

# Cezary Tomasz Szyjko

---

## Zarządzanie regionalne a nowy paradygmat integracji europejskiej

---

Zarządzanie. Teoria i Praktyka nr 1 (3), 111-123

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**Cezary Tomasz Szyjko**

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach

## ZARZĄDZANIE REGIONALNE

### A NOWY PARADYGMAT INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

#### *Streszczenie*

*Celem tego opracowania jest wskazanie na dynamikę funkcjonowania przedsiębiorstwa w świetle strategicznego uwarunkowania polskiej polityki regionalnej w Unii Europejskiej. Zgrupowanie Interesów Gospodarczych oraz spółka europejska to dwa stosunkowo nowe instrumenty prawne, które mają na celu ułatwić przedsiębiorcom podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w skali europejskiej. Publikacja analizuje wybrane aspekty ekonomiczne i prawne istotne dla rozwoju przedsiębiorstw i rozwoju lokalnego w UE ze szczególnym uwzględnieniem nowoczesnego zarządzania jakością, mającego bezpośredni wpływ na rozwój regionalny Polski.*

*Słowa kluczowe: rozwój regionalny, subsydiarność, integracja ekonomiczna, polityka kohezji, zarządzanie strategiczne.*

## Zarządzanie wobec rozszerzenia UE

Nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej są obowiązane oznakowywać swoje produkty literami CE.<sup>1</sup> Znaczek „CE” gwarantuje (przynajmniej w teorii), że dany wyrób jest zgodny z postanowieniami dotyczącymi go dyrektyw i dopuszczony do swobodnego obrotu na rynku europejskim (UE, EFTA). Wiele polskich towarów eksportowanych za granicę nie byłoby dopuszczonych na np. francuski lub hiszpański rynek – gdyby nie posiadało unijnych certyfikatów. Znaczek CE jest najbardziej znanym elementem „dobrowolnego” systemu certyfikacji (zgodności). Powinny stosować go przedsiębiorstwa produkujące:

---

<sup>1</sup> więcej: <http://www.oznaczenie-ce.pl/> (dostęp z dnia 5 sierpnia 2010 r.)

niskonapięciowe urządzenia elektryczne (a więc cały sprzęt AGD, RTV i komputerowy), proste zbiorniki ciśnieniowe, zabawki, wyroby budowlane, maszyny (zawierające ruchome części), urządzenia spalające paliwo gazowe (silniki), sprzęt ochrony osobistej, urządzenia telekomunikacyjne (np. telefony), medyczne, łodzie rekreacyjne, opakowania itd.

**Tabela 1.** Standardowe procedury oceny zgodności

(Proces oceny zgodności jest podzielony na „moduły”, za pomocą których producenci wykazują zgodność wyrobu z wymaganiami. Moduły stosowane są w fazie projektowania lub produkcji i wskazują zadania wytwórcy lub jednostki kontrolującej. Istnieje 8 modułów podstawowych (od A do H tabela 1) i różne ich kombinacje.)

A	Kontrola fazy projektowania i produkcji przeprowadzana przez producenta.
B	Kontrola fazy projektowania, po tym module występuje moduł oceny fazy produkcji. Certyfikat badania typu WE wystawia jednostka notyfikowana.
C	Kontrola fazy produkcji, uzupełnia moduł B. Nie wymaga ingerencji jednostki notyfikowanej.
D	Kontrola fazy produkcji, uzupełnia moduł B. Oparta na normie EN ISO 9002, przewidziana jest ingerencja jednostki notyfikowanej, zatwierdzającej i kontrolującej system jakości stworzony przez producenta – jakość produkcji.
E	Kontrola fazy produkcji, uzupełnia moduł B. Oparta na normie EN ISO 9003 przewidziana jest ingerencja jednostki notyfikowanej, zatwierdzającej i kontrolującej system jakości stworzony przez producenta – jakość produktu.
F	Kontrola fazy produkcji, uzupełnia moduł B. Jednostka notyfikowana kontroluje zgodność z typem opisanym w certyfikacie badania typu WE (moduł B) oraz wystawia certyfikat zgodności.
G	Kontrola fazy projektowania i produkcji. Jednostka notyfikowana bada wybrane wyroby i wystawia certyfikat zgodności.
H	Faza projektowania i produkcji. Oparta na normie EN ISO 9001 przewidziana jest ingerencja jednostki notyfikowanej, zatwierdzającej i kontrolującej system jakości stworzony przez producenta na etapach projektowania, produkcji, kontroli końcowej i badań wyrobu – pełna jakość.

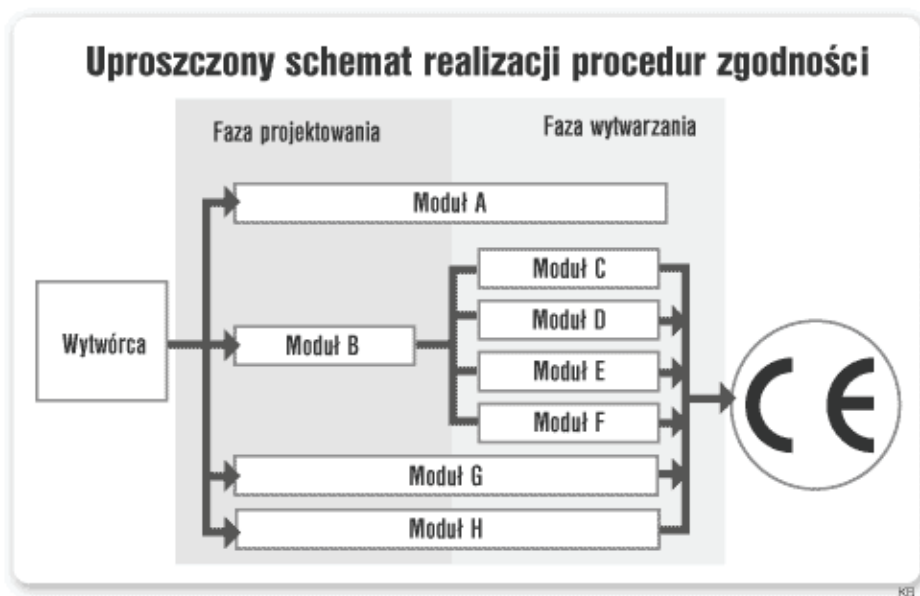
Źródło: Opracowanie własne

Jeżeli produkty np. najmłodszych członków UE: bułgarskie i rumuńskie, nie będą miały oznakowania CE, nie zostaną zaakceptowane przez organy nadzoru rynku państw członkowskich Unii Europejskiej. Stosowanie oznakowania CE to podstawowy warunek, jaki muszą spełniać firmy, aby dostać się na rynek europejski. W toku integracji europejskiej pojawiały się coraz to nowe cele, które były kolejno inkorporowane do zestawu celów EWG, WE i UE. Najważniejsze z nich to: likwidacja barier w cyrkulacji towarów, kapitału i siły roboczej, zapewnienie sprawnego mechanizmu rynku i konkurencji, unia walutowa, spójność społeczno-terytorialna, poprawa konkurencyjności gospodarki UE na arenie

międzynarodowej, zapewnienie samowystarczalności żywnościowej, poprawa zamożności rolników i ludności wiejskiej, ochrona środowiska naturalnego (w myśl zasad trwałego rozwoju), rozwój nauki i techniki (gospodarka oparta na wiedzy), zachowanie dziedzictwa i różnorodności kulturowej, równość kobiet i mężczyzn na rynku pracy i w życiu publicznym, zwalczanie przestępczości (w tym zwłaszcza nielegalnej imigracji) itd.<sup>2</sup>

Dla każdego z tych celów powoływano odpowiednią komórkę w strukturach Unii (komisje, dyrekcje generalne, fundusze), ustalano budżet, zasady wydatkowania środków i kontroli wydatków oraz oceny realizacji celów. Brak legitymacji politycznej administracji unijnej (Komisji Europejskiej), a tym samym brak możliwości rozstrzygania problemów na zasadzie decyzji politycznej, sprawił, że główny akcent w działaniu tej administracji był położony na procedury – procedury ustalania zadań, przydziału środków, kontroli przydziału, procedury tworzenia instytucji kontrolujących zgodność wydatkowania środków z procedurami itd. Nawarstwianie się celów powodowało komplikowanie się procedur, narastanie syndromu „brukselskiej biurokracji”<sup>3</sup>.

**Rys. 1.** Uproszczony schemat realizacji procedur zgodności



<sup>2</sup> C.T. Szyjko, *Ocena i perspektywa rozwoju instrumentów ochrony konsumenta w UE*, w: *Cywilizacja. Europa. Globalizacja*, Studia Prawnicze Ius et Praxis, 02 [3]/07.

<sup>3</sup> J. Justyński, *Podstawy prawne polityk gospodarczych Unii Europejskiej*, TNOiK, wyd. 2, Toruń 2003, s. 97-126.

Szczupłość budżetu Unii – zaledwie ok. 1% unijnego PKB lub 2-3% finansów publicznych całej Unii – a tym samym niewielki zakres bezpośredniego oddziaływania budżetu Unii, sprawiała, że pole kolizji celów było stosunkowo niewielkie. Dzięki temu możliwe było realizowanie, przynajmniej formalne, wielu celów. W pewnych jednak przypadkach kolizja celów (zasad) występowała. W takich sytuacjach problem konfliktu celów rozwiązywano na zasadzie kompromisu – przez określenie pól, w których dany cel nie jest realizowany. Najważniejsze przykłady kompromisu to wyłączenie rolnictwa z zasad konkurencji rynkowej i ograniczenie wysokości pomocy publicznej dla gospodarki (do 4% PKB danego kraju) wraz z określeniem sposobów udzielania tej pomocy<sup>4</sup>. Inny sposób osiągania kompromisu zasad, to odmienne traktowanie różnych typów podmiotów gospodarczych – i tak łagodniejsze zasady konkurencji dotyczą małych i średnich przedsiębiorstw, ponieważ uważa się, że MSP działają na niewielkich rynkach lokalnych, a tym samym ich wspieranie przez pomoc publiczną nie narusza zasad konkurencji na większą skalę<sup>5</sup>.

### Zielona wyspa na mapie Europy

Rząd RP realizuje Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego (KSRR) na lata 2010-2020.<sup>6</sup> Dokument ma za zadanie uporządkować politykę regionalną państwa, poprzez m.in. decentralizację zarządzania środkami rozwojowym i wzmocnienie konkurencyjności regionów. W dokumencie określono również sposób działania podmiotów publicznych, a w szczególności rządu i samorządów województw dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Jedną z ważnych zasad jest tzw. nowy paradygmat polityki regionalnej, który zakłada m.in. wzmocnienie potencjału danego regionu i koncentrowanie się na inwestycjach wielosektorowych. Regulacja jest niezbędna zwłaszcza do realizacji programów operacyjnych, które będą współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2013-2020.<sup>7</sup>

W 2011 r. skutki globalnego kryzysu finansowego wciąż silnie oddziałują na gospodarkę światową, jednakże jego negatywny wpływ na sytuację makroekonomiczną w Polsce okazał się słabszy niż w przypadku większości krajów Unii Europejskiej. Pomimo osłabienia tempa rozwoju w porównaniu z latami poprzednimi, Polska była w roku 2010 jedynym krajem unijnym odnotowują-

---

<sup>4</sup> *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2002-2003*, praca zbiorowa pod red. A. Tokaj – Krzewskiej i A. Żołnierskiego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004, s. 28.

<sup>5</sup> więcej: <http://www.msp.money.pl/> (dostęp z dnia 5 sierpnia 2010 r.)

<sup>6</sup> [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj\\_regionalny/Strony/Rzadprzyjal\\_KSRR\\_14072010.aspx](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Strony/Rzadprzyjal_KSRR_14072010.aspx) (dostęp z dnia 5 września 2010 r.).

<sup>7</sup> C.T. Szyjko, *Enigma nowego regionalizmu europejskiego*, Wyd. Fundacji Wolności, Warszawa 2010.

cym wzrost gospodarczy (1,8 proc. w skali roku, w UE-27 spadek o 4,2 proc.)<sup>8</sup>. UE stoi wobec wyzwań związanych nie tylko z kryzysem, ale i z koniecznością ponownego zdefiniowania swojej misji, sposobu funkcjonowania, zadań i instrumentów ich realizacji<sup>9</sup>. Podpisany Traktat lizboński UE jest tylko częściową odpowiedzią na te wyzwania<sup>10</sup>. Istotnych zmian należy się spodziewać w latach 2014-20 w czasie wdrażania kolejnego budżetu Unii, rozstrzygnięcia o następnym rozszerzeniu (w tym o Turcję) i rozliczania z wykonania ambitnych zadań ustalanych na początku bieżącej dekady, a przewidzianych do wykonania w strategii Europa 2020<sup>11</sup>. Zmiany dyskutowane są już obecnie i kształtują się ich ogólne zarysy, które zostaną odzwierciedlone w dokumentach kolejnych szczytów europejskich<sup>12</sup>. Dlatego też, mówiąc o wpływie Unii Europejskiej na rozwój regionalny i politykę regionalną Polski trzeba osobno przeanalizować stan obecny i proponowane zmiany mające ogromne znaczenie dla efektywnego funkcjonowania przedsiębiorstw i realizowanych przez nie nowoczesnych koncepcji zarządzania gospodarką.

### Nowy paradygmat integracji europejskiej

Rozszerzenie UE o kraje bałkańskie łączy się z nadziejami na partycypowanie w efektach najbardziej charakterystycznej formy regionalnego ujęcia procesów integracyjnych, a mianowicie – polityki regionalnej Unii. Opiera się ona na założeniu, że nadmierne różnice w rozwoju gospodarczym regionów, możliwościach zatrudnienia oraz w położeniu materialnym ich mieszkańców nie sprzyjają procesom integracji. Opiera się ona na zasadzie współfinansowania i partnerstwa ze strony władz centralnych i regionalnych państw członkowskich. Unia zapewnia wsparcie dla przedsięwzięć podejmowanych na poziomie regionalnym oraz ukierunkowuje ich działania w celu harmonijnej integracji z korzyścią dla całej Unii<sup>13</sup>.

Podstawową przyczyną zainteresowania polityką rozwoju regionalnego w UE były zróżnicowania regionalne jak również ich negatywne konsekwencje występujące na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej. Dlatego już w preambule do Traktatu Rzymskiego<sup>14</sup> z 1958 r. przyjęto

<sup>8</sup> S. Kurowski, *Analiza zmian w gospodarce polskiej w okresie transformacji społeczno-gospodarczej w latach 1989-2006*, Opere et Studio pro Oeconomia, „Zeszyty naukowe WSHiFM” 2008 Warszawa, nr 5, s. 5.

<sup>9</sup> <http://europa.eu/generalreport/pl/2005/rg92.htm> (dostęp z dnia 5 września 2010 r.).

<sup>10</sup> C.T. Szyjko, *Traktat reformujący Unię*, Forum Iuridicum Europeus, nr 2 (08), s. 8.

<sup>11</sup> C.T. Szyjko, *Scenariusze rozwoju polityki spójności w UE po 2006 r.*, Commentationes, „Zeszyt Naukowy WSM,” 2005, nr 2 (1), str. 46-62.

<sup>12</sup> Program legislacyjny i program prac Komisji Europejskiej na 2007 rok; <http://www.europarl.europa.eu> (dostęp z dnia 5 sierpnia 2010 r.).

<sup>13</sup> C.T. Szyjko, *Zjednoczeni w różnorodności*, w: *Kierunki zmian w prawie Unii Europejskiej wobec przemian we współczesnym świecie*, Studia Prawnicze Ius et Praxis 01 [02]/07.

<sup>14</sup> Traktat Rzymski ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG). Tego samego

następujący zapis: „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju przez redukowanie zróżnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”. Deklaracja ta wprawdzie zobowiązywała do podejmowania działań przez kraje członkowskie jednak przez wiele lat nie przekładała się na konkretne przedsięwzięcia na poziomie całej organizacji. Znacznie bardziej precyzyjne ustalenie przyjęto w 1987 r. w Jednolitym Akcie - Europejskim<sup>15</sup>, którego artykuł 130A stwierdza: „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 zróżnicowań między regionami i ograniczenia zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów”.

Finansowanie wielu działań współpracy międzyregionalnej w Europie umożliwiły różnorodne programy i fundusze strukturalne, które stworzyły ramy programowe i polityczne ułatwiające podjęcie współpracy, przyczyniły się do profesjonalizacji w budowaniu sieci powiązań międzyregionalnych i ich wykorzystaniu przez regiony do wspólnych przedsięwzięć. To operacyjne wsparcie międzynarodowej współpracy regionów jest konsekwencją wzrastającego znaczenia sfery regionalnej i lokalnej w UE, a przede wszystkim początkiem zastosowania zasady subsydiarności<sup>16</sup> nie tylko w stosunku do państw, ale także do regionów w Europie<sup>17</sup>.

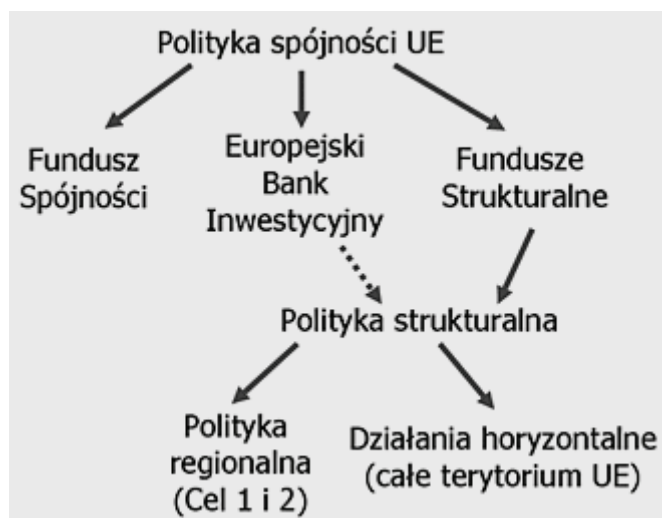
---

dnia, 25 marca 1957 r., również w stolicy Włoch - Rzymie - przedstawiciele tych samych państw zawarli traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Dlatego też często mówi się o traktatach w liczbie mnogiej.

<sup>15</sup> Jednolity Akt Europejski, dokument przyjęty w 1985 przez Radę Europejską, wszedł w życie 1 lipca 1987, wprowadzając nowe zasady funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej. Zobowiązywał organy Wspólnot do podjęcia działań, które miałyby ten cel zrealizować np. przewidywał utworzenie rynku wewnętrznego do końca 1992 roku.

<sup>16</sup> Subsidiarność (z łaciny) pomocniczość, zasada zapisana w traktacie o Unii Europejskiej, zgodnie z którą każda decyzja powinna być podejmowana na możliwie najniższym szczeblu. Państwa bowiem mogą swe uprawnienia decyzyjne przekazywać niższym jednostkom administracji rządowej lub samorządom. W efekcie proces decyzyjny przybliża się do obywatela. Subsidiarność zapobiega centralizacji decyzji w ramach UE.

<sup>17</sup> C.T. Szyjko, *The legitimation of regional identity with relevance to European integration*, in: *The Review of Regional Studies*, Journal of the European Regional Science Association, Published by the College of Business and Economics at the University of Strasbourg, 2010.

**Rys. 2.** Polityka spójności Unii Europejskiej

### Zagadnienia systemowe a subsydiarność

Subsydiarność jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych UE. W uproszczeniu oznacza ona, że na szczeblu wspólnotowym powinny być podejmowane tylko takie działania, które zapewniają większą skuteczność i efektywność, niż w przypadku, gdyby prowadzenie stosownych akcji pozostawić w wyłącznej kompetencji rządów poszczególnych państw członkowskich. Tak więc, subsydiarność - w kontekście UE - odnosi się z jednej strony do podziału zadań między organami Wspólnot Europejskich, a administracjami rządowymi (również władzami regionalnymi lub lokalnymi), a z drugiej – dotyczy zakresu prawodawstwa wspólnotowego, zarówno w aspekcie tematyki, jak i charakteru regulacji<sup>18</sup>.

Wspólnoty Europejskie od początku uwzględniały zasadę subsydiarności, chociaż nie znajdowała ona przez dłuższy czas odzwierciedlenia w zapisach traktatowych. Zasada ta została wprowadzona do uregulowań ustawowych WE dopiero przez Traktat z Maastricht z 1992 r. Artykuł 3b traktatu o utworzeniu WE oraz według tekstu ustalonego w Maastricht, odnosi się do zasady subsydiarności w sposób następujący: „Wspólnota działa w ramach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem i celów w nim wyznaczonych. W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na skalę lub skutki

<sup>18</sup> E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, wyd. 2, Warszawa 2000.



proponowanych działań, mogą one zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę. Żadne działanie Wspólnoty nie wykroczy poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym Traktacie”.

Odniesienia do zasady subsydiarności są też obecne w Preambule traktatu o UE: „Sygnatariusze...gotowi kontynuować proces tworzenia coraz ściślejzego związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi, zgodnie z zasadą subsydiarności... postanowili ustanowić Unię Europejską”. Z kolei zgodnie z Artykułem A, „...Niniejszy Traktat stanowi nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejzego związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane na szczeblu jak najbliższym obywatelowi...”, a Artykuł B stanowi, iż „...Cele Unii będą osiągane w oparciu o niniejszy Traktat, zgodnie z przewidzianymi w nim warunkami i harmonogramem, poszanowaniem zasady subsydiarności określonej w artykule 3b Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską”<sup>19</sup>.

Zasięg działania Artykułu 3b Traktatu o WE (a więc zasady subsydiarności) jest ograniczony - jak wynika z treści tego artykułu - do dziedzin, w których Wspólnota nie ma wyłącznych kompetencji. Takie wyłączne kompetencje posiada natomiast Wspólnota w prawie wszystkich kwestiach dotyczących rynku wewnętrznego, w tym: polityce handlowej, eliminacji przeszkód w funkcjonowaniu podstawowych wolności (swobody przepływu towarów, usług, pracowników i kapitału), organizacji rynków rolnych, reguł konkurencji, ochrony zasobów rybnych, a także odnośnie podstawowych elementów polityki transportowej. Poza dziedzinami, w których Wspólnota cieszy się wyłącznymi kompetencjami, pierwszeństwo kompetencyjne należy do państw członkowskich. Zgodnie z cytowanym powyżej Art. 3b Traktatu o WE, proponowane działania są podejmowane przez Wspólnotę tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim nie mogą być skutecznie zrealizowane przez państwa członkowskie. Ocena możliwości skuteczności działań podejmowanych w pojedynkę oraz wspólnie należy zasadniczo do Komisji Europejskiej, która ma wyłączność inicjatywy legislacyjnej we Wspólnotach Europejskich. Także w Traktacie Amsterdamskim<sup>20</sup> zasada subsydiarności została doprecyzowana. Z pewnością jest to spójne z tendencją do regionalizacji Europy (procesem rozszerzania samodzielności i samorządności regionów, a także lokalnych jednostek terytorialnych) oraz z umacnianiem się społeczeństwa obywatelskiego<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, wyd. 3 zmienione, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 2002, s. 34-67.

<sup>20</sup> Wszedł on w życie 1 maja 1999 r. Jego postanowienia miały na celu przybliżenie Unii do obywateli, przede wszystkim poprzez wspieranie zatrudnienia, usunięcie przeszkód w przepływie osób, usprawnienie działania instytucji UE; tekst: <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-573.htm> (dostęp z dnia 5 sierpnia 2010 r.).

<sup>21</sup> C.T. Szyjko, *Znaczenie odnowionej Strategii Lizbońskiej dla procesu pełnej liberalizacji rynków w państwach UE*; „Zeszyty Naukowe Almamer” 2006, 4 (44), WSE, s. 91-104.

## Finansowanie polityki spójności

Przyjęcie powyższych kompromisów umożliwiło prowadzenie dwu rodzajów polityki o największym bezpośrednim i pośrednim wpływie na rozwój regionalny – a mianowicie wspólnej polityki rolnej i polityki spójności (a więc polityki wspierania określonych regionów i krajów Unii). Z funduszy strukturalnych i spójności (współ)finansuje się głównie przedsięwzięcia oddziałujące na stronę podażową gospodarki, przy czym przede wszystkim w sposób pośredni – przez (roz)budowę infrastruktury technicznej (w tym infrastruktury ochrony środowiska) oraz poprawę kwalifikacji ludności (szkolenia i przeszkalanie pracowników, przedsiębiorców i funkcjonariuszy publicznych i inne „miękkie” programy). Tylko niewielka część wsparcia przeznaczona jest na zwiększenie bezpośredniego potencjału produkcyjnego, a odbiorcami końcowymi tego wsparcia są MSP. Jednakże wydatki ponoszone na realizację przedsięwzięć finansowanych z funduszy strukturalnych i spójności są czyimiś dochodami – firm budowlanych budujących drogi czy oczyszczalnie, przedsiębiorstw produkujących sprzęt dla tych firm, instytucji szkolących, ekspertów zaangażowanych do przygotowania projektów finansowanych przez omawiane fundusze itd. W tym sensie fundusze te wpływają też na stronę popytową gospodarki, ale nie koniecznie regionów i państw nominalnych beneficjentów tych funduszy. Uzyskanie wsparcia, zwłaszcza z funduszy strukturalnych, wymaga poniesienia znacznych nakładów – finansowych i czasu pracy pracowników o odpowiednich kwalifikacjach – ze strony władz lokalnych i regionalnych. Nakłady te mogą być istotnym ograniczeniem możliwości korzystania z tych funduszy. Dotyczy to zwłaszcza najuboższych regionów<sup>22</sup>.

Ostrość problemu wkładu własnego, zwłaszcza dla władz lokalnych, wynika przede wszystkim stąd, że wkład własny, jeśli jest finansowany z bieżących dochodów samorządu, ogranicza w sposób bezpośredni i natychmiastowy możliwości finansowania podstawowej działalności tych władz na rzecz lokalnej społeczności (np. w dziedzinie oświaty, kultury, polityki socjalnej, gospodarki komunalnej itp.). Natomiast finansowanie wkładu własnego z kredytu obciąża przyszłe dochody samorządu i jest racjonalne tylko pod warunkiem, że dokonane wydatki spowodują wzrost dochodów samorządu w wysokości rekompensującej obsługę zaciągniętego kredytu. Biorąc pod uwagę, że inwestycje finansowane z funduszy strukturalnych głównie w sposób pośredni przyczyniają się do zwiększenia potencjału gospodarczego danego obszaru (infrastruktura transportowa, ochrona środowiska, szkolenia), należy podkreślić, że nie ma pewności, iż wydatki poniesione na współfinansowanie inwestycji infrastrukturalnych spowodują wzrost dochodów miejscowej gospodarki i odpowiedni wzrost dochodów miejscowego samorządu. Co więcej, wybudowana infrastruktura może

<sup>22</sup> C.T. Szyjko, *Scenariusze rozwoju polityki spójności w UE po 2006 r.*, w: *Europa po zimnej wojnie. Wybrane problemy*, pod red. K. Malaka, Naukowe Wydawnictwo Piotrkowskie, 2006, s. 167-184.

okazać się zbędna, a przy tym na stałe obciążyć miejscowy samorząd. Tak więc chęć dostępu do funduszy strukturalnych może stać się dla władz lokalnych (w mniejszym stopniu dla regionalnych) pułapką pogarszającą bieżącą jakość życia na danym obszarze i/lub ograniczającą przyszłe możliwości funkcjonowania samorządu<sup>23</sup>. W razie niekorzystnego splotu okoliczności i wpadnięcia wielu samorządów lokalnych we wspomnianą pułapkę, zagrożona zostałaby istota samorządności lokalnej, ponieważ zmusiłoby to władze regionalne lub centralne do przejęcia odpowiedzialności za zbankrutowane samorzady lokalne. Z powyższych powodów za korzystne należy uznać zwiększenie udziału środków z funduszu spójności wśród środków, które mają otrzymywać nowe kraje członkowskie UE, a to ze względu na mniejsze wymagania udziału własnego w korzystaniu z tego funduszu w porównaniu z funduszami strukturalnymi<sup>24</sup>.

Z powyższych wywodów wynika, że strategicznym zadaniem dla rozwoju regionalnego Polski jest maksymalna absorpcja unijnych funduszy strukturalnych, rozumiana jako maksymalne pozyskanie sum przeznaczonych dla Polski, wydanie tych sum, maksymalizacja efektu ekonomicznego przedsięwzięć i maksymalizacja sumy dochodów pozostających w kraju, generowanych przez fundusze unijne. Istotnym problemem może być tak rozumiana absorpcja unijnych funduszy w najslabiej rozwiniętych regionach Polski – i to nie wskutek ewentualnej słabości instytucjonalnej (brak pomysłów i kadr zdolnych do opracowania projektów), ale na skutek słabości gospodarczej. Łatwo jest bowiem pozyskać i wydać pieniądze np. na budowę drogi czy oczyszczalni ścieków, trudniej jest zapewnić, aby z tej drogi czy oczyszczalni ktoś korzystał i podnosił swoje dochody oraz żeby przy budowie drogi i oczyszczalni pracowały miejscowe firmy. Tak więc unijne fundusze przeznaczone na rozwój regionalny Polski mogą jeszcze bardziej pogłębić nierówności międzyregionalne. Nie będzie większego problemu, jeśli wzrost nierówności będzie polegał na tym, że biedniejsze regiony będą rozwijać się wolniej, a bogatsze szybciej. Istotny problem będzie wówczas, gdy nastąpi stagnacja, a zwłaszcza pogorszenie sytuacji najbiedniejszych regionów – pomimo „pompowania” w nie środków pomocowych.

Obecna polityka spójności Unii Europejskiej, zgodnie z oficjalnymi ocenami UE, daje pozytywne rezultaty, chociaż nierówności pozostają znaczne. W ostatnich kilkunastu latach (od kiedy polityka spójności jest regularnie monitorowana) szczególny postęp w zbliżaniu się do reszty UE zanotowały „kraje kohezyjne” – tj. Hiszpania, Portugalia, Grecja, a zwłaszcza Irlandia (która kilka lat temu przestała być „krajem kohezyjnym”). Ocenia się, że dzięki polityce spójności średnioroczne tempo wzrostu PKB w tych krajach było od 1 do ponad 2 punkty procentowe wyższe, niż byłoby bez tej polityki, zmniejszył się też odczuwalnie dystans między tymi krajami a resztą UE. Znacznie skromniejsze było natomiast zmniejszenie nierówności

<sup>23</sup> Więcej: materiały Konferencji *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny a interakcja z Unią Europejską*; konferencja.edu.pl/ref8/pdf/pl/Zasadzki-Szczecin.pdf (dostęp z dnia 5 sierpnia 2010 r.).

<sup>24</sup> C.T. Szyjko, *Znaczenie odnowionej Strategii Lizbońskiej dla procesu pełnej liberalizacji rynków w państwach UE*, „Zeszyty Naukowe Almamer” 2006, nr 4 (44), WSE, s. 91-104.

międzyregionalnych (szczegółowych danych dostarcza wspomniany trzeci raport kohezyjny). Wynika z tego, że głównymi faktycznymi beneficjentami polityki spójności UE były wyżej rozwinięte regiony uboższych krajów członkowskich Unii<sup>25</sup>.

Rys. 3. Podział funduszy unijnych na programy operacyjne



## Wnioski dla rozwoju Polski

Istotne konsekwencje dla unijnej polityki spójności wynikają z rozszerzenia Unii. Konsekwencji tych nie można jeszcze dokładniej określić. Pewne jest to, że rosną potrzeby natomiast nie rosną możliwości i wola zaspokojenia tych potrzeb. Można spodziewać się, przy zachowaniu obecnych trendów ekonomicznych i politycznych, zmniejszenia relatywnej roli polityki spójności w gospodarce UE. Unia staje przed wyzwaniem reformy polityki regionalnej i spójności. Dyskutowane są różne kierunki zmian. Oprócz wspomnianych wyżej zasadniczych zmian (ograniczenie pomocy tylko do nowych krajów członkowskich, renacjonalizacja polityki regionalnej, przesunięcie wydatków z rolnictwa na sferę B+R) proponuje się (w Komisji Europejskiej) również drobniejsze zmiany, jak uproszczenie procedur dotyczących projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, w tym istotne zwiększenie roli państw członkowskich w dysponowaniu środkami na rozwój regionalny. Ta ostatnia propozycja oznaczałaby, że niski poziom rozwoju regionów danego kraju byłby tytułem do otrzymywania przez ten kraj środków z budżetu Unii, którymi to środkami kraj ten mógłby dysponować, niekoniecznie przeznaczając je na politykę regionalną. Można przypuszczać, że w takich krajach jak Polska podział tych środków byłby wynikiem gry politycznej, bieżącej sytuacji społecznej i makroekonomicznej, bez większego związku z polityką regionalną. Słuszne jest

<sup>25</sup> C.T. Szyjko, *Globalizacja a sprawa polska*, <http://www.geopolityka.org/pl/komentarze/514-globalizacja-a-sprawa-polska> (dostęp z dnia 5 sierpnia 2010 r.).

więc sceptyczne stanowisko Polski w stosunku do tej idei oraz sprzeciw przeciw rezygnacji z „mapy wsparcia”, co mogłoby skutkować upolitycznieniem polityki spójności (wobec jasnych reguł terytorialnej dystrybucji środków) i zmniejszyć napływ środków do naszego kraju<sup>26</sup>.

Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na rozwój regionalny Polski nie sprowadza się do wysokości środków UE na politykę spójności i sposobu dzielenia tych środków. Istotny wpływ na rozwój regionalny Polski będzie miała integracja rynków towarów, usług, pracy i kapitału, a z drugiej strony ewentualne utrudnienia w kontaktach handlowych z sąsiadami spoza Unii. W wyniku tego wpływu mogą ulec zwiększeniu nierówności międzyregionalne, a nawet napięcia polityczne na tym tle. Zwiększy to zapotrzebowanie na politykę regionalną w Polsce. Wielkim wyzwaniem dla Unii i dla Polski będzie ewentualne kolejne rozszerzenie Unii – o Turcję. Przyjęcie Turcji będzie możliwe tylko pod warunkiem radykalnego ograniczenia celów oraz środków polityki spójności. Renacjonalizacja polityki regionalnej stanie się wtedy koniecznością. Członkostwo Polski w UE daje Polsce szansę pozyskania znacznych środków na rozwój całego kraju i najbardziej potrzebujących regionów. Szansa ta może być jednak tylko przejściowa i trwać tylko kilka lat. Tym bardziej należy zadbać, by tej szansy nie stracić. Kluczowym zadaniem jest zwiększenie zdolności Polski (zarówno władz centralnych, regionalnych i lokalnych) do absorpcji unijnych środków. Wymaga to nie tylko umiejętności formułowania przekonujących projektów i sprawności w zarządzaniu ich realizacją, ale również takiego doboru projektów oraz sposobów ich finansowania i zarządzania, by rzeczywiście projekty te przyczyniały się do rozwoju gospodarczego regionów i społeczności lokalnych, aby nie stały się obciążeniem dla lokalnych samorządów i społeczności.

---

<sup>26</sup> C.T. Szyjko, Reflections on Europe identity and the new regionalism, in: *The Review of Regional Studies*, Journal of the European Regional Science Association, Published by the College of Business and Economics at the University of Strasbourg, 2010.

**Abstract**

*The European Union is becoming increasingly important in the field of policy-development in a growing number of political, economic and social areas. The ability to understand this development and, more importantly, to intervene in both the policy-making process and the implementation of the European policies adopted, is becoming a key requirement for the successful management of Member States' administrations. This paper presents the basic characteristics of the EU as an European integrational institution and its achievements for regional economy integration. The purpose is to highlight not only similarities and differences, but also to indicate some possible elements for a more successful development of a worldwide globalization process of a region economy. The Author offers a prospective analysis utilizing scenarios based on different assumptions of an adequate strategic management will develop, identifying the regional winners and losers for each scenario. The main lesson is that the objective economic logic together with political desire, has lead from sectorial approach to integration of the whole national economies.*

**Key words:** *redional development, subsidiarity, economic integration, cohesion policy, strategic management.*