze regionalne konsultują propozycje programowe z innymi władzami samorządowymi, instytucjami społecznymi i gospodarczymi. Z drugiej strony dialog jest prowadzony na poziomie krajowym, gdzie instytucje rządowe konsultują politykę regionalną państwa z polityką poszczególnych regionów. Trzecim jest poziom europejski, na którym partnerami są z jednej strony instytucje Unii (m.in. Dyrekcja Generalna XVI Komisji Europejskiej, powołana w roku 1967 właśnie do spraw koordynacji polityki regionalnej), z drugiej – rządy państw członkowskich.

- Zasada dodatkowości, która oznacza współfinansowanie poszczególnych projektów ze strony Unii, pod warunkiem odpowiedniego zaangażowania środ-

ków krajowych, pochodzących zarówno ze strony państwa, jak również samorządów.

- Zasada koordynacji działania wszystkich Funduszy Strukturalnych i innych narzędzi finansowych Unii, a także koordynacji polityki regionalnej pomiędzy państwami członkowskimi.

- Zasada zgodności polityki regionalnej UE z innymi politykami wspólnot (np. rolną, konkurencji itp.) oraz zgodności polityki regionalnej państw członkowskich z ich polityką makroekonomiczną i społeczną.

Kolejna poważna reforma polityki regionalnej UE rozpoczęła się podczas spotkania Rady Ministrów w Maastricht w grudniu 1991 roku. Uzgodnienia dotyczące wspólnej waluty zostały zrekomensowane słabszym ekonomicznie krajom europejskim poprzez obietnice zwiększenia funduszy strukturalnych. Po raz kolejny podwojono wielkość środków finansowych przeznaczonych na politykę regionalną – do poziomu 141,4 mld euro (mierzone w cenach z roku 1992). Zaostrzono również zasady przydzielania funduszy. Pieniądze mogły być alokowane na danym obszarze wyłącznie uzgodnionego systemu kryteriów i wskaźników ekonomicznych, na podstawie ściśle określonych zasad programowych i planistycznych oraz jedynie w ramach przyjętych celów rozwojowych. W związku z poszerzeniem Unii o kraje skandynawskie dodano kolejny cel 6⁹. W ten sposób sformułowano następujący katalog priorytetów rozwojowych UE na lata 1994–1999:

- Cel 1: wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów zacofanych;
- Cel 2: restrukturyzacja regionów, regionów przygranicznych lub poważnie dotkniętych upadkiem przemysłu;
- Cel 3: zwalczanie bezrobocia długookresowego oraz ułatwianie integracji zawodowej młodzieży, a także osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy;
- Cel 4: ułatwianie dostosowania pracowników obu płci do zmian w przemyśle i w systemach produkcji;
- Cel 5: reforma wspólnej polityki rolnej:
 - a) przyspieszenie dostosowania struktur rolnych w ramach reformy wspólnej polityki rolnej,
 - b) wspieranie rozwoju i dostosowania obszarów rolniczych;
- Cel 6: wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów o wyjątkowo niskiej gęstości zaludnienia.

⁹ Biorąc jednak pod uwagę, że Cel 5 jest podwójny – był to w sumie siódmy w kolejności cel ukierunkowania pomocy strukturalnej.

Wśród wymienionych celów największe znaczenie zdobył Cel 1. W myśli zasady koncentracji około 70% środków Funduszy Strukturalnych było ulokowanych właśnie na ten cel (w latach 1994–1999 suma nakładów na obszar celu 1 wyniosła 93,972 mld euro). Na drugim miejscu znalazł się Cel 2 i 3 (obydwa po ponad 15 mld euro). Niewiele ustępuje im cel 5 (w sumie około 14 mld euro). Najmniej przeznaczono na pomoc dla krajów skandynawskich (Szwecji i Finlandii), wydatki te mieszczą się w ramach Celu 6¹⁰ (Michie, Fitzgerald 1996; Radwan 1998).

Podstawa prawna polityki regionalnej UE do roku 2000 (w skrócie):

Jednolity Akt Europejski nadał specjalne znaczenie imperatywowi spójności ekonomicznej i społecznej, wprowadzając nowy tytuł V do traktatu EWG. Ta spójność ekonomiczna i społeczna jest określona w artykule 130 A traktatu:

„w celu popierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty, kontynuuje ona i rozwija działania, których celem jest wzmocnienie jej spójności ekonomicznej i społecznej”.

W szczególności, Wspólnota ma na celu zmniejszenie różnic między poziomami rozwoju różnych regionów i zmniejszenie opóźnienia regionów najsłabszych, w tym stref wiejskich”.

Zasady te kierują rozporządzeniami funduszy strukturalnych, przyjętymi przez Radę 20 lipca 1988 roku; stanowią one podstawę prawną fazy reformy funduszy strukturalnych lat 94–99:

– Rozporządzenie ramowe 2081/93 z 20 lipca 1993 roku zmieniające rozporządzenie wykonawcze 2052/88 z 24 czerwca 1988 roku: dotyczące określenia zadań funduszy o przeznaczeniu strukturalnym, ich skuteczności i koordynacji interwencji między nimi a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz innymi istniejącymi instrumentami finansowymi.

– Rozporządzenie koordynacyjne 2082/93 z 20 lipca 1993 roku zmieniające rozporządzenie wykonawcze 4253/88 z 10 grudnia 1988 roku: zawierające postanowienia wykonawcze rozporządzenia 2052/88 w sprawie koordynacji interwencji samych funduszy z jednej strony, oraz koordynacji działania między nimi a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz innymi instrumentami finansowymi z drugiej strony. Rozporządzenia wykonawcze dla każdego funduszu są następujące:

¹⁰ W latach 1994–1999 suma nakładów na Cel 6 wyniosła tylko 0,697 mld euro.

– Rozporządzenie IFOP 2080 z 20 lipca 1993 roku zawierające postanowienia wykonawcze rozporządzenia 2052/88 w sprawie instrumentu finansowego wspierania rybołówstwa.

– Rozporządzenie FEDER 2083 z 20 lipca 1993 roku zmieniające rozporządzenie 4254/88 z 19 grudnia 1988 roku zawierające postanowienia wykonawcze rozporządzenia 2052/88 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

– Rozporządzenie FSE 2084 z 20 lipca 1993 roku zmieniające rozporządzenie 4255/88 z 19 grudnia 1988 roku zawierające postanowienia wykonawcze rozporządzenia 2052/88 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.

– Rozporządzenie FEOGA 2085 z 20 lipca 1993 roku zmieniające rozporządzenie 4256/88 z 19 grudnia 1988 roku zawierające postanowienie wykonawcze rozporządzenia 2052/88 w sprawie Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa, Sekcja Orientacja.

W rozporządzeniu ramowym Rada pragnęła uwypuklić rolę Funduszy, ale przede wszystkim współdziałanie, które miało rozwinąć się nie tylko między Funduszami, ale również w połączeniu z innymi instrumentami finansowymi Wspólnot, w szczególności z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, tak by powstała spójna całość w służbie priorytetowych celów.

Na podstawie Evans 1999; Vademecum 1998.

Na poszczególne cele wydatkowane były pieniądze z czterech funduszy strukturalnych – najważniejszych instrumentów finansowych polityki regionalnej:

(a) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – w latach 1994–1999 obejmuje przedsięwzięcia w sferze infrastruktury i inwestycje pozwalające na kreowanie nowych lub zachowanie istniejących miejsc pracy; ponadto wspiera lokalne inicjatywy rozwojowe i aktywność sektora małych i średnich przedsiębiorstw; finansuje rozwój badań naukowych i nowych technologii.

(b) Europejski Fundusz Społeczny – wspiera wzrost zatrudnienia poprzez szkolenia i poradnictwo zawodowe dla pracowników zagrożonych bezrobociem lub już bezrobotnych; ponadto oddziałuje na jakość i liczebność potencjału ludzkiego funkcjonującego w badaniach stosowanych, nauce i technologii; wspomaga szkolenie instruktorów, nauczycieli i urzędników.

(c) Europejski Fundusz Orientacji (lub Ukierunkowania) i Gwarancji Rolnych (środki na politykę regionalną znajdują się wyłącznie w sekcji ukierunkowania) – wspiera m.in. konwersję, dywersyfikację, reorientację i dostosowa-

wanie potencjału produkcyjnego obszarów wiejskich; promocję i inwestycje służące poprawie jakości regionalnych produktów rolnych i leśnych; rozwój i poprawę wiejskiej infrastruktury; zmianę struktury wielkości gospodarstw rolnych; fundusz finansuje także przedsięwzięcia melioracyjne, zachęca do inwestycji turystycznych i rękodzielniczych, wspomaga doradztwo rolnicze i leśne itp.

(d) Instrument Finansowy Wspierania Rybołówstwa – wspiera rozwój infrastruktury rybackiej, przeorientowanie struktury społeczno-gospodarczej na terenach objętych tego typu działalnością.

Tabela 1.

Pomoc strukturalna UE w mln euro 1994–1999 (w cenach z 1994 r.)

Państwo	Cel 1	Cel 2	Cel 3 i 4	Cel 5a	Cel 5b	Cel 6	IW*	Razem
Austria	162	99	387	380	403	–	143	1 574
Belgia	730	342	465	195	77	–	287	2 096
Dania	–	119	301	267	54	–	102	843
Finlandia	–	179	336	347	190	450	150	1 652
Francja	2 190	3 774	3 203	1 933	2 238	–	1 601	14 938
Grecja	13 980	–	–	–	–	–	1 151	15 131
Hiszpania	26 300	2 416	1 843	446	664	–	2 774	34 443
Holandia	150	650	1 079	165	150	–	421	2 615
Irlandia	5 620	–	–	–	–	–	483	6 103
Luksemburg	–	15	23	40	6	–	20	104
Niemcy	13 640	1 566	1 942	1 143	1 227	–	2 206	21 724
Portugalia	13 980	–	–	–	–	–	1 058	15 038
Szwecja	–	157	507	204	135	247	125	1 377
W. Brytania	2 360	4 581	3 377	450	817	–	1 570	13 155
Włochy	14 860	1 463	1 715	814	901	–	1 893	21 646
EU razem	93 972	15 360	15 180	6 919	6 862	697	14 051	153 038

Na podstawie danych DGXVI, Brussels 2000.

*IW – Inicjatywy Wspólnotowe (Community Initiatives).

(e) W roku 1992 na spotkaniu Rady Ministrów w Edynburgu system celów i funduszy UE został uzupełniony o dodatkowe źródło finansowania, tj.

Fundusz Spójności. Jest on przeznaczony głównie na inwestycje w ochronę środowiska i rozwój transeuropejskiej sieci drogowej. Jest to instrument przeznaczony głównie dla czterech najsłabiej rozwijających się krajów Unii, tzn. takich, których dochód na mieszkańca wynosi poniżej 90% średniej na terenie UE. Na lata 1993–1999 do udziału w funduszu weszły Grecja, Hiszpania, Portugalia i Irlandia.

Ponadto, w omawianym okresie nowym instrumentem finansowym były tzw. Inicjatywy Wspólnotowe (*Community Initiatives*), których było w sumie 13. Są one finansowane ze środków funduszy strukturalnych, ale programy podejmowane są z inicjatywy Wspólnot (a nie państw członkowskich), co zwiększa zakres decyzji Komisji Europejskiej oraz jej pozycję polityczną w stosunku do poszczególnych rządów krajów członkowskich.

2. Efektywność polityki rozwoju regionalnego

Podstawową kwestią, ważną również z polskiej perspektywy, jest pytanie o efektywność europejskiej polityki rozwoju regionalnego. Jak bardzo udaje się z biegiem czasu zmniejszyć dysproporcje pomiędzy poszczególnymi częściami Unii? Jakie są jej skutki oddziaływania na potencjał rozwojowy i dochód regionów najsłabszych?

Częściowej odpowiedzi na te pytania udziela *Szósty cykliczny raport o społecznej i gospodarczej sytuacji i rozwoju regionów Unii Europejskiej* (Mouque 1998). Raport został opublikowany przez Dyrekcję Generalną XVI Komisji Europejskiej, zajmującą się właśnie polityką regionalną. Raport analizuje sytuację poczynając od 1986 roku, koncentrując się jednak na ostatniej transzy funduszy strukturalnych, obowiązującej od 1994 do 1999 roku.

Szósty cykliczny raport o rozwoju regionów Unii Europejskiej dokładnie przedstawia sytuację gospodarczą i społeczną na terenie Unii. Szczegółowo bada skalę bezrobocia i sytuację panującą na rynku pracy, przygląda się poziomowi inwestycji, analizuje stopień rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, inwestycje w kapitał ludzki i przebudowę instytucji publicznych. Autorzy raportu generalnie wskazują na utrzymujący się od wielu lat poziom dysproporcji pomiędzy bogatymi i biednymi regionami UE. Wprawdzie stopniowo następuje zmniejszanie tych dysproporcji – następuje to jednak niezwykle powoli. Roczny dochód regionów najsłabszych rośnie obecnie mniej więcej o 2% w stosunku do średniej dochodu w całej UE. Ocenia się, że wśród wszystkich regionów objętych pomocą strukturalną Celu 1 dochód na mieszkańca wzrósł z poziomu 66% średniej notowanej w całej UE w roku

1993 do 68% w roku 1996. Według niektórych specjalistów pełna konwergencja powinna więc nastąpić za około 20–30 lat, ale jest to mało prawdopodobne, gdyż tempo wyrównywania różnic nie jest jednolite i czasami następują okresy regresji (Armstrong, de Kervenoel 1997).

Do regionów osiągających najgorsze wyniki zaliczane są obszary Grecji, Portugalii, Hiszpanii, południowych Włoch. Znaczącą poprawę sytuacji można natomiast zaobserwować w Irlandii i Niemczech Wschodnich. Roczny przyrost wartości produktu narodowego w Irlandii za lata 1991–96 oscyluje wokół 7–8%, kiedy np. w Grecji, Hiszpanii i Portugalii waha się od 1 do 2% (Eurostat 2000). Irlandia odnotowała również znaczący spadek liczby bezrobotnych – z 16% w 1988 roku do 10% w roku 1997. Najwolniej dysproporcje niwelują regiony greckie, portugalskie i niektóre regiony włoskiego Mezzogiorno. W odniesieniu do nich można nawet mówić o utrwalaniu się negatywnej tradycji „najsłabszych” regionów UE, bez względu na wielkość pomocy finansowej przeznaczanej z Unii na pobudzenie ich rozwoju. Taka sytuacja występuje z pewnością w dwóch regionach greckich (Grecja Zachodnia, Grecja Środkowa) i we włoskiej Kampanii, które mimo tego, że są objęte działalnością Celu 1, odnotowały w latach 1989–96 spadek rozwoju gospodarczego (Mouque 1998).

W niełatwej sytuacji są regiony z trudną sytuacją rolnictwa lub nieefektywnym przemysłem. W nich koncentruje się również bezrobocie. Wśród dwudziestu pięciu regionów najbardziej dotkniętych tym problemem, gdzie średni poziom bezrobocia wynosi około 28%, znajduje się jedenaście regionów hiszpańskich, pięć włoskich, cztery francuskie (głównie terytoria zamorskie), cztery ze wschodnich Niemiec, jeden fiński. Niestety autorzy raportu odnotowali bardzo niską skuteczność unijnych programów w zakresie kreowania nowych miejsc pracy. W konkluzjach raportu podaje nawet tendencję do zwiększania się różnic pomiędzy regionami UE właśnie pod względem poziomu bezrobocia.

Raport podaje także wyniki czterech analiz statystycznych oceniających makroekonomiczny wpływ oddziaływania funduszy strukturalnych, a zwłaszcza ich wpływ na dynamikę wzrostu produktu narodowego państw członkowskich. Ocena skuteczności tego wpływu jest jednakże bardzo niska. Dla przykładu symulacja wykonywana metodą BEUTEL ocenia, iż dla lat 1994–1999 dynamika przyrostu PKB wywołana pomocą finansową UE dla Grecji i Portugalii wyniosła około 1%, podczas gdy wartość tej pomocy przeliczana na produkt narodowy tych państw wynosi dla Portugalii 3,2% i dla Grecji 3,4% PKB. W przypadku Irlandii wpływ na wzrost PKB był jeszcze mniejszy i wyniósł około 0,3%, podczas gdy wielkość pomocy sięgnęła 2,1% jego wartości (Mouque 1998).

Autorzy raportu wykazują, iż największy rozwój notują regiony, w których następuje wysoki poziom inwestycji w infrastrukturę (na przykład drogi, telekomunikacja, linie energetyczne itp.), cechujące się dużą skalą innowacyjności technologicznej, gdzie występują kadry dobrze wyszkolonych pracowników i wysoki poziom nauki uniwersyteckiej. Właśnie inwestowanie w te dziedziny przynosi najlepsze rezultaty. W latach 1989–1993 35% środków Funduszy Strukturalnych przeznaczano na inwestycje w infrastrukturę techniczną, 22% w kapitał ludzki i jedynie 3,9% przeznaczano na innowacje (Mouque 1998).

Niezależni specjaliści odnotowują podobne rezultaty badania poziomu konwergencji ekonomicznej pomiędzy krajami UE i w zbliżony sposób oceniają skuteczność polityki regionalnej Unii. Najwyższe tempo zmniejszania różnic ekonomicznych pomiędzy „ubogimi” i „bogatymi” częściami Europy można było zaobserwować jedynie w okresie pomiędzy rokiem 1950 i 1970. Warto zaznaczyć, że wtedy w zasadzie nie istniała wspólnotowa polityka regionalna¹¹. Analizy dotyczące tego okresu, obejmujące 90 regionów z ośmiu krajów europejskich (Niemcy, Wielka Brytania, Włochy, Francja, Holandia, Belgia, Dania i Hiszpania) wskazują na stosunkowo wysoką dynamikę wyrównywania różnic (Barro, Sala-i-Martin 1999). Podobne zjawisko jest odnotowywane również w innych badaniach, które obejmują szerszy zestaw krajów europejskich. Rozmiar zmniejszania różnic wynosił wówczas od 2 do 3% w skali roku. Jedynie Irlandia notowała wyraźnie słabsze tempo rozwoju (Tondl 1997). W latach 70. zmniejszanie różnic pomiędzy regionami europejskimi zaczyna słabnąć, a w niektórych przypadkach regionów peryferyjnych różnice w rozwoju znowu wzrastają. Tak się dzieje zwłaszcza w regionach południowych Włoch i w Grecji (Button, Pentecost 1999). W wyniku dwóch kolejnych kryzysów paliwowych z lat 70. następuje w Europie wyraźne pogorszenie koniunktury gospodarczej. Kryzys dotyczy zwłaszcza regionów słabszych ekonomicznie (Armstrong, de Kervenoel 1997). W pierwszej połowie lat 80. konwergencja w Unii Europejskiej mierzona poziomem dochodu na jednego mieszkańca nie występuje pomiędzy państwami, jak również regionami Unii. Dochód regionów najbogatszych jest w tym czasie czterokrotnie większy aniżeli w regionach najbiedniejszych (Fagerberg i inni 1997).

¹¹ Można założyć, że polityka regionalna na poziomie europejskim funkcjonuje w swojej dojrzałej formie począwszy od wprowadzenia Jednolitego Aktu Europejskiego oraz reformy J. Delorsa z 1988 roku. Wprawdzie wcześniej powołano fundusze strukturalne oraz dyrekcję XVI Komisji Europejskiej odpowiedzialną za organizację tej polityki, ale brakowało odpowiednich rozwiązań prawnych oraz procedur negocjacyjnych, które tworzyłyby spójny instrument prowadzenia polityki rozwoju regionalnego na szczeblu wspólnotowym.

Odwrócenie tych tendencji rozpoczęło się dopiero w połowie lat 80., ale ekoności odnotowują bardzo powolne tempo zmniejszania różnic gospodarczych w Europie. Ponadto, niektóre regiony greckie, portugalskie i włoskie trwale utrzymują dystans rozwojowy wobec średniego poziomu europejskiego (Giannias i inni 1999; Button, Pentecost 1999).

Jednocześnie w latach 70. rozpoczęło się utrwalanie w krajach najlepiej rozwiniętych różnic wewnętrznych w rozwoju gospodarczym. Taka sytuacja jest obserwowana również w latach następnych, aż do lat 90. m.in. we Włoszech i Wielkiej Brytanii (Barro, Sala-i-Martin, 1999). Może to sugerować nieefektywność europejskiej i narodowych polityk regionalnych. Na przykładzie włoskiego Południa najlepiej uwidacznia się utrwalanie „konsumpcyjnego”, a nie „rozwojowego” wykorzystywania środków finansowych przeznaczonych na zmniejszenie różnic międzyregionalnych.

Podsumowując dotychczasowe rozważania można zauważyć następujące oceny ekonomistów:

- Polityka regionalna UE jest niezwykle mało efektywna. Środki przeznaczane na zmniejszanie dystansu pomiędzy regionami bogatymi i biednymi są marnotrawione, albo wręcz służą utrwalaniu różnic. W niektórych przypadkach wzmacniają funkcje peryferyjne na obszarach najsłabiej rozwijających się. Są to najczęściej regiony najdalej położone od centrum gospodarczego Europy, notujące największą liczbę bezrobotnych, o najwyższym odsetku ludności zatrudnionej w sektorze rolniczym i o najsłabiej wykształconych kadrach (Martin 1998; Fagerberg, Verspagen 1996).

- Integracja europejska nie oznaczała dla nowych, słabszych członków Unii poprawy gospodarczej mierzonej w zmniejszaniu różnicy poziomu dochodu narodowego wobec czołówki krajów europejskich. Wręcz przeciwnie, w pierwszym okresie po wejściu do Wspólnot Europejskich kraje odnotowywały trudności gospodarcze i dopiero po dłuższym okresie niektórym spośród nich – np. Irlandii oraz Hiszpanii – udało się stopniowo zmniejszać różnice rozwojowe (Tondl 1997).

- Generalnie rzecz ujmując, regiony silnie rozwinięte gospodarczo z biegiem czasu coraz lepiej rozwijają się. W nich koncentruje się kapitał prywatny, zwłaszcza zagraniczny, tutaj gromadzą się najlepiej wykształcone kadry, pojawiają się lub napływają nowoczesne technologie. Regiony słabsze rozwijają się wedle odmiennej dynamiki. Znacznie większe znaczenie mają tutaj inwestycje publiczne niż prywatne. Ponadto, silnie ciąży na ich rozwoju przeszłość gospodarcza, a zwłaszcza związany z nią niedostatek inwestycji infrastrukturalnych, niski poziom edukacji, wyższe bezrobocie itd. (Tondl 1999).

• Kapitał prywatny niechętnie inwestuje w regionach zaniedbanych. Równocześnie jego inwestycje na tych terenach mają stosunkowo niski poziom technologiczny. Wielkie koncerny prywatne wolą bowiem umieszczać produkcję wysoko rozwiniętą technologicznie raczej w krajach macierzystych, a w regionach peryferyjnych lokować montownie lub fabryki półproduktów mniej zaawansowanych technologicznie (Armstrong, de Kervenodel 1997). Dlatego inwestycje publiczne pełnią ważną rolę w poprawianiu walorów konkurencyjnych peryferyjnego terytorium. Szczególnie ważne są inwestycje w innowacyjność produkcyjną, podnoszące wykształcenie siły roboczej, poprawiające możliwości eksportowe producentów (Tondl 1999; Fagerberg i inni 1997).

• Polityka regionalna władz publicznych powinna być również skierowana na programy przeciwdziałające bezrobociu, gdyż – jak pokazują badania ekonometryczne – jest ono najsilniej skorelowane z kłopotami natury gospodarczej. Jednocześnie w regionach, w których notuje się najwyższy przyrost emigracji zarobkowej i najwyższy przyrost zatrudnienia, tak jak to ma miejsce ostatnio w centralnych Włoszech, występuje również najwyższy poziom rozwoju gospodarczego (Fagerberg i inni 1997; Fagerberg, Verspagen 1996).

• Odmienne opinie wyrażają specjaliści na temat zasadności inwestowania w infrastrukturę techniczną, taką jak np. drogi, telekomunikacja lub energetyka. Z jednej strony uważa się, iż nie są one wysoko skorelowane z rozwojem gospodarczym (Fagerberg, Verspagen 1996; Vickerman i inni 1999), z drugiej strony uznaje się ich przydatność dla rozwoju w długim okresie czasu. Właśnie dlatego, że mają charakter inwestycji długofalowej, powinny być przedmiotem zainteresowania instytucji publicznych (Tondl 1999).

W związku z nieskutecznością europejskiej polityki regionalnej specjaliści sugerują potrzebę przeprowadzenia gruntownej zmiany jej działań. Reforma winna zmierzać w następujących kierunkach (Martin 1998):

• Jeszcze większej koncentracji środków pomocowych Unii w regionach. Powiązaniu środków różnych funduszy strukturalnych w ramach spójnych programów, wspomagających inwestycje. Związaniu tych programów z innymi politykami UE i politykami rozwojowymi krajów członkowskich. Ważnym elementem poprawy skuteczności pomocy UE powinna być także właściwa polityka makroekonomiczna władz państwowych oraz sprawny system bankowy oraz inne instytucje finansowe, współpracujące na rzecz rozwoju regionalnego.

• Skoncentrowanie się na długofalowych działaniach inwestycyjnych, szczególnie w infrastrukturę techniczną, kadry, naukę i innowacyjność technologiczną.

• Skoncentrowanie środków finansowych na programy przeciwdziałające bezrobociu (Fagerberg, Verspagen 1996) i pobudzające małą i średnią przedsiębiorczość. Elastyczność tej branży sprawia, że może ona stosunkowo łatwo zapłacić luki rynkowej, jak również rozwinąć działalność eksportową (Fotopoulos, Spence 1999).

• Ustalenie klarownych kryteriów przyznawania środków finansowych. Usunięcie zbędnych procedur biurokratycznych i zwiększenie znaczenia czynności kontrolnych i monitorujących.

• Zwiększenie zaangażowania partnerów samorządowych i prywatnych w programach regionalnych, zarówno w sensie finansowym, jak również wpływu na podejmowanie decyzji.

• Odejście od formy bezzwrotnej pomocy Unii, która nie jest motywująca i łatwo jest marnotrawiona. R. Martin (1998) proponuje udzielanie niskoprocentowanych lub wręcz nieoprocentowanych pożyczek.

• Wprowadzenie większej konkurencyjności pomiędzy regionami ubiegającymi się o pomoc. Środki finansowe winny być udzielane na najlepsze projekty. Ponadto, regiony dobrze wykorzystujące pomoc powinny uzyskiwać dodatkowe środki lub otrzymywać innego typu zachęty do skuteczniejszego wykorzystywania w przyszłości środków unijnych.

Konkludując dotychczasowe rozważania, można postawić pytanie, jak kształtowałyby się dysproporcje między poszczególnymi obszarami Europy w przypadku, kiedy nie powołano by wspólnotowej polityki rozwoju regionalnego. Warto wziąć pod uwagę fakt, że dwa ostatnie etapy integracji europejskiej, tj. wprowadzenie jednolitego rynku oraz unii monetarnej, działały zdecydowanie przeciwnie do celów polityki regionalnej. Być może niepgłębianie się różnic pomiędzy większością regionów UE jest generalnie zasługą europejskiej polityki regionalnej. Jednak warto pamiętać, iż nie jest osiągnięty główny cel tej polityki, tj. systematyczne zmniejszanie dysproporcji między regionami. Ponadto, specjaliści wskazują na marnotrawstwo części środków finansowych, nieefektywne procedury i sposoby ich inwestowania (Martin 1998; Fagerberg, Verspagen 1996).

W tej sytuacji podstawowym pytaniem wydaje się przede wszystkim to, czy polityka regionalna Unii Europejskiej jest właściwie sformułowana? Czy redukowanie dysproporcji w ramach Unii, które odbywa się głównie poprzez pomoc dla regionów najsłabszych, jest w istocie efektywne? Według specjalistów interwencja finansowa prowadzona zgodnie z dotychczasowymi regu-

łami prowadzi jedynie do prostej redystrybucji środków, bez należytej dbałości o zainicjowanie rozwoju endogenicznego¹². Są to metody, które ze swej natury mają tendencje do krótszej perspektywy czasowej i do stosunkowo niskiej efektywności ekonomicznej. W niektórych przypadkach prowadzą do utrwalania „konsumpcyjnego” stylu inwestowania, tzn. do uzależnienia obszarów peryferyjnych od finansowego wsparcia płynącego z centrum politycznego (Bagnasco, Oberti 1998). Według ekspertów Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego (Gilowska i inni 1998) znacznie bardziej efektywną strategią jest łączenie rozwoju terenów uznawanych za tzw. lokomotywy wzrostu z terytoriami zaniedbanymi. Jedynie inwestycje, które łączą rozwój peryferiów z centrami rozwojowymi, dają nadzieję na skuteczność inwestycji długookresowych.

Polityka regionalna Unii jest przede wszystkim zorientowana na tradycyjny cel, którym jest ograniczenie skali zróżnicowań. Za mało artykułowane jest budowanie siły konkurencyjnej regionów, pobudzanie ich potencjału endogenicznego, a więc pobudzanie długofalowego rozwoju. Być może dzieje się tak dlatego, że duży udział w praktyce formułowania polityki europejskiej mają kraje członkowskie, które nie zawsze należycie wykorzystują pomoc europejską, mając raczej na względzie własne, doraźne cele polityczne.

W podejściu Unii Europejskiej do polityki regionalnej brakuje również uwzględnienia całokształtu polityki makroekonomicznej kraju członkowskiego oraz kondycji instytucji finansowych (głównie bankowych). Bez współpracy tych instytucji oraz właściwego kursu gospodarczego rządu trudno oczekiwać sukcesów polityki regionalnej. Brakuje elastyczności w projektowaniu rozwoju gospodarczego, uwzględniającego specyfikę warunków społeczno-ekonomicznych a danego terenu peryferyjnego. Również nie uwzględnia się należycie specyficznych warunków instytucjonalnych danego państwa, a zwłaszcza uwarunkowań administracyjnych i kultury politycznej. Wydaje się, że promowanie przez Komisję Europejską partnerstwa na szczeblu regionalnym jest nazbyt schematyczne i czasami przynosi więcej zamieszania niż rzeczywistego wsparcia dla planowania rozwoju regionalnego.

Problemem wydaje się również sposób zarządzania i kontroli realizacji polityki regionalnej w państwach (i w samych regionach). Jest to proces

¹² Pojęcie *rozwoju endogenicznego* jest najczęściej rozumiane w literaturze przedmiotu, jako długo- i krótkoterminowy rozwój gospodarczy i społeczny danego terytorium, bazujący głównie na jego wewnętrznych zasobach i cechach charakteryzujących stosunki gospodarcze, społeczne i inne. Dla tego typu rozwoju pomoc zewnętrzna (np. rządowa lub europejska), ma jedynie wymiar pomocniczy, inicjujący i relatywnie krótkoterminowy (Gilowska i inni 1998; Jałowiecki 1996b).

z jednej strony zdecentralizowany, z drugiej funkcjonujący pod silnym wpływem władz centralnych. Bez ostatecznego rozwiązania tego problemu instytucjonalnego i uproszczenia procedur wdrażających trudno oczekiwać poprawy skuteczności. System wymaga również wprowadzenia mechanizmów motywacyjnych dla przygotowywania lepszych projektów i osiągania większych rezultatów przy ich wdrażaniu.

3. Nowe podejście do pomocy strukturalnej

Biorąc pod uwagę słowa krytyki na temat dotychczasowego systemu polityki regionalnej UE, a zwłaszcza uwagi wskazujące na jego relatywnie niską skuteczność, warto przyrzeć się zmianom, jakie Komisja Europejska wprowadziła w polityce strukturalnej w latach 2000–2006. W tym kontekście należy wspomnieć, iż już trzy lata temu zostały sformułowane założenia dla nowej polityki regionalnej UE. Są one elementem rozpoczętej reformy całej Unii, której wstępne propozycje zostały przygotowane przez Komisję Europejską w dokumencie zatytułowanym *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza* (1997).

Na szczycie w Berlinie w marcu 1999 roku uzgodniono m.in. wprowadzenie kolejnego, siedmioletniego okresu planowania, obejmującego lata 2000–2006. Ponadto, ograniczono cele polityki regionalnej z sześciu do trzech (DGXVI, 2000):

- Podstawowe znaczenie będzie miał w dalszym ciągu Cel 1, czyli oddziaływanie na obszarach zacofanych w rozwoju społeczno-ekonomicznym. Od 66 do 69% funduszy zostanie skierowanych właśnie na realizację Celu 1.

- Nowy Cel 2 skoncentruje się na pomocy regionom głębokiej restrukturyzacji społeczno-ekonomicznej (gdzie występują np. zmiany w sferze przemysłu, rolnictwa itd.).

- Nowy Cel 3 kładzie nacisk na modernizację systemów edukacyjnych, szkoleniowych i zatrudnienia. Na uwagę zasługuje szczególnie trzeci priorytet, gdyż odwołuje się do zdobywającego coraz większą popularność inwestowania w kadry ludzkie, jako sposobu przeciwdziałania bezrobociu i instrumentu umożliwiającego dynamiczny rozwój gospodarczy.

- Zostanie także ograniczona liczba Inicjatyw Wspólnotowych z trzynastu do czterech (pozostają: INTERREG – współpraca transgraniczna, EQUAL – zwalczanie dyskryminacji na rynku pracy, LEADER – rozwój terenów wiejskich, URBAN – przeciwdziałanie bezrobociu w miastach). W związku z planami poszerzenia Unii proponuje się ponadto ograniczenie zasięgu prze-

strzennego oddziaływania polityki regionalnej, jeszcze bardziej zwiększoną koncentrację środków finansowych.

Tabela 2.

Pomoc strukturalna UE na lata 2000–2006 w mln euro (z cenach z roku 1999)

Państwo	Cel 1	Pomoc okresowa cel 1	Cel 2	Pomoc okresowa cel 2	Cel 3	IFWR*	Razem
Austria	261	–	578	102	528	4	1 473
Belgia	–	625	368	65	737	34	1 829
Dania	–	–	156	27	365	197	749
Finlandia	913	–	459	30	403	31	1 836
Francja	3 254	551	5 437	613	4 540	225	14 620
Grecja	20 961	–	–	–	–	–	20 961
Hiszpania	37 744	352	2 553	98	2 140	200	43 087
Holandia	–	123	676	119	1 686	31	2 635
Irlandia	1 315	1 773	–	–	–	–	3 088
Luksemburg	–	–	34	6	38	–	78
Niemcy	19 229	729	2 984	526	4 581	107	28 156
Portugalia	16 124	2 905	–	–	–	–	19 029
Szwecja	722	–	354	52	720	60	1 908
W. Brytania	5 085	1 166	3 989	706	4 568	121	15 635
Włochy	21 935	187	2 145	377	3 744	96	28 484
EU razem	127 543	8 411	19 733	2 721	24 050	1 106	183 564

Opracowane na podstawie materiałów DGXVI, Brussels 2000.

*IFWR – Instrument Finansowego Wspierania Rybołówstwa – nie dotyczy obszarów objętych pomocą Celu 1.

Podstawowe dokumenty prawne polityki regionalnej UE od roku 2000:

Głównym dokumentem określającym unijną politykę regionalną pomiędzy rokiem 2000–2006 jest rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku dotyczące generalnych reguł funkcjonowania funduszy o przeznaczeniu strukturalnym.

Inne ważne regulacje:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1261/1999 z 21 czerwca 1999 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego;
 - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1783/1999 z 12 lipca 1999 roku zawierające postanowienia wykonawcze w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego;
 - Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 1264/1999 z 21 czerwca 1999 roku zmieniające rozporządzenie nr 1164/94 ustanawiające Fundusz Spójności;
 - Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 1265/1999 z 21 czerwca 1999 roku zmieniające aneks II do rozporządzenia nr 1164/94 ustanawiającego Fundusz Spójności.
- Rozporządzenia określające formy pomocy przed-akcesyjnej dla państw ubiegających się o członkostwo w Unii:
- Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 1266/1999 z 21 czerwca 1999 roku w sprawie koordynacji pomocy w ramach strategii przed-akcesyjnej dla krajów ubiegających się o członkostwo w UE (rozporządzenie poświęcone głównie programowi PHARE II);
 - Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 1267/1999 z 21 czerwca 1999 roku w sprawie utworzenia preakcesyjnego instrumentu polityki strukturalnej (ISPA);
 - Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 1268/1999 z 21 czerwca 1999 roku w sprawie wsparcia wspólnotowego dla przedakcesyjnych przedsięwzięć w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w krajach kandydujących do Europy Środkowej i Wschodniej w okresie przedakcesyjnym (SAPARD).

Na podstawie Evans 1999; DGXVI Brussels 2000.

Szefowie państw członkowskich ustalili ponadto ramowy budżet funduszy strukturalnych, funduszy przedakcesyjnych i spójności, który wyniesie przez siedem najbliższych lat 213 mld euro. Dokument przyjęty w trakcie spotkania deklaruje zwiększoną koncentrację wydatkowanych na politykę regionalną środków, uproszczenie procedur biurokratycznych, zwiększenie jakości kontroli i monitoringu wydatkowania środków. Starano się również zastrzyć kryteria delimitacji obszarów uzyskujących wsparcie i zmniejszyć ich łączny zasięg terytorialny. Jednak w czteroletnim okresie przejściowym wiele obszarów, które formalnie nie spełniają już w 2000 roku kryteriów przyznawania pomocy strukturalnej, w dalszym ciągu będzie uzyskiwało zmniejszające się kwoty subwencji (*Presidency Conclusions* 1999).

Tabela 3.

Udział procentowy alokacji funduszy strukturalnych w krajach UE (w latach 1977–2006)

Państwo	Alokacja EFRR* w 1977 r.	Alokacja EFRR* w 1985 r.	Alokacja funduszy strukturalnych na lata 1989–1993	Alokacja funduszy strukturalnych na lata 1994–1999	Alokacja funduszy strukturalnych na lata 2000–2006
Austria	–	–	–	1,04	0,80
Belgia	1,39	1,20	1,18	1,31	0,99
Dania	1,20	0,67	0,64	0,54	0,40
Finlandia	–	–	–	1,09	1,00
Francja	16,86	14,74	9,38	9,65	7,96
Grecja	–	15,74 ¹⁴	11,96	10,12	11,41
Hiszpania	–	–	20,81	22,91	23,47
Holandia	1,58	1,34	1,15	1,59	1,43
Irlandia	6,46	6,84	7,08	4,07	1,68
Luksemburg	0,09	0,08	0,09	0,06	0,04
Niemcy	6,0	4,81	9,56	14,12	15,33
Portugalia	–	–	13,42	10,12	10,36
Szwecja	–	–	–	0,85	1,02
W. Brytania	27,03	28,46	7,65	8,26	8,51
Włochy	39,39	42,59	17,08	14,29	15,51
EU razem	100	100	100	100	100

Na podstawie: Bache, 1998 oraz własnych obliczeń.

*EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund*).

Mimo powyższych stwierdzeń eksperci oceniają, iż w Berlinie nie dokonano zasadniczych zmian w systemie funduszy strukturalnych i europejskiej polityki regionalnej. W większości decydowały bowiem kryteria polityczne, a nie merytoryczne. W związku z tym utrzymano generalnie dotychczasowy stan polityki regionalnej i nie przeprowadzono żadnych zasadniczych reform. W niektórych przypadkach, takich jak przyznawanie dotacji dla terytoriów,

¹⁴ W zestawieniu pominięto udział Grecji w wydatkach Europejskiego Funduszu Społecznego i w sekcji orientacji Europejskiego Funduszu Społecznego i Gwarancji Rolnych, z których kraj ten korzystał także przed rokiem 1989.

które formalnie przekroczyły już barierę dochodu umożliwiającą skorzystanie z europejskiej pomocy, wprowadzono kolejne wyjątki, zamiast uczynić reguły europejskiej polityki w kierunku poprawiania jej efektywności (Begg 2000). Większość kryteriów i reguł przyznawania środków pozostała przy tym nie zmieniona. Również skala wydatków przeznaczonych na pomoc dla dotychczasowych regionów pozostała niemal taka sama. Brak zasadniczych zmian jest spowodowany głównie stanowiskiem krajów dotychczas korzystających z pomocy regionalnej, takich jak Hiszpania, Portugalia i Grecja. W wyniku politycznego kontraktu wymusiły one na bogatszych państwach utrzymanie dotychczasowych reguł, które, jak dowodzi praktyka, są mało skuteczne.

Tabela 4.

Wielkość Funduszu Spójności w latach 1994–2006

Państwo	Lata 1994–1999		Lata 2000–2006*	
	Mln euro (cena z roku 1994)	%	Mln euro (cena z roku 1999)	%
Grecja	2 602	18	~ 3 060	~ 17
Hiszpania	7 950	55	~ 11 160	~ 62
Irlandia	1 301	9	~ 720	~ 4
Portugalia	2 601	18	~ 3 060	~ 17
Razem	14 454	100	18 000	100

Na podstawie: Bache, 1998 oraz danych DGXVI, Brussels 2000.

*Na lata 2000–2006 przedstawione zostały jedynie przybliżone wartości (mogą ulec zmianom ok. +/- 2%).

* * *

Podsumowując dotychczasowe rozważania można stwierdzić, iż ostatnio podejmowane działania reformatorskie w zasadzie nie rozwiązały podstawowych problemów europejskiej polityki regionalnej. Jednocześnie debata dotycząca przyszłości polityki strukturalnej w coraz większym stopniu będzie nawiązywała nie tylko do dotychczas rejestrowanych problemów, takich jak nieskuteczność ekonomicznej konwergencji czy też słabość partnerstwa regionalnego. Wyzwania dotyczące polityki rozwoju dotykają bowiem wprost spodziewanego poszerzenia Unii, ostatecznego wprowadzenia w Europie

wspólnej waluty oraz przeprowadzenia wewnętrznej reformy instytucjonalnej. Unia wymaga reformy niemal we wszystkich dotychczasowych obszarach jej politycznej aktywności i wszędzie można zaobserwować wyraźny zastój polityczny oraz decyzyjny (Heritier 1999). W jakim kierunku rozwinię się więc przyszłość polityki regionalnej? Biorąc pod uwagę wielość grup interesów oraz płaszczyzn możliwych konfliktów trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. Można jedynie pokusić się o wymienienie kilku czynników wpływających na rozwój sytuacji oraz najbardziej prawdopodobnego scenariusza wypadków.

Po pierwsze istnieje, chociaż mało realna, możliwość zamrożenia dotychczasowego zakresu finansowania polityki regionalnej na obecnym poziomie, a nawet stopniowe wycofywanie się Unii z redystrybucyjnej polityki wyrównywania różnic rozwojowych w Europie. Za takim rozwiązaniem mogą optować bogatsze państwa i regiony Unii, które coraz częściej odmawiają dalszego finansowania nieefektywnych i „konsumowanych” programów. Taki scenariusz jest według mnie możliwy bez względu na to, czy dominującą pozycję w polityce unijnej utrzymają państwa, czy też stopniowo do głosu i wpływu na decyzje dojdą regiony (tj. bogatsze regiony państw federalnych). Kwestia rozstrzygającą bowiem będzie to, czy główną pozycję w debacie uzyskają zwolennicy liberalnego kursu w gospodarce unijnej. Po definitywnym wprowadzeniu systemu wspólnej waluty nie będą musieli uciekać się do konieczności „zadośćuczynienia” słabszym ekonomicznie krajom za ich zgodę na kolejną liberalizację stosunków gospodarczych. Ponadto warto przypomnieć, że utrzymanie systemu polityki strukturalnej jest możliwe głównie dzięki postawie Niemiec, które chociaż są największym dawcą funduszy dla budżetu UE, jednocześnie w dużym stopniu same korzystają z dotacji na cele restrukturyzacyjne Niemiec Wschodnich. Tymczasem sytuacja ekonomiczna w tej części Niemiec wyraźnie się ostatnio poprawia, co może zaważyć na stanowisku tego kraju wobec dalszego tak wysokiego udziału w składkach budżetowych (Begg 2000). Omawiany czynnik ma również szansę realizacji w przypadku ostatecznego wycofania się elit europejskich z argumentacji odwołującej się do moralnej zasady solidaryzmu międzynarodowego i skupienie się jedynie na kryteriach czysto technokratycznych lub partykularnych.

Kolejny czynnik jest związany z poszerzeniem Unii Europejskiej. W sposób naturalny wywołuje to troskę o budżet przeznaczony na politykę regionalną, który trudno będzie podzielić przy zamrożeniu dotychczasowych środków finansowych na obecnym poziomie. W związku z powyższym w Unii może zwyciężyć pogląd, aby dotychczasowi beneficjenci pomocy strukturalnej otrzymywali subwencje w zasadniczo nie zmienionej postaci, za to dla

nowych członków zaproponowano by nową formułą pomocy. Nie byłaby to polityka regionalna oparta na obecnych zasadach, ale raczej na przykład pomoc w przystosowaniu się nowych członków do funkcjonowania w poszerzonej UE. Środki powierzone nowym krajom mogłyby być wówczas zasadniczo zmniejszone i przeznaczone raczej na politykę sektorową oraz dostosowanie instytucjonalne. Alternatywnie polityka regionalna w nowych krajach członkowskich mogłaby być alokowana wedle innego mechanizmu kryteriów wyceny terytorialnej. Właśnie taką propozycję reformy funduszy wysunął na początku 2000 roku rząd hiszpański (Bielecki 2000). Byłoby to *de facto* członkostwo drugiej kategorii, szczególnie w wymiarze polityki strukturalnej. Inną możliwą konsekwencją przyjęcia wspomnianego powyżej sposobu myślenia może być stopniowe odchodzenie od polityki regionalnej w obecnym kształcie na rzecz polityki o znaczeniu sektorowym, na przykład skierowanej na pobudzenie rynku pracy (Hooghe 1998). Taka zmiana akcentów merytorycznych w polityce regionalnej jest zresztą wysoce prawdopodobna, nawet bez wprowadzania rewolucyjnych zmian w dotychczasowej formule polityki strukturalnej.

Wydaje się, iż najbardziej prawdopodobny scenariusz rozwoju wypadków powinien przynieść rozwiązanie kompromisowe i może być zbudowany na dotychczasowym doświadczeniu przeobrażania się polityki regionalnej w związku z kolejnymi etapami rozszerzania Unii Europejskiej. Jak uczy praktyka, z jednej strony zwiększano sumy przeznaczane na politykę strukturalną i dodawano nowe instrumenty finansowe lub programowe, obejmujące specyfikę poszczególnych nowych członków (np. fundusz spójności, specjalne programy dla krajów peryferyjnych Morza Śródziemnego i Cel 6 funduszy strukturalnych dla krajów skandynawskich). Dzięki takiej operacji dotychczasowi beneficjenci w dużym stopniu mogli w dalszym ciągu korzystać ze znacznej pomocy finansowej. Jednocześnie wchodzące do Unii państwa mogły otrzymać pokaźną kwotę subwencji, dostosowaną do ich indywidualnych potrzeb rozwojowych. Z drugiej strony można także zauważyć, iż dotychczasowe reformy polityki regionalnej obejmowały również kompromisowe zachowania dotychczasowych członków Unii – beneficjentów pomocy strukturalnej. Były to rozwiązania polegające na stopniowym (choć nie zawsze znaczącym) zmniejszaniu pomocy dla państw lepiej sytuowanych gospodarczo, tak aby uwolnić środki finansowe dla działań na rzecz krajów znacznie bardziej potrzebujących wsparcia. Takie uzgodnienia będą jednak z całą pewnością obudowane dodatkowymi procedurami programowymi, implementacyjnymi i surowszą kontrolną, które zapewnią bardziej efektywne spożytkowanie funduszy, zwłaszcza pobudzenie rozwoju endogenicznego państw pe-

ryferyjnych. W ramach takiego scenariusza jest także możliwa zmiana akcentów merytorycznych polityki strukturalnej, na przykład bardziej aktywne podejście do działań na rynku pracy. Wydaje się, że właśnie taki kompromisowy wariant zmian polityki regionalnej jest najbardziej prawdopodobny w nadchodzącej przyszłości.

II. Grecja: słabość polityki rządu i słabość regionów

Grecja przyłączyła się do Unii Europejskiej w styczniu 1981 roku, jako dziesiąty z kolei członek. Przez blisko dwadzieścia wcześniejszych lat pozostawała jednak członkiem stowarzyszonym. Głównym motywem państw UE dla jej rozszerzenia była chęć wzmocnienia instytucji demokratycznych w Grecji, w której dopiero w roku 1974 odbudowano demokrację. Kolejnym czynnikiem była chęć wsparcia jej rozwoju gospodarczego, a także umożliwienie krajom europejskim prowadzenia bardziej efektywnej działalności handlowej na rynku greckim.

Integracja z Unią Europejską była priorytetem działań dla większości polityków greckich. Mieli oni nadzieję, że dzięki wsparciu ekonomicznemu ze strony Unii będzie można szybko zmniejszyć dystans dzielący Grecję od reszty Europy i pokonać wewnętrzne problemy gospodarcze. Ważnym czynnikiem natury politycznej była także chęć zredukowania wpływów Stanów Zjednoczonych w Grecji.

Elity greckie miały stosunkowo naiwne podejście do funduszy europejskich. Wydawało im się, iż znaczna ilość środków finansowych sama rozwiąże wszystkie greckie problemy. Politycy i wyżsi rangą urzędnicy rządu dążyli więc do uzyskania jak największej ilości pieniędzy od instytucji europejskich, ale jak się wkrótce okazało, nie byli przygotowani i przekonani do potrzeby efektywnego wykorzystania tego wsparcia. Brakowało rządowi planu przemyślanej i perspektywicznej polityki regionalnej. Wykorzystanie środków europejskich nie było ponadto powiązane ze strategią rozwoju gospodarczego, ani solidnymi działaniami na rzecz restrukturyzacji przemysłu. Właśnie brak powiązania polityki regionalnej rządu z jego polityką gospodarczą prowadził do marnotrawstwa. Inną jego przyczyną była ogólnie zła polityka przemysłowa rządu. Na przykładzie greckim można dobrze zauważyć, iż polityka regionalna władz centralnych nie będzie odnosić rezultatów w przypadku nieodpowiedniej polityki gospodarczej rządu, a zwłaszcza błędnej strategii przemysłowej i makroekonomicznej. Polityka gospodarcza państwa jest więc punktem wyjścia dla działań inicjujących rozwój gospodarczy w regionach. Oby-

dwie kategorie działań rządu winny być dodatkowo ze sobą skoordynowane (polityka regionalna powinna być jednym z głównych instrumentów strategii gospodarczej rządu). Warto także zaznaczyć, iż struktury administracyjne i polityczne w Grecji były bardzo słabo merytorycznie przygotowane do programowania zadań rozwojowych i efektywnego wykorzystywania pomocy finansowej UE. W rezultacie pomoc ta była – szczególnie w początkowym okresie współpracy – wykorzystana nieudolnie.

Najważniejsze słabości greckiej polityki regionalnej odnoszą się przede wszystkim do instytucji odpowiedzialnych za jej prowadzenie. Tworzą one system, który jest źle zaprojektowany i zorganizowany zarówno na szczeblu centralnym (brak koordynacji, nakładanie się kompetencji, skrajny centralizm decyzyjny), jak również terytorialnym (słabość władz samorządowych, niewielki udział szczebla regionalnego w planowaniu rozwoju gospodarczego, chaos organizacyjny). Przyczyna takiego stanu rzeczy nie leży wyłącznie po stronie elit greckich, ale również jest nieumyślnie spowodowana przez działania Komisji Europejskiej. W celu zwiększenia efektywności wykorzystywania subsydiów europejskich prowadzi ona politykę nakłaniania rządu greckiego do ustanowienia demokratycznych władz na szczeblu regionalnym (Ioakimidis, 1996). W znacznie mniejszym stopniu urzędnicy Komisji wspierają bardziej pożądane zmiany dotyczące greckiej polityki regionalnej, takie jak uproszczenie struktur i procedur biurokratycznych, podwyższenie jakości pracy administracji i powiązanie programów regionalnych z polityką gospodarczą państwa.

Administracja rządowa broni się przy tym skutecznie przed decentralizacją polityki rozwoju regionalnego. Niemniej Grecja pod wpływem Unii Europejskiej wprowadza elementy współpracy administracji rządowej z partnerami społecznymi i samorządowymi na szczeblu terytorialnym. Czasami wydają się one czysto formalne lub symboliczne, a czasami przynoszą więcej zamieszania niż pożytku. W rezultacie system władz regionalnych ani nie jest demokratyczny, ani efektywny, zaś pomoc strukturalna Unii w znaczącym stopniu finansuje działalność biurokracji lub pełni funkcje programów socjalnych, zamiast służyć celom inwestycyjnym na rzecz pobudzenia endogenicznego rozwoju (Axt 1997). Inną przyczyną słabego rozwoju gospodarczego i złego wykorzystywania pomocy UE jest wreszcie klientalny charakter greckiego systemu politycznego oraz skłonność do korupcji zarówno wśród elit politycznych, jak również administracyjnych (Labrianidis, Papamichos, 1990). Budzi to zrozumiałe rozczarowanie społeczne nie tylko wobec elit greckich, ale również wobec samej Unii Europejskiej (Axt 1997).

1. Sytuacja ekonomiczna i dysproporcje regionalne

Obecna struktura przestrzenna Grecji rozwinęła się na przełomie lat 50. i 60. Charakteryzuje się wysoką koncentracją populacji, zatrudnienia i działalności przemysłowej w północnej części kraju, zwłaszcza w regionie Aten i Salonik. Około 30% całej ludności i przeszło 50% miejskiej zamieszkuje obszar metropolitalny Aten. Tutaj koncentruje się także wysoki odsetek ludności zatrudnionej w sektorze przemysłowym i usługach (około 55%). Na obszarze tym notuje się także najwyższy odsetek inwestycji. W latach 1950–1970 było tutaj ulokowanych przeszło 85% wszystkich inwestycji rządu greckiego (Getimis, Economou 1996). W roku 1994 w regionie ateńskim (Attyce) odnotowano blisko połowę produkcji przemysłowej, 35% wszystkich inwestycji kapitałowych i 44% greckiego zatrudnienia (Melachroinos, Spence 1999).

Ateny i centralna Macedonia w największym stopniu wypracowują produkt narodowy oraz charakteryzują się najwyższą wydajnością produkcyjną. Warto również zauważyć, że w okresie stagnacji gospodarczej w Grecji, tj. w latach 1981–94 jedynymi obszarami rozwijającymi się, gdzie można było odnotować niewielki wzrost inwestycji i produkcji przemysłowej, były regiony Attyki (1,3% wzrostu wartości produkcji), wschodniej Macedonii i Tracji (1,7%), centralnej Macedonii (0,7%) oraz na Krecie (2,6%). We wszystkich pozostałych regionach, a zwłaszcza w zachodniej Macedonii, na wyspach morza Egejskiego i Jońskiego oraz na Peloponezie odnotowano wyraźne załamanie koniunktury gospodarczej, sięgające w niektórych regionach nawet kilkunastu procent zmniejszenia wartości produkcji i inwestycji (Melachroinos, Spence 1999).

Dla odmiany, regiony peryferyjne położone na południu i na obszarach górskich mają najwyższy poziom ludności zatrudnionej w rolnictwie oraz bezrobotnych. Wraz ze stagnacją gospodarczą lat 80. obszary te odnotowały dalszy wzrost bezrobocia, pomimo tego, że przedtem udawało się utrzymać wskaźniki na stosunkowo niskim poziomie z uwagi na ukryte bezrobocie na wsi.

Działalność wytwórcza w Grecji charakteryzuje się głębokim zróżnicowaniem. Tradycyjne dziedziny greckiego rozwoju oraz ośrodki przemysłowe budowane w ramach sponsorowanych przez państwo inwestycji przełomu lat 50. i 60. przeżywają wyraźny kryzys. Wśród wspomnianych sektorów gospodarki wymienić należy przede wszystkim przemysł okrętowy, górnictwo i przemysł tekstylny. Branże wydajne gospodarczo to m.in. przemysł petrochemiczny oraz spożywczy. Dynamiczny rozwój odnotowuje ostatnio także sektor turystyczny.

Na przestrzeni kilkudziesięciu powojennych lat udało się poważnie ograniczyć dysproporcje pomiędzy poszczególnymi częściami kraju. Znacząco zmniejszył się również odsetek ludności zatrudnionej w rolnictwie. Ale na przykład w roku 1997 w najbardziej ubogich regionach Grecji poziom zatrudnienia w rolnictwie przewyższał zatrudnienie w pozostałych dwóch działach gospodarki (przykład regionu zachodniej i wschodniej Grecji). Ponadto, dysproporcje wewnętrzne w dalszym ciągu utrzymują się na znaczącym poziomie (Labrianidis, Papamichos 1990). Ekonomisci wskazują nawet na trwały dualny charakter greckiej przestrzeni gospodarczej – przemysłową północ i biedne rolnicze południe (Siriopoulos, Asteriou 1998). Wprawdzie w latach 1981–91 w Atenach i centralnej Macedonii procentowy udział inwestycji lekko spadł w stosunku do inwestycji lokowanych w innych częściach kraju, ale jest to w dalszym ciągu bardzo słaby trend niwelowania różnic (patrz tabela).

Tabela 5.

Poziom inwestycji w 13 greckich regionach (wielkości stałe z roku 1970 w mld drachm)

Region	Powierzchnia regionu w km ²	Liczba ludności	1981	%	1991	%
Attyka	3 808	3 522 769	2 539	25,9	4 138	23,2
Centralna Macedonia	18 811	1 736 066	1 654	16,7	2 180	12,2
Epir	9 203	339 210	661	6,7	1 054	6,0
Grecja Zachodnia	11 350	702 027	621	6,3	1 185	6,6
Grecja Środkowa	15 549	578 876	573	5,8	1 561	8,7
Kreta	8 336	536 980	695	7,1	1 426	8,0
Pelopones	15 490	605 663	600	6,0	1 076	6,1
Północne Wyspy Egejskie	3 840	198 241	297	3,0	642	3,6
Południowe Wyspy Egejskie	5 286	257 522	268	2,8	732	4,1
Tessalia	14 037	731 230	621	6,3	1 114	6,2
Wschodnia Macedonia i Tracja	14 157	570 261	882	8,3	1 705	9,6
Wyspy Jońskie	2 307	191 003	211	2,1	393	2,3
Zachodnia Macedonia	9 451	292 751	288	2,9	607	3,4

Na podstawie: Siriopoulos, Asteriou 1998; Structure 1993a.

Poziom inwestycji znakomicie ilustruje dysproporcje utrzymujące się pomiędzy regionem metropolitalnym Aten i resztą kraju. Wielkość dochodu na mieszkańca w Attyce jest wyższa od średniego dochodu w całej Grecji i znacząco (nawet o 30–40%) przewyższa poziom dochodu w innych regionach kraju. O zmniejszaniu się różnic gospodarczych pomiędzy rozwiniętą północą kraju (głównie Atenami i Salonikami) a częścią południową można jedynie mówić pomiędzy rokiem 1971 i 1981. W późniejszym okresie (aż do 1996 roku) zmniejszanie różnic mierzone dochodem na mieszkańca jest nieistotne statystycznie (Siriopoulos, Asteriou 1998).

Nic więc dziwnego, że Grecja sytuuje się w gronie państw najsłabiej gospodarczo rozwiniętych w Unii Europejskiej. Statystyki wskazują, iż Grecji udało się zmniejszyć różnice gospodarcze, dzielące ją od bardziej rozwiniętych krajów Europejskich w latach 1960–1973. Wartość PKB na mieszkańca osiągnęła wtedy wysokość 37% przeciętnej w Unii Europejskiej. Należy zauważyć, że było to w okresie poprzedzającym uczestnictwo Grecji w Unii, a więc również bez udziału wspólnotowej polityki regionalnej. W latach 70. i 80. różnice pomiędzy średnim dochodem na mieszkańca UE i Grecji znowu zaczęły się powiększać. W latach 1981–1991, w przeciwieństwie do innych państw peryferyjnych Unii, takich jak Irlandia, Portugalia i Hiszpania, sytuacja wszystkich regionów greckich uległa wyraźnemu pogorszeniu (Leonardi 1995). Trend spadkowy udało się odwrócić dopiero w drugiej połowie lat 90. Jednak w dalszym ciągu aż pięć regionów greckich znajduje się wśród dziesięciu najbardziej ubogich regionów europejskich (Eurostat 2000).

W latach 80. nastąpił wyraźny spadek dochodu narodowego mierzonego na mieszkańca, a pod koniec dekady poziom dochodu osiągnął najniższy pułap wśród wszystkich państw Unii Europejskiej. Stało się tak pomimo ponownego rozszerzenia Unii (w 1986 roku) o równie ubogie kraje południowej Europy: Portugalię i Hiszpanię. Pod koniec lat 80. dochód na mieszkańca wyniósł w Grecji 5900 euro, podczas gdy w Portugalii było to 7800 euro, w Irlandii 10 900 euro, w Hiszpanii 11 400, a średni dochód w państwach UE: 15 700 euro.

Główną przyczyną spadku dochodu w latach 80. było nieprzygotowanie Grecji do członkostwa w Unii oraz zła polityka gospodarcza rządu. Swoją rolę odegrała również nienajlepsza koniunktura gospodarcza, panująca w Europie po dwóch kryzysach paliwowych w latach 70.

Grecja weszła w struktury Unii niedostatecznie przygotowana gospodarczo i odnotowała poważne trudności w konkurencji z producentami unijnymi. W latach 80. bardzo drastycznie wzrosła skala importu towarów konsumpcyjnych. Eksport spadł do poziomu z początku lat 70. Skokowo pogor-

szły się więc bilans wymiany handlowej. Od chwili integracji wskaźnik ten systematycznie spada i pod koniec lat 90. osiągnął poziom 7 mld euro nadwyżki importu. Jednocześnie otwarcie na konkurencję europejską boleśnie odczuły firmy greckie, spośród których jedynie 1/3 przeszła restrukturyzację i dostosowała się do wymagań rynku, reszta zaś musiała wycofać się z dotychczasowej działalności. Duża część firm straciła więc udział we własnym rynku, przy czym w największym stopniu były to przedsiębiorstwa państwowe. Aż piętnaście spośród dwudziestu branż produkcyjnych odnotowało w latach 80. straty. Dopiero w latach 90. działalność produkcyjna została odbudowana, głównie opierając się na sektorze rolno-spożywczym, odzieżowym i meblarskim.

Grecja utrzymuje wysoką liczbę ludności zatrudnionej w rolnictwie (około 24% w roku 1998), a Wspólna Polityka Rolna nie doprowadziła do restrukturyzacji tej branży. W niewielkim stopniu zmniejszyła ona strukturę zatrudnienia w gospodarce i w skromnym stopniu poprawiła produktywność sektora rolnego. Za to wyraźnie poprawiła dochody pochodzące z działalności rolnej (Axt 1997).

Grecja odnotowuje niski poziom inwestycji bezpośrednich kapitału zagranicznego. W latach 80. wielkość strumienia Funduszy Strukturalnych była większa aniżeli napływ tego kapitału. Takiej zależności nie odnotowano w żadnym innym kraju śródziemnomorskim, korzystającym z poważnego wsparcia finansowego ze strony UE (Leonardi 1995). Początkowo polityka władz Grecji była wyraźnie niechętna inwestycjom zagranicznym i prywatyzacji. Dodatkowo inwestorów zniechęcały niskie kwalifikacje greckiej siły roboczej, zła infrastruktura techniczna, słaby rynek zbytu i nieodpowiedni system bankowy. Sytuacja zmieniła się faktycznie dopiero w latach 90. Dla tego ostatnio po okresie stagnacji nastąpiło zwiększenie napływu kapitału zagranicznego, który jednak zdaniem ekonomistów nadal nie oddziałuje dynamicznie na rozwój greckiej gospodarki (Axt 1997).

Za słabe wyniki gospodarcze odpowiada w dużej mierze polityka władz. Od początku wejścia do UE nie była ona nastawiona na reformy rynkowe, ale raczej na obronę rynku greckiego przed skutkami wejścia do Unii, podtrzymywanie zatrudnienia nawet kosztem utrzymywania nierentownych przedsiębiorstw państwowych, maksymalizację wolumenu europejskich środków finansowych (CAP¹⁴, Fundusze Strukturalne), które jednak nie były wykorzystywane dla przeprowadzenia niezbędnych zmian w gospodarce, ale raczej „konsumowane” (Siriopoulos, Asteriou 1998). Polityka redystrybucyjna rzą-

¹⁴ CAP – Wspólna Polityka Rolna (Common Agricultural Policy).

du, niezwykle silna zwłaszcza w latach 80. i na początku 90. była nastawiona na przetrwanie kryzysu (Melachroinos, Spence 1999). Nie prowadziła więc do restrukturyzacji nieefektywnych zakładów państwowych i innych przedsiębiorstw greckich, ale do utrzymania poziomu zatrudnienia i zwiększenia wysokości płac.

System był dodatkowo stymulowany poprzez silne powiązania gospodarki państwowej ze światem polityki, co stanowi grecki przykład kapitalizmu politycznego¹⁵. W rezultacie kwitły również układy klientalne pomiędzy dyrektorami przedsiębiorstw państwowych a politycznymi decydentami. Dominacja rządów socjaldemokratycznej partii PASOK w latach 80. przyniosła wzrost płac realnych o 83%. Jednocześnie podniosła poziom wydajności pracy jedynie o 23% w tym samym okresie. Co bardzo charakterystyczne – inwestycje produkcyjne zmalały w tym czasie o 4%. Było to spowodowane brakiem skutecznego programu zachęt inwestycyjnych dla przedsiębiorców, a zwłaszcza niewystarczającym wsparciem rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, która mogłaby zapłacić luki rynkowe i eksportowe. Brakowało również zainteresowania władz programem wsparcia rozwoju technologicznego i innowacyjności. Warto zaznaczyć, iż poziom zgłoszeń patentowych mierzony w stosunku do liczby ludności był w Grecji w 1995 roku przeszło dwudziestokrotnie niższy niż średnia dla całej UE (Eurostat, 2000). W niewłaściwy sposób monitorowano również wpływ dotacji rządowych na wzrost produkcji oraz eksportu. W sumie polityka zachęt inwestycyjnych nie pobudziła więc rozwoju gospodarczego, zwłaszcza w regionach słabiej uprzemysłowionych, a jedynie zaowocowała poważnymi kosztami budżetowymi i pogorszeniem warunków makroekonomicznych (Labrianidis, Papamichos 1990).

W latach 60. rząd grecki zainicjował program specjalnych stref przemysłowych, które cieszyły się ulgami podatkowymi i dopłatami do działalności produkcyjnej. Dodatkowo strefy miały być lokowane w regionach peryferyj-

¹⁵ *Kapitalizm polityczny* oznacza tradycyjnie przejmowanie przez państwo nowych sektorów gospodarki lub zwiększającą się kontrolę biurokracji państwowej nad systemem gospodarczym. W literaturze polskiej przyjęto ostatnio w związku z procesami transformacji politycznej i ekonomicznej nieco odmienną definicję tego pojęcia. Kapitalizm polityczny jest rozumiany jako strukturalne relacje aparatu państwowego (reprezentowanego przez wysokich urzędników i polityków) ze światem biznesu. Są one wykorzystywane do wzmacniania własnej pozycji w ramach obu systemów (politycznego oraz gospodarczego). Wzajemne związki, o których mowa, są zwykle nieformalne, chociaż stosunkowo trwałym elementem wymienionych systemów, określającym ich dynamikę rozwoju (transformację polityczną i ekonomiczną), a także wzajemne stosunki, zależności oraz reguły gry pomiędzy głównymi siłami politycznymi oraz gospodarczymi. Najczęściej ten typ relacji jest dodatkowo uzupełniony przez układy klientalne i zjawisko korupcji politycznej (Staniszkis 1999; Morawski 1998).

nych, aby pobudzić rozwój zaniedbanych części kraju. Jednak zainteresowanie przedsiębiorców krajowych i zagranicznych inwestowaniem w strefach było minimalne. Okazało się, że pomysł był oparty na dużym udziale nieefektywnego sektora administracyjnego, który miał kontrolować rozwój sfer. Zaowocowało to zniechęceniem potencjalnych inwestorów. Ponadto, przedsiębiorcom greckim bardziej opłacało się funkcjonować w „szarej strefie” podatkowej, aniżeli korzystać z dopłat państwa greckiego (ale jednocześnie poddać się wszelkim rygorom fiskalnym).

W latach 70. i 80. rozwinął się system różnorodnych dopłat do działalności produkcyjnej, które poza pobudzaniem rozwoju gospodarki miały również charakter pomocy regionalnej (subwencje miały być większe w regionach słabiej rozwiniętych). System zachęt miał także na celu przyciągnięcie inwestorów zagranicznych, pobudzenie działalności eksportowej, promowanie rozwoju dużych przedsiębiorstw, wsparcie dla przedsiębiorczości rodzimej i ochronę środowiska. System został poważnie zmodyfikowany po wejściu Grecji do UE i ukierunkowany na pomoc dla regionów najsłabszych gospodarczo. Zgodnie bowiem z przepisami o unijnej polityce ochrony konkurencyjności wspieranie przez państwo greckie rozwoju przemysłu musiało uzyskać wymiar pomocy dla regionów słabiej rozwiniętych (artykuł 92 traktatu UE). W latach 80. system zachęt ekonomicznych został oparty głównie na dopłatach bezpośrednich dla działalności wytwórczej, zmalała zaś systemowa rola innego typu instrumentów wsparcia, np. zwolnień podatkowych. W latach 90. nastąpiła kolejna zmiana w omawianym systemie i przywrócono zasadnicze znaczenie mechanizmowi ulg podatkowych dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (Yuill i inni 1999).

Pomoc regionalna i horyzontalna rządu greckiego należała do najwyższych w całej Europie. W latach 1986–1990 osiągnęła ponad 2% PKB (średnia w UE wynosiła około 0,5%) oraz blisko 8% wszystkich wydatków budżetu państwa (średnia dla UE w tym czasie to około 2%). W latach 1988–1990, w przeliczeniu na mieszkańca pomoc rządu greckiego w ujęciu horyzontalnym była sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu państw UE i na trzecim w latach 1990–1992. W ujęciu polityki regionalnej Grecja zajęła w latach 1990–1992 drugie miejsce w tym samym rankingu (Martin 1997). Niestety, wysoki poziom wydatków okazał się nieskuteczny, a główne zarzuty stawiane wobec polityki rządu przez ekonomistów można podsumować następująco (Labrianidis, Papamichos 1990):

- System nie był wewnętrznie spójny i nie opierał się na jasno sformułowanych priorytetach i wieloletniej strategii rozwoju gospodarczego. Cele działań rządowych nie wzmacniały się wzajemnie, a niekiedy spotkać można było przeciwstawne rodzaje zachęt ekonomicznych.

- Rozróżnienie pomiędzy poszczególnymi branżami w sposobie i zakresie pomocy rządowej zostało wprowadzone bardzo późno. Ponadto, brakowało strategii sektorowych, a zwłaszcza odnoszących się do działów, które borykały się z poważnymi problemami strukturalnymi. Duża część pomocy została skierowana do tradycyjnych sektorów gospodarczych, ponadto nie została wykorzystana na niezbędną ich restrukturyzację. Nie promowano także nowoczesnych i konkurencyjnych rodzajów przedsiębiorczości.

- System nie był oparty na jednakowych dla wszystkich przedsiębiorstw kryteriach, co dawało duże możliwości dla administracyjnej i politycznej interpretacji. Brakowało jasnych regulacji dotyczących przedsiębiorstw mogących ubiegać się o wsparcie oraz kryteriów wyznaczania obszarów wspieranych przez rząd. Jednocześnie przydzielaniem ulg i dotacji zajmowało się wiele różnych instytucji, co pogłębiało zamieszanie i zwiększało ryzyko korupcji.

- Wsparcie uzyskiwały firmy niekoniecznie tego potrzebujące lub nieefektywnie tę pomoc wykorzystujące. Głównym czynnikiem uzyskania pomocy było, zdaniem ekspertów, poparcie ze strony politycznych decydentów. Brakowało efektywnego systemu oceny wykorzystywania pomocy i kierowania się w przyszłości tą oceną przy kolejnych przydziałach dotacji. Na słabości polityki przemysłowej rządu zaważyło z całą pewnością bardzo silne powiązanie świata biznesu i elit politycznych oraz podejmowanie decyzji nie na kryteriach ekonomicznych, ale relacjach klientalnych. Rodziło to w konsekwencji niepewność wśród inwestorów, którzy nigdy nie znali wysokości pomocy państwa w dłuższej perspektywie czasowej, co utrudniało efektywne planowanie. W konsekwencji tempo wzrostu gospodarczego nie było powiązane z miejscami największej pomocy państwa. Najbardziej hojnie wsparte prefektury peryferyjne nigdy nie odnotowały wzrostu gospodarczego wyższego od średniej krajowej (dane z lat 1970–1982).

- Klientelizm polityczny, kapitalizm polityczny oraz brak spójnej polityki przemysłowej rządu zaowocował całkowitym fiaskiem polityki regionalnej rządu greckiego. W rezultacie niemal 80% pomocy państwa było dostępne także na terenach najlepiej rozwiniętych, tj. obszarach metropolitalnych Aten, Salonik i Koryntu. Dopłaty do przedsiębiorczości inicjowanej na peryferiach okazały się mało interesujące dla biznesu, kiedy jednocześnie można było skorzystać z innego typu form pomocy w regionach z dobrze rozwiniętą infrastrukturą, a więc korzystniejszych z punktu widzenia inwestycyjnego. System klasyfikacji poszczególnych obszarów i wysokości przynależnych subwencji nieustannie się przy tym zmieniał, wprowadzając dodatkowe ryzyko do inwestycji regionalnych. W konsekwencji polityka przemysłowa rządu nie

była właściwie skoordynowana z polityką regionalną i doprowadziła do rozwijania działalności produkcyjnej w tradycyjnych regionach gospodarczych, a nie przenoszenia produkcji do regionów peryferyjnych.

• System subsydiów w dużym stopniu opierał się na wypłatach dokonywanych za pomocą państwowego sektora bankowego. Niestety, okazał się on (podobnie jak cała administracja państwowa) nieefektywny i wolno działający. Dodatkowo, w swoich decyzjach opierał się na własnych kryteriach oceny, które często zamiast porządkować system dopłat, jedynie potęgowały chaos biurokratyczny.

W rezultacie wysokie wydatki inwestycyjne rządu nie przyniosły spodziewanego ożywienia gospodarczego. Dowodem na „konsumpcyjne” oblicze polityki rządowej może być także bardzo szczodra polityka emerytalna, która w latach 80. przyniosła w Grecji relatywnie najwyższy w Europie poziom rent i emerytur. Wielu Greków mogło przy tym skorzystać z praw emerytalnych już w wieku lat 50., kobiety nawet w wieku 35 lat po 15 latach pracy w administracji (!). Jednocześnie Grecja w tym okresie miała niezwykle słaby system fiskalny i niską ściągalność należności podatkowych.

Polityka wysokich, chociaż nieefektywnych dotacji do przemysłu oraz poważne wydatki na politykę socjalną musiały zaowocować wysokim poziomem długu publicznego. Od początku lat 80. rośnie on nieprzerwanie, aby w roku 1993 osiągnąć 113% PKB. Dopiero surowa polityka monetarna zainicjowana w połowie lat 90., a wymuszona kryteriami Traktatu z Maastricht i związanymi z wejściem waluty greckiej do Europejskiej Unii Monetarnej (EMU) wymusiła na rządzie wstrzymanie trendu rosnącego deficytu i ograniczenie skali wydatków budżetowych na politykę przemysłową i regionalną. W dużym stopniu było to również możliwe dzięki zwiększeniu w tym okresie pomocy strukturalnej na politykę regionalną ze strony Unii Europejskiej. Warto również zauważyć, że dopiero w drugiej połowie lat 90. udało się także zmniejszyć inflację poniżej 10%. W ciągu dwóch ostatnich lat wynosi ona około 3–4% w skali roku. Jest to niewiele w porównaniu z 20% inflacji szalejącej w latach 80., której nie zatrzymała dewaluacja drachmy przez bank centralny aż o 15 punktów procentowych w 1985 roku (Garganas 2000).

Tak więc pod koniec lat 90. Grecja ustabilizowała politykę monetarną. Opóźnione wejście tego kraju do systemu EMU jest przewidywane na styczeń 2001 roku. Rozwój greckiej gospodarki również znacząco poprawił się w stosunku do lat 80. i wynosi obecnie około 4–6% w skali rocznej. Jednak rozwój gospodarczy mierzony w euro na mieszkańca w dalszym ciągu odbiega od średniej europejskiej. W 1998 roku wyniósł 7600 euro, podczas gdy w Unii Europejskiej było to 17 000 euro (dane podawane są w cenach z roku

1990). Również siła nabywcza społeczeństwa greckiego wyraźnie ustępuje średniej UE. W roku 2000 wyniesie około 5400 euro na mieszkańca i 10 400 euro w UE (mierzone w cenach rynkowych z 1990 roku). Na uwagę zasługuje również bardzo niski poziom eksportu. Wskazuje na utrzymującą się w dalszym ciągu niską konkurencyjność przedsiębiorstw greckich i niewielką liczbę produktów (głównie tanich towarów spożywczych i tekstyliów), które uzyskują uznanie na rynkach zewnętrznych. Pomimo relatywnie niskiego importu wysokość deficytu handlowego systematycznie rośnie i w roku 2000 osiągnie według przewidywań wysokość 10 047 mln euro. Deficyt publiczny utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie (106,5% PKB w roku 1998) i znacząco odbiega w dalszym ciągu od warunków stawianych przez Traktat z Maastricht (60% PKB). Również stopa bezrobocia sięgająca 11,6% jest nieco wyższa niż przeciętna w Unii (10,0% w 1998 roku). Warto jednak podkreślić, iż poziom bezrobocia nieprzerwanie rośnie od 1985 roku (Eurostat 2000; Stourmaras 1999).

2. Grecki system administracyjny

W Grecji panuje centralistyczny system administracyjny (Getimis, Economou 1996; Chrisidu-Budnik 1994). Został on zbudowany na wzór francuski, głównie pod wpływem doświadczeń wojny domowej, która toczyła się w latach 40., przede wszystkim na greckiej prowincji. Silne unitarne i scentralizowane państwo miało sprzyjać integracji politycznej i odbudowie kraju. Na charakterze greckiej administracji waży wiele czynników, przede wszystkim tradycyjnie słabe instytucje samorządu lokalnego, jak również silne skupienie decyzji publicznych i środków finansowych na szczeblu rządu. Również w zakresie programowania polityki regionalnej i jej implementacji, wszystkie zasadnicze decyzje są zarezerwowane dla urzędników rządowych. Plany dotyczące rozwoju lokalnego i regionalnego oraz plany inwestycyjne są przedstawiane do akceptacji urzędnikom administracji rządowej, mogą być przez nich modyfikowane, a nawet całkowicie odrzucone. Duże znaczenie przy tego typu decyzjach ma system protekcji i powiązań klientalnych pomiędzy urzędnikami różnych szczebli administracyjnych. Zasadnicze decyzje o charakterze strategicznym i politycznym mogą być podjęte jedynie na szczeblu centralnym. Daleko posunięty centralizm hamuje również rozwój inicjatyw obywatelskich i samorządności władz lokalnych (Getimis, Economou 1996). Słabość samorządów lokalnych, brak samorządowych instytucji na szczeblu regionalnym są także uznawane przez Komisję Europejską za poważną prze-

szkodę dla efektywnego wykorzystywania europejskiej pomocy regionalnej (Paraskevopoulos 1998).

W Grecji istnieje podział administracyjny na trzynaście regionów (kategoria statystyki europejskiej NUTS¹⁶ II), 55 prefektur (*nomoi* – NUTS III) oraz około dziewięćset gmin¹⁷ (Christopoulos 1999). Wybieralne władze samorządowe występują obecnie jedynie na szczeblu prefekturalnym i gminnym. Warto zaznaczyć, że podział regionalny i władze administracyjne na tym szczeblu zostały wprowadzone dopiero w roku 1987. Podział regionalny obejmuje następujące jednostki: wschodnia Macedonia i Tracja, centralna Macedonia (drugi region pod względem wielkości populacji), zachodnia Macedonia, Epir, Tessalia, wyspy morza Jońskiego (najniższa liczba ludności: 191 tys. mieszkańców w 1993 roku), Grecja Zachodnia, Grecja Środkowa, Attyka¹⁸, Peloponez, północne wyspy Morza Egejskiego, południowe wyspy Morza Egejskiego i Kreta. Regiony w zasadzie nie mają własnego budżetu. Poza niewielkimi środkami własnymi, przeznaczonymi na działalność administracyjną, zasadnicza większość ich finansów pochodzi z dotacji rządowych i środków funduszy strukturalnych UE.

Na czele władz regionalnych stoi sekretarz generalny, który jest bezpośrednio delegowany przez rząd (kandydaturę wysuwa Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a decyzje podejmuje cała rada ministrów). Jednocześnie sekretarz generalny przewodniczy obradom rady regionalnej, która jest ciałem doradczym i koordynującym w zakresie planowania rozwoju regionalnego.

W myśl ustawy nr 1622/86 do głównych kompetencji Rady należy:

- formułowanie propozycji średnioterminowego planu rozwoju regionu, w zgodzie z sugestiami ministerstw rządowych i w nawiązaniu do tej wytycznych dla średniookresowego narodowego planu rozwoju,
- projektowanie propozycji dla corocznego planu rozwoju, głównie na podstawie wytycznych rządowego planu rozwoju i sugestii planistycznych samorządów lokalnych,

¹⁶ Należy wyjaśnić, że regiony Unii Europejskiej korzystające z funduszy strukturalnych są klasyfikowane według pięciostopniowej statystyki NUTS (*The Nomenclature of Territorial Units for Statistics*). Na przykład w Niemczech podstawową jednostkę NUTS (I) stanowią landy, w Irlandii całe państwo jest traktowane jako jeden region NUTS (II). Nomenklatura NUTS jest przydatna dla statystycznego porównywania poszczególnych rodzajów regionów Unii Europejskiej, ale ma także znaczenie dla decyzji o zaklasyfikowaniu danego terytorium do udziału w pomocy strukturalnej UE (Kozak i inni 1998).

¹⁷ W roku 1997 została wprowadzona reforma zmniejszająca liczbę jednostek samorządu lokalnego (na mocy ustawy 2539/97). Dotąd istniało bowiem ponad 6000 gmin, tj. 464 gmin miejskich (*demoi*) i około 5400 wiejskich (*koinotites*) (Christopoulos 1999).

¹⁸ W regionie ateńskim mieszka najwyższa liczba ludności. W 1993 roku wynosiła ona 3522 tys. mieszkańców. Jednocześnie notowana jest tutaj najwyższa gęstość zaludnienia (*Structure* 1993a).

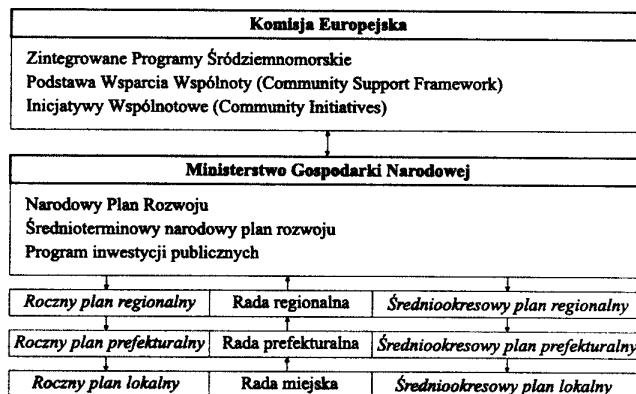
• formułowanie propozycji przedstawianych ministerstwu i terenowym agencjom rządowym dotyczące prac sektora publicznego na obszarze regionu, finansowanych w drodze publicznego planu inwestycyjnego i zawartych w średniookresowym narodowym planie rozwoju,

• formułowanie propozycji dotyczących regionalnych programów operacyjnych, związanych z inwestycjami finansowanymi przez państwo i dotowanymi przez fundusze strukturalne Unii Europejskiej.

Prace rady mają charakter koordynacyjny dla administracji samorządowej i opiniotwórczy dla agend rządowych. Rada z jednej strony wykorzystuje w swojej pracy plany rozwojowe samorządów lokalnych, a z drugiej uwzględnia wskazówki przekazywane z rządu. Ostatecznie wszystkie propozycje planistyczne rady są przedstawiane do aprobaty rządowej. Ministerstwo Gospodarki Narodowej ma w tym względzie bezsprzecznie dominującą rolę decyzyjną. Tryb pracy planistycznej ma charakter hierarchiczny i chociaż inicjatywy płyną od najniższych jednostek samorządowych, decyzje planistyczne i finansowe są podejmowane ogólnie. Wszystko odbywa się według poniżej przedstawionego schematu:

Schemat 1.

Grecki system planowania rozwoju terytorialnego



Na podstawie: Paraskevopoulos 1998.

Rada regionalna składa się z przedstawicieli administracji regionalnej (*de facto* rządowej, gdyż podległej sekretarzowi generalnemu), przedstawicieli władz samorządowych, związków zawodowych i stowarzyszeń społecznych oraz biznesowych. Pomimo uchwalenia już w roku 1982 ustawy (1235/82, Artykuł 4) przewidującej powołanie wyłanianych w wyborach powszechnych władz regionalnych – ustawa w tym zakresie pozostaje do dnia dzisiejszego martwa, gdyż władzom centralnym brakuje politycznej woli, aby odpowiednimi dekretemi doprowadzić do pierwszej samorządowej elekcji regionalnej.

Również na szczeblu prefekturalnym, aż do roku 1994 nie istniały władze samorządowe. Prefekci byli obsadzani przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i mogli być w każdej chwili odwołani przez władze centralne z zajmowanego stanowiska. Rada prefekturalna była wyłaniana według podobnego mechanizmu co obecnie działające rady regionalne (na podstawie ustawy nr 1235/82 z 1982 roku). Prefekci przewodniczyli obradom rady i reprezentowali interesy władzy centralnej. W ten sposób zaprojektowany system służył wzmacnianiu więzi klientalnych pomiędzy administracją centralną, a zwłaszcza jej politycznymi przedstawicielami (prefektami), a korporacyjnymi interesami społecznymi, branżowymi i administracją samorządową. Do rady byli bowiem zapraszani delegaci z inicjatywy prefekta, a nie z wyboru społecznego (Paraskevopoulos 1998). W roku 1994 wyłoniono po raz pierwszy rady prowincji w wyniku wyborów powszechnych. W ten sam sposób jest również powoływany prefekt. Prefektury mają samodzielny, chociaż mocno ograniczony budżet oraz prawo powoływania własnych struktur administracyjnych, w tym własnych agencji i przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Samorządy praktycznie nie mają własnych dochodów, a całość finansów publicznych przeznaczona na działalność wybieralnych władz lokalnych wynosi zaledwie 11% środków budżetu państwa. Pomiedzy władzami poszczególnych szczebli samorządowych nie ma wzajemnego zwierzchnictwa. Natomiast planowanie prefekturalne musi uwzględniać zarówno wskazówki rządowe, jak również plany rozwojowe koordynowane na szczeblu regionalnym.

3. Europejska polityka regionalna w Grecji

Grecja otrzymuje obecnie każdego roku blisko 4 mld euro bezzwrotnej pomocy z Unii Europejskiej. Jest to m.in. 18% Funduszu Spójności i około 11% wszystkich Funduszy Strukturalnych. Warto także zauważyć, że udział Grecji w całym budżecie UE wynosi zaledwie 1,3%, zaś wydatki tego budżetu dla tego kraju sięgają 8% (Ioakimidis 1996). Wysokie są również wydatki

z Funduszy Strukturalnych liczone na jednego mieszkańca. W latach 1988–1993 wyniosły 180 euro, podczas gdy np. w Hiszpanii, która otrzymała niemal dwukrotnie większą sumę globalną wypłat – wskaźnik na jednego mieszkańca wyniósł 118 euro. Pod tym względem bezkonkurencyjna była jedynie Irlandia (288 euro). W roku 1993 udział funduszy UE wobec greckiego PKB wyniósł blisko 3% (Leonardi 1995).

W roku 1985 Komisja Europejska uzgodniła specjalny rodzaj programów pomocowych, skierowanych dla regionów śródziemnomorskich i związanych z poszerzeniem Unii o Hiszpanię i Portugalię. Były to tzw. Zintegrowane Programy Śródziemnomorskie (*The Integrated Mediterranean Programmes – IMPs*). W sześciu programach regionalnych znaczący udział wzięły także regiony greckie. Chociaż całe przedsięwzięcie miało wyraźnie specyfikę regionalną (tylko jeden, siódmy program miał wymiar horyzontalny) – podstawowe znaczenie dla jego programowania i implementacji w Grecji odegrało jednak Ministerstwo Gospodarki Narodowej. Wszystkie programy zostały opracowane w tym ministerstwie. Wprawdzie w trakcie prac urzędnicy rządu skierowali pytanie do prefektów, przedstawicieli organizacji społecznych i samorządowych o ewentualne propozycje programowe. Jednak ich propozycje zostały ocenione przez resort gospodarki jako słabej jakości i w większości całkowicie odrzucone. Główną troską urzędników była przy tym nie dbałość o rozwój regionalny, ale raczej chęć wykorzystania unijnych pieniędzy w najkrótszym możliwym terminie. Tak więc programy były opracowywane w oderwaniu od regionalnych elit, jak również bez jakiegokolwiek szerszej perspektywy planistycznej lub strategicznej. Komitety regionalne, które monitorowały wprowadzenie programów w życie, w zasadzie nie zmieniły sposobu organizowania całego przedsięwzięcia. Nie podejmowały faktycznie żadnych decyzji i spotykały się zaledwie cztery razy w roku. Stanowiły jednak ciekawą innowację wprowadzoną do praktyki administracji terenowej, gdyż obok urzędników rządowych i Komisji Europejskiej po raz pierwszy pojawili się także przedstawiciele administracji samorządowych i organizacji społecznych, którzy przynajmniej mogli otrzymywać informacje o przebiegu programów (Ioakimidis 1996).

Silny centralizm greckiej administracji ujawnił się także przy projektowaniu oraz wprowadzaniu w życie pierwszego pakietu pomocy strukturalnej J. Delorsa (1989–1993). Wprawdzie reforma europejskiej polityki regionalnej zakładała promowanie zasady partnerstwa i skutkowało ustanowieniem przez Greków regionów administracyjnych, ale zasadniczo nie zmieniało sposobu funkcjonowania greckiej administracji. Pomoc UE składała się z dwóch części: horyzontalnej (inwestycje transportowe, telekomunikacyjne, energie-

tyczne) i regionalnej, obejmującej trzynastcie regionalnych programów rozwoju. Przy czym około 60% środków zostało skierowanych na projekty sektorowe i zarządzane przez poszczególne ministerstwa. Natomiast programy regionalne były *de facto* zarządzane przez resort gospodarki. Ministerstwo przedstawiło swoje zalecenia prefektom, a ci przekazali je samorządom lokalnym i organizacjom społecznym. Po serii konsultacji lokalnych rady regionalne wypracowały własne propozycje programowe, które następnie zostały przekazane do akceptacji ministerstwu gospodarki. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku programów śródziemnomorskich – ministerstwo odrzuciło większość propozycji wysuwanych przez samorządy. Zasadnicza część narodowego planu rozwoju została więc przygotowana w samym resorcie gospodarki. Proces programowania regionalnego miał w opinii komentatorów jedynie charakter symboliczny i stanowił rodzaj „zasłony dymnej” dla urzędników Komisji Europejskiej (Ioakimidis 1996). Ponownie główną przesłanką działania rządu była chęć szybkiego wydania pieniędzy, a konsultacje z partnerami społecznymi były odbierane jako przeszkody w efektywnej pracy. Po uzgodnieniu z Komisją Europejską ostatecznej wersji planu rozwoju (podstawa wsparcia wspólnoty – *Community Support Framework*) rozpoczął się etap operacyjny. Komisja wymogła na rządzie greckim ustanowienie „partnerskich” komitetów monitorujących, które miały być usytuowane poniżej szczebla centralnego i składać się także z przedstawicieli instytucji samorządowych i społecznych. Komitety, które zostały ustanowione według doświadczeń programów śródziemnomorskich, miały jednak ograniczone możliwości działania i były bezpośrednio sterowane przez urzędników rządowych.

Drugi pakiet Funduszy Strukturalnych J. Delorsa (1994–1999) był, jak się można spodziewać, organizowany podobnie jak poprzedni. Projekt Narodowego Planu Rozwoju został przygotowany w Ministerstwie Gospodarki i przyjęty przez międzyministerialny komitet powołany specjalnie do tego celu przez rząd. Wcześniej wzorem lat poprzednich propozycje rządowego planu i wskazówki dla rad regionalnych, samorządów i organizacji społecznych zostały przesłane drogą służbową do terenowych urzędów administracji rządowej. Te miały za zadanie zapoznać partnerów społecznych z rządowymi wskazówkami i zorganizować konsultacje społeczne. Na szczeblu regionalnym zostały także zorganizowane specjalne zespoły, które pod kierunkiem urzędników rządowych przygotowywały propozycje regionalnych planów rozwoju. Jednak władze samorządowe, a nawet rady regionalne miały bardzo umiarkowany udział w ostatecznym kształcie tych dokumentów. Ostatecznie plany zostały przyjęte przez rady regionalne i przesłane do Ministerstwa Gospodarki.

Rząd kładł szczególny nacisk na realizację dużych infrastrukturalnych projektów, takich jak budowa nowego lotniska w Atenach, albo autostrad. W rezultacie udział projektów sektorowych wzrósł w całej puli Funduszy Strukturalnych w latach 1994–1999 do poziomu 75%. Ponadto rząd arbitralnie zdecydował, jaka część środków z puli regionalnej przypadnie w udziale poszczególnym regionom. Chociaż kryteria były natury statystycznej, wielu ekspertów zarzucało rządowi pozamerytoryczne czynniki podejmowania decyzji finansowych. W rezultacie największa część środków regionalnych została skierowana do najlepiej rozwiniętej Attyki, centralnej Macedonii, wschodniej Macedonii i Tracji. Na te cztery regiony przypada ponad 40% wszystkich środków z Funduszy Strukturalnych w latach 1989–1999 (Getimis, Economou 1996). W podobny sposób jak plany regionalne, również regionalne programy operacyjne były przygotowywane pod dyktando ministerstwa gospodarki. Ostateczny tekst programu operacyjnego został opracowany przez urzędników rządowych, przy czym ponad 60% propozycji regionalnych zostało bądź odrzuconych, bądź gruntownie zmienionych. W drugiej połowie 1993 roku ostateczna wersja planu operacyjnego została przedstawiona przez rząd Komisji Europejskiej. W roku następnym regionalne komitety monitorujące rozpoczęły proces implementacji oraz ewaluacji uzgodnionych ostatecznie z Komisją Europejską programów operacyjnych.

System planowania i wdrażania europejskiej polityki strukturalnej w Grecji został przedstawiony w formie schematu na następnej stronie.

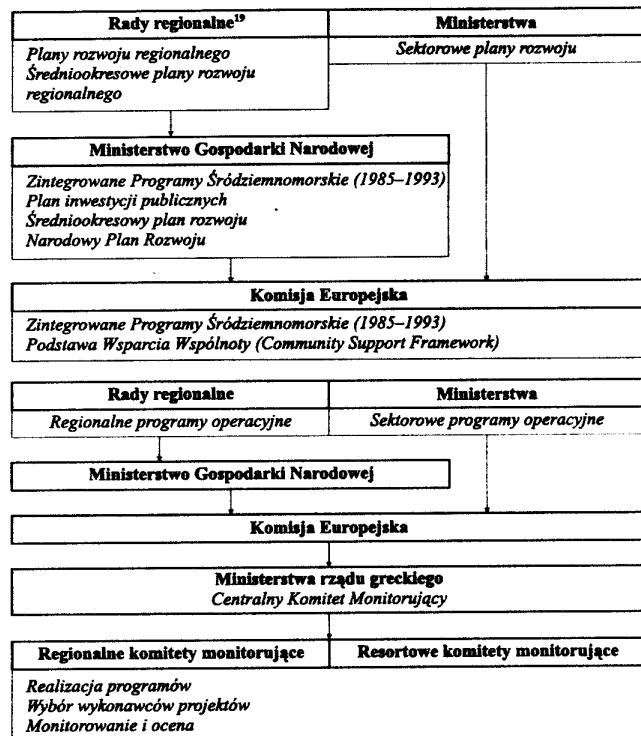
W świetle wysokości środków europejskich kierowanych do Grecji podstawowe pytanie, jakie stawia wielu badaczy, odnosi się do przyczyn nieskuteczności europejskiej polityki regionalnej w tym kraju. W literaturze przedmiotu można spotkać twierdzenie, iż Grecja jest wręcz uzależniona od Funduszy Strukturalnych, które pozwalają jej na utrzymanie względnej stabilności wydatków budżetu państwa (Molle 1999).

Specjaliści zarzucają greckiemu systemowi polityki regionalnej szereg wad, które są przez nich uznawane za decydujące zarówno dla niskiej efektywności wykorzystania pomocy unijnej, jak również niezmiennie słabych wyników greckiej gospodarki. Wśród rozlicznych zarzutów można wymienić (Getimis, Economou 1996):

- Niski poziom uczestnictwa elit lokalnych i regionalnych, a zwłaszcza samorządów w procesie organizacyjnym polityki regionalnej. Składa się na to nadmierny centralizm greckiej administracji rządowej oraz słabe kompetencje i zły system finansowania samorządów lokalnych. W Grecji nie ma również administracji samorządowej na szczeblu regionalnym.

Schemat 2.

Tryb programowania Funduszy Strukturalnych UE w Grecji



Opracowanie własne na podstawie konsultacji z C. Koutalakisem.

¹⁹ Prace Rady Regionalnej opierają się na założeniach wydatkowania Funduszy Strukturalnych przygotowanych przez Komisję Europejską (*Guidelines on Structural Funds*) oraz wskazówkach rządu greckiego.

• Jako wadę greckiej polityki regionalnej należy także uznać niewielki udział przedsiębiorców prywatnych zarówno na etapie programowania, jak i realizacji (Leonardi 1995).

• Niskiej jakości praca i kwalifikacje zawodowe administracji państwowej. Wbrew deklaracjom rządu projekty były stosunkowo niewielkich rozmiarów; w ramach poszczególnych przedsięwzięć próbowano osiągnąć zbyt wiele rozmaitych i wzajemnie nie skoordynowanych celów. Część projektów i programów operacyjnych przygotowywanych przez urzędników rządowych była przez Komisję Europejską odrzucana, a środki finansowe anulowane. Przyczyny niskiej jakości pracy administracji należy upatrywać m.in. w układach klientalnych pomiędzy administracją, światem polityki i greckim biznesem. Kolejnym czynnikiem jest rozpowszechniona korupcja. Wystarczy wspomnieć, iż właśnie w Grecji wszczęto najwięcej dochodzeń w sprawie defraudacji pieniędzy UE w zestawieniu do wszystkich innych państw Wspólnoty Europejskiej²⁰ (White, Dorn 1996).

• Programy regionalne były konstruowane zgodnie z filozofią jak najszybszego pozyskania i wydania pieniędzy UE. Jednocześnie fundusze były lokowane jako rodzaj „kibelasy wyborczej” dla elektoratu, albo renty dla partyjnych kolegów w terenie (Axt 1997). Kryterium przydatności inwestycji dla rozwoju gospodarczego oraz efektywności wydawanych funduszy miały stosunkowo małe znaczenie. Programy były przygotowywane (zwłaszcza do 1993 roku) w oderwaniu od długoletnich strategii rozwoju gospodarczego państwa, a zwłaszcza bez uwzględnienia długofalowych planów rozwoju regionalnego i lokalnego. Ponadto, nie udało się zdynamizować rozwoju gospodarczego regionów peryferyjnych, a nawet skoncentrować w nich środków inwestycyjnych. Brak silnych i kompetentnych władz regionalnych waży w tym miejscu na rozwoju gospodarczym Grecji i jej zdolności do zmniejszania różnic międzyregionalnych.

4. Wnioski

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy przede wszystkim podkreślić niską efektywność greckiego systemu polityki rozwoju regionalnego. Warto także zauważyć, że towarzyszy temu od szeregu lat ogólna słabość

²⁰ Warto jednakże wspomnieć o tym, iż inny kraj znany z rozwiniętej korupcji, tj. Włochy, utrudniał zbieranie informacji na temat nieprawidłowości na tle korupcyjnym, a więc nie został w ogóle uwzględniony w klasyfikacji, na którą się w tym miejscu powołuję (White, Dorn 1996).

greckiej gospodarki. Pomimo notowanej ostatnio względnej poprawy odbiega ona w dalszym ciągu od sytuacji panującej w innych krajach Unii Europejskiej. Ponadto, utrzymują się wyraźne dysproporcje wewnętrzne pomiędzy poszczególnymi regionami Grecji. Pomoc europejska jest w dużym stopniu marnotrawiona lub konsumowana, a nie wprzęgnięta w restrukturyzację i kreowanie rozwoju.

Winą za taką sytuację należy obarczyć przede wszystkim władze greckie, a zwłaszcza słabość programowania oraz wspomagania rozwoju gospodarczego i regionalnego. W państwach o centralistycznej strukturze administracji główną odpowiedzialność za wspieranie oraz stymulowanie dynamiki gospodarczej ponosi właśnie rząd centralny i jego elity. Taka sama odpowiedzialność ciąży na rządzie w okresie transformacji ustrojowej i gospodarczej. Rząd powinien być liderem tych zmian, nadawać im strategicznie wybrany kierunek oraz stymulować rozwój aktywności ekonomicznej i społecznej. W Grecji zawiódła zarówno polityka regionalna, jak również przemysłowa i makroekonomiczna. Działania w sferze przemysłowej rządu były nastawione na obronę nieefektywnych zakładów produkcyjnych przed konkurencją zagraniczną, zamiast na ich restrukturyzację i wspomaganie nowej, wysoko technicznej działalności wytwórczej oraz rozwijanie eksportu. Trudno także mówić, zwłaszcza w latach 80., o odpowiednio spójnej i przemyślanej polityce regionalnej instytucji państwowych. Wreszcie, zabrakło bardzo istotnego elementu, jakim winna być koordynacja polityki regionalnej państwa ze strategią gospodarczą.

Dodatkową przeszkodę stanowił niski poziom kwalifikacji urzędników i nieefektywne struktury prawne oraz instytucjonalne odpowiedzialne za realizację programów regionalnych. Rząd nadal nie ma skutecznego mechanizmu koordynacji własnej pracy na rzecz rozwoju gospodarczego, zarówno w wymiarze sektorowym, jak i ściśle regionalnym. W rezultacie działania rozlicznych centralnych agencji wzajemnie się dublują i wprowadzają dezorganizację.

Ponadto w rozwoju przeszkadza silny klientelizm polityczny i wysoki poziom korupcji. W krajach o podobnej do greckiej strukturze i zwyczajach politycznych nie można się niczego innego spodziewać, gdyż kryteria merytoryczne oraz zasada dobra wspólnego zawsze musi ustąpić miejsca relacjom klientalnym i korupcji (Rose-Ackerman 1999).

Słabość programowa i kadrowa rządu nie jest niestety zastąpiona przez instytucje samorządowe, które mają symboliczny udział w stymulowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego. W Grecji w zasadzie nie funkcjonuje efektywny system planowania strategicznego oraz koordynowania polityki roz-

woju gospodarczego na szczeblu regionalnym. Nie ma silnych struktur samorządowych dysponujących kompetencjami, własnym i odpowiednio dużym budżetem oraz tradycją odpowiedniej kultury politycznej. Zamiast tego nieustannie wprowadzane reformy organizacji terytorialnej kraju powodują chaos organizacyjny i nakładanie się kompetencji pomiędzy samorządami a administracjami specjalnymi rządu. Paradoksalnie stopniowy rozwój administracji samorządowej w Grecji – wspierany silnie przez Komisję Europejską – nie zmniejsza centralizmu związanego z reformami. Zdaniem niektórych komentatorów implementacja zasady partnerstwa w Grecji wzmocniła jedynie klientelizm i korupcję (Hooghe 1998). W stopniu dalece niewystarczającym postępuje również nauka mechanizmów europejskiej polityki regionalnej u elit samorządowych. Jest to zresztą częściowo zawinione przez rząd centralny, który ogranicza swobodę decyzyjną partnerów lokalnych i nie prowadzi odpowiedniej polityki informacyjnej. W rezultacie zaangażowanie społeczne słabnie, a ambicje kierowane są w stronę prywatnych lub partykularnych interesów, wzmacniając jedynie klientalne reguły funkcjonowania sfery życia publicznego.

III. Włochy: próby przełamania dualizmu gospodarczego

Analiza sytuacji gospodarczej oraz skuteczności europejskiej polityki regionalnej we Włoszech wydaje się szczególnie interesująca z polskiej perspektywy. Jest to długoletni członek Unii Europejskiej, rozpatrywany ogólnie zajmuje relatywnie wysokie miejsce na tle innych państw europejskich. Jest to zasługą niezwykle dynamicznego rozwoju w okresie powojennym terenów północnych Włoch, które również obecnie stanowią główną siłę napędową włoskiej gospodarki. Jednak należy również zauważyć, że południe kraju (*Mezzogiorno*²¹) należy niezmiennie do najbardziej ubogich terenów UE. Dzieje się tak mimo wieloletnich, gigantycznych transferów finansowych, przeznaczonych na pobudzenie rozwoju gospodarczego, zarówno ze strony państwa włoskiego, jak również poprzez politykę regionalną Unii. Jest to znakomity przykład trudności, jakie spotyka na swojej drodze polityka regionalna, stosowana wobec zaniedbanych i rolniczych terenów peryferyjnych. Co warto podkreślić, jest to polityka, która dysponuje relatywnie wysokimi środkami finansowymi, dużym zapleczem eksperckim i doświadczeniem. Co więcej, we Włoszech od ponad 20 lat funkcjonują samorządowe władze na szczeblu regionalnym, których najważniejszym zadaniem jest właśnie dbałość o pobudzenie rozwoju gospodarczego i oddziaływanie na rzecz zmniejszania różnic międzyregionalnych. Jednak i one w dużym stopniu są bezsilne, tym bardziej, że samorządy regionalne we Włoszech są relatywnie słabe (Bagnasco, Oberti 1998).

Włochy stały się modelowym polem badań politologicznych, ekonomicznych i socjologicznych. Podstawowym przedmiotem tych analiz stało się właśnie zagadnienie dualizmu cywilizacyjnego Włoch. Naukowcy stawiają pytanie o przyczyny tak znaczących i długotrwałe utrzymujących się różnic rozwojowych. Kwestia tym bardziej intrygująca, jeśli się weźmie pod uwagę

²¹ Termin *Mezzogiorno* jest w pracy stosowany zamiennie z określeniem „Południe” i oznacza grupę następujących regionów: Abruzzo, Basilicate, Molise, Puglie, Kampanię, Kalabrię, Sycylię i Sardię (Benvenuti i inni 1999).

wieloletnie wysiłki kierowane na zniwelowanie dysproporcji. Odpowiedzi na to pytanie są różnorodne i zostaną przedstawione w niniejszym rozdziale. Warto jednak już teraz zaznaczyć, iż Włochy stanowią przykład, jakie znaczenie dla rozwoju mają procesy historycznego formowania się instytucji społecznych, politycznych i gospodarczych. Przez wieki kształtowania się tkanki społecznej i zwyczajów dotyczących życia publicznego budowane są także podstawowe instytucje prawne oraz reguły aktywności gospodarczej. Wielowiekowa historia danej społeczności i jej terytorium ma więc decydujące znaczenie dla współczesnego bogactwa regionów. Właśnie historia może w dużym stopniu decydować o konsekwentnie utrzymujących się różnicach międzyregionalnych. Dlatego przełamanie dziedzictwa historycznego jest tak niezwykle trudne i wymyka się zarówno technokratycznym działaniom administracyjnym, jak również mechanizmom liberalnej działalności rynkowej (Putnam i inni 1993).

Jednak przełamanie dziedzictwa historycznego jest możliwe – na co można również odnaleźć dowody we Włoszech. Sukces regionów środkowych i północno-wschodnich, tzw. Trzeciej Italii²², jak również należącego do usytuowanego na południu regionu Abruzzo stanowią przykład wyrwania się z kręgu niemożności rozwoju gospodarczego i skrępowania dziedzictwem własnej historii (Storper 1995, 1997; Leonardi, Nanetti 1990; Bagnasco, Oberti 1998).

1. Różnice w rozwoju gospodarczym

Włoskie Mezzogiorno wyraźnie ustępuje w rozwoju gospodarczym zarówno regionom północnym, jak również centralnie położonym. Ludność wymienionych regionów stanowi ponad 36% populacji Włoch. Jednak Mezzogiorno ma udział w wypracowaniu zaledwie 25% dochodu narodowego, 8% włoskiego eksportu, 14% dochodów z turystyki i 22% produkcji przemysłowej (Leonardi 1995). Przeciętnie dochód na mieszkańca utrzymuje się tutaj poniżej 60% dochodu osiąganego w północnych i środkowych częściach Półwyspu Apenińskiego. W roku 1996 dochód na mieszkańca w Kalabrii kształtował się na poziomie 9384 euro, na Sycylii – 10 424, podczas kiedy

²² Pojęcie Trzeciej Italii (*Tre Italie*) wprowadził do literatury naukowej w latach 70. A. Bagnasco, dla podkreślenia odmiennych od reszty kraju procesów gospodarczych, zachodzących w części środkowej oraz północno-wschodniej Włoch. Zjawiska gospodarcze występujące na tych obszarach zdawały się przełamywać dotychczasowy dualizm ekonomiczny pomiędzy częścią północną a południową kraju (Bagnasco 1977).

średnia dla całych Włoch wynosiła 16 279 euro. Warto zauważyć, że w tym samym czasie regiony tzw. Trzeciej Italii uzyskiwały faktycznie ponad 100% większy dochód niż najbiedniejsze regiony włoskie. Na przykład Emilia-Romagna uzyskała 21 045 euro na jednego mieszkańca (Bonaduce, Magnatti 1996; Eurostat 2000).

Na regiony Mezzogiorno przypada blisko 60% całego włoskiego bezrobocia (Leonardi 1995). W wielu południowych prowincjach można odnotować nawet o kilkanaście punktów procentowych więcej osób nie mających zatrudnienia, aniżeli w regionach najlepiej rozwiniętych. Średnia stopa bezrobocia w Mezzogiorno wyniosła w 1997 roku 14% (ale np. na Sycylii było to blisko 18%). W tym samym okresie regiony Trzeciej Italii miały dwu-trzyprocentowe bezrobocie oraz zwiększony dopływ emigrantów z obszarów południowych poszukujących pracy (Eurostat 2000). Jednym ze wskaźników dynamicznego rozwoju gospodarczego jest właśnie niskie bezrobocie oraz dynamiczny przyrost osób emigrujących tutaj z innych części kraju w poszukiwaniu zatrudnienia.

Regiony południowe tradycyjnie uznawane są także za obszary z dominacją produkcji rolniczej. Udział zatrudnienia w sektorze rolnym sięgał tutaj pod koniec lat 90. poziomu 20–25%. W tym samym czasie średnie zatrudnienie w rolnictwie dla całych Włoch wynosiło około 8% (Eurostat 2000). Europejska polityka rolna (tj. Wspólna Polityka Rolna – CAP) nie doprowadziła do poważnej restrukturyzacji rolnictwa Mezzogiorno, a jedynie zwiększyła dochody rolników (Leonardi 1995).

Wraz z upływem lat Włochy, chociaż powoli, jednak coraz bardziej zmniejszają różnice rozwojowe w stosunku do reszty krajów Unii. Było to zasługą nie tylko tradycyjnie silnych obszarów przemysłowych na północy, ale również bardzo dynamicznie rozwijających się obszarów środkowych Włoch. Zwłaszcza w ostatnim okresie regiony centralne i północno-wschodnie, tzw. Trzeciej Italii rozwijają się bodaj najbardziej dynamicznie w skali całego kraju. Możemy do tego obszaru zaliczyć region Emilii-Romagny, Veneto, Trentino, Toskanii, Umbrii, Marche i Lazio. Jednakże pomimo dynamiki rozwojowej tej części Włoch nie widać postępów w zmniejszaniu dysproporcji wewnątrz krajowych. Dzieje się tak głównie za sprawą Mezzogiorno. Konwergencja ekonomiczna występowała w zasadzie jedynie przed 1975 rokiem. Działo się tak za sprawą poważnych inwestycji przemysłowych lokowanych przez rząd na północy kraju, ponadto było zasługą dynamicznego rozwoju gospodarczego Włoch i całej gospodarki europejskiej na początku lat 70. Wreszcie wynikało ze znacznych transferów pomocy inwestycyjnej o charakterze socjalnym i konsumpcyjnym dla gospodarki regionów południowej części

kraju. Wraz z ochłodzeniem koniunktury gospodarczej w Europie pogorszyła się również sytuacja w regionach biednego Mezzogiorno. Od połowy lat 70. wyraźnie wzrastają dysproporcje wewnętrzne we Włoszech (Benvenuti, Cavalieri, Paniccia 1999). Pomiedzy rokiem 1980 a 1992 dochód na osobę w regionach Mezzogiorno spadł o około 2,5% w relacji do dochodu w innych częściach kraju (Leonardi 1995). Jedynie region Abruzzo nie poddawał się ogólnej tendencji panującej na południu Włoch (patrz tabela).

Tabela 6.

Dochód na mieszkańca w regionach Mezzogiorno w latach 1986 i 1991 w porównaniu do średniej UE 12 (EC 12 = 100)

Region	1986	1991
Abruzzo	89	91
Basilicata	65	65
Kalabria	60	57
Kampania	69	70
Molise	78	79
Puglia	73	74
Sardynia	75	74
Sycylia	70	68
Całe Włochy	103	105
EU 12	100	100

Na podstawie: Balchin, Sykora, Bull 1999.

Warto zauważyć, że inwestycje zagraniczne kształtują się podobnie jak zróżnicowanie poziomu rozwoju między poszczególnymi obszarami Włoch. Ponad połowa strumienia inwestycji jest przynajmniej od kilkunastu lat lokowana w regionach najbardziej rozwiniętych gospodarczo, czyli na Północy. Z kolei na Południu poziom inwestycji w niewielkim stopniu przewyższa 10% wszystkich alokacji i w latach 1985–1995 systematycznie maleje. W ostatnich kilku latach wyraźnie wzrosło tempo inwestycji zagranicznych (głównie z krajów Unii Europejskiej) w regionach Trzeciej Italii. Można ten fakt traktować jako kolejny wskaźnik dynamicznego rozwoju tego terytorium (Iammarino, Santangelo 2000).

Sukces gospodarczy części północnej w dużym stopniu jest zasługą poważnych inwestycji rządu włoskiego na przełomie lat 50. i 60. Były to inwe-

stycje w duże ośrodki przemysłowe i wspomaganie rodzimej wytwórczości rozwijanej właśnie na tych terenach. W omawianym okresie odnotowano także ogromny napływ emigrantów z ubogiego Południa, którzy stanowili zasoby taniej siły roboczej dla intensywnie rozwijającej się działalności przemysłowej (Bagnasco, Oberti 1998).

Ekonomiści zwracają uwagę na wysoką skalę inwestycji regionalnych rządu włoskiego. Szczególnie jeśli je odniesiemy do sytuacji panującej w innych krajach Unii. Począwszy od roku 1986 pomoc ta systematycznie wzrasta i sięga obecnie 3% wszystkich wydatków budżetowych. W przeliczeniu na jednego mieszkańca pomoc kierowana głównie dla regionów Mezzogiorno jest od wielu lat najwyższa w Europie. Rządowe wydatki w ujęciu horyzontalnym również są wysokie – w rankingu państw europejskich od kilkunastu lat Włochy zajmują czwarte–piąte miejsce (Martin 1997). Zwłaszcza w latach 80. polityka regionalna państwa ograniczała się w zasadzie jedynie do obszaru Południa. Dopiero w roku 1992 rząd włoski przywrócił bardziej zrównoważoną politykę regionalną wobec regionów we wszystkich częściach kraju (Yuill i inni 1999).

Ocena efektywności pomocy rządowej jest wśród specjalistów niejednoznaczna. Inwestycje dokonywane na Północy, zwłaszcza do roku 1970 okazały się trafne i generowały endogeniczny rozwój. Skutecznie budowały potęgę gospodarczą regionów północnych. Jednak późniejsze inwestycje rządu włoskiego, które zmierzały do powtórzenia cudu inwestycyjnego z lat 50., tyle że na obszarach Mezzogiorno, nie powiodły się. Inwestycje lat 70. okazały się chybione z punktu widzenia ekonomicznego, źle zarządzane, w dużym stopniu również konsumowane poprzez rozbudowaną administrację, która starała się kontrolować procesy inwestycyjne i czerpać z nich korzyści głównie dla siebie (Bagnasco, Oberti 1998).

Dużą część inwestycji z tego okresu miała także oblicze socjalne, gdyż sztucznie zawyżała wysokość pensji w państwowych zakładach produkcyjnych. Miało to co najmniej dwojakie negatywne konsekwencje dla rozwoju gospodarczego. Po pierwsze inwestycje nie były maksymalnie wykorzystywane do rozwoju i produkcji. Ponadto, wysokie pensje w przedsiębiorstwach państwowych zawyżały pensje na rynku pracy w całych południowych Włoszech. Przedsiębiorcy prywatni nie korzystający w tak dużym stopniu z dotacji rządowych jak zakłady państwowe nie mogli sobie pozwolić na opłacanie zawyżonych pensji. Tym bardziej, iż jakość pracy była relatywnie dużo niższa, a specjalistów trzeba było i tak szukać w regionach północnych, co dodatkowo podnosiło koszty inwestycyjne. Reakcją producentów prywatnych było więc wycofywanie się z Południa i niechętnie inwestowanie na tym ryn-

ku. W rezultacie polityka rządowa przyniosła jedynie wzrost bezrobocia, obniżenie konkurencyjności zakładów państwowych i socjalne wspomaganie działalności gospodarczej coraz bardziej nieefektywnych zakładów przemysłowych (Leonardi 1995).

Polityka rządowa na Południu doprowadziła do sytuacji, w której dynamika zachowań społecznych nie kształtowała rozwoju gospodarczego opartego na sektorze prywatnym. Brakowało rozwoju zarówno małych i średnich przedsiębiorstw, jak również organizacji przedsiębiorców i sieci wzajemnej współpracy. Aktywni mieszkańcy południowych Włoch szukali sukcesu albo w rozrośniętej biurokracji rządowej i samorządowej, albo w podtrzymywanych przez rząd zakładach państwowych, wreszcie szukali swojej szansy w innych częściach kraju. Oznaczało to uzależnienie indywidualnych szans rozwojowych niemal w największym stopniu od pomocy państwa i od pracy w administracji publicznej. Wzmocniło to niebывale stosunki klientalne wewnątrz biurokracji. Administracja nie służyła przy tym wspieraniu rozwoju, ale głównie pomyślności pracujących w niej urzędników. Z perspektywy indywidualnej można ją traktować właśnie jako szczyt kariery zawodowej w Mezzogiorno²³ i otwarcie możliwości dla czerpania nieformalnych profitów z przynależności do kasty urzędniczej. Takie nastawienie dominowało zarówno na szczeblu władz lokalnych, jak również wśród urzędników i polityków regionalnych. Otwierało także sposobność dla działalności korupcyjnej. Wzrastające bezrobocie umożliwiło także rozwój organizacjom przestępczym (Leonardi 1995).

„Socjalne” dotacje rządowe dla gospodarki Mezzogiorno okazały się korzystne dla części północnej Włoch. Systematycznie podnosiła się bowiem siła nabywcza mieszkańców regionów południowych, a tym samym otwierały możliwości rynkowe dla towarów produkowanych na północy i na obszarze Trzeciej Italii. W ten sposób polityka gospodarcza rządu kształtowana w latach 70. i 80. nie doprowadziła do zainicjowania rozwoju endogenicznego na peryferyjnym Południu, ale pośrednio wsparła rozwój najlepiej rozwijających się części kraju (Benvenuti, Cavalieri, Paniccia 1999). Mezzogiorno trwale uzależniło się od finansowego wsparcia rządu centralnego, a później również pomocy udzielanej przez Unię Europejską. Wsparcie wykorzystywano

²³ Warto zauważyć, iż na obszarach, gdzie dominują relacje klientalne w administracji, a jednocześnie notuje się niski poziom przedsiębiorczości, inwestycji oraz wykształcenia obywateli (np. Mezzogiorno), występują dwie podstawowe ścieżki awansu społecznego, gdzie można odnieść szybki i spektakularny sukces. Jest to działalność publiczna (zarówno w sferze polityki, jak i administracji) oraz udział w organizacji przestępczej (mafijnej). Oba typy awansu bazują na klientelizmie oraz bardziej zależą od stopnia lojalności aniżeli wykształcenia lub umiejętności zawodowych.

raczej w celach socjalnych lub konsumpcyjnych, a nie dla pobudzenia rozwoju (Bagnasco, Oberti 1998). Zamiast wniosków z doświadczeń i błędów elity lokalne i regionalne wyuczyły się trwałych zachowań roszczeniowych wobec rządu oraz władz europejskich. Jest to również rodzaj politycznej „wyuczoności bezradności”, która trwale zagościła w klimacie politycznym i administracyjnym Mezzogiorno (Leonardi 1995).

Regionem, który – wydaje się – zerwał z ponurym zestawem cech charakteryzujących gospodarkę Południa, jest Abruzzo. Odnotowuje ono znaczący napływ inwestycji kapitałowych, duży poziom rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, niskie bezrobocie (jedynie 6%) i znaczącą wielkość dochodu mierzonego na mieszkańca – około 14 000 euro (Eurostat 2000). Abruzzo wytworzyło silną reprezentację przedsiębiorców, która potrafiła nawiązać partnerski dialog z władzami publicznymi. Dzięki tej współpracy wzrastają inwestycje publiczne sprzyjające efektywnemu rozwijaniu działalności gospodarczej. Zakłady produkcyjne regionu Abruzzo są silnie powiązane z dużymi przedsiębiorcami pochodzącymi z północnej części Włoch, względem których pełnią rolę podwykonawców. W literaturze przedmiotu można spotkać opinię o uzależnieniu pomyślności gospodarczej Abruzzo od zamówień płynących z bogatej Północy (Leonardi 1995). Jednakże ten rodzaj uzależnienia wydaje się bardziej rozwojowy i przyszłościowy, aniżeli zależność na płaszczyźnie administracyjnej – wyłącznie od transferów socjalnych.

W zupełnie odmienny sposób ukształtowała się sytuacja ekonomiczna w regionach centralnych. Odnotowują one pod koniec lat 90. najbardziej dynamiczny rozwój gospodarczy we Włoszech, bardzo wysoki eksport, najwyższy poziom przyrostu dochodu na mieszkańca, znaczący napływ zagranicznych inwestycji. Jest więc to przykład przełamania dotychczasowych słabych trendów rozwojowych na rzecz zainicjowania spektakularnego rozwoju endogenicznego. Kształtowany on był na gruncie bardzo dobrze rozwiniętej sieci osadniczej średniej wielkości miast, oparty na kapitale społecznego zaufania i nawyku wzajemnej współpracy oraz wielowiekowej tradycji działalności rzemieślniczej (Bagnasco, Oberti 1998).

Zjawisko opierało się głównie na dynamice powstawania małych i średnich przedsiębiorstw (Benvenuti i inni 1999). Rozwój tego sektora był możliwy m.in. dlatego, że nie tłumila go (i nie „demoralizowała”) konkurencja z dużymi przedsiębiorstwami państwowymi – w regionach centralnych rząd nie lokował wielkich przedsięwzięć przemysłowych. Dodatkowo przez długi czas obszary śródkowych Włoch nie korzystały z inwestycji zagranicznych koncernów, ale dzięki temu małe przedsiębiorstwa nie musiały w trudnym okresie powstawania borykać się z brutalną konkurencją o rynek wewnętrzny

ny. Rozwój małych przedsiębiorstw był oparty na produkcji dóbr rzemieślniczych i luksusowych. Produkcja była kształtowana elastycznie, tj. przy częstych zmianach profilu produkcji i błyskawicznym reagowaniu na potrzeby rynkowe. Nowatorstwo organizacyjne polegało także na terytorialnej specjalizacji produkcji (Storper 1995, 1997; Piore, Sabel 1984). Motorem napędowym działalności była wysokiej jakości kadra rzemieślnicza, ukształtowana wykorzystaniem rozwiniętej sieci szkół zawodowych, jak również znakomite wzornictwo przemysłowe, zbudowane na działalności artystycznej sięgającej swoimi korzeniami epoki renesansu.

Przedsiębiorczość miała silną bazę społeczną. Co ciekawe, była ona wynikiem egalitarnej kultury społeczeństwa środkowych Włoch, przejawiającej się m.in. tradycyjnie silnymi sympatiami dla ruchu komunistycznego i lewicowego. Wiele nowych przedsięwzięć oparto się na działalności rodzinnej. Zwiększała w okresie początkowym obniżano koszty inwestycyjne potrzebne na rozruch przedsięwzięcia oraz stwarzało niezbędne poczucie bezpieczeństwa i wzajemnego zaufania.

Solidną bazę społeczną tworzyły również organizacje przedsiębiorców branżowych, które stworzyły sieć kontaktów niezbędną dla wzajemnej nauki, propagowania nowych rozwiązań technologicznych, mód artystycznych i silnego wsparcia działalności inwestycyjnej oraz eksportowej. Silne organizacje przedsiębiorców Trzeciej Italii zbudowały strukturę instytucjonalną (*co-operative institutional networks*), która wyraźnie wspierała rozwój gospodarczy w porównaniu do innych obszarów Włoch, pozbawionych równie silnego zaplecza ze strony podobnych organizacji (Bagnasco, Sabel 1995; Waters 1999; Putnam i inni 1993). Właśnie wspierana przez stowarzyszenia przedsiębiorców oraz izby handlowe działalność eksportowa pozwoliła małym, aczkolwiek silnie kooperującym i elastycznym przedsiębiorstwom Trzeciej Italii osiągnąć błyskawiczny sukces (Storper 1995). Wspomniane organizacje nawiązały ścisłą współpracę z bankami regionalnymi oraz władzami lokalnymi i regionalnymi, zmuszając te ostatnie do zainteresowania tworzeniem jak najlepszych warunków rozwoju gospodarczego (Leonardi, Nanetti 1990). Rozwój gospodarczy omawianych regionów był zresztą wynikiem silnego wsparcia ze strony władz lokalnych, w mniejszym stopniu regionalnych, i bardzo niewielką pomocą rządu centralnego (Storper 1997). Innym czynnikiem rozwoju okazało się silne nastawienie na wprowadzanie nowoczesnych technologii i innowacyjność produkcyjną. Wystarczy przytoczyć fakt, iż liczba zgłoszonych patentów na liczbę mieszkańców w Emilii-Romagnie jest ponadtrzydziestokrotnie większa (!) aniżeli średnia liczba patentów w regionach południowych (Eurostat 2000).

2. Regionalna struktura administracyjna

Włochy mają wśród Polaków opinię kraju zdecentralizowanego z silnie ukształtowaną władzą samorządową zarówno na szczeblu lokalnym, jak również regionalnym. Powyższa opinia jest tylko częściowo prawdziwa. W rzeczywistości administracja włoska w dalszym ciągu jest stosunkowo silnie scentralizowana, a w opinii ekspertów włoskie regiony są słabe prawnie, finansowo i politycznie (Bagnasco, Oberti 1998). Administracja włoska została zbudowana w XIX wieku i wzorowana na modelu napoleońskim. Silna centralizacja była bowiem postrzegana przez polityków budujących wówczas państwowość włoską jako remedium dla separatyzmów regionalnych. Centralny sposób zarządzania administracją cieszył się również poparciem reżimu faszystowskiego. Dopiero po II wojnie światowej rozpoczęto odbudowę samorządności terytorialnej. Można się jednak spotkać z opinią, iż ustanowienie regionów we Włoszech zwiększyło jedynie centralizm panujący w administracji. Rząd zostawił bowiem w swojej dyspozycji znaczącą część budżetu publicznego, kontrolę finansową nad wydatkami samorządowymi i możliwość podejmowania głównych decyzji w zakresie rozwoju gospodarczego i planowania w regionach (Urwin 1998). Tak więc we Włoszech występują dwie wzajemnie sprzeczne tradycje administracyjne i kulturowe. Z jednej strony centralistyczna, z drugiej samorządowa (a nawet federalna) – nawiązująca do okresu przed zjednoczeniem, kiedy Półwysep Apeniński był podzielony na szereg regionalnych organizmów państwowych. Obie tradycje w historii najnowszej Włoch zdawały się wzajemnie równoważyć. Dopiero w ostatnim okresie można zauważyć tendencję stopniowego wzmacniania pozycji politycznej regionów.

Obecnie we Włoszech funkcjonują trzy szczeble samorządu terytorialnego. Jest to dwadzieścia regionów (NUTS II), dziewięćdziesiąt pięć prowincji (NUTS III) oraz osiem tysięcy sto gmin. Pomiędzy rokiem 1948 i 1963 ustanowiono pięć regionów samorządowych o specjalnym statusie prawnym, głównie na obszarach przygranicznych, gdzie występowała znacząca mniejszość ludności niemiecko- i francuskojęzycznej, ale również na innych obszarach zamieszkiwanych przez silne grupy etniczne²⁴. Regiony te uzyskały znaczącą autonomię finansową oraz prawną, m.in. szerokie uprawnienia legislacyjne (Bull 1999). W wyniku silnych napięć politycznych wprowadzono w latach 70. resztę podziału regionalnego, tj. dalszych piętnaście regionów o zwykłym

²⁴ Wśród pięciu specjalnych regionów znalazły się: Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sycylia i Sycylia (Bull 1999).

statucie prawnym. Proces ten w rezultacie sporów politycznych przeciągał się przez przeszło osiem lat (Putnam i inni 1993).

Obecnie w wyniku wprowadzanych reform konstytucyjnych państwo włoskie zdaje się zmierzać w kierunku ustroju federalnego. Specjalna komisja parlamentarna przedstawiła pod koniec 1997 roku szereg propozycji reform przewidujących wprowadzenie systemu wzorowanego na współczesnym ustroju francuskim – z silną władzą wykonawczą prezydenta oraz rządem powoływanym przez głowę państwa i jednocześnie odpowiedzialnym przed większością parlamentarną. Propozycje konstytucyjne zmierzają również do znaczącego wzmocnienia uprawnień władz regionalnych, w tym do przekazania wszystkim dwudziestu władzom regionalnym uprawnień legislacyjnych, autonomii finansowej i fiskalnej. Ponadto komisja zaproponowała wyłanianie wyższej izby parlamentu włoskiego opartej na reprezentacji regionalnej. W wyborach powszechnych ma być wyłanianych po pięciu przedstawicieli z każdego regionu, za wyjątkiem dwóch wyraźnie mniejszych regionów²⁵ (Keating 1999). Niektóre kompetencje regionów zwykłych uległy ostatnio wzmocnieniu, a w przeprowadzonych 16 kwietnia 2000 roku wyborach regionalnych po raz pierwszy wyłoniono szefów władzy wykonawczej – tj. prezydentów – w wyborach bezpośrednich. O reszcie zmian konstytucyjnych miało zadecydować referendum z dnia 22 maja tego roku, ale zakończyło się ono fiaskiem, gdyż w głosowaniu nie wzięła udziału odpowiednia liczba wyborców (kworum wynosiło ponad 50% uprawnionych). W tej sytuacji reformy konstytucyjne we Włoszech przynajmniej na pewien czas zostaną wstrzymane.

Przeglądając się historii instytucji publicznych we Włoszech można wysunąć twierdzenie, iż począwszy od lat 70. systematycznie wzrastają kompetencje oraz znaczenie polityczne władz samorządowych w regionach. Można przy tej okazji zadać pytanie, jak bardzo była to zasługa europejskiej polityki regionalnej, a w jakim stopniu wypadkowa wewnętrznych czynników politycznych we Włoszech oraz spuścizna historyczna tego kraju? Trudno oczywiście dokładnie określić wpływ wymienionych czynników, można jedynie zauważyć, że z pewnością wzajemnie na siebie oddziaływały i prowadziły do wzmacniania znaczenia regionów w życiu politycznym.

Regiony są silnie zróżnicowane. Liczba mieszkańców waha się w nich od około 120 tys. w regionie Valle d'Aosta do blisko 9 mln w Lombardii. Najmniejszy region ma powierzchnię niewiele ponad 3 tys. km², podczas gdy terytorium największego jest 8 razy większe. System wyborczy do władz re-

gionalnych opiera się na głosowaniu większościowym, w czasie którego wybieranych jest od 30 do 80 radnych (*Structure...* 1993b).

Do głównych kompetencji rad regionalnych należy aprobatą projektu budżetu przygotowanego przez zarząd regionu (*Giunta regionale*), określanie wysokości lokalnych podatków w granicach ustanowionych prawem, organizowanie administracji regionalnej, aprobatą planów pracy w zakresie ochrony zdrowia, ochrony socjalnej, transportu publicznego, robót publicznych, ochrony środowiska, rolnictwa, turystyki i energetyki. Wreszcie rady zajmują się przygotowywaniem planów i programów rozwoju regionalnego oraz opiniowaniem zmian granic lokalnych jednostek samorządowych. Regionalne środki finansowe bazują przede wszystkim na subwencjach pochodzących z budżetu centralnego (i funduszy strukturalnych) oraz na skromnych dochodach własnych, sięgających najwyżej 15% budżetu. Udział regionów we wszystkich wydatkach publicznych wynosi 19% (głównie za sprawą rządowych dotacji przeznaczonych na politykę regionalną). Dodatkowo Ministerstwo Finansów przy projektowaniu kolejnych budżetów stara się ograniczyć subwencje przeznaczone dla regionów – we Włoszech nie ma bowiem systemu określającego standardy finansowania usług publicznych. Kłopoty finansowe samorządów skłoniły je do powołania niezależnego od rządu centrum badawczego (CINSEDO – *Centro Interregionale Studi e Documentazione*), zajmującego się głównie śledzeniem alokacji i wydatków finansów publicznych. W ramach prac centrum odbywają się również cykliczne spotkania władz wszystkich włoskich regionów, jak również organizacji samorządów lokalnych (Goldsmith, Klausen 1997).

Rząd centralny w dużym stopniu kontroluje planowanie rozwoju gospodarczego, narzuca regionom cele i przekazuje dotacje na realizację projektów. Dodatkowo wywiera poważny wpływ na prace przygotowujące projekty, uzależniając wielkość subwencji od uwzględnienia uwag rządowych. Jednocześnie ogranicza regionalne kompetencje w zakresie koordynacji polityki planistycznej na szczeblu lokalnym. Obecność rozlicznych urzędników rządowych w trakcie prac programowych w regionach (wspólne zespoły robocze) dodatkowo ogranicza swobodę decyzji samorządowych. Ponadto działalność organów regionalnych musi opierać się na ustawach parlamentu i rozporządzeniach wykonawczych rządu. Ponieważ są one podejmowane niejednokrotnie z dużym opóźnieniem – prace na niższym szczeblu administracyjnym są blokowane ze szkodą dla rozwoju gospodarczego i wykorzystania funduszy strukturalnych. Obraz administracji regionalnej i lokalnej dodatkowo komplikuje słaba jakość kadry urzędniczej oraz silny klientelizm polityczny. Przynależność partyjna lub sympatie polityczne decydują o promocji

²⁵ Dwóch reprezentantów ma być wyłanianych w regionie Molise oraz jeden w regionie Valle d'Aosta (Keating 1999).

urzędniczej i mają także znaczący wpływ na decyzje dotyczące zagospodarowania funduszy (Grote 1996).

Podaj najbardziej kontrowersyjną pracę lat 90. opisującą włoskie regiony i szukającą odpowiedzi dotyczącej dualizmu rozwoju gospodarczego była książka R. Putnama: *Making Democracy Work* (1993). Prezentuje ona blisko 20-letnie wyniki badań przeprowadzonych przez zespół badaczy, którzy obserwowali rozwój samorządowych regionów we Włoszech od chwili ich powołania w latach 70. Uznali także regiony za instytucje, które mają fundamentalne znaczenie dla zdynamizowania procesów rozwojowych w niektórych miejscach Włoch, szczególnie w części centralnej. Zespół badał szczególnie skrupulatnie jakość pracy administracji i elit politycznych samorządowych regionów, m.in. efektywność wydatków publicznych, zakresu wsparcia działalności przemysłowej i rolnictwa, opieki społecznej, służby zdrowia, mieszkalnictwa oraz innowacyjność legislacyjną w zakresie polityki szeroko ujmowanego rozwoju regionalnego.

Wnioski pracy zespołu okazały się tyleż interesujące, co kontrowersyjne. Rozwój gospodarczy i jakość funkcjonowania instytucji regionalnych została powiązana z kulturą polityczną i obywatelską danego terytorium. Ujmując rzecz w skrócie można stwierdzić za R. Putnamiem, iż niektóre społeczności są oparte na kapitale wzajemnego zaufania i współpracy, dzięki czemu praca instytucji publicznych służy dobru publicznemu oraz kreowaniu warunków potrzebnych dla rozwoju gospodarczego. W rezultacie, dzięki społecznemu zaufaniu i gęstej sieci organizacji obywatelskich możliwy był dynamiczny rozwój ekonomiczny. Podczas kiedy w innych społecznościach – usytuowanych na południu Włoch – dominuje kultura klientalna i wzory zachowania egoistycznego, która nie owocuje rozwojem, ale raczej kumulacją wpływów i dobrobytu w rękach elity urzędniczej i politycznej. R. Putnam wiązał przyczyny tak ułożonych relacji i zwyczajów społecznych z rozwojem historycznym sięgającym czasów włoskiego średniowiecza (Putnam i inni 1993).

Jak już wspominałem, praca R. Putnama spotkała się z dość gruntowną krytyką, formułowaną zarówno z pozycji metodologicznych (Goldberg 1996), teoretycznych (Levi 1996), jak również historycznych (Sabetti 1996). Osobna krytyka odnosiła się także do wniosków dotyczących organizacji administracji publicznej i jej wpływu wywieranego na rozwój regionalny.

Za najczęściej spotykany zarzut formułowany właśnie z tej perspektywy można uznać przecenienie przez zespół R. Putnama znaczenia samorządowych regionów dla rozwoju gospodarczego Trzeciej Italii. Jak już wcześniej napisałem, regiony są instytucjami relatywnie słabymi politycznie, w swoich decyzjach w dużym stopniu uzależnionymi od rządu centralnego, nie posia-

dają wystarczających kompetencji i instrumentów finansowych. Sukces dynamicznego rozwoju Emilii-Romagny jest przede wszystkim zasługą bardzo silnych i znakomicie zorganizowanych organizacji przedsiębiorców. Dzięki współpracy z regionalnymi bankami organizują one środki inwestycyjne, promują także działania innowacyjne, szkoleniowe i eksport. Ponadto, wywierają silny nacisk na władze lokalne w sprzyjaniu rozwojowi (Storper 1997). I właśnie silne samorządy lokalne, a nie regionalne, mają w drugiej kolejności decydujący wpływ na pomyślność regionów Trzeciej Italii. Cechuje je silne przywództwo polityczne, które skupia swoje działania na rozwoju gospodarczym (a nie wyłącznie partykularnym). Władze samorządowe promują więc różnorodne, autorskie programy gospodarcze. Być może dlatego, iż nie są one tak bardzo w swoich działaniach uzależnione od rządu centralnego, jak to się dzieje w przypadku regionów. Co więcej, to właśnie elity lokalne Emilii-Romagny w dużym stopniu inspirowały pomysły gospodarcze i „innowacje legislacyjne” rady regionalnej (Servalli 1999). Niektórzy badacze uważają wręcz, iż jedynie dzięki relatywnie słabej pozycji regionów był w ogóle możliwy rozwój części centralnej Włoch. Regiony – uzależnione w swoich decyzjach od centrum – nie blokowały bowiem aktywności władz samorządów gminnych (Bagnasco, Oberti 1998).

Władze lokalne silnie przy tym kooperują z organizacjami przedsiębiorców. Od sukcesu w tej dziedzinie rozwoju gospodarczego zależą bowiem polityczne losy elit lokalnych. Opinia publiczna, kształtowana przez rzesze małych lokalnych przedsiębiorców i ich rodzin jest niezwykle wyczulona właśnie na wyniki działań władz publicznych na obszarze rozwoju ekonomicznego (Servalli 1999).

Inne zarzuty kierowane są wobec przyjętego przez R. Putnama rozróżnienia na kulturę obywatelską i klientalną, panującą na różnych obszarach Włoch. Przedstawiane są dowody, iż na terenie całych Włoch można spotkać przejawy klientelizmu. W niektórych jego formach jest on istotnie destrukcyjny społecznie i służy jedynie interesom wąskiej elity polityczno-administracyjnej. Można jednak znaleźć przykłady innego układu patron–klient, który przynosi korzyści nie tylko grupie związanej z patronem politycznym, ale również całej wspólnotie regionalnej, a zwłaszcza służy rozwojowi ekonomicznemu. Takim przykładem może być rozwój regionu Abruzzo, który jest usytuowany na biednym i tradycyjnie klientelistycznym południu Włoch. W przypadku tego regionu przez ponad dwadzieścia lat silną władzę sprawował R. Gaspari (1970–1992). Był on zrenowanym politykiem, który obsadził swoimi poplecznikami większość stanowisk we władzach szczebla regionalnego i lokalnego w całym regionie. R. Gaspari okazał się również znakomitym mene-

dżerem, który potrafił skutecznie przyciągać do Abruzzo inwestorów, zdobywać pokaźne dotacje rządowe na infrastrukturę drogową i inwestycje oświatowe. Dzięki swoim rozległym powiązaniom klientalnym potrafił również zmobilizować władze samorządowe różnych szczebli do aktywności na rzecz promowania rozwoju gospodarczego. Dzięki kolejnym sukcesom ekonomicznym zapewnił sobie i swoim klientom pomyślność w kolejnych wyborach samorządowych (Piattoni 1997).

Okazuje się więc, iż rozwój gospodarczy jest możliwy także w warunkach klientalnej kultury politycznej Mezzogiorno. Wszystko zależy jednak od sposobu myślenia i talentów organizacyjnych przywódców politycznych. Od tego, czy będą oni nastawieni na realizowanie wąsko rozumianych interesów grupowych, czy też na osiąganie sukcesu politycznego poprzez wyłożoną pracę na rzecz dobra wspólnego i wspierania regionalnej przedsiębiorczości.

3. Europejska polityka regionalna

Większość autorów zajmujących się członkostwem Włoch w Unii Europejskiej zastanawia się nad fenomenem społecznego entuzjazmu dla obecności w UE i jednocześnie najwyższego w całej Europie poziomu naruszenia unijnego prawa oraz największej liczby spraw wnoszonych z Włoch do Trybunału Europejskiego w Strasburgu. W omawianym kraju odnotowuje się również najniższy poziom absorpcji unijnych funduszy strukturalnych. Może to wskazywać na bardzo niską efektywność pracy administracji i słabe procedury planistyczne. Dla niektórych ekspertów główną przyczyną braku efektywności wykorzystania środków europejskich jest względna słabość władz regionalnych, tzn. narzucanie przez rząd szeregu decyzji planistycznych i finansowych samorządom, jak również niewystarczająca liczba potrzebnych do efektywnego planowania informacji na szczeblu samorządowym oraz brak przedstawicielstw regionów włoskich w Brukseli, podczas głównych negocjacji dotyczących pomocy regionalnej (Grote 1996). Takie negocjacje nie są jednak obecnie możliwe, bez wprowadzenia pełnego ustroju federalnego we Włoszech.

Włochy od początku powstania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego uzyskiwały bardzo wysokie dotacje. Pod koniec lat 70. i w latach 80. pomoc dla Włoch wynosiła około 40% wszystkich wydatków funduszu. Aż czternaście regionów włoskich uzyskało w roku 1985 prawo uczestniczenia w zintegrowanych programach śródziemnomorskich (*Integrated Medi-*

terranean Programmes). Po reformie funduszy strukturalnych w roku 1993 udział procentowy Włoch w puli wydatków europejskiej polityki regionalnej znacząco spadł (do mniej więcej 17%). Był to jednak spadek statystyczny, a nie realny, odnoszący się w głównej mierze do ogólnej sumy wydatków europejskich na politykę regionalną. A ponieważ fundusze strukturalne zostały w tym okresie podwojone, faktyczna suma środków przekazywanych z budżetu UE utrzymała się generalnie na zbliżonym do dotychczasowego poziomie. Do 2006 roku państwo włoskie może liczyć w sumie na przeszło 28 mld euro, czyli około 4 mld euro pomocy udzielanej każdego roku (Bona-duce, Magnatti 1996, DGXVI Brussels 2000).

Procedura programowania europejskiej pomocy regionalnej jest w dużym stopniu scentralizowana, a rząd włoski zajmuje w tym procesie dominującą pozycję. Ponad 50% wszystkich Funduszy Strukturalnych jest przeznaczona na programy sektorowe, za które odpowiadają głównie poszczególne ministerstwa. W Radzie Ministrów główną odpowiedzialność za obszar polityki regionalnej oraz za kontakty i negocjacje z Komisją Europejską ponosi minister ds. koordynacji polityk Wspólnot. Nadzoruje on także prace rad regionalnych. Na tym obszarze działalności do roku 1992 wspierało go inne ministerstwo powołane do spraw specjalnych inwestycji na Południu. Ponadto minister ten w dużym stopniu wspiera działania koordynujące także w ramach samej rady ministrów (Grote 1996).

Projekty regionalnych planów rozwoju są przygotowywane przez rady regionalne zgodnie ze wskazówkami nadesłanymi przez rząd i we współpracy z przedstawicielami samorządów lokalnych oraz organizacjami zawodowymi i stowarzyszeniami pracodawców. Następnie projekty dokumentów są przesyłane do ministra koordynującego polityki wspólnot. Przewodniczy on pracom Międzyresortowego Komitetu ds. Koordynacji Funduszy Strukturalnych, który podejmuje pierwsze decyzje w odniesieniu do treści projektów. W pracach komitetu biorą również udział przedstawiciele władz regionalnych. Następnie projekt zostaje przesłany do kolejnego zespołu rządowego, składającego się już wyłącznie z przedstawicieli ministrów. Jest to międzyministerialny komitet planowania gospodarczego, który podejmuje zasadnicze decyzje w odniesieniu do propozycji przedstawionych przez samorządy regionalne. Komitet ocenia je z punktu widzenia narodowych celów rozwoju przyjętych przez rząd oraz programów sektorowych przedkładanych przez poszczególne ministerstwa liniowe. Ponadto ocenia możliwości finansów publicznych (tj. głównie budżetu państwa) w związku z planowanymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi. Wreszcie upewnia się, czy 2/3 planowanych alokacji będzie umiejscowionych na terenie Mezzogiorno. Ostatecznie uzgodniona

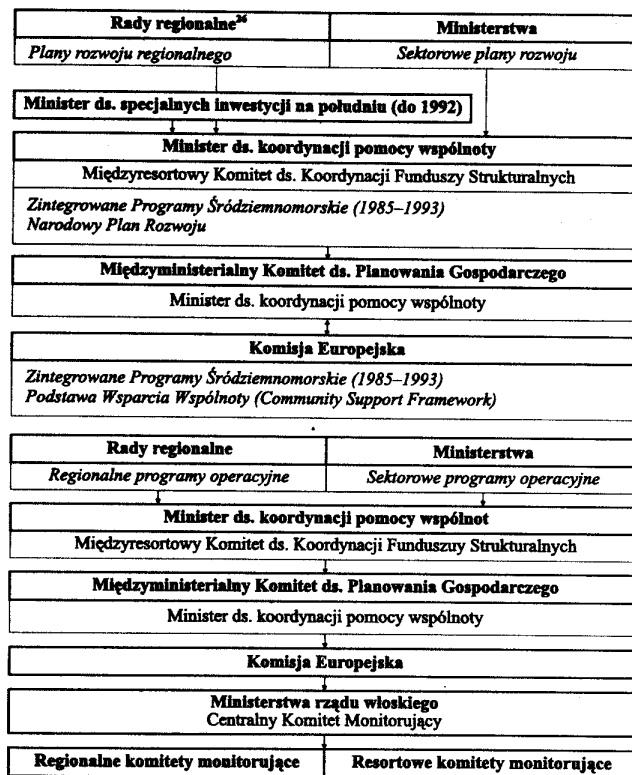
w rządzie wersja Narodowego Planu Rozwoju zostaje przedstawiona Komisji Europejskiej. W wyniku negocjacji z Komisją powstaje ostateczna wersja przewidywanej pomocy strukturalnej UE (tzw. Podstawa Wsparcia Wspólnoty – *Community Support Framework* albo we wcześniejszym okresie również ostateczna wersja programów śródziemnomorskich) (Grote 1996). Procedura programowania środków funduszy strukturalnych została przedstawiona na stronie następnej.

Programowanie operacyjne uwzględnia poprawki wniesione do planów regionalnych zarówno podczas prac rządowych, jak również w trakcie negocjacji z Komisją Europejską. Rady regionalne przygotowują propozycje regionalnych programów operacyjnych i przedkładają je do akceptacji tym samym komitetom rządowym, co w pierwszym cyklu planistycznym. Procedura odbywa się według podobnego schematu pracy i podobnie jak to było uprzednio, najważniejsze decyzje są podejmowane na poziomie Międzyministerialnego Komitetu Planowania Gospodarczego. Kiedy programy operacyjne uzyskają akceptację Komisji Europejskiej na szczeblu regionalnym powstają komitety sterujące, które zajmują się wdrożeniem i oceną implementacji programów. W skład komitetów wchodzi przedstawiciele administracji rządowej, Komisji Europejskiej, samorządów lokalnych i organizacji społecznych, zawodowych oraz przedsiębiorców. Pracom komitetu przewodzi prezydent regionu (szef władz samorządowych w regionie). Działania implementacyjne są poddawane ocenie zarówno w ramach pracy komitetu sterującego, jak również poprzez działania niezależnych audytorów oraz ekspertów Komisji Europejskiej (Bonaduce, Magnatti 1996).

Środki rządowe i europejskie na politykę regionalną są głównie skoncentrowane w Funduszu Rotacyjnym (*Fondo di Rotazione*). W pierwszej połowie lat 80. głównym instrumentem polityki regionalnej rządu włoskiego, zwłaszcza na terenach południowych była *Cassa per il Mezzogiorno*. Jednak w wyniku rozlicznych nieprawidłowości jej działania oraz szerokiej krytyki społecznej została zlikwidowana w 1986 roku. Była ona w dużym stopniu odpowiedzialna za wprowadzenie „konsumpcyjnego” stylu inwestowania w południowych Włoszech, bez należytego uwzględnienia skutków ekonomicznych podejmowanych decyzji. Jednakże również fundusz rotacyjny poddawany jest ostrej krytyce. Przede wszystkim opóźnia dokonanie niemal wszystkich przelewów finansowych, przez co osłabia efektywność inwestycji, a czasami prowadzi nawet do konieczności wycofania się z projektu. Za zgodą Komisji Europejskiej część pomocy europejskiej na politykę strukturalną jest więc przesuwana z początkowych alokacji w regionach Mezzogiorno na projekty ściśle sektorowe (Grote 1996).

Schemat 3.

Tryb programowania funduszy strukturalnych UE we Włoszech



Opracowanie własne na podstawie konsultacji z prof. S. Piattoni i P. Graziano.

²⁴ Prace rad regionalnych opierają się na założeniach wydatkowania Funduszy Strukturalnych przygotowanych przez Komisję Europejską (*Guidelines on Structural Funds*) oraz wskazówkach rządu włoskiego.

Regionaliści włoscy stawiają szereg zarzutów w stosunku do nieefektywnego ich zdaniem systemu implementacyjnego europejskiej polityki regionalnej na obszarze Mezzogiorno. Ich zarzuty można podsumować w następujący sposób (Grote 1996):

- Samorządy regionalne nie posiadają odpowiedniej swobody decyzyjnej w zakresie planowania rozwoju i jego finansowania. W zbyt dużym stopniu są uzależnione od decyzji rządu centralnego.

- Na południu kraju brakuje silnych i kooperujących organizacji przedsiębiorców, które mogłyby kreować klimat dla odpowiedniej dynamiki gospodarczej i mobilizować władze samorządowe na rzecz działalności prorozwojowej. Stowarzyszenia przedsiębiorców są rozdrobnione i nie podejmujące współdziałania. Przeciwnie, pracodawcy silnie ze sobą rywalizują o dotacje publiczne. Często ich organizacje są powoływane *ad hoc* przez ugrupowania aktualnie piastujące władzę w celu przechwycenia kontroli nad środkami publicznymi przeznaczonymi dla pobudzenia przedsiębiorczości. Tak więc nawet na poziomie ruchu pracodawców cele partyjne i klientalne wydają się niekiedy ważniejsze aniżeli cele rozwojowe.

- Zarówno po stronie rządowej, jak i samorządowej brakuje należytego uwzględnienia problematyki gospodarczej. Decyzje inwestycyjne są podejmowane raczej na podstawie kryteriów klientalnych i partyjnych. Jednocześnie akceptowany jest niski poziom efektywności inwestycji. Wystarczy przytoczyć prosty fakt, iż przeszło 70% projektów na obszarze Mezzogiorno nie miało przeprowadzonej oceny *ex post* ze strony komitetu monitorującego (Bonaduce, Magnatti 1996). Administracji można również zarzucić niskie kwalifikacje i opóźnienia w pracy (np. niewydolny system finansowania projektów).

- Zbyt wielka część pomocy europejskiej jest lokowana w rejonach tradycyjnego przemysłu, gdzie pełnią funkcje raczej socjalne, a nie prorozwojowe. Natomiast zaniedbywane są te obszary Mezzogiorno, gdzie notowana jest „wyspowa” dynamika rozwoju gospodarczego, zwłaszcza małej i średniej przedsiębiorczości. Konsekwencją jest również minimalny udział prywatnego kapitału w projektach.

- Projekty mają zbyt mały poziom inwestycji technologicznych i innowacyjnych. Nie rękują również zmian w sposobie zarządzania, restrukturyzacji zatrudnienia lub zmiany profilu produkcji. Zupełnie inny sposób wydawania pieniędzy europejskich panuje w regionach Trzeciej Italii, gdzie dotowane są głównie małe i średnie przedsiębiorstwa prywatne, projekty innowacyjne technicznie, rękujące rozwinięcie działalności eksportowej itp. W zupełnie odmienny sposób traktowana jest także na Południu działalność szkoleniowa.

Jest to najprostszy sposób korupcyjnego wydania pieniędzy, podczas kiedy np. w Emilii-Romagnie szkolenia w bardzo silny sposób wspomagają wprowadzanie innowacji do systemu produkcyjnego. Dlatego m.in. Komisja Europejska anulowała dużą część projektów edukacyjnych w Mezzogiorno na lata 1989–1993, uznając, iż mogą być wykorzystane niegospodarnie.

- Stosunkowo wysoki poziom aktywności obywatelskiej na szczeblu samorządów lokalnych nie jest dostatecznie wykorzystany w pracach planistycznych i wdrożeniowych polityki regionalnej. Brakuje również odpowiedniej działalności informacyjnej, zarówno ze strony rządu, jak również władz regionalnych.

- Na południu kraju znacznie słabiej jest rozwinięty system bankowy oraz współpraca banków z organizacjami przedsiębiorców i samorządami regionalnymi (Bonaduce, Magnatti 1996).

4. Wnioski

Analiza doświadczeń wykorzystywania pomocy Unii Europejskiej dla pobudzania rozwoju gospodarczego we Włoszech wydaje się niezwykle interesująca. Dostarcza bowiem wiedzy na temat roli różnych czynników społecznych, politycznych i instytucjonalnych stymulujących lub utrudniających rozwój.

We współczesnych Włoszech możemy zaobserwować zasadniczo trzy różne modele rozwojowe. Pierwszy oparty jest na znaczących inwestycjach przemysłowych w regionach północnych. Bazowały one głównie na subwencjach rządu centralnego, które okazały się efektywne i służyły dynamicznemu przesunięciu się Włoch do czołówki gospodarczych państw Europy. Późniejsze inwestycje restrukturyzacyjne w tych samych regionach, czynione już za sprawą Funduszy Strukturalnych były również udane.

Zupełnie inny system występuje na obszarze Mezzogiorno. Tutaj inwestycje centralne okazały się skrajnie nieefektywne, co więcej zaszczepiły konsumpcyjny, a nie produkcyjny styl wydawania funduszy publicznych. Model opiera się także na niegospodarnej kulturze politycznej, która wspiera działania partylarne i partyjne, bez uwzględnienia celów rozwoju ekonomicznego.

Wreszcie model trzeci, którego przykładem są niezwykle szybko rozwijające się tereny centralnych i północno-wschodnich Włoch. Jest to system zbudowany na rzeczywistym kapitale społecznym, zwłaszcza silnych organizacjach przedsiębiorców, rozwiniętej sieci kooperujących ze sobą i elastycz-

nych w produkcji małych oraz średnich przedsiębiorstw. Jest to także model, który w dużym stopniu opiera się na aktywności lokalnych elit politycznych. Bez ich nastawienia na kreowanie rozwoju, bez oparcia swej działalności publicznej na strategii wspierania działalności gospodarczej nie byłoby prawdopodobnie sukcesu Trzeciej Italii.

Przykład włoski znakomicie pokazuje podwójną rolę, jaką pełni europejska polityka regionalna dla inicjowania rozwoju gospodarczego. Z jednej strony stymuluje działania władz publicznych w krajach członkowskich UE w kierunku jak największej gospodarności i efektywności ekonomicznej. Przykładem mogą być działania wspierające aktywizację społeczną w regionach, jak również lansowanie najbardziej rozwojowych kierunków inwestycyjnych, takich jak wspomaganie małej i średniej przedsiębiorczości, innowacyjności technologicznej, wspieranie szkolnictwa zawodowego itp. Na płaszczyźnie instytucjonalnej europejska polityka regionalna wzmacnia również pozycję polityczną władz regionalnych, które w ostatnim czasie zyskują kompetencje i doświadczenie w sprawach dotyczących polityki rozwoju.

Z drugiej strony wspólnotowa polityka regionalna może być nieefektywna. Dzieje się tak, kiedy służy ona bardziej wzmocnieniu lokalnych układów klientalnych lub mafijnych, a nie inwestycjom służącym pobudzeniu endogenicznego rozwoju. Ponadto, pośrednio umacnia ona wpływy centralne na planowanie rozwoju regionalnego i paradoksalnie – w pewnych sytuacjach ogranicza samodzielność decyzyjną regionów oraz aktywność władz samorządowych. Jest to przykład odwrotnego działania polityki europejskiej. Niektóre jej mechanizmy wzmacniają bowiem politycznie regiony, inne wręcz przeciwnie – podtrzymują silną pozycję władz centralnych.

W sumie wspólnotowa polityka strukturalna może więc być traktowana jako „narzędzie pracy” – dane niejako w prezencie społeczeństwom peryferyjnym. Ale to, w jaki sposób ten instrument zostanie użyty oraz czy zainicjuje endogeniczny rozwój, zależy wyłącznie od elit politycznych i urzędniczych. Zarówno na szczeblu centralnym, jak i terytorialnym.

Również pomoc państwowa, jak pokazuje przykład włoski, może generować zarówno pożądane, jak również negatywne skutki ekonomiczne. Może być efektywnym instrumentem polityki regionalnej, jeśli jest dobrze inwestowana i trafia na produktywną glebę społeczną. Równie łatwo ulega jednak całkowitemu wypaczeniu i służy cywilizacyjnej stagnacji. W takim przypadku nadmiar centralizmu nie przynosi „wartości dodanej” i praktycznie uniemożliwia wyrwanie się z utrwalonych wzorców zachowań społecznych oraz ekonomicznych. Podsumowując należy stwierdzić, iż pomoc rządowa dla terenów peryferyjnych, o niskiej aktywności społecznej i słabo rozwiniętych

instytucjach przedstawicielskich, musi być niezwykle ostrożna. Powinna ukierunkowywać działania regionalne na cele rozwojowe, a nie konsumpcyjne. Ale powinna także zmierzać w kierunku aktywizowania lokalnych oraz regionalnych elit i wspomagać ich samodzielność oraz odpowiedzialność za rozwój gospodarczy.

Dynamiki ekonomicznej nie można bowiem narzucić odgórnie obszarom peryferyjnym, zwłaszcza z oddalonej centrali europejskiej lub rządowej. Zwłaszcza w krajach o dużej powierzchni opiera się ona przede wszystkim na sieci rozwiniętych instytucji przedstawicielskich, funkcjonujących na szczeblu terytorialnym. Wsparcie finansowe i planistyczne dla rozwoju gospodarczego powinno bowiem pochodzić ze strony władzy publicznej, ulokowanej stosunkowo blisko terenu działań. Dlatego polityka regionalnego rozwoju w dużych państwach nie powinna być nadmiernie centralizowana. Bez odpowiedniej swobody decyzyjnej i finansowej trudno zainicjować w samorządach naukę dojrzałej działalności publicznej. Polityka rządu centralnego musi uwzględniać ten czynnik rozwoju nawet w najbardziej oświeconych działaniach modernizacyjnych.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za słusznością powyższych opinii mogą być działania niektórych regionów włoskich. Zwracają one uwagę na możliwość wyrwania się z zakłętego kręgu niemożności i historycznych przyzwyczaję. Jak się okazuje, napęd dla takiej właśnie transformacji nie wynikał z pomocy państwa, ale był zasługą głównie elity samorządowej i obywatelskiej. Przy tym – co znamienne – we Włoszech były to raczej elity samorządu lokalnego aniżeli regionalnego.

Osobne zagadnienie wiąże się właśnie z wpływem sposobu organizacji regionalnego szczebla władz samorządowych na dynamikę rozwoju gospodarczego. We Włoszech odnajdujemy wiele przykładów wskazujących na to, iż mobilizacja elit regionalnych i lokalnych, dla której strukturalna instytucjonalna są rozwinięte jednostki samorządowe oraz stowarzyszenia społeczne, generalnie sprzyja rozwojowi ekonomicznemu. Odpowiednie kompetencje samorządowe w tym względzie oraz znaczący budżet środków finansowych na pobudzenie przez samorządy inicjatyw prorozwojowych będą więc ważnym czynnikiem instytucjonalnym sprzyjającym rozwojowi. Dlatego tak istotne znaczenie ma to, czy rząd centralny nie tłumi inicjatywy samorządowej poprzez nadmierną centralizację polityki regionalnej. We Włoszech można jednocześnie odnaleźć przykłady zwracające uwagę na potencjalne wady instytucji samorządowych, wyrażające się w rozbudowanych strukturach klientalnych, korupcyjnych i mafijnych. Nie służą one rozwojowi gospodarczemu, ale zaspokajaniu partykularnych potrzeb wąskich grup społecznych. W swo-

jej skrajnej formie będą nawet tłumili zjawiska rozwojowe oraz wprowadzały schematy zachowań społecznych, ukierunkowane na budowanie indywidualnej kariery na powiązaniach klientalnych, działania na pograniczu lub poza obowiązującym prawem, najczęściej kosztem interesu publicznego. W tym względzie wiele zależy od poziomu elit politycznych na szczeblu terytorialnym, jak również odpowiedniego kształtu instytucji publicznych, w tym od jakości kontroli. Warta podkreślenia jest zwłaszcza rola przywództwa politycznego. Może ono z jednej strony zdynamizować przemiany cywilizacyjne oraz wprowadzić na ścieżkę trwałego rozwoju gospodarczego nawet najslabsze gospodarczo regiony. Z drugiej strony może zablokować wszelki rozwój i być źródłem patologii urzędniczych oraz politycznych. Istotne znaczenie ma również otoczenie administracyjne, szeroko rozumiana kultura życia publicznego, a zwłaszcza niezależne media oraz silne organizacje społeczne.

Duże znaczenie dla pobudzenia rozwoju w centralnych Włoszech miały kooperujące ze sobą, a nie rywalizujące, stowarzyszenia przemysłowe, umiejętnie broniące swoich interesów w kontaktach z administracją. Dlatego wydaje się usprawiedliwione wyciągnięcie z analizy przykładu włoskiego jeszcze jednego wniosku. W programowanie i działania operacyjne na rzecz rozwoju regionalnego powinny być mocno zaangażowane organizacje reprezentujące interesy przedsiębiorców, jak również władze samorządowe szczebla lokalnego. Poziom regionalny powinien pełnić ważną funkcję koordynacyjną dla tych działań.

IV. Irlandia: sukces polityki gospodarczej rządu?

Pod koniec lat 80. gospodarka irlandzka była oceniana przez ekonomistów jako jedna z najbardziej zacofanych wśród państw Unii Europejskiej, z olbrzymimi kłopotami związanymi z bezrobociem, niskim eksportem, ogromnym deficytem budżetowym i zadłużeniem zagranicznym państwa. Po dziesięciu latach te same autorytety określały Irlandię mianem „celtyckiego tygrysa” i najbardziej dynamicznie rozwijającej się gospodarki europejskiej. W istocie gospodarka tego kraju notuje niespotykany w swojej historii sukces. Wysoki i długotrwały wzrost, sięgający w ostatnich latach średnio poziomu 8% każdego roku, niska inflacja (około 2–3%), wysoka nadwyżka eksportu nad importem (w 2000 roku będzie to około 1,5% PKB), spadek bezrobocia (do 8% w 1999 roku), nadwyżka dochodów budżetowych (3% PKB w roku 1999), a więc również znaczące ograniczenie długu zagranicznego (OECD 1999). Od połowy roku 1998 poziom dochodu narodowego w przeliczeniu na mieszkańca w Irlandii jest wyższy niż średni wskaźnik dla całej Europy (Eurostat 2000). Wszystkie wskaźniki makroekonomiczne są pozytywne i świadczą o zrównoważonym rozwoju (Murphy 1999).

Wielu ekonomistów i regionalistów zainteresowanych spektakularnym sukcesem Irlandii poszukuje źródeł rozwoju. Było to na pewno wynikiem splotu kilku czynników. Zazwyczaj wymienia się właściwą politykę rządu, która poprawiła wskaźniki makroekonomiczne i przyciągnęła inwestorów zagranicznych. Udział w sukcesie gospodarczym Irlandii miała także europejska polityka rozwoju regionalnego. W małym kraju, jakim jest Irlandia, znaczące i długotrwałe inwestycje publiczne musiały mieć swój wpływ na poprawienie warunków konkurencyjności gospodarczej. Szczególnie, że inwestycje były głównie kierowane na podnoszenie wykształcenia siły roboczej oraz infrastrukturę techniczną (drogi, telekomunikacja, energetyka). Ponadto, zasługą pomocy europejskiej było odciążenie budżetu państwa od obowiązku inwestycyjnego, co pozwoliło na ograniczenie deficytu budżetu państwa, a więc na podniesienie wskaźników makroekonomicznych.

W Irlandii zasadniczą rolę w polityce rozwoju regionalnego pełni rząd centralny i jego agencje terenowe. Polityka ta jest zresztą silnie skorelowana z polityką przemysłową. Niektórzy komentatorzy twierdzą nawet, że jest to ta sama polityka (Adshead, Quinn 1998). Ponadto, mała powierzchnia Irlandii sprawia, że jest ona traktowana w Brukseli jako jeden region (klasyfikacja NUTS II). Tak więc, być może właściwsze byłoby określenie rządu irlandzkiego nie tyle sprawnym rządem centralnym, ile sprawnym „rządem regionalnym”, który ma jednak znacznie większe niż każdy inny region europejski kompetencje. Mam na myśli głównie bardzo dobre i bezpośrednie relacje z Brukselą, możliwość rozwijania bez ograniczeń samodzielnej (a nie narzuconej przez centrum) polityki rozwoju gospodarczego. Dodatkowo rząd Irlandii prowadzi za pośrednictwem agencji terenowych dość dobrą współpracę z samorządami lokalnymi i przedsiębiorcami (Sabel 1996). Irlandia jest więc przykładem kraju, który niejako łączy w sobie szczebel państwowy i regionalny. Z jednej strony korzysta oczywiście z wszelkich kompetencji państwowych w ramach polityki regionalnej (takich jak na przykład zmonopolizowanie negocjacji z Komisją Europejską). Z drugiej strony wielkość terytorium Irlandii lokuje ten kraj w zasięgu regionalnego stylu zarządzania polityką rozwoju.

Pomimo że Irlandia jest państwem wysoce scentralizowanym – traktowanie tego kraju w kategoriach sprawnego i silnego „rządu regionalnego” wydaje się usprawiedliwione. Zgoda na taką właśnie interpretację oznaczałaby wsparcie tezy o konieczności zapewnienia silnej pozycji dla władz regionalnych (pod względem kompetencji, możliwości podejmowania swobodnych decyzji inwestycyjnych i dysponowania odpowiednimi środkami finansowymi), jeśli dąży się do zainicjowania dynamicznego rozwoju gospodarczego w regionach.

Bez względu jednak na to, na jakiej płaszczyźnie będziemy analizować system administracyjny Irlandii, z całą pewnością warunkiem jej sukcesu gospodarczego było nadanie najwyższego priorytetu w działaniach władz publicznych rozwojowi gospodarczemu i ściśle powiązanie polityki przemysłowej i makroekonomicznej z instrumentami polityki rozwoju regionalnego.

1. Irlandzki dualizm gospodarczy

Irlandia jest małym krajem o powierzchni około 68,8 tys. km² i zamieszkaną przez 3,6 mln obywateli. Irlandzki dochód narodowy wynosi zaledwie 1% dochodu całej Unii Europejskiej. Część zachodnia kraju jest znacznie słabiej rozwinięta niż wschodnia. Właśnie na zachodzie notowany jest naj-

wyższy odsetek ludności zatrudnionej na wsi, najwyższe bezrobocie oraz znajduje się najbardziej rozproszona sieć osadnicza. Przeszło 30% populacji mieszka w aglomeracji Dublina (Fitzgerald 1998).

Przez bardzo długi czas Irlandia nie tylko była krajem peryferyjnym i zafocowanym gospodarczo, ale również zdominowanym przez Wielką Brytanię. Silna zależność ekonomiczna od znacznie bogatszego sąsiada zaważyła na kierunku polityki gospodarczej po uzyskaniu niepodległości w roku 1922. Była to skrajna ochrona rynku wewnętrznego, zwłaszcza przed towarami przemysłowymi i spożywczymi pochodzącymi z Wielkiej Brytanii. W latach 1932–1934 ogłoszono ustawę o kontroli przedsiębiorstw (*The Control of Manufactures Acts*), która zabraniała obcokrajowcom posiadania pakietów większościowych w przedsiębiorstwach produkcyjnych na terenie Irlandii. Ustawiono również wysokie taryfy celne i rozpoczęto wojnę celną z Wielką Brytanią. Po zakończeniu II wojny światowej nastąpiła kontynuacja tej polityki, aż do końca dekady lat 50. W tym czasie nastąpiło wyraźne pogorszenie koniunktury gospodarczej, znacząca emigracja ludności do Stanów Zjednoczonych (około 40 tys.) oraz odpływ kapitałów bankowych głównie na rynek finansowy w Londynie (Murphy 1999).

Polityka rządu irlandzkiego została całkowicie zmieniona na przełomie lat 50. i 60. W roku 1957 została zniesiona ustawa o kontroli własności przemysłowej i zainicjowano politykę otwarcia gospodarki irlandzkiej na kapitał zagraniczny. Wprowadzono rozliczne ulgi podatkowe i dotacje do działalności przemysłowej ukierunkowanej na eksport, rozpoczęto prywatyzację. Spowodowało to napływ przedsiębiorstw, głównie amerykańskich, które stopniowo rozszerzały działalność gospodarczą w Irlandii. Sytuacja gospodarcza poprawiła się niemal błyskawicznie. W latach 60. w Irlandii notowano średnio 4,4% wzrostu gospodarczego (Murray i inni 1995). Jednak przemysł krajowy pozostawał nadal słabo rozwinięty, Irlandia miała źle wykształconą siłę roboczą, dominowała rolnicza struktura zatrudnienia. W latach 60. rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo notowało blisko 40% całego uczestnictwa w rynku pracy (O'Donnell 1998).

Kolejne otwarcie gospodarki nastąpiło w roku 1973, kiedy to Irlandia weszła do Wspólnot Europejskich. Wkrótce potem, aż do połowy lat 80. nastąpił okres poważnych kłopotów ekonomicznych. Było to związane z jednej strony z ogólnoeuropejskim kryzysem gospodarczym wywołanym dwoma szokami paliwowymi, a zwłaszcza wynikało z pogorszenia sytuacji w Wielkiej Brytanii (jedynej producent ropy we Wspólnotach), z którą Irlandia w dalszym ciągu była bardzo silnie powiązana ekonomicznie. Z drugiej jednak strony kryzys był spowodowany wymagającą konkurencją gospodarczą,

z którą Irlandia musiała się borykać po wejściu do Wspólnot. Szereg przedsiębiorstw krajowych w tym czasie zbankrutowało, inne drastycznie ograniczyły zatrudnienie. Nastąpiło znaczące rozdrobnienie firm kapitału rodzimego, spowodowane zresztą w dużej mierze przez niewłaściwą politykę władz państwowych. Konkurencji gospodarczej z wytwórcami europejskimi nie sprostały zwłaszcza tradycyjne przedsiębiorstwa przemysłu samochodowego (59% spadku zatrudnienia w pierwszej połowie lat 80.), tekstylnego (40%), skórzanego (67%).

Dodatkowo sytuację rodzimych przedsiębiorstw komplikowała konkurencja z usytuowanymi w Irlandii firmami zagranicznymi. I właśnie one znacznie lepiej odpowiedziały na trudności związane z kryzysem. Przedsiębiorstwa kapitału zagranicznego generalnie utrzymywały działalność eksportową, chociaż również i one przejściowo były zmuszone ograniczyć zatrudnienie. Od tego okresu notuje się również wzrastający dualizm gospodarki irlandzkiej, tj. podział na konkurencyjne i rozwijające się przedsiębiorstwa zagraniczne oraz słabe, rozproszone i mniej zaawansowane technologicznie przedsiębiorstwa kapitału krajowego (O'Donnell 1998).

Rząd próbował ratować słabnące przedsiębiorstwa krajowe poprzez zwiększenie dotacji z budżetu państwa. Jednak polityka rządowa zmierzała w istocie w kierunku utrzymania zatrudnienia, a nie pomocy w restrukturyzacji przedsiębiorstw. Tak więc była ona niezwykle kosztowna dla budżetu państwa, ale nie przyniosła większych rezultatów dla wzmocnienia producentów krajowych. Ponadto, rząd nie ukierunkowywał swojej pomocy na działalność zaawansowaną technologicznie (Pownall 1997) oraz doprowadził do rozproszenia terytorialnego środków. Zamiast budować silne grupy producentów, konkurencyjne na rynkach zagranicznych, pomoc była skierowana do wielu różnych obszarów kraju, dla zaspokojenia żądań polityków, którzy domagali się wsparcia swoich okręgów wyborczych. Zamiast dziewięciu wyselekcjonowanych obszarów inwestycyjnych usytuowanych w różnych regionach kraju, jak proponował raport Buchanana (z 1968 roku) Agencja Rozwoju Przemysłu (*Industrial Development Authority*) dofinansowała działalność przemysłową w 137 miastach (Murray i inni 1995). Na początku lat 80. inflacja sięgnęła 20% w skali roku i odnotowano ujemny przyrost dochodu narodowego. W połowie dekady zadłużenie budżetu państwa wynosiło już 125% dochodu narodowego (Murphy 1999).

Jednocześnie działalność inwestycyjna rządu w dużym stopniu była również nakierowana na przyciągnięcie na rynek irlandzki przedsiębiorców zagranicznych. Założona w 1972 roku Agencja Rozwoju Przemysłu prowadziła aktywną politykę w tym zakresie. Przedsiębiorstwa zagraniczne zwięk-

szyły wtedy swój udział w rynku pracy z 31% do 45% (Murray i inni 1995). Jednocześnie zaostrzyły konkurencję z przedsiębiorstwami krajowymi i osłabiły ich możliwości wyjścia z kryzysu (Pownall 1997).

Dla rozwiązania trudności gospodarczych przełomowym okresem wydaje się koniec lat 80. i początek 90. Dążąc do wyjścia z kryzysu gospodarczego doszło wówczas do zawiązania spektakularnego paktu politycznego pomiędzy partią rządową (Fianna Fail) i główną siłą opozycyjną (Fine Gael). Jednocześnie uzgodniono w wyniku szerokich konsultacji społecznych narodowy program odbudowy. Program zakładał obniżenie podatków, określał cykl wydatków budżetowych na opiekę społeczną oraz zdrowotną i jednocześnie system dochodzenia przez Irlandię do makroekonomicznych kryteriów związanych z traktatem w Maastricht. Pakt społeczny z jednej strony bronił więc podstawowych praw pracowniczych, takich jak wysokość płacy i wielkość zatrudnienia. Z drugiej zaś strony pozwolił ograniczyć wydatki budżetowe i poprawić sytuację makroekonomiczną Irlandii (O'Donnell 1998). Możliwość zmniejszenia deficytu budżetowego pojawiła się także wraz ze zwiększonym napływem środków europejskich (Barry i inni 1998).

Głównym celem rządowej polityki przemysłowej było w latach 90. zapewnienie stałego zatrudnienia wszystkim obywatelom oraz przyciągnięcie inwestorów zagranicznych. Istotnie, z początkiem lat 90. rozpoczął się niezwykle dynamiczny rozwój bezpośrednich inwestycji zagranicznych (*FDI – Foreign Direct Investment*) w Irlandii. Było to związane z bardzo korzystną polityką podatkową rządu. Wysokość podatków od działalności wytwórczej ustanowiono na poziomie zaledwie 10%²⁷. Zmniejszono również inne rodzaje opodatkowania, w tym od dochodów osobistych. Wprowadzono również rozliczne dopłaty do działalności produkcyjnej. Siegały one w pierwszej połowie lat 90. od 45% do 60% kosztów całego przedsięwzięcia. Jednak w praktyce projekty rzadko otrzymywały tak wysokie dofinansowanie (Fitzgerald 1998).

Innym czynnikiem przyciągającym przedsiębiorców do Irlandii była korzystna sytuacja, jaka pojawiła się w tym kraju wraz z ustanowieniem jednolitego rynku europejskiego w 1992 roku oraz perspektywą wprowadzenia wspólnej waluty europejskiej. Otwierało to zupełnie nowe możliwości handlowe dla produkcji usytuowanej w Unii Europejskiej, w kraju, który dodatkowo dawał niezwykle korzystne warunki podatkowe, poprawiającą się z roku na rok koniunkturę gospodarczą. W ten sposób Irlandia po raz pierwszy

²⁷ Wysokość podatku dla przedsiębiorstw produkcyjnych wzrosła w 2003 roku do poziomu 12,5% (Murphy 1999).

w historii z kraju peryferyjnego stała się państwem położonym na geoeconomicznej osi pomiędzy dwoma współczesnymi potęgami gospodarczymi: Stanami Zjednoczonymi Ameryki oraz Unią Europejską.

Irlandia mogła również zaofiarować coraz lepiej wykształconą siłę roboczą, mówiącą biegle w języku angielskim (de la Fuente, Vives 1997). Dla kapitału amerykańskiego zaletą okazała się również słabość rodzimego sektora przemysłowego, który nie stanowił konkurencji dla przedsiębiorców zagranicznych, a ponadto nie był specjalnie chroniony i wspomagany przez państwo (Murphy 1999).

Pomiędzy rokiem 1991 a 1993 inwestycje amerykańskie w Irlandii wzrosły trzykrotnie (OECD 1999). Na początku lat 90. bezpośrednie inwestycje kapitałowe sięgały blisko 3% irlandzkiego PKB. Amerykańskie inwestycje w przeliczeniu na mieszkańca przewyższały około 50 razy te dokonywane w Wielkiej Brytanii (!). W roku 1996 udział zagranicznych przedsiębiorstw w globalnej puli produkcji gospodarki irlandzkiej wynosił już blisko 80%. Amerykańscy przedsiębiorcy zdominowali zwłaszcza rynek komputerowy, chemiczny oraz farmaceutyczny. Są to z reguły działania produkcyjne oparte na wysokiej technologii, silnie ukierunkowane na eksport oraz wysoko wydajne w przeliczeniu na jednego pracownika. Warto zaznaczyć, że wydajność firm zagranicznych w porównaniu do przedsiębiorstw krajowych jest co najmniej trzykrotnie wyższa (patrz tabela 7).

Ocenia się, że roczny przyrost dochodu narodowego Irlandii (około 8% w drugiej połowie lat 90.) dzięki samym tylko inwestycjom zagranicznym wynosił przynajmniej 3% w skali rocznej (Murphy 1999). Dla porównania Fundusze Strukturalne UE w tym samym okresie generowały wzrost dochodu narodowego według jednych szacunków o 2,5% (Gerald 1998), według innych około 1,5%, ale miał jedynie krótkotrwały, dwu-trzyletni skutek (Barry i inni 1998). Dla innych badaczy wpływ pomocy UE na wzrost PKB wynosił zaledwie o 0,3% (Mouque 1998). Dlatego opisując sukces gospodarki irlandzkiej powinniśmy raczej mówić o sukcesie dynamicznie rozwijających się przedsiębiorstw amerykańskich w Irlandii.

Warto przy tym zauważyć, że szacunki dotyczące wydajności „sektora amerykańskiego” i globalne wyniki gospodarcze Irlandii powinny być zmniejszone przynajmniej o 8% w stosunku do końcówki lat 80. oraz o ponad 10% wobec lat 90. Główną przyczyną takiej sytuacji jest zawyżanie wartości księgowej produkcji firm amerykańskich (procedura tzw. *transfer pricing*). Ponieważ podatki w Stanach Zjednoczonych są wyższe, Amerykanie przesyłają większość komponentów produkcyjnych do Irlandii twierdząc, że zostają wyprodukowane właśnie tutaj. Dzięki temu płacą w sumie mniejszy podatek

od działalności wytwórczej, podczas gdy w istocie towary były wyprodukowane poza granicami Irlandii (Birnie, Hitchens 1998). Jednak nawet biorąc pod uwagę zawyżone statystyki, w dalszym ciągu widoczna jest przewaga „sektora amerykańskiego” nad krajowym.

Tabela 7.

Aktywność produkcyjna w Irlandii (w latach 1993–1996)

		1993	1994	1995	1996
Firmy zagraniczne	Zysk (w mln\$)	8302	9817	12 490	13 975
	Zysk na osobę (w tys.\$)	93	103	120	131
	Zysk na osobę w wybranych firmach wysokiej techniki (w tys.\$)	236	253	289	299
	Zatrudnienie	88 836	95 715	103 864	106 410
Firmy irlandzkie	Zysk (w mln\$)	3419	3508	3747	4160
	Zysk na osobę (w tys.\$)	31	32	32	35
	Zatrudnienie	111 167	109 706	116 714	120 224
Razem	Zysk (w mln\$)	11 721	13 325	16 235	18 135
	Zysk na osobę (w tys.\$)	47	65	74	80
	Zatrudnienie	200 003	205 421	220 578	226 634

Na podstawie: Murphy 1999.

Wybrane firmy wysokiej techniki (*high-tech*) pochodzą z branży komputerowej, farmaceutycznej i chemicznej.

W coraz większym również stopniu ekonomiści irlandzcy odnoszą się krytycznie do sytuacji gospodarczej panującej w ich kraju. Z jednej strony dostrzegają pozytywne konsekwencje amerykańskich inwestycji, głównie dla rozwoju dochodów budżetowych i zwiększenia zatrudnienia. Z drugiej jednak strony wyrażają również słowa krytyki obecnego stanu rzeczy. Można te argumenty podsumować następująco:

- Polityka przemysłowa rządu odniosła spektakularny sukces w przyciąganiu i wspomaganiu zagranicznych inwestycji w Irlandii. Jednocześnie niemal całkowicie zawiódła pod względem stworzenia systemu wsparcia przedsiębiorstw krajowych. W rezultacie gospodarka jest zdominowana przez wytwórców zagranicznych. Narzucają oni wielu przedsiębiorcom krajowym strategię rozwojową i mogą stosunkowo szybko przenieść produkcję w inne regiony świata (Fitzgerald 1998). Dwa bodaj najsłynniejsze raporty ekspertów

niezależnych i rządowych – *Telesis Report* (z 1982 roku) oraz *Culliton Report* (z 1992) wskazywały jednoznacznie, że gospodarki Irlandii nie można budować wyłącznie na kapitale zagranicznym, gdyż nie jest to strategia prowadząca do rozwoju długofalowego i endogenicznego. Oba raporty potwierdzały równocześnie trwałe występowanie dualizmu gospodarczego w Irlandii i bezskuteczność polityki rządu w tej mierze (Sabel 1996).

- Zawiodły zwłaszcza rządowe programy skierowane na rozwój i koncentrację małych i średnich przedsiębiorstw, jak również wydatki rządowe wspomagające rozwój nowoczesnych technologii. W rezultacie sektor przedsiębiorstw krajowych jest znacznie słabszy na tle firm zagranicznych w wymiarze kapitałowym, technologicznym, skali eksportu, wydajności, elastyczności produkcji i jakości personelu (Pownall 1997).

- Wysoko zaawansowana technologicznie produkcja jest w istocie wytwarzana za granicą, podczas kiedy w Irlandii w dużym stopniu dokonuje się jedynie łączenia poszczególnych podzespołów albo wytwarza stosunkowo proste technologicznie elementy składowe (Murphy 1999).

- Firmy irlandzkie zostały w wyniku konkurencji zepchnięte do roli podwykonawców dla dużych koncernów – głównie amerykańskich. Są uzależnione od strategicznych decyzji tych firm. Ponadto, nie wykonują zazwyczaj podstawowych funkcji produkcyjnych i nie otrzymują od amerykańskich partnerów najbardziej nowoczesnych licencji produkcyjnych (O'Donnell, 1998). Z roku na rok maleje także poziom inwestycji firm krajowych. Zdaniem Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej może to zachwiać potencjałem produkcyjnym oraz zdolnością generowania nowych miejsc pracy w sektorze krajowym i pogłębić dualizm gospodarczy w Irlandii (Fitzgerald 1998).

- Wysokie zyski międzynarodowych koncernów, sięgające w ujęciu globalnym poziomu 10% PKB Irlandii, są transferowane do macierzystych siedzib tych firm, zamiast być reinwestowane w rozwój gospodarki irlandzkiej (Birnie, Hitchens 1998).

2. Struktury administracji terytorialnej

W Irlandii panuje silnie scentralizowany system administracji terenowej. Został on zbudowany zgodnie z tradycją brytyjską. Do tej pory główną podstawą prawną dla działania irlandzkiego samorządu lokalnego jest ustawa uchwalona przez parlament westminsterski w 1898 roku. W Irlandii funkcjonuje pięć kategorii samorządu lokalnego, ale można je podzielić na dwie zasadnicze grupy. Pierwszą stanowi 29 hrabstw (*Counties*) oraz działających na

tej samej formule prawnej – pięć miast (*County Borough Corporations – Cities*). Jednostkami podrzędnymi jest czterdzieści dziewięć dystryktów miejskich (*Urban Districts*), pięć dzielnic (*Borough Corporations*). Ostatnią kategorię samorządu lokalnego o uprawnieniach podrzędnych wobec hrabstw i miast stanowi dwudziestu sześciu miejskich komisarzy (*Town Commissioners*) (*Structure* 1998).

Samorządy lokalne mają stosunkowo niewielkie kompetencje, ograniczające się do wypełniania podstawowych funkcji porządkowych. Nie mają na przykład żadnych zadań związanych ze szkolnictwem, rozwojem rolnictwa, pomocą socjalną, publicznym transportem, policją. W Irlandii funkcjonują specjalne administracje rządowe w układzie regionalnym, odpowiedzialne za zarządzanie tymi sferami usług publicznych. W niektórych z nich swoich przedstawicieli mają również samorządy lokalne, np. w zarządach regionalnych agencji ochrony zdrowia, agencji rybołówstwa, turystyki itp. (Goldsmith, Klausen 1997). Ponadto, samorządy dysponują niewielkim budżetem, przy czym zasadniczą część ich dochodów jest przekazywana bezpośrednio z budżetu państwa. Samorządy wydają około 4,7% dochodu narodowego i jedynie 12% wszystkich wydatków publicznych. Są również ściśle kontrolowane ich finanse, a zwłaszcza wysokość zadłużenia budżetowego i wielkość pensji urzędników. Tradycyjną odpowiedzialność za działania nadzorcze nad samorządem pełni ministerstwo środowiska (!) (Laffan 1996).

System władz samorządowych opiera się na słabej pozycji wybieranej w wyborach powszechnych, rady i relatywnie silnej roli zarządu. Jest on wprawdzie zatwierdzany przez radę, ale nie jest wylaniany spośród jej składu. Rekrutuje się z wysoko wykwalifikowanych urzędników – menedżerów, którzy ubiegają się o stanowisko w drodze konkursu. Konkurs jest przeprowadzany przez niezależną agencję (*Local Appointments Commission*), specjalizującą się w doborze personalnym urzędników samorządowych wysokiego szczebla. Sześć lokalnej egzekutywy mają również stosunkowo duże możliwości podejmowania własnych decyzji i niezależność od rady. Dlatego w świadomości opinii publicznej największy wpływ polityczny na szczeblu lokalnym mają ministrowie rządu²⁸ oraz menedżerowie lokalnego samorządu, którzy otrzymują ponad 70% wskazań respondentów. Dla porównania radni dostają jedynie 26% wskazań w tym samym sondażu (Goldsmith, Klausen 1997).

Zadziwiająco słaba pozycja radnych jest tym bardziej zastanawiająca, iż w około 60% to jednocześnie członkowie politycy krajowi, którzy łączą swój mandat w radzie hrabstwa lub miasta z mandatem parlamentarnym. Okręgi

²⁸ Wyniki tego sondażu pośrednio wskazują także na stopień centralizacji administracji irlandzkiej, skoro zdaniem respondentów największy wpływ na sprawy lokalne mają w Irlandii właśnie ministrowie.

wyborcze do samorządu lokalnego pokrywają się bowiem z okręgami parlamentarnymi, a popularność polityczną zdobywa się w zasadzie na uczestnictwie w wyborach samorządowych. Zasadniczą przyczyną słabości samorządu lokalnego jest prawdopodobnie tradycja wysokiej centralizacji władzy i umiejscowienie większości zasadniczych decyzji na szczeblu krajowym. Ponadto, autorytet samorządowy został poważnie nadwątłony poprzez szereg afer korupcyjnych (Laffan 1996).

Początków administracji na szczeblu regionalnym należy upatrywać w połowie lat 60., kiedy to powołano dziewięć regionów planistycznych. W późniejszym okresie w obrębie regionów funkcjonowały urzędy rozwoju regionalnego (*Regional Development Organizations*), które zajmowały się głównie planowaniem zagospodarowania przestrzennego. W roku 1994, w wyniku presji wywieranej przez Komisję Europejską, w Irlandii wprowadzono administrację na szczeblu regionalnym. Została ona powołana na podstawie statutu nadanego przez ministra środowiska. Władze regionalne ośmiu regionów (*Regional Authorities*) nie pochodzą oczywiście z wyborów powszechnych, ale są powoływane z reprezentantów lokalnych samorządów. Są oni delegowani przez rady jednostek samorządowych wchodzących w skład regionu. Władze regionalne pełnią funkcje koordynujące działania publiczne pomiędzy różnymi rodzajami jednostek samorządowych i rządowych oraz doradcze w zakresie planowania rozwoju regionalnego, w tym zwłaszcza zagospodarowania środków pochodzących z Funduszy Strukturalnych. Raz na pięć lat mają za zadanie przygotować raport dotyczący rozwoju regionalnego. Ponadto, opracowują własne propozycje, związane z wykorzystaniem funduszy pomocowych UE, które jednak są przygotowywane przy wykorzystaniu wskazówek ministerstwa finansów, jak również podlegają akceptacji lub odrzuceniu przez urzędników ministerialnych (Fitzgerald 1998).

Na szczeblu terytorialnym funkcjonują także inne jednostki, które można uznać za stymulujące rozwój gospodarczy. Po pierwsze, są to zarządy przedsiębiorczości hrabstw (*County Enterprise Boards*). Zostały one powołane w roku 1993 w trzydziestu sześciu miastach kraju. Są to quasi-agencje rządowe, gdyż rekrutują się z jednej strony z pracowników opłacanych przez rząd, z drugiej strony w skład rad zarządzających tymi agencjami wchodzi przedstawiciele lokalnych samorządów, środowisk biznesu, związków zawodowych i innych grup społecznych. Agencje starają się wspierać zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa (Fitzgerald 1998).

Ponadto istnieją dwie dalsze instytucje o podobnej konstrukcji prawnej i składzie personalnym. Jest to Shannon Free Airport Development Company oraz Irish Speaking Districts Authority w Udaras na Gaeltachta. Początkowo

ich celem działania był konkretny cel rozwojowy. W przypadku pierwszej instytucji była to budowa lotniska w Shannon, zaś druga miała na celu wsparcie języka irlandzkiego na obszarze Gaeltachta. Później spektrum działania wymienionych instytucji znacząco się poszerzyło, obejmując szereg przedsięwzięć gospodarczych z zakresu polityki regionalnej. Działania obu agencji bazowały z jednej strony na skutecznej pracy pracowników rządowych, którzy opracowali techniczną stronę planów operacyjnych poszczególnych projektów rozwojowych, z drugiej zaś strony na zaangażowaniu władz lokalnych i środowisk przedsiębiorców. Na podobnej zasadzie zbudowano w latach 90. około dziesięću dalszych lokalnych agencji (tzw. *Local Partnerships*), które stymulują rozwój lokalny oparty na rządowych subsydiach i bazując na zasadzie współdziałania władz samorządowych oraz lokalnych przedsiębiorców. Ekspertki podkreślają wysoką efektywność przedsięwzięć działających właśnie na takiej formule partnerstwa (Sabel 1996).

W roku 1992 rząd Irlandii powołał specjalną firmę w celu wspierania lokalnych organizacji partnerskich, tj. Area Development Management Ltd. Jest to przedsiębiorstwo działające na zasadach komercyjnych, które przydziela lokalnym agencjom środki publiczne (zarówno krajowe, jak również europejskie) na podstawie oceny jakości dostarczonych projektów oraz kryteriach statystycznych, takie jak np. wysokość bezrobocia panującego w danym hrabstwie itp. (Sabel 1996).

Ważną funkcję w dziedzinie rozwoju regionalnego prowadzą również stricte rządowe agencje, które skupiają się głównie na promowaniu przedsiębiorczości i pozyskiwaniu zagranicznych inwestorów. Do roku 1993 taką rolę pełniła Agencja Rozwoju Przemysłu (*Industrial Development Authority*), zastąpiona później przez agencje Forfas, IDA-Ireland oraz Forbairt. Pierwsza pełni rolę centrali o profilu politycznym i strategicznym dla rozwoju przemysłowego w Irlandii. Jej głównym zadaniem jest koordynacja działań agencji terytorialnych, jak również promocja w kraju i za granicą możliwości inwestycyjnych. IDA-Ireland specjalizuje się w wyszukiwaniu inwestorów zagranicznych oraz wszelkiej pomocy technicznej, prawnej i finansowej koniecznej o rozpoczęcia inwestycji w Irlandii. Natomiast Forbairt udziela pomocy krajowym inwestorom. Jest podzielony na dwanaście zarządów regionalnych, które dofinansowują projekty w wysokości nie przekraczającej 200 tys. funtów. Pomoc obejmuje m.in. granty na szkolenia i przystosowanie do pracy nowych pracowników, inwestycje w nowe rodzaje produkcji, pomoc pomagającą udoskonalić sposób zarządzania przedsiębiorstwem, wprowadzenie nowych technologii oraz pomoc w marketingu krajowym oraz zagranicznym (Balchin i inni 1999). W roku 1998 rząd powołał kolejną agencję w celu

wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Enterprise Ireland specjalizuje się w doradztwie dla potrzeb przedsiębiorstw krajowych oraz tych zagranicznych, które deklarują rozwijanie autonomicznej – względem centrali zewnętrznej – strategię rozwoju gospodarczego (Yuill i inni 1999).

3. Europejska polityka regionalna

W latach 1994–1999 Irlandia otrzymała blisko 7 mld euro pomocy z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Była to najwyższa procentowa suma w przeliczeniu na liczbę mieszkańców (Laffan 1996). W latach 2000–2006 Irlandia dostanie znacznie mniejszą pomoc regionalną, tj. około 3,8 mld euro. Jest to spowodowane głównie bardzo dobrymi wynikami ekonomicznymi gospodarki irlandzkiej i przekroczeniem przez większość obszarów tego kraju granicy 75% średniej dochodów UE na mieszkańca (końcowych dla objęcia pomocą Celu 1) oraz granicy 90% średniej Unii (co jest głównym kryterium pomocy kohezyjnej). W okresie przejściowym, tj. w latach 2000–2004 warunkowo zakwalifikowano szereg regionów Irlandii do udzielenia wsparcia, pomimo że ich poziom dochodów na jednego mieszkańca przewyższa wymagania stawiane przez Komisję Europejską. Taka sytuacja ma miejsce zwłaszcza na obszarach południowych i wschodnich kraju. Jest to zasługą aktywnej postawy urzędników irlandzkich w Brukseli oraz bardzo dobrych doświadczeń Irlandii w efektywnym zagospodarowaniu dotychczasowej pomocy Unii. Poziom wykorzystania Funduszy Strukturalnych za lata 1989–1993 wyniósł według szacunków Komisji Europejskiej blisko 99% (!) (Laffan 1996).

Implementacja europejskiej polityki regionalnej w Irlandii jest głównie domeną instytucji rządowych. Podstawową rolę pełni tutaj Ministerstwo Finansów. Jest to resort prawnie odpowiedzialny za budżet państwa, politykę makroekonomiczną, przemysłową oraz planowanie rozwoju gospodarczego. W Irlandii zdecydowanie przeważają programy sektorowe, a nie *stricte* regionalne. Jedynie niewielka część pomocy strukturalnej Unii jest kierowana na projekty rozwoju regionalnego, a te są obsługiwane głównie przez urzędników Ministerstwa Finansów. Ministerstwo przygotowuje wskazówki dla władz regionalnych, dotyczące przygotowania przez nie planów rozwoju. Później koordynuje ich prace programowe i ostatecznie podejmuje główne decyzje w tym względzie. Jak podkreślają komentatorzy, udział władz regionalnych jest w programowaniu raczej symboliczny (Laffan 1996). Większość propozycji zostaje bowiem przygotowana przez urzędników rządowych w ko-

operacji z przedstawicielami rządowych agencji terenowych. To właśnie agencje przedstawiają ministerstwu większą część programów operacyjnych. Ponadto, władze regionalne mają z reguły bardzo ograniczone możliwości terminowe, aby przygotować odpowiednio dobre pod względem merytorycznym propozycje programowe. Wreszcie ich pracom przewodniczą przedstawiciele resortu finansów (Laffan 1996).

Ministerstwo Finansów opracowuje także spójną wersję Narodowego Planu Rozwoju. Zostaje ona przedstawiona do akceptacji międzyministerialnemu komitetowi roboczemu, powołanemu przez premiera specjalnie w celu uzgodnienia w rządzie ostatecznej wersji dokumentu. Następnie przedstawiciele resortu finansów prowadzą negocjacje z Komisją Europejską w sprawie Podstawy Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*). Narodowy Plan Rozwoju jest również akceptowany przez irlandzki parlament.

Dodatkowo, urzędnicy resortu finansów koordynują wydatkowanie wszystkich środków pomocowych Unii i zajmują się kontrolą wdrażania programów regionalnych. Natomiast inne resorty rządowe zarządzają projektami sektorowymi, np. nastawionymi na rozwój rolnictwa (ministerstwo rolnictwa), na restrukturyzację rybołówstwa (resort gospodarki morskiej) i na programy szkoleniowe (ministerstwo pracy) itp. Wdrażanie programów operacyjnych odbywa się we współpracy z resortem finansów albo innym ministerstwem liniowym a terenowymi agencjami rządowymi. Na szczęblu regionalnym funkcjonują komitety monitorujące (*Regional Review Committees*), złożone z przedstawicieli lokalnych samorządów, przedsiębiorców, związków zawodowych i innych grup społecznych. Jednak ich wpływ na implementację programów operacyjnych jest niezwykle ograniczony i pełnią one raczej rolę konsultacyjną i informacyjną. Zasadnicze decyzje korygujące prace wdrożeniowe są podejmowane przez resorty rządowe i ich własne komitety monitorujące. Na poziomie terytorialnym praktyczną funkcję monitorującą pełnią również agencje rządowe, zwłaszcza *Forfas*. Centralną rolę w procesie kontrolowania przebiegu prac implementacyjnych pełni Międzyresortowy Komitet Monitorujący (*Community Support Framework Monitoring Committee*). Jego obradom przewodniczy urzędnik Ministerstwa Finansów, a w pracach biorą udział ponadto przedstawiciele innych resortów, urzędnicy Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (Fitzgerald 1998).

Samorządy pełnią więc znikomą rolę w implementacji pomocy unijnej. Pomimo rozlicznych sugestii Komisji Europejskiej w dalszym ciągu są jedynie w minimalnym stopniu włączone w podejmowanie decyzji. Ich udział ogranicza się raczej do opiniowania oraz informowania. Nie dysponują także

odpowiednimi środkami finansowymi, niezbędnymi do podjęcia samodzielnej roli na rzecz wspomagania rozwoju regionalnego. Nie mają w tym względzie również odpowiednich kompetencji. Posiadają jedynie niewielki dostęp do niezbędnych informacji planistycznych. Przedstawiciele samorządów są przy tym jednoznacznie zniechęceni przez rząd do jakichkolwiek kontaktów z Brukselą. Największy wpływ na programowanie i implementację pomocy finansowej Unii samorządy irlandzkie mają jedynie w przypadku tzw. Inicjatyw Wspólnotowych (*Community Initiatives*). Są to jednak bardzo szczupłe środki finansowe. W okresie programowym 2000–2006 wyniosą one średnio 5% budżetu Funduszy Strukturalnych (DGXVI 2000). Mimo to poziom uczestnictwa samorządowego przy tego typu programach jest niezwykle wysoki (Goldsmith, Klausen 1997). Elity samorządowe starają się również aktywnie włączyć do wdrażania Funduszy Strukturalnych na poziomie agencji partnerskich (*Local Partnerships*) (Sabel 1996). Wydaje się jednak, że aktywność elit samorządowych w polityce regionalnej jest wykorzystywana daleko niewystarczająco przez władze państwowe.

Podstawowymi priorytetami polityki strukturalnej w Irlandii w latach 90. była przede wszystkim edukacja zawodowa (około 30% wszystkich wydatków) oraz budowa infrastruktury technicznej (sieć drogową, telekomunikacja i sieć energetyczna – około 33% środków). W mniejszym stopniu pomoc była ukierunkowana na wsparcie rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz dopłaty do pensji w celu podtrzymania zatrudnienia. Na uwagę zasługuje szczególnie wysoki procent wydatków przeznaczonych na szkolnictwo zawodowe (patrz tabela). Było to połączone z gigantycznym wysiłkiem władz irlandzkich w celu podniesienia poziomu edukacji ogólnej, zwłaszcza uniwersyteckiej (Gerald 1998). Właśnie podniesienie poziomu oświaty ogólnej i zawodowej jest powszechnie uważane za jeden z głównych sukcesów Irlandii w stworzeniu warunków dla rozwoju gospodarczego, a zwłaszcza przyciągnięciu zagranicznych inwestorów (Barry i inni 1998).

Wśród ekonomistów nie ma zgody co do wpływu Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności na irlandzki sukces gospodarczy. W większości panuje opinia, że główną przyczyną rozwoju był napływ – głównie amerykańskich – inwestorów oraz umiejętnie prowadzona polityka makroekonomiczna rządu oraz skuteczna polityka przyciągania inwestorów zagranicznych. Z tego punktu widzenia Fundusze Strukturalne pełniły jedynie rolę drugoplanową. Umożliwiły ograniczenie wydatków budżetowych, a więc również zmniejszenie deficytu budżetowego (de la Fuente, Vives 1997), pozwoliły dokonać poważnych inwestycji szkoleniowych, nakręciły koniunkturę

i poprawiły zatrudnienie w przemyśle budowlanym, nastawiły administrację irlandzką na efektywny sposób zarządzania itp. (Gerald 1998).

Tabela 8.

Udział finansowania priorytetów polityki regionalnej UE w Irlandii (1989–1999), w %

	Alokacja 1989–1993	Alokacja 1994–1999
Rozwój zasobów ludzkich	30	28
Infrastruktura	29	36
Pomoc dla sektora prywatnego	23	26
Wsparcie zatrudnienia	18	10

Na podstawie: Gerald 1998.

Część ekonomistów przypomina jednocześnie, że dla małego kraju, jakim jest Irlandia, znaczny i długotrwały dopływ inwestycji sektora publicznego miał istotny wpływ na pobudzenie koniunktury ekonomicznej, a zwłaszcza na stabilizację wydatków publicznych. W pewien sposób Irlandia uzależniła się więc od dotacji pochodzących z Brukseli i perspektywa ich stopniowego zmniejszania napawa niektórych ekspertów pesymizmem (Barry i inni 1998; Fitzgerald 1998).

4. Wnioski

Podsumowując analizę sytuacji panującej w Irlandii, należy przede wszystkim ponownie przypomnieć o wielkości terytorium tego kraju. Ma to duże znaczenie dla sytuacji ekonomicznej, gdyż relatywnie zwiększa oddziaływanie lokowanych tutaj środków europejskich. W stosunkowo krótkim czasie przyczyniły się one do znacznego ograniczenia wydatków budżetowych, poprawienia infrastruktury technicznej i podniesienia wykształcenia społeczeństwa. Wielkość terytorium ma również podstawowe znaczenie z punktu widzenia efektywności struktur administracyjnych. W niewielkim kraju, jakim jest Irlandia, nie ma potrzeby wprowadzania silnych władz samorządowych na szczeblu regionalnym. Efektywne planowanie rozwoju gospodarczego może być bowiem prowadzone przez centrum.

Na podkreślenie zasługuje aktywna postawa władz publicznych, głównie rządowych na rzecz wspierania rozwoju. Jest to, jak się wydaje, w dalszym

ciągu jeden z podstawowych czynników stymulujących rozwój gospodarki. Pomimo globalizującej się i w coraz większym stopniu liberalnej konkurencji rynkowej – właśnie polityka rozwojowa władz publicznych odgrywa główną rolę, zwłaszcza dla krajów peryferyjnych oraz słabiej rozwiniętych. Wprawdzie w Irlandii należałoby mówić raczej o dynamicznej polityce przemysłowej i sektorowej, a nie o polityce regionalnej, jednak ma to znowu związek głównie z wielkością terytorialną kraju.

Sukces gospodarczy Irlandii, a w zasadzie sukces gospodarczy przedsiębiorstw amerykańskich w tym kraju, był w dużym stopniu spowodowany właśnie przez politykę władz publicznych. Począwszy od wprowadzenia niezwykle dogodnego opodatkowania, poprzez szereg rządowych dopłat do przedsiębiorczości oraz aktywnego wyszukiwania inwestorów przez agencje rządowe, a skończywszy na zdecydowanej polityce proeuropejskiej. Wystarczy przypomnieć w tym miejscu postawę władz Wielkiej Brytanii, która w tym samym czasie była niechętna ustanowieniu wspólnego rynku, a później również wejściu do systemu wspólnej europejskiej waluty (George 1996). Polityka władz zaowocowała skokowym zwiększeniem inwestycji zagranicznych w Irlandii, poprawą sytuacji na rynku pracy, zwiększeniem dochodów ludności, nadwyżką dochodów budżetu państwa. Było to skuteczne wykorzystanie nowej sytuacji geopolitycznej, która otwarła się przed Irlandią. Z kraju peryferyjnego znalazła się ona nagle w centrum nowego układu światowej gospodarki, na granicy dwóch ekonomicznych potęg: Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i zjednoczonej Europy.

Warto jednak mieć na uwadze również zastrzeżenia ekonomistów wobec nazbyt jednostronnej postawy rządu irlandzkiego. Polityka wsparcia dla inwestorów zagranicznych nie była bowiem dostatecznie zrównoważona przez pomoc dla wytwórców krajowych. W praktyce doprowadziło to do długotrwałego podziału gospodarki narodowej na grupę dynamicznie rozwijających się korporacji zagranicznych i niedostatecznie rozwiniętych firm krajowych.

W latach 90. rząd rozwinął także politykę stopniowego włączania do działań prorozwojowych działaczy samorządowych. Jest to głównie widoczne na przykładzie wspierania kilkunastu agencji partnerskich (*Local Partnerships*), opartych na zasadzie współdziałania urzędników agencji rządowych, działaczy lokalnych oraz miejscowych przedsiębiorców. Pomimo że działania te cieszą się zainteresowaniem elit samorządowych oraz stosunkowo wysokim poziomem skuteczności działań – rząd irlandzki jest niechętny szerszemu włączaniu samorządów w proces decyzyjny polityki regionalnej. Wydaje się, że jest to podejście błędne, marnotrawiące duży potencjał aktywności społecznej.

V. Polska: trudne budowanie systemu

Na podstawie badań przeprowadzonych nad działalnością drugiej kadencji sejmików samorządowych można skonstatować podstawowy fakt: w Polsce dotąd nie było w praktyce realizacji nowoczesnej polityki regionalnej, zwłaszcza na szczeblu terytorialnym (Grosse 2000).

Jest to stwierdzenie radykalne. Wydaje się pomijać przede wszystkim pracę Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, które przygotowywało koncepcje przestrzennego zagospodarowania kraju oraz programy polityki regionalnej. Pomija również działalność Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, która od roku 1993 wspomagała rozwój regionalny kraju. Obecnie w Polsce funkcjonuje około siedemdziesiąt podobnych do niej agencji rozwoju regionalnego, które powstały głównie z inicjatywy wojewodów, administracji miejskich, banków i firm prywatnych. Należy także wspomnieć o rozlicznych programach pomocowych UE i państw zachodnich, ukierunkowanych na rozwój regionalny, takich jak Phare-STRUDER, Phare-RAPID, Phare-INRED itp. Wszystkie angażowały partnerów publicznych po stronie polskiej, głównie samorządy gminne. Mimo tego trudno nazwać te działania mianem rzeczywistej polityki rozwoju regionalnego, gdyż nie były one podejmowane kompleksowo, perspektywicznie, lub zatrzymywały się na etapie działań planistycznych. Brakowało podmiotu polityki na szczeblu województwa oraz skoordynowanej działalności rządowej nakierowanej na rozwój regionalny.

Przyczyną takiego stanu rzeczy był, po pierwsze, brak odpowiedniego umocowania prawnego działających przed reformą administracyjną wojewódzkich sejmików samorządu terytorialnego. Delegaci do sejmików nie pochodzili z wyborów powszechnych, lecz byli wyłanianiani w drodze pośredniej poprzez gminy. W ten sposób nie czuli się odpowiedzialni za całość spraw danego województwa, a jedynie za sprawy dotyczące gminy, którą reprezentowali. Ponadto sejmiki nie były wprost wyposażone w odpowiednie zadania i kompetencje z dziedziny polityki regionalnej, przez co ich aktywność w tej mierze była skutkiem jedynie osobistej aktywności i profesjonalizmu działaczy samorządowych. Największą wadą systemu były jednak symboliczne

dochody sejmików, które nie mogłyby zostać ukierunkowane na cele inwestycyjne. Sejmiki były więc pozbawione podstawowych instrumentów finansowych, ale również administracyjnych, gdyż nie miały możliwości posługiwania się własną biurokracją dla celów organizowania omawianej polityki.

Biorąc to wszystko pod uwagę sejmiki samorządowe II kadencji w zasadzie nie zajmowały się polityką rozwoju regionalnego. Dzięki dojrzałości elit samorządowych można odnotować jedynie niewielką aktywność w sprawach rozwoju regionalnego sejmiku małopolskiego, śląskiego i wielkopolskiego, przy niemal całkowitej bierności w tym względzie sejmiku mazowieckiego i sejmików tzw. ściany wschodniej (Grosse 2000).

Kolejnym elementem utrudniającym prowadzenie polityki regionalnej była zbyt mała – dla skuteczności polityki rozwoju gospodarczego – przestrzeń 49 starych województw, a także rozproszenie i całkowity brak koordynacji pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi przynajmniej w teorii za realizację polityki regionalnej. Szczególnie widoczne było to po stronie instytucji rządowych. Brak koordynacji uwidaczniał się już w rządzie, gdzie w zasadzie nie projektowano strategicznej polityki regionalnej, nie było również instytucji koordynującej działania w tym względzie pomiędzy poszczególnymi resortami. Jeszcze gorzej wyglądała współpraca w terenie między ponad sześćdziesięcioma tzw. administracjami specjalnymi. Osobno działały także rządowe instrumenty finansowe.

Wspomniane wady systemu polityki regionalnej w Polsce były dostrzegane przez większość polskich specjalistów przynajmniej od początku dekady lat 90. Wykonywali oni analizy planistyczne dotyczące niezbędnych zmian prawnych, instytucjonalnych i finansowych, które były podstawą reformy administracyjnej w roku 1998 oraz przyspieszyły prace przygotowawcze do członkostwa w Unii Europejskiej, w tym również opracowanie dokumentów potrzebnych dla przyjęcia przedakcesyjnej pomocy strukturalnej UE. Warto w tym miejscu wspomnieć o niektórych inicjatywach w tym względzie. Przede wszystkim o pracy dwu zespołów zadaniowych, realizujących wspólne przedsięwzięcie rządu polskiego i Komisji Europejskiej – ds. rozwoju regionalnego w Polsce oraz ds. polityki strukturalnej w Polsce (np. Klamut i inni 1996; Pietrzyk i inni 1996; Lodkowska-Skoneczna i inni 1996). Należy również wymienić pracę kilku ośrodków zajmujących się omawianą problematyką, m.in.: Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego przy Uniwersytecie Warszawskim, Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, Centralnego Urzędu Planowania: 'óóźniej Rządowego Centrum Studiów Strategicznych) oraz Gdańskiego Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową.

1. Co przyniosła reforma?

Reforma administracyjna wprowadziła w 1998 roku czytelny podział zadań publicznych, przypisując je w myśl zasady pomocniczości do odpowiednich struktur terytorialnych. Wprowadziła także jasne zakresy odpowiedzialności publicznoprawnej dla poszczególnych podmiotów władzy oraz wskazała na społeczności, przed którymi te władze odpowiadają i o których interesy mają się troszczyć. W rezultacie samorządowe władze wojewódzkie, wyłaniane w wyborach powszechnych, są odpowiedzialne przed regionalnym elektoratem, co zdecydowanie poprawia stopień motywacji regionalnych polityków. Sejmiki stały się w ten sposób realnym podmiotem władzy na szczeblu województwa.

Nie dysponują jednakże wystarczającym budżetem, który można by było przeznaczyć na skuteczne wspieranie rozwoju gospodarczego. Niepokoi zbyt niski poziom dochodów własnych samorządu regionalnego (jedynie 31%). Zaskakująco niski jest także udział tego samorządu w podatku od osób prawnych (zaledwie 5% wpływów z tego podatku). Ścisłejsze powiązanie dochodów sejmików z podatkiem od osób prawnych albo podatkiem VAT mogłoby mieć bowiem stymulujący wpływ na działania radnych sejmikowych w zakresie pobudzania koniunktury gospodarczej. Tak więc w planowaniu swojej polityki rozwoju samorządy wojewódzkie będą musiały z konieczności polegać na finansowaniu projektów ze strony władz lokalnych, ale w jeszcze większym stopniu – na dotacjach przekazywanych z budżetu centralnego. Także fundusze przeznaczone na politykę regionalną z europejskich środków przedakcesyjnych będą przekazywane przez Ministerstwo Finansów.

W porównaniu do samorządów lokalnych władze regionalne będą prawdopodobnie bardziej skupione na rozwoju gospodarki. Samorząd wojewódzki jest bowiem skromnie wyposażony w zadania z zakresu tzw. administracji świadczącej (tj. świadczącej usługi na rzecz lokalnej społeczności). Posiada w tej mierze jedynie możliwości prowadzenia instytucji szkolnictwa wyższego, specjalistycznej służby zdrowia, niektórych instytucji kultury. Ustawa o samorządzie województwa kładzie natomiast nacisk na zadania innego typu: pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych w celu realizacji zadań itd. Do obowiązków samorządu wojewódzkiego należy formułowanie dla danego województwa strategii wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju oraz prowadzenie polityki regionalnej (Ustawa o samorządzie województwa, 1998).

Istotnym elementem ustroju nowego województwa jest podział na władzę rządową i samorządową. Powyżej wspomniałem o kompetencjach samorządowego sejmiku wojewódzkiego. Odmienne są zadania przedstawiciela rządu, czyli wojewody. Reprezentuje on interes ogólnopaństwowy w województwie. Ma za zadanie realizować politykę rządu w terenie, m.in. odpowiada za stan bezpieczeństwa i obronności w województwie, zwłaszcza zaś za porządek publiczny w sytuacjach kryzysowych. Dla realizacji powyższych zadań został zwierzchnikiem tzw. rządowej administracji zespolonej. Wojewoda jest także reprezentantem skarbu państwa. Zespolenie administracji może stanowić poważny instrument koordynacyjny dla rządowej polityki regionalnej, jeśli skoordynowana zostanie równocześnie rządowa polityka regionalna na szczeblu centralnym, a zespolenie obejmie znacznie większy wymiar niż w chwili obecnej. Ponadto, wojewoda prowadzi nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego. Nadzór jest dokonywany jedynie na podstawie kryterium legalności. Ten typ nadzoru nie powinien więc ograniczać swobody samorządu regionalnego w jego działaniach na polu polityki regionalnej – o ile wojewoda nie uzyska kolejnych ważnych kompetencji w tej dziedzinie. Taka sytuacja może jednak nastąpić w związku z planowanym zwiększeniem jego odpowiedzialności dotyczącej finansowania i monitorowania programów Phare w województwie (*Projekt Wstępnego... 2000*).

Ważną zmianą, którą zainicjowała reforma, jest także zmniejszenie liczby województw. Dzięki temu skala prowadzenia polityki rozwoju gospodarczego, a tym samym obszar obejmujący spójną politykę w tym względzie, zostanie wielokrotnie zwiększony. Wzrośnie możliwy do zaangażowania potencjał gospodarczy, techniczny i ludzki. Zostaną również zwiększone środki publiczne, których wydatkowanie będzie mogło podlegać większej koncentracji.

Należy równocześnie zauważyć, że reforma administracyjna przeprowadzona w 1998 roku ani nie przełamała znaczącego centralizmu polskiej administracji, ani nie skoordynowała należycie prac rządowych na rzecz polityki terytorialnego rozwoju. Ze względów politycznych przez długi okres brakowało wiodącego ministerstwa zajmującego się działaniem rozwoju regionalnego. W dalszym ciągu brakuje skutecznych mechanizmów koordynujących polityki sektorowe z polityką regionalną. Poważnym błędem wydaje się zwłaszcza niewystarczająca koncentracja środków publicznych, przeznaczonych bezpośrednio lub pośrednio na działalność w ramach polityki regionalnej. Mam na myśli m.in. parabudżetowe środki rządowych agencji i funduszy celowych.

2. Dalsze budowanie systemu

Kolejna faza prac reformatorskich, mająca na celu zbudowanie systemu polityki regionalnej w Polsce, dotyczy niedawno uchwalonej ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Ustawa 2000). Określa ona zasady i formy wspierania przez władze publiczne rozwoju regionalnego, a zwłaszcza sposoby współdziałania administracji rządowej i samorządowej w tym celu. Ustawa wskazuje także instytucje wspierające rozwój regionalny, tryb prowadzenia działań z zakresu polityki rozwoju, a zwłaszcza zasady zawierania kontraktu wojewódzkiego pomiędzy rządem a sejmikami samorządowymi. Jest to więc podstawowy dokument prawny z punktu widzenia polityki regionalnej, a zwłaszcza współpracy rządu centralnego i sejmików na tym obszarze.

Ustawa określa główne kierunki i cele polityki regionalnej władz państwowych. Wspieranie rozwoju będzie miało na celu rozwój poszczególnych obszarów kraju, poprawę jakości i warunków życia mieszkańców oraz zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Ponadto polityka regionalna państwa będzie skierowana na stwarzanie warunków podnoszenia konkurencyjności wspólnot samorządowych. Kolejnym celem będzie także wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów kraju oraz wyrównanie szans obywateli państwa bez względu na miejsce zamieszkania, a także zmniejszanie zacofania obszarów słabo rozwiniętych i mających najmniej korzystne warunki rozwoju.

Tak nakreślone cele preferują raczej działania państwa w kierunku wsparcia obszarów słabiej rozwiniętych gospodarczo oraz redukcji dysproporcji pomiędzy poszczególnymi częściami kraju. Może to oznaczać rozwinięcie polityki jedynie przesuwającej środki finansowe do zaniedbanych regionów, ale bez pobudzenia ich endogenicznego rozwoju. Zapis ustawowy nie zamyka jednak drogi dla pomocy publicznej w regionach najlepiej się rozwijających, tzw. *lokomotyw wzrostu*, które generują dynamikę gospodarczą w skali całego kraju. Ustawa nie wyklucza także wspierania pojawiających się w tych regionach korzystnych trendów ekonomicznych.

Są to przepisy ogólne, które zasadniczo nie przesądzą kierunku prowadzenia polityki regionalnej w praktyce. Równie dobrze może ona się ograniczyć w przyszłości jedynie do dystrybucji środków i ich bezproduktywnej konsumpcji. Może jednak generować rzeczywisty rozwój gospodarczy. Wszystko zależy będzie od przyjęcia konkretnych dokumentów planistycznych rządu i władz samorządowych.

Wsparcie finansowe rozwoju regionalnego ze środków budżetu państwa będzie mogło być przeznaczone na bardzo szeroki zakres zadań:

- rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorców, innowacje gospodarcze, transfer technologii,
- restrukturyzację wybranych dziedzin usług publicznych oraz gospodarki lokalnej i regionalnej, opierającą się na zasadach zrównoważonego rozwoju,
- zrównoważonego rozwoju miejsc pracy,
- inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i transportowej poprawiające warunki realizowania inwestycji gospodarczych,
- przedsięwzięcia z zakresu edukacji, w tym edukacji dorosłych,
- przedsięwzięcia z zakresu kultury regionalnej i lokalnej, będących składnikami kultury narodowej oraz ochrony i rozwoju dziedzictwa kulturowego,
- inwestycje poprawiające stan środowiska,
- rozwój instytucji działających na rzecz pobudzania aktywności i wspomagania działań samorządowych wspólnot regionalnych i lokalnych,
- studia i badania niezbędne do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego.

Podstawowym dokumentem planistycznym rządu będzie Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Będzie ona uchwalana przez rząd co najmniej sześć lat. Strategia będzie zawierała 1) kierunki i priorytety polityki rozwoju regionalnego państwa oraz ogólne zasady wyodrębniania obszarów wsparcia, 2) okres obowiązywania strategii, 3) przewidywane wydatki ze środków publicznych, 4) zasady i kryteria wsparcia finansowego programów wojewódzkich ze środków budżetu państwa oraz szacunkowe oczekiwania co do minimalnego zakresu, w jakim poszczególne zadania lub programy wojewódzkie muszą być współfinansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz przez podmioty prywatne. Co wydaje się niezwykle ważne, kryteria przyznawania przez rząd pomocy wyznaczane mają być na podstawie zobiektywizowanych danych statystycznych. Taka procedura ma zdaniem twórców ustawy uniemożliwić przyznawanie wsparcia województwom wyłącznie przez sympatie partyjne lub układy klientalne. Jednak dopiero praktyka stosowania tego przepisu pokaże, czy kryteria przyznawania pomocy będą w istocie kształtowane jedynie ze względu na kryteria merytoryczne.

W pracach przygotowujących projekt strategii będzie brana pod uwagę strategia rozwoju województw, przygotowywana przez sejmiki wojewódzkie. Jednak w praktyce to raczej sejmiki będą musiały uwzględniać w swoich pracach planistycznych zamierzenia strategiczne rządu, jeśli będą oczekiwały wsparcia finansowego ze strony budżetu państwa, niezbędnego przecież dla wprowadzenia w życie zamierzeń elit samorządowych.

Dokumentem rządowym, określającym konkretny wymiar polityki regionalnej rady ministrów, a zwłaszcza zakres i formę pomocy finansowej dla samorządów – będzie tzw. program wsparcia. Będzie to rozporządzenie RM, w którym rząd uszczegółowi priorytety zawarte w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, a więc rodzaj zadań, które mogą uzyskać wsparcie oraz okres ich obowiązywania. Doprecyzuje także kryteria wyłaniania obszarów ubiegających się o wsparcie i procedury jego otrzymania. Wskaże instytucje odpowiedzialne za prowadzenie poszczególnych programów i zadań. Ponadto, program wsparcia będzie zawierał szczegółowe zestawienie środków dostępnych w budżecie państwa i innych źródeł finansowania programów rozwojowych w układzie wieloletnim. Będzie więc to bardzo konkretny dokument rządu, na którym w dużym stopniu oprą się samorządy regionalne we własnych pracach programowych. Będzie również stanowić podstawę negocjacji pomiędzy rządem a samorządem w sprawie ostatecznego wymiaru pomocy udzielanej na programy rozwoju regionalnego.

Kolejnym etapem prac programujących politykę regionalną w Polsce będzie bezpośrednia negocjacja pomiędzy rządem – reprezentowanym przez ministra kierującego działem polityki regionalnej – a samorządem województwa (reprezentowanym przez marszałka). W wyniku procesu negocjacyjnego zostanie podpisany kontrakt wojewódzki, będący dokumentem prawnym określającym konkretny wymiar wsparcia pomocy rządowej dla danego województwa. Kontrakt będzie także precyzował wykaz zadań, na które ma być udzielone wsparcie, źródła ich finansowania – także po stronie innych podmiotów samorządowych i prywatnych. Ponadto, kontrakt będzie określał okres obowiązywania umowy, szczegółowy harmonogram wykonywania zadań, sposoby i terminy rozliczeń finansowych, tryb sprawozdawczości i kontroli, postępowanie w przypadku wykrycia nieprawidłowości itp. Ustawa precyzuje również tryb zmieniania i rozwiązywania kontraktów wojewódzkich.

W negocjacjach wojewódzkich stroną silniejszą będzie z całą pewnością administracja rządowa. To ona będzie bowiem zapewniała finansowanie projektów inwestycyjnych, nie tylko z funduszy krajowych, ale także wynegocjowanych z UE. Dlatego także dokumenty planistyczne rządu będą miały zapewne większe znaczenie, aniżeli strategia i programy rozwoju województwa przygotowywane przez sejmiki. Jednocześnie rząd nie musi negocjować wszystkich swoich przedsięwzięć inwestycyjnych dokonywanych na terenie województwa z jego władzami, a sejmik nie ma żadnej prawnej możliwości skutecznego zablokowania inwestycji rządowych, które jawnie kolidują ze strategią lub programami rozwoju opracowanymi przez województwa (może jedynie apelować do Rady Ministrów o wstrzymanie takich działań).

Ponadto, polityka rządu w negocjacjach z sejmikami niekoniecznie musi zmierzać w kierunku wspierania rozwiązań najbardziej wydajnych z punktu widzenia ekonomicznego. Ustawa nie przesądza tego, w jaki sposób ukształtują się kierunki prac planistycznych w rzeczywistości. Jak pokazuje doświadczenie, np. programowania włoskiego lub greckiego, niewykluczone jest bowiem skierowanie nurtu prac raczej w stronę wspierania powiązań partyjnych lub klientalnych, albo jedynie ku osiągnięciu celów socjalnych, a nie endogenicznego rozwoju.

Mankamentem systemu negocyjacyjnego opartego na kontraktach wojewódzkich może być również brak jego synchronizacji z procedurami planistycznymi dysponowania funduszami przedakcesyjnymi przeznaczonymi na rozwój regionalny. Należy pamiętać, iż zasadnicze środki finansowe na politykę regionalną w Polsce w najbliższej perspektywie czasowej będą pochodzić właśnie z Unii Europejskiej. A procedury negocjowania zakresu tej pomocy mogą być niezależne od procedury zawierania kontraktów przedstawicieli rządu z władzami samorządowymi województw. W ten sposób część kontraktów będzie musiała być renegocjowana albo podpisywana z opóźnieniem. Z kolei przedłużanie procedury europejskiej spowodowane krajowymi procedurami kontraktowymi (z przyczyn formalnych mogą być prowadzone miesiącami) może prowadzić do naruszania terminów i innych zobowiązań przez stronę polską, a nawet w sytuacjach krańcowych – do ograniczenia zakresu pomocy finansowej UE.

Ustawa określa również generalne zasady i tryb finansowania polityki regionalnej. Nie przewiduje jednak zasadniczego wzrostu dochodów własnych samorządów wojewódzkich, co jest zasadniczą kwestią z punktu widzenia umocnienia pozycji sejmików w procesie podejmowania decyzji w sprawach polityki regionalnej. Propozycje zawarte we wstępnych wersjach ustawy, na etapie prac podkomisji sejmowej – przewidywały znaczące wsparcie dochodów sejmików (*Projekt ustawy* 2000). Zmierzały one w kierunku zwiększenia subwencji ogólnej dla województw o co najmniej 1,5% planowanych na dany rok dochodów budżetu państwa. Docelowo przewidywano oparcie subwencji dla sejmików na co najmniej 10,5% udziale w planowanych na dany rok dochodach budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług. Niestety, ostateczna wersja ustawy nie przewiduje takich przepisów. Trzeba jednak zaznaczyć, że ustawa broni obecnych dochodów samorządowych i nie uznaje dotychczasowych kwot subwencji ogólnej i dotacji na zadania zlecone za środków finansowe przeznaczone na wspieranie rozwoju regionalnego. Do czasu określenia w odrębnych przepisach dodatkowych źródeł dochodów albo nowych zasad ustalania części podstawowej subwencji ogólnej dla sejmików woj-

wódzkich przedstawiciele rządu nie mogą uzależniać zawarcia kontraktu regionalnego od wniesienia przez samorząd województwa wkładu środków własnych na wykonania zadania objętego kontraktem. Samorządy winny więc otrzymać nowe środki finansowe przyznane na cele polityki regionalnej.

Ponadto, ustawa nakazuje przekazywanie dofinansowania dla jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania ujęte w kontrakcie wojewódzkim przez ministra finansów za pośrednictwem wojewodów, co – jak się wydaje – zwiększa pozycję polityczną wojewody w rokowaniach na temat kontraktu wojewódzkiego. Ustawa broni również samorządy przed możliwymi opóźnieniami wypłat z budżetu państwa poprzez nałożenie karnych odsetek za nieterminowe przekazywanie kwot dotacji.

Ustawa próbuje również zwiększyć zakres koordynacji polityki regionalnej w obrębie rady ministrów. Są to jednak propozycje, które jedynie w ograniczonym stopniu pozwalają ministrowi kierującemu działem polityki regionalnej ukierunkować programy działania rozlicznych funduszy i agencji celowych z polityką regionalną. Dwadzieścia dwie agencje i fundusze wymienione w ustawie²⁹, które mogą pełnić ważną terytorialną funkcję rozwojową, mają obowiązek przedkładania temu ministrowi swoich planów finansowych i programów działań w celu uzgodnienia z ustaleniami Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego i programu wsparcia. Ale jednocześnie taką samą kontrolę sprawują ministrowie sektorowi, którzy mogą mieć odmienną interpretację polityki regionalnej rządu, zawartej w strategii. Ponadto ministrowie liniowi mają za zadanie koordynować własną politykę sektorową z polityką regionalną. Ponieważ to zadanie zostało powierzone wyłącznie samym ministrom sektorowym – bez udziału premiera lub rady ministrów – nie wróży to skutecznej koordynacji w przyszłości. Tak więc polityka rządu polskiego w dziedzinie rozwoju regionalnego pozostanie najprawdopodobniej w najbliższym okresie stosunkowo słabo skoncentrowana i koordynowana. Co więcej, podobnie jak to się dzieje w chwili obecnej będzie zapewne obszarem silnej rywalizacji pomiędzy poszczególnymi ministerstwami, w której zwycięsko wychodzić będą raczej polityki sektorowe i horyzontalne rządu, kosztem programów regionalnych negocjowanych z sejmikami.

W niewielkim stopniu będzie również skoordynowana polityka rządowych agencji i funduszy celowych z samorządowymi planami rozwojowymi. Wprawdzie organy zarządzające tymi agencjami i funduszami będą konsultować z zarządem województwa swoje plany działania, ale wyłącznie na zasadach informacyjnych oraz opiniodawczych.

²⁹ Lista agencji i funduszy celowych objęta działaniem ustawy została przedstawiona w załączniku.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, iż polityka regionalna w myśl omawianej ustawy będzie polityką w dużym stopniu planowaną i kierowaną ogólnie, pod dyktando rządu. Przemawiają za tym nie tylko przepisy ustawy, ale także logika systemu finansowania samorządów terytorialnych w Polsce oraz zasady programowania wydatków ze środków pomocowych UE. W ten sposób model polskiej polityki rozwoju regionalnego będzie oparty na silnej pozycji rządu i słabej roli władz samorządowych. Oznacza to przewagę działań prowadzonych w ramach polityki interregionalnej państwa, prowadzonej na rzecz wyrównywania różnic rozwojowych i wspomagania słabszych obszarów w skali całego kraju, nad polityką intra-regionalną sejmików wojewódzkich. Może to prowadzić do nadmiernej centralizacji polityki regionalnej oraz niewykorzystania potencjału społeczności województw.

Ponadto, ustawa jedynie w niewielkim stopniu poprawia koordynację polityki regionalnej w ramach Rady Ministrów oraz koncentrację środków finansowych na cele rozwojowe. Jednocześnie jakość merytoryczna polityki regionalnej, jak również zakres jej koncentracji oraz koordynacji będzie w dużym stopniu uzależniona od nastawienia elit politycznych i urzędniczych, głównie na szczeblu rządowym. Będą one na przykład mogły wykorzystywać przepisy ustawy dla wydatnego zwiększenia koordynacji polityki regionalnej rządu. W znaczącym stopniu jest to bowiem uzależnione właśnie od czynników pozaprawnych, takich jak np. struktura polityczna rządu, struktura jego zaplecza parlamentarnego, umiejscowienie ośrodka politycznych decyzji (w rządzie czy poza rządem), a nawet od osobowości premiera i liderów politycznych.

Jednocześnie praktyka stosowania przepisów ustawy przez urzędników i polityków będzie mogła nadać większą swobodę decyzyjną samorządom, albo tę swobodę skutecznie ograniczyć. W ten sam sposób będzie możliwe kontrolowanie przez rząd jakości projektów regionalnych, w celu maksymalizacji ich oddziaływania ekonomicznego. Albo kierowanie się raczej w decyzjach planistycznych kryteriami politycznymi, zarówno własnej klienteli partyjnej, jak również pod wpływem krótkowzrocznych celów elekcyjnych.

3. Programy przedakcesyjne

Zasadnicze kwoty i kryteria programowania środków na okres 2000–2006 są już znane. Dla dziesięciu krajów ubiegających się w tym czasie o członkostwo zarezerwowano w sumie blisko 58 mld euro, które będą dla nich dostęp-

ne od momentu przystąpienia do Unii. Na pomoc strukturalną zarezerwowano przy tym około 40 mld euro. Wspomniana kwota nie będzie mogła być wykorzystana przez dotychczasowych członków Unii. Ponadto, w budżecie UE zarezerwowano 3,12 mld rocznej pomocy dla krajów aplikujących do niej, możliwych do wykorzystania przed pełnym członkostwem (DGXVI 2000). Jest to tzw. pomoc przedakcesyjna.

Można założyć, że począwszy od roku 2000 z unijnej kasy co rok trafi do Polski około 920 mln euro. Pieniądze będą wypłacane do czasu przystąpienia naszego kraju do UE. Będą one wydatkowane na trzy zasadnicze cele. Pierwszym z nich jest dostosowanie polskiego prawa do unijnego (tzw. *acquis communautaire*) i jego wdrożenie. Drugim – przygotowanie polskiej administracji do korzystania z pomocy unijnej, w przyszłości do stosowania procedur Funduszy Strukturalnych. Trzecim zaś celem jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej kraju, czyli podniesienie standardów społeczno-gospodarczych w kierunku poziomu rozwoju panującego na terenie Unii.

Pomoc przedakcesyjna będzie więc proceduralnie zbliżona do zasad funkcjonowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (choć tylko w niewielkim stopniu, co skrytykował m.in. Parlament Europejski). Ich wielkość dla każdego z dziesięciu krajów aplikujących do członkostwa w Unii będzie wyliczana przy wykorzystaniu kryteriów zbliżonych do przyjętych dla Celu 1 w Funduszach Strukturalnych. Polski rząd zachowuje pozycję głównego koordynatora tych projektów, ale coraz więcej do powiedzenia będą miały polskie samorządy, zwłaszcza regionalne.

Tabela 9.

Podział pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej (2000–2006), w %

Bulgaria	8,0 – 12,0
Czechy	5,5 – 8,0
Estonia	2,0 – 3,5
Litwa	4,0 – 6,0
Łotwa	3,5 – 5,5
Polska	30,0 – 37,0
Rumunia	20,0 – 26,0
Słowenia	1,0 – 2,0
Słowacja	3,5 – 5,5
Węgry	7,0 – 10,0

Na podstawie materiałów DGXVI, Brussels 2000.

Pierwsza z trzech transz środków na pomoc przedakcesyjną będzie pochodziła ze zmodyfikowanego programu Phare. Polska, podobnie jak to miało miejsce przez poprzednie dziesięć lat, będzie jego największym beneficjentem (przewidywana suma alokacji wynosi 30–37%). Jego priorytetowym zadaniem w dalszym ciągu będzie wspieranie wysiłków integracyjnych Polski. Dlatego program będzie (podobnie jak wszystkie inne projekty przedakcesyjne) musiał być zgodny z Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej, jak również zasadami przyjętymi w Partnerstwie dla Członkostwa. Phare II skoncentruje się na aspektach instytucjonalnych integracji (program *Institution Building*). Jest to pomoc skierowana na dostosowanie prawa polskiego do standardów UE, zwłaszcza w takich dziedzinach jak bezpieczeństwo i higiena pracy, kontrola graniczna albo weterynaryjna lub polityka socjalna. Ponadto Phare II będzie przeznaczony na wzmacnianie zdolności administracyjnych i instytucjonalnych krajów kandydackich, a także na inwestycje w obszarze ochrony środowiska, rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, które stanowią niewielką część zintegrowanych projektów rekonstrukcji przemysłu lub rozwoju regionalnego. W wybranych regionach Phare II będzie mógł współfinansować inwestycje w infrastrukturę potrzebną do rozwoju gospodarczego, promocję inwestowania w sektorze produkcyjnym, doradztwo dla małych i średnich przedsiębiorstw, wreszcie będzie współfinansować projekty skierowane na problemy zatrudnienia i społeczne, np. pomoc przy przeszkalaniu bezrobotnych. Środki zostały podzielone przez Komisję Europejską w taki sposób, że około 30% całej puli wydatków będzie skierowane na wsparcie budowy instytucji zapewniających przejęcie dorobku prawnego Unii, natomiast 70% środków ma służyć dofinansowaniu inwestycji głównie w dziedzinie transportu i ochrony środowiska (Guz-Vetter 1999).

Phare II wyniesie 10,9 mld euro, zatem roczne wsparcie może wynieść 1,5 mld. Komitet Integracji Europejskiej ocenia, iż Polsce może przypaść kwota rzędu 400 mln euro rocznie. Instytucją wiodącą w zakresie programowania pomocy Phare II będzie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa. Natomiast znaczna rola w procesie zarządzania przepływem środków przypadła Ministerstwu Finansów, a dokładnie Departamentowi Obsługi Funduszy Pomocowych Pochodzących z UE, który sprawuje techniczny nadzór nad transferami środków pomocowych. Poszczególne programy pomocy europejskiej (w tym program Phare II) koordynować będzie natomiast Komitet Integracji Europejskiej. Projekty Phare będą musiały uzyskać dofinansowanie ze strony Polski w wysokości przynajmniej 25% globalnych kosztów projektu oraz pokrycie wszystkich kosztów technicz-

nych, związanych z jego przygotowaniem i wprowadzeniem w życie. Phare II będzie podzielony na projekty ściśle sektorowe, tzn. zarządzane wyłącznie przez resorty i ich agencje oraz na projekty regionalne – programowane we współpracy z samorządami wojewódzkimi.

W roku 2000 do udziału w programie zaproszono sejmiki pięciu województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i śląskiego. Jednak dominujące znaczenie w procesie decyzyjnym dotyczącym implementacji projektów regionalnych zostało zarezerwowane dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa i innych przedstawicieli rządu. Projekty regionalne stanowią około 34% środków europejskich programu Phare, ale łączna wartość projektów uwzględniająca współfinansowanie przez środki krajowe wyniesie w sumie 45% (w stosunku do ogólnej liczby projektów regionalnych i sektorowych). Różnica pomiędzy tymi dwoma wskaźnikami wynika głównie z dużego dofinansowania przez stronę polską projektów inwestycyjnych w województwie śląskim (przede wszystkim dwa projekty restrukturyzacji obszarów przemysłowych i projekt budowy dróg dojazdowych wokół portu lotniczego Katowice w Pyrzykowicach). Województwo śląskie i podkarpackie uzyskały najwyższe kwoty alokacji Phare 2000. Obydwa otrzymają ponad połowę środków przeznaczonych na projekty regionalne we wszystkich pięciu województwach (UKIE 2000). System wdrażania programu Phare zostanie szczegółowo omówiony w kolejnej części niniejszego opracowania.

Wśród specjalistów panuje wyraźnie krytyczna opinia na temat dotychczasowych doświadczeń wykorzystania pomocy Phare (Samecki 1994; Guz-Vetter 1999). Wprawdzie pierwsza edycja tego programu różniła się zasadniczo od obecnej formuły organizacyjnej tego przedsięwzięcia, jednak uwagi na ten temat wydają się przydatne dla uniknięcia błędów w przyszłości. Komentatorzy zwracają uwagę na brak prowadzenia przez stronę polską odpowiedniego monitoringu i oceny efektywności projektów. Do tej pory brakowało również strategicznego podejścia do planowania wydatków Phare ze strony rządu, a resorty wzajemnie rywalizowały o jak największą pulę bezwrotnej pomocy UE. Jednocześnie ministerstwa nie dysponowały wykwalifikowaną kadrą urzędniczą potrzebną do sprostania procedurom implementacyjnym stawianym przez Komisję Europejską. Niedostatecznie rozwinięta była również polityka informacyjna Phare. Programowanie środków było dodatkowo zakłócanie przez częste zmiany personalne w ministerstwach i agencjach wdrażających projekty, jak również przez niestabilną politykę sektorową polskiego rządu. Poważną wadą systemu Phare było również do tej pory powołanie nazbyt wielu instytucji, które zajmowały się obsługą projektów.

Dużą część z nich funkcjonowała poza administracją rządową. Na przykład obsługą najbardziej kosztownego programu Cross-Border zajmowały się na zlecenie MSWiA zagraniczne spółki prawa handlowego. W przeciągu ośmiu lat funkcjonowania programu ich dochody z tytułu obsługi wyniosły około 8–10 mln euro rocznie (Guz-Vetter 1999). Tego typu praktykę należy ocenić jako wyraźnie patologiczną, sprzyjającą pojawieniu się zjawiska korupcji. Należy dążyć do jej unikania w przyszłości.

Być może ze względu na rozliczne nieprawidłowości w nadchodzącej edycji programowania Phare Komisja Europejska zastrzyła sposoby kontrolowania projektów. Środki pomocowe będą przekazywane w formie zaliczkowej, a przyznawanie kolejnej transzy pomocy będzie uzależnione od prawidłowego wydatkowania poprzednio otrzymanych środków. Ponadto Komisja będzie prowadziła wyrywkowe kontrole wszystkich transakcji. Co trzy miesiące szczegółowych przeglądów projektów będą dokonywały specjalne podkomitety monitorujące. Wreszcie Komisja Europejska nalega na ograniczenie liczby instytucji obsługujących projekty i powierzenie tej roli jednostkom związanym z polską administracją (Guz-Vetter 1999).

Kolejnym instrumentem wsparcia przedakcesyjnego dla państw kandydujących do UE jest program SAPARD, przeznaczony na pomoc dla rolnictwa, modernizację gospodarki rolnej i rozwój obszarów wiejskich. Program będzie również wspomagał wprowadzenie prawa unijnego dotyczącego wspólnej polityki rolnej i polityk pokrewnych oraz dostosowanie sektora rolnego i obszarów wiejskich do zasad prowadzenia tych polityk. W szczególności program SAPARD będzie mógł być skierowany na inwestycje w gospodarstwach rolnych, poprawę przetwórstwa i marketingu produktów rolnych i rybnych, poprawę struktur kontroli jakości, kontroli weterynaryjnej i kontroli zdrowia roślin, rozwój działalności ekonomicznej sektora rolnego i leśnego, tworzenie grup producenckich, wzmocnienie szkolnictwa zawodowego, rozwój infrastruktury wiejskiej, poprawę gospodarki rolnymi zasobami wodnymi itp.

Szczególnie dwa obszary wymienione wśród celów programu SAPARD będą wymagały koordynacji z działaniami programu PHARE II, i jednoznacznie kwalifikują się do polityki rozwoju regionalnego. Są to: rozwój infrastruktury obszarów wiejskich oraz rozwój działalności gospodarczej poza konwencjonalnym rolnictwem na tych obszarach. Przewidywane jest wspieranie inwestycji poprawiających dostępność i jakość wody, zagospodarowanie ścieków komunalnych, utylizację odpadów oraz budowę dróg. Ponadto, dotowane będą inwestycje w zakresie poprawy zaopatrzenia w energię i rozwój telekomunikacji. W ramach drugiego wymienionego celu wspomagane będą projekty tworzące trwałe miejsca pracy i poszerzające działalność gospodarstw

rolnych o drobne usługi, przetwórstwo, rzemiosło, niekonwencjonalne rolnictwo itp. Programom inwestycyjnym będzie towarzyszyć wsparcie udzielone dla przedsięwzięć marketingowych, informacyjnych i promocyjnych. Do tego celu włączono także działania pilotażowe, stwarzające rolnikom możliwości podjęcia aktywności na rzecz ochrony środowiska oraz uzyskania z tego tytułu stosownej rekompensaty (SAPARD 1999). Podmiotem odpowiedzialnym za zarządzanie programem będzie Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Departament Pomocy Przedakcesyjnej i Funduszy Strukturalnych). Przewiduje się, iż udział naszego kraju w tym programie osiągnąć może 170 mln euro rocznie (Program SAPARD 2000).

Udział samorządów wojewódzkich w programowaniu środków SAPARD jest niezwykle skromny. Wprawdzie sejmiki otrzymały z ministerstwa rolnictwa kwestionariusz konsultacyjny dotyczący generalnych kierunków wykorzystania środków pomocowych, ale zasadnicze programowanie i wdrożenie projektów inwestycyjnych będzie w imieniu resortu rolnictwa prowadziła Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz jej szesnastce oddziałów regionalnych. Niewielka część projektów będzie ponadto opiniowana przez regionalne komitety sterujące programem Phare w poszczególnych województwach. Można więc wyciągnąć wniosek, iż program SAPARD zostanie wyłączone w orbicie polityki sektorowej resortu rolnictwa, słabo skoordynowany w ramach rządu i niemal całkowicie poza wpływem władz samorządowych. W ten sposób możliwości kreowania i realizowania samorządowej polityki rozwoju regionalnego zostają w praktyce w poważny sposób ograniczone.

Trzecim programem przedakcesyjnym jest tzw. Instrument Polityki Strukturalnej, czyli program ISPA. Będzie on skierowany na wsparcie infrastruktury transportu i ochronę środowiska. Jest więc to program oparty na podobnych zasadach jak europejski Fundusz Spójności. Działania w ramach programu ISPA powinny mieć dużą skalę. Całkowity koszt każdego projektu nie powinien być mniejszy aniżeli 5 mln euro. W ramach programu Polska może liczyć na kwotę 330–370 mln euro rocznie. W ochronie środowiska zarządzać programem będzie Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Departament Polityki Ekologicznej i Integracji Europejskiej). Resort ochrony środowiska preferuje projekty dotyczące zwłaszcza gospodarki wodnej i ściekowej i wprowadzające rozwiązania systemowe, czyli takie, które dotyczą ochrony środowiska na obszarze zamieszkanym przez co najmniej 100 tys. osób.

W przypadku transportu podstawowym celem ISPA jest budowa sieci autostrad, dróg o znaczeniu międzynarodowym i sieci międzynarodowych połączeń kolejowych. Omawiany komponent programu ISPA został oparty

na Ocenie Potrzeb Infrastruktury Transportowej (*Transport Infrastructure Needs Assessment – TINA*), zainicjowanej przez Radę Unii Europejskiej w celu selekcji działań priorytetowych dla rozwoju europejskiej sieci transportowej w okresie przedakcesyjnym. Największymi inwestorami są tutaj Dyrekcja Generalna Dróg Publicznych, Dyrekcja Generalna PKP oraz Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad. Programem ISPA w tej części będzie zarządzało Ministerstwo Transportu.

ISPA będzie programem realizującym politykę sektorową rządu. Wydaje się jednak w niewystarczającym stopniu skoordynowany z rządową polityką regionalną. Udział samorządów w przedsięwzięciach programu ISPA jest symboliczny, ograniczający się w zasadzie jedynie do udziału w niektórych projektach komponentu dotyczącego ochrony środowiska.

4. System wdrażania Phare w latach 2000–2002³⁰

Spśród wszystkich programów przedakcesyjnych w zasadzie jedynie program Phare będzie miał wymiar regionalny, a nie sektorowy i tylko tutaj do udziału w programowaniu i wdrażaniu zostały zgodnie z przepisami UE włączone instytucje samorządowe. W pierwszej edycji Phare w roku 2000 do udziału w programie polski rząd zaprosił sejmiki i samorządy lokalne z pięciu województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i śląskiego. Jednak dominujące znaczenie w procesie decyzyjnym związanym z implementacją projektów regionalnych zostało zarezerwowane dla administracji rządowej, głównie resortu gospodarki, finansów, pracy oraz dla wojewodów.

Centralne instytucje rządowe

Ogólną koordynację programu Phare z polityką regionalną państwa zapewnia Komitet Rady Ministrów ds. Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju. Komitet działa pod przewodnictwem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego) i grupuje wszystkich ministrów, których działalność ma istotny wpływ na procesy rozwoju regionalnego. Komitet jest zobowiązany do okresowej oceny zgodności realizacji programów rozwoju regionalnego z polityką regio-

nalną państwa i innymi politykami sektorowymi oraz wydawania w tej sprawie opinii i wniosków dla Rady Ministrów.

Główną funkcję dla procesu podejmowania decyzji w ramach programu Phare pełni Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, który *de facto* jest obecnie ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego. Koordynuje on na bieżąco wszystkie działania związane z realizacją polityki regionalnej państwa, w tym kolejne edycje programów rozwoju regionalnego realizowane w ramach Phare. W związku z tym opracowuje również projekty Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz projekty programów rozwoju regionalnego państwa, organizuje i czuwa w imieniu rządu nad przebiegiem negocjacji w sprawie zapisów wojewódzkich programów operacyjnych przedkładaanych przez zarządy województw, a następnie odpowiada za monitorowanie i nadzór przebiegu realizacji programów rozwoju regionalnego. Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa desygnuje także agencję wdrażającą program na rzecz spójności społeczno-gospodarczej Phare oraz nadzoruje jej działalność. W lipcu 2000 roku funkcja ta została powierzona Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego.

Funkcje pomocnicze dla Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa na obszarze polityki regionalnej Phare będzie pełnił desygnowany przez niego Pełnomocnik ds. Realizacji Programu (*PAO – Programme Authorising Officer*). Będzie on odpowiadał za nadzór nad prawidłowym przebiegiem realizacji całości programu oraz wojewódzkich programów operacyjnych, prawidłowość procesów programowania i identyfikowania projektów oraz raportowania z realizacji zadań i celów programu. Ponadto, będzie odpowiadał za przygotowywanie i przedstawianie Narodowemu Koordynatorowi Pomocy zbiorczych dokumentów programowych, monitorowanie i kontrolowanie przebiegu realizacji projektów. Będzie także rozliczał całość programu Phare, w szczególności projekty dotyczące infrastruktury lokalnej i regionalnej oraz potencjału produkcyjnego. W realizacji zadań związanych z programowaniem, sprawozdawczością finansową, monitorowaniem, kontrolowaniem oraz rozliczaniem projektów z zakresu rozwoju zasobów ludzkich będzie on ściśle współdziałał z upoważnionym przedstawicielem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

Koordynacją finansową w ramach programu Phare oraz innych programów przedakcesyjnych będzie zajmował się przedstawiciel Ministra Finansów, tzw. Narodowy Koordynator Pomocy (*NAC – National Aid Co-ordinator*). Obecnie jest to wiceminister finansów – Pełnomocnik Rządu ds. Obsługi Środków Pochodzących z Unii Europejskiej. Będzie on odpowiadał za autoryzację dokonywanych płatności ze środków budżetu państwa oraz środ-

³⁰ System wdrażania Phare 2000 został opracowany na podstawie aneksu 6 do projektu Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju (2000).

ków programu Phare. Zgodnie z przyjętymi ogólnymi zasadami obsługi środków pochodzących z Unii Europejskiej, służby finansowe Komisji Europejskiej będą dokonywały płatności na wydzielone konto w NBP na wniosek Pełnomocnika w pięciu ratach zaliczkowych po 20% ogółu środków, po udokumentowaniu w systemie PERSEUS wydania przynajmniej 80% poprzedniej raty. Środki te będą sukcesywnie przekazywane do budżetu wojewody zgodnie z zaplanowanym harmonogramem.

Funkcje pomocy technicznej oraz obsługi związanej z wdrażaniem programu realizowane są w imieniu ministerstwa gospodarki na szczeblu centralnym przez agencję wdrażającą (*Implementing Agency*). Jest ona wyznaczona do wykonywania tego zadania przez Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (PAO) po uzgodnieniu z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej oraz z Ministrem Finansów (NAC). Agencja Wdrażająca odpowiada za sprawny i skuteczny przebieg realizacji programu, m.in. organizuje w imieniu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa system operacyjnego monitorowania i oceny technicznej projektów, dostarcza pomocy technicznej dla sprawnego przygotowania i wdrażania projektów zgodnie z procedurami Phare na każdym szczeblu implementacji oraz organizuje i prowadzi sprawozdawczość w systemie monitoringu finansowego Komisji Europejskiej – PERSEUS. Funkcję agencji wdrażającej dla programu rozwoju regionalnego i społecznego Phare 2000 pełni Polska Agencja Rozwoju Regionalnego.

Na etapie prac wdrożeniowych podstawową rolę będzie pełnił Międzyresortowy Komitet Monitorujący Programem¹¹ na rzecz Spójności Społeczno-gospodarczej. Zostanie on powołany na podstawie decyzji Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa. Będzie działał na szczeblu krajowym, a na jego czele stanie przedstawiciel resortu rozwoju regionalnego. Ponadto w skład komitetu wejdą urzędnicy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Finansów, Komitet Integracji Europejskiej, przedstawiciele województw i sejmików z województw, w których realizowane są wojewódzkie programy operacyjne rozwoju regionalnego. Ponadto w charakterze obserwatorów do komitetu wejdą delegaci Komisji Europejskiej, Ministra Transportu, Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹¹ Komitet Monitorujący Programem, jest nazwą własną komitetu powołanego przez Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa występującą w dokumentacji rządowej. I chociaż jest nieprecyzyjna ze względów językowych – występuje w niezmienionej formie w niniejszym opracowaniu.

Komitet Monitorujący Programem dokonywać będzie analizy stanu wdrażania oraz efektów działań podejmowanych w ramach programu z punktu widzenia jego założeń i celów, jak również komplementarności programu z polityką regionalną państwa. W szczególności komitet powinien zapewnić m.in. zgodność przedsięwzięć programu z regulacjami prawnymi Polski i Unii Europejskiej, komplementarność w stosunku do działań podejmowanych w ramach krajowych polityk sektorowych oraz działań programów SAPARD i ISPA, koordynację promocji i upowszechniania informacji o programie i pomocy Unii Europejskiej. Rządowy Komitet Monitorujący zatwierdza roczny raport na temat realizacji programu opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa na podstawie raportów przygotowywanych przez wojewodów.

Instytucje samorządowe

W okresie prac planistycznych programu Phare stosunkowo dużą rolę będzie pełnił zarząd województwa. Będzie przygotowywał wojewódzki program operacyjny, listę projektów do realizacji w ramach poszczególnych komponentów wojewódzkiego programu operacyjnego – w zgodzie ze strategią rozwoju regionalnego województwa i na podstawie rekomendacji regionalnego komitetu sterującego.

Głównym dokumentem planistycznym przygotowywanym przez sejmiki będzie wojewódzki program operacyjny. Powinien on nawiązywać do uchwalonej wcześniej wojewódzkiej strategii rozwoju. Program operacyjny winien ustalać cele, kierunki działań oraz instrumenty ich realizacji, w tym przede wszystkim propozycje projektów inwestycyjnych przewidywanych do realizacji na terenie województwa. Program będzie również wyznaczał okres jego obowiązywania, harmonogram realizacji zadań, instytucje wdrażające, wskaźniki oceny i oczekiwane efekty działań oraz zasady współfinansowania. Projekty mogą mieć charakter inwestycji infrastrukturalnych, przedsięwzięć na rzecz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwoju zasobów ludzkich. Programy operacyjne będą przedstawiane do zaopiniowania regionalnym komitetom sterującym, a następnie przekazywane do akceptacji przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (PAO) i Ministerstwo Finansów (NAC). Następnie programy będą zatwierdzane przez Komitet Integracji Europejskiej i negocjowane z Komisją Europejską.

Zarząd sejmiku będzie również rekomendował ministrowi rozwoju regionalnego i budownictwa (PAO) instytucje wdrażające poszczególne projekty regionalne, ale jedynie w zakresie usług dla małych i średnich przedsię-

biorstw oraz projektów szkoleniowych. Propozycje sejmików będą weryfikowane już na etapie prac planistycznych przez specjalną komisję roboczą rządu.

Sejmiki będą wreszcie prowadziły nadzór merytoryczny nad działalnością instytucji regionalnych i lokalnych wdrażających program w województwie. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wykorzystaniu środków przez odbiorcę dotacji, zarząd województwa może wystąpić do wojewody o wstrzymanie przelewu kolejnej transzy środków do odbiorcy dotacji.

Regionalny komitet sterujący działa w województwach, w których realizowane są regionalne programy operacyjne Phare oraz projekty z zakresu rozwoju obszarów wiejskich programu SAPARD. Podstawowym celem powołania regionalnych komitetów sterujących jest zapewnienie szerokiego udziału grup społecznych w działaniach konsultacyjnych, koordynacyjnych i programujących, związanych z realizacją programu. Dlatego w skład komitetu wejdą m.in. przedstawiciele zarządu województwa, gmin, powiatów, instytucji szkoleniowych, przedsiębiorców, związków zawodowych oraz instytucji bezpośrednio włączonych w realizację zadań z zakresu rozwoju regionalnego, np. agencji rozwoju regionalnego, organizacji turystycznych, izb rolniczych itd. Ponadto, w pracach komitetu wezmą udział delegaci wojewody oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa. Status obserwatorów w regionalnym Komitecie sterującym będą posiadać przedstawiciele Komisji Europejskiej, niektórych ministerstw, Komitetu Integracji Europejskiej oraz innych instytucji, których działalność może mieć istotny wpływ na przebieg realizacji programu, np. instytucji akademickich, administracji specjalnych, organizacji społecznych itd. Regionalny komitet sterujący powoływany jest i działa pod przewodnictwem marszałka.

Komitet będzie pełnił funkcje opiniodawcze w zakresie programowania środków Phare. W szczególności do zadań komitetu będzie należało opiniowanie i rekomendowanie projektu wojewódzkiego programu operacyjnego, przedstawianie propozycji kryteriów, zasad i instrumentów wdrażania tego programu, opiniowanie projektów przedstawionych przez potencjalnych beneficjentów, rekomendowanie instytucji uczestniczących we wdrażaniu programu operacyjnego oraz przedstawianie ewentualnych propozycji zmian w zapisach tego programu.

Końcowymi beneficjentami pomocy Phare będą mogły być podmioty samorządowe (gminy, związki gmin, powiaty) oraz inne instytucje regionalne i lokalne – ale wyłącznie w odniesieniu do projektów nie mających charakteru inwestycyjnego. Podmioty te będą odpowiedzialne za wybór bezpośrednich wykonawców inwestycji i dostawców usług i towarów. W szczególności końcowi beneficjenci będą odpowiadali za wykonanie zaplanowanych dzia-

łań zgodnie z opisem projektu, osiągnięcie przewidywanych wskaźników osiągnięcia celów projektu, nadzorowanie bezpośrednich wykonawców, gromadzenie dokumentacji i danych pozwalających na pełną kontrolę sposobu realizacji projektu.

W odniesieniu do projektów inwestycyjnych, odbiorca dotacji wybiera wykonawcę stosując mechanizmy przetargowe zgodne z procedurami Phare. Zgodnie z przygotowanymi planami w przypadku projektów dotyczących inwestycji infrastrukturalnych z udziałem środków przekraczających 300 tys. euro przetarg przeprowadzany jest zgodnie ze standardami FIDIC. Dla projektów infrastrukturalnych poniżej 300 tys. euro przetargi będą przeprowadzane zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych bez stosowania preferencji krajowych³². Agencja wdrażająca dostarcza pomocy technicznej przy przygotowaniu dokumentacji przetargowej i przeprowadzeniu przetargu.

Instytucje rządowe na szczeblu regionalnym

Ważną rolę w systemie organizacyjnym programu Phare będą pełnili wojewodowie. Będą oni odpowiadali za wypełnianie funkcji finansującej działania i projekty realizowane w ramach programu na terenie województwa. Budżet wojewody zostaje powiększony o środki budżetu państwa oraz środki programu Phare przeznaczone na współfinansowanie inwestycji i innych projektów określonych w wojewódzkim programie operacyjnym. Wojewodowie będą przekazywali dotacje na rzecz dwóch podstawowych kategorii podmiotów: samorządu lub podległych mu jednostek administracyjnych z sektora finansów publicznych oraz lokalnych i regionalnych instytucji realizujących zadania w ramach wojewódzkiego programu operacyjnego. Wojewodowie będą także nadzorowali sposób wykorzystania dotacji i przebieg realizacji projektów. Ponadto, wybór projektów finansowanych z tzw. alokacji globalnej będzie odbywał się w drodze konkursu ogłaszanego również przez wojewodę.

W związku ze stosunkowo szerokim zakresem zadań kontrolnych i organizacyjnych – wojewodowie na obszarach objętych pomocą Phare – zostaną mianowani Regionalnymi Zastępcami Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa ds. Realizacji Programu (tzw. Regionalny Zastępca PAO).

³² W chwili oddawania tekstu do drukarni nie była przesądzona wysokość środków finansowych, powyżej której konieczne byłoby stosowanie procedury przetargowej FIDIC. Strona polska starała się wynegocjować podwyższenie tej granicy.

Na szczeblu wojewódzkim będą działać Regionalne Komitety Monitorujące, które powoływane przez wojewodów będą w ich imieniu sprawować nadzór nad prawidłowym wdrażaniem projektów operacyjnych. Będą funkcjonowały jedynie w tych województwach, w których wprowadzone zostaną projekty regionalne. Komitety działają pod przewodnictwem wojewody. W ich skład wejdą przedstawiciele wojewody, zarządu województwa, samorządów oraz instytucji współfinansowanych w ramach danego programu operacyjnego. Komitety regionalne będą odpowiedzialne za monitorowanie i nadzór nad realizacją wojewódzkiego programu operacyjnego oraz realizowanych w jego ramach projektów. W szczególności do zadań komitetu będzie należało: rekomendowanie działań koordynacyjnych programu Phare w stosunku do działań podejmowanych w ramach krajowych polityk sektorowych oraz programów SAPARD i ISPA, upowszechnianie informacji na szczeblu wojewódzkim i lokalnym o programie operacyjnym i pomocy Unii Europejskiej. Regionalne Komitety Monitorujące będą także dokonywały oceny rezultatów wdrażania projektów na podstawie wskaźników finansowych i rzeczowych zdefiniowanych w poszczególnych priorytetach programu operacyjnego. Na podstawie tej oceny komitety w razie konieczności będą mogły rekomendować działania zmierzające do usunięcia barier implementacyjnych.

* * *

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy ponownie zauważyć stosunkowo skromną rolę samorządów województw w procesie realizowania polityki regionalnej. Już na etapie podziału kwoty środków finansowych Phare widać dysproporcję pomiędzy programami sektorowymi a regionalnymi. W trakcie procesu implementacyjnego samorządy stosunkowo najwięcej mają do powiedzenia na etapie programowania działań, kiedy to opracowują programy operacyjne oraz proponują projekty, końcowych beneficjentów, a w niektórych przypadkach również potencjalnych wykonawców. Jednak już na etapie prac planistycznych sejmikom towarzyszy znacząca „pomoc” przedstawicieli administracji rządowej. Samorządowe propozycje planistyczne są następnie zatwierdzane przez resorty rządowe (głównie rozwoju regionalnego i finansów), wreszcie ostatecznie akceptowane przez Komitet Integracji Europejskiej. Całość programu Phare jest następnie negocjowana przez rząd z Komisją Europejską, oczywiście bez udziału przedstawicieli władz samorządowych. W trakcie etapu wdrożeniowego sejmiki praktycznie zostały wykluczone z procesu decyzyjnego. Wprawdzie przedstawiciele zarządów wojewódzkich uczestniczą w Regionalnym Komitecie Monitorującym, ale

jest to skromny wpływ na faktyczne decyzje korygujące działania implementacyjne, w zasadzie ograniczone jedynie do funkcji informacyjnych i opiniodawczych.

Dodatkowo pozycję samorządów regionalnych osłabia system finansowania projektów Phare, a zwłaszcza przewidywane pośrednictwo wojewodów przy finalizacji tego finansowania. Równocześnie skromne dochody sejmików nie pozwalają im odgrywać poważnej roli w procesie decyzyjnym polityki regionalnej.

Program Phare II będzie więc organizowany w dużym stopniu przez urzędników rządowych. Przemawia za tym z jednej strony logika polskiego systemu finansów publicznych oraz z drugiej strony wysoko scentralizowane procedury przyjęte dla programowania i wdrażania środków przedakcesyjnych Unii Europejskiej. Takie stwierdzenie musi skłaniać do poważnej refleksji biorąc pod uwagę fakt, iż reforma administracji publicznej miała uczynić głównym podmiotem polityki regionalnej sejmik wojewódzki³³.

5. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego

Działania rządu w najbliższym czasie w poważnym stopniu będą kształtować politykę regionalną w Polsce. Dlatego zasadnicze znaczenie w tej mierze mają także główne dokumenty strategiczne i planistyczne rządu. Powinny one kształtować podstawowe kierunki rozwoju gospodarczego w regionach, organizować pomoc europejską przeznaczoną na rozwój regionalny. Również samorządy wojewódzkie będą zapewne w znacznym stopniu uwzględniać w swoich pracach programowych dokumenty rządu. Na obecnym etapie prac w największym stopniu strategię rządu w zakresie polityki regionalnej określają dwa projekty dokumentów: Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (1999) oraz Wstępny Narodowy Plan Rozwoju (2000).

Już niemal od roku trwają rządowe prace nad Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego oraz nad pięcioma strategiami sektorowymi: narodową strategią zatrudnienia i zasobów ludzkich, narodową strategią rolnictwa i roz-

³³ Patrz: Tezy wystąpienia Pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa M. Kuleszę na konferencji „Polityka regionalna w Polsce: cele, procedury i instytucje”, Warszawa 24-25 września 1998. Cele reformy administracyjnej zostały również omówione przez M. Kuleszę w słowie końcowym pracy *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, pod redakcją J. Emilewicz i A. Wołki, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000.

woju terenów wiejskich, narodową strategią rybołówstwa, narodową strategią ochrony środowiska przyrodniczego oraz narodową strategią rozwoju transportu. Omawiane dokumenty są przygotowywane na lata 2000–2006. Wszystkie będą także podstawą Narodowego Planu Rozwoju.

Główną przesłanką powstania rządowej strategii rozwoju regionalnego była przede wszystkim bliska perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej oraz otwierająca się możliwość skorzystania z europejskiej pomocy przedakcesyjnej. Impulsem dla prac programowych rządu stała się więc chęć właściwego wykorzystania tej pomocy, a zwłaszcza potrzeba dostosowania procedur programowania polityki rozwoju do standardów prawnych narzuconych przez Komisję Europejską. Narodowa strategia rozwoju regionalnego stanie się więc podstawą do sporządzania rządowych i samorządowych dokumentów operacyjnych w ramach programu Phare. Z kolei narodowy plan rozwoju będzie drogowskazem dla prac programowych zmierzających do wykorzystania w przyszłości europejskich funduszy strukturalnych.

Zgodnie z zasadami reformy administracyjnej – polityka regionalna rządu winna w znacznym stopniu wspierać działania samorządów województw w tym zakresie. Zakres takiego wsparcia, cele i priorytety działań prorozwojowych rządu, inne podstawowe informacje gospodarcze potrzebne zarówno dla władz samorządowych, jak i lokalnych przedsiębiorców, wreszcie długookresowe powiązanie polityki regionalnej z makroekonomiczną i politykami sektorowymi państwa – wszystko winno znaleźć miejsce właśnie w omawianych dokumentach.

W projekcie Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (1999) wskazano pięć priorytetów polityki regionalnej rządu:

- Po pierwsze będzie to rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności polskich regionów w relacjach europejskich i globalnych, a więc podnoszenia ich atrakcyjności jako potencjalnego miejsca alokacji kapitałów zewnętrznych. Chodzi tutaj głównie o sprzyjanie rozwojowi endogenicznemu poszczególnych regionów. Jest to więc priorytet nastawiony na wspieranie zarówno nielicznych „lokomotyw wzrostu”, przy jednoczesnej pomocy dla regionów słabszych w celu utworzenia trwałych podstaw poprawiających ich konkurencyjność.
- Drugim priorytetem politycznym będzie w myśl projektu restrukturyzacja i dywersyfikacja bazy ekonomicznej regionów. Ten segment polityki rozwoju regionalnego dotyczy w pierwszej kolejności tradycyjnych okręgów przemysłowych z koncentracją sektorów o niskiej konkurencyjności i innowacyjności oraz obszarów wiejskich o rozdrob-

nionym, niskodochodowym i słabo urynkowanym rolnictwie. W ramach tego priorytetu będą podejmowane działania zmierzające do zmiany struktury gospodarczo-przestrzennej Polski, zwłaszcza na terenach charakteryzujących się ułomną urbanizacją oraz przerostem udziału ludności wiejskiej i zatrudnienia w rolnictwie.

- Kolejny priorytet dotyczy wsparcia dla obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją. Odnosi się zwłaszcza do obszarów o wysokim bezrobociu strukturalnym i bardzo niskich dochodach ludności, na przykład obszarów popegeerowskich i dotkniętych upadkiem przemysłu.
- Czwartym priorytetem jest rozwój zasobów ludzkich.
- Wreszcie ostatnim jest rozwój międzynarodowej współpracy regionów, w tym współpracy transgranicznej.

Rozwinięciem przedstawionych powyżej priorytetów są cele polityki regionalnej, wśród których odnajdujemy szeroką gamę działań. Będzie nimi m.in. zmiana nieefektywnej struktury przemysłu (głównie w województwie śląskim, ale także w wielu miastach małych i średnich o strukturach zdominowanych przez jeden lub kilka wielkich zakładów państwowych). Rząd planuje również działania mające na celu aktywizację gospodarczą obszarów wiejskich i popegeerowskich. Kolejnym celem będzie zmniejszenie luki infrastrukturalnej występującej na wszystkich poziomach sterowania rozwojem, zwłaszcza rozbudowa i modernizacja sieci transportowej, telekomunikacyjnej, informatycznej. Ważnym kierunkiem polityki regionalnej będzie również zniwelowanie luki ekologicznej, przejawiającej się w sferze technologicznej produkcji, systemie komunikacyjnym, gospodarce odpadami, zmniejszaniem emisji zanieczyszczeń itd. Wśród celów polityki regionalnej rządu znajdują się także działania prowadzone na rzecz wzrostu miejsc pracy i przeciwdziałania bezrobociu o charakterze strukturalnym. Będzie to także oddziaływanie na rzecz rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, a także rozwój sektora turystyki. Rząd planuje również wspomaganie rozbudowy sieci małych i średnich miast. Kolejnym celem będzie rozwijanie potencjału nauki i szkolnictwa wyższego, kultury oraz innowacji technologicznej i organizacyjnej. W ramach celów edukacyjnych odnajdujemy także podnoszenie potencjału szkolnictwa zawodowego i kształcenia ustawicznego oraz szkolenie kadr administracji publicznej.

Komentując powyższe zapisy można skonstatować ich nadmierną ogólnikowość, a nawet podejście życzeniowe. Wydaje się także, że w strategii przedstawiono zbyt wiele celów i priorytetów, które wprawdzie w wielu miejscach wzajemnie korespondują ze sobą, ale nie przedstawiają rzeczywście

priorytetowych kierunków działań rządowych, które kumulowałyby stosunkowo szczupłe zasoby finansowe na wybranych zagadnieniach. W prezentacji celów zabrakło również przedstawienia wizji docelowej projektowanych działań, a zwłaszcza wskazania konkretnych kryteriów opisujących zamierzone efekty działań. Na pochwałę zasługuje uwypuklenie rangi działań wspierających rozwój endogeniczny oraz wspomaganie regionów i obszarów (głównie kilku najważniejszych aglomeracji) o najwyższym znaczeniu i potencjale rozwojowym dla gospodarki narodowej.

Projekt narodowej strategii rozwoju regionalnego (1999) przedstawia również zarys realizacji finansowej polityki regionalnej. Przewidywana pomoc ze strony Unii Europejskiej będzie musiała być współfinansowana przynajmniej w wysokości 25% z polskich środków publicznych (w rzeczywistości skala współfinansowania może osiągnąć nawet 35% globalnej sumy wszystkich programów operacyjnych). Oznacza to, że na rozwój regionalny będzie trzeba przeznaczyć co najmniej 1% PKB, czyli około 2% wszystkich środków publicznych. Znaczący wzrost zaangażowania finansowego w politykę rozwoju wymaga jednak zwiększenia koordynacji instrumentów finansowych po stronie rządowej oraz zwiększenia środków pozostawionych w gestii samorządów terytorialnych właśnie na politykę rozwoju. Autorzy omawianego dokumentu zdają sobie sprawę z konieczności podjęcia właśnie takiego kierunku działań. Jednak ponownie poza ogólnymi stwierdzeniami brakuje konkretnych, a zwłaszcza planowanych kwot zwiększających dochody samorządowe oraz instrumentów prawnych, pozwalających zintegrować środki publiczne przeznaczone na spójną politykę rozwoju regionalnego. W tym miejscu bardzo wyraźnie odczuwany jest brak rozwiązań systemowych dotyczących finansów samorządów terytorialnych. W obecnej chwili samorządom, a zwłaszcza sejmikom wojewódzkim brakuje pieniędzy na politykę inwestycyjną. Przy niewystarczającej liczbie środków na bieżące wykonywanie zadań publicznych trudno sobie wyobrazić efektywne wspieranie przez samorządy niektórych celów wymienionych w rządowej strategii polityki regionalnej – na przykład rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości. W tej sytuacji samorządowa polityka rozwoju może zostać zdominowana przez centrum za pomocą środków finansowych wypłacanych bezpośrednio z budżetu państwa.

W największym stopniu środki przedakcesyjne będą skierowane na inwestycje infrastrukturalne (około 70%). W drugiej kolejności będzie finansowana pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz działalność szkoleniowa. Warto również zaznaczyć, że zgodnie z planami rządowymi z programu Phare II w pierwszej kolejności (tj. w roku 2000) skorzystają województwa: podlaskie, lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie i śląskie. W dru-

giej grupie województw objętych programowaniem operacyjnym w roku 2001 znalazły się obok dotychczasowych beneficjentów ściany wschodniej i Górnego Śląska także województwa: świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie i łódzkie. Wreszcie w roku 2002 do programu polityki regionalnej Phare II jest planowane włączenie pozostałych województw.

* * *

Podstawowym dokumentem rządu o profilu operacyjnym będzie Narodowy Plan Rozwoju. Będzie on podstawą do uzgodnienia z Komisją Europejską Podstawy Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*) oraz wieloletnich horyzontalnych i regionalnych programów operacyjnych, obowiązujących w pierwszych latach po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Przygotowanie pierwszej pełnej wersji planu przewidziano na rok 2001. Obecnie opracowywana jest wstępna wersja planu na lata 2000–2002, a więc w okresie przed przystąpieniem do Unii Europejskiej.

Zadaniem Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju (2000) jest rozpoznanie największych różnic rozwojowych pomiędzy Polską a Wspólnotami Europejskimi i określenie na tej podstawie najważniejszych priorytetów rozwoju w dziedzinie spójności społeczno-gospodarczej w okresie przedakcesyjnym. Plan nakreśla także ogólną perspektywę finansową działań o charakterze strukturalnym współfinansowanych w latach 2000–2002 przy udziale środków przedakcesyjnych z funduszy programu ISPA, SAPARD i Phare II.

Projekt omawianego dokumentu wykazuje, iż zróżnicowania międzyregionalne w Polsce nie odbiegają od przeciętnych zróżnicowań przestrzennych w obrębie poszczególnych krajów UE. Widoczne jest natomiast zwiększanie się różnic tempa i skali procesów rozwojowych. Beneficjentami tych procesów są regiony wielofunkcyjne, skupiające ośrodki naukowe, najlepiej przygotowaną kadrę, o relatywnie dobrych powiązaniach infrastrukturalnych i wykształconych instytucjach otoczenia biznesu. Natomiast procesy rozwojowe przebiegają wolniej i napotykają na większe problemy o charakterze strukturalnym w województwach skupiających przemysł wydobywczy, przemysł obronny związany z funkcjonowaniem byłego Układu Warszawskiego oraz byłe PGR. Zdaniem autorów omawianego dokumentu największa luka infrastrukturalna występuje na obszarze Polski wschodniej oraz południowo-wschodniej i dotyczy województw: podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i lubelskiego.

Projekt Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju (2000) przedstawia w układzie funkcjonalnym główne cele rozwoju Polski na lata 2000–2002. Są to:

- Poprawa konkurencyjności gospodarki poprzez modernizację i strukturalne dopasowanie sektora przemysłu i usług.
- Przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie, rozwój obszarów wiejskich.
- Integracja gospodarki polskiej poprzez modernizację i rozbudowę sieci transportowych.
- Tworzenie warunków trwałego zrównoważonego rozwoju poprzez modernizację i rozwój infrastruktury ochrony środowiska.
- Rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia.
- Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów.

Znaczące miejsce zajmuje w projekcie dokumentu zajmuje przedstawienie różnorodnych przykładów działań, będących rozwinięciem wyżej przedstawionych celów rozwojowych. W wersji ostatecznej dokument powinien jasno formułować zadania i ich sposoby realizacji. Powinien także precyzyjnie określać oczekiwane rezultaty podejmowanych działań oraz zakres finansowania, w tym również przedstawiać oczekiwania negocjacyjne względem współfinansowania poszczególnych zadań przez partnerów samorządowych i społecznych.

6. Dylematy i wyzwania dla polityki regionalnej

Jak będzie wyglądała w przyszłości polityka regionalna w Polsce? Czy będzie to polityka zdominowana przez czynnik rządowy, czy jednocześnie będzie można wykorzystać aktywność elit samorządu terytorialnego? Czy postawa rządu będzie nadawała właściwy merytorycznie ton pracom planistycznym w Polsce, ukierunkowanym na autentyczny rozwój endogeniczny regionów, czy raczej będzie wypadkową z jednej strony nacisków formułowanych przez Unię Europejską, zaś z drugiej kształtowana przez rywalizujące ze sobą resorty albo lobby polityczne? W obecnej chwili nie sposób przesądzić kierunków rozwoju polityki regionalnej w Polsce. System prawny związany z polityką rozwoju regionalnego będzie w dalszym ciągu modyfikowany. W dużym stopniu jest on związany z docelowym kształtem systemu finansów publicznych oraz architekturą instytucji rządowych koordynujących pracę Rady Ministrów, zwłaszcza w wymiarze polityki gospodarczej. Jednocześnie o jakości polskiej polityki regionalnej w dużym stopniu będą decydować względy praktyczne, związane ze sposobem wprowadzania mechanizmów

tej polityki w życie, jak również obyczajowością polityczną i klimatem panującym w systemie administracyjnym.

1. Z punktu widzenia konstrukcji organizacyjnej rządu jedną z podstawowych kwestii wydaje mi się pytanie o rangę polityki regionalnej. Czy innymi słowy będzie to polityka całego rządu, czy wyłącznie domena tzw. wiodącego resortu, albo – co równie niebezpieczne – pole rywalizacji poszczególnych ministrów branżowych? Jest to kwestia odnosząca się wprost do mechanizmów decyzyjnych funkcjonujących w rządzie. Zagadnienie o wymiarze niemal konstytucyjnym: czy rząd jest jedynie sumą przeróżnych działań ministrów, czy też wewnętrznie spójną całością, wypracowującą jednolite i komplementarne działania w poszczególnych dziedzinach. W przypadku polityki regionalnej kwestia nabiera dodatkowego znaczenia. Jako polityka o terytorialnym wymiarze dotyka równocześnie wielu dziedzin życia gospodarczego i społecznego. Jest to także problem skuteczności polityki rządowej. Tylko właściwe powiązanie i koordynacja działań instytucji rządowych może zapewnić należytą efektywność (Pietrzyk 1998; Gilowska 1998).

Problem nabiera większej wyrazistości, gdyż dotychczas polityka regionalna niemal w Polsce nie istniała, a ostatnio była traktowana raczej po macoszemu – jako kolejny element narzucony Polsce w związku z integracją europejską. W związku z powyższym dominowało podejście zdecydowanie sektorowe, a nie terytorialne. W taki sposób były dotąd organizowane programy pomocowe Unii Europejskiej. Resort gospodarki, który do niedawna pełnił wiodącą rolę w zakresie rozwoju regionalnego, był zajęty wieloma innymi dziedzinami polskiej gospodarki i w niewystarczającym stopniu koordynował własną politykę przemysłową z polityką regionalną państwa. Tym bardziej zaniedbywane było współdziałanie z innymi resortami. Obecnie rolę ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego pełni nowo powołany do tego zadania członek rządu: Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa. Jednocześnie w roku 2000 szef resortu rozwoju regionalnego jest kierownikiem Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Może to pomóc w pracach nowego resortu, w trudnym okresie jego powstawania i wprowadzania nowych rozwiązań prawnych polityki regionalnej. Minister rozwoju regionalnego będzie również próbował koordynować prace nad rządowymi dokumentami planistycznymi polityki regionalnej, uzgadniać działania w zakresie realizacji tej polityki i reprezentować radę ministrów podczas rokowań dotyczących zawierania kontraktów wojewódzkich.

Podstawowym instrumentem mającym zapewnić koordynację działań ministrów jest powołany pod koniec 1998 roku Komitet Rady Ministrów ds. Zrównoważonego Rozwoju i Polityki Regionalnej. Komitet gromadzi przed-

stawiciele resortów odpowiedzialnych za zagadnienia wchodzące w zakres polityki regionalnej państwa. Istnienie komitetu należy uznać za krok idący we właściwym kierunku. Należałoby jedynie rozważyć możliwość wzmocnienia jego rangi w rządzie poprzez przewodniczenie jego pracom przez samego premiera. Wydaje się, iż istnienie komitetu jest w dalszym ciągu niewystarczającym warunkiem dla właściwej koordynacji polityki regionalnej w ramach Rady Ministrów.

Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (2000) próbuje zwiększyć zakres koordynacji rządu. Dwa dziesięcia dwie agencje i fundusze wymienione w ustawie, które mogą pełnić ważną terytorialną funkcję rozwojową, mają obowiązek przedkładać ministrowi gospodarki swoich planów finansowych i programów działań. Ponadto ministrowie sektorowi powinni koordynować własną politykę z polityką regionalną. Ponieważ to zadanie zostało powierzzone wyłącznie samym ministrom sektorowym – bez udziału premiera, Komitetu Zrównoważonego Rozwoju lub Rady Ministrów – nie wróży to skutecznej koordynacji w przyszłości. Tak więc polityka rządu polskiego w dziedzinie rozwoju regionalnego pozostanie najprawdopodobniej w najbliższym czasie stosunkowo słabo koordynowana. Co więcej, może być obszarem silnej rywalizacji pomiędzy poszczególnymi ministerstwami, w której zwycięską wychodzić będą raczej polityki sektorowe i horyzontalne rządu, kosztem programów regionalnych negocjowanych z sejmikami.

Spójna polityka regionalna rządu ma silny związek z kształtem organizacyjnym rady ministrów, ale również z praktyką jego dotychczasowego funkcjonowania. Jest to także problem bezpośrednio związany z rangą przywództwa politycznego w rządzie. Rząd bez wyraźnego lidera, bez silnego kierownictwa politycznego nie będzie działał w sposób skoordynowany i nie osiągnie wspólnej polityki w żadnym zakresie. Tym bardziej w dziedzinie tak skomplikowanej i wymagającej współpracy wielu ministrów jak polityka regionalnego rozwoju.

2. Kolejnym ważnym dylematem jest to, czy polityce regionalnej rządu zostanie nadany charakter raczej wyrównawczy i redystrybucyjny względem najsłabszych części kraju, czy też będzie ona nastawiona na rzeczywisty rozwój strategiczny całego terytorium Polski. Praktyka krajów zachodnich dowodzi, iż zazwyczaj oba te elementy występują w programach rządowych. Ważne są jednak proporcje pomiędzy nimi i główny kierunek strategicznych działań rządu. Wśród ekspertów można znaleźć opinię o nieskuteczności polityki nastawionej głównie na wyrównywanie poziomu rozwoju pomiędzy poszczególnymi obszarami kraju. „Przewaga regionów «silnych» nad «słabymi» nie maleje nawet w krajach relatywnie wysoko rozwiniętych, w których

podejmowane są dość intensywne działania zmierzające do jej zmniejszenia. Wobec powyższych stwierdzeń nietrafne jest formułowanie strategii rozwoju zrównoważonego, ponieważ nie jest możliwa jej realizacja.” (Gilowska i inni 1998). Zamiast tego polityka regionalna rządu powinna być w głównej mierze zorientowana na osiąganie strategicznych celów całej polskiej gospodarki, a więc wspieranie działań proinnowacyjnych, efektywności inwestycji, zwłaszcza w regionach napędzających dynamikę wzrostu całej polskiej gospodarki.

Oczywiście polityka rządu nie będzie mogła ignorować sytuacji panującej w najsłabiej rozwiniętych częściach państwa. Jednakże liderzy polityczni winni odpowiedzieć na zasadnicze pytanie: czy będą kierowali się jedynie względami socjalnymi i wyrównawczymi, czy też pomoc będzie ukierunkowana na pobudzanie samodzielnego rozwoju obszarów słabiej rozwijających się. W tym celu nieodzowne wydaje się powiązanie strategii rozwojowej obszarów słabszych z rozwojem bardziej rozwiniętych części kraju, pobudzanie aktywności elit lokalnych i regionalnych oraz stymulowanie najbardziej rozwojowych projektów. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż programy strategicznego rozwoju powinny być ukierunkowane na te dziedziny, których efektywność zwrotu poniesionych nakładów została sprawdzona. Mam na myśli głównie wieloletnie inwestycje w infrastrukturę techniczną, naukę i szkolnictwo zawodowe, sektor innowacji technologicznej i małej oraz średniej przedsiębiorczości.

3. Niebezpieczeństwem związanym ze stosowaniem polityki redystrybucyjnej i wyrównawczej jest jej nieuchronny charakter interwencyjny, a więc krótkotrwały. Kolejnym wyzwaniem dla twórców polityki regionalnej państwa będzie więc zastanowienie się nad jej perspektywą czasową. Czy będzie ona doraźna czy też długofalowa? O interwencyjnym czy o strategicznym wymiarze? Z tym pytaniem ponownie łączy się zagadnienie politycznego wyboru pomiędzy pomocą o charakterze socjalnym albo autentycznymi działaniami zmierzającymi do restrukturyzacji i pobudzenia rozwoju. Pomoc doraźna w żadnym wypadku nie będzie służyła wzmocnieniu tendencji długotrwałego rozwoju. Raczej spowoduje podejście konsumpcyjne wobec dotacji publicznych. Utrwali postawę roszczeniową wobec instytucji państwa i wyczekującą jedynie na inicjatywę rządu. Może również służyć upolitycznieniu rozwoju regionalnego. Dlatego tak ważne jest nadanie działaniom planistycznym perspektywy długofalowej, a równocześnie uwolnienie podstawowych decyzji strategicznych od doraźnych sporów politycznych, a zwłaszcza od wpływu zmienności ekip politycznych piastujących ster rządów, zarówno na szczeblu centralnym, jak również regionalnym (Szlachta i inni 1999).

4. Polityka interwencyjna pociąga najczęściej za sobą dodatkowe zagrożenie. Może ona mianowicie stać się odzwierciedleniem poszczególnych interesów regionalnych, zwłaszcza tych, które są silniej artykułowane, albo reprezentują „słuszną” linię polityczną. Dlatego kolejnym dylematem polityki regionalnej rządu będzie to, czy będzie ona reprezentować interesy ogólnokrajowe i dążyć do realizacji podstawowych dla przyszłości Polski celów strategicznych, czy też będzie raczej odbiciem polityk poszczególnych regionów, wzajemnie rywalizujących ze sobą o przychyłność Warszawy. Takie właśnie warunki prowadzenia polityki regionalnej mogą prowadzić do pozamerytorycznych decyzji, nie wspierających rozwoju słabiej rozwiniętych obszarów kraju, ale raczej do wzmacniania klienteli politycznej w terenie. Pokusa kreowania takich właśnie działań jest tym większa, że zasadniczym elementem operacyjnym polityki regionalnej są wieloletnie kontrakty podpisywane pomiędzy rządem a sejmikami wojewódzkimi, dotyczące rządowego wsparcia finansowego.

Terytorialna polityka rozwoju prowadzona przez centrum powinna rzecz jasna być komplementarna z propozycjami regionów, przede wszystkim wtedy, kiedy jest to zgodne z celami rozwojowymi państwa lub uzasadnione interesem ogólnokrajowym. Zaburzenie proporcji pomiędzy polityką realizującą cele państwa a polityką „wsparcia regionów” może mieć swoje dalekosiężne konsekwencje ustrojowe. W federalnej Belgii najważniejszym podmiotem polityki regionalnej są właśnie władze federalne i (w mniejszym stopniu) wspólnotowe. To właśnie one w największym wymiarze negocjują kształt europejskiej pomocy finansowej przeznaczonej na cele polityki regionalnej. Władze centralne pełnią raczej funkcje pośrednika i koordynatora pomiędzy przedstawicielami Komisji Europejskiej i regionami belgijskimi (Pietrzyk 1998). W ten sposób stopniowo wzrasta pozycja gospodarcza i międzynarodowa regionów kosztem integralności państwowej oraz siły politycznej rządu. Szczególnie w obliczu poważnych zmian systemowych zachodzących w naszym kraju oraz wobec wkraczania Polski na arenę współpracy w ramach UE istnieje potrzeba zachowania silnej pozycji rządu, który będzie bronił strategicznych interesów i kierował procesem zmian. Regiony mogą sprzyjać integracji europejskiej i wzmacniać rozwój gospodarczy, ale nie będą potrafiły wziąć ciężaru odpowiedzialności za sprawy całego państwa.

5. Niebezpieczny jest także nadmiar centralizmu, zwłaszcza w przypadku kraju, który tak jak Polska jest stosunkowo rozległy terytorialnie. Władze centralne nie będą mogły skutecznie zorganizować polityki regionalnej bez pomocy i inicjatywy elit samorządowych. Należy również pamiętać, że podstawową kompetencją samorządów wojewódzkich jest odpowiedzialność za

prorowadzenie polityki rozwoju regionalnego. Powinny mieć w tym względzie szerokie możliwości skutecznego działania, przedstawiania własnych inicjatyw stronie rządowej, skutecznego negocjowania zakresu pomocy rządowej dla tej polityki, jak również pozyskiwania dla niej pomocy finansowej ze strony instytucji europejskich. Samorząd regionalny nie będzie nigdy silnym partnerem dla rządu, jeśli nie będzie dysponował własnym, stosunkowo dużym budżetem inwestycyjnym. W obecnej chwili wydaje się to główną bolączką polskiego systemu polityki regionalnej. Działania rządu winny także zmierzać w stronę włączenia do działalności prorozwojowej samorządy lokalne i miejscowe organizacje przedsiębiorców, gdyż w ten sposób mobilizowana aktywność społeczna na szczeblu terytorialnym przynosi w rezultacie znaczące efekty rozwojowe.

Należy tu również wspomnieć o odpowiedzialności elit sejmików samorządowych za mobilizację aktywności społecznej, w tym zwłaszcza włączanie stowarzyszeń przedsiębiorców oraz samorządów lokalnych do pracy na rzecz rozwoju województwa. Istotne znaczenie ma również właściwa koordynacja przez sejmiki działań instytucji publicznych z obszaru danego regionu. Brak współdziałania, a w skrajnych przypadkach konflikty o zakres udziału w realizacji polityki regionalnej na szczeblu terytorialnym, w konsekwencji blokuje skuteczne działania prorozwojowe.

Podsumowując można stwierdzić, iż sztuka skutecznej polityki regionalnej polega nie tylko na odpowiedniej koordynacji prac rządu. W ten sposób można jedynie uzyskać sprawny i skutecznie działający aparat rządowy, który stanowi jedynie pierwszy zasadniczy warunek sukcesu politycznego. Niezwykle istotna wydaje się również odpowiednia koordynacja działań podmiotów centralnych i samorządowych. Silny w polityce regionalnej rząd powinien bowiem znaleźć odpowiedniego partnera w samorządowym regionie – skutecznie programującym działania wspierające rozwój ekonomiczny, koordynującym aktywność w tej mierze samorządów lokalnych oraz mobilizującym organizacje przedsiębiorców do wspólnej pracy. Jest to więc model silnego politycznie i finansowo samorządu, rzeczywistego gospodarza własnego terytorium. Jednocześnie rząd ma obowiązek zabierania własnego stanowiska w sprawach rozwoju regionalnego, określania własnych priorytetów polityki rozwoju przestrzennego i regionalnego. Chociaż polityka regionalna państwa wymaga koordynacji, niekiedy cele krajowe (rządu) nie muszą pokrywać się z celami regionalnymi (samorządów danego regionu). Dlatego w uzasadnionych przypadkach obie władze publiczne powinny mieć środki i możliwości prawne realizowania wzajemnie niezależnych działań w zakresie polityki regionalnej.

6. Poważne niedoskonałości wykazuje system finansów publicznych. Niepokoją zbyt niskie środki publiczne przyznane samorządom wojewódzkim. Nie pozwala to nie tylko rozwinąć działań inwestycyjnych i promocyjnych, ale jest nawet niewystarczające na zorganizowanie solidnej administracji regionalnej. Niski jest także poziom dochodów własnych samorządu regionalnego (jedynie 31%). Zaskakująco niski jest udział dochodów sejmików w podatku od osób prawnych (zaledwie 5% wszystkich wpływów). Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego w dalszym ciągu nie rozwiązała tego problemu. Wydaje się, że istnieje potrzeba gruntownego przebudowania systemu finansów publicznych w Polsce i zbudowania solidnej bazy finansowej dla działań samorządowych. Jest to kwestia zasadnicza dla politycznej pozycji samorządu w negocjacjach prowadzonych z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, dotyczących wsparcia polityki regionalnej.

Oczywiście problem finansów samorządowych (a zwłaszcza finansów sejmików wojewódzkich) jest związany z szerszym zjawiskiem możliwości finansowych budżetu państwa. Jak wiadomo, nie są one duże, dodatkowo z różnych stron ograniczane przez szereg problemów natury ekonomicznej i społecznej, z jakimi boryka się Polska w okresie transformacji ustrojowej. Ponadto, integracja europejska pociąga za sobą konieczność stopniowego ograniczania wydatków budżetowych, głównie ze względu na kryteria konwergencji z Maastricht i perspektywę zbliżania się do unii monetarnej. Jednakże wspomniane fakty nie rozwiązują sprawy. Problem finansów samorządowych wymaga pilnego rozstrzygnięcia. Jest to bowiem kwestia decydująca o samorządowej aktywności oraz o tym, czy będą one samodzielnie przygotowywać plany rozwojowe, czy też za każdym razem będą ogłaszały się na działania rządowe w tym względzie, pełniąc raczej funkcję regionalnego penta, a nie regionalnego gospodarza (Gilowska i inni 1998).

W dalszym ciągu nie rozwiązana pozostaje także kwestia odpowiedniej koncentracji środków publicznych, przeznaczonych bezpośrednio lub pośrednio na działalność w ramach polityki regionalnej. Zwłaszcza środków parabudżetowych, związanych z pracą rządowych agencji i fundacji.

7. Podstawowym zagadnieniem jest również przygotowanie dla celów polityki regionalnej odpowiednio wykwalifikowanych kadr urzędniczych. Jak dotąd brakuje długofalowej rządowej inicjatywy o charakterze szkoleniowym, nastawionym na wieloletnie kształcenie kadr administracyjnych (Grosse 1998). To właśnie od ich profesjonalizmu w dużej mierze będzie zależało właściwe zaprojektowanie strategii rozwojowych, powiązanie ich z procedurami i kryteriami obowiązującymi w Unii Europejskiej itp. Należy podkreślić, iż rząd powinien wziąć odpowiedzialność nie tylko za kształcenie kadr rządowych,

ale także wsparcie programu szkoleniowego dla urzędników samorządowych. Przykład Irlandii, która słynie z dobrze przygotowanych i wdrażanych programów dowodzi konieczności kształcenia urzędników, specjalizujących się właśnie w opracowywaniu dokumentacji związanej z polityką regionalną, prowadzenia audytu finansowego przy wykorzystaniu standardów unijnych, nie wspominając o umiejętnościach językowych.

Jest to, jak się wydaje, dylemat związany z zagospodarowaniem środków publicznych, który sprowadza się do pytania o celowość inwestowania we własne kadry oraz kadry urzędnicze partnerów samorządowych. W przypadku rzeczywistego pragnienia osiągnięcia sukcesu planistycznego i organizacyjnego polityki regionalnej potrzeba szkolenia urzędników wydaje się oczywista. Jednocześnie większa liczba kompetentnych urzędników może utrudnić centralizację polityki regionalnej lub ograniczyć swobodę działania urzędników resortu gospodarki. Może również przekreślić próby podporządkowania tej polityki względem partyjnym lub klientalnym.

8. Kwestią dyskusyjną jest problem przestrzennego zorganizowania polityki rozwoju regionalnego. Omawiane zagadnienie wiąże się bezpośrednio z formą podziału kraju dla potrzeb pomocy strukturalnej Unii Europejskiej. Wspomniana wcześniej klasyfikacja statystyczna NUTS obejmuje pięć kategorii wielkości obszarów. Jest ona głównie wykorzystywana do gromadzenia informacji na temat poszczególnych obszarów w ramach Unii Europejskiej. Ponadto służy do klasyfikowania obszarów do pomocy strukturalnej UE. Z tego względu kraje członkowskie podejmują często zmiany podziału terytorialnego w ramach klasyfikacji NUTS, aby umożliwić jak najbardziej pełne wykorzystanie możliwości pomocy finansowej ze strony Unii. Najczęściej spotykana klasyfikacja NUTS na poziomie drugim obejmuje m.in. landy austriackie, prowincje belgijskie i holenderskie, niemieckie *Regierungsbezirke*, grupy hrabstw w Wielkiej Brytanii, hiszpańskie wspólnoty autonomiczne czy całe państwa w przypadku Irlandii, Danii i Luksemburga (Kozak i inni 1998). Z przyczyn praktycznych podział na jednostki NUTS jest zwykle dokonywany zgodnie z obowiązującymi w danym kraju strukturami organizacji terytorialnej.

W Polsce podstawowym wyznacznikiem w tej mierze będzie z pewnością podział na szesnastie nowych województw, które swoją wielkością odpowiadają typowi NUTS II w nomenklaturze UE. W ramach tej klasyfikacji będzie mogła być transferowana pomoc z funduszy strukturalnych przeznaczona na regiony słabiej rozwinięte i słabo zaludnione. Część pomocy unijnej jest natomiast rozdzielana w ramach delimitacji NUTS III, którego odpowiednika w Polsce nie ma (powiaty mają wielkość NUTS IV). Jest to więc otwarty

problem, wymagający być może powoływania związków powiatowych, albo negocjacji trybu kierowania pomocy finansowej z Komisją Europejską.

9. Ostatnim punktem krytycznym systemu polityki regionalnej może stać się kultura polityczna panująca w Polsce. Brakuje w niej, jak się wydaje, tradycji negocjacyjnej i umiejętności osiągania społecznego *consensusu*. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji codziennych wykraczających poza patos chwil dziejowych, w których Polacy potrafią się znakomicie mobilizować. Na co dzień w polskiej polityce dominujące są raczej tendencje partykularne, wzmacniane z jednej strony przez nadmierną pozycję związków zawodowych, a z drugiej – nadmierną rolę jednostkowych ambicji. Ich rezultatem jest najczęściej zwiększenie konfliktów o podłożu personalnym oraz wstrzymywanie przyjmowania rozwiązań konstruktywnych i pozytywnych pod względem merytorycznym. Należy przypomnieć w tym miejscu, że model francuski, który stał się podstawą rozwiązań przyjętych w zakresie organizacji polityki regionalnej w Polsce – funkcjonuje od lat w kulturze opartej właśnie na zasadzie *consensusu* różnych nurtów życia politycznego.

Dodatковым elementem utrudniającym realizowanie polityki regionalnej może być rozpowszechniona w Polsce kultura klientalna administracji. Wprawdzie istnieje od pewnego czasu system apolitycznej służby cywilnej, ale został on w dużym stopniu skompromitowany politycznie w wyniku rozmaitych nadużyć proceduralnych i nieustannych zmian legislacyjnych systemu. Ponadto jest to system nowy, który dopiero czeka na szerokie upowszechnienie oraz wprowadzenie do praktyki urzędniczej zasad apolityczności, bezstronności i profesjonalizmu zawodowego. W praktyce o nominacji urzędników w dużym stopniu nadal decydują kryteria polityczne lub klientalne, a nie merytoryczne (Kamiński 1999; *Korupcja w Polsce* 1999). Dotyczy to sytuacji występującej zarówno w administracji rządowej, ale jeszcze bardziej samorządowej, która na dodatek nie posiada własnego systemu służby cywilnej. Jak dowodzi praktyka, układy klientalne tworzą przychylny klimat do rozwinięcia się patologii korupcji (Rose-Ackerman 1999).

10. Dlatego niezwykle istotna staje się kwestia wprowadzenia odpowiednich standardów kontroli wewnętrznej do systemu polityki regionalnej. Jest ona prowadzona przez instytucje, które realizują programy operacyjne. Zwykle odbywa się przy wykorzystaniu międzynarodowych zasad nadzoru finansowego i kontroli księgowości. Często jest prowadzona przez specjalnie do tego celu zatrudnioną firmę rynkową. Należy pamiętać, że pomoc strukturalna UE wymagać będzie realizowania projektów opartych na unijnej sprawozdawczości finansowej i cyklicznie sporządzanych raportach. Wydaje się również uzasadnione podawanie do publicznej wiadomości wyników przepro-

wadzonej kontroli lub sprawozdań realizacji strategii regionalnych, zwłaszcza przez instytucje samorządowe.

11. Ważnym elementem realizowania polityki regionalnej jest umiejętność rozpowszechniania stosowanych informacji i promowania dostępnych form pomocy. W ramach przepisów o programach przedakcesyjnych Unia Europejska narzuca krajom kandydackim obowiązek informowania potencjalnych beneficjentów oraz organizacji społecznych o dostępnej pomocy. Jest to także zgodne z europejskim standardem upublicznienia wiadomości dotyczących wszystkich ważnych poczynąń administracji. W tym wypadku obieg informacji sprzyja dodatkowo terminowemu przygotowaniu odpowiedniej dokumentacji planistycznej oraz włączeniu w proces polityki regionalnej szerokiego grona partnerów społecznych. Otwartość informacyjna władz publicznych wszystkich szczebli ogranicza także możliwości tworzenia relacji klientalnych i powstawania korupcji na polu polityki regionalnej.

7. Podsumowanie

Podsumowując sytuację, jaka obecnie kształtuje się w Polsce, należy przede wszystkim postawić pytanie o to, do jakiego modelu zarządzania polityką regionalną zmierza polski system. Prawdopodobnie będzie to system oparty na silnej pozycji władz centralnych, które w znaczącym stopniu będą implementowały europejską pomoc przedakcesyjną, jak również będą narzucały samorządom szereg rozwiązań programowych w tym zakresie. Poważne zastrzeżenia budzi przy tym zdolność koordynacji działań wewnątrz rządu oraz koncentracji środków potencjalnie dostępnych dla państwowej polityki regionalnej. Także dotychczasowe przywództwo polityczne rządu³⁴ – zarówno w zakresie polityki gospodarczej, jak również na polu integracji europejskiej – nasuwa poważne wątpliwości dotyczące przyszłej polityki regionalnej rządu.

W wyniku reformy administracyjnej w Polsce wyłaniane są w wyborach powszechnych samorządy wojewódzkie, dysponujące relatywnie silnymi kompetencjami w zakresie polityki regionalnej. Jednocześnie słabe dochody sej-

³⁴ Mam na myśli politykę rządu w okresie 1998–2000. Słabość polityczna kierownictwa rządu (głównie premiera) zaowocowała brakiem koordynacji prac w Radzie Ministrów, trudnościami w implementowaniu podjętych reform, błędną polityką w zakresie restrukturyzacji niektórych gałęzi przemysłowych (np. górnictwa) oraz kontrowersyjną polityką prywatyzacyjną. O słabości kierownictwa rządu w dużej mierze decydował brak silnego oraz spójnego zaplecza politycznego w parlamencie, czego dowodem były stosunkowo częste głosowania postów koalicyjnych wbrew stanowisku rządowemu.

mików oraz niewielka rola w implementowaniu środków pomocowych z Unii Europejskiej znacząco zmniejszają możliwości pełnego wykorzystania potencjału samorządowych władz wojewódzkich. Nie wiadomo również, w jakim kierunku będzie zmierzała współpraca elit sejmikowych z samorządami lokalnymi i organizacjami przedsiębiorców. Aktywność obywatelska w regionach najsłabszych gospodarczo jest stosunkowo niska, co może utrudnić takie współdziałanie (Grosse 2000). Jeżeli jednak współpraca ułoży się harmonijnie i wzajemnie mobilizująco – będzie to z całą pewnością wzmacniało szanse rozwojowe.

Dodatkowym elementem utrudniającym realizowanie polityki regionalnej w Polsce może być kultura klientalna polskiej administracji i świata politycznego. Dotyczy to sytuacji występującej zarówno w administracji rządowej, jak również samorządowej. Wysoko rozpowszechniona jest również korupcja³⁵ (*Korupcja w Polsce* 1999).

* * *

Europejska polityka rozwoju regionalnego zmierzająca w kierunku pobudzenia rozwoju gospodarczego w słabiej rozwiniętych państwach i regionach powinna być szczególnie bacznie śledzona właśnie w Polsce. Boryka się ona bowiem z wieloma kłopotami ekonomicznymi zarówno jako cały kraj, jak również poważnymi dysproporcjami rozwojowymi pomiędzy poszczególnymi jego częściami. Ponadto, Polska ma generalnie niekorzystne warunki położenia geograficznego – jest wszakże usytuowana na obrzeżach rynku europejskiego. Peryferyjne położenie pociąga zwykle za sobą wolniejsze tempo rozwoju gospodarczego (Rey i inni 1999). Równie ważne są wielowickowe polskie doświadczenia, wskazujące na długotrwałe i strukturalne problemy gospodarcze. Nawet w okresie największego rozkwitu, tj. w czasach Rzeczypospolitej szlacheckiej – rozwój polskiej gospodarki wykazywał wyraźne strukturalne słabości, które ostatecznie zaowocowały załamaniem koniunktury i przyczyniły się do osłabienia politycznego kraju.

Dynamika procesów ekonomicznych faworyzuje regiony silniejsze, usytuowane w centrum przemysłowym i finansowym Europy (na obszarze połu-

³⁵ Polska jest w dalszym ciągu postrzegana jako kraj wysoce skorumpowany. Według opinii międzynarodowej organizacji Transparency International, wyspecjalizowanej w badaniu poziomu korupcji w krajach administracji publicznej – Polska zajęła dopiero 44 miejsce wśród 99 krajów w rankingu badającym poziom korupcji administracji. Sytuacja w tym względzie uległa w ostatnich badaniach wyraźnemu pogorszeniu (*Rzeczpospolita* 1999, *Korupcja w Polsce* 1999).

dniowej Anglii, krajów Beneluksu, północnej części Francji, Niemiec oraz Włoch). Tutaj lokowane są największe inwestycje zagraniczne, skoncentrowana jest działalność wytwórcza i usługowa, najwyższy jest dochód przypadający na mieszkańca, najszybszy rozwój (Armstrong i inni 1997; Tondl 1999). Regiony usytuowane na obrzeżach Europy mają znacznie gorszy punkt „ekonomicznego” startu. Niejednokrotnie popadają raczej w gospodarcze uzależnienie od bardziej bogatych części Europy lub od pomocy publicznej, kierowanej tutaj bardziej ze względów socjalnych i politycznych niż rozwojowych. W przypadku regionów peryferyjnych silnie uwidacznia się ciężenie własnej przeszłości gospodarczej, społecznej, politycznej. Specyficznie ukształtowane na przestrzeni wieków instytucje odpowiedzialne za generowanie dobrobytu działają tutaj nie tylko mniej efektywnie, ale czasami w zupełnie innych celach, aniżeli rozwojowe. Jak trudno przełamać tego typu obciążenia świadczą doświadczenia regionów greckich i włoskiego Mezzogiorno. Należy jednak zaznaczyć, iż jest możliwe przełamanie złej historycznej *passy* i zainicjowanie długotrwałego rozwoju, czego przykładem może być Irlandia i niektóre regiony Włoch. Z punktu widzenia Polski najbardziej interesujące są właśnie przykłady udanego wyrwania z kręgu historycznych obciążeń.

Jak pokazują doświadczenia krajów Unii Europejskiej, możliwość wejścia na drogę dynamicznego rozwoju przez regiony peryferyjne wiąże się najczęściej z kilkoma równocześnie występującymi czynnikami systemowymi. Wydaje się wskazane wzięcie pod uwagę tych elementów przez urzędników i politycznych decydentów kształtujących oblicze polskiej polityki regionalnej.

a) Jest to po pierwsze jakość politycznych elit, które zwłaszcza na szczeblu krajowym winny prowadzić dojrzałą politykę makroekonomiczną i przemysłową, równocześnie umiejętnie wykorzystując instrumenty polityki regionalnej. Wydaje się bowiem, że skuteczna polityka rządu musi powiązać różne typy oddziaływania na rozwój gospodarczy, szczególnie zaś winna wykorzystywać instrumenty polityki regionalnej, uwzględniającej specyfikę uwarunkowań społecznych i ekonomicznych występujących na danym terenie. Dlatego podstawowym elementem wydaje się właśnie odpowiednie przywództwo polityczne w rządzie, które nadaje wyraźny kierunek działaniom rozwojowym i pozwala koordynować przedsięwzięcia różnych rządowych instytucji dla wspólnego celu.

b) Istotne znaczenie ma również zaplanowanie podejmowanych działań w perspektywie strategicznej. Strategia rządu w dziedzinie polityki regionalnej winna przede wszystkim być podporządkowana celom ogólnokrajowym, a dopiero w dalszej kolejności uwzględniać potrzeby regionów oraz problemy wynikające z wyrównywania różnic między poszczególnymi obszarami

kraju. Ponadto, polityka regionalna rządu winna być pochodną polityki gospodarczej oraz być umiejętnie wkomponowana w strategię gospodarczą rządu. Poważnym wyzwaniem jest również powiązanie polityki regionalnej rządu z poszczególnymi strategiami sektorowymi władz centralnych.

c) Przywództwo polityczne jest równie istotnym czynnikiem skutecznej polityki regionalnej na szczeblu samorządowym. Właśnie od elit politycznych oraz ich nastawienia w dużej mierze zależy to, czy mechanizmy europejskiej polityki regionalnej zostaną skierowane we właściwym kierunku, tzn. w celu inicjowania rozwoju gospodarczego. W przeciwnym wypadku mogą wzmocniać siatkę powiązań klientalnych oraz sprzyjać korupcji. Istotnym czynnikiem będzie zwłaszcza oparcie działania władz samorządowych na własnej strategii rozwoju regionalnego, która winna określać priorytety polityczne oparte na analizie panujących na danym obszarze uwarunkowań społeczno-ekonomicznych. Nie wystarczy bowiem jedynie zabiegać o fundusze unijne oraz doprowadzić do ich uruchomienia na własnym terenie. Prawdziwym wyzwaniem wydaje się dopiero wydawanie ich w sposób mądry, zgodny z interesami strategicznymi regionu i pobudzając jego endogeniczny rozwój.

d) Ponadto, elity regionalne powinny pełnić ważną rolę w mobilizowaniu współpracy na rzecz rozwoju pomiędzy różnymi instytucjami regionalnymi, lokalnymi oraz grupami społecznymi. Jak pokazuje przykład Emilii-Romagny, dla zapoczątkowania pozytywnych przemian gospodarczych duże znaczenie ma właśnie włączenie do polityki rozwoju regionalnego samorządów lokalnych oraz organizacji przedsiębiorców. Rolę inicjującą powinny w tym względzie pełnić władze regionalne. Należy jednak pamiętać, iż władze samorządowe szczebla regionalnego mogą zarówno dobrze koordynować taką współpracę, jak również – co pokazuje przykład grecki – niepotrzebnie wprowadzać chaos administracyjny oraz stymulować konflikt władz samorządowych. Duże znaczenie będzie miała w tym względzie odpowiedzialność liderów politycznych i wola współpracy między różnymi aktorami negocjacji regionalnych.

e) Równie istotna wydaje się odpowiednia konstrukcja prawno-institutionalna polityki rozwoju regionalnego na poziomie terytorialnym. Powinna ona nawiązywać raczej do tradycji narodowych i uwarunkowań lokalnych, aniżeli mechanicznie przejmować dorobek prawny krajów UE. Polityka regionalna realizowana na szczeblu regionu ma szczególne znaczenie w krajach o większej powierzchni terytorium lub silnym zróżnicowaniu etnicznym, gdzie władze rządowe nie mogą z różnych przyczyn odpowiednio dobrze rozpoznać regionalnych problemów oraz skutecznie zarządzać implementacją programów rozwojowych z pozycji centrum. Właśnie dlatego władze regionalne pełnią istotną rolę programową i koordynującą działania podmiotów

lokalnych (samorządowych, gospodarczych i społecznych). Nadmierny centralizm władz państwowych niestety zmniejsza efektywność działania instytucji regionalnych, a tym samym niweluje możliwości rozwinięcia skutecznych działań prorozwojowych.

Przeciwnie, rola rządu powinna zmierzać w kierunku odpowiedniego ukierunkowania władz samorządowych na politykę rozwoju, poprzez inicjowanie odpowiednich programów szkoleniowych, organizowanie współpracy agencji rządowych i instytucji samorządowych itp. Duże znaczenie ma również odpowiednie wzmocnienie finansowe samorządów, niezbędne dla poprawienia ich możliwości programowych i negocjacyjnych wobec rządu. W tym kontekście warto jeszcze raz podkreślić znaczenie precyzyjnego określenia warunków prawnych dla bezkonfliktowej koordynacji polityki regionalnej: z jednej strony pomiędzy rządem a samorządami regionalnymi, a z drugiej między różnymi instytucjami samorządowymi i stowarzyszeniami społecznymi na szczeblu regionalnym.

f) Istotne znaczenie wydaje się mieć również panująca w danym kraju kultura polityczna i administracyjna. Rozwojowi gospodarczemu wyraźnie nie służy klimat klientelizmu i partyjniactwa. Traktowanie władzy nie jako służby publicznej, ale raczej wygodnego sposobu osiągnięcia prywatnego lub grupowego dobrobytu. Należy jeszcze raz mocno podkreślić, iż dla osiągnięcia rozwoju potrzebne jest właściwe nastawienie elit publicznych, a głównie to czy będą potrafiły ukierunkować swoje działania w stronę zainicjowania rozwoju. Czy będą wiązały swój osobisty sukces z wynikami gospodarczymi i poprawą dobrobytu obywateli?

g) Znaczenie wydaje się mieć także umiejętne wykorzystanie aktualnej sytuacji politycznej oraz ekonomicznej, a także wcześniejszych doświadczeń płynących zarówno z własnej historii, jak również z przykładów innych krajów i regionów europejskich. W przypadku Irlandii było to wykorzystanie nowej sytuacji geoeconomicznej, pomiędzy Ameryką a jednoczącą się coraz ściślej Europą. W przypadku Polski być może będzie można wykorzystać sąsiedztwo z jednej strony Europy, a z drugiej – Rosji i rynków wschodnioeuropejskich. Przy formułowaniu strategii gospodarczej i polityki regionalnej rząd powinien również uwzględnić implikacje wynikające z przekształceń dokonywanych aktualnie wewnątrz Unii Europejskiej oraz spodziewanego rozszerzenia Unii. Oznacza to potrzebę sformułowania własnej polityki wobec tych dwóch faktów, która znaleźć winna odbicie w polityce regionalnej.

Florencja, 27 maja 2000

Literatura

- Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza.* „Studia Europejskie” nr 3 i 4, 1997.
- M. Adshead, B. Quinn. *The Move from Government to Governance: Irish Development Policy's Paradigm Shift*, „Policy & Politics” vol. 26, nr 2, 1998.
- H. Armstrong, R. de Kervenoel. *Regional Economic Change in the European Union*. W: J. Bachtler, I. Turok. *The Coherence of EU Regional Policy*. Jessica Kingsley Publishers and Regional Studies Association, 1997.
- H.J. Axt (ed.). *Greece and the European Union: Stranger among Partners?* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997.
- I. Bache. *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* UACES, Scheffield Academic Press, 1998.
- A. Bagnasco. *Tre Italie*. Il Mulino, Bologna, 1977.
- A. Bagnasco, M. Oberti. *Italy*. W: P. Le Gales i Ch. Lequesne (ed.). *Regions in Europe*. Routledge, 1998.
- A. Bagnasco, C. Sabel. *Small and Medium-size Enterprises*. Printer, London, 1995.
- P. Balchin, L. Sykora, G. Bull. *Regional Policy and Planning in Europe*. Routledge, London, 1999.
- R.J. Barro, X. Sala-i-Martin. *Economic Growth*. The MIT Press, 1999.
- F. Barry, A. Hannan, J. Bradley. *The EU Dimension to Recent Irish Growth: The Single Market and The Structural Funds*. Working Paper 98/7, Centre for Economic Research, Dublin, 1998.
- I. Begg. *Reshaping the EU Budget*. „European Urban and Regional Studies” nr 7(1), 2000.
- S.C. Benvenuti, A. Cavalieri, R. Panizza. *Convergence, Dualism and Regional Disparities: The Italian Case*. W: M. Fischer, P. Nijkamp (ed.). *Spatial Dynamics of European Integration. Regional and Policy Issue at the Turn of the Century*. Springer, New York, Berlin, 1999.

- A. Benz, B. Eberlein. *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction*. European University Institute, Robert Schuman Centre, Florence, 1998.
- G. Bernatowicz. *Nowy europejski regionalizm*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 3, 1994.
- J.E. Birnie, D.M.W.N. Hitchens. *Productivity and Income Per Capita Convergence in a Peripheral European Economy: The Irish Experience*. „Regional Studies”, vol. 32.3, 1998.
- J. Bielecki. *Dla wszystkich nie starczy*. „Rzeczpospolita” nr 46, 24.02.2000.
- A. Bonaduce, P. Magnatti. *Italy*. W: H. Heinelt, R. Smith (ed.). *Policy Networks and European Structural Funds*. Avebury, Brookfield USA, Sydney, 1996.
- A. Bruton. *A Revolution in Progress. Western Europe since 1989*. Little, Brown and Company, 1996.
- A. Bull. *Regionalism in Italy*. W: P. Wagstaff (ed.). *Regionalism in the European Union*. Intellect, Exeter – England, Portland – USA, 1999.
- K. Button, E. Pentecost. *Regional Economic Performance within the European Union*. Edward Elgar, 1999.
- Cele polityki regionalnej Unii Europejskiej. Podstawowe Informacje*. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 1995.
- A. Chrisidu-Budnik. *Z problematyki rozwoju samorządu terytorialnego w Grecji*. „Samorząd Terytorialny” nr 7–8, 1994.
- D. Christopoulos. *Regionalism in Greece*. W: P. Wagstaff (ed.). *Regionalism in the European Union*. Intellect, Exeter – England, Portland – USA, 1999.
- P. Dardanelli. *Implementing Subsidiarity: Regional Policy from a British Perspective*. „Regional and Federal Studies” vol. 9, nr 2, 1999.
- D. Della Porta, Y. Meny. *Democracy and Corruption in Europe*. Pinter, London and Washington 1997.
- D. Della Porta, A. Vannucci. *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. Aldine de Gruyter 1999.
- DGXVI – Regional Policy Directorate General XVI, strona internetowa dyrekcji generalnej Komisji Europejskiej, odpowiedzialnej za europejską politykę regionalną: http://europe.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm, Brussels 2000.
- D. Długosz. *Samorząd terytorialny a federalizm*. „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” nr 2, 1996.
- S. Ehrlich. *Wiążące wzory zachowania. Rzecz o wielości systemów norm*. Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995.

- N. S. Eisenstadt, L. Roniger. *Patrons, Clients, and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge, 1984.
- M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybylski. *Region jako instytucja prawnoustrojowa*. „Państwo i Prawo” nr 8, 1990.
- J. Emilewicz, A. Wołek (red.). *Reformatory i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000.
- A. Evans. *The EU Structural Funds*. Oxford University Press, 1999.
- Eurostat, Database Regio and Database Cronos: Economy and Finance, 2000.
- J. Fagerberg, B. Verspagen. *Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered*. „Journal of Common Market Studies” vol. 34, nr 3, 1996.
- J. Fagerberg, B. Verspagen, M. Caniels. *Technology, Growth and Unemployment across European Regions*. „Regional Studies” vol. 31.5, 1997.
- R. Fitzgerald. *Irlandia*. W: I. Pietrzyk (red.). *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 1998.
- G. Fotopoulos, N. Spence. *Spatial Variation in New Manufacturing Plant Openings: Some Empirical Evidence from Greece*. „Regional Studies” vol. 33.3, 1999.
- B.M. Friedman, F.H. Hahn. *Handbook of Monetary Economics* (Handbooks in Economics, 8) North-Holland, 1990.
- O. Freeman. *Regionalizm i regionalizacja w Hiszpanii, we Francji i we Włoszech*. „Kultura i Społeczeństwo” rok XXXVII, nr 4, 1993.
- O. Freeman, F. Saint-Quen. *Wsparcie polityczne dla regionalnego rozwoju gospodarczego w Europie Zachodniej*. „Samorząd Terytorialny” nr 7–8, 1991.
- A. de la Fuente, X. Vives. *The Sources of Irish Growth*. Centre for Economic Policy Research, London, 1997.
- P. Le Gales i Ch. Lequesne (ed.). *Regions in Europe*. Routledge, 1998.
- P. Le Gales. *Conclusion – Government and Governance of Regions*. W: P. Le Gales i Ch. Lequesne (ed.). *Regions in Europe*. Routledge, 1998.
- N. C. Garganas. *Monetary Regimes and Inflation Performance: the Case of Greece*. Robert Schuman Centre and Bank of Greece, Florence 2000.
- E. Gellner, J. Waterbury (eds.). *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*. London, 1977.
- S. George. *Politics and Policy in the European Union*. Oxford University Press, 1996.

- J.D.F. Gerald. *An Irish Perspective on the Structural Funds*. Working Paper 94, Economic and Social Research Institute, Dublin 1998.
- P. Getimis, D. Economou. *Greece*. W: H. Heinelt, R. Smith (ed.). *Policy Networks and European Structural Funds*. Avebury, Brookfield USA, Sydney 1996.
- D. Giannias, P. Liargovas, G. Manolas. *Quality of Life Indices for Analysing Convergence in the European Union*. „Regional Studies” vol. 33.1, 1999.
- Z. Gilowska, G. Grzelak, B. Jałowiecki, K. Sobczak (red.). *Kierunki polityki regionalnej Polski*. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Warszawa 1998.
- E. Goldberg. *Thinking About How Democracy Works*. „Politics & Society” vol. 24, nr 1, 1996.
- M.J.F. Goldsmith, K.K. Klausen. *European Integration and Local Government*. Edward Elgar, 1997.
- G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.). *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*. Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, 1998.
- T. G. Grosse. *Aspekty polityki regionalnej w działalności wojewódzkich sejmików samorządu terytorialnego – przykład Małopolski*. W: G. Praweńska-Skrzypek (red.). *Małopolska regionalna wspólnota interesów*. Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz, 1996.
- T. G. Grosse. *Kluczowy element radykalnej zmiany w administracji*. „Biuletyn Służby Cywilnej” nr 9(15), 1998.
- T. G. Grosse. *Polityka regionalna wojewódzkich sejmików samorządowych drugiej kadencji. Aktywność obywatelska elit samorządowych*. Wyższa Szkoła Biznesu w Tarnowie, Tarnów, 2000.
- T. G. Grosse. *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na kształtowanie się polskiego systemu polityki regionalnej*. „Biuletyn OCIFE”, wrzesień 1999.
- J. R. Grote. *Cohesion in Italy: A View on Non-Economic Disparities*. W: L. Hooghe (ed.). *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*. Oxford University Press, Oxford 1996.
- M. Guz-Vetter. *Przygotowanie polskiej administracji do efektywnego wykorzystania pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 1999.
- J. Hausner. *Dwa modele rozwoju regionalnego Polski*. „Samorząd Terytorialny” nr 10(70), 1996.
- A. Heritier. *Policy – Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock*. Cambridge University Press, 1999.

- L. Hooghe (ed.). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford University Press, 1996.
- L. Hooghe. *EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism*. „Journal of Common Market Studies” vol. 36, nr 4, 1998.
- How Local & Regional Government Works in Europe*. Newmedia Publishing, London, 1998.
- S. Iammarino, G. D. Santangelo. *Foreign Direct Investment and Regional Attractiveness in the EU Integration Process. Some Evidence for the Italian Regions*. „European Urban and Regional Studies” nr 7(1), 2000.
- G. Ieraci. *European Integration and the Relationship between State and Regions in Italy: The Interplay between National and Common Agricultural Policies*. „Regional & Federal Studies” vol. 8, nr 2, 1998.
- Instytucjonalne podstawy polityki rozwoju regionalnego. Zarys strategii rozwoju regionalnego. Raporty końcowe. Zespół Zadaniowy do spraw Rozwoju Regionalnego w Polsce*. Warszawa, 1996.
- P.C. Ioakimidis. *EU Cohesion Policy in Greece: The Tension Between Bureaucratic Centralism and Regionalism*. W: L. Hooghe (ed.). *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*. Oxford University Press, Oxford, 1996.
- H. Izdebski, M. Kulesza. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. LIBER, Warszawa, 1998.
- B. Jałowiecki. *Kwestia regionalna*. W: M. Marody, E. Gucwa-Leśny (red.). *Podstawy życia społecznego w Polsce*. Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 1996.
- B. Jałowiecki (red.). *Oblicza polskich regionów*. Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa, 1996b.
- B. Jałowiecki. *Polityka restrukturyzacji regionów – doświadczenia europejskie*. Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa, 1993.
- A.Z. Kamiński. *Komentarz do polskiego wydania*. W: J. Pope (red.). *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*. Instytut Spraw Publicznych, Transparency International, 1999.
- M. Keating, L. Hooghe. *By-Passing the Nation State? Regions in the EU policy process*. W: J.J. Richardson (ed.). *European Union: Power and Policy Making*. Routledge, 1996.
- M. Keating. *Is the a regional level of government in Europe?* W: P. Le Gales i Ch. Lequesne (ed.). *Regions in Europe*. Routledge, 1998.
- M. Keating. *The Politics of Modern Europe. The State and Political Authority in the Major Democracies*. Edward Elgar, 1999.

- L. Kieres (red.). *Region samorządowy. Założenia koncepcji – warianty rozwiązań – propozycje regulacji*. Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań, 1991.
- M. Klamut, E. Wysocka (red.). *Funkcje i zadania terenowej administracji publicznej i organizacji pozarządowych w rozwoju regionalnym*. Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa, 1996.
- Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*. Bank Światowy, Oddział w Warszawie, 1999.
- M. Kozak. *Jak polska administracja powinna dostosować się do polityki strukturalnej prowadzonej przez Unię Europejską? Polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*. Biblioteka Instytutu Europejskiego w Łodzi, 1998.
- M. Kozak, A. Kukliński, J. Szlachta (red.). *Polityka rozwoju regionalnego: innowacje i restrukturyzacja*. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Warszawski, Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1997.
- M. Kozak, A. Pyszkowski, R. Szewczyk (red.). *Słownik rozwoju regionalnego*. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1998.
- J. Kropiwnicki, R. Szewczyk. *Regionalne profile Polski*. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego 1998.
- A. Kukliński, P. Swianiewicz (red.). *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*. Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, 1990.
- L. Labriandis, N. Papamichos. *Regional distribution of industry and the role of the state in Greece*. „Environment and Planning C: Government and Policy”, vol. 8, 1990.
- B. Laffan. *Ireland: The Region without Regions – The Odd Man Out?* W: L. Hooghe (ed.). *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*. Oxford University Press, Oxford 1996.
- R. Leonardi. *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*. St. Martin's Press, New York 1995.
- R. Leonardi, R. Y. Nanetti. *The Regions and European Integration. The Case of Emilia-Romagna*. Pinter Publishers 1990.
- M. Levi. *A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work*. „Politics & Society” vol. 24, nr 1, 1996.
- A. Łodkowska-Skoneczna, A. Pyszkowski, J. Szlachta (red.). *Rozwój regionalny Polski 1990–1995. Raport diagnostyczny*. Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa 1996.
- R. Martin. *Regional Policy in the EU. Economic Foundations and Reality*. Centre for European Policy Studies, Brussels 1998.

- R. Martin. *State Aid, Regional Policy and Locational Competition in the European Union*. „European Union and Regional Studies” vol. 4, 1997.
- T. Markowski, E. Stawasz, J. de Chilly, M. Quevit (red.). *Instytucje i instrumenty wzrostu konkurencyjności regionów. Raport uzupełniający*. Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa 1996.
- T. Markowski. *Rozwój lokalny i regionalny – laissez faire czy interwencjonizm*. „Samorząd Terytorialny” nr 4, 1991.
- G. Marks, F.W. Scharpf, P.C. Schmitter, W. Streeck. *Governance in the European Union*. Sage Publication 1996.
- A. Mączak. *Klientela*. Semper, Warszawa 1994.
- K.A. Melachroinos, N. Spence. *Capital and Labour Productivity Convergence of Manufacturing Industry in the Regions of Greece*. W: M. Fischer, P. Nijkamp (ed.). *Spatial Dynamics of European Integration. Regional and Policy Issue at the Turn of the Century*. Springer, New York, Berlin 1999.
- R. Michie, R. Fitzgerald. *The Evolution of the Structural Funds*. W: J. Bachter, I. Turok. *The Coherence of EU Regional Policy*. Jessica Kingsley Publishers and Regional Studies Association 1997.
- W. Misiuda. *Regiony autonomiczne i ich organy na przykładzie włoskim*. „Samorząd Terytorialny” nr 4, 1992.
- W. Molle. *The Dynamics of Economic Integration and Cohesion in the EU: Experience from the Past and Challenges for the Future*. W: M. Fischer, P. Nijkamp (ed.). *Spatial Dynamics of European Integration. Regional and Policy Issue at the Turn of the Century*. Springer, New York, Berlin 1999.
- W. Morawski. *Zmiana instytucjonalna*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- D. Mouque (ed.). *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union*. DGXVI, Brussels 1998.
- A.E. Murphy. *The „Celtic Tiger” an Analysis of Ireland's Economic Growth Performance*. Robert Schuman Centre, Florence 1999.
- M.R. Murray, J.V. Greer, J.A. Walsh. *Economic Restructuring within the European Periphery. The Experience of Ireland*. W: S. Hardy, M. Hart, L. Albrechts, A. Katos (ed.). *An Enlarged Europe. Regions in Competition?* Jessica Kingsley Publishers and Regional Studies Association 1995.
- Z. Niewiadomski. *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1990.

- R. O'Donnell. *Ireland's Economic Transformation Industrial Policy, European Integration and Social Partnership*. WP No 2, University of Pittsburgh, Center for West European Studies and European Union Center 1998.
- OECD *Economic Surveys: Ireland 1999*. OECD Paris 1999.
- OECD *Economic Outlook*. OECD 66, Paris 1999a.
- Ch. J. Paraskvopoulos. *Social Capital, Institutional Learning and Regional Policy: Evidence from Greece*. „Regional & Federal Studies” vol. 8, nr 3, 1998.
- S. Piattoni. *Local Political Classes and Economic Development. The Cases of Abruzzo and Puglia in the 1970s and 1980s*. W: M. Keating, J. Loughlin. *The Political Economy of Regionalism*. Frank Cass, London – Portland, Or. 1997.
- I. Pietrzyk, J. Witkowska (red.). *Polityka rozwoju regionalnego w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport Uzupełniający. Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce*, Warszawa 1996.
- I. Pietrzyk (red.). *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 1998.
- M. Piore, C. Sabel. *The Second Industrial Divide*. Basic Books, New York 1984.
- J. Pownall. *Structural Dependency and Regional Capacity in the Irish Republic*. „Regional Studies” vol. 31, 1997.
- J. A. Pitt-Rivers. *The People of the Sierra*. Chicago 1971.
- Presidency Conclusions – Berlin European Council 24–25 march 1999*, Brussels 1999.
- Program SAPARD – Informacja przygotowana w Departamencie Pomocy Przedakcesyjnej i Funduszy Strukturalnych MRiR*. MRiRW, Warszawa 2000.
- Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2000–2006*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1999.
- Projekt Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju na lata 2000–2002*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2000.
- Projekt ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*, druk sejmowy 1346, 1370 i 1370A (z lutego i marca 2000).
- R. Putnam, R. Leonardi, R. Y. Nanetti. *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton University Press 1993.
- A. Pyszkowski. *Polityka regionalna – balast czy czynnik rozwoju?* „Studia Regionalne i Lokalne” nr 1(1)/2000.
- M. Radwan. *Polityka regionalna Wspólnot Europejskich – definicje*. W: Zeszyt nr 21. Departament Reform Ustrojowych Państwa, KPRM, Warszawa 1998.

- Raport o polityce regionalnej. Informacja o działaniach rządu w 1995 r.* Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1996.
- J. Regulska. *Decentralization or (Re)centralization: Struggle for Political Power in Poland*. „Environment and Planning C: Government and Policy” vol. 15, nr 2, 1997.
- G. Rencki. „Wykład z polityki rozwoju regionalnego”, Kolegium Europejskie, Natolin 1999, maszynopis.
- S. J. Rey, B. D. Montouri. *US Regional Income Convergence: A Spatial Economic Perspective*. „Regional Studies” vol. 33.2, 1999.
- S. Rose-Ackerman. *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press 1999.
- „Rzeczpospolita”, Dodatek A1 na temat biurokracji w Polsce, 27 października 1999.
- SAPARD – Program Operacyjny dla Polski. Wersja Wstępna z dnia 28 grudnia 1999*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 1999.
- Ch. Sabel. *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*. Paris, OECD 1996.
- F. Sabetti. *Some Lessons From Italy About Interpreting Social Experiments*. „Politics & Society” vol. 24, nr 1, 1996.
- P. Samecki. *Warunki właściwego wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej dla Polski*. Biblioteka Europejska Biura ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej URM, Warszawa 1994.
- G. Seravalli. *Local Systems and Institutions. Two Models of Economic and Power Organisation in Emilia Romagna*. Working Paper No 35, University of Exeter, 1999.
- S. Silverman. *Patronage and Community – Nation Relationships in Central Italy*. Ethnology, IV, 1965.
- C. Siriopoulos, D. Asteriou. *Testing for Convergence Across the Greek Regions*. „Regional Studies” vol. 32.6, 1998.
- J. Staniszkis. *Post-communism. The Emerging Enigma*. Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences, Warsaw 1999.
- M. Storper. *The Regional World*. The Guilford Press, New York – London 1997.
- M. Storper. *The Resurgence of Regional Economies, 10 Years Later*. „European Urban and Regional Studies” nr 2.3, 1995.
- Y. Stournaras. *The Converging Greek Economy: Developments, Policies, and Prospects*. Ministry of National Economy, Athens 1999.
- Structure and Operation of Local and Regional Democracy. Greece*. Committee of the Regions, Strasbourg, 1993a.

- Structure and Operation of Local and Regional Democracy. Ireland.* Committee of the Regions, Strasbourg, 1998.
- Structure and Operation of Local and Regional Democracy. Italy.* Committee of the Regions, Strasbourg, 1993b.
- W. Surazska, J. Bucek, L. Malikowa, P. Danek. *Towards Regional Government in Central Europe: Territorial Restructuring.* „Environment and Planning C: Government and Policy” vol. 15, nr 4, 1997.
- J. Szlachta. *Europejskie mechanizmy polityki regionalnej.* W: *Reforma administracji publicznej, Podstawy polityki regionalnej.* Zeszyt nr 21, Departament Reform Ustrojowych Państwa, KPRM, Warszawa 1998.
- J. Szlachta. *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej.* Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Studia Tom CV, Wydawnictwo Naukowe PWN 1999.
- J. Szlachta, A. Pyszkowski (red.). *Rozwój regionalny jako element strategii społeczno-gospodarczej Polski w latach 2000–2006.* Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Polska Regionów nr 6, 1999.
- J. Szlachta (red.). *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski.* Friedrich Ebert Foundation Poland, Warszawa 1996.
- G. Tondl. *The Ups and Downs of Regional Income Convergence in Europe: Evidence from a Cross-Section Time Series Analysis.* EUI Working Paper, RSC No. 97/53, Robert Schuman Centre, Florence 1997.
- G. Tondl. *What Determined the Uneven Growth of Europe's Southern Regions?* IEF Working Paper nr 30, University of Economic and Business Administration Vienna, 1999.
- W. Urvin. *Modern Democratic Experiences of Territorial Management: Single Houses, But Many Mansions.* „Regional and Federal Studies” vol. 8, nr 2, 1998.
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. *Informacja na temat wyników drugiej rundy rozmów z Komisją Europejską w zakresie planowania PHARE 2000.* 14 lutego 2000.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.* DzU nr 91, poz. 576.
- Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.* DzU nr 155, poz. 1014.
- Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego,* Dz.U. nr 48, poz. 550.
- R. Vickerman, K. Spiekermann, M. Wegener. *Accessibility and Economic Development in Europe.* „Regional Studies” vol. 33.1, 1999.

- P. Wagstaff (ed.). *Regionalism in the European Union.* Intellect, Exeter – England, Portland – USA, 1999.
- S. Waters. *Chambers of Commerce in Italy: A Model of Cooperative Development?* „European Urban and Regional Studies” vol. 6, nr 2, 1999.
- S. White, N. Dorn. *EU Fraud, Subsidiarity and Prospects for the IGC: A Regional Dimension?* „European Urban and Regional Studies” nr 3, 1996.
- E. Wysocka, M. Konopka (red.). *Polskie regiony. Podstawy kulturowe regionalizacji Polski.* Rada Krajowa Regionalnych Towarzystw Kultury, Ciechanów 1997.
- E. Wysocka, Jerzy Kosiński. *Przesłanki regionalizacji. Zarys strategii rozwoju i polityki przestrzennej.* Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, 1998.
- Vademecum wdrażania wspólnotowych funduszy strukturalnych we Francji 1994–1999.* Datar, Warszawa 1998.
- D. Yuill, J. Bachtler, F. Wishlade (eds.). *European Regional Incentives 1999, 18th Edition.* Bowker Saur, London, Melbourne, Munich, New Providence, NJ 1999.

Załącznik

Lista agencji rządowych i funduszy celowych, których projekty programów i planów działań, w tym planów finansowych mają być przedkładane ministrowi kierującemu działem polityki regionalnej przez organy zarządzające tymi agencjami i funduszami w celu uzgodnienia z ustaleniami strategii i programu wsparcia.

- 1) Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad,
- 2) Agencja Mienia Wojskowego,
- 3) Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- 4) Agencja Rynku Rolnego,
- 5) Agencja Techniki i Technologii,
- 6) Agencja Rozwoju Przemysłu,
- 7) Agencja Prywatyzacji,
- 8) Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- 9) Fundusz Leśny,
- 10) Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych i Leśnych,
- 11) Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,

- 12) Fundusz Pracy,
- 13) Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- 14) Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich,
- 15) Fundusz Promocji Twórczości,
- 16) Fundusz Termomodernizacji,
- 17) Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych,
- 18) Krajowy Fundusz Mieszkaniowy,
- 19) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- 20) Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- 21) Państwowa Agencja Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego,
- 22) Wojskowa Agencja Mieszkaniowa.

Na podstawie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (2000).

Wydawnictwa Instytutu Spraw Publicznych

W latach 1998 – 2000 nakładem Instytutu Spraw Publicznych ukazały się:

Publikacje książkowe

- *Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – nadzieje i obawy polskiej wsi*
- Anna Buchner-Jeziorska, Barbara Minkiewicz, Anna Osterczuk-Kozińska (red.), *Studia wyższe – szansa na sukces*
- Kate Hansen Bundt, *Norwegia mówi „nie”*
- Janina Czapska, Witold Krupiarz (red.), *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*
- Henryk Domański (red.), *Hierarchie i bariery społeczne w latach dziewięćdziesiątych*
- Juliusz Gardawski, Barbara Gąciarz, Andrzej Mokrzyzewski, Włodzimierz Pańków, *Rozpad bastionu? Związki zawodowe w gospodarce prywatyzowanej*
- Tomasz Grzegorz Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*
- Jacek Klich (red.), *Nadzieja rynku pracy. Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce*
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy – od koncepcji do realizacji*
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Polska eurodebata*
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Druga fala polskich reform*
- Mark Leonard, *Europa odkryta na nowo*
- Mark Leonard, *Sposób na Europę. Pomiedzy federalizmem a Europą narodów*
- Ewa Łętowska, *Liberal Concept of Human Rights in Central and Eastern Europe*
- Róża Milic-Czemiak (red.), *Gospodarstwa domowe w krajach Europy Środkowej. Skutki przemian 1990-1995*, wyd. IFiS PAN, ISP i Fundacja im. F. Eberta
- Roman Morawski (red.), *Efektywność funkcjonowania zachodnioeuropejskich instytucji akademickich*
- Aleksander Nelicki (red.), *O naprawę III Rzeczypospolitej*, Kraków 1998, wyd. ISP i Wydawnictwo Platan
- Ewa Popławska (red.), *Dobro wspólne – władza – korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*
- Jeremy Pope (red.), *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*
- Elżbieta Putkiewicz, Krystyna E. Siellawa-Kolbowska, Anna Wiłkomirska, Marta Zahorska, *Nauczyciele wobec reformy edukacji*
- Jolanta Supińska (red.), *Polityka społeczna dziś i jutro. Opinie ekspertów*
- Jan Widacki, Janina Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo. Safe Citizen – Safe State*, Lublin 1998, wyd. RW KUL, ISP, Materiały Międzynarodowej Konferencji „Bezpieczny Obywatel – Bezpieczne państwo” zorganizowanej przez ISP i KUL
- Marcin Walecki (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*
- Jerzy Woźnicki (red.), *Model zarządzania publiczną instytucją akademicką*

- Jerzy Woźnicki (red.), *Współpłatność za studia dzienne. Część II*
- Jerzy Woźnicki, Mirosław Wyrzykowski (red.), *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*
- Mirosław Wyrzykowski (red.), *Ochrona danych osobowych*
- Mirosław Wyrzykowski (red.), *Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych*
- Mirosław Wyrzykowski (red.), *Constitutional Essays*
- Mirosław Wyrzykowski (red.), *Constitution-making Process*
- Mirosław Wyrzykowski (red.), *Tryby uchwalania polskich konstytucji*

Ekspertyzy, raporty z badań, rekomendacje

- *Monitoring Household Living Conditions in Poland, 1995-1996 – Raport Synthesis*
- *Przyszłość polskiej sceny politycznej. Materiały z konferencji*
- Joanna Bator, *Wizerunek kobiety w reklamie telewizyjnej*
- Joanna Bator, *Wizerunek kobiety w polskiej debacie politycznej*
- Xymena Dolińska, Jacek Kucharczyk, *Sprzedaż ziemi cudzoziemcom – opinie rolników i mieszkańców wsi*
- Xymena Dolińska, *Blokady i inne formy protestu w opinii mieszkańców wsi*
- Xymena Dolińska, *Sympatie polityczne rolników i mieszkańców wsi*
- Barbara Fatyga, Janusz Sierostawski (red.), *Uczniowie i nauczyciele o stylach życia i narkotykach – raport z badań jakościowych*
- Michał Federowicz, *Kariery bankowców w Polsce*
- Maria Gerszewska, Jacek Kucharczyk, *Oczekiwania Polaków wobec negocjacji z Unią Europejską*
- Marzenna Guz-Vetter, *Przygotowanie polskiej administracji do efektywnego wykorzystania pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*
- Magdalena Gwiazda, Jolanta Zombirt, *Dostosowanie oilekiego sektora bankowego do Standardów Unii Europejskiej*
- Dariusz Ryszard Kijowski, Józef Płoskonka, Stanisław Prutis, Stanisław Srocki, Mirosław Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*
- Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, *Negocjacje z Unią Europejską – opinie Polaków*
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Duchowieństwo polskie wobec perspektywy integracji europejskiej*
- Jacek Kucharczyk, *Porwanie Europy. Integracja europejska w polskim dyskursie politycznym 1997-1998*
- Jacek Liwiński, *Małe firmy prywatne na rynku pracy w Polsce*
- Maciej Łubiński, *Polska – Unia Europejska. Analiza prasy codziennej*
- Adam Mielczarek, Małgorzata Sikorska, *Polska – Hiszpania, Polska – Szwecja. Wzajemne wizerunki w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*
- Józef Płoskonka, Stanisław Prutis, Mirosław Stec, *Instytucje państwa w stanach kryzysu*
- Krzysztof Popowicz, *Polska – Unia: trzy scenariusze*

- Krzysztof Popowicz, *Strategiczne cele mandatu negocjacyjnego Polski z Unią Europejską*
- Dorota Poprzęcki, *Stanowiska europejskich związków zawodowych wobec swobodnego przepływu osób*
- Elżbieta Putkiewicz, Marta Zahorska (red.), *Monitorowanie reformy edukacji*
- Elżbieta Putkiewicz, Marta Zahorska (red.), *Uwagi i propozycje do projektu reformy systemu edukacji*
- Dorota Pyszna, *Nauczyciele wobec integracji Polski z Unią Europejską*
- Paweł Sarnecki, *Właściwości organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnych władz publicznych*
- Małgorzata Sikorska, *Polska – Austria. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*
- Jadwiga Staniszkis, *Postkomunistyczne państwo: w poszukiwaniu tożsamości*
- Katarzyna Tymowska, *Sektor prywatny w systemie opieki zdrowotnej*
- Jan Widacki (red.), *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (reforma Policji – część I)*
- Jan Widacki, Józef Wójcikiewicz, *Użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej*
- Józef Wójcikiewicz, *Posiadanie broni palnej przez obywateli*
- Mirosław Wyrzykowski, *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*

W przygotowaniu

- Janina Czapska, *Zapobieganie przestępczości w Europie – modele i programy*
- Sergiusz Dzierżgowski (red.), *Rola finansów, mienia i budżetu instytucji akademickiej w zarządzaniu przez jakość*
- Marek Frankiewicz (red.), *Mobilność studentów i pracowników uczelni w ramach europejskiej przestrzeni akademickiej*
- Mirosław Granat (red.), *Podstawy prawno-finansowe funkcjonowania organizacji pozarządowych*
- Janusz Grzelak, Dominika Maison, Grażyna Wąsowicz, *Spółeczna definicja negocjacji*
- Przemysław Mielczarek, *Przedsiębiorcy o szansach i zagrożeniach dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw*

Pełny wykaz publikacji z lat 1996- 2000 jest dostępny w Instytucie Spraw Publicznych.

Zamówienia na wydawnictwa Instytutu Spraw Publicznych przyjmuje:

Zakład Badawczy Instytutu Spraw Publicznych
e-mail: zaklad@isp.org.pl
<http://www.isp.org.pl>