



Komisja Spraw Zagranicznych,
Komisja Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej

czerwiec 1995 roku

**Stenogram z konferencji
Polska w Europie
XXI wieku:
wymiar regionalny
i transgraniczny**

Wersja robocza

Sala posiedzeń Senatu RP,
5 – 6 czerwca 1995 roku

Kancelaria Senatu, Warszawa 1995

Spis treści:

1.	Program konferencji	str.	I–VI
2.	Stenogram z konferencji	str.	1
3.	Załączniki do stenogramu (kopie foliogramów prezentowanych przez prelegentów zagranicznych)	str.	136

**Opracowanie redakcyjne, skład i łamanie:
Biuro Informacyjne oraz Biuro Studiów i Analiz**

Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu RP
Dyrektor – Jacek Michałowski tel. 694-24-32, fax 694-19-11, e-mail: michalow@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka tel. 694-20-59, e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Szybkiej Informacji tel. 694-20-46, fax 694-20-49

PROGRAM KONFERENCJI

***"Polska w Europie XXI wieku:
wymiar regionalny i
transgraniczny"***

Senat RP, 5–6 czerwca 1995 r.

5 czerwca /poniedziałek/

11.00

Otwarcie konferencji przez marszałka Senatu RP Adama Struzika

Przewodnictwo obrad – przewodniczący Senackiej Komisji Spraw Zagranicznych
senator Henryk Makarewicz

11.15

Regionalna mapa Europy: polityka regionalna oraz regiony w Europie.
Referat pana Wolfganga Maiera – sekretarza generalnego Zgromadzenia
Regionów Europy

11.45

Referat pana Tony McKenna – przewodniczącego delegacji Irlandii do
Komitetu Regionów Unii Europejskiej

12.15

Przerwa na kawę

12.30

Referat pana Heinricha A. Hoffschulte – członka Komisji ds. Polityki
Rady Gmin i Regionów Europy

13.00

Przerwa

14.30

Przewodnictwo obrad – wiceprzewodniczący Senackiej Komisji Spraw Zagranicznych
senator Tadeusz Mieczysław Rewaj

Polityka regionalna /strukturalna/ Unii Europejskiej.

Referat pana Ronalda Moysa – przedstawiciela Dyrekcji Generalnej XVI Komisji Europejskiej

15.00

Wystąpienie pana Klausa Schmidta – chargé d'affaires a.i. Przedstawicielstwa Komisji
Unii Europejskiej w Polsce.

15.15

**Ramy prawne funkcjonowania regionów: ustawodawstwo wewnętrzne oraz
konwencje Rady Europy.**

Referat pana Ferdinanda Albanese – Dyrektora ds. Środowiska i Władz Regionalnych
Sekretariatu Generalnego Rady Europy

15.45

Europejskie wzorce współpracy międzyregionalnej i transgranicznej

Referat wspólny pana Jensa Gabbe – Sekretarza Generalnego Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych AEER oraz pana Viktora von Malchusa – Przewodniczącego Niemieckiej Akademii Planowania Regionalnego i Przestrzennego

16.15

Referat pana Patricka Dubarle – Dyrektora Programu Rozwoju Regionalnego OECD

16.45

Przerwa na kawę

17.15

Regionalna mapa Polski: polityka regionalna oraz regiony w Polsce

Referat ministra Marcina Rybickiego – podsekretarza stanu w Centralnym Urzędzie Planowania

17.45

Referat profesora Andrzeja Stasiaka – przewodniczącego Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej przy Urzędzie Rady Ministrów

18.15

Zakończenie pierwszego dnia obrad

19.00

Przyjęcie wydane przez przewodniczącego Senackiej Komisji Spraw Zagranicznych

6 czerwca /wtorek/

9.00

Dyskusja panelowa pod przewodnictwem ambasadora Jerzego Regulskiego – Przedstawiciela RP przy Radzie Europy

Uczestnicy panelu: pan Ferdinando Albanese, pan Heinrich A. Hoffschulte, pan Tony McKenna, pan Jens Gabbe, minister Marcin Rybicki, profesor Antoni Kukliński.

10.00

Przerwa na kawę

10.30

Dyskusja ogólna

11.40

Przewodnictwo obrad – wiceprzewodniczący Senackiej Komisji Spraw Zagranicznych
senator Stanisław Kucharski

Położenie geograficzne Polski w Europie: szanse i zagrożenia.

Referat pana Jerzego Kaczmarka – dyrektora Biura Planowania Rozwoju Sieci Drogowej
Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych

12.10

Referat profesora Teofila Lijewskiego z Instytutu Geografii i Przestrzennego
Zagospodarowania PAN

12.40

Referat pana Andrzeja Gołaszewskiego – Prezesa Komitet Organizacji Współpracy Kolei

13.10

Przerwa

15.00

Przewodnictwo obrad – przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej, senator Adam Woś

**Zagospodarowanie regionów granicznych RP. – euroregiony, wydolność
systemu przejść granicznych.**

Referat przedstawiciela MSZ pana Bogdana Wrzochalskiego – Naczelnika Samodzielnego
Wydziału Współpracy Transgranicznej

15.30

Referat przedstawiciela Urzędu Rady Ministrów pana Ryszarda Grabowskiego –Dyrektora
Biura Współpracy Transgranicznej

16.00

Referat pana Wojciecha Brochwicza – zastępcy Komendanta Głównego Straży Granicznej

16.30

Referat pana Lecha Kacperskiego – p/o Prezesa Głównego Urzędu Cel

17.00

Podsumowanie drugiego dnia obrad przez pana Klausa Schmidta, profesora Antoniego
Kuklińskiego oraz senatora Henryka Makarewicz

17.30

Zamknięcie konferencji

KONFERENCJA

„Polska w Europie XXI wieku: wymiar regionalny i transgraniczny”

5-6 czerwca 1995 roku

sala posiedzeń Senatu RP

Przewodniczący senator Henryk Makarewicz:

Inicjatywa konferencji „Polska w Europie XXI wieku: wymiar regionalny i transgraniczny” wyszła z Komisji Spraw Zagranicznych Senatu Rzeczypospolitej, następnie została poparta przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Komisja zwróciła się do marszałka Senatu, pana Adama Struzika, z prośbą o patronat nad konferencją, który przyjął tę prośbę i którego teraz proszę o oficjalne jej otwarcie.

Marszałek Senatu Adam Struzik:

Spotykamy się dzisiaj na konferencji „Polska w Europie XXI wieku: wymiar regionalny i transgraniczny”. To odwołanie się do przyszłego stulecia już w tytule konferencji nie jest przypadkowe. Kończący się bowiem wiek XX zmienił świat w sposób niewyobrażalny. Rewolucja naukowo-techniczna, nowe technologie ukazały ludzkości nowe szanse i nowe perspektywy, ale stworzyły też zagrożenia, które podważają podstawy naszej egzystencji biologicznej, psychologicznej i społecznej.

Czy potrafimy, dokonując na przełomie epok bilansu strat i zysków w wymiarze egzystencjalnym, wyobrazić sobie jako jednostkę, nas jako naród czy mniejsze wspólnoty obywatelskie, osadzone w konkretnym układzie geograficzno-przestrzennym, zdolnych w tych układach realizować wyzwanie, jakie niesie ze sobą właśnie XXI wiek?

Nie jest to pytanie retoryczne. Kontakty społeczne stają się coraz bardziej urzeczowione, a świat dzięki niespotykanemu tempu rozwoju komunikacji coraz mniejszy. W tej, wydawałoby się paradoksalnej sytuacji, właśnie polityka regionalna i nowoczesny regionalizm jest szansą przywracania tożsamości grupowej z jednej strony, z drugiej zaś – budowy podstaw demokracji społecznej, politycznej i kulturalnej.

O sile i znaczeniu państw decyduje dzisiaj ich zdolność konkurencyjna, skuteczność działania, wzrost gospodarczy, wykształcenie mieszkańców. Nie mniejszą rolę, a może nawet jeszcze większą, odgrywa też stopień zaangażowania obywateli w sprawy społeczne, połączenia tradycji z nowoczesnością.

Zwolennicy regionów twierdzą, że drżemiąca w społeczeństwach energia i jej możliwości mogą być w pełni wykorzystane tylko w skali regionalnej. Niewątpliwie mają rację,

o czym świadczą dynamicznie rozwijające się instytucje współpracy regionalnej w Europie. Stworzyły one presję na rządy, by decentralizować struktury zarządzania. Polska stowarzyszona z Unią Europejską, a w przyszłości jej pełnoprawny uczestnik, będzie musiała nie tylko uczestniczyć w procesach europejskich organizacji regionalnych, ale również dostosować się do istniejących już struktur.

Rozpoczęty przed pięcioma laty proces transformacji ustrojowej naszego kraju zaowocował, w wyniku pierwszych wolnych wyborów po drugiej wojnie światowej, powstaniem samorządów terytorialnych. Na drodze tej transformacji musimy postawić następny krok. I tu pojawiają się różne pytania i wątpliwości, jakiego typu struktury samorządowe, drugiego i trzeciego szczebla, są najbardziej optymalne dla prawidłowego zarządzania państwem oraz uwzględniały jednocześnie naszą specyfikę i wpisywały się w europejskie standardy. Te dylematy musimy rozstrzygnąć sami, ale dzisiejsza konferencja, mam taką nadzieję, stanie się intelektualną inspiracją dla nas wszystkich, od których zależy los polskich reform.

Europa wiąże swoją przyszłość z działalnością regionalną i współpracą pomiędzy regionami. Zaawansowane są już prace grupy roboczej kongresu władz lokalnych i regionalnych Rady Europy nad Kartą Autonomii Regionalnej oraz rezolucje Parlamentu Europejskiego o roli regionów w Unii Europejskiej. Proponuje się w nich, by problematyka regionalna znalazła swoje miejsce w ustawach zasadniczych.

Polska, niezależnie od toczących się dyskusji na temat regionów w skali makro, ma w wielu płaszczyznach tej działalności niekwestionowane osiągnięcia i doświadczenia, z którymi wchodzimy do zintegrowanej Europy. Oo ponad półtora wieku regionalne towarzystwa kultury otaczają swoją opieką spuściznę ducha i kultury małych ojczyzn. Na swoim piątym kongresie, we wrześniu ubiegłego roku, uchwaliły Kartę Regionalizmu Polskiego, w której między innymi czytamy: „rola regionalizmu w procesie cywilizacyjnym polega na umiejętnym łączeniu wartości własnych z odmiennymi. Ważną rolę w harmonijnym współistnieniu narodu polskiego z sąsiadami spełniają pograniczne obszary współpracy regionalnej. W ich ramach sąsiadujące narody mogą rozwiązywać wspólne problemy, nawiązywać i utrzymywać przyjaźnielskie więzi, oddziaływać własną kulturą, wspomagać swoje mniejszości narodowe za granicą na zasadzie wzajemności i równych praw”.

Sądzę, że te myśli oddają ideę dzisiejszej konferencji. Jeśli dodam do tego, że do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wpływają petycje, by te problemy znalazły swoje miejsce w tworzącej się nowej ustawie zasadniczej, to jest to przykład, że w niektórych aspektach działań regionalnych idziemy równo, bądź wyprzedzamy inne kraje europejskie. Dotyczyć to będzie także między innymi naszych wzorów współpracy transgranicznej, o czym szerzej będzie mówił dyrektor Grabowski.

Szanowni Państwo! Polska od wieków była państwem unitarnym. Rodzący się ruch regionalny będzie miał szansę pełnego rozwoju, jeśli uwzględni tę tradycję, a jego idee staną się obecne w instytucjach zbiorowej komunikacji. Dzisiejsza konferencja zatem, poza wymianą doświadczeń, powinna służyć i temu celowi. Życzę wszystkim państwu wzajemnego zrozumienia i satysfakcji z uczestnictwa w tym wydarzeniu, o czym świadczy liczba znakomitych osobistości, które zaszczyliły nas swoją obecnością i które serdecznie witam.

Witam szczególnie serdecznie gości zagranicznych, pana Ferdinando Albanese, dyrektora do spraw środowiska i władz regionalnych Sekretariatu Generalnego Rady Europy, pana Wolfganga Maiera, sekretarza generalnego Zgromadzenia Regionów Europy, pana Tony Mc Kenna, przewodniczącego delegacji Irlandii do Komitetu Regionów Unii Europejskiej, pana Heinricha Hoffschulte, członka Komisji do spraw Polityki Rady Gmin i Regionów Europy, pana Jensa Gabbe, sekretarza generalnego Stowarzyszeń Europejskich Regionów Granicznych, pana Victora von Malchusa, przewodniczącego Niemieckiej Akademii Planowania Regionalnego i Przestrzennego, pana RONALDA MOYSA, przedstawiciela Dyrekcji Generalnej XVI Komisji Europejskiej i pana Patricka DUBARLE, dyrektora Programu Rozwoju Regionalnego OECD.

Witam wszystkich przedstawicieli naszego rządu, w tym szczególnie serdecznie pana Jerzego REGULSKIEGO, przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Radzie Europy.

Witam wszystkich państwa i życzę owocnych obrad. Korzystając z okazji, pragnę złożyć serdeczne podziękowanie panom senatorom: Henrykowi MAKAREWICZOWI, przewodniczącemu Komisji Spraw Zagranicznych, i panu senatorowi Adamowi WOSIOWI, przewodniczącemu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, za pomysł zorganizowania tej konferencji i konsekwencję w dążeniu do jej realizacji.

Konferencję uważam za otwartą. Jej prowadzenie przekazuję panu senatorowi MAKAREWICZOWI.

Przewodniczący senator Henryk Makarewicz:

Jako inicjatorowi zorganizowania konferencji, przypadł mi zaszczyt przewodniczenia jej pierwszej sesji.

Zanim oddam głos pierwszej osobie, która wprowadzi nas w problematykę tej sesji, pozwolę sobie na kilka słów dotyczących genezy idei zorganizowania konferencji, poświęconej wymiarowi terytorialnemu integracji europejskiej, oraz generalnej koncepcji konferencji i związanych z nią planów na przyszłość.

Senat od 1989 r. w sposób szczególny związany jest z wymiarem terytorialnym polskiej sceny politycznej. W pierwszej właśnie kadencji Senatu pojawiły się inicjatywy ustawodawcze odbudowujące samorządność terytorialną w Polsce. W drugiej kadencji niektórzy senatorowie nazywali siebie nawet senatorami prowincjonalnymi i przedkładali więzi lokalne nad polityczne. Kilku senatorów było jednocześnie wojewodami. W Senacie obecnej kadencji zasiada pokaźna grupa radnych. Marszałek Senatu zaś jest jednocześnie przewodniczącym Krajowego Sejmiku Terytorialnego.

Komisja Spraw Zagranicznych od początku bieżącej kadencji zajmowała się problematyką przejść granicznych oraz zagospodarowania obszarów przygranicznych. Poszukiwaliśmy sposobów rozwiązania problemu niewydolności przejść granicznych. Dwukrotnie w tej kadencji wizytowaliśmy wybrane przejścia. Zajmowaliśmy się również problemem wolnych obszarów celnych, współpracy transgranicznej, w szczególności euroregionów, pomocy Unii Europejskiej na rzecz zagospodarowania terenów przygranicznych. Problematyka ta podejmowana była przez nas w sposób priorytetowy także w naszych kontaktach międzyparlamentarnych, na przykład z deputowanymi słowackimi na granicy polsko-sło-

wackiej, czy też w trakcie wspólnych posiedzeń z Komisją Spraw Zagranicznych Bundesratu.

Poruszane dotychczas przez nas problemy były konkretne i szczegółowe. Poszukiwaliśmy dla nich rozwiązań doraźnych, ale oczywiście wymienione powyżej kwestie szczegółowe wymagają szerszej perspektywy, tak przedmiotowej, jak i czasowej. Wynika to między innymi z tego, że obszary pogranicza stanowią integralną całość z obszarami centralnej Polski, a tym samym wkomponowane są w całościową politykę regionalną oraz przestrzennego zagospodarowania kraju.

Terytorium całego naszego kraju w perspektywie kilku lat ma być zintegrowane z Unią Europejską. Stąd też pomysł konferencji, pomysł przeniesienia dyskusji, toczonych na temat przestrzeni Polski i Unii Europejskiej XXI wieku w gremiach rządowych i eksperckich, na teren Senatu, albowiem parlamentarzyści powinni uczyć się stale, szczególnie we współczesnym, zmieniającym się z dnia na dzień, świecie.

Jednocześnie chcielibyśmy już teraz podjąć otwartą debatę na temat przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej, z udziałem przedstawicieli instytucji Unii, jeszcze przed rozpoczęciem oficjalnych negocjacji między stronami. Wzajemne zbliżenie powinno być wsparte na wzajemnym poznaniu. Parlamenty mają właśnie tutaj ogromną rolę do odegrania.

Generalna koncepcja programu konferencji została podporządkowana takiej właśnie idei wzajemnego poznania. Połowa wystąpień dotyczyć będzie problemu regionów, polityki regionalnej, współpracy regionalnej transgranicznej z perspektywy instytucji Unii Europejskiej, czy też szerzej, Europy Zachodniej. Inne natomiast wystąpienia ukazywać będą te problemy z perspektywy instytucji polskich.

Głównym problemem konferencji, o którym mamy dyskutować, będzie to, co w Polsce należy zmienić w związku z perspektywą naszego członkostwa w Unii. Wyzwaniem jest tu takie ukształtowanie ustroju państwa w zakresie administracji i samorządności terytorialnej, aby nie utrudniał on wykorzystywania działających w Unii mechanizmów współpracy międzyregionalnej i transgranicznej, jak również udziału Polski w polityce regionalnej Unii.

Problemem tutaj jest także wypracowanie polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, aby maksymalizowała ona rangę położenia Polski w postkomunistycznym łańdźie geopolitycznym i gospodarczym Europy.

Odrębnym natomiast problemem jest to, co Unia zamierza zmienić w zakresie swojej polityki regionalnej i połączonej z nią polityki rolnej w związku z perspektywą przyjęcia Polski oraz innych państw środkowoeuropejskich do swego grona. Dostosowania bowiem muszą być obustronne.

W najbliższym czasie, w ramach Komisji Spraw Zagranicznych, ma zostać powołana podkomisja do spraw integracji europejskiej. Chciałbym bardzo, aby debata zapoczątkowana na tej konferencji znalazła swoją kontynuację na forum tej podkomisji. Myślę, że z czasem zostanie ona przeniesiona na poziom całej komisji oraz, w miarę możliwości, na plenum Senatu.

Program dzisiejszej konferencji jest bardzo skondensowany. Wielu jej uczestników nie będzie miało możliwości zabrania w jej trakcie głosu, stąd też mam gorącą prośbę o przesyłanie swoich opinii o podnoszonych zagadnieniach na piśmie. Zapewniam państwa, że zostaną one uwzględnione w pracy komisji, której mam zaszczyt przewodniczyć.

Wszystkim uczestnikom dzisiejszej konferencji życzę owocnych obrad, a zagranicznym gościom życzę wielu miłych wrażeń z pobytu w naszym kraju.

Kończąc swoje krótkie wprowadzenie, chciałem oddać głos panu Wolfgangowi Maierowi, sekretarzowi generalnemu Zgromadzenia Regionów Europy, który będzie mówić na temat polityki regionalnej oraz regionów w Europie.

Pan Wolfgang Maier:

Chciałem wyrazić na początek moje uznanie Senatowi Rzeczypospolitej za organizację konferencji i możliwość wystąpienia przed tak szanownym zgromadzeniem. Prosił mnie o wyrażenie podziękowania i szacunku organizatorom tej właśnie konferencji przewodniczący Zgromadzenia Regionów Europy, szef rządu katalońskiego, pan Jordi Pujol. Przewodniczący Komisji Europy Środkowowschodniej Zgromadzenia Regionów Europy, pan Luc van den Brande, również zapewnia o jego współpracy na linii Wschód-Zachód w ramach jego komisji. Ubolewa, że ze względu na konferencję w Belgii, która dotyczy tych samych kwestii, i które oczywiście będą miały konsekwencję na przyszłą reprezentację samorządów, nie mógł jednak być tutaj obecny. Tak zatem obowiązki uniemożliwiły, zarówno panu Pujol, jak i panu van den Brande, obecność tutaj w Polsce.

Chciałbym rozpocząć od pewnych specyficznych, nawet może osobistych uwag. Miesiąc temu świat święcił pięćdziesiątą rocznicę kapitulacji faszystowskich Niemiec. Był to formalny koniec najbardziej okrutnego reżimu, jakiego doznała ludzkość w całej swojej historii. Zwycięstwo nad nazizmem oznaczało wolność dla wszystkich i zakończenie masowej eksterminacji i zagłady ludzkości. Polska była nie tylko pierwszą ofiarą, ale również poniosła olbrzymie straty. Rozpad dyktatury jest zawsze korzyścią dla obywateli, dla demokracji, dla praw człowieka i na koniec – również nieskrępowanego rozwoju kultury i dobrobytu materialnego nawet, jeśli czasami proces ten wymaga dużo czasu.

Patrzenie na przyszłość europejską w XXI wieku oznacza *de facto* poszukiwanie różnych potrzeb, podejmowanie różnych celów dla budowania takiej Europy, w której wszyscy będą chcieli żyć, posiadając własną tożsamość. Europa stoi w aspekcie poszerzenia i umocnienia swoich instytucji. Jest to z całą pewnością wyzwanie dla nas wszystkich. Jest to nie tylko wyzwanie, ale i obowiązek dla nas wszystkich. I to jest kolejny powód mojego uznania za zainicjowanie tej konferencji, co utrzymuje mnie w przekonaniu, że Polska coraz sprawniej posuwa się w kierunku integracji europejskiej.

Doświadczenie historyczne wykazuje, że dyktatury często określają swoje rządy mianem absolutnych. Wspomniałem o tym i wszystkim wiadomo, że jeśli obywatele są zmuszeni do stosowania się do jednej obowiązującej ideologii, to w takiej sytuacji nikną prawa człowieka. Wiadomo, że ekstremalne formy unitaryzmu oraz centralizacji nie

szanują regionalnych i lokalnych potrzeb, niszczą podstawę, która jest niezbędna dla demokracji, podziału władz i uczestnictwa społeczeństwa we władzach.

Po drugiej wojnie światowej Denis de Rougemont jako pierwszy wypracował koncepcję Europy regionów, którą opisał jako multifunkcjonalne ponadregionalne sieci, które miałyby na celu z jednej strony respektowanie praw człowieka, a z drugiej strony stosowanie się do modeli współczesnego społeczeństwa przemysłowego w oparciu o podział pracy. Uznał również, że państwo narodowe nie otwiera należytej możliwości uczestnictwa politycznego, stąd decentralizacja i stąd konieczność federalizacji na europejskiej bazie.

Amerykański naukowiec powiedział, że państwo centralne jest zbyt małe, by znajdować rozwiązania na dużą skalę, a zbyt duże, by rozstrzygać problemy na małą skalę. Nie może równocześnie istnieć Europa /tylko lokalnych władz, czy Europa tylko regionalnych władz, czy Europa tylko władz krajowych, czy też nie ma Europy tylko scentralizowanych władz europejskich. Przyszłość pokaże, że jest jedna Europa, którą charakteryzuje solidarność i wzajemność wszystkich wymaganych poziomów.

Sytuacja w Polsce dnia dzisiejszego przypomina mi o okresie restrukturyzacji Europy Zachodniej po roku 1945. Mam na myśli, to, że stoicie państwo przed podobnymi, chociaż – oczywiście – nie identycznymi zadaniami w zakresie budowania nowych struktur politycznych oraz stworzenia ram, które umożliwią rozwój politycznych, gospodarczych i społecznych form życia, z poszanowaniem prawa człowieka i obywatela.

Zmiany, które wystąpiły pod koniec 1989 roku, umożliwiły ten proces. Europa Zachodnia i społeczeństwo Europy Zachodniej z radością witają fakt, że Polska uczestniczy dzisiaj w procesie integracji europejskiej. Wszystkim wiadomo, że Europa jest nie do pomyślenia bez Polski jako jej części. Kiedy mówimy o regionalizacji i perspektywie transgranicznej, myślimy o Polsce, to jest oczywiste, jako równoprawnym partnerze w tej dyskusji.

Heinrich Heine opisał następującą sytuację w Polsce porozbiorowej. Wspominając wcześniejsze rozbiory Polski, podkreślił wypływające z tego zagrożenia dla tożsamości polskiej kultury. Z drugiej strony odnotował ożywienie w łonie inteligencji oraz odbywające się w Polsce przemiany. Z jego punktu widzenia te nowe siły twórcze, których oddziaływanie zauważał wszędzie – w literaturze, nauce i historii – prowadzić mogło do wspaniałych wyników z powodu ogromnej ilości energii tych ludzi, którą można było, według niego, wyzwolić. Heine widział nowe szanse dla Polski, które rodzą się z nowych możliwości. Porównując Polaków z innymi Europejczykami Heine ocenił innych Europejczyków jako trwających w zastoju z powodu ciągłych bezsensownych starć. Widział wielką szansę dla Polski w możliwości nie tylko uczynienia prawidłowego wyboru, ale również wpływu na jego efekt. I w Polsce toczy się teraz dyskusja na temat przyszłości regionalizacji. Oczywiście, decyzje – w kierunku federalizmu, czy innych rozwiązań – spoczywają w państwa rękach.

Z całą pewnością nie są państwu potrzebne moje osobiste uwagi na temat regionalizacji. Polscy naukowcy, politolodzy stają przed różnego rodzaju wyzwaniami. Ogólnie jednak widać wspólne przekonanie, że władze lokalne i ich autonomia powinny również zakładać istnienie międzyregionalnych jednostek. Oznacza to również konieczność reformy kom-

petencji struktur administracyjnych i finansów. Jednostki te mogą funkcjonować w oparciu o tożsamości regionalne. Toczy się także dyskusja na temat kryteriów, które mogą zostać zastosowane w celu zdefiniowania ram regionalnych w ich aspekcie geograficznym, kulturalnym, historycznym, czy społeczno-gospodarczym. Również mówi się, w świetle nowo pozyskanej wolności państwa polskiego, że może wystąpić zjawisko nadmiernego przekazywania władzy w kierunku lokalnym, co może prowadzić do braku równowagi i solidarności. Czasami podkreśla się kwestię centralizmu w Polsce w aspekcie właśnie szczególnych autonomii politycznych lokalnych.

Myślę, że ta dyskusja, która się toczy, jest konieczna i myślę, trzeba wykazać cierpliwość i nie oczekiwać natychmiastowych, ostatecznych wyników. Patrząc na współczesną sytuację europejską, istnieje znaczna różnorodność w zakresie regionalizacji, w zakresie autonomii lokalnej, którą przyznaje się lokalnie i regionalnie, czy też różnice w sytuacji finansowej, ale są i pewne podobieństwa, które dają pewien ogólny obraz i ramy.

Różne systemy konstytucyjne i polityczne podejmują różne wysiłki w zakresie regionalizacji. Wysiłki te podejmowane są wszędzie – we Francji, w Grecji, w Portugalii, w Norwegii i również w Wielkiej Brytanii. Z drugiej strony mamy przykłady systemów federalnych w Szwajcarii, w Austrii, w Belgii, w Niemczech. Hiszpania jest również na dobrej drodze w kierunku wypracowania systemu federalnego. Szczególne są przypadki Portugalii i Włoch, gdzie można znaleźć odmienne regiony – tak zwany region zwykły i region autonomiczny. W przypadku Włoch, mówimy tutaj o wyspach i terenach przygranicznych, a w przypadku Portugalii o wyspach Madeira i Acores.

Wszystkie kraje uznają konieczność regionalizacji, dlatego możemy powiedzieć, że europejski poziom regionalny istnieje, mimo mających miejsce ważnych różnic. Bez względu na to, jaka będzie liczba członków przyszłej Europy, jestem przekonany, że będzie to Europa trzech poziomów – europejskiego, krajowego i regionalnego. Będzie to realizowane w oparciu o pełną, podkreślam pełną, autonomię lokalną.

Jaki jest powód, że wypowiadam właśnie taki pogląd? Możliwe są tutaj różne podejścia komplementarne. Tożsamość regionalna, która respektuje wspólne korzenie kulturalne, wspólne poglądy, opinie, wyraźnie tworzy bardzo trwałą podstawę stabilności i wspólnej chęci pokonywania problemów związanych z rozwojem. Następnie prawdziwy poziom regionalny, we właściwym wymiarze. Myślę, że ten wymiar jest bardzo ważny. To jest najlepsza gwarancja znajdowania takich rozwiązań dla władzy lokalnej, aby nie została ona przeładowana w pewien sposób swoimi partykularnymi interesami. Regiony, które są zarządzane przez władze lokalne, pozwalają rządowi centralnemu przekazać odpowiedzialność za podejmowanie decyzji regionalnych właśnie na poziom regionalny.

Nie zapomnijmy o jeszcze jednej kwestii, wręcz symbolicznej. Nie jest przypadkiem, tak myślę, że polityka europejska w zakresie regionów nazywa się polityką regionalną. Ja sam, przynajmniej, nigdy nie słyszałem o polityce rozwoju międzykrajowego. Słusznie mówimy tutaj o polityce regionalnej. Europie potrzebna jest równowaga, zarówno w strukturze, jak i w sensie gospodarczym. Wydaje się, że poziom regionalny najlepiej nadaje się do tworzenia dobrobytu gospodarczego i rozwiązywania takich problemów, jak bezrobocie. I tak, na przykład, przekazywana kwota z budżetu Unii Europejskiej na

realizację polityki regionalnej zajmuje 27% całkowitych jej wydatków. To wydatnie oddaje wagę tych problemów.

Jeżeli chcemy więc stworzyć prawdziwie zintegrowaną Europę, musimy unikać zbyt silnych nacjonalizmów. Dlatego musimy wprowadzić słynną zasadę subsydiarności, która wymaga przede wszystkim wykonywania wszelkich zadań na najniższym możliwym poziomie. Tylko wtedy, gdy dany problem nie może być rozwiązany na danym poziomie, na przykład lokalnym, przechodzimy w poszukiwaniu rozwiązań na najbliższy wyższy poziom. I tak po kolei, aż do znalezienia skutecznego rozwiązania. Właśnie ta filozofia wydaje się najlepszą, jeżeli chcemy stworzyć konieczną dla nas wszystkich solidarność europejską.

Integracja europejska na wszystkich poziomach wymaga również istnienia partnerów, realizujących swoje zadania na równych prawach. Tacy partnerzy na poziomie pośrednim, pomiędzy rządem ogólnokrajowym i władzami lokalnymi, wiedzą, że Europie są potrzebne silne regiony. To rozumieją już same regiony, a także instytucje europejskie.

Szczyt szefów państw i rządów w Wiedniu utworzył Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych w Europie, który składa się z dwóch mniej więcej niezależnych izb, jednej – izby regionalnej, drugiej izby – władz lokalnych. Tutaj chciałbym pogratulować, że polski delegat do tej właśnie organizacji został wybrany na przewodniczącego jednego z istotnych komitetów tego kongresu. To jest dowodem, że instytucje europejskie są świadome wagi zagadnień regionalnych. Potrzeba uczestnictwa na poziomie regionalnym została podkreślona w ostatnich pracach Rady Europy. Ukazał się specjalny raport, który jest wynikiem pracy Zgromadzenia Parlamentarnego Unii Europy.

Zamierzeniem zawartych w nim postulatów jest stymulowanie integracji europejskiej. Powstał także Komitet Ministerialny, którego zadaniem jest wzmożenie udziału regionów we współpracy międzyrządowej. Przedstawiciele regionów powinni uczestniczyć w przeróżnych konferencjach międzyrządowych, obok obecnych tam przedstawicieli rządów, jeżeli omawiane zagadnienia mają znaczenie dla regionów. Przedstawiciele regionów powinni również uczestniczyć w pracach odpowiednich komitetów, tworzonych w ramach Rady Europy, których celem jest stworzenie ciał organizacji regionalnych w krajach, które nie mają silnej regionalizacji.

Myślę, że jest bardzo ważne, o ile dobrze pamiętam, że po raz pierwszy w historii europejskiej powstało Zgromadzenie Parlamentarne, w którym przedstawiciele poszczególnych krajów wysuwają postulat rozpoczęcia aktywnego procesu regionalizacji w poszczególnych krajach. Instytucje Unii Europejskiej także uznają, że coraz więcej nacisku trzeba kłaść na regiony i władze lokalne. W ten sposób powstało, na podstawie art. 198 Traktatu z Maastricht, Zgromadzenie Regionów Europy. Intencją było tutaj znowu zintegrowanie władz lokalnych i regionalnych i włączenie ich do procesu decyzyjnego w Europie.

Jakie mogą być skutki tych wszystkich wydarzeń, których jesteśmy świadkami? Z jednej strony Europa jest określona swoją różnorodnością kulturową, różnymi tradycjami, a także różnym poczuciem świadomości, czy tożsamości. Z drugiej strony, ta sama Europa jednoczy się, integruje i są jej potrzebne demokratyczne organy, które będą reprezentowały obywateli. Potrzebuje także praktycznych i gospodarczych doświadczeń.

Jeżeli mamy osiągnąć nasze szczytne cele, musimy, obok rozwoju władz lokalnych, rozwinąć ten poziom regionalny, czy jakkolwiek go będziemy nazywać. Tutaj nie tylko ten wkład w integrację europejską jest ważny. Musimy pamiętać, że odnosi się to także do konkretnych interesów różnych grup działających w ramach poszczególnych państw.

Jestem Niemcem. W związku z tym chciałbym z tego miejsca podzielić się z państwem osobistą uwagą. Po drugiej wojnie światowej Niemcy wprowadziły system federalny. Oczywiście, stało się tak w oczekiwaniu, że w ten sposób Niemcy nigdy więcej nie osiągną, jak to było przed drugą wojną światową, tak silnej ekonomicznej i militarnej pozycji w świecie. Jednak Niemcy stworzyły system wewnątrz krajowego nadzoru, dobrze zrównoważonego pomiędzy rządem na poziomie ogólnokrajowym a rządami poszczególnych landów. Dzisiaj, czterdzieści czy pięćdziesiąt lat później, musimy zdać sobie sprawę, że ten czas istnienia systemu federalnego – i chyba to jest prawdziwe dla wszystkich systemów federalnych – jest jednym z najlepszych okresów w historii Niemiec. Pokazuje to, że silne regiony w żaden sposób nie stanowią zagrożenia dla rządu ogólnokrajowego, a wręcz przeciwnie.

Landy niemieckie, bądź regiony, gdyż tak mogą być one postrzegane, stanowią pewien swoisty etap w ewolucji realizowania zadań z myślą o rozwoju wolności i dobrobytu, przy uwzględnieniu specyfiki kulturowej poszczególnych obszarów. Kiedy mówię, stwórzmy Europę regionów, czy jakkolwiek to nazwiemy... Bo tutaj nie nazwa jest ważna. Mamy kantony w Szwajcarii, regiony w Belgii, w Hiszpanii są to społeczności autonomiczne, w Niemczech landy, podobnie w Austrii. To się różnie nazywa, ale kompetencje tych obszarów są bardzo podobne i biorą początek z podobnych systemów politycznych. Również w Szwecji obserwujemy podobny proces na obszarach odpowiadających polskim powiatom. W ten sposób powstaje nowy poziom decyzyjny, na którym mogą być rozwiązywane przeróżne problemy.

Jeszcze kilka słów na temat regionalizacji. Ruch regionalizacji, który rozwija się od dwudziestu lat, ustalił już swoją pozycję i nie propaguje się już opinii, że regiony powinny zastąpić państwa narodowe. Grupy, które głosiły takie poglądy, straciły swoje wpływy. Chodzi tutaj również o inny aspekt, mianowicie tego, że poszczególne kraje integrują się w Unii Europejskiej, co oczywiście wiąże się z pewnym ograniczeniem ich suwerenności. Wydaje się, że właśnie proces integracji europejskiej posuwa się najbardziej do przodu właśnie na poziomie regionalnym. Dlatego tak ważne jest pojawianie się regionów. Wynika z tego pojawienie się nowych poziomów, nowych zagadnień, na przykład w zakresie polityki zagranicznej, która dotąd leżała w gestii rządów ogólnokrajowych. Teraz regiony same mogą decydować o swojej zewnętrznej polityce, również w sensie współpracy z innymi regionami w ramach tego samego kraju, czy też mogą podejmować takie problemy, jak współpraca transgraniczna. Dlatego też rządy ogólnokrajowe są tu coraz bardziej świadome, że integracja europejska nie będzie możliwa, jeżeli zostaną wyłączone z tego procesu regiony jako pełnoprawny partner.

Jeszcze kilka słów na temat Zgromadzenia Regionów Europy. Ta niezależna organizacja została stworzona dziesięć lat temu przez 45 regionów. Dzisiaj mamy 284 regiony, od Azorów do Moskwy, od najdalszych krańców Szwecji do Sycylii we Włoszech. Pokazuje

to siłę obiektywnej potrzeby tworzenia współpracy na poziomie międzyregionalnym, w interesie integracji europejskiej.

Silny partner, to dobry partner w konstrukcji europejskiej i dlatego, mam nadzieję, stworzenie silnego szczebla władz pośrednich bezpośrednio pod poziomem władz ogólnokrajowych jest tutaj dobrym rozwiązaniem. Zgromadzenie Regionów Europy oczekuje właśnie, że Polska i polskie regiony staną się takimi silnymi partnerami, z którymi będziemy mogli współpracować w kontekście europejskim.

Przewodniczący senator Henryk Makarewicz:

Zgodnie z programem następny referat wygłosi pan Tony Mc Kenna, przewodniczący delegacji Irlandii do Komitetu Regionów Unii Europejskiej.

Pan Tony Mc Kenna:

Panie Przewodniczący! Szanowni Goście i Przyjaciele! *(słowa wypowiedziane w języku irlandzkim)*

Pozwoliłem sobie na wygłoszenie krótkiego wstępu w moim własnym języku irlandzkim, jednym z najstarszych w Europie. Niestety, jest to język mniejszości i nie uznany oficjalnie w Unii Europejskiej. Dlatego jest dla mnie bardzo rzadką okazją wypowiedzenie kilka zdań w tym języku. I myślę, że ważne jest, żebym na tak ważnym forum wypowiedział te wstępne słowa właśnie w moim ojczystym języku.

Jestem zaszczycony, że mogę uczestniczyć w posiedzeniach tego gremium, jako szef delegacji Irlandii do Komitetu Regionów w Unii Europejskiej. Jest to znowu rzadka dla mnie okazja, że właśnie Komitet Regionów może wygłosić swoje opinie na takim forum, jak tutaj. Jest to również mój pierwszy pobyt w Warszawie. Mam nadzieję, że to jest pierwsza wizyta z szeregu wielu. Uważam, że jest to piękne miejsce na wymianę opinii, z którego możemy pójść naprzód w budowaniu nowej przyszłości Europy.

Mam zamiar mówić o regionach europejskich w świetle międzyrządowej konferencji, która ma mieć miejsce w roku 1996.

Unia Europejska przyjęła politykę rozwoju regionalnego, który otworzyć ma drogę do reform instytucji europejskiej, tak by zwiększyć ich efektywność i umocnić ich mandat.

W konstytucji europejskiej zawarto określenie mechanizmów rozwoju regionu i wbudowania rozwoju regionalnego w politykę Unii. Przyjęto także, jako podstawową, zasadę subsydiarności. Traktat z Maastricht wymaga by wszelkie zadania, które mogą być rozwiązane na poziomie lokalnym, były rozwiązywane właśnie na tym poziomie.

Artykuł A, akapit drugi, mówi, że decyzje podejmowane są jak najbliżej obywateli, artykuł N Traktatu z Maastricht przedstawia, że w 1996 roku ma być zwołana międzyrządowa konferencja, której celem będzie dokonanie przeglądu pewnych jego postanowień.

Konferencja jest potrzebna dlatego, że Unia działa w zmieniającym się środowisku. Przygotowujemy się do przystąpienia do Unii nowych krajów. Na szczycie w Corfu

w czerwcu 1994 roku Rada Europejska zdecydowała się na podjęcie kroków przygotowawczych do tej konferencji. Przewodniczący Komitetów Regionów uczestniczy właśnie w obchodach rocznicy konferencji i wygłosi tam przemówienie, w którym podkreśli rolę regionów w procesie integracji europejskiej.

Komitet Regionów, jako ciało reprezentujące władze regionalne i lokalne w Europie, powinien wnieść pewien wkład w nowelizację Traktatu w tych punktach, w których dotyczy to regionów. Potem jeszcze przejdę do tych zagadnień. Komitet zajmuje się zagadnieniami regionalnymi i lokalnymi. Reprezentowane w nim władze lokalne i regionalne mogą wypowiadać się na temat tych decyzji i polityki Unii Europejskiej, które mają związek z zagadnieniami pojawiającymi się na poziomie poniżej rządów ogólnokrajowych. W ten sposób władze lokalne i regionalne mogą uczestniczyć w procesie decyzyjnym.

Często postrzega się Komitet Regionów jako nowe dziecko Unii Europejskiej. I jako taka instytucja ta będzie uczestniczyć w reformie instytucjonalnej Unii Europejskiej. Niektóre instytucje pragną na konferencji międzyrządowej bardzo głęboko przeanalizować Traktat z Maastricht, tak by przygotować Unię na przyjęcie nowych członków, na jej rozrośnięcie się do liczby ponad 20 członków.

Celem jest tutaj zapoczątkowanie pewnych zmian, które uczynią bardziej wydajnym niż dotąd miało to miejsce funkcjonowanie pewnych instytucji europejskich. Komitet Regionów Unii Europejskiej nie tylko będzie popierał ulepszenie działalności, ale także będzie wspierał wszystkie kroki, które sprzyjają przyszłemu rozszerzeniu się Unii Europejskiej. Komitet Europejski uzyskał legitymację do wyrażania swoich poglądów na międzyrządowej konferencji. Już teraz przeprowadza konkretne konsultacje ze swoimi członkami tak, by móc reprezentować te opinie na tej konferencji. Komitet ma prawo pozyskiwania informacji, co do opinii zainteresowanych stron, a także przedkładania pewnych inicjatyw. To może być bardzo cenne w naszym wkładzie do procesu integracji.

Traktat z Maastricht daje nam bardzo solidną platformę do wzmocnienia udziałów regionów i społeczności lokalnych w pracy Unii. Kiedy więc będziemy omawiać możliwą nowelizację Traktatu, będziemy rozważać artykuły A i B. W artykule A zapisano, że „celem Unii jest zbliżenie poszczególnych społeczeństw w Europie i podejmowanie decyzji, jak najbliżej obywateli”. Dlatego też nie trzeba właściwie mówić, że sformułowanie zasady subsydiarności i realizowanie idei udziału regionów i władz lokalnych leży u podstaw przyszłej nowelizacji Traktatu z Maastricht. Komitet chce zaproponować nowele do Traktatu. Jedna z nich dotyczy zasady subsydiarności i następnie możliwości zgłaszania zażaleń do Trybunału Sprawiedliwości. Proponuje się także, by rozważyć przyszły rozwój pojęcia obywatelstwa europejskiego.

Zasada subsydiarności zakłada, że władze publiczne nie podejmują działania, jeżeli dane problemy mogą być rozwiązane przez obywateli. Także tutaj mamy pewne pojęcie stopniowania. Wyższe poziomy rządu działają tylko wtedy, kiedy nie mogą rozwiązać danego problemu poziomy niższe. Wiemy, że w wielu przypadkach rządy centralne uważają, że właściwie władze regionalne czy lokalne w niczym sobie nie mogą poradzić. Ja sam żyję w kraju, w którym mamy też rząd centralny i wiem, jak trudno jest go

przekonać, że ludzie na poziomie regionalnym i lokalnym rzeczywiście mogą podejmować skuteczne decyzje dotyczące swoich spraw.

Komitet Regionów chciałby również wzmocnić swoją demokratyczną legitymację, aby zapobiegać w podejmowaniu zbyt wielu decyzji na poziomie centralnym w Unii, na poziomie oddalonym od obywateli. Komitet wspiera także zasadę wzmocnienia przejrzystości pomiędzy różnymi poziomami rządów, tak żeby obywatele łatwiej mogli określić, jakie obszary działania są właściwe dla każdego z poziomów rządu. Chodzi nam także o zwiększenie wydajności. Decyzje powinny być rozwiązywane tam, gdzie są do tego najlepsze środki. W związku z tym Komitet Regionów, a także Zgromadzenie Regionów Europy oraz Rada Gmin i Regionów Europy, bardzo cieszy się, że zasada subsydiarności będzie prawdopodobnie wzmocniona w nowelizacji Traktatu z Maastricht. W ten sposób będzie lepszy podział władzy pomiędzy poszczególnymi poziomami rządu a władzą w Unii Europejskiej.

Oczywiście, musimy zastanowić się nad konkretnym sformułowaniem naszych postulatów i włączeniem ich do ustawodawstwa. Mamy tutaj do czynienia z podejmowaniem inicjatyw legislacyjnych, wprowadzaniem nowych przepisów do ustawodawstwa poszczególnych krajów. Chcemy, aby zasada subsydiarności wprowadzona została w centrum uwagi Komisji Europejskiej i innych instytucji europejskich tak, aby była bardzo silnie wprowadzana w ustawodawstwa poszczególnych krajów, co może się wiązać z pewnymi zmianami w konstytucjach poszczególnych krajów.

Komitet Regionów rozważa również ze szczególną wagą rezolucję z 15 listopada 1994 roku, która mówiła o rozwoju gospodarczym oraz kwestii związanej z finansowaniem realizacji zasady subsydiarności w Unii Europejskiej. Pragniemy także podjąć wszystkie konieczne działania, by te aspekty zasady subsydiarności, które nie są jeszcze ujęte w Traktacie, pojawiły się w nim. Pragniemy także znowelizować artykuł 3b, w świetle którego zasada subsydiarności powinna być także podstawową dzielenia władzy pomiędzy wszystkimi poziomami rządów w Unii Europejskiej. Komitet wzywa także by została stworzona odpowiednia procedura składania zażaleń do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w razie pojawienia się przypadków łamania zasady subsydiarności. Komitet Regionów wzywa instytucje Unii Europejskiej, by przy okazji nowelizacji Traktatu z Maastricht podjęto nowe negocjacje w celu przeprowadzenia jasnego podziału pomiędzy władzą Unii a władzą poszczególnych rządów ogólnokrajowych. Komitet będzie również wzywał, by zasada subsydiarności z pełną siłą została wprowadzona do poszczególnych krajów.

Następna sprawa, o której już wspomniałem – procedura i postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości. Komitet pragnie, aby odpowiednie ciała miały prawo składania zażaleń i wniosków do rozpatrzenia przed Trybunałem. Oczywiście, wtedy powód musi wykazać, że dane decyzje dotyczą ich bezpośrednio, poszczególnych stron, co może być czasami trudne. Chociaż przy pewnej modyfikacji można zastosować tę samą procedurę, co w przypadkach, kiedy nie podjęte zostają odpowiednie działania tam, gdzie odpowiednie przepisy wymagają właśnie ich podjęcia. Zasada subsydiarności i brak bezpośredniego jego rezultatu faktycznie nie umożliwia regresu instytucji europejskich, jeśli chodzi o obowiązek składania dowodu. W związku z tym Komitet i jego członkowie znajdują

się w praktyce w takiej sytuacji, iż nie są w stanie bronić się skutecznie, co rzeczywiście godzi w ducha prawodawstwa Unii.

Komitet uznaje za konieczne, zgodnie z artykułem 173, by miał te same prawa w zakresie wszczynania spraw w Trybunale Sprawiedliwości. Również postępowanie mogłoby być rozpoczynane w oparciu o obronę zasady subsydiarności. Poprzez naruszenie tej zasady wykazuje się również inne naruszenia w świetle funkcjonowania jednostek administracyjnych i członków Komitetu.

Legislacja europejska szczególnie mocno podkreśla swoje kompetencje. Proponujemy, by również członkowie Komitetu mieli prawo rozpoczynania wszczynania postępowania sądowego, jak to przewiduje artykuł 175 Traktatu. Komitet uznaje za równie ważne, by miał to samo prawo, jak inne instytucje tam wymienione. Gdybyśmy mieli status instytucjonalny, wyeliminowałoby to istniejące problemy, również zgodnie z artykułem 175.

Komitet Regionów może po raz pierwszy uczestniczyć, w charakterze doradcy, w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej. Takie uczestnictwo Komitet Regionów ma właśnie ze względu na swój skład i funkcję. Umożliwia mu to *de facto* przeniesienie spraw ogólnoeuropejskich do obywateli. To są zasadnicze cele Traktatu.

Członkowie Komitetu wnoszą wkład w zakresie uszlachetniania legislacji europejskiej, reprezentując punkt widzenia władz odpowiedzialnych za wdrażanie tego ustawodawstwa w całym szeregu różnych tematów. I tutaj niezaprzeczalnie przyczyniają się do uskutecznienia polityki europejskiej, ale równocześnie przepływ szczegółowych informacji z komitetu regionalnego umożliwia władzom lokalnym i regionalnym wywieranie wpływu na politykę europejską poprzez poszczególne rządy krajowe. Mimo tego, miejsce Komitetu Regionu w ramach wszystkich instytucji oraz nasza pozycja w ramach procesów decyzyjnych nie umożliwia nam właściwego odzwierciedlania wpływu, który *de facto* odgrywamy, w zakresie umacniania demokracji i powiązania Europy z obywatelem.

Region uważa, że nasze kompetencje powinny być wzmocnione w następujących obszarach.

Obszar instytucjonalny – Artykuł 4 Traktatu definiuje Komitet Regionów jako jednostkę, która ma również charakter doradczy.

Mówimy o istotnym wpływie organizacji lokalnych i regionalnych i roli, która wynika właśnie z zasady subsydiarności, co musi doprowadzać do dzielenia się władzą polityczną. I to właśnie wymaga, by Komitet reprezentował te interesy w ramach Unii. Dlatego powinniśmy zostać uznani za instytucję pełnoprawną. Komitet sądzi także, że powinien sam opracowywać swój regulamin, bez konieczności aprobaty ze strony Rady Ministrów.

Zgodnie z artykułem 189a Traktatu, Komitet składa się z przedstawicieli regionów i władz lokalnych. Jednak mówi się również *expresis verbis* o mandacie politycznym członków, mówi się również o tym, że są oni mianowani w oparciu o rekomendacje władz, które reprezentują. Cechą charakterystyczną władzy lokalnej, regionalnej jest to, że są to władze wybierane w wyborach bezpośrednich. Nie tylko mogą organizować cały szereg usług dla społeczności lokalnych, ale również określają pewne

mandatypolityczne i przeprowadzają inicjatywy polityczne bezpośrednio na życzenie społeczności lokalnej.

Władze lokalne są poddane bezpośredniej ocenie społeczności lokalnej, co oczywiście jest odzwierciedlone podczas lokalnych wyborów. Myślę, że na poziomie lokalnym trzeba podejmować decyzje dotyczące podstawowych potrzeb społeczności lokalnych. Rozwiązuje się problemy w oparciu o realne wybory i w sposób optymalny gwarantuje dobrobyt i dostatek społeczności lokalnych. To właśnie odróżnia od innych władze lokalne. Władze lokalne i regionalne nie tylko reprezentują swoje społeczności lokalne, ale także stymulują społeczności lokalne do uczestnictwa w życiu politycznym oraz do egzekwowania ich praw obywatelskich.

Następnie struktura. Komitet Regionów powinien właściwie określić swoją strukturę i zorganizować pracę w świetle swojego zakresu działania i kompetencji. Powinien mieć własny budżet i administrację. Protokół Traktatu mówi o autonomicznej strukturze organizacyjnej, która miała nie mieć miejsca, jednak Komitet powinien mieć gwarancję możliwości spełniania własnych funkcji, tym bardziej, że jego rola w przyszłości będzie rosła.

Traktat z Maastricht stanowi, że funkcją Komitetu jest również odpowiadać na pytania i interpelacje. Komitet jednak nie może rozszerzać zakresu działania nie przyznanemu mu w Traktacie. Komitet uznaje, że jego funkcja konsultatywna powinna zostać zasadniczo umocniona względem Parlamentu Europejskiego oraz Rady Europejskiej. Również powinien istnieć obowiązek konsultacji, właśnie z poziomem lokalnym, na poziomie różnych krajów. Dziwne jest, na przykład, że nie ma konsultacji z Komitetem Regionów w zakresie takiej polityki, jak rolna, transportowa, społeczna, badawczo-rozwojowa, współpraca na rzecz rozwoju, szkolnictwo zawodowe, środowisko naturalne, przemysł, energia, czy ochrona konsumenta. Nie pragnąc siły wiążącej, funkcja konsultacyjna Komitetu powinna być jednak wzmocniona. Decyzja, rekomendacja, powinna również pochodzić od Komitetu. Komitet pragnie także być w bliższym związku z europejskimi instytucjami inicjującymi działania legislacyjne.

W zakresie ustawodawstwa białych i zielonych, tzw. ksiąg z definicji, jesteśmy ograniczeni do praktycznych zagadnień, które podpadają pod kompetencje władz lokalnych i regionalnych. Traktat z Maastricht rozszerza kompetencje do różnych obszarów na poziomie ogólnokrajowym. To samo zjawisko pojawi się również w pewnych politykach lokalnych. Uznajemy, że w tych obszarach nie trzeba jedynie się konsultować, ale również, jako warunek konieczny, uznać – zgodnie z zasadą partnerstwa – wkład władz lokalnych i regionalnych. W tworzeniu takich rodzajów polityk powinno zostać przewidziane włączenie władz lokalnych. Taka współpraca *de facto* oznaczałaby, że środki ogólnoeuropejskie, które mają ewidentny skutek regionalny czy lokalny, zostaną poddane należytej ocenie zanim zostaną wdrożone.

Komitet stoi na stanowisku, że promocja współpracy transgranicznej i regionalnej powinna leżeć u podstaw planowania przestrzennego właśnie w interesie umocnienia spójności społecznej i gospodarczej. Komitet stoi na stanowisku, że koniecznym jest uznanie potrzeby lepszej koordynacji polityki wspólnotowej w istotnych obszarach,

respektując równocześnie zasadę gospodarki lokalnej w oparciu o Kartę Europejską o Gospodarce Lokalnej.

Działając w oparciu o mandat demokratyczny zbliżamy Europę do obywateli. Ważne jest również to, by przegląd przez Komitet działań dotyczył również zakresu sprawiedliwości i zakresu emigracji, azylu politycznego i innych obszarów. Również kwestia obywatelstwa europejskiego łączy się z kwestią fundamentalnych praw obywatela.

Komitet Regionów wita z radością proces demokratyzacji oraz reform społeczno-gospodarczych tej części Europy, w tym oczywiście Polski. Komitet podkreśla, iż konieczna jest elastyczność struktur, również w zakresie szkolnictwa i edukacji. W szeregu obszarach procesy powinny oczywiście postępować dalej z całą mocą i Unia Europejska powinna dać pełne swe poparcie procesom w tych dziedzinach.

Strategia przed-członkostwa również dotyczy polityki regionalnej, współpracy regionalnej, jak pokazano we wnioskach z konferencji w Essen.

Komitet podkreśla wagę współpracy w zakresie edukacji i szkoleń oraz w zakresie promocji różnorodności kulturowej i wzajemnego rozumienia. Współpraca regionalna i lokalna opiera się właśnie na wymianie doświadczeń i tworzeniu sieci, szczególnie w zakresie edukacji i szkoleń.

Mam ten wielki przywilej, iż mogę występować przed tym znakomitym forum, gdzie są przedstawiciele Unii Europejskiej i inne osoby, które mieszkają może w odległych obszarach... Jeśli patrzeć na mapę, Irlandia jest przecież na zachodnich peryferiach Europy, stamtąd pochodzę... Ale i my sądzymy, podobnie jak państwo, że również mamy istotną rolę do odegrania w całościowym postępie Europy. Wiem, że państwo i że Polacy odegracie należną wam rolę i upewnicie się, że Europa będzie się rozwijała w takim kierunku, w którym będziemy chcieli wszyscy uczestniczyć w tym ważnym zadaniu i musimy w tych wysiłkach wszyscy uczestniczyć.

(przerwa)

Przewodniczący senator Henryk Makarewicz:

Referat przedstawi pan Heinrich Hoffschulte, członek Komisji do spraw Polityki Rady Gmin i Regionów Europy.

Pan Heinrich Hoffschulte:

Przede wszystkim chciałem państwu przedłożyć najlepsze życzenia burmistrza Barcelony, który jest przewodniczącym właśnie Rady Gmin i Regionów Europy, który przeprasza jednocześnie, że nie mógł przybyć. Jestem tutaj jego reprezentantem.

Rada Gmin i Regionów Europy zrzesza 100 tysięcy lokalnych i regionalnych władz z całej Europy, 40 organizacji w 24 krajach, co czyni nas mocną organizacją i uprawnioną do wypowiadania się w interesach regionów i władz krajowych i lokalnych przed Parlamentem Europejskim, przed Radą Europejską również.

Dumny jestem, iż mogę występować na tym forum, ponieważ pamiętam, co kanclerz niemiecki podkreśla, kiedy tylko ma okazję, że kilka lat temu do upadku żelaznej kurtyny i muru berlińskiego przyczyniła się polska „Solidarność” i wiele innych ugrupowań

opozycyjnych w Czechosłowacji, na Węgrzech, wschodnich Niemczech, ale w szczególności tutaj w Polsce... Jesteśmy w pełni świadomi faktu, że przyczyniliście się państwo do zburzenia muru berlińskiego i zasieków również wewnątrz Niemiec. Za to dziękuję.

Może wyjaśnię, na czym polega moja sytuacja. Na północy Niemiec istnieje system wyborczy rad lokalnych i regionalnych. U nas, tzw. *kreis*, ma 24 miasta i społeczności lokalne, największe 75-tysięczne, najmniejsze 5-tysięczne. Razem 408 tysięcy.

Sytuacja w Westfalii... Dwadzieścia lat temu doszło do przegrupowania władz regionalnych i lokalnych w celu ich umocnienia w Północnej Nadrenii i Westfalii, chociaż jeszcze wówczas nie mówiliśmy o zasadzie subsydiarności. Chodziło o stworzenie skutecznej organizacji i o wypracowanie drugiego poziomu lokalnej czy regionalnej władzy, wybranej przez lokalne parlamenty regionalne i poprzez właśnie administrowanie w ramach *kreis*. Jestem wybrany przez radę na 8 lat, wcześniej 12, mimo że sama rada wybierana jest na 4 lata, w niektórych obszarach na 5 lat. W związku z tym jestem właśnie głównym w czasie kadencji administratorem. Wybrała mnie w ubiegłym roku większość, potem uformowała się nowa większość po upadku poprzedniej... Trzeba wypracować *consensus* również z drugą stroną opinii politycznej tam reprezentowanej.

Mamy cały szereg zadań lokalnych, które normalnie są realizowane przez pierwszy szczebel administracji i takie, które wykraczają poza. Z jednej strony więc regionalne władze lokalne administrują lokalnymi sprawami, które zwykle przekraczają rady miejskie czy gminne. Ale zasadniczo jest to drugi poziom administracji lokalnej, w oparciu o zasadę subsydiarności.

Jeśli chodzi o naszą administrację, to około tysiąc administratorów tworzy grupę w świetle prawa, w świetle konstytucji rządu federalnego. Do władz lokalnych są delegowane kompetencje i zakres tej odpowiedzialności w ciągu ostatnich dwudziestu lat znacznie wzrósł, a to ze względu na umacnianie władz lokalnych, a więc lepszych miast i lepszych gmin. Ponad 50% zatem to właśnie sprawy lokalne, które prowadzone są przez gminy, a 50% przez nas.

W tym roku, szczególnie w Niemczech i Włoszech, świętujemy postać Fryderyka II, który jest uznawany za twórcę systemów lokalnych, czy nawet federalizmu niemieckiego. Dlaczego? Dlatego, że... Do tego stopnia, że we Włoszech toczyły się wewnętrzne wojny pomiędzy miastami, tworzyły się umocnienia murów, itd., itd. Pomiedzy nawet odległymi miastami. Tam była bardzo silna administracja, tam cesarz nie miał prawa ingerencji. W tym więc sensie postać Fryderyka II również łączy się jakoś z zasadą subsydiarności i federalizmu w Niemczech.

Wiemy, że federalizm zapisany w konstytucji nie jest koniecznym rozwiązaniem w innych krajach. Szczególnie słowo „federalny” u Anglików łączy się z pewnym zaciekawieniem dlatego, że jeśli popatrzeć do słownika anglojęzycznego, to federalizm jest pojęciem, które najbardziej łączy się z wojną domową w Stanach Zjednoczonych... Federaliści i kontrfederaliści, którzy doprowadzili do powstania przeciwko koronie brytyjskiej... A więc w ustach Anglika słowo „federalizm” wcale nie jest popularne. Może na północy, może w Irlandii, ale nie w Londynie. Dla Irlandii, jak widzimy, jest to słowo do zaakceptowania. Dla nas jest to normalny porządek

konstytucyjny, chociaż dla innych państw niekoniecznie, mimo że czasami państwa te mają podobne systemy.

Po spotkaniu w Maastricht spytano delegację niemiecką o wnioski. Powiedziano wówczas – jesteśmy dumni, że wnieśliśmy wkład w zakres znaczenia tego słowa, które zaczyna się na literę „eef”, które w angielskim ma jeszcze jedno obsceniczne znaczenie i taki był może podtekst tej wypowiedzi... Ale delegat nie powiedział podczas tego spotkania, że podpisano artykuł 3b, mówiący o zasadzie subsydiarności, który stwierdza, że wszystkie działania, które mogą być wykonane na szczeblu krajowym powinny być tam wykonane, a nie na poziomie wyższym – trzecim czy czwartym. I to jest istotna zasada dla poszczególnych szczebli, dla wszystkich szczebli.

W niemieckiej konstytucji nie znajdziecie państwo słowa „subsidiaryzm”. Na początku jej tworzenia, owszem, istniała dyskusja, czy należy wpisać to słowo do konstytucji niemieckiej. Znajdziecie państwo w komentarzach wcześniejszych, że jest tendencja do unikania tego pojęcia, ponieważ był lepszy, bardziej precyzyjny sposób wyrażenia tej samej kwestii – jest to w artykule 28 naszej konstytucji. Mówi się w nim, że administracja jest gwarantowana dla wszystkich władz lokalnych i ich zgrupowań, a więc nie tylko władze lokalne, ale i ich ugrupowania wpisane w konstytucję... A więc ojcowie naszej konstytucji mimo, że nie posługiwali się słowem „subsidiaryzm”, to jednak wyrazili dokładnie tę samą treść, mówiąc o pierwszym i drugim poziomie rządów lokalnych, jako jednostek gwarantowanych konstytucyjnie. Poza tym, mówi się również, że wszystkie działania są podejmowane przez władze lokalne za wyjątkiem tych, które zgodnie z prawem powierzone są wyższym władzom.

Zasada mówi, że faktycznie wszystko ma być realizowane w imieniu społeczności lokalnej przez administrację lokalną, gminną, a jedynym wyjątkiem jest sytuacja, w której prawo określa kompetencje przenoszone na poziom wyższy. To jest kolejny wyraz subsydiaryzmu. Pan mer mówił o subsydiaryzmie, co przypomina mi również niemiecką konstytucję, która jak mówię, treściowo jest bardzo zbliżona, mimo że nie posługuje się tym pojęciem.

Jeżeli chodzi o politykę Unii Europejskiej możemy zauważyć, że pojawiają się próby zdefiniowania na nowo władz lokalnych i władz regionalnych. Można się zapytać, dlaczego tak się dzieje? Moje wrażenie jest takie, że jeżeli chodzi o administrację brukselską, administracja ta jest oddalona od ludzi. Tak to ludzie widzą. Ludzie nie mają jasnego wyobrażenia, kto podejmuje w Brukseli decyzje. Wszystko jest bardzo skomplikowane. Istnieją dwadzieścia trzy procedury uchwalania przepisów prawnych. Stosunki między Komisją, Radą, Parlamentem Europejskim są bardzo skomplikowane. Trudno jest wyjaśnić obywatelom, jaka jest polityka Unii Europejskiej, nawet na poziomie ogólnokrajowym. Jeżeli pojawia się jakiś problem, to często odnosi się to do poziomu europejskiego. Ludzie mówią – to nie jest mój problem, ja może mógłbym zaproponować jakieś rozwiązanie dla naszego kraju, ale sprawa ma wymiar europejski, więc czy cokolwiek można tu właściwie zrobić. Ludzie więc są tutaj po prostu zagubieni, jeżeli chodzi o działanie tych instytucji. Dlatego pojawia się ta zasada, że wszystko, co można zrobić na poziomie lokalnym – zróbmy na poziomie lokalnym.

Nawet pan Major zgadza się z tym twierdzeniem. Chce, żeby w Brukseli podejmowano raczej mniej decyzji. Francuzi uważają zaś, że zasada subsydiarności sprawi, że będzie więcej kwestii rozwiązywanych w kontekście europejskim. Chodzi natomiast po prostu o to, w jaki sposób umocnić administrację lokalną.

Moi koledzy już o tym mówili. W Hiszpanii mamy 17 regionów, niektóre z nich są autonomiczne, tak są nazywane w konstytucji. We Francji pojawiają się na nowo prowincje określone w granicach historycznych. W innych krajach mamy różnego rodzaju konstytucje, np. w Belgii mamy do czynienia z zasadą federalizmu. Regiony i władze lokalne wzmacniają się we Włoszech, natomiast w Niemczech mieliśmy okres, kiedy landy, te kraje członkowskie, nie rozumiały, co dzieje się w Brukseli od czasu podpisania Traktatu Rzymskiego. Właściwie trzydzieści lat minęło zanim landy niemieckie zrozumiały, jak daleko posunęła się integracja w dziedzinie polityki regionalnej.

Pamiętam, że Komitet Władz Lokalnych i Regionalnych... Wzmianka o nim pojawiła się w Traktacie z Maastricht. Pamiętam tę sytuację, kiedy po raz pierwszy w naszym ruchu organizacji lokalnej, pojawiła się właśnie idea stworzenia tego typu organizacji. Spotkało się to z dużym oporem. I kiedy rozmawiałem z przedstawicielami poszczególnych landów w Niemczech, pytałem się, czy oni chcieliby uczestniczyć w pracach takiej organizacji. Odpowiadali – nie, nie, to nie jest ten poziom, my jesteśmy krajami federalnymi, sfederalizowanymi, związkowymi; nie jesteśmy takimi regionami, jak np. we Włoszech. Władze poszczególnych landów mówiły więc – to nie nasza sprawa, my działamy na podstawie federalnej i mamy przedstawicielstwo w Bundesracie, w Bundestagu; ta sfera działania nie należy do nas.

Potem, już bardzo późno właściwie, kiedy stworzono radę czy komitet, sześć miejsc przeznaczono dla Niemiec. Dyskutowano nad ich obsadzeniem i zaproponowaliśmy krajom związkowym w Niemczech trzy miejsca do obsadzenia. Wtedy nastąpiło jakieś przebudzenie, właśnie w Niemczech, i poszczególne landy zgodziły się uczestniczyć w pracach tej organizacji. Stawało się to dla nich coraz bardziej interesujące.

Następnie w ramach Traktatu z Maastricht stworzono większy komitet, Komitet Regionów i Władz Regionalnych. Tam z kolei Niemcy miały 24 miejsca, a w końcu zażądano właściwie wszystkich miejsc dla Niemiec. Wszystkie miały pójść dla krajów związkowych. Natomiast żadne nie miało już być oddane władzom lokalnym. Kanclerz Kohl w ostatnim momencie zdecydował, żeby przynajmniej trzy miejsca przekazać dużym organizacjom władz lokalnych w Niemczech. Więc trzy z tych 24 miejsc reprezentowane są teraz przez organizacje władz lokalnych w Niemczech. 21, to są miejsca zajęte przez przedstawicieli poszczególnych landów w Niemczech.

Wprowadzono też zmianę w artykule 23 niemieckiej konstytucji. Stara treść tego artykułu stała się nieaktualna. Pojawił się pomysł, aby sformułować ten artykuł na nowo. I teraz artykuł 23, który jest jednym z najdłuższych w naszej konstytucji niemieckiej, określa rolę regionów, czyli landów, krajów związkowych w Republice Federalnej, ich rolę w polityce europejskiej. Czyli nasza konstytucja właściwie już określa, jak landy mają uczestniczyć w pracach biurokracji brukselskiej.

W Traktacie z Maastricht określono, że jeżeli jakieś kwestie należą do dziedziny działania krajów związkowych, np. kwestie kulturalne, to wtedy przedstawicielem

w takich sprawach danego kraju nie jest przedstawiciel rządu federalnego, ale przedstawiciel rządu danego landu, czyli np. w sprawach kultury, ponieważ może się pojawić w rozstrzygnięciach zagadnienie kulturalne, wtedy właśnie Niemcy są reprezentowane przez ministrów kultury z rządów poszczególnych landów, a nie przez federalnego ministra kultury.

Teraz pojawiają się nowe głosy w Szkocji, jeżeli chodzi o to, jak może wyglądać współpraca regionalna, praca na poziomie regionalnym. Jak dotąd, tylko reprezentacja Szkocji, reprezentacja piłkarska, mogła podróżować po świecie jako reprezentacja narodu. Teraz Szkocja występuje jako odrębny region również w innych kwestiach. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku Irlandii.

I jeszcze jedno zagadnienie. Długo już się toczy w Niemczech debata, dlaczego władze lokalne mieszają się w politykę ogólnokrajową i międzynarodową. Przecież to nie jest ich sprawa. Bardzo opieraliśmy się temu pomysłowi od początku lat pięćdziesiątych. To właśnie kanclerz Adenauer zachęcał władze lokalne do zawierania tzw. związków bliźniaczych, i to nie tylko w celach turystycznych, ale właśnie żeby takie relacje powstawały między krajami, które się znajdowały w stanie wojny. Teraz wiele jest miast bliźniaczych między miastami Francji i Niemiec. Te związki stają się dzisiaj wręcz podstawą porozumienia niemiecko-francuskiego. Wiele ludzi dzisiaj mówi, że kiedy podejmowane były decyzje Traktatu z Maastricht, kiedy odbywało się referendum, czy przyjąć postanowienia tego Traktatu... Nawet twierdzi się, że to burmistrzowie z tych gmin lokalnych zachęcili ten ostatni 1% ludzi, aby głosowali za Maastricht. I w ten sposób właśnie rozstrzygnęły się korzystnie losy ratyfikacji całego Traktatu. Jest to więc bardzo istotna sprawa i odnosi się to do artykułu 28 naszej konstytucji. Wszystkie poziomy administracji mogą uczestniczyć w polityce np. zagranicznej, ale mogą to czynić w sposób pośredni.

Mój region graniczy z Danią. Pan Gabbe będzie mówił dalej o współpracy transgranicznej, międzyregionalnej, ale tu chcę powiedzieć, że dumny jestem ze współpracy niemiecko-duńskiej, gdzie mamy około 120 gmin, które współpracują ze sobą i mamy bardzo dużą bazę i intensywną współpracę międzyregionalną i transgraniczną. Właściwie co miesiąc odbywają się różne spotkania, konferencje. Nie ma miesiąca, w którym takie spotkanie nie odbywałoby się.

W związku z tym, my tutaj też współpracujemy w opracowywaniu polityki międzyregionalnej, między nami, dlatego, że np. stolica naszego landu jest dosyć daleko od nas. Również ośrodek władz duńskich jest dosyć daleko od naszych siedzib, naszych duńskich przyjaciół. W związku z tym staramy się definiować ramy dla polityki naszych regionów i potem przedstawiamy propozycje rządowi, czy to ogólnokrajowemu, czy – w naszym przypadku – rządowi landu Nadrenii-Westfalii. W ten sposób więc prowadzimy naszą współpracę. Upieramy się tutaj, że to, co robimy i to, co robią społeczności lokalne ma zasadnicze znaczenie dla stworzenia lepszej Europy.

Tylko miesiąc minął od chwili wystąpienia pana ministra Bartoszewskiego w Bundestagu w Bonn i chciałbym zamknąć moje przemówienie cytatem z jego słów. Tłumaczę na angielski, bo mam tu tekst niemiecki. Mam nadzieję, że przetłumaczę to w sposób właściwy. Minister Bartoszewski powiedział, że „stosunki pomiędzy naszymi narodami

i naszymi państwami mają wymiar europejski. Nasze sąsiedztwo ma znaczenie decydujące dla tego, jak i kiedy podzielona Europa się zjednoczy”.

Mam nadzieję, że współpraca międzynarodowa, współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi, regionalnymi dokona tego samego postępu między moim krajem a Polską, tak jak to się działo przez czterdzieści lat między Niemcami a, nie tylko Francją, ale także Holandią, Anglią, itd.

Przewodniczący senator Henryk Makarewicz:

W ten sposób wyczerpaliśmy program przedpołudniowy.

Po przerwie obradom konferencji będzie przewodniczył senator Tadeusz Rewaj.

(przerwa)

Przewodniczący senator Tadeusz Rewaj:

Zaczynamy popołudniowy program. Pierwszym referentem będzie pan Ronald Moys, przedstawiciel Dyrekcji Generalnej XVI Komisji Europejskiej.

Pan Ronald Moys:

Pracuję dla Dyrektoriatu XVI Komisji, która zajmuje się właśnie kwestiami polityki regionalnej. Pracuję w tak zwanym zespole koordynacyjnym, podporządkowanym bezpośrednio dyrektorowi generalnemu i, jak sama nazwa wskazuje, naszym zadaniem jest koordynacja, nie zawsze nam to się udaje, prac całego Dyrektoriatu. Do naszych działań należały, m.in., przegląd regulacji funduszy strukturalnych za rok 1993, w ubiegłym roku byłem zaangażowany w przygotowywanie seminariów dla nowych krajów członkowskich, na przykład w Norwegii.

Co chciałbym dzisiaj powiedzieć? Mianowicie przedstawić państwu pokrótce przegląd polityki regionalnej i kluczowych informacji na temat funduszy strukturalnych oraz przedstawić podstawowe zasady funkcjonowania funduszy – skupienie się na nakierowywaniu zasobów w kierunku obszarów problemowych oraz kwestię zasady wzajemności, partnerstwa, co się łączy z tematem tej konferencji. Nie tylko kraj członkowski, ale i władze regionalne i lokalne powinny być zaangażowane w przygotowanie programów regionalnych. Następnie, takie przedsięwzięcia, które w przeciwnym razie nie mają szansy na realizację, są przez nas wspierane. I czwarta zasada, leżąca u podstaw funduszy strukturalnych, jest przeciwieństwem do poprzedniej sytuacji, gdzie mowa była faktycznie o jednorazowym sponsoringu przedsięwzięć. Jeśli będę miał czas, zakończę najistotniejszym elementem, mianowicie wynikami działalności funduszy strukturalnych.

Dlaczego wspólnota potrzebuje funduszy strukturalnych? Jak widzicie państwo na slajdzie, istnieją znaczne rozbieżności nie tylko pomiędzy krajami, ale i pomiędzy

regionami wewnątrz krajów członkowskich i rozbieżności te muszą zostać zmniejszone. Dla przykładu powiem, że na początku lat dziewięćdziesiątych produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca w dziesięciu najuboższych regionach Wspólnoty, to tylko jedna czwarta PKB w dziesięciu najbogatszych regionach. Również bezrobocie w najgorszych regionach jest siedem razy większe, aniżeli w dziesięciu najlepiej sytuowanych pod tym względem regionach.

Jeśli chodzi o otwarcie granic i rozpoczęcie działalności jednolitego rynku, rok 1993, mimo że było to działanie pozytywne, to jednak istniało ryzyko, że na jednolitym rynku najlepiej będą korzystać kraje przystosowane do jego charakterystyki, a więc dotyczy to struktury przemysłowej, infrastruktury edukacyjnej, itd. W związku z tym rolą funduszy strukturalnych było uzupełnienie, by wyrównać pole gry, jak to się określa, czyli stworzyć w miarę jednorodne warunki. 141 miliardów ECU mianowicie zostało przeznaczonych na potrzeby funduszy strukturalnych do roku 1999. Państwu już zostawiam kalkulacje, jeśli chodzi o wielkość w złotych.

Wspomniałem o tak zwanej koncentracji. Koncentrujemy się mianowicie na tych nieco zapóźnionych regionach. Takie właśnie kraje korzystają z tak zwanych *Cohesion Fund*, a więc Hiszpania, Portugalia, Grecja, Irlandia. Te cztery kraje korzystają z funduszy strukturalnych, a poza tym korzystają właśnie ze środków *Cohesion Fund*. W roku 1993 przeznaczono 15,5 miliarda ECU. Mamy tu do czynienia z koncentracją zasobów na krajach najniżej rozwiniętych, szczególnie tych czterech, które wymieniłem. Do roku 1999 otrzymają dwukrotnie większe środki, aniżeli te, które były realizowane w ramach pierwszej fazy tego programu (*załącznik nr 1, 2*).

Aby pokazać państwu, jakie jest zaangażowanie krajów członkowskich w politykę regionalną między rokiem 1989 a 1993... Poświęcono 64 miliardy ECU na działania strukturalne i jak widać wzrosło to do 141 miliardów ECU, a więc nastąpił znaczny wzrost w zasobach na działalność strukturalną (*załącznik nr 3*).

W celu pokazania, że rola funduszy strukturalnych jest coraz istotniejsza w aspekcie całości budżetu wspólnotowego, mają państwo przedstawione (kolor czerwony) najwyższe pozycje budżetowe, czyli wspólna polityka agrarna, powyżej 50% (kolor zielony) funduszy strukturalnych, co stanowi ponad 30% łącznego budżetu, a więc istotna pozycja, jak się wszyscy zgodzimy. Również widzimy, że koszty administracyjne, a więc uposażenie urzędników komisji itd., to również istotna pozycja – 5,2% (*załącznik nr 4*).

Powiem może za chwilę na temat samego przeznaczenia funduszy strukturalnych, jakie cele stawia sobie fundusz. Pierwszy obszar, cel nr 1, to są kraje najniżej rozwinięte w Europie i te kraje otrzymują gros środków z całego pakietu – około 70% łącznych zasobów funduszy. Cel nr 2, kolor niebieski, dotyczy jeszcze jednego ważnego obszaru, jeżeli chodzi o Dyrektoriat XVI, mianowicie obszarów, które przechodzą recesję przemysłową – okręgi przemysłowe, górnicze, hutnicze. Stanowi to około 11% łącznych zasobów funduszu (*załącznik nr 5*).

Warto przypomnieć sobie, czym są faktycznie fundusze strukturalne. Są cztery takie fundusze. Pierwszy z nich, z którym mam do czynienia najczęściej, to jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Drugi, to Europejski Fundusz Socjalny oraz fundusz gwarancyjny rolny. Pierwszy z nich w rzeczywistości nie dotyczy kwestii socjalnej, może

więc nienajszczęśliwsze nazewnictwo. Chodzi o szkolenia, szczególnie ludzi młodych, którzy w przeciwnym razie nie mieliby dostępu do rynków pracy. Trzeci, nowy, fundusz, który powstał w 1993 roku, po dokonaniu przeglądu naszej pracy, mianowicie tzw. Dokument Finansowy Polityki Rybołówstwa, ze względu na kłopoty wiążące się właśnie z polityką rybołówstwa. Każdy z tych funduszy ma swoje własne zadania (*załącznik nr 6*).

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i jego kluczowe zadanie, to tworzenie nowych miejsc pracy poprzez rozwój infrastruktury, chociaż działania infrastrukturalne są ograniczane przez Komisję w tym sensie, że infrastruktura, owszem, generuje miejsca pracy na dłuższą metę, ale Komisji zależy teraz na bieżących działaniach, mających na celu tworzenie nowych miejsc pracy, w taki sposób by promować rozwój lokalny. Następnie, badania, rozwój, technologia i coraz bardziej istotny obszar, mianowicie środowisko naturalne. Chodzi o zapewnienie, że wszystkie realizowane programy nie mają negatywnego skutku na środowisko naturalne (*załącznik nr 7*).

Na slajdzie przedstawione są tereny objęte działaniem Europejskiego Funduszu Społecznego (*załącznik nr 8*). Jak już wspomniałem, z tego funduszu wspiera się szkolnictwo zawodowe i inne działania edukacyjne. Głównym celem jest tutaj zapewnienie pracownikom, szczególnie w aspekcie nowych technologii, przeszkolenia, by odpowiadać potrzebom rynku pracy, innymi słowy chodzi o dostosowanie siły roboczej do potrzeb rynku pracy w kluczowych obszarach. Istnieje nowa regionalna komisja, która właśnie proponuje tzw. równe szanse dla mężczyzn i kobiet. Technologia i szkolenie dla nauczycieli, to ostatnie punkty.

Nie chciałbym wchodzić w szczegóły pozostałych dwóch funduszy. Nie ma tutaj jakiegoś szczególnego kontyngentu czy proporcji wydzielania pieniędzy z poszczególnych funduszy. Zasada jest taka, że dokonuje się analizy problemów danego regionu i w zależności od kategorii problemów, na przykład potrzeb infrastrukturalnych, na przykład potrzeb szkoleniowych... Bardzo często występuje potrzeba we wszystkich tych zakresach.

Widzicie państwo opublikowane w zeszłym roku plany związane z celem nr 1 – działalność Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, który wspiera infrastrukturę, rozwój lokalny, itd. Jak już mówiłem, stanowi to 60% wszystkich źródeł finansowania funduszy strukturalnych. Ale to zależy, w zmiennym stopniu – może być to 40% w przypadku Irlandii i 71% w przypadku Belgii (*załącznik nr 9 i 10*).

Europejski Fundusz Społeczny, który odnosi się do szkoleń – średnio 23,5%, pomiędzy 18%, na przykład, we Włoszech a 35% w Irlandii. Przypadek Irlandii jest szczególny, ponieważ Irlandczycy chcieli wydać więcej pieniędzy w ramach funduszu społecznego na szkolenia. W Irlandii, zdaje się, istnieje tradycja... Jest tu kolega irlandzki, więc muszę mówić precyzyjnie. W Irlandii istnieje tendencja wykorzystywania funduszy społecznych na szkolenia w celu ograniczenia bezrobocia. Chociaż dzisiaj argumentuje się, że może lepiej byłoby przenieść fundusze w kierunku produkcyjnym, to znaczy tam, gdzie są już wykwalifikowani pracownicy, aby mogli pozyskać nowe miejsca pracy. Tu trwa negocjacja, która się toczy pomiędzy Komisją a krajem członkowskim, czy krajami członkowskimi.

Jeśli chodzi o zasadę koncentracji zasobów, pieniądze z funduszy strukturalnych są nakierowane na określone cele. Oznacza to, że wybiera się obszary w Europie pod względem pewnych kryteriów, na przykład stopa bezrobocia (*załącznik nr 11*).

Cel nr 1 dotyczy regionów lub krajów członkowskich, gdzie PKB wynosi 75% lub mniej średniej europejskiej, a więc te, które są w tyle, jeśli chodzi o rozwój.

Cel nr 2, o którym już wspomniałem, odnosi się do obszarów objętych recesją przemysłową.

I trzeci, to cel nr 5b, obejmujący obszary wiejskie, szczególnie te, które musiały się znacznie przeobrazić po przyjęciu wspólnej polityki rolnej. Takie są więc te trzy jasno określone cele.

Cel nr 3 i nr 4, to są tak zwane poziome cele, dlatego, że można je stosować gdziekolwiek w Europie, wszędzie tam, gdzie występuje potrzeba. Cel nr 3 szczególnie, jeśli chodzi o cel socjalny, nakierowany jest na zwalczanie bezrobocia i ochronę osób zagrożonych wyłączeniem z rynku pracy. Cel nr 4, jak już wspomniałem, chodzi tu o dostosowanie siły roboczej do zmian przemysłowych.

Wspomniałem, że znaczne środki są przeznaczone właśnie na fundusze strukturalne. Chociaż nie wystarczy zabezpieczyć środki – pieniądze muszą być wydawane skutecznie, tak, aby uzyskiwać optymalny skutek. Kraje członkowskie zgodziły się, że mają być cztery kryteria, czyli zasady przeznaczania środków, a więc koncentracja na poszczególne obszary europejskie; zasada partnerstwa, to znaczy muszą uczestniczyć w takich działaniach władze lokalne i regionalne; komplementarność, to znaczy pieniądze, które płyną z funduszy wspólnotowych nie mają zastąpić, a jedynie uzupełnić; programowanie (*załącznik nr 12-16*).

Rozpocniemy teraz omawianie pierwszego z tych kryteriów, czyli koncentracja. To jest wynik negocjacji nad celem nr 1 wszystkich propozycji, które się z nimi łączą. Tu na slajdzie przedstawiono najniżej rozwinięte regiony w Europie. Pieniądze są koncentrowane na wybranych obszarach. Ta mapa się nieco zmieniła w porównaniu z poprzednią fazą 1989-93, na przykład w Wielkiej Brytanii włączono obszary zapóźnione, również na północy Szkocji, jeśli chodzi o rozwój obszarów wiejskich, czy też w Belgii, na granicy belgijsko-francuskiej, są również regiony objęte celem nr 1. I tu nagle wszyscy starali się wykazać, jak to są biedni, i stąd doszło do zmiany tej mapy.

Po drugie – partnerstwo. Celem partnerstwa jest angażowanie organizacji czy jednostek, które odgrywają funkcję w planowaniu i wdrożeniu programów związanych z funduszami strukturalnymi. Chodzi o to, aby uzyskać jakiś zrównoważony ogląd sytuacji, aby nastąpił podział zadań. Na przykład funkcja samego funduszu jest bardziej strategiczna, rozważa priorytety, natomiast kraj członkowski musi wprowadzić jakiś arbitraż pomiędzy konkurencyjnymi o zasoby regionami swego kraju. I władze regionalne, i lokalne powinny być zaangażowane w faktycznym wykorzystywaniu tychże środków.

Wyniki nie są zawsze zgodne z teorią, szczególnie w nieco bardziej scentralizowanych krajach Unii. Na przykład w Wielkiej Brytanii widzieliśmy uczestnictwo władz regionalnych w przygotowaniu... Spodziewalibyśmy się większego uczestnictwa w fazie wdrażania tychże środków, chociaż pewne zdolności techniczne na szczeblu lokalnym mogą być tutaj problemowe.

Kiedy w roku 1993 doszło do przeglądu środków strukturalnych, zmieniono regulacje w celu włączenia władz w prace w zakresie środowiska naturalnego – aby i one uczestniczyły w fazie programowej i planistycznej, tak, żeby było to kompleksowe działanie,

bez negatywnych skutków dla środowiska – ale również w celu włączenia tak zwanych gospodarczych i społecznych partnerów, związków zawodowych. Od tego czasu rzeczywistość była zróżnicowana. Niektóre kraje członkowskie nie włączyły w ten proces partnerów społecznych, właśnie w fazie programowania. Kolejnym celem nowej Komisji jest właśnie umocnienie roli partnerów gospodarczych i społecznych.

Zasada komplementarności, to trzeci punkt. Komisja chce wykazać, że pieniądze unijne są wykorzystywane dla takich programów, które nie mają szansy realizacji w oparciu o środki krajowe. Chociaż do tej pory to było bardzo trudne z wielu powodów, również dlatego, że różne kraje członkowskie mają różne systemy finansowe. Bardzo trudno jest prześledzić wszystkie ścieżki pieniądza od Brukseli do celowego obszaru. Często kraje członkowskie niechętnie udzielają szczegółowych informacji finansowych, co umożliwiłoby sprawne działanie zasady komplementarności. Bardzo często cytują słynną już zasadę subsydiarności, mówiąc, że Komisja nie powinna zwracać się do nich z takimi pytaniami. Z całą pewnością nowe regulacje starają się zapewnić, że zasada komplementarności jest egzekwowana.

Ostatnia zasada, to programowanie. Przed rokiem 1989 podejście było następujące – finansowano konkretne przedsięwzięcia. Program realizowany jest już przez szereg lat – faktycznie sześć, jeśli chodzi o cel nr 1... Harmonizacja różnych przedsięwzięć w ramach jednego celu, jednego programu, dała takie korzyści, jak decentralizacja zarządzania przedsięwzięciem, co ułatwia dyskusję na temat możliwych rozwiązań.

Znowu teoria i praktyka nie zawsze są tutaj w pełnej zgodzie. W szczególności, jeśli chodzi o obszary objęte celem nr 1 występowały tu opóźnienia. Na pewno nadmiar biurokracji, złożonych procedur, bardzo złożony proces decyzyjny... Na przykład na tysiąc programów, które zatwierdzono, tylko 28 z nich miało wartość poniżej 240 milionów ECU, a 166 to małe przedsięwzięcia – poniżej 10 ECU. Dzisiaj Komisja stara się objąć swoim działaniem mniejszą liczbę, ale większych przedsięwzięć, co miałyby na celu wyeliminowanie działań biurokratycznych i przyspieszenie procedury.

Kilka słów na temat inicjatyw wspólnotowych (*załącznik nr 17, 18*). W przeciwieństwie do programów przedłożonych przez kraje członkowskie są to programy, które proponuje sama Komisja. Są to obszary o wymiarze ogólnoeuropejskim. Chodzi o to, żeby to, by był rodzaj katalizatora dla rozwiązywania problemów, które występują na terenie całej Europy.

Tutaj jest dosyć znaczny budżet – około 9% wszystkich zasobów funduszy strukturalnych... Nowe kraje członkowskie, Finlandia i Szwecja, doznały pewnego szoku. Miały wrażenie, że to były dodatkowe środki, poza tymi, które przyznano im z tytułu funduszy strukturalnych. Inicjatywy wspólnotowe... Wyłączywszy tworzenie rezerw, jakieś 13,5 miliarda ECU, są one w gwałtownym tempie wykorzystywane...

Do 1999 roku programy skupiają się na siedmiu głównych obszarach tematycznych, włączywszy współpracę międzyregionalną, tak zwany Iterreg II (*załącznik nr 19*). Program ten może być wykorzystywany tylko na obszarach obecnego państwa członkowskiego. Dzisiaj podejmuje się działania koordynacyjne, tak by objąć kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Pieniądze są przeznaczone właśnie na ten program.

Inne obszary – nie będę wchodził w szczegóły wszystkich – należą do nich konkretne inicjatywy w ramach działań dostosowawczych do zmian przemysłowych, tzw. Konwer, gdzie pieniądze są przekazywane w celu wspomoczenia tych regionów. Polegało to w znacznym stopniu, na przykład w branży zbrojeniowej, na przestawieniu własnej działalności na inną. Mimo, że Komisja nie jest w szczególny sposób odpowiedzialna za politykę miejską, istnieje nowa inicjatywa tak zwana Urban. Ma ona na celu rozwiązywanie problemów na obszarach miejskich, włączywszy podupadanie obszarów miejskich, szkolenie osób, itd., itd.

W oparciu o znaczne wydatki, które są przewidywane na okres kolejnych sześciu lat, pierwsze szacunki są takie, szczególnie jeśli chodzi o obszary objęte celem nr 1, chodzi o regiony najniżej rozwinięte, wpływ na wzrost PKB powinien sięgnąć rzędu dwóch, trzech procent wyżej, aniżeli miałyby to miejsce bez dostępu do środków strukturalnych. Chociaż, do tych wielkości trzeba odnosić się ostrożnie. Niezależne badania wykazują, że w ramach celu nr 1 zostanie stworzonych około jednego miliona miejsc pracy, chociaż to nie muszą być nowe miejsca pracy, ale powstaną one właśnie z tytułu działalności funduszy strukturalnych.

Powiększenie Unii – Finlandia, Austria i Szwecja – zwiększa również działalność funduszy strukturalnych. Wiadomo też o wypracowaniu bliskich więzi z krajami Europy Środkowej, także jeżeli chodzi o Polskę. Niedawno Komisja przygotowała Białą Księgę, jako element strategii przedczłonkowskiej dla krajów o statusie stowarzyszonym, która wynika z propozycji spotkania w Essen w roku 1994. Jest to rodzaj wytycznych, rodzaj przewodnika w zakresie działalności jednolitego rynku unijnego, to jest kluczowa rola.

Przyspieszenie akcesji krajów Europy Środkowej i Wschodniej będzie wymagało głębokiego przeglądu polityki regionalnej, ponieważ trzeba będzie radzić sobie z problemami rozwojowymi na skalę zupełnie inną, aniżeli ma to miejsce w Europie dwunastki, czy jak to ma dzisiaj miejsce – piętnastki.

Przewodniczący senator Tadeusz Rewaj:

Dziękuję za ciekawy i bardzo konkretny, pełen liczbowych danych, referat.

Wpłynęła propozycja, aby uzupełnić ten referat pewnymi informacjami ze strony pana Klausa Schmidta, charge d'affaires delegacji Komisji Europejskiej w Polsce, na temat tego, jak fundusz PHARE widzi swoją współpracę w regionalnej polityce wspólnie z Unią Europejską.

W związku z tym udzielię, poza programem, na dziesięć minut głosu panu Schmidtowi.

Pan Klaus Schmidt:

Chciałbym uzupełnić wypowiedź mojego kolegi z Brukseli.

Zacznę od powiedzenia, że gdybym był Polakiem, to chciałbym zadać przedstawicielom w Brukseli pytanie, jakie jest znaczenie tych wspaniałych programów, które państwo przedstawili dla Polski?

Była mowa o 150 miliardach ECU w tych programach, natomiast ja wiem, że program PHARE wydał dopiero około miliarda ECU w ciągu pięciu lat. Mamy więc tutaj dużą rozbieżność, jeżeli chodzi o rząd wielkości tych pieniędzy.

Odpowiedź na moje pytanie jest dosyć prosta, Polska mianowicie ciągle nie jest członkiem Unii Europejskiej, a więc obawiam się, że jeszcze przez kilka lat tak będzie, że Polska będzie patrzyła z zewnątrz na ten, w cudzysłowie, raj, czyli Unię Europejską. Miejmy jednak nadzieję, że przystąpienie Polski do Unii nastąpi już dosyć szybko.

Wróćmy do rzeczywistości, a jest nią właśnie program PHARE przygotowany przez Komisję Europejską dla Polski i krajów sąsiednich. Zamiast około 155 milionów dla pięciu krajów w ciągu pięciu lat, mamy tutaj jeden miliard ECU w ciągu pięciu lat tylko dla Polski.

Oczywiście, mówimy o polityce regionalnej i jeżeli państwo zapytałoby mnie o wymiary regionalne programu PHARE w Polsce, to mógłbym tutaj stać i mówić przez ponad godzinę. Ale tego na pewno nie zrobię, wspomnę tylko o programie STRUDER, który był największym programem finansowanym przez Unię Europejską w jakimkolwiek kraju odbiorczym. Można też wspomnieć tutaj o programie współpracy transgranicznej, która przebiega na granicy Polski z krajami Unii Europejskiej i o programach dotyczących ochrony środowiska realizowanych w ramach regionów.

Mamy też oczywiście programy restrukturyzacji, reprivatyzacji i tak dalej, ale nie będę mówić szczegółowo o tych wszystkich programach, nie mamy na to czasu, ani chyba nie jest to pożądane. Wymienianie tych programów nie ma sensu. Trzeba to wszystko rozważyć w kontekście potrzeb danego regionu i dopiero wtedy uzyskalibyśmy obraz, który pewnie byłby mniej pozytywny, niż rzucanie miliardowymi sumami w ECU.

Myślę, że wysiłki podjęte do obecnej chwili muszą być wzmożone, jeżeli Polska pragnie spełnić warunki przystąpienia do Unii Europejskiej. Niekoniecznie są to warunki prawne, ale są to warunki, które stawia rzeczywistość społeczno-gospodarcza, rzeczywistość charakteryzująca się konkurencyjnymi rynkami. Chodzi o to, żeby być w stanie zapewnić dobry rozwój regionalny. Pojawiło się tutaj wiele dobrych pomysłów, które zrodziły się w Polsce, na bazie polskich doświadczeń, a także na bazie pojęć wypracowanych w Unii Europejskiej. Głównym wyzwaniem jest opracowanie tutaj strategii dla Polski, która byłaby wdrażana przez wszystkie zainteresowane strony na poziomie lokalnym, regionalnym i ogólnokrajowym. Przyjaciele Polski i ofiarodawcy mogą przyczynić się do postępu tego procesu, korzystając między innymi ze swojego doświadczenia i zasobów finansowych. Znowu chodzi o dobrze skoordynowane działania.

Właśnie na tym tle chciałbym coś zaproponować. Może dobrze byłoby, by stworzyć taki stały „okrągły stół” regionalnych polityk w Polsce, przy którym zasiadali by przedstawiciele Polski i społeczności międzynarodowej. Polscy przedstawiciele mogliby reprezentować poziom władz lokalnych, regionalnych i rządu ogólnokrajowego, w ogóle administracji ogólnokrajowej, także innych organizacji pozarządowych. Ze strony Unii Europejskiej, czy sceny międzynarodowej, mogłyby to być kraje Grupy 24 i najważniejsze instytucje finansowe, na przykład Bank Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Następnie, jeżeli Polska wyraziłaby zainteresowanie, można by tę inicjatywę wdrożyć.

Celem takiego „okrągłego stołu” byłoby przede wszystkim usprawnienie przepływu informacji. Polscy przedstawiciele mogliby przedstawić swoje potrzeby i działania. Osoby decydujące o polityce mogłyby przedstawiać sprawy do dyskusji. Ofiarodawcy i eksperci międzynarodowi mogliby starać się pomagać przy określaniu i wdrażaniu strategii. W późniejszym natomiast okresie cała inicjatywa może skierować się na najbardziej konkretny cel, mianowicie wniesienie wkładu w opracowanie strategii rozwoju regionalnego dla Polski i całego obszaru Europy. Chciałbym oczywiście powiedzieć, że niedawno mieliśmy podobną inicjatywę dla małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, które dały dość dobre rezultaty.

Chciałbym państwu pozostawić do przemyśleń właśnie ten pomysł i bardzo chętnie będziemy rozmawiać na ten temat ze wszystkimi, którzy są zainteresowani realizacją tego pomysłu.

Przewodniczący senator Tadeusz Rewaj:

Dziękuję za bardzo ciekawą propozycję. Sądzę, że może być ona elementem jutrzejszego panelu. Wydaje mi się, że można by wtedy podjąć na ten temat dyskusję.

Wracamy do porządku dziennego konferencji. Referentem będzie pan Ferdinando Albanese – dyrektor do spraw środowiska i władz regionalnych sekretariatu generalnego Rady Europy. Będzie mówił na temat ram prawnych funkcjonowania regionów, o ustawodawstwie wewnętrznym oraz konwencjach Rady Europy.

Pan Ferdinando Albanese:

Kiedy występuje się po południu, problem polega na tym, że większość tego, co się chciało powiedzieć, zostało już wypowiedziane przez poprzednich mówców, którzy występowali rano. W związku z tym, mając teraz głos, chciałbym przedstawić problem regionalizacji i współpracy transgranicznej w naszej perspektywie Rady Europy.

W żaden sposób nie ignorując wagi gospodarczej, ekonomicznej wszystkich tych zjawisk, oczywiście perspektywa przyjmowana przez Radę Europy na te problemy jest trochę inna. To jest przede wszystkim polityczny punkt widzenia. Głęboko wierzymy, że samorząd lokalny i idea regionalizmu są jednymi z najważniejszych sposobów wzmocnienia demokracji i praw człowieka w Europie, a także promowania demokracji na wszystkich szczeblach administracji w danym państwie. Wierzymy także, że współpraca transgraniczna o tyle, o ile prowadzi ona do nawiązywania kontaktów pomiędzy różnymi miastami i regionami naszych krajów członkowskich bardzo silnie przyczynia się nie tylko do rozwiązywania problemów lokalnych i uskuteczniania władz lokalnych, ale także jest to znaczny wkład do budowania zjednoczonej Europy.

Mówiliśmy już tutaj o pojęciu subsydiarności. Jest to pojęcie bardzo popularne od czasu Traktatu z Maastricht. Ale jest to tylko jedno z pojęć naszej filozofii politycznej. Jego historia bierze swój początek już u Arystotelesa. W jego dziełach możemy przeczytać o tym pojęciu. Arystoteles pisał, że władza publiczna powinna wkraczać

do akcji tylko wtedy, kiedy społeczność lokalna nie jest w stanie rozwiązać tego problemu sama.

Rada Europy oparła się wręcz w swojej karcie na temat władz lokalnych... Artykuł 3 bardzo dokładnie pojęcie subsydiarności opisuje. Jednakże to pojęcie odnosi się do trzech aspektów naszego życia społecznego. Przede wszystkim odnosi się do relacji pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Chodzi tutaj o to, że działalność publiczna powinna opierać się na subsydiarności względem społeczeństwa obywatelskiego.

Samo pojęcie subsydiarności zostało już dzisiaj bardzo dobrze wyjaśnione. Działania powinny być podejmowane na jak najniższym poziomie, jak najbliżej obywatela, i to jest podstawa całego pojęcia subsydiarności. Odnosi się ono także do stosunków międzynarodowych pomiędzy państwami a Unią Europejską, a także pomiędzy państwami a innymi organizacjami międzynarodowymi.

W Radzie Europy mamy bardzo jasne pojęcie subsydiarności, które, jak powiedziałem, opiera się na dwóch konwencjach – Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej, a także jeszcze na kilku postanowieniach przyjętych przez Komitet Ministrów Zgromadzenia Parlamentarnego, a także poprzez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Wyraźnie tutaj rozróżniamy dwa pojęcia, gdy mówimy o decentralizacji. Pierwszym z nich jest samorząd lokalny, drugim – regionalizacja.

Pan Maier wspomniał, że pojęcie regionalizacji zostało w końcu uznane przez społeczność międzynarodową przez sam fakt, że kongres lokalny i regionalny właściwie dzieli się na dwie izby – izbę władz lokalnych i izbę regionalną. Tutaj, oczywiście, widzimy, że te pojęcia są uznane. Ale z drugiej strony uważam, że dobrze jest nie rozdzielać się za bardzo, a raczej jednoczyć swoje wysiłki. To przyniesie korzyść naszym obywatelom.

Karta Samorządu Lokalnego wypowiada się na temat władz lokalnych i ich autonomii. Chciałbym przypomnieć państwu kilka zasad tej Karty, która chociaż mówi o władzach lokalnych, jednak może być zastosowana do pojęcia regionalizacji. Może nam to pomóc w lepszym zdefiniowaniu zjawiska regionalizacji.

Karta Samorządu Lokalnego nie przedstawia żadnego modelu samorządu lokalnego, władzy lokalnej. W gruncie rzeczy nie ma czegoś takiego, jak model europejski władzy lokalnej. Są w niej zawarte podstawowe zasady, które stanowią pewne wspólne standardy Europy demokratycznej, które powinny być spełnione poprzez poszczególne kraje, chcące trzymać się wartości demokratycznych, czyli naszych wartości.

Pierwsza zasada jest taka, że samorząd lokalny, a w konsekwencji regionalizm, powinien być uznany na mocy prawnego aktu, konstytucji na przykład, czy w ustawie zasadniczej danego kraju. Ponadto powinno być możliwe wystąpienie do władzy sądowej przeciwko jakiegokolwiek aktowi prawnemu, który łamałby czy ograniczałby swobodę władz lokalnych.

Druga zasada jest taka, że samorząd lokalny stanowi prawo i zdolność, powtarzam – prawo i zdolność, władz lokalnych do rządzenia w ramach ustalonych przez prawo szeregiem ważnych obowiązków, czy realizowania szeregu ważnych obowiązków, mających związek z interesami społeczności lokalnej.

Powiedziałem – prawo i zdolność. Oznacza to, że w naszym pojęciu samorząd lokalny, a także regionalizm, niekoniecznie polega na delegowaniu pewnych uprawnień, które można potem odzyskać. W momencie, kiedy nastąpił podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi poziomami rządu, każdy z tych poziomów uzyskuje suwerenność w swoim zakresie kompetencji. Uważam, że to jest zupełnie podstawowa zasada.

W konsekwencji wyższe poziomy, wyższe szczeble nie powinny sprawować funkcji nadzorczej nad decyzjami podjętymi przez niższe szczeble. Powinny tylko nadzorować zgodność tych decyzji, podjętych na niższym poziomie, z prawem. Myślę, że jest to jedno z podstawowych pojęć naszej zasady demokracji i regionalizmu.

Trzecia zasada to zasada subsydiarności, która ukazuje, że obowiązki władz publicznych powinny być znowu rozdzielone pomiędzy różnymi szczeblami rządu. Jak rozdzielić, jakie obowiązki powinien spełniać rząd centralny, co powinny wykonywać władze regionalne, a czym powinny zajmować się władze lokalne?

Nie jestem pewien, bym mógł tutaj państwu przedstawić pełen obraz, jak to wygląda w Europie. Tak, jak pan Maier dokładnie i bardzo dobrze opisał dzisiaj rano, sytuacja ta różni się w różnych krajach Europy. Ale kryteria, które trzeba by zastosować, które każdy kraj musiałby zastosować przy rozdziale tych obowiązków i kompetencji pomiędzy różnymi szczeblami rządu, to jest to – według naszej Karty – zakres, charakter danego zadania, wydajność działania i aspekt ekonomiczny. Wyjaśnienie tej zasady wyraźnie pokazuje, że ostatecznie rzecz biorąc, kryteria, które decydują o rozdziale tych kompetencji są natury politycznej, w związku z tym mogą różnić się w różnych krajach.

Czwarta zasada w naszej Karcie, która także ma zastosowanie do idei regionalizmu, jest taka, że każdy szczebel rządu powinien posiadać środki do spełniania swych funkcji. Oznacza to, że powinni oni mieć nie tylko niezależnych pracowników, swoistą służbę cywilną, ale powinni także dysponować odpowiednimi zasobami finansowymi, z których niektóre muszą pochodzić z bezpośrednio pobieranych podatków.

Piąta zasada, bardzo ważna – zasada równości i solidarności pomiędzy różnymi władzami.

Szósta zasada to prawo do stowarzyszania się władz.

Siódma zasada – zasada udziału. A więc nawet, jeżeli władze lokalne czy regionalne nie są kompetentne do wykonywania danych działań, rząd centralny powinien starać się o ich udział czy wkład do procesu decyzyjnego.

Ósma, ostatnia, zasada – zasada demokracji. Tutaj mówimy, że bez względu na to, jaką strukturę mają władze lokalne, powinna tam przynajmniej istnieć rada wybrana w powszechnych wyborach. Osoby kierujące tą radą powinny być odpowiedzialne przed wyborcami.

To są podstawowe filary tej struktury. Natomiast reszta zależy od specyfiki przyjętej przez konkretne kraje.

To zostało opracowane tylko dla samorządu lokalnego. Natomiast regionalizmem zajmujemy się już od jakiegoś czasu, ale jak na razie – przykro mi to powiedzieć, nie opracowaliśmy podobnie rozwiniętego pojęcia regionalizmu. Teraz staramy się to nadrobić. Dlatego, że regionalna izba kongresu władz lokalnych i regionalnych przygotowuje projekt konwencji o samorządzie regionalnym, który będzie swoistym równole-

głym dokumentem względem Karty Samorządu Lokalnego, gdzie będziemy chcieli zastosować te właśnie zasady względem regionalizmu. Mam nadzieję, że wszystkie kraje członkowskie, w tym Polska, otrzymają w ten sposób więcej wskazówek w zakresie działania na poziomie regionalnym.

Jak dotąd mamy tylko dwa teksty na ten temat. Pierwszy, to jest postanowienie stałej konferencji – to było ciało, które poprzedziło powstanie kongresu z roku 1988 – oraz rekomendację kongresu z roku 1994. Jest dosyć zadziwiające, że Rada przyjęła dwa dokumenty w odstępie 14 lat. Przepraszam, pierwsza rezolucja była z roku 1980.

Jak pan Maier powiedział dzisiaj rano, zjawisko regionalizmu jest trudne do uchwycenia, ponieważ sytuacja różni się w różnych krajach. Jest znacznie więcej podobieństw, jeżeli chodzi o samorządy lokalne. Pan Maier wyjaśnił różne grupy, z którymi mamy do czynienia w Europie. Teraz trudność polega na znalezieniu czegoś, co byłoby wspólnym standardem, który mógłby być zastosowany do tak różnych sytuacji, jak kraje federalne, takie jak Niemcy czy Austria, kantony szwajcarskie, regiony autonomiczne Hiszpanii, włoski region bez specjalnego statutu, jak powiaty czy hrabstwa irlandzkie, czy powiaty szwedzkie, czy hrabstwo Wielkiej Brytanii, które jako takie nie istnieje, to jest znowu forma władzy lokalnej.

Mamy zatem ogromną rozbieżność sytuacji w różnych krajach. I dlatego bardzo trudno jest przeprowadzić jakiekolwiek studia porównawcze i uchwycić wspólne cechy różnych regionów. Możemy podać definicję regionu. Pojęcie regionu odnosi się mianowicie do władz terytorialnych na poziomie bezpośrednio poniżej rządu centralnego. Jest to polityczna reprezentacja wykonywana przez swoje parlamentarne zgromadzenie regionalne. Dlatego tutaj możemy mieć do czynienia z całym szeregiem sytuacji

Być może jestem jeszcze większym regionalistą niż pan Mc Kenna. Powiedziałbym, że jeszcze więcej żądam od pojęcia regionów. Jeżeli chcemy naprawdę wzmocnić demokrację w Europie, to nie powinniśmy ograniczać się tylko do definicji tego poziomu bezpośrednio poniżej rządu centralnego. Dlatego, że to może być coś takiego, jak w kontynentalnej Portugalii, a to nie jest w żaden sposób region. Ale jest tam taki poziom rządu na szczeblu bezpośrednio niższym od rządu centralnego. W związku z tym w przyszłości, jeżeli rzeczywiście regionalizm ma wzmocnić demokrację w naszych krajach, to powinniśmy przyglądać się przykładowi krajów, które mają największe doświadczenia w tej dziedzinie.

Można oczywiście zadać trzy podstawowe pytania. Pierwsze – po co nam są potrzebne te regiony? Tak czy siak moglibyśmy sobie świetnie radzić z samorządami lokalnymi i może jakimś rodzajem czegoś na wzór departamentu we Francji.

Odczytam zatem siedem przyczyn, dla których powinny istnieć regiony. One są podane w mojej wcześniejszej prezentacji, ale teraz jeszcze je przytoczę.

Pierwsza to taka przyczyna, że proces podejmowania decyzji w kwestiach będących w zakresie zainteresowania publicznego znajdzie się bliżej jednostek i społeczności. To jest znów zasada subsydiarności.

Druga przyczyna – zostaną wzięte pod uwagę różne charakterystyki kulturowe, społeczne i ekonomiczne jednostek terytorialnych danego kraju. Oczywiście nie w każdym kraju można takie cechy znaleźć. Na przykład we Włoszech mamy takie sytuacje, gdzie

jest wiele języków. I nie mówię o językach, które nie są włoskim, ale sam język włoski ma niezwykle wiele zróżnicowanych dialektów. Różnią się one w różnych regionach. Właściwie tam wydaje się dosyć naturalne, że wyłaniają się z tej różnorodności regiony. I jeżeli zapytamy się Włocha – kim jesteś, to nigdy nie powie: jestem inżynierem, prawnikiem itd. On powie: jestem Sycylijszym, jestem Rzymianinem. A to dlatego, że na tym opiera się tożsamość kulturowa tej osoby. To może jest prawdziwe dla Niemiec, dla Włoch. Ale to może nie mieć miejsca w innych krajach.

Trzecia przyczyna – władze administracyjne powinny być bliższe obywatelowi. Dlatego, że dość paradoksalnie, mimo ogromnego rozwoju informatyki i mediów, ludzie nie lubią, jeżeli decyzje dotyczące ich życia prywatnego podejmowane są zbyt daleko od nich. Jeżeli to jest matka mieszkająca na Sycylii, dlaczego mają o tym decydować ludzie w Rzymie. Może przynajmniej niech to będą ludzie z Palermo. I o tym nie powinniśmy zapominać, nie wolno nam zapominać, szczególnie w nowoczesnym społeczeństwie.

Czwarta przyczyna – rozwój regionów wzmacnia uczestnictwo obywateli w życiu publicznym.

Piąta przyczyna – wydatki rządowe. Są one bardziej przejrzyste, jeżeli są wydawane i nadzorowane na szczeblu regionalnym.

Szósta przyczyna jest taka, że powstanie regionów będzie sprzyjać wyrównaniu poziomu zasobów finansowych pomiędzy różnymi krajami, tak jak to przedstawił nam pan Moys. Dlatego, że co się dzieje? Tutaj rząd centralny może przekazywać subsydia, dotacje, dla konkretnego miasta tylko w danym kraju. Natomiast istnienie regionów pozwala na lepszy rozwój gospodarczy. Powstają pewne jednostki gospodarcze i to także sprzyja współpracy transgranicznej.

Siódma, ostatnia, przyczyna, którą chciałbym podkreślić. Regionalizm mianowicie poprzez tworzenie lokalnych sił politycznych stabilizuje podstawy demokracji. Chciałbym państwu przypomnieć ten straszny okres terroryzmu, z którym mieliśmy do czynienia jakiś czas temu we Włoszech, kiedy agendy rządu centralnego znajdowały się pod silnym naciskiem. Ale w przypadku całych Włoch nie było to aż tak silne, nacisk nie był aż tak silny. Dlatego właśnie, że ataki terrorystów koncentrowały się na Rzymie, a Rzym to jest tylko jedno miasto.

Dlatego też, i tutaj wyrażam swoją głęboką wiarę, że regionalizm jest najlepszym sposobem wewnętrznej organizacji państw, jeżeli chcemy by były one prawdziwie demokratyczne.

Następne pytanie, jakie sobie musimy zadać, to pytanie – jak? Mamy tutaj mapę Polski i narysujemy sobie linię. To jest region pierwszy, region drugi. Jakie zastosujemy kryteria? Odpowiedzi nie ma.

Istnieje pogląd ekonomiczny na regionalizm, który polega na tym, żeby tworzyć jednostki terytorialne, które posiadają pewną finansową i gospodarczą integralność, umożliwiającą rozwój gospodarczy danego terytorium. Ale istnieją również inne kryteria. Mówiłem państwu, że we Włoszech mamy bardzo małe regiony, np. Valle d'Aosta, który został stworzony tylko dlatego, że istnieje tam dosyć duża mniejszość, mówiąca po francusku. I jeżeli im się powie, wy nie jesteście regionem, bo nie stanowicie jednostki

integralnej gospodarczo, to ludzie z tego regionu odpowiedzą – coś to nas obchodzi, my się czujemy odrębnym regionem.

Następne pytanie – jakiego rodzaju kompetencje powinny być przekazane regionom? Znowu bardzo trudne pytanie. Znowu odpowiedź różnić się będzie w różnych krajach. Uchwalone w Radzie Europy teksty mówią, że może to być planowanie gospodarcze, polityka kulturalna i wykonywanie pewnych usług lokalnych, może być transport publiczny, ochrona zdrowia, szkolnictwo, oświata. Ale znowu tutaj sytuacja może różnie wyglądać w różnych krajach. Chociaż podstawową zasadą jest to, co wyjaśnił dzisiaj pan Maier. Trzeba się mianowicie zastanowić, który szczebel władzy jest w stanie wykonać najlepiej dane działanie. Tutaj *a priori* nic nie można zdecydować. Trzeba się temu przyjrzeć. Nie jesteśmy na przykład w tej szczęśliwej sytuacji, co Niemcy, gdzie właściwie wszystko zaczyna się na poziomie lokalnym i dopiero prawo określa te zadania, które na poziomie lokalnym nie są rozwiązywane.

Ostatnie pytanie, które chciałbym postawić, które może nie będzie zbyt przyjemne dla pana Maiera, z którym w swoisty sposób dzisiaj polemizuję. Regionalizm mianowicie nie powinien zagrażać władzom lokalnym. Istnieją takie poglądy, że regiony powinny powstawać na bazie koordynacji działań władz lokalnych. Uważam, że powinno się to odbywać trochę inaczej, że część zadań rządu centralnego powinna być po prostu przekazana dalej w dół. Poszczególne szczeble rządu powinny współpracować ze sobą, ale każdy z nich powinien mieć zakres kompetencji, względem którego będzie cieszył się pełną suwerennością.

W rzeczywistości mówię tutaj o wewnętrznym federalizmie. Wiem, że kiedy mówi się o tym w Europie Środkowej czy Wschodniej pojawiają się pewne obawy. Ale musimy pamiętać, że istnieje duża różnica pomiędzy federalizmem narodowym czy ogólnokrajowym a wewnętrznym federalizmem. Federalizm wewnętrzny polega na takiej organizacji władz, by proces decyzyjny przebiegał na tym poziomie władzy, który jest najbardziej odpowiedni dla przedmiotu danej decyzji i najbliższy obywatelom danego regionu, społeczności.

Takie jest przesłanie, które bym chciał państwu przekazać. Oczywiście są kraje Europy, w których musielibyśmy dodać jeszcze jeden element, mianowicie regionalizm nie wprowadza podziałów w ramach danego kraju. Regionalizm stanowi wzmocnienie integralności całego państwa i wzmocnienie demokracji w danym kraju.

Przewodniczący senator Tadeusz Rewaj:

Dziękuję panu Albanese za referat, w którym z pasją misjonarza przekonał nas o niezbędności regionalizmu. Zarazem pokazał, jak złożona jest ta kwestia od strony prawnej.

Następnego referatu autorami są pan Jens Gabbe, sekretarz generalny Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych i pan Wiktor von Malchus, przewodniczący niemieckiej Akademii Planowania Regionalnego i Przestrzennego. Jego tytuł brzmi: „Europejskie wzorce współpracy międzyregionalnej i transgranicznej”. Przedstawi go pan doktor Viktor von Malchus.

Pan Viktor von Malchus:

Współpraca międzyregionalna i transgraniczna prowadzona jest w wielu miejscach Europy. Dwadzieścia lat temu mieliśmy około 30 regionów transgranicznych. Dziesięć lat temu już 60 regionów transgranicznych. Dzisiaj mamy około 140-150 zorganizowanych regionów transgranicznych.

Aby ułatwić tę współpracę stosuje się różne instrumenty, na przykład o charakterze nieformalnym, układy dżentelmeńskie, umowy prywatne i państwowe, porozumienia na zasadach prawa międzynarodowego. Nie ma zatem potrzeby tworzenia specjalnych przepisów prawnych lub zobowiązań. Jednak uzgodnienia i umowy transgraniczne są bardzo użyteczne.

Pierwszym ważnym aspektem współpracy międzyregionalnej i transgranicznej jest jej osadzenie w całokształcie stosunków międzynarodowych. Postrzegam to bardzo jasno – regiony nadgraniczne nie tworzą polityki zagranicznej. Poruszają się one w ramach jednostronnej polityki zagranicznej danego państwa. Drugim zagadnieniem jest konieczność delegowania odpowiedzialności władz centralnych na szczebel regionalny i lokalny. Trzeba myśleć globalnie, ale równocześnie współpraca musi odbywać się na poziomie regionalnym i lokalnym.

Na początku trzeba dobrze zdefiniować pojęcia współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Zgodnie z glosariuszem Unii Europejskiej, współpraca transgraniczna oznacza sąsiedzką współpracę we wszystkich dziedzinach życia pomiędzy graniczącymi ze sobą obszarami, regionami lub władzami komunalnymi lub innymi władzami w regionach przygranicznych. Podobnie współpracę międzyregionalną definiuje się jako międzynarodową współpracę pomiędzy bardziej oddalonymi regionami, społecznościami, władzami regionalnymi lub gminnymi z dowolnych ośrodków miejskich, gminnych lub rejonów.

Pragniemy skoncentrować się na współpracy przygranicznej. Należy zatem rozróżnić współpracę rządowo-regionalną i regionalno-komunalną. Współpraca rządowo-regionalna opiera się w znacznej mierze na umowach międzynarodowych, realizowanych przez komisje planowania rządowego lub regionalnego, na przykład polsko-niemiecka komisja rządowa lub komisja holendersko-niemiecka, które są tego przykładem.

Tego typu umowy, układy, zawarte są w wielu regionach Niemiec. Ten rodzaj współpracy praktykowany jest w innych formach, w krajach silnie zdecentralizowanych, w których uprawnienia szczebla regionalnego są prawie równe uprawnieniom rządu, jak ma to miejsce w niemieckich państwach federalnych. Mamy dwa tego przykłady. Nad Morzem Barentsa i porozumienie rosyjsko-fińskie. Są również tego typu porozumienia w regionie alpejskim, tzw. ARGE-Alp, lub grupa robocza – Alp-Adria.

Współpracę regionalno-komunalną charakteryzuje to, iż zazwyczaj rozwija się ona bardzo spontanicznie, nie tylko po dokonaniu zmian w Europie Środkowej i Wschodniej, na polskiej granicy, lecz jeszcze wcześniej w Europie Zachodniej, bezpośrednio po drugiej wojnie światowej. Pozytywnymi skutkami takiej współpracy były liczne kontakty sąsiedzkie, pobudzenie współpracy gospodarczej, społecznej i kulturalnej, jak również rozwój struktur. Często rozpoczynano współpracę transgraniczną. Z drugiej strony działania takie

nie zawsze znajdowały pokrycie w umowach i uregulowaniach prawnych. W roku 1958 stworzono tzw. EUREGIO niemiecko-holenderski, który był prekursorem wszystkich transgranicznych euroregionów.

Projekt Konwencji Madryckiej w zakresie właśnie współpracy transgranicznej, uchwalony w roku 1981, doprowadził do pewnej finalizacji długofalowego procesu w całej Europie. To jest podstawa prawna. Dzisiaj Polska przystąpiła do Projektu Konwencji Madryckiej, uzyskując tym samym odpowiedni instrument prawny. Ale Polsce potrzeba także szczególnych umów z sąsiadami, np. Niemcami, po to, aby ta Konwencja mogła wejść w życie.

Pozwolą państwo, że zdefiniuję teraz termin „euroregion”. Jest to formalna struktura utworzona dla potrzeb współpracy transgranicznej i, jeśli, to przy współudziale partnerów gospodarczych i społecznych. Euroregiony mają typowy schemat organizacyjny z kilkoma komisjami. Euroregion wymaga, jeśli to możliwe, czterech instytucji – pochodzącym z wyborów zgromadzeniem parlamentarnym oraz komitetem wykonawczym, następnie – badawcze grupy tematyczne, w których uczestniczą wszyscy partnerzy z kręgów gospodarczych i społecznych z obu stron oraz ostatnia, aczkolwiek nie najmniejszej wagi, mianowicie biuro współpracy regionów przygranicznych.

Komisja Europejska, a wcześniej Rada Europy, uważa współpracę w ramach euroregionów za najintensywniejszą formę współpracy przygranicznej. Unia Europejska chce w dłuższym terminie wprowadzić taką formę współpracy na swych wszystkich wewnętrznych i zewnętrznych granicach. Jest to również cel Europejskiego Stowarzyszenia Regionów Granicznych. Chciałem zilustrować tę sytuację na podstawie organizacji EUREGIO. Proszę zauważyć, że EUROREGIO odpowiada głównie za program INTERREG I, jak i INTERREG II.

Aby uniknąć nieporozumień, pragnę wyjaśnić następujące kwestie. Euroregiony, nawet jeśli mają podstawy prawne lub zostały rozwinięte w ciało o charakterze publicznym, tak jak EUREGIO lub Euregio Ren-Waal, nie stanowią nowych szczebli administracyjnych. Są tylko osiami transgranicznymi, w oparciu o które koncentruje się współpraca. Euroregionom nie potrzeba dla funkcjonowania podstaw prawnych. Potrzebują one środków finansowych, by mogły realizować swoje zobowiązania wobec rządów i obywateli. Istnieje tutaj zasada, która mówi o współpracy rządów i obywateli.

Jak wcześniej powiedziałem, podczas początkowego etapu niepotrzebne są żadne rozbudowane struktury czy podstawy prawne, by współpraca transregionalna mogła być realizowana. Może ona opierać się na działalności grupy roboczej o strukturze nieformalnej, w której uczestniczą przedstawiciele władz regionalnych i innych organizacji. Ale ważnym jest, by w ramach tych platform transgranicznych mogły istnieć i uczestniczyć organizacje po obu stronach granicy. Współpraca może istnieć niezależnie od wielkości i liczby ludności krajów uczestniczących. Również ważnym jest, by współpraca transgraniczna miała swój odpowiednik w regionach przygranicznych i była realizowana poprzez odnośne władze państwowe lub odpowiedzialne instytucje. Współpraca krajowa lub transgraniczna w oparciu o partnerstwo stanowi bardzo ważny warunek wstępny sukcesu.

Tę samą wagę należy przykładać do zasady decentralizacji. Na przykładzie wszystkich regionów przygranicznych Unii Europejskiej widać wyraźnie, że największe sukcesy osiąga się tam, gdzie współpraca prowadzona jest na szczeblu lokalnym i regionalnym, i gdzie uprawnienia są delegowane na ten właśnie poziom. W przeciwnym razie nie byłaby możliwa, uwieńczona powodzeniem, współpraca pomiędzy Francją a Niemcami. Francja jest krajem zarządzanym centralnie, a Republika Federalna Niemiec jest państwem federacyjnym. We współpracy transgranicznej różnice te mogą być wyrównywane tylko na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Podobne fakty stosują się również do współpracy pomiędzy Triestem, Austrią i Słowenią. Słowenia, dawny region jugosłowiański jest obecnie niezależnym krajem. W porównaniu z Włochami istnieje w niej wiele odmiennych struktur administracyjnych, jak również wielkie różnice ekonomiczne i walutowe. Słowenia współpracuje z Triestem, autonomicznym regionem w bardziej – skądinąd – scentralizowanych Włoszech. Współpracuje też z państwami federalnymi sąsiadującej z nią Austrii, która – podobnie jak Niemcy – jest republiką federacyjną.

Współpraca transgraniczna obejmuje wszystkie dziedziny życia- współpracę społeczno-kulturalną. I współpraca ta ma równie istotne znaczenie jak współpraca gospodarcza, infrastrukturalna lub współpraca w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Współpraca społeczno-kulturalna pozwala usuwać bariery psychologiczne i uprzedzenia. Obejmuje ona wymianę młodzieżową, spotkania z osobami starszymi, seminaria rodzinne, wspólne imprezy muzyczne, sportowe, jak również współpracę służb celnych, policji, pogotowia, przedstawicieli administracji wszystkich regionów, itd. W ten sposób rozwija się rozległa sieć kontaktów międzynarodowych. Często tylko w ten sposób można zapewnić wstępne warunki powodzenia współpracy gospodarczej i infrastrukturalnej. Ponadto wzrasta rozumienie i wiedza o sąsiadach.

Współpraca w dziedzinach gospodarczej, infrastrukturalnej i w zakresie środowiska naturalnego wykazała, że regiony przygraniczne mogą realizować na granicach państw i zewnętrznych granicach obszaru zachodniej Europy bardzo praktyczne przedsięwzięcia. Jednak te przygraniczne regiony tworzą także regionalne grupy nacisku, tzw. *lobbying*, w odniesieniu do rozwoju ekonomicznego budowy magistral transportowych, itd., itd. Istnienie takich grup nacisku lobbystycznych musi być możliwe, ponieważ jest dość powszechną dla regionu sprawą włączenie się do ogólnokrajowej dyskusji na takie właśnie tematy. Powszechną także sprawą jest wzajemna konkurencja między regionami w tych kwestiach. Omawianie takich tematów i konkurowanie regionów przygranicznych z innymi regionami kraju musi być rzeczą całkiem naturalną. Taka konkurencja pomiędzy regionami w odniesieniu do jakości projektów wpływa korzystnie na ogólny rozwój.

W roku 1990 Unia Europejska po raz pierwszy aktywnie poparła ekonomiczną współpracę regionów przygranicznych właśnie za pośrednictwem programu INTERREG. Europa Środkowa i Wschodnia nie pozostaje zatem daleko w tyle, jeśli chodzi o tę formę pomocy. Ponadto ma miejsce współpraca pomiędzy INTERREG i PHARE, o tym już dzisiaj słyszeliśmy, na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej i Europy Środkowej i Wschodniej. Doskonale zdajemy sobie sprawę z konkretnych trudności na zewnętrznych granicach Polski, Republiki Czech i innych krajów.

Różnice w potencjale ekonomicznym, sile waluty, sile nabywczej, jak również różnice w poziomie rozwoju administracji i nadal istniejące braki w infrastrukturze transportowej, stanowią poważne przeszkody dla współpracy transgranicznej. Kraje Środkowej i Wschodniej Europy słusznie wskazują na te różnice i niekorzystną sytuację po ich stronie granicy. Sąsiadujące z nimi przygraniczne regiony Unii Europejskiej wyrażają niepokój, iż firmy mogłyby przenieść się na drugą stronę granicy ze względu na niższe wynagrodzenia i inne udogodnienia. Rozwiązaniem w tej dziedzinie są wspólne strategie i trzeba je znajdować, szczególnie w odniesieniu do partnerów w odpowiednich euroregionach.

W krótkim czasie, który mam do dyspozycji, nie mogę dać magicznej recepty. Jednak jedna rzecz jest oczywista – jeśli chcemy by Polska, Republika Czech i Węgry, itd. wrosły w Unię Europejską, kraje te nie mogą nadal w przewidywalnej przyszłości pozostawać krajami o niskich wynagrodzeniach. Taka polityka w odniesieniu do wynagrodzeń nie daje mieszkańcom tych krajów żadnych perspektyw na przyszłość.

Rozwój niezależnej i nowatorskiej gospodarki, tak jak omawiał profesor Kukliński i jego zespół, musi zagwarantować działającym perspektywicznie firmom inwestycje i zwiększenie poziomu eksportu. Tylko w ten sposób poziom rozwoju gospodarczego krajów Europy Środkowej i Wschodniej może dorównać Unii Europejskiej. Niskie płace mogą być dopuszczane wyłącznie w obecnej fazie przejściowej. Również w zakresie nauki i technologii potrzeba sieci transgranicznych.

Perspektywy współpracy międzyregionalnej i transgranicznej. Jakże istnieją tu perspektywy? Obie formy współpracy, a więc międzyregionalna i transgraniczna, są konieczne dla integracji europejskiej. W celu skutecznego ich wdrażania partnerstwo i zasada subsydiarna jest konieczna. Oznacza to, że istnieje konieczność cedowania współpracy na poziom regionalny i lokalny.

W ramach integracji europejskiej współpraca transgraniczna odgrywa szczególną rolę. Stanowi pomost pomiędzy sąsiadami. Jest niezbędnym elementem w stosunkach międzyludzkich, kulturalnych i ekonomicznych. Jeśli Europa nie będzie równomiernie rozwijać się na granicach, na miejscach styku państw, Unia Europejska nie będzie mogła się dalej rozwijać. Powodzenie współpracy transgranicznej na granicach zewnętrznych Unii z Europą Środkową i Wschodnią jest zatem ważnym warunkiem wstępnym szybkiej integracji Polski i Republiki Czech, Węgier i innych państw. Ze względu na szczególną znajomość sytuacji swoich regionów i sąsiadujących z nimi krajów, euroregiony stanowią lokomotywę procesu integracji.

Chciałem ponownie podkreślić, że euroregiony nie są nowym szczeblem administracyjnym. Są punktami krystalizacji wszystkich wzajemnych stosunków, swoistą osią współpracy. To one wypracowują koncepcję i strategię współpracy. Pozwalają unikać problemów, zanim się jeszcze pojawią i dostatecznie wcześniej rozpoznają ewentualne trudności i zapobiegają przeradzaniu się tychże w poważne problemy.

Wdrażanie projektów nie jest zatem głównym celem euroregionów. Projekty transgraniczne mogą być najlepiej realizowane przez odnośne władze krajowe po obu stronach granicy. Euroregiony i współpraca transgraniczna, to partnerstwo sąsiadujących ze sobą krajów. Umożliwiają one wprowadzenie tylko tego, co kraje zapisały w traktatach

i umowach. Wypełniają te umowy praktyczną treścią i nadają im znaczenie. Tutaj, bardziej niż w przypadku współpracy regionów przygranicznych, znajduje zastosowanie sentencja greckiego filozofa – „wczorajsze utopie, to ideały dnia dzisiejszego i rzeczywistość jutra”.

Przewodniczący senator Tadeusz Rewaj:

Ostatnim referentem przed przerwą będzie pan Patrick Dubarle, dyrektor Programu Rozwoju Regionalnego OECD.

Pan Patrick Dubarle:

W OECD jestem odpowiedzialny za program rozwoju regionalnego i należę do niedawno utworzonego ciała o nazwie Usługi na rzecz Rozwoju Terytorialnego. W roku 1981 OECD utworzyło swoją jednostkę, poświęconą środowisku naturalnemu. Chcę tutaj mówić o pewnych priorytetach, które kraje członkowskie rozważają przy rozwoju gospodarczym i przestrzennym. Może więc najpierw kilka słów na temat tej nowej instytucji Usług na rzecz Rozwoju Terytorialnego. Utworzona została rok temu w lipcu. Jej celem jest zbadanie, w jaki sposób rozwój przestrzenny, rozwój terytorialny może wpływać na ulepszenia gospodarcze i społeczne. Celem naszym jest również świadczenie usług doradczych. Mamy oczywiście trzy grupy: lokalną, regionalną i urbanistyczną.

Mamy cztery cele. Po pierwsze – tworzenie ram dla polityki rozwoju terytorialnego. To obejmuje cały szereg obszarów, inwestycje infrastrukturalne, stworzenie miejsc pracy, rozwój przedsiębiorstw, zagospodarowanie gruntów i planowanie przestrzenne. Jak widać, nasza instytucja zajmuje się bardzo szerokimi zagadnieniami.

Następnie naszym celem jest zwiększenie wydajności polityk publicznych. Chcemy również przenieść więcej pomysłów z góry na dół na temat strategii, a także przyjmować więcej inicjatyw pochodzących z dołu, czyli w kierunku z dołu do góry. Zajmujemy się także sprawą centralizacji, jaki jest najlepszy zasięg centralizacji.

Trzeci cel – to budowa partnerstwa pomiędzy sektorami publicznym a prywatnym. Chcemy tutaj sprzyjać współpracy pomiędzy tymi sektorami. Chcemy organizować seminaria, konferencje, a także publikować na ten temat materiały.

I nasz czwarty cel – podejmowanie projektów, znów na styku różnych sektorów, biorąc pod uwagę prowadzoną w nich politykę i jej powiązanie z rozwojem terytorialnym. Opieramy się tutaj na założeniu, że rozwój tej polityki nie opiera się wyłącznie na aspektach ekonomicznych.

Chciałbym przypomnieć, że w zeszłym roku ministrowie odpowiedzialni za rozwój regionalny krajów członkowskich, przede wszystkim krajów członkowskich OECD, spotkali się w tej sprawie w Wiedniu. Mówiono o likwidacji i dysproporcji pomiędzy regionami, tworzeniu miejsc pracy i generowaniu wzrostu gospodarczego w ramach samych regionów. Podkreślono wyraźnie, że współpraca transgraniczna powinna znaleźć się w centrum uwagi poszczególnych rządów.

Jeżeli chodzi o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, przeprowadziliśmy pewne studia w krajach naszych partnerów przechodzących transformację. Tak nazywamy państwa Europy Środkowej – na przykład Polska, Słowacja, Republika Czeska, Węgry. Dokonałmy tutaj przeglądu polityki rozwoju terytorialnego. Co do Polski zostało to już opublikowane. Pozostałe kraje czekają na publikację na ten temat. Przechodzimy teraz do nowych studiów, które biorą pod uwagę sam proces transformacji i dążenia tych krajów do przystąpienia do Unii Europejskiej. Przeprowadzamy także badania współpracy transgranicznej wśród państw Grupy Wyszehradzkiej. Chciałbym powiedzieć o pewnych kwestiach, które to studium naświetliło. Wspomnę tylko jeszcze, że w przyszłym roku chcielibyśmy przeprowadzić podobny przegląd, swoisty sondaż, na temat krajów bałtyckich, czyli Litwa, Łotwa, Estonia, ale także północnowschodniej części Polski.

Od roku 1989 stosunki pomiędzy krajami Europy Wschodniej a Środkowej, jak również między krajami Europy Wschodniej a Europy Zachodniej, podlegały znacznym zmianom, co było wynikiem przejścia do systemu gospodarki rynkowej i ustanowienia waluty wymienialnej. Wszyscy stają wobec potrzeby nie tylko modernizacji istniejącego przemysłu, ale również restrukturyzacji gospodarki przemysłowej i przyciągnięcia kapitału wewnętrznego, zwiększenia eksportu, wzmocnienia sektora prywatnego oraz ograniczenia wzrostu bezrobocia. Wymagało to dokonania ponownej oceny współpracy transgranicznej pomiędzy państwami Europy Wschodniej oraz współpracy między państwami Europy Wschodniej a ich zachodnimi sąsiadami.

Jeszcze przed rozpoczęciem demokratycznych przemian w 1990 roku jednym z najwcześniejszych i prawdopodobnie najbardziej wyraźnych przykładów współpracy transgranicznej, zarówno między krajami byłego bloku wschodniego, jak i między krajami wschodniej i zachodniej, było otwarcie nowych przejść granicznych oraz ułatwienie odpraw granicznych. Otwierano na przykład przejścia na granicy polsko-niemieckiej. Nowe przejścia są ciągle otwierane, zbudowano także mosty na rzekach. Tutaj pojawia się jeszcze problem kosztów, skomplikowany ze względu na to, iż korzyści gospodarcze, płynące z otwarcia nowych przejść granicznych, mogą mieć początkowo charakter jedynie lokalny i nie od razu musi to znaleźć odzwierciedlenie we wzroście dochodu władz centralnych, które łożą na budowę i funkcjonowanie tych przejść.

Niedawno współpraca transgraniczna została poszerzona, na przykład współpraca w dziedzinie ochrony środowiska. Pod auspicjami Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju podjęto stosowne prace w basenie Dunaju. Inne formy współpracy realizowane są w ramach Inicjatywy Środkowoeuropejskiej. O tym już mówiliśmy. Obejmuje to nie tylko Polskę, Węgry, Republikę Czeską i Republikę Słowacką, ale także Włochy, Austrię i Chorwację. Celem tej inicjatywy jest prowadzenie działań podobnych do działań podejmowanych przez kraje członkowskie Unii Europejskiej. Powstają grupy robocze.

Najczęściej współpraca transgraniczna jest pojmowana wąsko. Jednak pojawiają się również przykłady szerszego współdziałania. Najważniejszym z nich jest zapewne powołanie do życia Środkowoeuropejskiej Strefy Wolnego Handlu, CEFTA, która została utworzona częściowo dla usprawnienia stosunków handlowych między partnerami. Porozumienie o wolnym handlu weszło w życie 1 marca 1993 roku. Obejmuje ono Polskę,

Węgry oraz Republikę Czeską i Słowacką. Państwa członkowskie zgodziły się znieść ograniczenia taryfowe i pozataryfowe na towary nierolnicze od początku roku 2001. Handel między powyższymi czterema krajami stanowi tylko niewielką część wartości ogólnej wymiany handlowej. Niestety, od roku 1993 ten udział maleje, ale, mam nadzieję, że to się zmieni.

Jakie więc są korzyści płynące ze współpracy transgranicznej? Współpraca transgraniczna, a w szczególności taka współpraca na szczeblu lokalnym i regionalnym, może przyspieszyć rozwój i restrukturyzację gospodarki. Może ona umożliwić regionom, które posiadają wspólną bazę ekonomiczną, planowanie rozwoju uwzględniające istnienie wspólnej bazy, co pozwoli wykorzystanie jej silnych stron oraz uniknięcie kosztownego dublowania infrastruktury i usług. Współpraca transgraniczna może wspierać rozwój nowych usług i wzmacniać infrastrukturę poszczególnych regionów.

Wpływ usytuowania w pobliżu granicy oraz potencjalne korzyści płynące ze współpracy transgranicznej są dobrze widoczne w dziedzinie rozwoju usług lokalnych. Zazwyczaj, im większa jest gęstość zaludnienia danego regionu, tym większy jest wybór dostępnych towarów i usług. I przeciwnie – jeżeli region jest słabo zaludniony, wybór towarów jest ograniczony, a potencjał rozwoju regionu jest mniejszy. Granice zwykle zmniejszają zasięg działania rynku z powodu podziału regionu. W ten sposób może to wpływać negatywnie na tworzenie nowych miejsc pracy, restrukturyzację gospodarczą. Dzięki współpracy transgranicznej zaś może powstać region o większej liczbie mieszkańców, który będzie zdolny do przyciągnięcia kapitału wewnętrznego. Nawet niewielkie nakłady na wszelkiego typu infrastrukturę mogą przynieść niewspółmiernie wysoki dochód.

Można to zauważyć w przypadku Regionu Wysokich Tatr, leżącego wzdłuż granicy polsko-słowackiej. Innym przykładem jest Region Katowice-Ostrawa. To są dwa regiony o podobnym profilu przemysłowym. Tutaj miało miejsce stworzenie własnej sieci transportu i usług, a także tworzy się wspólne programy gospodarowania odpadami i to może wzmocnić potencjał gospodarczy regionu oraz przyspieszyć tempo gospodarcze i restrukturyzację.

Analiza potencjału ludnościowego krajów CEFTA pozwala sądzić, że stosunkowo szczelne granice przeszkadzają w rozwinięciu rynkowego potencjału regionu. Taka analiza, pozwalająca na ocenę potencjalnych rynków regionalnych, wskazuje, że otwarcie granic między krajami CEFTA mogłoby co najmniej podwoić rozmiary potencjalnych rynków. Zmniejszenie opłat celnych zostałoby wyrównane wzrostem wpływów z podatków, co byłoby skutkiem ekspansji gospodarczej. CEFTA, jak już powiedziałem, może właśnie prowadzić do takiego zwiększenia wewnątrzregionalnej wymiany handlowej. Możemy tutaj mówić o wzroście około 30% pomiędzy Czechami i Słowacją z Polską i Węgrami, podczas gdy polsko-węgierska wymiana handlowa może się podwoić.

Współpraca transgraniczna może pomóc krajom CEFTA w wykazaniu politycznej dojrzałości. Współpracując ze sobą, kraje te dowiodą, że mogą stać się pełnoprawnymi członkami Wspólnoty Europejskiej. Nieumiejętność pokonywania problemów, wynikających z istniejących różnic i formułowania wspólnej polityki, mogłaby sugerować, że kraje CEFTA nie są przygotowane do członkostwa we Wspólnocie. Ponadto tworzenie

wspólnych wschodnioeuropejskich instytucji umożliwiłoby krajom CEFTA wspólne występowanie wobec Wspólnoty Europejskiej oraz innych partnerów handlowych, wzmocni ich siłę podczas negocjowania warunków wejścia do Unii Europejskiej. Obecnie, chociaż niezależność da się w pełni pogodzić ze współpracą regionalną i integracją gospodarczą, to samowystarczalność pogodzić się z nimi nie da. Kraje regionu muszą nauczyć się, jak dzielić zasoby, rynki oraz, jak zwiększać, a nie ograniczać współzależność.

Wreszcie, rozmiary państwa są mniej istotne z punktu widzenia perspektyw jego rozwoju ekonomicznego, niż otwartość jego gospodarki i brak barier handlowych. Bariery ekonomiczne w wymianie towarowej i ruchu osobowym, na krótką metę mogą przynieść pewne korzyści, lecz w perspektywie średniej i dalszej prowadzą nie tylko do gospodarczej, ale i społecznej izolacji i mogą upośledzić konkurencyjność danej gospodarki. Chociaż początkowo koszty mogą wydawać się większe niż zyski, współpraca może się okazać korzystniejsza od rywalizacji. Na tym opiera się ta filozofia.

Co możemy powiedzieć na temat wdrożenia współpracy transgranicznej? Jakiej tutaj mamy modele? Oczywiście, w Unii Europejskiej mamy tutaj bardzo duże doświadczenia. Te doświadczenia Unia zbiera już od lat sześćdziesiątych. Nie będę tutaj o tym mówił. Poprzedni mówcy wymieniali tak zwane euroregiony. Skupię się na jednym tylko przykładzie – na Nordyckim Regionie Współpracy Transgranicznej. To jest niedaleko od Polski. Polska wypatruje wzorów na Zachodzie, ale może także wypatrywać takie dobre przykłady na Północy, tym bardziej, że właśnie spośród państw północnoeuropejskich dwa dopiero co przystąpiły do Unii Europejskiej.

Tutaj mam slajd, na którym przedstawiono dziewięć głównych programów współpracy transgranicznej w ramach współpracy nordyckiej, jak my ją nazywamy (*załącznik nr 20*). Pierwszy obszar obejmuje obszar północny tego regionu, drugi jest jeszcze bardziej wysunięty na północ, to jest zachodnionordycki komitet. Następnie trzeci i czwarty obejmuje regiony leżące w środku tego obszaru. Obszar Wazy w Finlandii i obszar w Szwecji oraz Komitet Środkowonordycki, też obejmujący środkową część Norwegii. Następnie piąty i szósty obszar, to są regiony nadmorskie, w tym sensie, że obejmują one też pewne wyspy. Tutaj mamy część Finlandii. Szósty obszar – to jest południowy Bornholm i region szwedzki. Siódmy i ósmy obszar – współpraca transgraniczna pomiędzy pewnymi społecznościami w Norwegii i w Szwecji. I dziewiąty, ostatni, Oeresund, program współpracy transgranicznej, i ten słynny most, który ma być zbudowany pomiędzy Malmö a Kopenhagą.

Na czym opiera się tych dziewięć projektów współpracy transgranicznej? Na wspólnych interesach. Tutaj widzimy, że regiony, które angażują się w tę akcję współpracy mają silniejszą pozycję względem innych regionów (*załącznik nr 21*). To wzmacnia współpracę pomiędzy firmami, ludźmi, a także sprzyja rozwojowi linii transportowych. Wchodzi tutaj w grę też pewne interesy narodowe, jak w obszarze North-Callote. Tutaj chodziło o lepsze wykorzystanie zasobów, wchodziła też w grę pewna tożsamość kulturowa, o tym mówił pan Albanese, i usunięcie zagrożenia środowiska naturalnego. Ten obszar może być potem rozszerzony na Morze Barentsa i część byłego Związku Radzieckiego. Tutaj mamy przedstawiony fundusz nordycki oraz Narodową Radę Krajów Nordyckich. Ta

Rada sprzyja współpracy transgranicznej, oferując pewną pomoc finansową, a także sprzyjając nawiązywaniu kontaktów pomiędzy gminami. I tutaj trochę danych liczbowych, ale najpierw opis pewnych cech. Tutaj państwo widzą, że to głównie obejmuje wyspy i obszary nadmorskie zajmujące się różnymi zajęciami związanymi z morzem. To są moje dane liczbowe (*załącznik nr 22*). 62 miliony duńskich koron na rok. To się może wydać trochę mało, to jest jakieś 50 milionów franków, 10 milionów dolarów, to jest miliard ECU. Ale to są tylko pieniądze, można powiedzieć, na rozruch, najwyżej 30% całkowitej sumy potrzebnej na realizację tych projektów. To mają być pieniądze, które po prostu pozwolą rozpocząć realizację danego projektu.

Tutaj są przedstawione kryteria stosowane przy przyznawaniu funduszy (*załącznik nr 23*). To są priorytety w dziedzinie polityki regionalnej, znaczenie rozwoju regionalnego. Kraje nordyckie mają wspólne interesy, o czym już mówiłem. Można jeszcze o innych kryteriach powiedzieć. Partnerstwo pomiędzy różnymi grupami działającymi w danym regionie. Następne kryterium, że wyznaczone cele powinny być osiągalne w danej skali czasowej. Chodzi także o zaangażowanie odpowiednich władz lokalnych i regionalnych, a także zapewnienie odpowiedniej części finansowania dla projektu. Tutaj mamy w ramach projektów wiele komitetów decyzyjnych i partnerzy uczestniczący w tych komitetach decyzyjnych reprezentują właśnie władze lokalne i administrację regionalną.

Po dwudziestu latach zbierania doświadczeń możemy powiedzieć, że większość tych komitetów bardzo dobrze pracuje, dlatego, że jest jasny proces decyzyjny. Gminy i okręgi regionalne przyznają pewien zakres środków. Myślę, że teraz pojawiają się nowe możliwości. Teraz region będzie korzystał też z programu INTERREG, ma więc szansę na większe środki, co jednakże może prowadzić do problemu, bo wspólne finansowanie może oznaczać, że same gminy i okręgi będą musiały jeszcze więcej wyłożyć z własnej kieszeni.

A więc to był taki przykład dobrej, skutecznej współpracy transgranicznej. W naszej analizie zastanawialiśmy się też nad barierami utrudniającymi współpracę transgraniczną. Cóż tu można powiedzieć? Władze lokalne będą miały wystarczającą autonomię działania. Podejmowane działania na szczeblu lokalnym będą przynosiły rezultaty najprawdopodobniej w stosunkowo krótkim czasie. Programy lokalne często nie wymagają prowadzenia mozolnych negocjacji na wysokim szczeblu i mogą być rozwiązywane znacznie szybciej niż sprawy o znaczeniu ogólnopolskim i międzypaństwowym. Panuje zgoda co do tego, że władze lokalne i regiony potrzebują większej autonomii.

Jednak istnieją różne poglądy na temat zakresu i szybkości, z jaką powinna być ona wprowadzana. Na przykład władze lokalne w Niemczech i Austrii czasami nie są w stanie zrealizować swych zamierzeń w dziedzinie współpracy transgranicznej ze swymi partnerami z Czech i Słowacji. Dzieje się tak głównie dlatego, że władze lokalne w tych krajach nie posiadają niezależności finansowej i administracyjnej, podobnej do tej, jaką mają władze lokalne w Austrii i w Niemczech. Oczywiście w Austrii i w Niemczech system jest zupełnie inny, prostszy.

Biorąc pod uwagę brak sprzyjającego ustawodawstwa, współpraca na szczeblu lokalnym jest trudna, o ile nie niemożliwa. Co więcej, trudno sobie wyobrazić, że współpraca

transgraniczna między regionami może zostać uwieńczona sukcesem, jeżeli w ramach tego samego państwa współpraca między regionami wciąż jeszcze raczkuje. Dlatego też trzeba wprowadzić ustawodawstwo, które pozwoli gminom i regionom na działanie na własną odpowiedzialność oraz umożliwi jej wspieranie współpracy transgranicznej bez konieczności sporządzania szczegółowych planów, zawierania skomplikowanych umów dwustronnych i bez ciągłej konieczności zatwierdzania decyzji przez rząd centralny.

Autonomia więc, decentralizacja oraz stosowanie zasady subsydiarności są rzeczami ważnymi. Pozwalają one rządowi na zmniejszenie obciążeń administracyjnych oraz uwolnienie dodatkowych środków. Co ważniejsze, większa liczba osób może uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, co pozwala na trafniejszy dobór celów i często na szybszy rozwój.

I teraz, tytułem podsumowania, o warunkach koniecznych dla owocnej współpracy transgranicznej (*załącznik nr 24*). Potrzebujemy dobrego wspomagającego środowiska – ramy prawne i administracyjne, autonomia, to znaczy możliwość podejmowania odpowiednich decyzji, także fiskalnych przez władze regionalne i lokalne, możliwość podejmowania szybkich decyzji, następnie możliwość tworzenia stosunków partnerskich ze swoimi odpowiednikami w innych krajach oraz wspólna praca z partnerami w celu osiągnięcia wspólnych celów. Trzeba oczywiście otworzyć skuteczne kanały przekazywania informacji. Ważna jest idea uczestnictwa, jako środek wyrażania lokalnych opinii, a także środek uwalniania, wykorzystywania lokalnego potencjału. Istnieje konieczność istnienia pewnego forum, na którym można dyskutować i wyjaśniać przesłanki poszczególnych linii działania.

Ostatnia sprawa. Konferencja ma tytuł „Polska w XXI wieku”, pomówmy więc też o perspektywach. Współpraca obejmuje wymianę informacji i doświadczeń, współpracę międzysektorową oraz wzajemną pomoc. Oczywiście istnieją wspólne problemy dla krajów CEFTA. Mają one problemy z tworzeniem administracji średniego szczebla. Są w nich rządy centralne i lokalne. Problemy tworzy ten poziom regionalny. Wszystkie te kraje ciągle przechodzą przemiany ekonomiczne, gospodarcze. Muszą ciągle jeszcze wypracować lepsze modele podatkowe i fiskalne.

Ważne jest, by wszystkie te kraje wymieniały się doświadczeniami, co do tworzenia małych i wspierania małych przedsiębiorstw, tworzenia władz regionalnych oraz w zakresie różnych metod podatkowych. W ten sposób mogłyby tworzyć silny i skuteczny region. Na przykład teraz kraje CEFTA znalazły się pomiędzy dwoma strefami ekonomicznymi – Unią Europejską i byłym Związkiem Radzieckim. Wynagrodzenie w tych państwach jest dziesięć razy wyższe niż w krajach położonych dalej na wschód. Kraje regionu mają coraz więcej możliwości wykorzystania tańszej siły roboczej oraz towarów konsumpcyjnych przywożonych z Europy Wschodniej.

Współpraca regionalna mogłaby działać lepiej, gdyby międzynarodowe instytucje, udzielające pomocy gospodarczej, traktowały kraje CEFTA jako jednolity region gospodarczy oraz wybierając adresatów tej pomocy, koncentrowały się raczej na regionach, a nie na poszczególnych krajach, tak jak to się dzieje we Wspólnocie, czy w Unii Europejskiej. Polska propozycja harmonizacji polityki regionalnej i narzędzi jej stosowa-

nia z zasadami stosowanymi w Unii Europejskiej bardzo ułatwiłaby wszelki postęp w tym kierunku.

Oczywiście, obszar CEFTA nie jest tutaj jedyną możliwością dla współpracy transgranicznej. Już wspominałem o krajach bałtyckich w tym obszarze. Tutaj mam jeszcze jedno przeżrocze, niestety, nie jest ono najlepszej jakości. Tutaj jest przedstawiona sytuacja na dziś, jak wygląda współpraca transgraniczna jeżeli chodzi o Polskę, mamy te możliwości z Rosją, krajami bałtyckimi. Wspominałem o możliwościach współpracy transgranicznej między Polską a jej sąsiadami na dziś. Jakże są te możliwości, państwo wie. Mamy Stowarzyszenie Regionów Bałtyckich, bardzo aktywne szczególnie w opracowywaniu projektów, które mają być realizowane w przyszłości.

Na prezentowanym przeźroczu pokazano wiele powiązań (*załącznik nr 25*). Otwierają się możliwości rozszerzenia współpracy transgranicznej z Niemcami... Litwą... Jeszcze jedno przeżrocze wzięte z opracowania „Europa 2000 Plus” (*załącznik nr 26*). Tutaj widzimy, że Unia Europejska zmienia swój sposób myślenia i stara się dostrzec nowe możliwości wyodrębniania grup w ramach Unii Europejskiej. Mamy na przykład region obejmujący południe Wielkiej Brytanii, północną Francję, Belgię, Holandię i część zachodnich Niemiec. Mamy następnie grupę alpejską i także współpracę pomiędzy środkową Francją i środkową Hiszpanią, zachodni basen Morza Śródziemnego, granice Francji, Włoch, Hiszpanii, Portugalii, centrum basenu Morza Śródziemnego i tak zwany Łuk Atlantycki od Portugalii poprzez Bretanię do zachodniej części Wielkiej Brytanii. Jak państwo widzą, różne grupy mają różne wyniki w swojej współpracy, ale widać, że analiza ekonomiczna już wychodzi poza granice poszczególnych krajów. Pojawiają się nowe regiony czy nowe zgrupowania terytorialne i być może Polska będzie się mogła do któregoś z tych zgrupowań przyłączyć.

W podsumowaniu chciałbym powiedzieć, że współpraca transgraniczna przyczynia się do wzrostu gospodarczego i większej integracji. Poza tym współpraca pomiędzy Unią Europejską a krajami Europy Środkowej i Wschodniej jest takim procesem, w którym dużo się uczymy i jest wstępem do przyszłej integracji. Następnym wnioskiem jest to, że należy zbierać i wspólnie wykorzystywać doświadczenia, aby współpraca transgraniczna odniosła sukces.

(przerwa)

Przewodniczący senator Tadeusz Rewaj:

Przechodzimy do ostatniej części dzisiejszych obrad. Nazwałbym tę część jak gdyby częścią polską, głosem Polski, punktem widzenia przedstawicieli Polski. Proszę o wygłoszenie referatu pana ministra Marcina Rybickiego, podsekretarza stanu w Centralnym Urzędzie Planowania, na temat polityki regionalnej oraz regionów w Polsce.

Pan Marcin Rybicki:

Otwieram cykl wystąpień strony polskiej. Chciałbym przedstawić pewne ogólne tło, które chyba jest niezbędne, szczególnie dla licznych i dostojnych gości zagranicznych i z drugiej strony nie pójść za daleko, ponieważ następne referaty, które w tej części polskiej są przewidziane, będą dość szczegółowo rozwijać poszczególne wątki.

W związku z tym spróbuję skonstruować swoje wystąpienie tak, aby było ono jak najbardziej informatywne, przedstawiając pokrótce zróżnicowania regionalne w Polsce, następnie omówię podstawy programowe polityki regionalnej w Polsce, jej realizację, środki i instrumenty jakie tu są stosowane. Następnie na takiej konferencji nie sposób nie odnieść się do bardzo ważnych oddziaływań prezentowanych tutaj instytucji europejskich, także na to, co robimy w polityce regionalnej w Polsce.

Polska jest krajem o stosunkowo zrównoważonej policentrycznej strukturze przestrzennej. Ukształtowane historycznie, międzyregionalne różnice w poziomie rozwoju poszczególnych regionów, nie odbiegają znacznie od tych, które obserwuje się w krajach Unii Europejskiej. Raport OECD na temat problemów polityki regionalnej w Polsce, z pewnym nawet zaskoczeniem dla autorów, konstatował fakt nie występowania dramatycznych, jak bym powiedział, różnic międzyregionalnych.

Tym niemniej ślady zróżnicowań, także wynikających z dość odległej już historii – mam na myśli XIX-wieczne rozbiory, które podzieliły Polskę między trzy europejskie mocarstwa – ciągle jeszcze na mapie regionalnej Polski występują. Również coraz wyraźniej widać na mapie regionalnej Polski najnowsze ślady ostatnich pięciu lat procesów transformacji. Zapoczątkowany w Polsce w 1990 roku proces przebiega w różnych regionach Polski bardzo różnie. Związane jest to z różną podatnością adaptacyjną regionów polskich na efekty czy na proces przechodzenia do gospodarki rynkowej.

Z jednej strony wykształciły się wyraźnie regiony stanowiące, można to określić jako bieguny wzrostu czy lokomotywy postępu, związane z dużymi aglomeracjami miejskimi, przede wszystkim Warszawą, Poznaniem, Wrocławiem, Krakowem oraz na wybrzeżu – Szczecinem, Trójmiastem, czyli Gdańskiem, Gdynią i Sopotem. To są regiony, gdzie ta adaptacja przebiega najpłynniej, które czerpią największe korzyści z procesu transformacji, już namacalnie widoczne.

Z drugiej strony pojawiło się jednak cały szereg regionów, które do tej pory w Polsce nie były traktowane jako regiony problemowe. I to jest poważny sygnał i poważny przejaw właśnie tych pogłębiających się różnic postępującej, jak to określamy, polaryzacji regionów.

Na ogół w Polsce, jeśli chodzi o historyczne skutki, linia Wisły dzieliła Polskę na Polskę A, zachodnią, lepiej rozwiniętą, na wyższym poziomie rozwoju, i Polskę B, wschodnią część Polski, zwana też ścianą wschodnią, zacofaną gospodarczo, o niższym poziomie rozwoju. Obok tych dwóch tradycyjnych podziałów, pojawia się w Polsce obszar bardzo trudny, obszar recesji, który nawet zaczyna się już określać mianem Polski C. Jest to Polska północna, która z wyjątkiem dwóch świetnie się rozwijających aglomeracji – gdańskiej i szczecińskiej, cały pas środkowego wybrzeża i północnej Polski, jest trudnym i zaostrzającym się problemem regionalnym w Polsce.

Związane jest to przede wszystkim z faktem, iż były to regiony zdominowane przez państwowe gospodarstwa rolne, które nie wytrzymały konfrontacji z gospodarką rynkową i poza nimi na tych obszarach nie ma alternatywy wzrostu, to znaczy trudno znaleźć tam to koło zamachowe, które by było podstawowym impulsem dla restrukturyzacji tych regionów, dla zmiany ich oblicza, dla rozwoju.

Te regiony Polski północnej chyba najlepiej pasują do tak zwanego celu nr 5b, stosowanego w Unii Europejskiej. Polska wschodnia i północnowschodnia, zagrożona utrwalaniem się syndromu zacofania, to będzie cel nr 1 typologii Unii Europejskiej. I kolejne obszary problemowe, trudne, wymagające aktywnych działań i pomocy, to są regiony, w których znajdują się okręgi zagłębia wydobywczo-przetwórcze, tak zwane stare regiony przemysłowe, zdominowane przez przemysłowe branże tradycyjne, czyli cel nr 2 w typologii Unii Europejskiej.

Syntetyczną próbą typologii tych regionów jest prezentowana tutaj mapa. Najbardziej wyeksponowany jest na niej nowy obszar problemowy. Pionowymi paskami zaznaczone są obszary słabiej rozwinięte, a więc ściana wschodnia. Kropkowany obszar to są stare regiony wymagające restrukturyzacji, a więc: Katowickie, Wałbrzyskie, zagłębia surowcowe; region łódzki, gdzie jest silnie rozwinięty przemysł tekstylny. Ten region, jako jeden z pierwszych najsilniej odczuł procesy transformacji, ale który też – jak się wydaje – jako pierwszy z wszystkich regionów problemowych zaczyna już wychodzić z głębokiej depresji. Stopa bezrobocia w zasadzie, jeszcze dwa, trzy lata temu była najwyższa w Polsce, czy jedna z najwyższych w Polsce, a w tej chwili jest na poziomie średnim krajowym. Zakładając, czy biorąc pod uwagę fakt, że od samego początku, od roku 1991, wszystkie instrumenty polityki regionalnej, jakie w Polsce były stosowane, były adresowane do regionu łódzkiego – z regionem wałbrzyskim był on szczególnie objęty działaniami wspierającymi – to można chyba już zacząć mówić o pewnym sukcesie polityki regionalnej w odniesieniu do tego właśnie regionu.

Tutaj właśnie jest przedstawiony obszar problemowy, który w tej chwili jest w zasadzie chyba najbardziej w polskich warunkach dramatyczny. Stopa bezrobocia jest tu zdecydowanie najwyższa, w skali województwa osiąga gdzieś między 25-30%, a lokalnie oczywiście znacznie więcej, przy średniej krajowej, w tej chwili, około 14,5%. Ono znacznie spadło, o 200 tysięcy osób, w ciągu ostatniego roku. Tym niemniej jednak regionalne zróżnicowania stopy bezrobocia... Tak jak się ukształtowała ta mapa w zasadzie już w 1991 roku, utrzymuje się to w dalszym ciągu. W tych regionach, gdzie jest to największym

problemem, w dalszym ciągu jest to sprawa do tej pory nie rozwiązana. To tyle, jeśli chodzi o pewną geografię regionów, wskazanie tych, które lepiej sobie dają radę oraz na tych, gdzie są problemy poważne, gdzie polityka regionalna musi próbować je rozwiązać.

W wystąpieniach, które do tej pory wysłuchaliśmy, otrzymaliśmy potężną formę informacji na temat bogatych, zróżnicowanych form polityki regionalnej uprawianych w krajach Unii Europejskiej, w krajach Europy Zachodniej. W porównaniu z tymi przykładami polityka regionalna w Polsce prezentuje się stosunkowo skromnie. Tym niemniej od samego początku pewne działania zostały podjęte i podejmowane są dalej. Wiele wskazuje na to, że panuje coraz lepszy klimat, lepsze zrozumienie tej problematyki w Polsce. Aczkolwiek, jak powiadam, i instrumentacja, i środki finansowe są jeszcze bardzo skromne w porównaniu z tym, co robi się w Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o podstawy programowe, to jak już wspomniałem, w 1990 roku rząd przyjął dokument zatytułowany „Zasady postępowania w sprawie regionalnych programów restrukturyzacji”. Była to pierwsza nieśmiała próba zareagowania na świadomość, że pewne regiony znajdują się w bardzo trudnej sytuacji i w jakiś sposób trzeba zacząć im pomagać. W kolejnych dokumentach programowych rządu, czy to związanych z założeniami polityki rocznej czy średniookresowej, 2- 3- 4-letniej, stopniowo część wyróżniająca politykę regionalną była coraz wyraźniej reprezentowana.

I to był ten jeden nurt – dokumentów rządowych. Jednocześnie w województwach, a także w porozumieniach ponadwojewódzkich, powstał cały szereg programów podejmujących problematykę restrukturyzacji, aktywizacji i rozwoju regionów. Regiony, województwa zrozumiały, że to nie Warszawa będzie im robiła programy naprawcze, że muszą jednak sami zacząć nad tym pracować. W tej chwili stopień przygotowania tych programów jest bardzo różny. W zasadzie osiem takich programów dojrzałych, zamkniętych, regionalnych została opracowana. Dwadzieścia kilka jest w poważnym stanie zaawansowania. Właściwie prawie wszystkie województwa zajmują się konstruowaniem takich programów restrukturyzacji, aktywizacji rozwoju.

Te merytorycznie bardzo wartościowe prace napotykają jednak niewątpliwie na poważną barierę realizacyjną, wynikającą z ograniczonej w Polsce samodzielności kompetencyjnej i ekonomicznej regionów. W Polsce brak jest na szczeblu regionalnym organów przedstawicielskich zdolnych podejmować decyzje programowe i realizacyjne w oparciu o własne środki finansowe. To powoduje, że programy regionalne z konieczności mają charakter roszczeniowy pod adresem władz centralnych. Oczywiście, nie jest to ich wyłączna cecha, one w bardzo silnym stopniu starają się znaleźć pomysły na wewnętrzny, autonomiczny rozwój. Tym niemniej jednak, nie dysponując środkami finansowymi, budżetami wojewódzkimi, umożliwiającymi jakieś działania rozwojowe, siłą rzeczy adresują swoje programy do władz centralnych, do budżetu centralnego.

Tak więc nie ulega wątpliwości, że ten dość silnie scentralizowany model naszego państwa jest przeszkodą w realizacji polityki regionalnej, i to przeszkodą coraz wyraźniej dostrzeganą. Bardzo silny na tej konferencji wątek samorządowy, wydaje mi się, że da nam bardzo dużo informacji, ciekawych przykładów i przemyśleń, jak adaptować rozwiązania europejskie do polskich warunków, jak stworzyć, na jakim

poziomie kolejnych samorządów, tak, aby sprzyjało to właśnie realizacji polityki regionalnej.

Podstawowe cele polityki regionalnej państwa sformułowano w zasadach polityki regionalnej, dokumencie przyjętym przez rząd w lipcu ubiegłego roku. Po pierwsze – powinno to być wspieranie nieuchronnych, a zarazem pożądaných zmian w strukturach społeczno-gospodarczych regionów, zmierzających do wykorzystania ich zasobów i dyspozycji dla ukształtowania podstaw efektywnej gospodarki. I po drugie – zapobieganie, a co najmniej łagodzenie skutków przestrzennej koncentracji najbardziej dotkliwych skutków społecznych, towarzyszących procesom transformacji i gospodarki. Akcentują one zatem przede wszystkim konieczność aktywizacji regionalnej i rozwoju. Ale z drugiej strony akcentują również, niemal równolegle, społeczny aspekt całego problemu, konieczność podtrzymywania regionów tak, aby nie dopuścić do zbyt drastycznych różnic międzyregionalnych, które mogą stać się barierą rozwojową dla całego kraju w momencie, kiedy przekroczą pewien bardzo trudny do zdefiniowania, ale czasami widoczny na ulicach pułap.

Jako jedną z podstawowych w zasadach polityki regionalnej przyjęto zasadę, że warunkiem uruchamiania działań interwencyjnych rządu będzie opracowanie w regionach odpowiednich programów restrukturyzacyjnych oraz utworzenie instytucji regionalnych zdolnych do kumulowania środków z różnych źródeł oraz do ich wydatkowania zgodnie z celami i zasadami określonymi w tych programach. Oznacza to, że o rzeczywistej alokacji środków interwencyjnych decydować będą nie tylko z góry określone priorytety, ale także, a może przede wszystkim, gotowość regionów do efektywnego ich spożytkowania. Musi być w regionie środowisko sprzyjające absorpcji tej pomocy, potrafiące sprawić, żeby była ona efektywna, nie została zmarnowana. Zapowiedziano również w tych zasadach stopniowy wzrost środków przeznaczonych na politykę regionalną oraz lepsze ich powiązanie z wydatkami na realizację sektorowych programów restrukturyzacji.

W Polsce przewidziane są bardzo duże sumy na tzw. restrukturyzację sektorową – hutnictwo, górnictwo, miedź, siarka. Istnieje cały szereg takich programów. Tym niemniej są one dość słabo skorelowane z regionalnymi programami restrukturyzacji. Zostało to dostrzeżone w pewnym momencie i to jest bardzo silnie podkreślane.

Po drugie – postanowiono, czy stwierdzono konieczność poprawy skuteczności koordynacji polityki rozwoju regionalnego, zarówno na szczeblu wojewódzkim, poprzez wzmocnienie funkcji województw, wojewodów, jak i na szczeblu centralnym.

Wreszcie wskazano na konieczność rozwijania instrumentów i instytucji polityki regionalnej w oparciu o doświadczenia i standardy krajów Unii Europejskiej.

Jak wygląda realizacja polityki regionalnej w Polsce? Środki realizacji polityki regionalnej to przede wszystkim środki finansowe adresowane regionalnie, instrumenty prawno-ekonomiczne o określonym obszarowo zasięgu działania i tworzenie wyspecjalizowanych instytucji rozwoju regionalnego.

Podstawowym instrumentem polityki regionalnej są bezpośrednie dotacje budżetu na inwestycje infrastrukturalne w regionach problemowych. Infrastruktura polskich regionów daleko odstaje od tej, która jest niezbędna, żeby stworzyć sprzyjające warunki do

rozwoju przedsiębiorczości, do rozwoju biznesu. To jest podstawowa przyczyna, dla której właśnie pomoc, w sensie środków budżetowych, dotacji, adresowana jest przede wszystkim do inwestycji infrastrukturalnych, stwarzających lepsze, bardziej komfortowe, bardziej przyciągające kapitał warunki.

Dotacje przyjmują dwie formy. Pierwsza z nich to stosowana już od roku 1991 dotacja do inwestycji infrastrukturalnych na obszarach zagrożonych bezrobociem strukturalnym. Istnieje w Polsce taka kategoria obszarów określanych specjalnym rozporządzeniem Rady Ministrów, która określa tzw. rejony zagrożone strukturalnym bezrobociem. W tej chwili jest to około 25% powierzchni Polski, na których znajduje się do 30% bezrobotnych. Do tych obszarów adresowana jest większość, a właściwie prawie wszystkie instrumenty polityki regionalnej w Polsce. To się zaczęło w 1991 roku, kiedy eksplozja bezrobocia w Polsce była czymś szokującym. Zawsze w Polsce powojennej, w okresie realnego socjalizmu, była polityka pełnego zatrudnienia mimo utrzymywania ogromnego bezrobocia ukrytego. Tym niemniej był to szok w Polsce, bo nagle pojawiła się kategoria człowieka bezrobotnego.

W związku z tym rząd zupełnie świadomie zdecydował, że właśnie te obszary, grożące szczególną koncentracją bezrobocia, będą objęte szczególnymi działaniami. Tam poszły pierwsze i właściwie jedyne pieniądze. Tam poszły różnego typu instrumenty prawno-ekonomiczne. Ale nie tylko, dlatego, że już od 1994 roku ustanowiono rezerwę budżetową na wspieranie regionalnych programów restrukturyzacji. Ona nie musi się pokrywać z regionami zagrożonymi bezrobociem. Nie są to duże pieniądze, zarówno jeden, jak i drugi fundusz na wspieranie programów infrastrukturalnych i restrukturyzacyjnych przeznaczył w 1994 roku około 30 milionów ECU. Stanowiło to około 0,1% wszystkich wydatków budżetowych. W 1994 roku mimo zapowiedzi, że to będzie zwiększone... Nie udało się w budżecie na 1995 r. tej kwoty zmniejszyć. Ona została utrzymana mniej więcej na tym samym poziomie, co w realnych, że tak powiem, kategoriach oznacza jej niewielkie zmniejszenie.

Inną formą pomocy, którą można uznać za regionalnie zorientowane, są fundusze celowe, z których znaczna część środków pochodzi ze źródeł pozabudżetowych. Jest to np. fundusz pracy, który dysponuje pewną częścią, tzw. aktywne formy zwalczania bezrobocia, fundusz ochrony środowiska oraz fundusz restrukturyzacji rolnictwa. Wszystko razem to są liczące się kwoty, tym niemniej nie do końca ich alokacja jest związana z diagnozą regionalnych zróżnicowań i z diagnozą regionów problemowych. Staramy się, żeby te różne środki ukierunkować w ten sposób, aby zasada łączenia różnych środków z różnych źródeł stworzyła kwotę, mogącą mieć poważniejsze znaczenie dla wspierania regionalnych programów restrukturyzacji, dla wspierania inicjatyw ożywiających dany region. To powoli zaczyna być realizowane, aczkolwiek jest to proces trudny, nie taki oczywisty i stosunkowo nowy w Polsce.

W sukurs przychodzą nam programy pomocowe. Była tu o nich mowa, w związku z tym – mimo iż jest to bardzo ważne – nie będę o nich tutaj mówił. Na pewno jeszcze będzie o tym mowa w innych wystąpieniach strony polskiej. Wspomnę tylko o programie PHARE STRUDER, zorientowanym na politykę regionalną, o programie PHARE BORDER, regiony przygraniczne, wreszcie program PHARE inicjatyw lokalnych dla dziewię-

ciu gmin w Polsce, stosunkowo niewielkie pieniądze, a więc o charakterze pilotażowym, ale ważny, bo przeciera ten program pewne ścieżki. Ich rola finansowa, w moim przekonaniu, jest oczywiście ważna, bo to są kwoty ważne. Ogromnym, dodatkowym zyskiem, jaki z tego wynika, jest konieczność posługiwania się pewnymi standardami narzuconymi przez Brukselę po to, żeby te pieniądze wydać. Jest to też ogromny kapitał wiedzy, który jest w Polsce absorbowany w sposób bardzo intensywny, bo ciśnienie opinii publicznej, żeby środki te jak najlepiej wykorzystać, jest duże, ciśnienie Brukseli i państw członkowskich, jak my te pieniądze wydajemy, jest również bardzo duże. W związku z tym jest to bardzo przyspieszony kurs absorpcji standardów polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Krótko może państwu przedstawię, jak geografia alokacji tych środków na politykę regionalną przedstawia się w Polsce, po to żeby zilustrować, że, jak byśmy nałożyli to na wcześniej prezentowaną mapę, to dość dokładnie się to pokrywa. To, co jest zaznaczone szarym kolorem, to są rejony zagrożone strukturalnym bezrobociem. Mówiłem o tym i jest to określone w odpowiednich dokumentach rządowych, gdzie jest specjalne ustawodawstwo i są kierowane specjalne środki. Zaznaczone obszary ukośną kreską to jest program PHARE STRUDER, program pomocowy, który dotyczy głównie właśnie Polski północnowschodniej, dwóch województw – olsztyńskiego i suwalskiego, Łodzi, o której już wspominałem, restrukturyzacja trudnego regionu problemowego, Wałbrzyska, likwidacja zagłębia węglowego i województwa katowickiego, megaproblemu regionalnego, jak my to określamy, w Polsce. W tej chwili może jeszcze nie tak bardzo nabrzmiałego, ponieważ wskaźniki bezrobocia nie są tam wysokie, ale to dzięki temu, że jest to wielofunkcyjna duża aglomeracja i zawsze jest łatwiej o miejsca pracy. Natomiast konieczność głębokiej restrukturyzacji większości przemysłów, który tam występuje, powoduje, iż jest to i będzie to jeszcze problem bardzo poważny.

Tutaj jest zaznaczony obszar interwencji pomocy środków pomocowych PHARE CROSSBORDER wzdłuż granicy zachodniej z Unią Europejską. To praktycznie dotyczy całej granicy, punktowo również Wybrzeża Bałtyku, ze względu na subprogram pogranicza polsko-duńskiego. Mamy granicę morską więc również pewne kwoty na rozwój tych obszarów zostały z tego programu przeznaczone. To jest ważne, ponieważ tutaj liczy się każda interwencja. Są to, czarnym kolorem zaznaczone na poprzedniej mapie obszary, które bardzo trudno dźwignąć z głębokiej zapaści i recesji.

Oczywiście, pieniądze to nie wszystko. Równie ważna, a może nawet ważniejsza jest pewna szczególna instrumentacja prawno-ekonomiczna. Jak już wspominałem, sprowadzała się ona właśnie do tych regionów zagrożonych strukturalnym bezrobociem. Już od 1991 roku zaczęto tam stosować pewne specjalne rozwiązania. Były to ulgi podatkowe dla podmiotów gospodarczych z tytułu wydatków inwestycyjnych w postaci prawa do odliczenia od podstawy opodatkowania 50% kwoty wydatków inwestycyjnych, a na terenach wiejskich nawet do 75%. Następnie różnego typu ulgi podatkowe z tytułu szkolenia uczniów, zatrudnienia dodatkowych pracowników, prawo do zwiększania zatrudnienia bez utraty uprawnień do specjalnej uproszczonej formy opodatkowania prawa, do ubiegania się o gwarancje Skarbu Państwa spłaty kredytów inwestycyjnych.

Jest to repertuar dość standardowy, że tak powiem, i typowy, stosowany w wielu krajach. Trudno powiedzieć, jakie są rezultaty stosowania tych instrumentów, ponieważ statystyka jest opóźniona. Tym niemniej w niektórych regionach obserwujemy pewne wyraźne już skutki ich działania.

Wreszcie instytucje. Polityka regionalna musi opierać się na sieci instytucji do tego celu przygotowanych i działających na szczeblu centralnym, ale oczywiście nie przede wszystkim, także na szczeblu regionalnym i lokalnym. Idąc od góry, na szczeblu centralnym monitorowaniem, projektowaniem polityki regionalnej w Polsce, zajmuje się Centralny Urząd Planowania. Od dwóch lat opracowujemy co roku raport o polityce regionalnej, gdzie dokładnie analizujemy, zarówno działanie tych instrumentów, jak i pogłębianie się bądź niwelowanie różnic pomiędzy regionami przy pomocy analiz wieloczynnikowych. W tej chwili ten raport już jest gotowy. Będzie w najbliższych dniach dyskutowany przez organa rządowe, następnie przesłany do Sejmu. Stanowi on podstawę określania pewnych rozwiązań, które proponujemy Radzie Ministrów, wzbogacenia instrumentacji polityki regionalnej.

Nową zupełnie instytucją, powołaną w tym roku, jest Podkomitet do spraw Polityki Regionalnej i Rozwoju Obszarów Wiejskich, kierowany przez wiceprezesa Rady Ministrów, w ramach Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. To jest, jak sądzę, dość ważne wydarzenie dla nadania polityce regionalnej odpowiedniej wyższej rangi. W 1993 roku, z inicjatywy naszego urzędu i pełnomocnika do spraw integracji europejskiej, powołana została fundacja Skarbu Państwa pod nazwą Polska Agencja Rozwoju Regionalnego. Bezpośrednią przyczyną jej powstania były wymogi realizacyjne programu PHARE STRUDER. Uznaliśmy, że tego typu instytucja powinna pełnić również szersze funkcje. Przewidujemy jej ewolucję.

Od początku lat 90. datuje się dość żywiołowy i dynamiczny rozwój agencji Fundacji Rozwoju Regionalnego. Działa ich już w Polsce w tej chwili 55. Oczywiście z różną siłą i z różnym natężeniem. W niektórych województwach jest ich po 2-3 i działają one w formie spółek akcyjnych lub fundacji. Część z nich była wyposażona na swoją działalność przez Skarb Państwa, część powstawała w oparciu o lokalne kapitały, często również prywatne. One się bardzo rozwijają i tu niesłuchanym impulsem dla ich rozwoju był właśnie program PHARE STRUDER, który opiera się, poza tą strukturą centralną, czyli Polską Agencją Rozwoju Regionalnego, właśnie na partnerach w postaci tych regionalnych agencji. I tam, gdzie oni są jednocześnie beneficjentami i współrealizatorami programu PHARE STRUDER, tam oczywiście one się niesłuchanie umocniły, zdobywają dużo doświadczeń. Ta sieć to jest, jak sądzę, pewna wartość sama w sobie. Tutaj nie sposób przecenić faktu, że tak to się ładnie wszystko rozwija.

Niewątpliwie impulsy międzynarodowe dla polityki regionalnej są nie do przecenienia. My od 1990 roku mamy coraz ściślejsze kontakty, i z Unią Europejską, i z OECD, to były nasze pierwsze kontakty, jeśli chodzi o politykę regionalną, i z Radą Europy. Uczestniczymy we wszystkich właściwie już ciałach, zajmujących się organizacją, polityką regionalną, konferencjach. To niewątpliwie ma bardzo silny i bardzo pozytywny wpływ, zarówno na docenianie wagi tej problematyki, jak i na adaptację w Polsce pewnych standardów, pewnych sposobów postępowania.

Myślę, że ta konferencja będzie bardzo silnym impulsem do tego, żebyśmy sobie tutaj przedyskutowali i zastanowili, jak w warunkach polskich rozwiązania, sprawdzające się lepiej bądź gorzej w Europie, możemy tutaj twórczo wykorzystać. Jak wreszcie dostosować nasz system i ustrój naszego państwa do tego, aby ta absorpcja mogła być jak najlepsza, jak najpełniejsza? Polityka regionalna jest w Polsce dziedziną stosunkowo nową, szukającą sobie właściwie dopiero miejsca w strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Te wszystkie doświadczenia europejskie są niezwykle pomocne.

Chciałbym jeszcze wspomnieć, że na pewno ważnym impulsem dla polityki regionalnej będzie opracowanie koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Nieprzypadkowo nazwaliśmy ten dokument „Polska 2000 Plus”, nieprzypadkowo okładkę ma trochę podobną jak dokument „Europa 2000 Plus”. Po zakończeniu tych prac niewątpliwie wypracujemy nowe kierunki i priorytety polityki regionalnej, realizacji tej koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

Wszystko robimy po to, żeby wpisać polską przestrzeń w przestrzeń europejską, żeby ta biała plama na wschód od Odry, w dokumentach Unii Europejskiej jeszcze występująca, przestała istnieć, żeby polskie regiony były dobrym pasem transmisyjnym do regionów europejskich.

Przewodniczący senator Tadeusz Rewaj:

Bardzo proszę ostatniego referenta, pana profesora Stasiaka, przewodniczącego Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej przy Urzędzie Rady Ministrów.

Pan Andrzej Stasiak:

Pan minister Rybicki częściowo pewne rzeczy naświetlił. Moim obowiązkiem, jako przewodniczącego Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej, jest zwrócić jeszcze może na niektóre rzeczy uwagę bardziej – powiedziałbym – dyskusyjnie. Chciałbym również, jako profesor, powiedzieć trochę o dorobku polskiej nauki. Wydaje mi się, że mamy ogromną dysproporcję w możliwościach finansowych, o czym będę chciał mówić. Ta asymetria jednak, jeśli chodzi o badania dotychczasowe i rozwój nauki Polski przestrzennej, nie jest tak duża. I to chciałbym w jakiejś mierze udokumentować.

Już w latach trzydziestych dwóch młodych polskich architektów, Jan Chmielewski i Szymon Syrkus, napisali pracę pt. „Warszawa funkcjonalna”, która jest właściwie kanonem planowania przestrzennego w różnych skalach, a szczególnie uwzględnienia skali regionalnej. Tam właśnie zostało pokazane to, o czym dzisiaj mówimy – konieczność patrzenia w czterech skalach: w skali ponadkrajowej, właśnie europejskiej, w skali krajowej, regionalnej i lokalnej.

Wydaje mi się, że ten dorobek po drugiej wojnie światowej, mimo różnych utrudnień, staraliśmy się realizować, a szczególnie po 1956 r., kiedy nastał pewien okres swobody w Polsce. Jednak chciałbym powiedzieć wyraźnie, w dwóch ośrodkach – skupionych wokół Polskiej Akademii Nauk, jednym był Instytut Geografii, potem Instytut Geografii Przestrzennego Zagospodarowania, ale głównie Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, który skupia przedstawicieli wszystkich pionów nauki w Polsce, tzn. uczelni,

instytutów branżowych, instytutów PAN... Przecież wydaliśmy około 170 książeczek o problemach przestrzennych, biuletynów, około 100 tomów studiów. Chciałbym powiedzieć wyraźnie, jeżdżę po Europie dosyć dużo, nie musimy się wstydzić tych publikacji, które tutaj przedstawiamy i o których mówimy. Zawsze był istotny nasz związek właśnie z nauką światową, szczególnie w zakresie, zarówno planowania w skali makro, jak i regionalnej, jak i lokalnej.

Rzeczywiście zdarzyło, że pod koniec epoki centralizmu zaniechaliśmy w Polsce polityki regionalnej. Aż, niestety, w okresie transformacji, kilka pierwszych lat po 1990 roku, nastąpiło całkowite zamieszanie w pojęciach. Nie będę wymieniał nazwisk, ale większość naszych kolegów powiedziało, że w ogóle niepotrzebne jest planowanie regionalne, że wystarczy nam planowanie w skali komunalnej i w skali lokalnej gminy, i że niepotrzebna jest nam również koncepcja rozwoju strategicznego kraju.

Na szczęście opamiętaliśmy się gdzieś w zeszłym roku. Po dużych trudach weszła w życie od 1 stycznia br. ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, która w rozdziale szóstym mówi w sposób jednoznaczny, że rząd, a w rządzie odpowiedni minister, w tym wypadku szef Centralnego Urzędu Planowania Przestrzennego, jest zobowiązany do przedstawienia koncepcji rozwoju przestrzennego zagospodarowania kraju, uwzględniającego warunki społeczno-gospodarcze, przyrodnicze, kulturowe, itd., itd. Musi on to przedstawić Radzie Ministrów, a Rada Ministrów parlamentowi. Nasz parlament upomniał się o to w tym roku. Nawet za szybko jak dla nas, bo okazuje się, że musimy przedstawić problemy założeń polityki regionalnej do końca czerwca, a założenia polityki przestrzennego rozwoju kraju do końca tego roku.

Pan minister pokazywał tu kopie. Jestem jednym z członków tego zespołu. Dwa tomy „Polska 2000 Plus” już się ukazały. Został również opracowany raport o polityce regionalnej, który będzie dyskutowany na Państwowej Radzie Gospodarki Przestrzennej w tym tygodniu i będzie przedstawiony rządowi. Czyli chciałbym powiedzieć, że przezwyciężyliśmy – można powiedzieć – koncepcję „niewidzialnej ręki” rynku, która wszystko załatwi. Pokazaliśmy, że jednak dorobek Unii Europejskiej w krajach o zdecydowanej przewadze gospodarki prywatnej wskazuje, że koncepcje długofalowe muszą być tworzone i sterowane, gdyż polityka regionalna i przestrzenna polega na tym, że tworzy się zasady rozwoju obszarów i nakłady na infrastrukturę techniczną i społeczną, na dobra trwałe. A dobra trwałe powstają w długim okresie czasu. Natomiast jeśli powstają, to już decydują o rozwoju i nie można ich przenieść w inne miejsce. Jak powstanie autostrada, to tej autostrady nie przesuniemy. Jak powstanie miasto, to tego miasta nie przesuniemy. To są wielkie założenia przyszłościowe, które realizuje się w przeciągu 15-20, nieraz 30 lat. I podobnie to, co zostało zainwestowane w przeszłości i istnieje infrastruktura – będę przedstawiał problem struktury rolnictwa w Polsce – też nie da się tego załatwić w przeciągu kilku lat. Ten problem narastał w przeciągu długiego okresu i w ciągu długiego okresu może być tylko rozwiązany. Inaczej tego zrobić nie można.

Nasze ograniczenia... Słuchając bardzo ciekawych referatów na temat nakładów na fundusz strukturalny, porównałem to z pewnymi rzeczami.. Może to będzie demagogia, co powiem, ale... Jeśli według funduszu strukturalnego jest 150 mld ECU w przeciągu, założymy, czterech czy pięciu lat, i założymy, że to dotyczy 70-80 milionów ludzi, to wobec

tego przypada na mieszkańca w tych obszarach około 2 tysiące ECU. Jest to mniej więcej około 2,5 tysiąca dolarów. Teraz podam drugą, bardziej szokującą liczbę. Otóż w ostatnich czterech latach na landy byłej NRD wydano około 600 miliardów marek. Tam mieszka około 17 milionów ludzi. Czyli na jednego mieszkańca wydano około 30 tysięcy marek, co jest równe 20 tysięcy dolarów.

Jeśli to sobie porównamy z takimi liczbami, że w ramach naszego programu PHARE STRUDER mieszka w sześciu województwach 8 milionów ludzi i na ten program łącznie przeznaczono 77 milionów ECU. Powiedziałem, że to jest pewna demagogia, bo my tam dajemy też polskie pieniądze, dosyć sporo. Ale chodzi o to, ażebyśmy sobie zdali sprawę z dysproporcji. To wypada około 10 ECU na jednego mieszkańca. Powtarzam – 10 ECU na jednego mieszkańca. Jeśli chodzi o plan PHARE CROSSBORDER – 55 mln ECU. Województwa zachodnie liczą około 2,6 miliona ludzi, czyli wypada około 20 ECU na jednego mieszkańca.

Musimy sobie zdać sprawę z tego, że polityka regionalna – która z jednej strony polega w dużej mierze na preferowaniu rozwoju obszarów, które są ważne z punktu widzenia strategii rozwoju ogólnej państwa, a z drugiej strony musi uwzględniać wewnętrzne pragnienia ludności zamieszkującej dany region i jego rozwój – wymaga ogromnych nakładów i rozciągłości w czasie. Tego się nie da załatwić w polskich warunkach w przeciągu kilku lat. I to trzeba naszemu społeczeństwu jasno i prosto powiedzieć.

Również trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że środki pomocowe, które przyjmujemy – tu zgadzam się z panem ministrem Rybickim – z wdzięcznością... Gdyż one nam pozwalają rozwiązać szereg lokalnych rzeczy, szkolenia, przygotowywania pewnych planów, pewne techniczne rzeczy w przejściach granicznych, ale – one nie rozwiążą kwestii polskich i polityki regionalnej. Musimy to wypracować sami, jako społeczeństwo. To są nakłady rządu, jak podałem, w długim okresie czasu, waham się powiedzieć, w setki miliardów dolarów.

Przejdę do pewnych ilustracji (*załącznik nr 28-31*). Rozwój demograficzny naszego państwa był do roku 1990 bardzo przyspieszony. Jeśli porównamy, że w Polsce w roku 1950 mieszkało 25 milionów ludzi, a teraz mieszka około 39 milionów... W miastach było wtedy 9,2 miliona. W roku 1950 mieliśmy tylko trzydzieścikilka miast powyżej 50 tysięcy mieszkańców. W roku 1992, kiedy właśnie w miastach mieszkało już około 24 milionów mieszkańców, czyli wchłonęliśmy w miastach ponad 14 milionów ludzi, którym daliśmy miejsca pracy i mieszkania. Tych miast mamy już ponad 90. To był niesamowity wysiłek naszego społeczeństwa. Trzeba powiedzieć, że obecnie, w epoce transformacji, okazało się, że wiele tych inwestycji, w których daliśmy miejsca pracy, jest bez perspektyw rozwoju. I to jest nasz straszny problem. Mamy w tej chwili 3 miliony bezrobotnych, z tego około 2 miliony w miastach, 1 milion na wsi, o czym będę mówił później. Przyrost demograficzny zaś w Polsce, w liczbach bezwzględnych, do roku 2010 nie będzie taki duży jak poprzednio. To nie będzie rząd kilkunastu milionów ludzi. W Polsce może przybyć do roku 2010 najwyżej około 2,5 miliona ludzi, czyli takiej bomby demograficznej nie będzie. Ale – w okresie 1996-2005, czyli w ciągu dziesięciu lat, przybędzie nam około 2 milionów ludzi w wieku produkcyjnym, czyli jeśli przyjąć

wskaźnik 0,7, to będzie nam potrzeba 1,4 miliona nowych miejsc pracy plus te 2 miliony bezrobotnych. To jest ten ogromny problem polityki regionalnej w Polsce i przekształceń, które przed nami stoją. To jest to ogromne wyzwanie, przed którym stoi nasze społeczeństwo i którego nie trzeba mijać, jak to się mówi, bokiem, tylko trzeba otwarcie o tym społeczeństwu powiedzieć i powiedzieć, że wymaga to ogromnej stabilizacji i wielkiego wysiłku tego narodu, jakim jest naród polski.

Równocześnie drugą rzeczą jest, to nam się nakłada, konieczność przekształcenia strukturalnego w rolnictwie. To jest rzecz, która decyduje o tym w dużej mierze, czy nas przyjmą do Unii Europejskiej czy nie. Mimo naszego wysiłku 25% ludności w Polsce pracuje w rolnictwie. Naturalnie sieć wiejska jest rozdrobniona (*załącznik nr 32*). Wieś polska ma średnio przeważnie około 300 ludzi. Jedynie na południu skupiony jest dosyć duży pas gęstości. Tam na miejscowość przypada około 800-1000 ludzi. I duża część tej ludności utrzymuje się z zawodów pozarolniczych.

Niestety, u nas mamy tej ludności na hektar rolniczy za dużo – dwadzieścikilka osób na 100 ha użytków rolnych (*załącznik nr 33*). Stosunkowo mniej było jedynie w województwach północnozachodnich, które w tej chwili... Jak państwo widzą, tu na południu i w środku Polski jest niezwykła gęstość ludności rolniczej. Natomiast na północy i wschodzie była stosunkowo mała, bo była niska gęstość zaludnienia, a na północy i zachodzie były państwowe gospodarstwa rolne.

Tu właśnie jest pokazany przykład lekcji, którą powinniśmy wyciągnąć z tego, co to znaczy, jak się nie stosuje polityki regionalnej. My – można powiedzieć – w sposób zupełnie nieprzemyślany rozbiliśmy strukturę państwowych gospodarstw rolnych, nie na to miejsce nie wstawiając. Wobec tego tam, gdzie był bardzo wysoki udział gospodarstw państwowych powstało to, co pan minister Rybicki pokazywał – obszary depresji społeczno-gospodarczej, które sobie zrobiliśmy na własne życzenie. Gdybyśmy wprowadzili w latach dziewięćdziesiątych politykę regionalną i gdyby ktoś chciał słuchać kilku ludzi w Polsce, którzy na ten temat się wypowiadali, to nie byłoby tego nieszczęścia, które będzie trwało długo.

Może przejdziemy do struktury indywidualnego rolnictwa (*załącznik nr 34*). Właśnie teraz, jak z tego widać, struktura indywidualnego rolnictwa w Polsce zachodniej – mimo wszystko – obok tych państwowych gospodarstw rolnych, jest stosunkowo dobra. To widać na północy i na zachodzie kraju. Natomiast na południu i w środku sytuacja jest bardzo zła. Nie na tym polega główny problem polityki regionalnej w przekształceniach strukturalnych wsi... Na południu są bardzo małe gospodarstwa – 2-3 hektarowe i bardzo duży udział ludności nierolniczej. Zakładamy więc, że są to pomocnicze gospodarstwa. Ale co zrobić z centrum Polski, w którym przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego wynosi 5-7 hektarów? Mamy takich gospodarstw, można powiedzieć, ponad milion. Gdybyśmy chcieli z dwóch stworzyć jedno, to powstałaby sytuacja, że dla 500 tysięcy rodzin musielibyśmy stworzyć miejsca pracy poza rolnictwem. I to jest to wielkie wyzwanie, następne obok bezrobocia, dla polskiej polityki regionalnej.

Ograniczyłem się do pewnych rzeczy, pokazując wielkie problemy polskiej polityki regionalnej. Chciałbym zwrócić uwagę, że w moim osobistym przekonaniu obecnie nie

jest czas na żadne zmiany układów podziału administracyjnego kraju. Nam potrzebna jest w tej chwili stabilizacja. I nieprawdą jest... Może powiedziałem za ostro, że nieprawdą jest, ale w każdym razie pewnym unikiem jest mówienie, że nie można prowadzić polityki regionalnej dlatego, że nie mamy samorządowych regionów. Politykę regionalną można prowadzić zawsze, tylko trzeba mieć, po pierwsze – wolę, po drugie – koncepcję, po trzecie – środki do realizacji.

Według polskiej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym koncepcję zagospodarowania województw przygotowują przedstawiciele władzy centralnej, czyli wojewodowie i sejmiki samorządowe. Tam, gdzie one chcą, to mogą wykorzystać tę szansę. Byłem w ubiegły piątek w Siedlcach, gdzie obchodzono dwudziestolecie tego województwa. I tam po prostu istnieje wola działania samorządu lokalnego, władz terytorialnych, instytucji, nawet biskupa w tym, żeby wspólnie działać dla dobra regionu. Opracowano strategię rozwoju tego województwa i koncepcję jej realizacji.

Istnieje ogromny problem wykorzystania tych środków i tych warunków, które mamy w tej chwili. Jestem zwolennikiem porozumień poziomych pomiędzy województwami, tworzenia pewnych wspólnych rozwiązań, które nie były możliwe w poszczególnych, pojedynczych województwach. Takim przykładem może być problem autostrad i przejść granicznych. Otóż, tak się również złożyło, że bardzo wcześnie, jak tylko powstała możliwość, od 1990 roku, a formalnie od 1991 r., podjęliśmy studia nad zagospodarowaniem obszarów pogranicza zachodniego i wschodniego Polski. I ten program realizujemy. Wydaliśmy już siedem tomów na ten temat, dwa następne są w druku. Mamy szeroką współpracę z instytucjami centralnymi, regionalnymi i lokalnymi. Może o tym powiedzieć komendant Straży Granicznej i dyrektor Biura Współpracy Transgranicznej URM.

Współpracę zagraniczną zaczęliśmy od strony niemieckiej, z Akademią ARL i innymi instytucjami. Mamy też współpracę z Obwodem Kaliningradzkim – Uniwersytet Państwowy, mamy współpracę z Białorusią – Akademia, mamy współpracę z Ukrainą – również Akademia. Przygotowaliśmy wiele zagadnień związanych z koncepcjami, i z naszej strony, i wspólnie. Od początku tłumaczyliśmy, że potrzebna jest nam polska wizja, uwzględniająca warunki zagospodarowania obszarów pogranicza zachodniego i zagospodarowania obszarów pogranicza wschodniego. Taką wizję, mam nadzieję, w tej koncepcji, którą pan minister przedstawiał, spróbujemy wspólnie z naszymi sąsiadami wypracować. Ona jest konieczna. Musimy jednak realizować również na nasze potrzeby.

Na przedstawionym układzie widzimy biegnącą środkiem autostradę A-2, która wychodzi na Paryż, Londyn, a tu wychodzi przez Mińsk na Moskwę (*załącznik nr 35*). To idzie przez środek Polski. To jest największy korytarz. O tym będzie jutro mowa i nie chciałbym wchodzić w szczegóły. Uważam jednak, że rząd czy parlament powinien podjąć jedną decyzję – jeśli wziąć pożyczkę 2 czy 3 miliardy dolarów z Banku Światowego Rozwoju, czy europejskiego banku, to tylko na budowę tej autostrady, z całym oprzyrządowaniem. Bo to jest, podkreślam, główny korytarz. Trzeba sobie powiedzieć, że nie stać nas na równoczesną budowę trzech czy czterech autostrad. Nie mamy tych 8 czy 10 miliardów i będziemy budować powoli i nieźbornie.

Podobnie, jest problem rozbudowy głównych przejść. Trzeba powiedzieć, że dla nas głównym przejściem jest Świecko koło Frankfurtu nad Odrą. Mam pretensję do naszych kolegów niemieckich, że właśnie w Świecku, naszym głównym przejściu, most przez Odrę, który można zbudować przez rok, buduje się już trzy lata i nie wiem, kiedy on będzie otwarty. A my zbudowaliśmy, przy naszym braku środków, wielki terminal w Świecku. Następnie, jest wyjście w Olszynie na Berlin i A-4 na Ukrainę. Są to poważne rzeczy. Musimy na to otrzymać pewne środki i współpracę. Z naszej strony przy skromnych naszych możliwościach, w jakiejś mierze, staramy się to reprezentować.

Chciałbym na koniec powiedzieć, że jeśli chodzi o euroregiony, które istnieją na granicy zachodniej, to zbadaliśmy najstarszy polsko-czesko-niemiecki, Euroregion Nysa, który ma trzy lata. Jaki jest największy długofalowy pożytek z euroregionu? Po pierwsze, właśnie współpraca tych ludzi na poziomie lokalnym i regionalnym, nawiązywanie kontaktów osobistych, instytucjonalnych. To będzie procentować w dłuższym okresie czasu. W ten sposób euroregiony spełniają swoją pożyteczną rolę. W Polsce natomiast naiwnie zakładano, że jak stworzymy euroregion, to dostaniemy na to duże pieniądze z Unii Europejskiej. Nie dostaliśmy, nie dostaniemy i długo jeszcze nie dostaniemy. A jak wejdziemy do Unii Europejskiej, to się okaże, że już ich nie potrzeba. Tak, że trzeba sobie zdawać sprawę z ograniczonej możliwości euroregionów.

Na ścianie wschodniej natomiast problem euroregionów jest bardziej skomplikowany. Tu nie ma się nad czym zastanawiać. Jest ona potrzebna. Tylko tam z drugiej strony nie mamy przedstawicielstwa lokalnych samorządów, a euroregiony polegają głównie na współpracy na szczeblu lokalnym i regionalnym. Państwo decyduje tylko o głównych przejściach i stwarza tego typu możliwości. Mam nadzieję, że niedługo na Ukrainie powstaną warunki do współpracy regionalnej. Niebawem odbędą się tam wybory samorządowe i gdy powstanie infrastruktura samorządowa zaistnieje szansa na współpracę regionalną.

Przywiązuję natomiast dużą wagę do rozwoju współpracy przygranicznej na granicy zachodniej, która jest granicą naszą nie tylko z Niemcami, ale z Unią Europejską. Pokazywano nam tutaj różne skandynawskie euroregiony. Naszym marzeniem, panie wojewodo szczeciński, jest to, żeby Euroregion Pomerania nie był tylko polsko-niemiecki, ale żeby był polsko-niemiecko-duńsko-szwedzki. W tej chwili będzie to łatwiejsze, bo Szwecja jest członkiem Unii Europejskiej. Południowa Skania, Bornholm powinny wchodzić w skład tego euroregionu. Mam nadzieję, że właśnie to byłby przykład prawdziwego nas, powoli, wciągania we współpracę na szerszą skalę z Unią Europejską.

Przewodniczący senator Tadeusz Rewaj:

Dziękuję za to, co było charakterystyczne w tym wystąpieniu – profesorski krytycyzm, profesorski realizm i wizjonerstwo.

Dotarliśmy do końca dzisiejszych obrad. Serdecznie dziękuję wszystkim paniom i panom za wytrzymałość. Ten maraton wymagał jednak pewnego samozaparcia. Dziękuję tym, którzy dotrwali do końca.

(koniec pierwszego dnia obrad)

Przewodniczący ambasador Jerzy Reguński:

Zaczynamy drugi dzień naszych obrad.

Pierwszym zadaniem naszego panelu, zgodnie z życzeniem organizatorów, jest dokonanie wstępnego podsumowania wczorajszej dyskusji.

Rozumiem, że konferencja, która zgromadziła tak wielu ekspertów z organizacji międzynarodowych, powinna posłużyć kierownictwu politycznemu Senatowi, a szerzej mówiąc – Polski, w ustaleniu pewnych podstawowych elementów, decyzji, kierunków działań na naszej drodze do integracji europejskiej. Rozumiem, że jest to godzina, którą możemy spędzić wraz z naszymi gośćmi, i która powinna przekazać taki *message*, posłanie, możliwie proste i jasne, które mogłoby stanowić podstawę dalszych działań w Polsce.

Problem utworzenia regionów, czy regionalizacji, jest decyzją kompleksową, wkraczającą w różne aspekty życia, która musi uwzględnić różne przesłanki i różne powody. Wydaje mi się, że dzisiaj powinniśmy się skoncentrować przede wszystkim na perspektywie europejskiej. Jeżeli przyjmiemy, że integracja z Unią Europejską, wejście do Unii i do struktur europejskich, zachodnioeuropejskich, jest strategicznym celem naszej polityki, to z tego wynikają pewne wymagania i pewne wnioski. Wydaje mi się, że w tej chwili trzeba sobie zadać kilka pytań właśnie z tego punktu widzenia. Sugeruję więc naszym panelistom ukierunkowanie dyskusji właśnie na sprawę związku między regionalizacją a naszym dążeniem do Unii Europejskiej. Sugeruję też odpowiedź na kilka podstawowych pytań.

Przede wszystkim, czy regionalizacja jest potrzebna? Czy w Polsce istnieje potrzeba stworzenia regionów? W krajach członkowskich regiony istnieją. Zostały tam, nawet w kraju tak scentralizowanym jak Francja, w ostatnim czasie utworzone. Pytanie brzmi, czy to jest konieczne, czy też istnieje inna alternatywa uczestniczenia Unii bez posiadania regionów? Jaka byłaby wtedy alternatywa uczestniczenia w strukturach utworzonych przez Traktat z Maastricht? Jaka byłaby alternatywa uczestniczenia w programach finansowania rozwoju regionów, które zostały nam wczoraj przedstawione, np. w programie Interreg, czy w tych programach strukturalnych? Czy można w nich uczestniczyć, nie posiadając regionu?

Drugie pytanie brzmi, co to jest region? Czy to jest obszar zarządzany przez rząd centralny, z gubernatorami czy z wojewodami mianowanymi przez urząd centralny? Czy jest to region zarządzany przez rady pochodzące z bezpośredniego wyboru? W krajach Unii Europejskiej wszystkie regiony mają władze pochodzące z bezpośredniego wyboru, a więc rady regionalne. Pytanie – czy jest to konieczne? Czy można tworzyć regiony zarządzane centralnie jako organy administracji rządowej?

Trzecie pytanie dotyczy drugiego szczebla administracji publicznej. Mamy gminy, być może, okaże się, że potrzeba tworzyć regiony. Czy między gminą a regionem musi istnieć inny szczebel? Trzeba spojrzeć na dwa elementy, na doświadczenia krajów, będących członkami Unii. Przede wszystkim wielkość regionu. Hiszpania ma ich czternaście, Francja dwadzieścia dwa, Niemcy szesnaście, Włochy dziewiętnaście. A więc w sytuacji Polski, jeśli miałyby być porównywalne wielkością i potencjałem gospodarczym, regio-

nalnym w tych krajach, musiałaby to być liczba kilkunastu. We wszystkich czterech krajach, które wymieniłem, istnieją trzyszczeblowe modele administracji publicznej. W Niemczech pomiędzy landami i gminami są *kreisy*, we Francji departamenty, we Włoszech prowincje. Trzy szczeble w tych krajach istnieją wszędzie. Czy istnieje możliwość utrzymania dwuszczeblowego modelu w Polsce?

Kolejne pytanie dotyczy sprawy współpracy transgranicznej. Czy można mówić o intensywnej i efektywnej współpracy transgranicznej, wszyscy podkreślali, że jest potrzebna, bez posiadania administracji terenowej, o dużym stopniu autonomii na szczeblu regionalnym i lokalnym? Jest to pytanie – czy to jest możliwe?

Wreszcie sprawa samego modelu. Wielokrotnie mówiono wczoraj o zasadzie subsydiarności czy pomocniczości. Ta zasada w Polsce nie jest powszechnie znana, jakkolwiek ma ona swoją historię jeszcze z filozofii greckiej, czy w nauce społecznej Kościoła. Ale ten wymiar, związany z tworzeniem ponadkrajowego szczebla zarządzania, nabiera nowego znaczenia. Musimy sobie zdać sprawę, że wchodząc do Unii, rząd krajowy państwa staje się pośrednim organem władzy. Nie jest najwyższym, najwyższym jest ponadnarodowy organ w Brukseli.

Z natury rzeczy istnieje niebezpieczeństwo, że ten organ ponadnarodowy będzie chciał przejąć za dużą kompetencję, za dużo władzy. Przeciwdziała temu zasada subsydiarności, która mówi, że można przejmować w górę tylko te sprawy, które są konieczne, które nie mogą być na niższym szczeblu załatwiane w sposób efektywny. Ta zasada jest ściśle, mocno podkreślona w układzie z Maastricht. Zasada subsydiarności broni suwerenności kraju przed zachłannością organizacji ponadnarodowej. Ale jednocześnie zmusza ona rządy krajowe do przekazywania swoich kompetencji niżej, na te szczeble, które mogą efektywniej zarządzać.

Rząd centralny jest więc w pozycji *sandwicha*, z jednej strony ma organ ponadnarodowy, z drugiej strony regiony, którym musi przekazywać swoje uprawnienia, te, których nie musi wykonywać na szczeblu centralnym. Z tego wynika, oczywiście, model zarządzania oparty, tak mi się wydaje, na układzie gmina - jakiś pośredni szczebel, nie chcę mówić powiat, żeby uniknąć dyskusji o nazwach, jakiś szczebel pośredni, jakiś region, kraj, ponadkrajowa organizacja w Brukseli. Jak zrobić, żeby uniknąć zasady hierarchii podporządkowania? Musi istnieć podział kompetencyjny tak, żeby tu nie było zarządzania centralnego.

Wreszcie, jak to wszystko zrobić? Jak się przygotować do integracji z Unią? Proces jest długi. Wiadomo, że w krajach, które są scentralizowane, nie można od razu utworzyć regionalizacji. Przypominam, w 1968 r. de Gaulle przegrał we Francji referendum na temat regionalizacji. To zostało wprowadzone piętnaście lat później w 1983 r. Tworzenie regionów trwa. Jest procesem, który trwa długo. Ale żeby był skuteczny i efektywny, musimy mieć jasny obraz, do czego dążymy, tak, żeby kolejne kroki prowadziły we właściwym kierunku.

Oddaję głos moim towarzyszom zza stołu. Bardzo proszę panów o zabranie głosu i przekazanie swoich myśli dotyczących właśnie poruszonych przeze mnie tematów.

Pan Heinrich Hoffschulte:

Dam bardzo jasną odpowiedź – tak, regiony są absolutnie, konieczne potrzebne. Ale Unia Europejska nigdy nie określi, jakie to mają być regiony, dlatego że zróżnicowanie tradycji w ramach samej Unii Europejskiej jest tak duże, że wszelkie próby zdefiniowania regionu zostały zarzucone. Nikt już tego nie próbuje robić. Parlament Europejski uchwalił Kartę Regionów, ale tam podany opis ma stanowić pewien taki, można powiedzieć, wzór, w którym zmieściłyby się regiony wszelkiego rodzaju, a nie jakieś konkretne. Regiony są potrzebne. Dlatego, że kraj taki, jak Polska jest za duży, żeby sam mógł stanowić region w polityce Unii Europejskiej. Z drugiej strony, istniejące już regiony nie są wystarczająco duże. Może podam, jaka jest sytuacja w Nadrenii- Westfalii. Jest to kraj związkowy z 17 milionami mieszkańców. To jest liczba porównywalna z całym obszarem wschodnich Niemiec. Pięć nowych landów, które związały się z Republiką Federalną Niemiec, ma 16 milionów mieszkańców... A to jest pięć różnych landów. Następnie Nadrenia-Westfalia jest podzielona na pięć dalszych okręgów, chociaż my w Niemczech przyzwyczailiśmy się, że landy, jako takie, są regionami w sensie europejskim, ale w Niemczech landy dalej są dzielone, np. jest pięć okręgów czy podregionów w tym landzie i potem jeszcze każdy z nich jest podzielony na trzy jeszcze takie podregiony.

Pan przewodniczący wspominał o doświadczeniach innych krajów, takich jak Francja, czy Włochy, czy Hiszpania. To pokazuje, że państwo centralistyczne właściwie już się wyczerpało. De Gaulle chciał wprowadzić regiony, jednak głosowanie, które się wtedy na ten temat odbyło, było właściwie głosowaniem, czy de Gaulle będzie dalej prezydentem Francji czy nie. Czyli tutaj po prostu referendum zostało rozegrane w kontekście, w którym zbyt silna była osoba samego generała de Gaulle'a. Dlatego odłożono to pytanie na jakiś czas i potem po piętnastu latach znowu podjęto ten temat i Francja ostatecznie została podzielona na 22 regiony. Te regiony zostały wyodrębnione na podstawie historycznych granic.

Jeżeli więc państwo chcą usłyszeć odpowiedź, to odpowiadam – Unia Europejska nigdy nie zdefiniuje regionu jako takiego. Można zajrzeć do Karty Regionu, może się Polska odwoływać do pewnych kwestii, które tam się pojawiają, ale ta karta daje tylko wskazówki.

Muszą też państwo pamiętać, że w każdy programie pomocy, takim jak INTERREG, czy inne, pieniądze są przekazywane na zasadzie właśnie regionalnej, ale nie muszą to być regiony polityczne. Możemy mieć region wyodrębniony na podstawie tego, że załamuje się tam przemysł hutniczy, czy też jest to obszar, w którym jest duże bezrobocie. Na przykład mój region to jest region włókienniczy, gdzie było bardzo duże bezrobocie i wtedy właśnie został zdefiniowany, jako obszar, gdzie bardzo dużo utracono miejsc pracy w przemyśle włókienniczym. Czyli nie jest to po prostu jakiś tam teren, któremu daje się pieniądze.

Pytanie, czy potrzebujemy taki trzeci poziom. Może tutaj wyświetlimy slajd (*załącznik nr 27*). Państwo zorientują się, ile mamy poziomów w Niemczech. Pan zdefiniował poziom gminny, pośrednie, regionalne, centralne i jeszcze poziom brukselski, ten ponadnarodowy – jest ich pięć. W Niemczech mamy 8-9 regionów. Kiedyś w Nadrenii-Westfalii mieliśmy ogromne miasta, bo to był okręg przemysłowy. Miasta te były bardzo silne

i wtedy land tak się kierował, żeby tworzyć bardzo duże obszary, tak, żeby były one wystarczająco silne, by konkurować z tymi dużymi miastami.

Jeżeli chcemy mieć dwa poziomy... Właściwie mamy dwa poziomy władz lokalnych i jeszcze w samym naszym kraju mamy trzeci poziom. Na przykład w moim okręgu mieszka 480 tysięcy ludzi, np. w Münster, w którym ja mieszkam, to jest 1,5 miliona ludzi. Tyle tam mieszka osób, jest to więc bardzo silny obszar. W związku z tym, żeby nasze regiony były w stanie konkurować z takimi właśnie zgrupowaniami chcemy wyodrębnić trzeci jeszcze poziom władz lokalnych. Tak, żeby były w stanie lepiej konkurować z innymi regionami. Nie mogę Polsce podać żadnych rozwiązań, jakie kryteria przyjąć przy wyodrębnianiu regionów. Wczoraj były omawiane różne propozycje.

Czwarte pytanie dotyczyło współpracy transgranicznej. Wczoraj mieliśmy przykłady współpracy niemiecko-duńskiej. Mieszkam przy tej granicy. Rozwinęliśmy tę współpracę w dużym stopniu. Zawarliśmy pewne porozumienia zanim nasze państwa weszły w odpowiednie układy i zanim powstał traktat o Unii Europejskiej. Więc w pewien sposób wyprzedziliśmy prawne posunięcia naszych rządów.

Oczywiście, prowadzi to do bliskiej integracji parlamentów po obu stronach. Mamy 150 różnych społeczności z różnych okręgów, które wysyłają swoich przedstawicieli do takich parlamentów. Osoby z Niemiec i z Holandii mogą razem decydować o sprawach dotyczących obu społeczności obu tych narodowości.

Myślę, że w przeszłości w Brukseli była bardzo silna tendencja integracyjna, ale z drugiej strony pojawiły się obawy, że ta Bruksela jest zbyt oddalona. Pojawiły się obawy nad możliwością nadzorowania posunięć władz w Brukseli. Teraz dalej toczy się dyskusja na temat tzw. Traktatu z Maastricht nr 2, w ramach którego chcemy zawrzeć gwarancje, by był honorowany zakres konsekwencji samorządów lokalnych i władz regionalnych.

Przewodniczący ambasador Jerzy Regulski:

Bardzo proszę pana profesora Antoniego Kuklińskiego, który także podsumuje dzisiaj wieczorną sesję.

Pan Antoni Kukliński:

Mam nadzieję, że moi polscy przyjaciele pozwolą, że będę mówił tym razem po angielsku tak, żeby komunikacja z naszymi gośćmi była bezpośrednia. Po południu będę mówił po polsku.

Wierzę, że w okresie transformacji przyjęto pewien znak równości pomiędzy planowaniem centralnym w wydaniu sowieckim a planowaniem globalnym. Po jakimś czasie uznano, że w Brukseli zapadają decyzje dotyczące przyszłości Europy. Dlatego wszelkie posunięcia muszą odbywać się w perspektywie długofalowej. Chciałbym państwu powiedzieć o publikacji Yehezkeła Drora, naukowca izraelskiego, który opublikował kilka dni temu pracę na temat planowania strategicznego, która może być tutaj przydatna.

Także musimy pamiętać, że historia nowoczesnego państwa rozpoczęła się w 1648 roku, natomiast jego koniec nastąpił w momencie podpisania Traktatu z Maastricht. Teraz mamy do czynienia z pewnym kryzysem tego pojęcia.

W ostatnim wydaniu niedzielnym wydaniu „Financial Times’a” jest bardzo ciekawy artykuł, w którym mowa jest o tym, że właściwie trzeba by zlikwidować pewne państwa w Afryce. Po prostu wielkie korporacje przemysłowe powinny przejąć pewne kraje w Afryce. I to by znacznie ułatwiło sytuację. To ma pewne odniesienie do sytuacji w Polsce. Wiemy, że jest w Polsce dyskusja, że państwo demokratyczne, to jest państwo słabe i mamy także dyskusję dotyczącą wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Biorąc pod uwagę mentalność polską, trzeba zachować model państwa unitarnego. Chcę zwrócić państwa uwagę, że Unia, którą tworzyła Polska w wieku XV, XVI, to było państwo federalne. Tak, że mamy już pewne tradycje federalizmu w naszej historii. Teraz natomiast, jeżeli chodzi o organizację terytorialną w naszym kraju, myślę, że problem regionów jest znacznie poważniejszy. Dyskusja w Polsce ma wymiar, zarówno akademicki, jak i polityczny. Dlatego, że musimy wiedzieć w sposób jasny, że wszystkie partie polityczne, w koalicji i opozycji, spoglądają na podział terytorialny państwa jako przypadek pewnego podziału na okręgi wyborcze. Jeżeli więc zmieni się podział administracyjny kraju, to pewne partie mogą wygrać w wyniku tego procesu następne wybory, a inne mogą przegrać. Jednocześnie jest sprawą jasną, że kiedy omawiamy problemy wewnętrznej organizacji terytorialnej danego kraju, musimy brać pod uwagę scenę europejską. Innymi słowy, nie mamy zupełnie swobodnego wyboru, co do tego, jak przeprowadzimy podział naszego kraju na regiony.

Chciałbym powiedzieć, kiedy patrzymy na mapę Polski z 49 regionami, że w gruncie rzeczy zrobiliśmy tutaj bardzo dużo w latach sześćdziesiątych. Kiedy Francuzi zaczęli się zastanawiać nad zaplanowaniem tych 22 regionów, to przykładem – i ja to wiem bezpośrednio od Francuzów – była właśnie Polska, podzielona właśnie na 17 województw. Czyli te 22 regiony we Francji są mniej więcej podobne do 17 województw w Polsce. W roku 1985 natomiast pan Gierek przeniósł z Francji model departamentu, dlatego też dzisiejsze województwa w liczbie 49 są właśnie taką kopią departamentów francuskich, utworzonych jeszcze za czasów Napoleona. Zasada wyodrębniania obszaru departamentów była bardzo prosta – z każdego miejsca departamentu odległość do jego stolicy powinna być nie dłuższa niż jeden dzień podróży powozem.

Stoimy teraz przed pytaniem, co dalej? Zgadzam się z profesorem Stasiakiem, że obecnie mamy tyle problemów krótkofalowych, że nie możemy pozwolić sobie na krótkofalową reorganizację naszego kraju. Tutaj się zgadzam. Ale jeżeli popatrzymy na Polskę z punktu widzenia wieku XXI, wtedy nowy podział administracyjny kraju wydaje się konieczny na, powiedzmy dziesięć, może więcej, dużych prowincji, które mogłyby działać jako aktorzy na scenie europejskiej. Musimy więc to rozważyć. Proponuję następujący podział Polski: 10 prowincji, 100 powiatów i 1000 gmin. To by było logiczne z punktu widzenia zarządzania tak podzielonym administracyjnie krajem. Oczywiście, tego nigdy nie wdrożymy, ale taką propozycję można by rozważyć.

Myślę, że jest ważne, aby dyskusje akademickie i polityczne w Polsce na temat przyszłego podziału administracyjnego kraju odbywały się w kontekście europejskim. Nie możemy tracić z oczu tej perspektywy, bo znajdujemy się u progu XXI wieku, kiedy będziemy musieli na nowo zorganizować sytuację terytorialną w naszym kraju. Z tym, że ma być to w ramach kraju unitarnego, a nie federalnego.

Jest tutaj różnica pomiędzy Niemcami a Polakami. W tym sensie, że Niemcy zostały wewnętrznie scentralizowane przez Bismarcka, czyli niemiecka mentalność jest jednak mentalnością scentralizowaną. W takiej sytuacji można sobie pozwolić na nawet szerzej pojęte państwo federalne. W Polsce, niestety, nie mamy podobnej mentalności. Dlatego też bardzo uważałbym tutaj z wprowadzeniem państwa federalnego, przynajmniej w najbliższej przyszłości. Natomiast to, co się będzie działo w drugiej połowie XXI wieku, to jest już zupełnie inna historia.

Nie oznacza to jednak, że kiedy patrzymy na przykład francuski, na te duże prowincje, że mogą mieć one dużą autonomię i mogą być aktorami na scenie europejskiej. Uważam więc, że powinniśmy na regiony spojrzeć w sposób trochę inny. Jaka jest różnica w naszym myśleniu o problemach regionalnych dwadzieścia lat temu a dzisiejszym? Dwadzieścia lat temu postęp naukowo-techniczny nie był w ogóle wzmiankowany w dyskusjach na temat regionów. Teraz natomiast w Brukseli mamy cały dyrektoriat zajmujący się nauką i techniką. Jest on bardzo aktywny w tworzeniu systemów regionalnych w Europie.

W Polsce odbędzie się konferencja na temat restrukturyzacji, jako wyzwania dla polityki regionalnej. Odbędzie się także w październiku tego roku, podobno, konferencja w Stuttgarcie. Mamy nadzieję, że obie te konferencje wniosą pewien wkład w sposób myślenia na temat polityki regionalnej. Na zakończenie chciałbym powiedzieć, że jest bardzo ważne, by zapoznawać się z doświadczeniami w zakresie podziału administracyjnego różnych krajów.

Jaki był wczoraj silny punkt naszej dyskusji? Różnica pomiędzy kapitalizmem XIX a XX wieku jest taka, że w XX wieku mamy kapitalizm zinstytucjonalizowany. To instytucjonalne tło więc, które było wczoraj przedstawione, jest bardzo ważne. Ma ono cechy pozytywne, wysuwa pewne parametry, które regulują nasze zachowania, ale z drugiej strony ma pewne cechy negatywne – biurokracja jest chyba tutaj najgorszą właśnie cechą, owocem tego kapitalizmu. Ale czy nam to się podoba, czy nie, to musimy z tym żyć, musimy sobie z tym radzić i musimy rozróżnić pomiędzy instytucjami a biurokracją. Niestety, w obecnej sytuacji nie pozbedziemy się całkowicie biurokracji. Musimy to przyjąć za fakt. Z tego punktu widzenia nasza dyskusja była wczoraj bardzo ciekawa.

Jeszcze na zakończenie chciałbym powiedzieć rzecz następującą. U Pirandella mamy następujący dialog: Co to jest efekt? To jest coś takiego, jak pusta torba, jeżeli nie włoży się do środka czegoś takiego, jak przyczyna i motywacja, to nic z tej torby się nie wyjmie. Musimy więc zastanawiać się nie tylko nad ramami prawnymi dla tworzenia regionów, ale powinniśmy również zastanowić się nad motywacją tworzenia tych regionów.

Przewodniczący ambasador Jerzy Reguński:

Dziękuję profesorowi Kuklińskiemu za ciekawą, stymulującą wypowiedź.
Bardzo proszę o wypowiedź pana Ferdinanda Albanese.

Pan Ferdinando Albanese:

Pan przewodniczący podczas wypowiedzi otwierającej zadał cztery pytania. Dlaczego regiony w Polsce? Jakie regiony? W jaki sposób należy je zaplanować? I o współpracę transgraniczną.

Jeśli chodzi o pierwsze pytanie. Sądzę, że istnieją przynajmniej cztery dobre powody, dla których w kraju powinny istnieć regiony. Pierwszy, o którym mówiłem wczoraj, to kwestia polityczna, demokratyczna, nie będę więc już tego rozwijał. Drugi powód, który już się kilkakrotnie przewinął, bardzo ważny, to to, że region stanie się aktorem, czy podmiotem europejskiej polityki regionalnej. I to także prawda. Trzeci powód, o którym jeszcze nie mówiono, to jest doświadczenie europejskie. Region jest mianowicie szalenie istotnym czynnikiem lokalnego rozwoju gospodarczego. Innymi słowy, stworzenie regionu inicjuje ośrodek działania ekonomicznego i wówczas społeczność lokalna nie oczekuje rozwiązań podawanych na talerzu od rządu centralnego, a raczej poszukuje własnych. W związku z tym, jest to źródło lokalnego, rdzennego rozwoju. I czwarty powód, że region to bardzo silny instrument przygranicznej czy transgranicznej współpracy.

Kolejne pytanie. Jakie regiony? Jak usłyszeliśmy przed chwilą, Europa tutaj państwu nie pomoże, dlatego że nie ma przyjętej definicji prawnej regionu. Istnieją jednak pewne elementy, bez których nie można mówić o regionie. Są to trzy, moim zdaniem, elementy. Przede wszystkim musi istnieć poziom władzy bezpośrednio pod rządem centralnym, administracją centralną. Po drugie, muszą istnieć jednostki autonomiczne, to znaczy muszą mieć radę wybraną w wyborach powszechnych oraz organ wykonawczy bezpośrednio podporządkowany radzie regionalnej. Myślę, że to są szalenie ważne elementy. Podkreślam – autonomiczność.

Profesor Stasiak, który dzisiaj siedzi na sali, a wczoraj występował, widzę, że się ze mną nie zgadza, ale chciałbym podjąć dyskusję na temat dwóch konkretnych kwestii.

Powiedziano wczoraj, że nie potrzeba autonomicznych regionów również w aspekcie współpracy transgranicznej. Nasze doświadczenie wskazuje zupełnie odmienną sytuację. Jeden przykład. Transgraniczna współpraca pomiędzy francuską Alzacją i przyległymi regionami... Alzacja tylko nominalnie jest regionem, dlatego że większość odpowiedzialności spoczywa w Paryżu. Dalej już, czy to w Bazylei, czy w Stuttgardzie, pozostałe regiony są rządzone. I to jest bardzo ważny czynnik rozwoju, zarówno w Wirtembergii, jak i w Bazylei, dlatego że decyzje na temat współpracy podejmowane są w pozostałych obszarach natychmiast, a w Alzacji francuskiej trzeba czekać na decyzje z Paryża, co znacznie spowalnia wszystkie procesy. Trzeba zatem stworzyć coś, co odpowiadałoby jakoś pojęciu autonomicznego regionu w Europie, z radą i z organem wykonawczym.

Trzeci element, w jaki sposób je utworzyć i jakiej wielkości. Zgadzam się z przedmówcą, że zależy to od danego kraju. Istnieją względy kulturowe, ekonomiczne, społeczne, które mogą być istotne w podejmowaniu decyzji o wielkości regionu. Ale, powiedziałbym, jeśli mi wolno – z wyjątkiem szczególnych przypadków. Chodzi mi o takie, gdzie względy lingwistyczne, kulturowe, czy etniczne wymagały odmiennych rozwiązań. Mówiłem wczoraj o Valle d'Aosta we Włoszech. Pozostałby on regionem nawet, jeśli nie jest na tyle gospodarczo silny. Jedynym względem jest populacja osób francuskojęzycznych.

I to dla nich wystarczy jako kryterium. W związku z tym może być element, który uzasadnia taką sytuację. Myślę, że regiony powinny przyjmować również wymiar niezależności finansowej, autonomii finansowej.

Przykład włoski, jak państwu wiadomo, ma 19 regionów, z czego pięć ma szczególną sytuację, a to ze względu na kwestie historyczne, etniczne, czy językowe. Ta sytuacja nie ulegnie zmianie. Ze względów właśnie historycznych i innych byłoby to niemożliwe. Pozostałe jednak regiony... Dzisiaj myślimy o zmniejszeniu liczby regionów po to, by zwiększyć ich zdolność do konkutowania we współczesnym świecie. Innymi słowy, trwa dyskusja, jak umocnić regiony i umocnić ich podstawy ekonomiczne, gospodarcze, ale zawsze jako jednostki autonomiczne, mogące podejmować decyzje w swoim własnym imieniu.

Ostatnia kwestia to współpraca transgraniczna. Faktycznie istnieją dwie formy współpracy transgranicznej. Jak wiadomo, jest współpraca międzypaństwowa. Państwa decydują o wspólnej polityce, o planowaniu, ale to nie jest bardzo efektywna polityka. Najistotniejsza i najbardziej skuteczna forma współpracy transgranicznej, to właśnie współpraca lokalna, na szczeblu lokalnym, gdzie obszary przygraniczne same podejmują decyzje co do formy współpracy. Takie więc są te dwie formy współpracy.

Może być również rodzaj ogólnej współpracy międzyregionalnej. Może być tak zwana rada konsultacyjna, gdzie przedstawiciele obu regionów zasiadają, dyskutują na temat kwestii ekologicznych, transportu, kulturowych itd., itd. Dzisiaj najskuteczniejsza forma, to współpraca między regionami lub miastami w oparciu o konkretne przedsięwzięcia, na przykład nowy system oczyszczalni ścieków, nowa szosa czy droga itd., itd. Ta właśnie forma współpracy, przynajmniej z perspektywy Unii Europejskiej, jest formą, która znacznie korzysta z programu Interreg.

Pojawia się duży problem, kto jest głównym podmiotem, czy aktorem takiej współpracy? Jeśli chcecie państwo złożyć projekt przedsięwzięcia, to finansowanie otrzymują dwa miasta uczestniczące. Nie ma pojedynczego podmiotu, jako beneficjenta, czy osoby odpowiedzialnej i dlatego, jak wiadomo, pracujemy dzisiaj nad nowym protokołem o współpracy transgranicznej, który określi osobowość prawną podmiotów zaangażowanych w taką współpracę. Taki podmiot będzie mógł więc podejmować wszelkie działania związane z realizacją przedsięwzięcia i otrzymywać bezpośrednio pieniądze z Brukseli, jeśli oczywiście taka sytuacja będzie uznana.

Czego to dowodzi? Z przykrością muszę stwierdzić, że w obecnej Europie oraz w Europie przyszłości, w Europie przyszłego stulecia, będziemy mieli mnogość czy różnorodność sceny ekonomicznej i politycznej. Wszystko wskazuje na to, że regiony będą najistotniejsze dlatego, że są najbliższe obywatelom, są bardziej elastyczne i wiedzą w jaki sposób rozwijać priorytety lokalne. Profesor Kukliński powiedział, że jest tak wiele problemów na dzień dzisiejszy, że trudno myśleć o przyszłości, ale niemniej trzeba koniecznie przyjąć strategiczną wersję przyszłości.

I ostatnia kwestia. Muszę zareagować na wypowiedź profesora Kuklińskiego na temat eurokratów. Jestem jednym z nich. Rada Europy jest również czasami oskarżana o biurokrację czy eurokrację, że występuje tu jedynie wzrost procedur, przy tym jedyna jednostka,

dla której te reguły procedury są zrozumiałe, to właśnie sama Rada Europy i nikt więcej. Uważam, że jest błędne rozumienie sposobu, w jaki pracuje organizacja międzynarodowa. Jestem eurokratą i nie przyjmuję państwa żądań, jestem administratorem, który przyjmuje państwa żądania. Dlaczego jesteśmy eurokratami? Dlatego, że staramy się stwierdzić nie to, na czym polega krótkofalowy interes takiego czy innego kraju, ale należy do nas określenie długofalowego interesu całej Europy. To oczywiście może iść przeciw interesom danego kraju, czy przeciw pewnym formom współpracy, czy władzom lokalnym, itd. Jeśli działam przeciw interesom wszystkich, wówczas będę eurokratą, ale w chwili obecnej sytuacja jest odmienna.

Przewodniczący ambasador Jerzy Regulski:

Przekazuję głos panu Gabbe, sekretarza generalnego Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych, z prośbą o uwagi.

Pan Jens Gabbe:

Na początek chciałem podzielić się krótką uwagą na temat regionów, po czym skupić na współpracy transgranicznej. Pan Kukliński wspominał o przypadkach historii Polski. Mówił o zasadzie federacyjnej. Wiadomo, jakie były tego skutki. Chciałem jedynie powiedzieć, że pan sam podał najlepszą argumentację za decentralizacją w kierunku regionów. W swojej wypowiedzi wspominał pan o nowych technologiach, o postępie nauki. Są to instrumenty, które skutecznie wspierają decentralizację. Dalej wspominał pan o historii, kulturze, jako podstawie konkurowania regionów w ramach danego kraju, co daje najlepsze rezultaty w Europie. Dlatego, że tworzy się nowe ośrodki działania, nowe pomysły, nowe inicjatywy, jak na przykład ma to miejsce również w Hiszpanii, w bardzo krótkim czasie wykazały się one dużą dynamiką działania.

Chciałem się skupić na współpracy transgranicznej, co jest bardzo szczególnym przypadkiem. Jak usłyszeliśmy wczoraj, nie jest to poziom jurydyczno-administracyjny. Jest to rodzaj platformy, pomostu pomiędzy regionami, pomostu na rzecz wspierania wspólnych przedsięwzięć, programów, inicjatyw i – podkreślam, co powiedziano wczoraj – najskuteczniejsze formy działania współpracy są właśnie na bazie regionalnej i lokalnej. Profesor Stasiak mówił wczoraj o tym, że nowe pomysły, czyli nowe ośrodki, które się tworzą, to właśnie ten rodzaj pomostu i że formy współpracy byłyby szybciej realizowane, gdyby te mosty już istniały.

To samo widzieliśmy w Hiszpanii. Po dziesięcioletniej dyskusji na poziomie ogólnokrajowym regiony podjęły decyzje i wykonały zadania w ciągu roku. Była również dyskusja na temat współpracy wewnątrzunijnej oraz Unii z krajami zewnętrznymi. Mówiliśmy o pewnym amalgamacie różnych systemów państwowych, i że szczególnie poza Unią występują problemy właśnie ze względu na różnicę w systemach administracyjnych, planistycznych, rozwoju przestrzennego, czy kwestiach nawet bezpieczeństwa. I, gdziekolwiek takie problemy się pojawiają, obszary graniczne muszą przede wszystkim zdać sobie z nich sprawę, a potem zaproponować rozwiązania. Jak stwierdził pan

Albanese, takie rozwiązania nie zapadają na poziomie ogólnokrajowym. To jest nasze doświadczenie, możecie państwo się nim posłużyć. Oczywiście, wybór należy do państwa, ale takie jest nasze już ponad trzydziestopięcioletnie doświadczenie. Nie oznacza to, że obszary graniczne i działalność transgraniczna działa przeciw państwom jako takim, nie, one działają przede wszystkim na korzyść obywateli.

Największy błąd, jaki się popełnia to taki, że najpierw definiuje się region, a potem porównuje się kompetencje na różnych szczeblach organizacji w innych krajach. Nie sądzę, aby państwo było przygotowane do zmiany swego ustawodawstwa, czy całego systemu administracji, ze względu na region czy współpracę lokalną. Należy raczej posługiwać się współpracą regionalną, czy transgraniczną, jako platformą, nośnikiem.

Z jednej strony możemy mieć zdecentralizowany system, regiony w społeczności lokalnej, itd., a z drugiej – w ogóle może nie być regionów, a administracja wysoce scentralizowana. Ciekawa kwestia – Komisja Interreg wywiera presję na państwo w celu pewnej decentralizacji, przynajmniej na potrzeby tego programu. W Grecji, na przykład, chodziło o zdecentralizowanie kompetencji przynajmniej w zakresie programu Interreg, co normalnie nie występuje. Dzięki temu w Grecji stworzono platformę realizacji tego programu, to samo w Portugalii, to samo w Hiszpanii, gdzie komisja programu wywiera presję na państwo, by rozwinęło współpracę na szczeblu lokalnym. Tak zwane komitety sterujące programu Interreg działają rzeczywiście tam, gdzie odbywa się współpraca, a więc lokalnie.

Chciałem zakończyć wyjaśnieniem, że nasz komitet mógłby wesprzeć działania polskie. Mam nadzieję, że nie macie państwo wrażenia, że chcemy żebyście państwo w Polsce wprowadzali modele zachodnie. Nie, to nie jest tak. Mamy tylko pewne doświadczenia we współpracy transgranicznej. Równocześnie jesteśmy świadomi, że w Polsce musicie państwo znaleźć rozwiązania w oparciu o własną sytuację, sytuację ludnościową, a nie przyjmować zachodnioeuropejskie modele, niemieckie, holenderskie, czy inne. Zdecydowanie, nie.

Chcielibyśmy założyć nasze biuro w Polsce, jeśli będzie możliwe, to w Szczecinie. W chwili obecnej nie możemy prowadzić tej działalności, dlatego środki unijne nie mogą być wykorzystywane w Polsce. Korzystając z okazji, gratuluję olbrzymich osiągnięć w ciągu ostatnich czterech lat, szczególnie w ciągu ostatniego półtora roku. Mam nadzieję, że współpraca z polskimi regionami granicznymi będzie kontynuowana.

Mam nadzieję, że będziecie państwo nadal dynamicznie uczestniczyć w tej lub w innej organizacji europejskiej.

Przewodniczący ambasador Jerzy Regulski:

Proszę pana ministra Rybickiego o przedstawienie swoich uwag.

Pan Marcin Rybicki:

Nasza konferencja, jak dotąd, koncentruje się w zasadzie na podstawowym problemie o charakterze bardziej ustrojowym, niż geograficznym i to, wydaje mi się, jest ważne.

Pytanie pana profesora Regulskiego, czy regionalizacja jest potrzebna, czy możemy być w Europie bez regionów... Uważam, że możemy mieć, zarówno regiony, jak i możemy być bez regionów. Warto natomiast zastanowić się, która ścieżka jest łatwiejsza, skuteczniejsza, efektywniejsza.

Wiele europejskich przykładów polityki regionalnej pokazuje, że region, to nie tylko jego wymiar geograficzny, jego wielkość i liczba ludzi, itd, ale to region podmiotowy, czyli taki, w którym istnieje władza przedstawicielska, mogąca podejmować odpowiednie decyzje ekonomiczne, dotyczące przede wszystkim rozwoju swojej społeczności terytorialnej, w oparciu o środki, które w tym regionie zostają, nie są przepuszczane przez budżet centralny.

Obecnie w Polsce wydatki z budżetów lokalnych stanowią niecałe 20%, czyli ponad 80% przechodzi przez budżet centralny. Dlaczego tak się dzieje? Dlatego, że nie ma drugiego szczebla samorządu, który by przejął na siebie odpowiedzialność za wydawanie, powiedzmy, jeszcze 30, 40%, tak, jak to mniej więcej wszędzie się dzieje. Uważa się, że tak wydawane środki są wydawane w sposób bardziej efektywny, niż dzielone przez budżet centralny, i to jest właściwie jeden z głównych argumentów na rzecz tego, że system regionów podmiotowych z organami przedstawicielskimi jest systemem bardziej efektywnym, bardziej prorozwojowym niż system mocno scentralizowany.

Wiele więc przemawia za tym, żeby w Polsce były regiony. Jest kwestia, jakie to powinny być regiony? Często się u nas mówi, że w swoich działaniach powinniśmy adaptować tak zwane standardy europejskie, jeśli chodzi o rozwiązania ustrojowe, ekonomiczne itd., itd. Zachodzi jednak pytanie, jakie właściwie są te standardy europejskie? Ta konferencja pokazuje, że bardzo trudno mówić o pewnym standardzie europejskim, jeśli chodzi o region. Mamy na myśli przykład Niemiec, Francji, Hiszpanii, Włoch, ale to jest zaledwie niewielka część Europy, niewielka część Unii, czyli – jaki standard powinniśmy próbować adaptować, a w ogóle, czy jest jakiś opisany model, który powinniśmy w Polsce forsować?

Myślę, że te rozwiązania, które przyjmimy w Polsce, powinny mieć jakąś specyfikę polską, wynikającą z wielkości naszego kraju i z pewnych tradycji. Odwołam się tutaj, podobnie, jak profesor Kukliński, do historii. My, Polacy, lubimy często posługiwać się historią. Nawet w szkole uczymy się, że Polska była wtedy silnym państwem, kiedy była silna władza królewska, a słabym krajem wtedy, kiedy był podział dzielnicowy, czyli słabe państwo centralne wtedy, kiedy władza książąt i możnowładców w XVII i XVIII wieku doprowadziła do rozpadu polskiego państwa.

To myślenie w kategoriach, że jak coś jest centralne to jest dobrze, a jak tak nie jest, to skutek nie był najlepszy jest chyba w polskiej świadomości zakorzenione i to jest, wydaje mi się, obiektywny fakt, który musimy brać pod uwagę. Myślę, że można znaleźć niedaleko od nas w Europie kraje, gdzie myślenie jest dokładnie odwrotne. Niedobre są skojarzenia z państwem silnie scentralizowanym, a dobre są z państwem o charakterze federacyjnym, czy z organizmem składającym się z wielu krajów o bardzo dużej autonomii. Tutaj więc tradycja historyczna jest przeciw naszym zamiarom regionalizacyjnym, aczkolwiek jest pewnym paradoksem, zwrócił na to uwagę też profesor Kukliński, że

właśnie tak zwany „złoty wiek” w historii Polski, to jest wiek państwa federalnego. Było to dość specyficzne państwo federalne, federacja Polski i Litwy, ale jednak w sensie ustrojowym niewątpliwie państwo federalne.

Ale – którą ścieżką i do jakiego państwa regionalnego byśmy nie dążyli, to musimy mieć świadomość, że jest to proces, który zajmuje bardzo dużo czasu. We Francji zaczęto o tym mówić w końcu lat pięćdziesiątych, a zrealizowano dopiero w 1983 r. To pokazuje, jak długi to jest proces. Żyjemy w czasach, gdzie wszystko jest bardzo przyspieszone, ale mimo wszystko nie sądzę, żeby stało się to z dnia na dzień, czy z roku na rok. Trudno mówić tutaj o perspektywie, ale kilka lat na pewno jest koniecznych do wykreowania modelu państwa regionalnego.

Nam się udało w 1990 r. bardzo szybko zrobić podstawową reformę samorządową. To było ogromne osiągnięcie, ale to było w latach przełomowych. Udają się wtedy rzeczy, które w normalnych warunkach, ze względu na pewne zastale układy polityczne, bardzo trudno jest przeprowadzić, jak w 1990 roku, kiedy udało nam się wprowadzić podstawowy szczebel samorządowy. Tak korzystne warunki polityczne chyba prędko się nie zdarzą. Niewątpliwie potrzebny jest przynajmniej drugi szczebel, a w moim przekonaniu nie zaszkodziłby i trzeci.

Sądzę, że w Polsce jest możliwy dość prosty pomysł na reformę samorządową. Przyznając dużą elegancję, ale chyba głównie matematyczną, propozycji pana profesora Kuklińskiego – 10, 100, 1000 – nie znajduję specjalnie żadnych uzasadnień dla takiego rozwiązania. Myślę, że trzeba wyjść od tego, co jest. Żeby jak najmniej burzyć. Mamy od pięciu lat bardzo dobry szczebel podstawowy. Mamy w tej chwili 49 województw, które porównywalne są ze 100 departamentami francuskimi. Oczywiście, obecnie mają one charakter niesamorządowy, ale przecież jest już w Sejmie złożony przez Polskie Stronnictwo Ludowe projekt o ustawie o wprowadzeniu samorządu na poziomie wojewódzkim. Czyli takie myślenie jest i podmiotowość na poziomie obecnego województwa mogła by być wprowadzona chyba stosunkowo tanim kosztem.

Dwadzieścia już lat funkcjonowania województw, to jest pewna struktura, która już mocno osadziła się w polskiej rzeczywistości. Stworzyła szanse rozwojowe dla małych ośrodków wojewódzkich. Niszczyć tego, w moim głębokim przekonaniu, naprawdę nie ma sensu. Ale województwa są za małe w stosunku do standardu europejskiego regionu. Mamy jednak również w Polsce nieformalną strukturę planistyczną – makroregion. Funkcjonuje ona od 1975 roku, czyli od momentu, kiedy przeszliśmy z siedemnastu województw na czterdzieści dziewięć, gdyż już wtedy była świadomość, że nowe województwo jest za małą jednostką. Już wtedy mówiło się, że te dziewięć makroregionów, które zostały utworzone, to są właśnie przyszłe regiony. Ten sposób myślenia był widoczny. Na mapie dziewięciu makroregionów widziałbym potrzebę pewnych korekt, ale nie większych niż doprowadzenia do jedenastu, czy trzynastu regionów. I to byłby szczebel regionalny przystawalny do regionów francuskich, jeśli chodzi o wielkość, potencjał, zasięg – do hiszpańskich, włoskich, czy, w pewnym sensie, partner dla landów niemieckich, bo to też byłaby mniej więcej podobna skala.

Nie ma żadnych przeciwwskazań, żeby ten szczebel makroregionalny nie był szczeblem samorządowym. Demokracji nigdy nie za dużo. Jest to jedyny kierunek rozwoju współczesnej państwowości. Tak, że, odpowiadając na trzecie pytanie pana profesora o szczeble samorządowe i ich liczbę, wydaje mi się, że tak byłoby najprościej. Rewolucja z tym związana byłaby jak najmniejsza.

Krótko o współpracy transgranicznej. Jest to problem szczególnie mi bliski, ponieważ mam przyjemność być współprzewodniczącym Polsko-Niemieckiej Komisji do spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej. Od czterech lat staramy się z partnerami niemieckimi robić co możemy na szczeblu międzypaństwowej współpracy przygranicznej. Obie są ważne, i ta międzypaństwowa, i ta na szczeblu gmin. Musimy sobie przede wszystkim zdawać sprawę, że zupełnie czym innym jest współpraca transgraniczna tam, gdzie granic nie ma, czyli w Unii Europejskiej, a zupełnie czym innym w kraju, który ma granice jeszcze z tendencjami do ich uszczelniania. Porozumienie z Schengen wprowadziło tutaj pewien nowy problem. Cały nasz wysiłek był skierowany na to, żeby maksymalnie sprzyjać bezpośrednim kontaktom ludzi, pełnemu, swobodnemu przepływowi przez granicę. Tymczasem układ z Schengen wprowadza pewne nowe restrykcje i sprawia nam określone kłopoty, z których trzeba jakoś wybrnąć.

Są również bardzo ważne we współpracy transgranicznej problemy, których na poziomie lokalnym się nie rozwiąże. To są sprawy większych infrastrukturalnych przedsięwzięć. Gminy tego same nie załatwią. Ale oczywiście bardzo ważna jest działalność na poziomie samorządów lokalnych i tutaj nasze ustawodawstwo jest nie do końca jasne. To znaczy, oczywiście, ratyfikowaliśmy Konwencję Madrycką i rząd popiera wszystkie tego typu inicjatywy, ale do końca jeszcze nikt nie wie, co tym gminom wolno, a co nie wolno. W tej chwili przyglądamy się bardzo uważnie nowej umowie o współpracy samorządów, zawartej niedawno między Niemcami a Francją. Być może, będziemy próbowali takie rozwiązania adaptować na granicy polsko-niemieckiej.

Współpraca transgraniczna jest niestety ważna. To jest ten pierwszy filtr porozumienia między sąsiednimi krajami. Wydaje mi się, że właśnie przykłady pierwszych euroregionów, które powstały na granicy holendersko-niemieckiej i francusko-niemieckiej, to była dobra droga do integracji europejskiej, świetna szkoła i ważny instrument, który miał znaczenie dla integracji. Dlatego taką uwagę do niego przywiązujemy i chcemy, aby ten wzorzec nam służył. Wszystkie granice mamy właściwie już zorganizowane w euroregiony, szczególnie granica zachodnia, ale również południowa, również granica wschodnia. Tak więc te wzorce staramy się wykorzystywać.

Przewodniczący ambasador Jerzy Reguński:

Dziękuję bardzo panu ministrowi. Proszę pana Mc Kenna o zabranie głosu.

Pan Tony Mc Kenna:

Jestem politykiem i nie będę się angażował w debatę, czy administracja europejska jest zbiurokratyzowana. Musimy pamiętać, że politycy często ulegają frustracji i często mogą wtedy sobie ulżyć, atakując biurokratów, a często zapomina się, że ci biurokraci są dość

przydatni i się im nie dziękuje. Biurokrata może się stać takim administratorem zarządzającym. To jest często kwestia terminologii.

Jeżeli chodzi o nasze pytania, które dzisiaj zostały postawione, to i moją odpowiedzią byłoby, że nic nie jest niemożliwe. Pochodzę z Irlandii i myślę, że jesteśmy raczej wyjątkiem niż potwierdzeniem reguły, dlatego, że jesteśmy najbardziej proeuropejskim narodem w Europie i ciągle to potwierdzamy. Z drugiej strony jesteśmy najbardziej scentralizowanym krajem w Europie i mamy duże problemy. Mamy w Irlandii system, w ramach którego władze lokalne mają bardzo mały zakres kompetencji. Wszystko jest scentralizowane. Wcale nie znaczy, że tego chcemy. Już od wielu wielu lat walczymy, by zmienić tę sytuację. Właściwie dopiero w zeszłym roku powstały w Irlandii władze regionalne, reprezentujące różne regiony. Ale, jak na razie, kiedy dzisiaj do państwa przemawiam, te władze nie mają żadnych kompetencji. Walczą o nie i dopiero zobaczymy, czy uda im się, czy nie. Tak, że tutaj muszę powtórzyć – jesteśmy krajem silnie scentralizowanym, a z drugiej strony jesteśmy proeuropejscy.

Moi koledzy w naszym panelu mogą wytłumaczyć, dlaczego tak właśnie się dzieje. Nie będę już się do tego odnosił, co mogę natomiast powiedzieć Polakom? Uważam, że czego Polacy nie powinni robić, to nie powinni tworzyć nowego podziału terytorialnego ze względów koniunkturalnych, to wymaga czasu. Myślę, że trzeba się raczej przystosować i stworzyć sytuację, która będzie odpowiadała polskim obywatelom. Myślę, że nie da się teraz podjąć decyzję: „teraz będziemy mieli x regionów” i potem ślepo się jej trzymać. Myślę, że trzeba się zastanawiać cały czas, jak się posuwamy po tej drodze, ku realizacji tej idei. Z tym, że tutaj osiągnięcie jej realizacji jest sprawą podstawową.

Mój kolega z Niemiec mówił o regionach, które się złączyły w Niemczech, żeby wzmocnić swoją pozycję na scenie europejskiej. My jesteśmy małą wyspą. To jest specyfika naszej sytuacji, że właściwie można nas postrzegać jako jeden region. Dlatego też rządowi centralnemu jakoś tak łatwo przechodzi zachowywanie tych kompetencji dla siebie, nieprzekazywanie ich na dół do władz lokalnych czy regionalnych. Nawet w Komitecie Regionów istnieje pewien konflikt dotyczący tego, jakie kompetencje powinny mieć władze lokalne, a jakie władze regionalne.

Toczy się na ten temat gorąca debata. Mamy specjalną grupę, która przygotowuje się na międzyrządową konferencję w roku 1996. Pojawiają się propozycje, żeby podzielić Komitet Regionów na dwie izby, jedna dla władz lokalnych i druga dla władz regionalnych. To jest bardzo burzliwa dyskusja. Moim zdaniem, nie powinniśmy dzielić Komitetu Regionów na dwie różne izby. Myślę, że to bardzo osłabiłoby naszą sytuację, jako osób wybranych przez społeczności lokalne czy regionalne.

Jako polityk mógłbym więc powiedzieć, że powinniście państwo przyjrzeć się, co będzie najlepsze w warunkach polskich. Tylko, że to będzie wymagało trochę czasu, chociaż myślę, że to w żaden sposób nie przeszkodzi Polsce stać się pełnym członkiem Unii Europejskiej. Ważne, żeby państwo walczyli o członkostwo w Unii, a jednocześnie żeby przyglądali się własnej sytuacji. Jeżeli chcecie się porównać z innymi krajami, czy to ma być model federalny, czy nie, nad tym się można zastanowić. Słuchając wypowiedzi

rano, możemy się domyślać, że wiele osób wśród nas nie popiera państwa federalnego i tak może być. W takim stanowisku nie ma nic złego. Myślę, że tutaj jednak musimy pamiętać o jednym nadrzędnym celu, a jest nim taka Europa, w której każdy będzie korzystał. Tak, jak powiedział pan ambasador Regulski, Polska dokonała ogromnego postępu w ciągu ostatnich pięciu lat. Patrząc z naszego punktu widzenia, stąd gdzie mieszkamy, żyjemy na zachodzie Europy, to jest zupełnie fascynujące, jak wielkich kroków Polska dokonuje. Jeszcze bardziej ekscytujące jest przyjechanie tutaj do Polski i zaobserwowanie tego „na własne oczy”. To jest ogromny sukces. Chciałbym państwu tego pogratulować. Naprawdę trudno jest przesadzić w opisie państwa osiągnięć.

W każdym razie chcę powiedzieć, że kiedy państwo będą szli tą drogą ku regionalizacji, nie róbcie niczego, czego byście potem mogli żałować. Bardzo ostrożnie musicie planować i ważne jest żebyście nie mieli zamkniętych perspektyw, żebyście wykluczali z góry jakieś sytuacje. U nas, na przykład, jest bardzo dużo ludzi, którzy reprezentują jedną opinię, inne grupy reprezentują inne opinie. Ważne jest, żeby wypracować kompromis i znaleźć rozwiązanie, które najlepiej będzie odpowiadać danym okolicznościom. Nic nie jest wyryte na zawsze w kamieniu. Ważne jest, żeby ten plan, który państwo teraz opracują, był dostosowywany w miarę rozwijających się okoliczności i wtedy nie ma wątpliwości, że całe przedsięwzięcie zakończy się sukcesem.

Myślę, że nie muszą się państwo lękać przyszłości, bo naprawdę idziecie we właściwym kierunku i czekam już z niecierpliwością, aby powitać Polskę, jako pełnego członka Unii Europejskiej, już w bliskiej przyszłości.

Przewodniczący ambasador Jerzy Regulski:

Członkowie panelu przedstawili w sposób bardzo jasny swoje poglądy i chyba byłoby błędem podejmowanie jakiegokolwiek próby ich podsumowania. Chciałbym jednak przekazać kilka swoich uwag, jako uczestnik tego panelu.

Wydaje mi się, że należałoby uporządkować pole dyskusji w sprawie federalizmu. Federalne kraje tworzą się w procesie historycznym. Polska takiego procesu nie przechodziła, nie przejdzie i chyba nie wchodzi w ogóle w rachubę tworzenie federalnego kraju w Polsce. Możemy spokojnie o tym zapomnieć. Ale kraj unitarny nie oznacza, że to ma być kraj scentralizowany. Wobec tego musimy przejść etap decentralizacji. I to nie na zasadzie delegacji uprawnień rządowych na niższym szczeblu, które można dać i zabrać, ale przekazania odpowiedzialności konstytucyjnej poszczególnym organom władz lokalnych, czy regionalnych. A więc przekazanie im odpowiedzialności za realizację pewnych dziedzin spraw publicznych, a zatem nie federalizm, a decentralizowane państwo. Jest oczywiste, że obecny system organizacji władz terenowych jest niewystarczający. O ile w bardzo sprzyjających warunkach roku 1990 wprowadzono samorządność lokalną, to jest to niewystarczające i jest niezbędna konieczność dokonania reform zmian na szczeblach wyższych.

W dyskusjach są podnoszone czasami formuły, że mamy dużo spraw do załatwienia, trudnych dzisiaj, nas na to nie stać, odłożmy sobie tę reformę na trochę później.

Przypominają mi się dyskusje analogiczne z roku 1989 i 1990 z przedstawicielami ówczesnego państwa totalitarnego, którzy mówią: „słuchajcie, najpierw załatwmy sprawy gospodarcze, a potem dojdziemy do zmian politycznych”. Przypomina mi się anegdota o kimś, kto był chory i który mówił: „słuchaj, ja się tak źle czuję w tej chwili, że pójdę do lekarza, jak wyzdrowieję”. Oczywiście było, że on nie mógł wyzdrowieć, jeżeli nie poszedł do lekarza.

Nasza niewydolność w poprzednim okresie totalitarnym, nasze trudności gospodarcze wynikały ze złego systemu politycznego, nie z czego innego. I na to, żeby w tej chwili nasz system poszedł dalej, żebyśmy rozwinęli się gospodarczo i społecznie, trzeba dokonywać procesu transformacji. Nie możemy mówić, że będzie wszystko dobrze, a potem będziemy robić reformę. Bo jak będzie wszystko dobrze, to po co robić reformę, prawda? Reforma jest warunkiem koniecznym posuwania naprzód.

W związku z tym jest oczywiste, że reforma władz publicznych terenowych musi się znaleźć w jakimś rozsądnym kompromisie albo być syntezą dwóch trendów, wymogów wynikających z konieczności integracji europejskiej. Bo jeżeli będziemy mieli całkowicie inny system, to po prostu integracji nie może być, bo nie będzie wspólnych płaszczyzn porozumienia. Jednocześnie z naszych warunkach krajowych, tradycji, układu geograficznego, rozwoju gospodarczego, sposobu myślenia społeczeństwa... To, co profesor Kukliński słusznie powiedział: samo hasło, sam system prawny nic nie znaczy, jeżeli nie będzie wypełniony motywacją do podjęcia działań. I wobec tego trzeba znaleźć syntezę dwóch wymogów, wynikających z integracji i naszych własnych tradycji procesów rozwojowych. Wiadomo, że nie można automatycznie przerzucić z jednego kraju do drugiego mechanizmu władzy i jego systemu.

W ostatnich czasach, historycznych już na szczęście, były próby narzucenia nam systemu wykształconego w innym kraju i przez kogo innego. Nie wypaliło i to nie może wypalić. Musimy tworzyć nasz własny system. Wiadomo, że sprawa wymaga ewolucji. Takich rzeczy się nie tworzy w parę lat. Słusznie członkowie panelu przestrzegają przed zbyt szybkim znajdowaniem rozwiązań zza biurka i narzucaniem całemu kraju. Byłby to grzech. Ale równie poważnym grzechem byłby grzech zaniechania, znaczy nie robienia niczego, rozłożenia całej naszej energii na nieskończone dyskusje, z których nic nie wynika. Kraj się nie zmienia, my wszyscy dyskutujemy i mówimy, że jeszcze nie przyszedł czas, żeby potem, musimy sobie wymienić poglądy, pogadać itd., a czas ucieka.

Wydaje mi się, że tutaj w pełni zgadzam się z profesorem Kuklińskim, który powiedział, że trzeba myśleć strategicznie. To znaczy kraj musi wytworzyć długoterminową strategię działania, którą musi w sposób konsekwentny realizować. W tej chwili, w ramach pracy nad konstytucją, przychodzi moment, że taką strategię trzeba opracować. Ale musimy mieć świadomość, że organizacja władz lokalnych jest elementem elastycznym i ewolucyjnym. Nie można określić, że istnieje docelowy model organizacji państwa. Wszystkie kraje europejskie po drugiej wojnie światowej, czyli w ostatnich kilkudziesięciu latach, przeprowadziły gruntowne reorganizacje systemu władz lokalnych. I wiadomo, że co kilkadziesiąt lat, w ramach rozwoju ludnościowego, gospodarczego, technologii, taka reforma jest konieczna. Wobec tego ustalamy w tej chwili pewne zasady na okres

dwudziestu, trzydziestu lat, mając pełną świadomość, że za trzydzieści lat trzeba będzie wszystko jeszcze raz reorganizować, bo życie się zmienia – technologia, warunki gospodarcze, sposób myślenia, przychodzą nowe generacje z nowymi warunkowaniami.

Musi być wola polityczna opracowania strategii i jej sukcesywnej realizacji w ramach procesu. Wydaje mi się, że nie jest dobrą drogą myśleć o rozbudowie kompetencji sejmików wojewódzkich, które istnieją obecnie. Sejmiki zostały stworzone w zupełnie innym celu, jako reprezentacja gmin w okresie przejściowym, kiedy samorząd był tylko jednoszczeblowy. Sejmiki nie zastępują organu władzy wybieranej w wyborach bezpośrednich. Chciałem zwrócić uwagę, że nie tak dawno, parę miesięcy temu, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy uchwaliło rezolucję wzywającą do skrócenia okresu przejściowego, w którym dopuszczona była na szczeblu regionalnym reprezentacja organów pochodzących z wyborów pośrednich. Zgromadzenie Parlamentarne wzywa do skrócenia do trzech lat, a więc za dwa lata, eliminacji ze współpracy regionalnej naszych sejmików, żądając dopuszczenia tylko przedstawicieli pochodzących z wyborów bezpośrednich.

Mam nadzieję, że tak się nie stanie, nie można w ciągu dwóch czy trzech lat przeprowadzić tak gruntownej reformy. Ale wskazuję na pewien trend i na pewną presję. Podobnie regiony zachodnie odrzucają możliwość współpracy z regionami kierowanymi przez biurokrację centralną, a więc reprezentantów rządu, czyli urzędników państwowych. Nie chcę z nim współpracować. Tak samo jest dalej idące żądanie tworzenia organów pochodzących z wyboru. Wydaje mi się, że przy myśleniu decentralizującym właśnie to uczestnictwo ludności, miejscowych instytucji, grup społecznych, grup interesu, stwarza dodatkowe warunki rozwoju, wspomagające rozwój regionalny, który nie może być orientowany tylko na to, co spadnie z góry.

Pozwolę sobie zakończyć w tym momencie. Wydaje mi się, że tutaj ta konferencja wniosła ogromny, nowy jakościowo ładunek myślowy, który będzie przekazany naszym liderom politycznym, którzy muszą coś z tym zrobić. Mam nadzieję, że w stosunkowo niedługim czasie ta strategia będzie opracowana i wyznaczy kierunek rozwoju państwa, struktur administracyjnych, zapewniając równocześnie uczestnictwo społeczeństw lokalnych i regionalnych w sprawowaniu władzy.

(przerwa)

Przewodniczący ambasador Jerzy Regulski:

Mamy w tej chwili okazję do wymiany poglądów. Ogłaszam otwartą dyskusję. Bardzo proszę o zgłaszanie się do głosu. Paneliści będą mogli odpowiadać.

Pan profesor Stasiak, bardzo proszę.

Pan Andrzej Stasiak:

Z wielką uwagą wysłuchałem głosów panelistów. Cieszy mnie, że część z nich zalecała spokój i rozagę, ale zaniepokoiło mnie trochę pojęcie standardu europejskiego. Otóż, ja od kilku lat próbuję dojść, co to jest standard europejski, jeśli chodzi o regiony. Przyznam się szczerze, że nie mogę tego dojść. Poświęciłem temu zagadnieniu dosyć sporo czasu. W Anglii na przykład problem regionów właściwie nie istnieje. Byłem w zeszłym roku w Szwecji. W zasadzie istnieje tam problem bardzo silnych lokalnych władz, tylko około 300, a regiony są w zasadzie, jest ich niby 23, tylko dla szpitali, dla służby zdrowia.

Dwa tygodnie temu zaprosił mnie pan Victor von Malchus, prezydent Niemieckiej Akademii Planowania Regionalnego i Przestrzennego. Brałem udział w jej rocznym posiedzeniu plenarnym, poświęconym właśnie przyszłym zadaniom regionalnego planowania. Po wysłuchaniu dyskusji zadałem takie pytanie: czym właściwie w Niemczech jest region? Zapanowała konsternacja, ale potem otrzymałem odpowiedź od wyższego urzędnika ministerstwa dla spraw budownictwa i gospodarki przestrzennej, który mówił, że to jest pojęcie, które wypełnia przestrzeń pomiędzy landem a społecznościami lokalnymi i że w Niemczech, dawnej RFN, mamy ich około 90, a w nowych landach około 30, czyli razem około 120 regionów, czyli z punktu widzenia jednostek podziału byłoby to prawie tak, jak departamenty francuskie, czy nasze obecne województwa.

Słyszałem, że we Włoszech jest 19 regionów. Niedawno jednak odbyły się wybory komunalne i wybierano 56 przedstawicieli władz regionalnych. Wobec tego chciałbym, żebyśmy sobie uporządkowali albo – może to jest zbyt trudne – w każdym razie, żebyśmy nie tworzyli sztucznego pojęcia, że coś takiego, jak standard europejski istnieje w pojęciu regionów. To jest moje zasadnicze pytanie w dyskusji.

Przechodzę do spraw polskich. Zgadza się z panem profesorem Kuklińskim... Choć zaraz potem się nie zgodzimy, ale – najpierw się zgadzamy. Zgadza się więc z panem profesorem Kuklińskim, że Polska jest państwem w tej chwili unitarnym i będzie państwem unitarnym. Polska ma taką szczęśliwą sytuację po drugiej wojnie światowej, pośród wielu innych kiepskich, że 95% społeczeństwa polskiego to są etniczni Polacy i wobec tego nie ma żadnej możliwości państwa federacyjnego czy innego. Natomiast jest problem, mówiono o tym i zgadzam się, wypełnienia pewnej luki pomiędzy rządem centralnym a poziomem lokalnym.

Jeśli jestem wielkim zwolennikiem samorządów lokalnych. Byłem i jestem. A byłem w takich czasach, kiedy nie było o to najłatwiej. Przyznam się jednak szczerze, że określenie zakresu kompetencji w państwie unitarnym regionu na poziomie wojewódz-

stwa, jednostki administracyjnej drugiego rzędu, nie jest łatwe. Jak pokazuje ciekawe studium na temat województw w okresie Polski międzywojennej, wykonane właśnie w zespole profesora Kuklińskiego, to zatrzymaliśmy się wtedy nad problemem udzielenia zbyt szerokiej kompetencji samorządom na podziale wojewódzkim, dlatego, że to grozi rozbięciem państwa w dłuższym okresie czasu. I można powiedzieć, że możemy na własne życzenie zrobić sobie wielką krzywdę.

Czym innym natomiast jest budżet województwa i tu się zgadzam, że musimy to rozstrzygnąć, w jakiej mierze, jakie kompetencje ma województwo i jakie środki? Rzeczywiście, w tej chwili u nas, podobnie zresztą jak w Anglii, 20% budżetu idzie na społeczność na poziomie lokalnym. W Anglii też tak jest – 80% budżetu przechodzi przez rząd centralny, a nikt nie powie, że Anglia nie jest krajem demokratycznym. Uważam, że u nas należy, jeśli chcemy mówić o polityce regionalnej, znacznie zwiększyć zakres możliwości finansowych, to znaczy swobody pewnego działania w ramach województwa.

Jest to zagadnienie bardzo trudne, które musi określić relację między zakresem kompetencji a podziałem finansów. Jeśli bowiem zliczymy wszystkie podatki, jakie są – lokalne, centralne, przyjmijmy, że jest to 100%. Chodzi o to, ile możemy z tych 100% przeznaczyć do dyspozycji władz właśnie na poziomie wojewódzkim. Myślę, że to jest jedno z zasadniczych pytań, które musi stanąć przed nami w dyskusjach, gdyż uprawnienia muszą iść z problemem finansowania.

W tej sali, jesienią ubiegłego roku, odbywała się dyskusja właśnie na temat problemu powiatów, samorządu. Uważam, że – podobnie zresztą jak w wielu krajach, między innymi jest też przykład angielski – w bardzo trudnych wypadkach parlament powinien powołać specjalną komisję. Uważam, że nasz parlament, zarówno Senat, jak i Sejm, powinien powołać wspólną komisję niezależnych ekspertów. Proponowałem to jesienią zeszłego roku. Komisja otrzymałaby jeden rok, odpowiednie środki, przeprowadziła porządne badania, właśnie nie dyskusje w powietrzu, żebyśmy mogli dokładnie określić: co to jest naprawdę, w naszym pojęciu, region? jakie ma mieć kompetencje? jakie ma mieć środki finansowe? jaka ma być zależność właśnie między państwem unitarnym, władzą centralną naszym rządem a zarządzaniem na poziomie województwa? i dalej: jaka ma być relacja między tym poziomem drugim a poziomem samorządów lokalnych i związków samorządów lokalnych?

Myślę, że tylko dogłębna analiza, oparta na wszechstronnym rozważeniu, zarówno form prawnych, jak form ekonomicznych, może ułatwić podjęcie bardzo trudnych decyzji, którą następnie podjąć może tylko parlament. To jest moje osobiste, głębokie przekonanie. Przyznam się szczerze, że chciałbym, żebyśmy w Polsce postąpili w ten sposób. Dlatego, że to jest zbyt poważna sprawa, która może decydować na długie lata o rozwoju, zarówno społecznym, jak politycznym, naszego kraju.

Przewodniczący ambasador Jerzy Regulski:

Proszę bardzo, głos zabierze pan profesor Gruchman.

Pan Bohdan Gruchman:

Chciałbym ustosunkować się do podobnego, co profesor Stasiak, problemu, ale wyjść z nieco innych przesłanek.

Otóż, istotnie, tak jak mówił minister Rybicki, ważniejsze od geografii regionów w Polsce w całym zagadnieniu jest problem ustrojowy, problem kompetencji szczebli, o których mówimy. Kompetencje takie w Niemczech, osiem szczebli, są wyraźnie określone. Tam są pewne dyskusje, ale to jest inna sprawa i także u nas trzeba wyjść od tego, jakie kompetencje chcemy przypisać danym szczeblom.

Moim zdaniem, mogą tu pomóc pewne teorie naukowe. Przypomnę tu uczonego holenderskiego Leo Classena i jego koncepcję odpowiedniego regionu – *the relevant region*. On odnosił to pojęcie do każdej produkcji, do każdej usługi. Każda usługa, każda produkcja ma swój region odniesienia, zarówno od strony zaopatrzenia, jak i rynku zbytu, region odniesienia. I to jest istotna przesłanka dla budowania struktur – gospodarczej i administracyjnej.

Oczywiście istotną tu sprawą, to co profesor Stasiak wspomniał, jest problem samodzielnych źródeł finansowania tych struktur, które będziemy tworzyli. Sądzę, że całą dyskusję trzeba od tego zacząć, jakie kompetencje, jakie usługi i jaka produkcja, w szerszym sensie, odpowiada najniższemu szczeblowi gminnemu, szczeblowi powiatowemu, szczeblowi regionalnemu i krajowemu. Do tego trzeba przypisać odpowiednio źródła finansowania, ażeby nie trzeba było jechać do centrum z prośbą o finanse i przetargowo wrywać z budżetu centralnego środki na rzeczy, które muszą być rozstrzygane, według zasad subsydiarności, na odpowiednim szczeblu.

Jest to także jeszcze inny problem, mianowicie w tej chwili – o tym wspominał profesor Kukliński – istotnie w Europie i na świecie zaczyna dominować nowy paradygmat rozwoju regionalnego, rozwoju innowacyjnego, opartego na innowacjach. Jest to niezwykle centralna sprawa i ważna także dla nas, mianowicie taki rozwój innowacyjny wymaga określonego klimatu, synergii – lokalnej i regionalnej, synergii, nie tylko lokalnej, ale i także regionalnej. Jeżeli podziały administracyjne tę synergię rozbijają, rozdzielają i utrudniają jej występowanie, wówczas rozwój, owszem, może być, ale jest zahamowany i to mamy właśnie u nas.

Jestem członkiem międzynarodowej grupy, która bada synergię lokalną i innowacyjność rozwoju – „Groupe de recherche européenne sur le milieu innovater” (GREMI). Jest to grupa uczonych głównie z krajów zachodnich, jestem z Polski jedyny, która prowadzi badania od wielu, wielu lat i publikujemy wyniki w różnych krajach. Generalnie można stwierdzić jedną rzecz. Bardzo ważną sprawą dla innowacyjności, dla generacji innowacji,

jest klimat lokalny i regionalny, ale klimat, w którym jest pewna masa krytyczna, ażeby ta synergia mogła się wyzwolić. Oczywiście, taki zespół musi być zaczepiony o międzynarodowe sieci innowacyjne i działać w ich ramach. Dopiero wówczas może ten region i ta miejscowość rozwijać się szybko i według najnowszych, bardzo postępowych i progresywnych metod.

Chciałbym teraz przejść do problemów przygranicznych. Zajmuję się tym problemem na pograniczu polsko-niemieckim dosyć obszernie. Mam seminaria magisterskie, na których prowadzi się badania nad euroregionami, prowadzimy wspólne seminaria z uczelniami berlińskimi. Wspólnie prowadzimy badania na ten temat, mamy natomiast swój pogląd. Otóż, istotnie, struktury administracyjne, różne po obu stronach granicy, w zasadniczy sposób utrudniają współpracę. Oczywiście, może być wola współpracy i jeśli są animatorzy lokalnego rozwoju, to coś da się zrobić, ale te struktury hamują ten postęp.

Co zrobiono po niemieckiej stronie? Tam także odziedziczono po państwie komunistycznym rozdrobnione struktury administracji. Niewiele debatując to wszystko szybko zlikwidowano i stworzono z jednej strony strukturę landów, z drugiej strony połączono – w każdym z krajów w nieco inny sposób to przebiegało, bo to są problemy właściwe dla każdego landu – małe powiaty w duże, a co najciekawsze, nie ruszono struktury gminnej, ale stworzono urzędy gminne, które obsługują cztery, pięć gmin. Tak jest w Branderburgii na przykład, tak jest w Saksonii, nieco inaczej jest w Meklemburgii i Pomorzu Przednim. Praktycznie więc scalono gminy. Uznano, że gminy są za małe dla nowoczesnego zarządzania gospodarką i kierowania rozwojem. U nas zaś jest proces podziału gmin. Są coraz mniejsze. I te gminy są w tej chwili jedynym autonomicznym partnerem dla strony niemieckiej.

Tam są w to wmieszani wojewodowie, ale wojewodowie, żeby móc pewne środki przeznaczyć na współpracę, muszą prosić rząd centralny, żeby w centralnym budżecie zostały na to zabezpieczone środki. I tu widzę zasadniczą trudność w tym zakresie i dopóki się tego nie zmieni... Oczywiście, na szczeblu komunalnym jest wiele do zrobienia, wiele można się nauczyć po obu stronach granicy i wiele rzeczy, zwłaszcza miasta przygraniczne, mogą zrobić wspólnie, chociaż nie zawsze się to udaje. Przykładem wspólna oczyszczalnia ścieków dla Frankfurtu i Słubic, która się nie udała. Ale to jest inna sprawa.

Tak, że na tym szczeblu komunalnym można daleko zajść, ale to nie jest to, czego, jak sądzę, euroregiony oczekują od nas.

Przewodniczący ambasador Jerzy Regulski:

Paneliści, pan Albanese i profesor Kukliński, chcieli zabrać głos.
Proszę bardzo, pan Albanese.

Pan Ferdinando Albanese:

Chciałbym ustosunkować się do wypowiedzi pana Stasiaka.

Zgadzam się, kiedy mówi pan, że nie ma europejskiego modelu regionu. Tak, wszyscy o tym mówiliśmy. Ale, jeśli przyjrzeć się bliżej sytuacji w Europie, widać,

że istnieją trzy grupy państw: państwa federalne, które przez długi czas uznawały taką strukturę, chociaż dzisiaj w Niemczech nawet landy uznają, że są regiony, tak jak kantony w Szwajcarii uznają je dzisiaj, tak jak prowincje austriackie uznają fakt istnienia regionów na poziomie europejskim, w Belgii to samo. Druga grupa państw: Hiszpania, pięć regionów włoskich, dwa regiony portugalskie, Madera i Azory, jeden region fiński i jeden region duński. I trzecia grupa państw: Szwecja, Dania, Turcja, wszystkie pozostałe prowincje fińskie, Holandia, Francja i czternaście pozostałych regionów włoskich.

Różnica pomiędzy tymi trzema grupami państw może być przeprowadzona tylko wówczas, jeśli przyjrzymy się odpowiedzialnościom przyznanym w poszczególnych państwach. Od w państwach federalnych znacznych kompetencji do bardzo ograniczonych we Francji. Ale co jest ważne, że to właśnie jest norma, czy standard europejski, mianowicie, że wszystkie te jednostki, bez względu na to, jaki zakres kompetencji posiadają, są one autonomiczne, innymi słowy niezależne czy niezawisłe w tym zakresie kompetencji, które posiadają. Nie zależą więc w tym zakresie od władz centralnych, mają własny budżet, nie muszą polegać wyłącznie na subsydiach. I, po trzecie, posiadają demokratycznie wyłonione instytucje, a więc w bezpośrednim głosowaniu wybraną radę i bezpośrednio podporządkowaną radzie regionu radę wykonawczą. I tak nazywa się region europejski, tak to definiuje się. Nie trzeba się za bardzo skupiać na zakresie odpowiedzialności jako czynnika definiującym, ale właśnie na wewnętrznej strukturze.

Wielka Brytania stanowi odrębny przykład. Oczywiście jest to w pełni demokratyczny kraj, ale Rada Europy przedstawi niedługo sprawozdanie na temat sytuacji demokracji lokalnej Wielkiej Brytanii. Zrobiliśmy to już dla Rumunii, dla Mołdowy. Zrobimy także taki raport dla Wielkiej Brytanii, dlatego, iż nie sądzimy, że Wielka Brytania stosuje się do wszystkich wymogów Karty o Samorządach Lokalnych. Podkreślam, to jest punkt numer jeden – również w obliczu kolejnych wyborów europejskich, realizacja postanowień w zakresie społeczności lokalnych, samorządów lokalnych.

Zgadzam się z tym, że pierwszy problem to podział odpowiedzialności, kompetencji pomiędzy różnymi poziomami administracji. To jest problem, który występuje we wszystkich krajach europejskich. Może się to realizować w różny sposób, od szerokiego zakresu na szczeblu lokalnym... Na przykład w Finlandii władze lokalne mają takie kompetencje, które występują w innych krajach na poziomie co najmniej regionalnym. Pytanie więc brzmi: jak zorganizować wewnętrzną mechanikę państwa, aby działało ono skutecznie i zapewniło optimum możliwości rozwoju?

Proszę nie odnosić wrażenia, nikt tego nie powiedział, ani ja, ani moi koledzy, nie staramy się narzucić jakiegokolwiek modelu, wręcz przeciwnie – staraliśmy się zrobić dwie rzeczy: po pierwsze, wskazać na pewne korzyści płynące z systemu regionalnego, z punktu widzenia gospodarczego i demokratycznego, po drugie, powtarzaliśmy wielokrotnie, że każdy kraj ma zdefiniować własny system. A więc i Polacy zdefiniują swój własny system. Ale z punktu widzenia obserwatora międzynarodowej organizacji, którą reprezentuję, generalna tendencja jest w kierunku wewnętrznej struktury w państwie. Dlaczego? Dlatego, że ludzie, obywatele nie chcą być zarzą-

dzani z centrum bezpośrednio, a również z punktu widzenia gospodarczego najlepsze decyzje zapadają lokalnie, a nie centralnie, szczególnie, jeśli chce się zagwarantować zrównoważony rozwój kraju.

Przewodniczący ambasador Jerzy Regulski:

Dziękuję panu Albanese. Proszę, pan profesor Kukliński.

Pan Antoni Kukliński:

Jeśli dyskutujemy sprawę koncepcji regionu, to ja chciałem podkreślić, że trzeba zwrócić uwagę, że chodzi o taki region, który będzie aktorem sceny europejskiej. Ważne jest, jak on ma być wyposażony, jak ma być skonstruowany, żeby mógł być aktywnym aktorem sceny europejskiej. Dlaczego to jest ważne? Albowiem Polska w ogóle powinna starać się kreować u siebie aktorów. To niesłuszne, że tym jedynym aktorem jest państwo polskie. Oczywiście, ono jest tym głównym aktorem, ale chodzi o regiony, przedsiębiorstwa, instytucje, itd. W tej gamie aktorów europejskich nie może zabraknąć dobrze zorganizowanego polskiego regionu. Następnie region musi być aktorem sceny globalnej. I wreszcie, trzecie, region musi być regionalnym systemem innowacji.

Przyszedł do mnie list, że mam napisać referat na październik o regionalnym systemie innowacji. Otóż mogę tylko napisać, że to będzie system *in statu nascendi*, czy też potencjalny, bo co ja mogę powiedzieć? Przecież u nas w Polsce nie ma państwowej polityki innowacyjnej, czy też nie ma krajowego systemu innowacji, a tym bardziej nie ma regionalnych systemów innowacji. I tak my wyglądamy.

Tymczasem ten punkt odniesienia... I tu jeszcze raz wracam do tego, że w naszych dyskusjach ważna jest nie tylko Dyrekcja XVI generalna, ale również Dyrekcja XII. Jest tam już w tej chwili ogromna wiedza i doktryna na temat lokalnych i regionalnych systemów innowacji w Europie, którą musimy opanować.

Druga sprawa, to jest ten standard europejski. Otóż on jest i go nie ma. Ale on jednak jest. W tym sensie, że dla Polski, oczywiście, ważna jest cała Europa, ale mnie się wydaje, że ważne są szczególnie dwa kraje – Niemcy i Francja. Wobec tego, z całym szacunkiem dla sympatii brytyjskich, ale to Niemcy są naszym głównym sąsiadem i właśnie, o czym mówił profesor Gruchman, to są te porównania o dwóch stronach tej samej rzeki, które są bardzo ważne. Powiem bardziej krytycznie, niż dotychczas moi polscy koledzy. Te porównania polsko-niemieckie pokazują jedno, po niemieckiej stronie jest myśl strategiczna, jest dobra organizacja, a po polskiej stronie myśl strategiczna jest słaba i organizacja jest również słabsza. Takie są fakty, czy chcemy ich, czy nie chcemy. W tej chwili, jak patrzemy na tę terytorialną organizację kraju, to musimy patrzeć na te dwa kraje – sąsiedztwo Niemiec i ich doświadczenie w kształtowaniu regionów, a z z Francją łączy nas to, że to jest kraj unitarny i musimy trochę na nią patrzeć, w jaki sposób zachowuje ona państwo unitarne. Czy możliwa jest jakaś polska hybryda tych doświadczeń niemiecko-francuskich?

Jeszcze jedno trzeba chyba powiedzieć, co akcentował wczoraj profesor Stasiak. Nie trzeba zaniedbywać polskiego dorobku. Mamy historyczny dorobek w dyskusji nad terytorialną organizacją kraju. Jest bardzo piękny dorobek przedwojenny. Mamy własną doktrynę w tej dziedzinie, do której musimy wrócić, którą musimy wykorzystywać, ale doświadczenia niemiecko-francuskie są bardzo ważne. Chcę tu jeszcze dodać, że niedawno DATAR i Akademie für Raumforschung und Landesplanung opublikowały tom pod tytułem „Ku nowej przestrzeni europejskiej”. Lansuję w Polsce koncepcję, żeby ten tom przetłumaczyć na język polski i upowszechnić szeroko w naszej dyskusji, żeby po prostu tego rodzaju sprawy się pojawiły.

Boją się ludzie mówić o powiatach. Nie chcą o nich mówić. I dlatego powiem taką rzecz. Gdy patrzymy na obecną mapę wojewódzką, to operujemy argumentem, że to jest mapa, która istnieje dwadzieścia lat. I to jest prawda. Operujemy również argumentem, że te województwa wrosły w świadomość regionalną, że potworzyły się aparaty grupy interesów, że one odgrywają ważną rolę. To jest wszystko prawda, ale powiem, że jeżeli chodzi o powiat, to ma on tradycję nie dwudziestu, lecz czterystu lat. Likwidacja powiatów w 1975 roku była zgwałceniem polskiej przestrzeni, po angielsku: *rape of the polish space*, żeby nie było wątpliwości w tłumaczeniu. W 1975 roku ekipa Gierka zgwałciła polską przestrzeń. I to jest prawda, proszę państwa, to jest pewien fakt i teraz, jeżeli zobaczymy jak Polska sieć osadnicza jest zorganizowana, to ona jest historycznie przez te czterysta lat ukształtowana wokół ośrodków powiatowych. I to jest prawda. Czy tych dwadzieścia lat przekreśla czterysta, pozostawiam to państwa uznaniu.

Nie zgadzając się z profesorem Stasiakiem, chciałbym zgodzić się z innym wnioskiem. Słusznie, ma rację, trzeba powołać komisję parlamentarną. Przytoczę przykład Szwecji. Kiedy Szwecja robiła przed dwudziestu laty zmianę podziału administracyjnego kraju, powołała Royal Comision i przedstawiła ona bardzo ciekawą dokumentację. Na próżno dopominam się poważnego programu badań, ale nie nad podziałem administracyjnym, tylko nad terytorialną organizacją kraju. Terytorialna organizacja kraju to znaczy coś znacznie głębszego niż podział administracyjny. Taka komisja parlamentarna jest potrzebna, żeby były studia. To by mogło się nazywać „Polski system terytorialny organizacji kraju w kontekście europejskim”, tak to bym nazwał... Musimy odpowiedzieć na pytanie, jaki ma być polski system terytorialnej organizacji kraju w kontekście europejskim? Na to pytanie warto dać odpowiedź.

Przewodniczący ambasador Jerzy Regulski:

Pan Heinrich Hoffschulte, proszę bardzo.

Pan Heinrich Hoffschulte:

Jeśli właściwie zrozumiałem poranne uwagi profesora Kuklińskiego, to powiedział on, że dzisiaj regionów nie potrzebujemy, ale, owszem, potrzebujemy ich w XXI wieku. Pan profesor Stasiak mówił wczoraj, że niepotrzebna jest dyskusja o regionach, że potrzebna

jest stabilizacja obecnej sytuacji. Nie jestem przekonany, czy to jest jakikolwiek postęp sytuacji. Przypomina to ojca, który ma 40 lat, mówiącego do syna, który ma 12 lat, że jeszcze nie jest dorosłym człowiekiem, ale kiedy ojciec ma 53 lata – akurat mam tyle – a syn 25 lat, to ojciec lada moment będzie dziadkiem.

Niepokoję się, że tracicie państwo czas na dyskutowanie naszych modeli regionalnych. Nie mamy żadnego modelu i obawiam się, powtarzam, że nie ma definicji regionów Unii Europejskiej. Pan Albanese podkreślił szereg punktów, mówiąc, w jaki sposób osiągnąć pewną krytyczną masę, jeżeli chodzi o regionalizm.

Zgadzam się, że potrzebne są grupy parlamentarne, parlamentarno-regionalne, potrzebne są parlamenty regionalne, zgromadzenia regionalne, ponieważ ludzie wyrażają swoje potrzeby na poziomie regionalnym i potrzebne jest również zgromadzenie parlamentarne niezależne bezpośrednio od centralnego rządu.

Nie dyskutowaliśmy wczoraj i dzisiaj tego, że w normalnej sytuacji pośredni poziom regionalny ma dwie funkcje, czy dwa oblicza: pierwsze z nich to samorząd, drugie to rząd centralny, zdecentralizowany na ten poziom. Jestem dyrektorem naszego *kreis*u i ponad połowa mojej pracy, to właśnie praca ogólnopaństwowa, a zatem egzekwowanie prawa, prawodawstwa państwowego itd. Ponad połowa moich pracowników zajmuje się egzekwowaniem ogólnopaństwowego prawodawstwa i zadań. Poniżej 50% to są faktycznie kwestie regionalne.

Kreistag, czyli nasz parlament, wybrał mnie. Wybrany regionalnie przez zgromadzenie regionalne, jestem przed nim odpowiedzialny, ale wykonuję na tym poziomie bardzo wiele zadań ogólnopaństwowych. Innymi słowy – zdecentralizowany poziom władzy centralnej. Podkreślam tę funkcję również dlatego, że często dyskutujemy o dwóch odrębnych administracjach, jedna regionalna samorządowa, a druga regionalna centralna. Może warto to zintegrować i może to jest właśnie siła naszego systemu, to że mamy ten system zintegrowany. W przypadku Bawarii czy Saksonii, itd., te landy były w stanie delegować więcej władzy, po jego utworzeniu, właśnie na szczebel regionalny.

Kwestia kluczowej wagi, którą nadmienił pan Albanese. Dzisiaj rano powiedział, że, faktycznie, niepotrzebna jest dyskusja na temat regionów geograficznych. Powiedziano, że potrzebne są silne konkurencyjne ośrodki rozwoju kraju, czy sub-ośrodki, a nie tylko wielkie centrum warszawskie, czy jak zawsze miało to miejsce we Francji – w Paryżu. Nikt oczywiście we Francji nie chce, by Bruksela była tak ważna dla Francji jak Paryż. Nie chcemy tego centralizmu brukselskiego, ale potrzeba nam konkurencji, ośrodków, sub-ośrodków, a więc i regionów. Niezbędne to jest dla szybkiego rozwoju krajów. Potrzeba właśnie regionalnej konkurencji.

Sądzę, że głównym powodem szybkiej odbudowy gospodarczej Niemiec po drugiej wojnie była właśnie konkurencja pomiędzy regionami, czy to nazwać je landami, czy we Francji jeszcze inaczej. Nie ma znaczenia, jak się to nazwie. Szalenie ważne dla Francji jest to, że taka konkurencja międzyregionalna od 1982 roku istnieje.

Kolejne doświadczenie francuskie, ponieważ dwa i pół roku pracowałem we Francji, w prefekturze, również w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Francji. Istnieje tam długa

tradycja *planification nationale*, czyli działalność planistyczna na poziomie centralnym. Nie były to bardzo dobre plany dla Lille, wielkie plany czyniono dla Marsylii, wielkie dla Strasburga, wielkie plany czyniono centralnie. Nie działało to skutecznie, dlatego, że te plany były wypracowane przez urzędników w Paryżu.

Kiedy pojechałem do francuskiej Katalonii, do miejscowości Perpignan, był tam prefekt, a więc reprezentant rządu paryskiego. On zawsze wahał się przed podejmowaniem jakiegokolwiek decyzji bez konsultacji z rządem. Nie pojedynczego pytania, ale pytania trzech, czterech, pięciu ministerstw. Dopiero po takiej konsultacji podejmował decyzje. Druga osoba, którą spotkałem, to był szef lokalnej izby gospodarczej. Wówczas Hiszpania nie była silna, ale sytuacja bardzo się ożywiła. Powiedziano mi, że, jeśli Katalonia będzie tak niezależna i tak autonomiczna, jak to robią Hiszpanie po swojej stronie, to będzie to faktyczny postęp.

Dzięki właśnie doświadczeniu *planification nationale* podjęto ostatecznie decyzję o regionalizacji w latach 1992-1993. Mimo, że mieliśmy długie doświadczenie scentralizowanej działalności planistycznej, decyzja była taka, by delegować działalność planistyczną na szczebel regionalny. Dam przykład właśnie tej prefektury katalońskiej. Prefekt miał wówczas kompletne plany nowej autostrady Francja – Hiszpania. Powiedział jednak, że nie będziemy tego realizować, bo Paryż tego nie chce. Pytam, dlaczego? Dlatego właśnie, że budujemy nowe ośrodki wypoczynkowe na francuskim wybrzeżu Morza Śródziemnego i aby być konkurencyjnymi musimy najpierw je zakończyć, a potem otworzyć autostradę do Hiszpanii, bo wtedy... wszyscy będą jeździli do Hiszpanii. Chodziło o to, że rzeczywiście trzeba było lecieć samolotem, bo autostradą nie można było przejechać. A więc strata czasu, jeśli tracimy ośrodki konkurencyjne na poziomie regionalnym. To nie jest kwestia definicji regionu, to jest kwestia stworzenia konkurencyjnych ośrodków.

Przewodniczący ambasador Jerzy Regulski:

Proszę bardzo, pan profesor Kukliński.

Pan Antoni Kukliński:

W sposób szczęśliwy zostałem źle zinterpretowany przez moich zagranicznych kolegów. Moje intencje były nieco odmienne. Sądzę, że problem regionalizacji w Polsce jest pilny. Jednak w chwili obecnej nie ma politycznego klimatu sprzyjającego rozwiązaniu tego problemu. Równocześnie potrzebny jest nam klimat dyskusji. Nie można powiedzieć, że dyskusje nie są ważne, ponieważ dyskusja to kwestia percepcji i tak długo, jak problem ten nie będzie dostrzeżony przez elity polityczne, nie zostanie rozwiązany. A zatem, jeśli jestem za pewnymi przesunięciami w czasie, to robię to tylko dlatego, by elity polityczne mogły się z tym problemem zaznajomić. Starłem się to wyjaśnić bardzo skrótowo.

Po drugie, nie zgadzam się, że granice geograficzne nie są ważne, dlatego, że granice geograficzne określają wielkość regionu, a wielkość regionu jest ważnym elementem sceny politycznej, czy to się komuś podoba czy nie.

Przewodniczący ambasador Jerzy Regulski:

Message dyskusji było zupełnie wyraźne – konieczność tworzenia podmiotów, które na rynku europejskim mogą w sposób aktywny odgrywać rolę. Tymi podmiotami mogą być tylko takie czy inne formy organizacji regionalnej, posiadające własne, pochodzące z wyborów, organy demokratyczne i demokratycznie zarządzane. Jeżeli to jest kwestia czasu – na ogół wszyscy się z tym zgadzają – to pozostaje tylko pytanie, jak i kiedy?

Wydaje mi się, że ostatnie słowa pana Hoffschulte były istotne. Nie można tracić czasu i jakkolwiek elity polityczne muszą oczywiście zrozumieć istotę sprawy. Istnieje niebezpieczeństwo, że działalność elit politycznych będzie zawsze podporządkowana pewnym wydarzeniom politycznym. W tej chwili mamy kampanię prezydencką i będzie walka o elektorat. Poszczególne partie polityczne nie będą się zajmować tym, czy regiony są potrzebne czy nie są potrzebne, tylko czy ludzie związani z takimi czy innymi grupami interesów będą głosować tak czy inaczej. Skończymy wybory prezydenckie, to już wchodzimy w kampanię wyborczą wyborów parlamentarnych w 1997 roku. Wiadomo, że każda grupa polityczna, wchodząca do władzy, przeprowadza reformy w pierwszej połowie swego działania, a w drugiej to już się przymierza do uzyskania efektu, a każda reforma jest zagrożeniem i może przynieść straty.

Tak więc w 1995 roku będą wybory prezydenckie, 1996 rok będzie przygotowaniem do następnej już kampanii. Wobec tego nikt nie będzie myślał o reformach, które mogą zagrozić strukturze elektoratu. Potem przyjdzie nowa ekipa w 1997 roku, która zacznie analizować co zrobiła poprzednia, bo trzeba popatrzeć, co zrobili poprzednicy, czy można kontynuować. Zanim się zastanowią, to będziemy mieli następną kampanię wyborczą i tak w kółko. W rezultacie reforma administracji publicznej będzie zablokowana, tak jak jest zablokowana w tej chwili.

Dlatego musimy myśleć – zgadzam się całkowicie z wezwaniem profesora Kuklińskiego – nad strategią. I my tę strategię musimy opracować. Jeżeli na coś czekamy, to musimy wiedzieć na co czekamy. Najgorzej jest stać w kolejce do zamkniętego okienka. W związku z tym tworzenie strategii jest zadaniem politycznym o kluczowym znaczeniu, któremu trzeba w tej chwili poświęcić jak najwięcej czasu, żeby wiedzieć, czego chcemy i ku czemu dążymy, a potem robić poszczególne kroki.

Dziękuję bardzo panom panelistom. Dziękuję bardzo państwu. Przekazuję przewodniczenie w ręce pana senatora Kucharskiego.

Przewodniczący senator Stanisław Kucharski:

Dziękuję panu ambasadorowi Regulskiemu za sprawne przeprowadzenie tej części naszej dyskusji.

Przystępujemy do części drugiej, ale wcześniej ogłaszam dziesięciminutową przerwę.

(przerwa)

Przewodniczący senator Stanisław Kucharski:

Jako pierwszy zabierze głos pan Jerzy Kaczmarek, dyrektor Biura Planowania i Rozwoju Sieci Drogowej Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych. Wygłosi referat pod tytułem: „Położenie Polski geograficzne w Europie: szanse i zagrożenia”.

Pan Jerzy Kaczmarek:

Przedstawię niektóre zagadnienia dla zobrazowania całości tego tematu. One są opisane i można z tego korzystać, ponieważ jednak jest to w języku polskim, dla wielu zainteresowanych będzie to w tłumaczeniu bardziej przydatne.

Oczywiście, ocena sieci drogowej, czy w ogóle mówienie o sieci drogowej, może dotyczyć wielu problemów, a nie tylko jednego. Jak wiemy, jest to olbrzymia, szeroka dziedzina, w której każdy z inżynierów czy planistów inaczej by do tego podchodził. Pozwolę sobie podejść do tego z punktu widzenia obsługi tego użytkownika, którym, jak wiemy, jest transport. W związku z tym, proszę o slajd, jak państwo widzą, jeżeli chodzi o gęstość sieci drogowej, to jest jeden z czynników, który powoduje to, jak w ogóle wygląda obsługa. Im większa jest gęstość sieci, tym równocześnie jest znacznie lepsza obsługa. Polska, jeżeli chodzi o tę gęstość, nie będę mówił w tym momencie o jakości, znajduje się na dość wysokim nawet miejscu. Proszę o następny slajd.

Komu ta sieć ma służyć? Przede wszystkim tym użytkownikom, którzy tu są podani. Jak państwo widzą, w 1970 roku mieliśmy liczbę samochodów w granicach 786 tysięcy, dzisiaj – powyżej 8 milionów. Ta sieć drogowa musi więc komuś służyć, po to, żeby zabezpieczała ten transport. Proszę następny slajd.

Wskaźnik nasycenia jest dosyć istotną sprawą. Chciałbym przedstawić kilka danych na tle Europy. Na początku, to jest rok 1960, było ponad 250 osób na jeden samochód. W roku 1990 roku mieliśmy 7,2 osoby na jeden samochód i coraz mniejsza jest liczba osób przypadających na jeden samochód. Świadczy to mianowicie, że łącznie z przyrostem ludności, znacznie szybciej przyrasta jednak liczba samochodów. Dla nich właśnie potrzebna jest sieć drogowa, która, oczywiście, musi być szybko rozwijana.

Proszę o następny slajd. Również w ostatnich latach nastąpiły wyraźne zmiany, jeżeli chodzi o sprawy przejść granicznych. Te dane posiadamy dzięki Straży Granicznej, która je kontroluje. W ciągu dziesięciu lat było ponad 2 miliony pojazdów, które przekroczyły granicę Polski. Dzisiaj mówimy o 65 milionach, czyli dziesięć lat spowodowało bardzo duży wzrost. Oczywiście, generalnie decyduje o tym, jak na razie, granica zachodnia, ale należy sądzić, że ten rozwój następuje również na innych granicach.

Tutaj pokazane są poszczególne wskaźniki wzrostu, czyli dynamika tego ruchu. Można by przytaczać znacznie większą liczbę różnych wskaźników, dotyczących dróg, warunków, bezpieczeństwa i tak dalej, ale odłożymy to na inny raz. Na podstawie tych kilku danych, które podałem, można powiedzieć, że gęstość sieci drogowych w Polsce jest dosyć wysoka. Powinno się także zabezpieczyć, jeżeli byłaby to sieć dobra, wszystkie potrzeby użytkowników transportu, dla których te drogi istnieją.

Mamy, niestety, 65% dróg twardych, a pozostałe 35% to są drogi o nawierzchniach ulepszonych, gruntowych, i innych, które nie w pełni spełniają współczesne wymagania sieci drogowej. Liczba pojazdów, jak już poprzednio zwróciłem uwagę, wzrosła od 1970 roku do dzisiaj dziesięciokrotnie. Jeżeli chodzi o ruch graniczny, to wzrost ponad trzydziestokrotnie w ciągu ostatnich dziesięciu lat, a to oczywiście, ma swoje reperkusje, jeżeli chodzi o bezpośrednie obszary przygraniczne.

Dynamiczny rozwój, i transportu zewnętrznego, i tranzytu, i wewnętrzne zainteresowanie – wzrost liczby samochodów – powoduje następnie oczywiście duże natężenie ruchu na drogach krajowych. Prowadzone są co pięć lat pomiary i one pozwalają nam oceniać, co się dzieje w ogóle na sieci drogowej. Ostatni taki pomiar kompleksowy był przeprowadzony w 1990 roku. Te pomiary są również prowadzone w tym 1995 roku, ale wyniki, niestety, będziemy mieli dopiero w przyszłym.

Jak to wygląda, jak to kształtowało się, proszę o slajd. Oczywiście, jest to pewien schemat, który przedstawia główną sieć drogową. Gdyby pokazać całą sieć drogową krajową, byłoby to zbyt dużo danych. W związku z powyższym to jest sieć podstawowa. Te czarne linie, które są tutaj pokazane, to są odcinki, które w roku 1990 nie miały przepustowości. Co to znaczy? Że po prostu pracowały nieekonomicznie z punktu widzenia liczby pojazdów w stosunku do standardu drogi.

Jeżeli chodzi, proszę o następny slajd, o ocenę sieci drogowej... Wykazano, że tylko 20% nawierzchni na drogach krajowych, to jest ta główna sieć, jest całkowicie przydatna do ruchu. Jeżeli chodzi o 25% sieci, nie powinna być eksploatowana albo eksploatowana jest z dużymi trudnościami i kosztami. 55% jest to sieć niezadowolająca, to znaczy ruch się po niej odbywa, natomiast już z punktu ekonomicznego ten stan powinien się poprawiać.

Te niekorzystne warunki dla ruchu są spowodowane, jak już podałem, wielkością stanu złej nawierzchni, wielkością tego ruchu, a wszystko razem jest wynikiem – proszę o następny slajd – poziomowi nakładów. Jeżeli państwo zwrócą uwagę na rok 1986 – spada poziom nakładów. Natomiast później państwo widzą wzrost ruchu. Oczywiście, to są pewne schematy, bo tu można by przedłożyć w stosunku do każdego roku całą jeszcze liczbę analiz. Czyli konsekwencją tego, że mamy za mało środków jest to, że mamy 20% dobrych dróg, reszta to są drogi o różnym standardzie, w większości jednak raczej dosyć niskim.

Proszę o następny slajd. W Polsce są utrzymywane przez samorzady drogi gminne i są dwa ich rodzaje – krajowe i wojewódzkie – na które nakłady idą z budżetu centralnego. Jak się kształtowały wydatki z budżetu na drogi wojewódzkie i krajowe? Tu jest pokazany procent nakładów w stosunku do budżetu państwa. Jak państwo widzą, gdzieś w granicach 3 – 3,5%. Od roku 1991 balansujemy gdzieś w okolicach 1%. Są to oczywiście wydatki, jak państwo widzą, niezbyt wysokie. To również rzutuje na to, że drogownictwo nie posiada dzisiaj dostatecznych środków.

Z analizy stanu nawierzchni krajowych wynika, proszę następny slajd, że na utrzymanie w roku 1995 należałoby wydać około 2,5 miliarda. Wynika to ze stanu nawierzchni, jaki w Polsce istnieje. To jest budżet, a to są niezbędne natychmiastowe potrzeby. Jest to rząd pół miliarda, czyli jak państwo widzą, drogownictwo z budżetu państwa będzie mogło dać, z tego, co otrzymuje, 20% na utrzymanie dróg.

Jakie kierunki i co nas czeka z początkiem XXI wieku? Trudno jest oceniać dalej. Wejdziemy w wiek XXI prawdopodobnie z siecią drogową z niedostatecznym stanem nawierzchni. Na drogach głównych będziemy mieli nawierzchnię na 10 ton, pomimo że cała Europa Zachodnia wymaga sieci drogowej, chociażby międzynarodowej, na 11,5 ton. Będziemy mieli liczne odcinki, jak widać z poprzedniej mapy, o przekroczonej przepustowości, ze znacznym zagrożeniem bezpieczeństwa, brakiem obwodnic, o które większość województw i miast walczy, co, oczywiście, wynika z wielkości ruchu, jak i ochrony środowiska, i wreszcie licznymi jednopoziomowymi przejazdami kolejowymi. Mógłbym tu wymieniać całą gamę wad naszej sieci. Ale chyba nie pora i nie czas na to.

Przez Polskę przebiegają liczne trasy europejskie, których ogólna długość na dzień dzisiejszy wynosi 4846 km. Zgodnie z zawartymi umowami europejskimi o głównych drogach krajowych ruchu międzynarodowego, powinniśmy dotrzymywać norm, jakie tam są utrzymane. Nie chciałbym analizować tych norm i naszych dróg, dlatego że w wielu przypadkach, niestety, nie dotrzymujemy ich, nie jesteśmy w stanie przy tych nakładach.

Jeżeli chodzi o zmiany polityczne w ostatnich latach... Wymagają dalszego zwiększenia drogi europejskie na kierunkach takich, jak: Warszawa – Dorohusk – Kijów, Warszawa – Hrebenne (granica państwa) – Lwów, Warszawa – Augustów, czyli tak zwana *Via Baltica* itd. Wszystko to są trasy, które z punktu widzenia europejskiego powinny istnieć, powinniśmy je rozwijać. Niestety, ze względu na układ, jaki posiadamy, jesteśmy trochę krajem tranzytowym, w poważnym stopniu oddziałujemy na dobre lub złe transporty przechodzące przez nasz rejon.

Niezależnie od tego jest wiele powiązań, które może mniej tkwią w układzie międzynarodowym, ale mają znaczenie międzynarodowe. Takie na przykład, jak – ze względów politycznych – połączenie Rosji na Białoruś i tak dalej. Tych kierunków jest dosyć dużo. Aby tym wszystkim zadaniom sprostać, niezależnie od środków, które otrzymujemy z budżetu, resort transportu, oczywiście drogownictwo, stara się uzyskiwać środki z PHARE, pożyczki Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, ze środków, które pochodzą z tzw. opłat transportowych i inne. Muszę jednak podkreślić, że w ogóle z budżetu na utrzymanie jest ich dzisiaj 75%, z innych źródeł – około 25%. Ratujemy się, żeby utrzymać standard drogi, odpowiadający w minimalnym stopniu potrzebom europejskim.

Jeżeli chodzi o wiek XXI to, jak już poprzednio podałem, gęstość sieci drogowej jest zadowalająca. Jej stan natomiast nie jest zadowalający. Na głównych kierunkach powinny powstać nowe połączenia o znacznie wyższych standardach. Są to autostrady i drogi ekspresowe, które, oczywiście, są przewidziane wyłącznie dla ruchu samochodowego. Poproszę o slajd.

Jak wyglądamy pod względem autostrad? To są materiały przygotowane przez ONZ-UNDP. Jak państwo widzą wykres, który zresztą pozwoliłem sobie załączyć w materiałach, to Polska jest w dalekiej końcówce. Za nami jeszcze jest Litwa, Estonia, tutaj jest Rumunia i Albania, i właściwie tak wygląda dzisiaj sieć autostradowa w Polsce. Jest to łącznie 245 km i 254 km dróg ekspresowych – to jest wszystko. Z prawdopodobnie nie dużo większym bagażem wejdziemy w XXI wiek, bo już nie za dużo zdążymy zbudować.

Studia nad rozwojem transportu w Polsce prowadziła JICA, konsultingowa firma japońska. Oceniała, jak będzie wyglądał rozwój, prognoza liczby pojazdów samochodowych w Polsce. Proszę o slajd. Jak państwo zwrócili uwagę, w roku 1995 to jest mniej więcej 8 milionów pojazdów, czyli zgadzałoby się to z tym, co dzisiaj mniej więcej mamy. W 2010 roku natomiast jest to poziom 16 milionów. Czyli za 15 lat przybędzie nam na naszych drogach 100% pojazdów. W związku z tym te potrzeby będą oczywiście wyraźnie rosły. Ocenia się, że średnie przebiegi roczne samochodów również ulegną zwiększeniu. Prognozy te przewidują istotny wzrost ruchu na drogach, na sieci dróg zamiejskich, jak również pogorszenie warunków ruchu w obszarach miejskich.

Sieć autostrad. Prace studialne nad układem sieci dróg przeznaczonych wyłącznie dla ruchu samochodowego są prowadzone w Polsce w całym okresie powojennym. Szersze badania były zrobione w latach siedemdziesiątych w ramach tak zwanego programu ONZ-UNDP „Rozwój sieci drogowej”, który został ukończony gdzieś w roku 1976. Został wówczas określony ogólny zarys obecnej sieci autostrad i dróg ekspresowych.

W 1991 roku Instytut Dróg i Mostów Politechniki Warszawskiej przeprowadził pewną analizę sieci w układzie. Jak państwo wiedzą, rozporządzeniem Rady Ministrów z 28 września 1993 roku został ustalony kierunkowy układ autostrad i dróg ekspresowych. Autostrady, proszę o slajd, są określone do liczby 8. Autostrada A1, A2, w połączeniu z A12, bo to jest ten łącznik pomiędzy Olszyną a Berlinem. A1, A3, A6 i A8 są to kierunki, które są w tym programie określone jako autostrady. Reszta w tym układzie kierunkowym to są drogi ekspresowe.

Te, które pozwoliłem sobie podkreślić na czerwono, są w późniejszym rozporządzeniu, do którego jeszcze wrócę, określone jako drogi płatne, które mają być realizowane w układzie sieci polskiej. Układ ten obejmuje łącznie, jeżeli chodzi o autostrady, 2600 km, łącznie z drogami ekspresowymi 6,5 tysiąca km.

Jeżeli chodzi o układ dróg krajowych i ekspresowych... Poproszę o slajd. Oczywiście, to jest pewien schemat. Jest pokazane, jak on wiąże się z układem granicy zachodniej, jak z układem uzgodnionym ze stroną czeską i dalej ze stroną słowacką, w pewien logiczny układ powiązań sieciowych, troszeczkę gorszy w tej części Europy... Mamy rozpoznanie i na razie jest uzgodnienie, jeżeli chodzi o cały Wschód, z wyjątkiem głównego wyjścia drogi ekspresowej, tzw. *Via Baltica*, lecącej do Helsinek poprzez kraje nadbałtyckie.

Należy teraz postawić sobie pytanie, czy ten układ, który tu jest podany, czy to jest układ już docelowy? Państwo wiedzą, że powstaje „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju Polska 2000 Plus”, tworzony przez Centralny Urząd Planowania, to jest ta hipoteza I i hipoteza II. Prowadzone są też prace w ramach „Paneuropejskiej Konferencji Transportowej”. Te materiały rokuja, że będą niewątpliwie jakiś korekty w układzie autostrad i dróg ekspresowych. Niektóre zmiany wynikną z zachodzących stale zmian politycznych w Europie po roku 1991. Wynikły takie problemy, jak połączenie Bielsko-Biała – Zwardoń – Słowacja, co ostatnio jest znanym tematem, Lublin – Piaski – Dorohusk – Ukraina, Elbląg – Tczew, zachodnia obwodnica Łodzi i tak dalej. Różne sugestie są nad dalszym rozwojem potrzeb dróg ekspresowych, może będą to niektóre odcinki autostradowe.

Jeżeli chodzi o Paneuropejską Konferencję Transportową, na posiedzeniu w Grecji w ubiegłym roku w marcu na Krecie zostały tam określone właśnie korytarze. Tych korytarzy jest dziewięć. Są one zawarte w rozdanych państwu materiałach. Zresztą na tym slajdzie mogą państwo również je zauważyć. Schemat, który został zaproponowany na Krecie, nie w pełni odpowiada Polsce, nie w pełni odpowiada Rumunii i Ukrainie. W związku z tym były przeprowadzone konsultacje i strona polska, łącznie z tymi dwoma krajami, ma zamiar wystąpić do Paneuropejskiej Konferencji Transportowej o wprowadzenie korytarza nr 10, który łączyłby Gdańsk, Warszawę, Lublin, Kowel, Tarnopol, Siret, Bukareszt, z pewnym, jeżeli można prosić o tę mapkę, z pewnym odgałęzieniem na odcinku Lublin – Lwów – Tarnopol. Tutaj, jak państwo widzą, są korytarze oznaczone kolorem zielonym. Są to te korytarze, które zostały zasugerowane na Paneuropejskiej Konferencji Transportowej. Natomiast to jest właśnie ten korytarz, którego Polska, Rumunia i Ukraina widzą potrzebę stworzenia dla powiązań europejskich. To jeszcze jakby w tej sieci nie tkwi, lecz jest sugerowane przez stronę polską.

Te zagadnienia też będą miały wpływ na rozwój dróg ekspresowych czy autostrad. Mogą być jeszcze badania i prace państw z basenu Morza Bałtyckiego, które, jak państwo wiedzą, również pracują nad pewną siecią, nad pewnymi powiązaniem, które mogą wynikać z tytułu zatłoczenia, na przykład autostrad na terenie Niemiec, poprzez przechodzącą przez Polskę trasę nr 65, biegnącą od Szczecina przez Gorzów, Zieloną Górę, Legnicę na południe, która może się okazać trasą odciążającą ten zachodni obszar.

Te prace, oczywiście, trwają i byłoby dobrze, żeby potrzeby transportowe krajowe i potrzeby przemieszczeń transportowych międzynarodowych były skoordynowane i zabezpieczone. Jest to oczywiście ideał. Wiemy, że proces kształtowania tej sieci zawsze jest dosyć trudny, gdyż musi uwzględniać wiele czynników dodatkowych, o których nie mówię, jak ochrona środowiska. Inne jest uwarunkowanie wynikające z obszarów gospodarczych. W związku z tym zawsze występują w układach sieciowych pewne kompromisy, które jednak doprowadzają do zabezpieczenia potrzeb transportowych. Jeżeli chodzi o nasz kraj, mam nadzieję, również zabezpieczą one potrzeby europejskie.

Jeżeli chodzi o program budowy autostrad, ograniczone środki z budżetu państwa przeznaczone będą w przeważającej części na utrzymanie sieci drogowej. Jak w początkowej fazie państwu podałem, jej stan jest taki, że nie wolno tej sieci dalej degradować.

Realizacja programu budowy 2300 km autostrad w ciągu 15 lat będzie wymagała nakładów rządu 7 miliardów dolarów. Trzeba około 460 milionów dolarów rocznie, żeby zrealizować ten program w ciągu 15 lat. Utrzymanie tak wysokiego tempa budowy wymagać będzie odpowiedniego przygotowania technicznego i ekonomicznego. Do zadań służb państwowych, niestety, należeć będzie przygotowanie wszystkich formalno-prawnych dokumentów, bo tego nikt za nie nie robi, wykup gruntów w pasie planowanych autostrad i tym podobne działalności.

Do realizacji programu przewiduje się w Polsce w tej chwili generalnie dwa podstawowe systemy finansowania. Jest to finansowanie tradycyjne, polegające na budowie płatnych autostrad ze środków uzyskanych staraniem państwa. Ten sposób finansowania przewidziany jest jednak dla nieznaczonej części albo też musiałoby to prawdopodobnie

obciążać dość poważnie budżet państwa. Na dzień dzisiejszy wiadomo, że potrzeby utrzymania sieci nie są w pełni finansowane.

I drugi system, jest to finansowanie nietradycyjne, polegające na udzieleniu przez państwo koncesji na budowę i eksploatację autostrad na ściśle określony czas. Przyjmuje się, że tym sposobem zostanie zrealizowana zasadnicza część programu autostrad, o którym poprzednio pozwoliłem sobie powiedzieć. Zakłada się, że wykupione grunty będą własnością Skarbu Państwa, który użyczy je koncesjonarzowi na czas trwania koncesji. Dla zrealizowania programów płatnych autostrad wiele aktów prawnych musi ulec zmianie i ulega zmianie.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił 27 października 1993 roku ustawę o autostradach płatnych, w której ustalono zasady postępowania przy lokalizacji – nabywanie gruntu, postępowania przetargowe, zasada udzielania koncesji i tym podobne. Ustawa ta przewidywała również utworzenie Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad, która jest państwową osobą prawną, nadzorowaną przez ministra transportu i gospodarki morskiej, i będzie pracowała nad całym systemem koncesyjnym budowy autostrad.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 kwietnia br. w sprawie autostrad płatnych określiło, że autostradami budowanymi i eksploatowanymi, jak i płatnymi będą, jak już poprzednio podałem, autostrada A1, autostrada A2, autostrada A3, autostrada A4/12. Pozostałe autostrady i drogi ekspresowe, jak wynika z powyższego rozporządzenia, powinny być budowane i eksploatowane jako niepłatne. Ustawa z dnia 27 października o autostradach płatnych również dopuszcza możliwość rozciągnięcia zasad autostrad płatnych na niektóre drogi ekspresowe, oczywiście pozostawia to w kompetencji Rady Ministrów.

Podstawowym miernikiem opłacalności budowy autostrad będzie jednak prognozowana wielkość ruchu na niej. Jeżeli mają to być autostrady płatne, to muszą się spłacić. Tutaj przedstawiam bardzo jedną z orientacyjnych prognoz ruchu na 2010 rok, właśnie na kierunkach autostrad płatnych. Pokazana jest tu „ósemka”, ale ona nie wchodzi w zakres autostrad płatnych.

Oczywiście, można by jeszcze wiele innych tematów poruszyć. Natomiast ograniczony czas nie pozwala po prostu mi dochodzić do jakichś bardzo szczegółowych dywagacji. Jeżeli będą pytania, chętnie postaram się na nie odpowiedzieć.

Na zakończenie natomiast chciałbym zwrócić uwagę, że największym zagrożeniem realizacji dróg czy autostrad, założonych programów do 2010 roku, może być szczupłość środków z budżetu państwa. Nie będę już tu tłumaczył, na czym to może polegać, bo to może polegać również na tym, że nie będzie nas stać na wykupienie tak dużej ilości gruntów, które, jak wiemy, nie są wcale tanie.

Przeważająca część środków z budżetu państwa w okresie co najmniej do 2000 roku, w zależności od rocznych wzrostów, będzie musiała być przeznaczona na utrzymanie dróg. To nie ulega wątpliwości. Żeby ten majątek, duży, drogowy, po prostu nie został zdegradowany. Dla zrealizowania niezbędnych potrzeb na sieci drogowej konieczne będzie w najbliższych latach szukanie środków z różnych jeszcze źródeł – PHARE, pożyczek z Banku Światowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

Budowa płatnych autostrad, jak na dzień dzisiejszy, powinna być w przeważającej wielkości realizowana w systemie koncesyjnym.

Przewodniczący senator Stanisław Kucharski:

Dziękuję panu Jerzemu Kaczmarkowi i uprzejmie proszę o wygłoszenie następnego referatu pana profesora Teofila Lijewskiego z Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Bardzo proszę, Panie Profesorze.

Pan Teofil Lijewski:

Chcę powiedzieć o Polsce w makroregionalnym układzie komunikacyjnym Europy, a więc niejako sytuacji geograficznej. Zacznę od tego, że Polska leży prawie w centrum Europy, oczywiście rozumiejąc tę Europę bardzo szeroko, to znaczy od Atlantyku do Uralu i od Oceanu Arktycznego do Morza Śródziemnego. Oczywiście, to jest tylko geometryczne centrum, a nie gospodarcze.

Z tego wynika tranzytowe znaczenie Polski dla wielu krajów. Tranzytowi przez Polskę sprzyja brak poważniejszych przeszkód naturalnych na terenie naszego kraju, który jest jednym z najbardziej równinnych państw Europy. Góry stanowią tylko południową granicę Polski i są stosunkowo łatwe do przebycia, dzięki licznym dolinom i przełęczom, a między Sudetami i Karpatami jest szeroka Brama Morawska, tworząca od wieków najdogodniejszy korytarz komunikacyjny na południe.

Przez Polskę biegną ważne szlaki transportowe, łączące wiele państw, w tym nowe państwa powstałe po rozpadzie Związku Radzieckiego. Szlaki te pełnią i będą pełnić coraz ważniejszą rolę wraz z postępem integracji Europy, wzrostem handlu międzynarodowego i ruchu osobowego. Zmiany polityczne ostatnich lat wpłynęły na zmianę sytuacji Polski w sieci międzynarodowych połączeń pod wieloma względami. Zmieniły się kierunki przewozów, rodzaje ładunków i środki transportu.

W okresie istnienia Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i wojskowego Układu Warszawskiego Polska pełniła ważną funkcję ogniwa pośredniego między Związkiem Radzieckim a Niemiecką Republiką Demokratyczną. Te dwa państwa były dla siebie najważniejszymi partnerami handlowymi. Między nimi odbywał się olbrzymi ruch, również wojskowy, bo w NRD stacjonowała największa poza terenem samego Związku Radzieckiego grupa wojsk radzieckich. Ten tranzyt między ZSRR a NRD odbywał się prawie wyłącznie przez Polskę i głównie koleją ze względu na charakter ładunków, a także z powodu dominacji tej formy transportu w całym obozie RWPG. Jedynie inna szerokość torów kolei radzieckich powodowała trudności, dlatego na granicy polsko-radzieckiej zbudowano olbrzymie stacje przeładunkowe, tzw. suche porty, które wielkością przeładunków dorównywały naszym portom bałtyckim.

Dopiero w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych pojawił się na większą skalę tranzyt samochodowy prawie w całości zmonopolizowany przez radzieckie „Sovtransavto”. Sytuacja polityczna w Polsce w latach 1980 i 1981, pamiętamy „Solidarność”, zagroziła utrudnieniem tranzytu i wtedy władze NRD w pośpiechu zbudowały port

promowy w Mukran na Rugii i wspólnie ze Związkiem Radzieckim uruchomiły linię promową Mukran – Kłajpeda, przenosząc na nią część przewozów tranzytowych. Ta linia zresztą istnieje i część tego tranzytu, Wschód-Zachód, omija Polskę.

W porównaniu z tranzytem Wschód-Zachód inne kierunki przewozów przez Polskę miały mniejsze znaczenie. Od 1964 roku istnieje Polska Żegluga Promowa do Szwecji. Najpierw na linii Świnoujście – Ystad, później także do Kopenhagi, Helsinek i okolic Sztokholmu. Przyciągnęły te linie promowe część ruchu samochodowego i pasażerskiego ze Skandynawii do Europy środkowowschodniej i południowowschodniej, a także eksport z tych części Europy do Skandynawii. Ilościowo nie były to przewozy tak masowe, jak na trasach równoleżnikowych, ale opłacalne dla Polski, dzięki zaangażowaniu polskich promów Żeglugi Bałtyckiej.

W ostatnich sześciu latach, w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego, RWPG i Układu Warszawskiego, nastąpiły zasadnicze zmiany w kierunkach przewozów, w charakterze ruchu, rodzaju ładunków i środków transportu. Najbardziej spektakularny jest wzrost ruchu osobowego i samochodowego przez granice Polski. O tym przed chwilą mówił mój poprzednik.

Przytoczę jeszcze najbardziej charakterystyczne liczby. O ile w 1988 roku granice Polski przekroczyło ponad 31 milionów osób, tyle samo, co w 1980, ostatnim roku obowiązywania ruchu bezpaszportowego do państw RWPG, to w 1990 roku już 84 miliony, a w 1994 – 217 milionów osób. W ciągu sześciu lat nastąpił więc prawie siedmiokrotny wzrost ruchu przez granicę. Jeszcze szybciej wzrastała liczba cudzoziemców odwiedzających Polskę. To jest charakterystyczne i nie zawsze podkreślane, że o ile dawniej zawsze liczba Polaków wyjeżdżających za granicę przeważała nad liczbą cudzoziemców przyjeżdżających do Polski, to teraz sytuacja się odwróciła. Teraz przyjeżdża więcej obywateli innych państw niż wyjeżdża Polaków za granicę.

Polska stała się po prostu atrakcyjna dla wszystkich sąsiadów, bez względu czy to ze względu na zaopatrzenie czy ceny i jest to również korzystne z punktu widzenia naszego bilansu handlowego. Na przykład, z handlu przygranicznego uzyskano w ubiegłym roku około 6 miliardów dolarów. Ten masowy ruch transgraniczny najbardziej obciąża przejścia drogowe, bo przez nie odbywa się około 90% ruchu osobowego. Jest to również skutek przemian w ostatnich latach, bo poprzednio znacznie większy był udział kolei, a mniejszy ruchu drogowego.

Ten ogromny wzrost ruchu doprowadził do zatorów i często wielogodzinnego, a nawet wielodniowego oczekiwania na granicy. Szybciej bowiem od liczby osób wzrasta liczba samochodów przekraczających granicę, tak osobowych, jak i ciężarowych. Kiedy w 1989 roku przejechało przez granicę Polski tylko 7,5 miliona samochodów, to w ubiegłym roku już około 65 milionów, co oznacza średnio 178 tysięcy samochodów dziennie przekraczających granice Polski.

Największy ruch panuje na zachodniej granicy, mimo że jest ona, w porównaniu z południową i wschodnią, najkrótsza. Na tę granicę przypada około 73% ruchu samochodowego. To teraz odwróciło się, już nie były Związek Radziecki jest naszym głównym partnerem handlowym, ale Niemcy. Najbardziej więc należy rozbudowywać połączenia w kierunku zachodnim. Ale otwarcie na Zachód cechuje także były republiki radzieckie,

a droga z nich do zachodniej Europy prowadzi przez Polskę. Wobec tego potrzebna jest również rozbudowa połączeń na Wschód. Dotyczy to w największym stopniu trzech republik nadbałtyckich: Litwy, Łotwy i Estonii oraz Białorusi, z których wszystkie szlaki lądowe do Europy środkowej i zachodniej prowadzą przez Polskę. Rosja i Ukraina natomiast mają już pewną alternatywę w postaci dróg przez Słowację, Węgry, Rumunię. Jednakże droga przez Polskę do najważniejszych państw zachodnio-europejskich jest najkrótsza i najdogodniejsza, bez konieczności przekraczania gór i pokonywania licznych granic państwowych, jak w przypadku właśnie tej południowej drogi.

Istotna dla układu komunikacyjnego tej części Europy jest zmiana granic politycznych i powstanie nowych państw z rozpadu dawnych. Nie istnieje już żadne państwo, które graniczyło z Polską do 1990 roku. Wzrosła liczba sąsiadów, z trzech do siedmiu, i odbija się to na układzie komunikacyjnym. Każde z nowych państw chce mieć własne połączenie drogowe i kolejowe z Polską bez potrzeby korzystania z tranzytu przez kraj trzeci.

Widać to najlepiej na przykładzie Litwy. Najkrótszy szlak kolejowy i drogowy z Polski do stolicy Litwy, do Wilna, prowadzi przez Kuźnicę i Grodno, a więc przez Białoruś. Aby uniknąć tranzytu przez Białoruś, Litwa zaproponowała otwarcie przejścia drogowego w Ogrodnikach, później w Budzisku, i uruchomienia na powrót linii kolejowej, nieczynnej od 70 lat, przez Trakiszki. Powoduje to, oczywiście, pewne wydłużenie tras przejazdu i konieczność korzystania z drugorzędnych dróg i linii kolejowych, ale w ten sposób Litwa ma bezpośrednie połączenie z Polską.

Podobne dążenie do autarkii transportowej cechuje Słowację. Po podziale Czechosłowacji najważniejsze szlaki z Polski na południe, kolejowe, drogowe przez Bramę Morawską, znalazły się w granicach Czech. Aby dojechać z Polski do Bratysławy trzeba korzystać z tranzytu przez Czechy. Tranzyt ten jest dodatkowo utrudniony przez wprowadzenie w Czechach opłat tranzytowych. Dlatego Słowacy dążą do rozbudowy bezpośrednich połączeń transportowych z Polską. Już wprowadzono pociągi bezpośrednie, nawet pośpieszne, z Bratysławy do Krakowa, górską, mało dogodną trasą, przez Zwardoń. Postuluje się także odgałęzienia autostrady A1, która miała biec do Czech koło Wodzisławia Śląskiego, aby biegła także, niezależnie od tego, wprost na Słowację, gdzieś w okolicach Zwardonia.

Wśród szlaków równoleżnikowych przez Polskę można wyróżnić przede wszystkim dwa najważniejsze korytarze transportowe. Przy tym przez korytarze można rozumieć wiązki dróg transportowych i strefy, w których nastąpi w przyszłości budowa dalszych dróg o wyższym standardzie. Z politycznego punktu widzenia najważniejszy jest korytarz centralny, na co zwracał uwagę wczoraj pan profesor Stasiak. To jest ten, który łączy zachodnią Europę przez Berlin, Warszawę z Mińskiem i Moskwą, a więc łączy stolicy polityczne, a przez odgałęzienie z Brześcia może łączyć także Kijów.

Tutaj mamy tę linię kolejową rozbudowywaną priorytetowo. O tym prawdopodobnie będzie w następnym referacie. Następnie mamy planowaną autostradę A2, której dopiero maleńki kawałek jest zrealizowany. Korytarz drugi, południowy, to jest dawny szlak historyczny wysokiej drogi z Saksonii przez Wrocław, Zagłębie Górnośląskie, Kraków, okolice Przemyśla do Lwowa. Ten szlak łączy zachodnią Europę z południową Polską

i Ukrainą, a jego przedłużenie może prowadzić na wybrzeże Morza Czarnego, aż do republik kaukaskich i środkowozjatyckich.

Ten korytarz dysponuje nawet więcej niż jedną linią kolejową, przynajmniej w zachodnim odcinku, a na wschodnim korzysta także z linii szerokotorowej hutniczo-siarkowej. Planuje się tutaj autostradę w oparciu o zrealizowane już częściowo odcinki niemieckie. Ta autostrada właściwie jest najbardziej zaawansowaną autostradą, bo istnieje od Berlina do Krakowa z dwoma większymi przerwami. To znaczy z przerwą na Opolszczyźnie, od Opola do Strzelc Opolskich i na terenie GOP. Na tych odcinkach, zresztą, trwają jakieś prace budowlane. Tak, że ta autostrada ma szansę być chyba wcześniej gotową niż A2, która jest ledwie zaczęta. Dyskusyjny jest ewentualny korytarz północny, który miałby łączyć północne Niemcy z obwodem kaliningradzkim i republikami nadbałtyckimi – według koncepcji niemieckiej *Via Hanseatica*. Stosunkowo niewielki ruch nie uzasadnia tu budowy autostrady i dlatego w tym przed chwilą przedstawionym planie nie widzimy takiej autostrady. Pożądana byłaby tu jedynie droga ekspresowa ze Szczecina, dokąd dochodzi niemiecka autostrada z Berlina przez Koszalin i Słupsk, a więc nasze główne ośrodki nadmorskie, do Gdańska, i ewentualnie dalej, przez Elbląg, do Kaliningradu, z wykorzystaniem niemieckiej autostrady, która tam już istnieje, a która po stronie rosyjskiej została rozbudowana już o drugą jezdnię.

Lepsza jest sytuacja na północy Polski w zakresie sieci kolejowej. Istnieje tu kilka wariantów linii kolejowych przez Szczecin, Koszalin, Słupsk, Gdańsk, czy też przez Szczecin, Szczecinek, Chojnice, Tczew, Elbląg, czy przez Kostrzyn, Piłę, Chojnice, czy przez Kostrzyn, Bydgoszcz, czy przez Poznań, Toruń, Olsztyn. Jednym słowem jest dużo możliwości tranzytu kolejowego przez północną Polskę. Nawet znacznie więcej niż w środkowym czy południowym korytarzu.

Mniej pilne dla tranzytu międzynarodowego są połączenia południkowe, dlatego że stosunkowo niewielkie zaludnienie Skandynawii i nieustabilizowane stosunki polityczne w Europie wschodniej powodują, że ten tranzyt jest stosunkowo nieduży. Tranzyt południkowy przez Polskę byłby najkrótszy dla połączeń Skandynawii z państwami Półwyspu Bałkańskiego. Przewozy między Szwecją i Europą Środkową natomiast, na przykład Austrią, mogą odbywać się konkurencyjnymi liniami promowymi, przez Sassnitz czy Travemuende w Niemczech, wkrótce także przez budowane czy planowane mosty nad cieśninami duńskimi. Tak, że tamta droga będzie z pewnością wygodniejsza. Trasą przez Polskę może być natomiast zainteresowana Finlandia, mająca do wyboru, albo długie linie promowe, wzdłuż całego Bałtyku do portów niemieckich lub do Gdańska, albo szlak lądowy przez republiki nadbałtyckie z krótką przeprawą promową Helsinki–Tallin.

Ze względu na usytuowanie polskich portów, zgrupowanych w dwóch miejscach u ujścia Wisły i Odry, w grę wchodzi dwa południkowe korytarze transportowe: centralny z Gdańska i Gdyni oraz zachodni ze Szczecina i Świnoujścia. Na korytarz centralny składają się dwie drogi międzynarodowe E 75 i E 77 oraz linia kolejowa, albo przedwojenna magistrala węglowa przez Karsznice, albo użytkowana obecnie przez ekspresy pasażerskie przez Warszawę i centralną magistralę kolejową. Planuje się autostradę A1, która może dla tranzytu międzynarodowego nie jest tak bardzo potrzebna, bo ten tranzyt

jest niewielki, ale jest ważna dlatego, że łączy szereg aglomeracji polskich – najważniejszą aglomerację nadmorską, później Toruń, Łódź, górnośląskie Zagłębie Węglowe.

Zachodni korytarz natomiast, ze Szczecina przez Legnicę do Czech, odznacza się znacznie mniejszym ruchem i autostrada A3 jest chyba mniej pilna w porównaniu z poprzednimi – A2, A4 i A1. Również połączenie kolejowe jest tam trochę mniej dogodne, bo najkrótsze prowadziłoby przez Żary, Zawidów... Tam nie jest ono zelektryfikowane, jest linia jednotorowa. Tak, że dogodne połączenia kolejowe na południe prowadzą dopiero przez Wrocław, Międzyzlesie, czy Chałupki.

Istniejące drogi międzynarodowe i planowane autostrady mają głównie przebieg równoleżnikowy lub południkowy, dogodny dla tranzytu wschód–zachód i północ–południe. Natomiast niedoceniane były dotychczas kierunki ukośne, takie jak północny wschód–południowy zachód i północny zachód–południowy wschód. Nabrały one znaczenia po rozpadzie Związku Radzieckiego i otwarciu nowych przejść granicznych, kiedy zaczęły narastać przywozy z i do republik nadbałtyckich i do obwodu kaliningradzkiego. Właśnie w tym nadbałtyckim kierunku potrzebny jest kierunek skośny. Potrzebne są więc szlaki transportowe o takim przebiegu. Nie jest przewidziana taka autostrada, ale być może w przyszłości natężenie przewozów wymusi jej budowę. Natomiast linie kolejowe istnieją już w kierunku skośnym północno-wschodnim, czy to Warszawa – Białystok – Grodno, czy też Olsztyn – Korsze czy Elbląg – Braniewo.

Inne kierunki, północny zachód, południowy wschód, mają mniejsze znaczenie międzynarodowe, ale służą połączeniu Ukrainy z polskimi portami i ewentualnie ze Skandynawią. Już w XIX wieku zbudowano linię kolejową Kowel–Lublin–Warszawa–Gdańsk, dawna kolej nadwiślańska, i dla Ukrainy właśnie ten szlak może być bardzo ważny, ma połączenie z portami bałtyckimi.

Mniej znany jest fakt, że Polska leży także na szlaku tranzytu międzykontynentalnego. Nabrał on znaczenia niedawno, wraz z ekspansją dalekowschodnich tygrysów, państw o niezwyklej dynamice gospodarczej, jak Japonia, Korea Południowa, Tajwan, Hongkong. Rozwinęły one produkcję przemysłową i eksport między innymi do państw zachodnioeuropejskich. Otóż droga morska z Japonii do Rotterdamu przez kanał Sueski wynosi ponad 20 tysięcy km, a wokół Afryki ponad 26 tysięcy km. Natomiast droga lądowa przez Rosję koleją transsyberyjską, przez Białoruś i Polskę, jest znacznie krótsza. Z Nachodki nad Bałtykiem do Rotterdamu jest tylko 12 tysięcy km.

Niedawno otwarto jeszcze krótsze połączenie kolejowe Chin z Europą przez prowincję Sinciang Ujgur i Kazachstan, które może być wykorzystane także do przesyłek z i do Tajwanu, Hongkonku i Wietnamu. Ta droga lądowa nadaje się szczególnie do przewozu towarów drobnicowych, wartościowych i pilnych, w ilościach większych, wykluczających transport lotniczy. Towary te przewożone są w kontenerach i w ciągu dwóch tygodni mogą trafiać na koniec Europy.

Na granicy polsko-białoruskiej takim miejscem przeładunku kontenerów są Małaszewicze. Tą drogą może odbywać się również handel Polski z krajami Dalekiego Wschodu. Poza tym nowa kolej przez całą Azję może być atrakcyjna dla podróży turystycznych. Można uruchomić takie podróże szlakiem Marco Polo i przypuszczalnie będą one bardzo atrakcyjne dla turystów, zwłaszcza tych z bogatych krajów zachodnich.

Przemiany polityczne i gospodarcze w Europie Środkowowschodniej pociągnęły za sobą duże zmiany w strukturze używanych środków transportu. Zmalały przewozy surowców, ładunków masowych i wojskowych, wzrosły zaś przewozy artykułów konsumpcyjnych i precyzyjnych. W związku z tym zmalał udział kolei i przewoźników państwowych, a wzrósł udział transportu samochodowego i prywatnych przewoźników. Dużą część ładunków przewożą obecnie także małe samochody dostawcze, a nawet osobowe w bagażnikach i na siedzeniach.

Podobny regres kolei i wzrost udziału samochodów można odnotować w transporcie osobowym. Wpłynął na to szybki postęp indywidualnej motoryzacji. Od 1985 roku liczba samochodów osobowych w Polsce wzrosła ponad dwukrotnie, a także zmiany taryfowe na kolei. W rezultacie tego okazało się bardzo kosztowne korzystanie z transportu kolejowego, podczas gdy przewoźnicy autobusowi oferują bilety do prawie wszystkich większych miast Europy w cenie dwa, albo nawet trzy razy niższej od ceny biletu kolejowego.

Te zmiany strukturalne w transporcie mają negatywne konsekwencje. Następuje przeciążenie dróg i drogowych przejść granicznych. Wydłużyły się czasy odpraw granicznych, wzrosło zużycie paliw naftowych i zanieczyszczenie powietrza i gleb, natężenie hałasu i liczba wypadków drogowych. Równocześnie kolej nie wykorzystuje swoich możliwości przewozowych. Przez kolejowe przejścia graniczne można by przewieźć znacznie więcej osób i ładunków. I to bez czekania. Prawie nieznanym jest w Polsce transport kombinowany, to jest przewóz samochodów lub naczep na platformach kolejowych, coraz powszechniejszy w Europie Zachodniej wobec przeciążenia autostrad i wzrostu świadomości ekologicznej.

W odróżnieniu od sieci drogowej sieć kolejowa Polski nie wymaga prawie wcale rozbudowy, lecz modernizacji istniejących linii. Może ona przejąć znacznie większą niż obecnie część przewozów międzynarodowych. Z 78 linii kolejowych, które kiedyś przekraczały obecne granice Polski, po wojennych zniszczeniach, demontażu i zamknięciu niektórych odcinków granicznych, pozostało 40 linii, w tym 32 służące przewozom międzynarodowym. Pociągi pasażerskie kursują na 22 liniach przez granicę, z czego na 10 liniach wprowadzono je dopiero w ostatnich trzech latach. Ale z powodu małej frekwencji, nie wykluczone jest, że ruch pasażerski zostanie znów zawieszony na niektórych szlakach.

Chciałem jeszcze powiedzieć o żegludze, ale to jest sprawa prawie beznadziejna. Państwo wiecie, że żegluga już prawie nie istnieje. Działa tylko na kierunku zachodnim, z Polski do Niemiec i zachodniej Europy.

Konkludując, położenie Polski w makroregionalnym układzie komunikacyjnych Europy jest korzystne. Polska jest dość dobrze powiązana szlakami transportowymi z sąsiednimi państwami, abstrahując od jakości tych szlaków. Ma duże szanse, aby być ważnym krajem tranzytowym. Czy te szanse wykorzysta, zależy zarówno od strony dróg i linii kolejowych, od spraw organizacyjnych, takich jak tempo odpraw granicznych, jak i od spraw finansowych, jak opłaty tranzytowe, taryfy przewozowe. To może zadecydować.

Przewodniczący senator Stanisław Kucharski:

Dziękuję panu profesorowi Lijewskiemu.

Uprzejmie proszę o wygłoszenie referatu pana Andrzeja Gołaszewskiego, prezesa Komitetu Organizacji Współpracy Kolei.

Pan Andrzej Gołaszewski:

Kieruję organem wykonawczym Międzynarodowej Organizacji Współpracy Kolei, mającym swą siedzibę w Warszawie. Członkami naszej organizacji są kraje centralnej i wschodniej Europy oraz Azji.

Organizacja nasza zajmuje się prowadzeniem spraw, umów o kolejowych przewozach międzynarodowych, zasad rozliczania pomiędzy kolejami oraz doskonaleniem przewozów kolejowych pomiędzy Europą a Azją. Z tej perspektywy chciałbym przedstawić państwu informację o roli, jaką ma do spełnienia polski transport kolejowy w systemie połączeń tranzytowych między Europą a Azją. Mam okazję i przyjemność potwierdzić z tego punktu widzenia szereg informacji przedstawionych przez pana profesora Lijewskiego i przeprosić za to, że niektóre z nich powtórzę.

Powszechny jest pogląd, że kolej posiada wyjątkowe przewagi w transporcie ładunków na duże i bardzo duże odległości. Tu muszę zgłosić uwagę, że duże odległości w wymiarze europejskim oznaczają 1,5 do 2 tysięcy kilometrów, w wymiarze transkontynentalnym natomiast – 10-12 tysięcy kilometrów.

O perspektywicznych przewozach ładunków, a w jakimś stopniu również i pasażerów, między Europą a Azją, zdecyduje fakt, że 60% ludności świata zamieszkuje w Azji, a 40% światowej produkcji przemysłowej powstaje w Europie Zachodniej i Japonii. Ocenia się, że w stosunku do obecnych, przewozy te wzrosną, według pesymistycznych prognoz – trzykrotnie, a optymistycznych – dziewięciokrotnie nawet. Do takiego zadania wszyscy jego przyszli realizatorzy muszą się w sposób skoordynowany, uzgodniony, odpowiednio przygotować.

Przewozy na wymienione wcześniej odległości, 10 do 12 tysięcy kilometrów, mogą być zrealizowane na tym kierunku właściwie tylko koleją. Tym bardziej, że pod względem czasu przewozów kolej ma do zaoferowania konkurencyjne względem transportu morskiego warunki. Ważną rolę odgrywają w tym również względy ekologiczne i bezpieczeństwa ruchu, a na tych obszarach, gdzie drogi kołowe nie są dostatecznie rozwinięte, właściwie jest przesądzone wykorzystywanie kolei.

Uwzględniając powyższe, jak również na podstawie studiów sieci kolejowej wykonanych w Europie w ramach Komitetu Transportu Wewnętrznej Ekonomicznej Komisji Gospodarczej ONZ, Międzynarodowego Związku Kolejowego, sprecyzowano główne kierunki wyprowadzenia sieci kolejowej z Europy Środkowej w kierunku Azji. Są to kierunki: z Berlina przez Warszawę do Moskwy i Sankt Petersburga, z Drezna przez Kraków lub z Budapesztu do Kijowa i z Sofii i Bukaresztu przez kolejowe promowe przeprawy przez Morze Czarne do zakaukaskich republik i do Turcji.

Posługując się natomiast opracowaniami wykonanymi przez ekonomiczną i socjalną komisję ONZ dla Azji i Pacyfiku-ESCAP, uwzględniono możliwe kierunki wyprowadzenia sieci kolejowej z południowej i centralnej Azji w kierunku Europy. Są to kierunki Półwyspu Indochińskiego, poprzez Indie, Pakistan, Turcję do Europy, jak również z Półwyspu Indochińskiego poprzez Chiny, Mongolię lub Kazachstan do Rosji.

W korytarzu południowym, jak widzicie państwo na planszy (*załącznik nr 36*), zachodzi obecnie potrzeba uzupełnienia szeregu odcinków liniami kolejowymi o łącznej długości 2 tysiące kilometrów, a istniejące mają różne szerokości torów – co zaznaczono różnymi kolorami. W korytarzu północnym istnieją natomiast funkcjonujące, chociaż o różnym stanie technicznym, linie kolejowe, a różnice w szerokości torów występują tutaj, jak widać, znacznie rzadziej. Głównie z tej racji, ale i z uwagi na członkostwo w naszej organizacji krajów centralnej i północnej Azji oraz wschodniej Europy, analizę połączeń kolejowych Europy z Azją skoncentrowaliśmy na korytarzu północnym.

W wyniku współpracy 22 ministerstw transportu oraz kolei – członków naszej organizacji – określono w korytarzu północnym dwie główne trasy, łączące sieć kolejową centralnej Europy przez Warszawę i Moskwę i dalej poprzez transsyberyjską magistralę kolejową do Władywostoku z odgałęzieniami do Mongolii, na Półwysep Koreański i do Chin oraz, wobec zakończenia w czerwcu ub.r. budowy połączenia kolejowego pomiędzy Chinami i Kazachstanem, trasę łączącą sieć kolejową Europy Centralnej poprzez Polskę, również Węgry, Ukrainę, Rosję, Kazachstan, do chińskich portów morskich, a także do Wietnamu.

Na bazie tych dwóch tras, istniejąca sieć kolejowa pozwala realizować różne relacje międzynarodowych transkontynentalnych przewozów towarowych i pasażerskich. Jednym z wariantów jest organizacja bezpośrednich pociągów szerokotorowych z wykorzystaniem polskiego odcinka linii szerokotorowej Hrubieszów – Huta Katowice, kończącej się rozbudowywanym obecnie terminalem przeładunkowym w rejonie Katowic. Innym wariantem, również biegnącym przez teren Polski, jest kolejowy most kontenerowy z chińskich portów do Rotterdamu.

Sprecyzowanie przedstawionych tras stwarza obecnie warunki, aby w ramach realizacji uzgodnionego przez członków naszej organizacji programu unowocześnienia przewozów z Europy do Azji, dopracować się: uproszczeń odpraw celno-granicznych przy przekraczaniu wielu granic państwowych, które pojawiły się na tym kierunku, chodzi o skrócenie czasu przewozu; zorganizowania towarowych pociągów bezpośrednich, od wielkich nadawców do wielkich odbiorców w Europie i Azji; wyeliminowania zbędnych operacji technicznych i zmniejszenia kosztu przewozów; uzupełnienia brakujących elementów infrastruktury, np. terminali, rejonów przeładunkowych w celu pełniejszej oferty usług dla klientów, głównie organizacji przewozów kombinowanych; wspólnego rozwiązania problemów technicznych, związanych z nowoczesnymi sposobami pokonywania różnych szerokości torów oraz wzajemnego przekazywania wagonów zamiast przeładunków; w przyszłości zaś – skoordynowania prac modernizacji tych ciągów i ich przystosowania do zwiększonych prędkości w ruchu pasażerskim i towarowym.

Przedstawione, trzy, łącznie z linią hutniczo-siarkową, transkontynentalne trasy przebiegają przez teren Polski. Stąd aktywność ze strony polskiego rządu i polskich kolei w zakresie ich wykorzystania dla organizacji dochodowych przewozów tranzytowych przez Polskę.

Na pewno zauważyliście państwo informacje prasowe o podpisanej 24 kwietnia br. umowie czterostronnej o modernizacji linii kolejowej Berlin – Warszawa – Mińsk – Moskwa. Od października 1994 r. trwają prace zespołu, powołanego decyzją ministra transportu i gospodarki morskiej, nad koncepcją uruchomienia połączenia kolejowego Europa – Azja przez kolejowe przejście graniczne między Kazachstanem a Chinami, umożliwiającą podjęcie dwu- i wielostronnych negocjacji z ministerstwami transportu i kolejami Chin, Kazachstanu, Federacji Rosyjskiej i Białorusi.

Realizacja tej koncepcji stwarza PKP możliwości zwiększenia potoku towarów, a więc i wpływów za tranzytowy przewóz ładunków przez Polskę, poprzez przejęcie części ładunków przewożonych obecnie z Europy do Azji drogą morską. Stanie się to możliwe, jeżeli rządy zainteresowanych krajów stworzą warunki do sprawnego przekraczania granic, skracającego łączny czas przewozów, a koleje uzgodnią konkurencyjne w stosunku do żeglugi morskiej warunki organizacji przewozów, ochrony, odpowiedzialności za ładunek, a nade wszystko stawki taryf.

Na odbytym w kwietniu br. spotkaniu ministra komunikacji Rosji i ministra transportu i gospodarki morskiej Polski wyłoniła się możliwość konkretnego uczestnictwa Polski w pracach rady koordynacyjnej magistrali transsyberyjskiej, w której uczestniczą koleje, Morskie Przedsiębiorstwa Żeglugowe, porty, ekspedytorzy, a także przedstawiciele Republiki Korei i Japonii. Rada ta zajmuje się usprawnianiem przewozów przez teren Wspólnoty Niezależnych Państw. Strona rosyjska zaproponowała udział w pracach tej rady Polskim Kolejom Państwowym.

W 1990 r. w Międzynarodowym Związku Kolei (UIC) podjęto prace nad koncepcją sieci dużych prędkości w Europie, przewidzianych do realizacji w horyzoncie 2000 roku i bardziej odległej przyszłości. Polskim Kolejom Państwowym powierzono przewodniczenie grupie geograficznej Wschód, która w listopadzie br. na kongresie w Lille przedstawi, zobrazowane na tej planszy (*załącznik nr 37*), końcowe wyniki prac nad koncepcją sieci dużych prędkości łączących Europę Zachodnią z krajami Europy Wschodniej, z których, jak widać, większość przechodzi przez Polskę.

Druga Paneuropejska Konferencja Transportowa, która odbyła się na Krecie w 1994 r. w marcu, ustaliła potrzebę rozwoju dziewięciu głównych kolejowych korytarzy transportowych w Europie Środkowowschodniej, z których cztery przebiegają przez Polskę – drugi, trzeci, szósty i dziewiąty korytarz. Tak więc przed Polską staje wyzwanie stworzenia sieci zmodernizowanych linii kolejowych międzynarodowego znaczenia, spełniających wymogi europejskie i zapewniających przewozy między Europą a Azją, a także między naszymi najbliższymi sąsiadami.

Oprócz wspomnianych dwóch głównych linii (*załącznik nr 38*), wymagających modernizacji: Rzepin – Warszawa – Terespol, która to modernizacja powinna zakończyć się do 2000 roku oraz linii Zgorzelec – Wrocław – Kraków – Przemyśl, która przewidywana jest do modernizacji do 2010 roku – dążenie sąsiadów Polski do posiadania sprawnych

połączeń kolejowych z Europą Zachodnią wymaga modernizacji linii kolejowych: Hrebenne – Dorohusk – Lublin – Warszawa dla usprawnienia połączeń Ukrainy; Kuźnica Białostocka – Warszawa, dla usprawnienia połączeń Białorusi; Trakiszki – Suwałki – Białystok – Warszawa, dla połączeń z Litwy, Łotwy i Estonii; Braniewo – Elbląg – Malbork, dla połączeń z rosyjskiego obwodu kaliningradzkiego; oraz z kierunków Północ – Południe dla połączeń Skandynawii ze Słowacją i Czechami; a także dostosowania do obecnej struktury przewozów istniejącej szerokotorowej linii kolejowej Hrubieszów – Huta Katowice.

Były polski minister spraw zagranicznych pan Andrzej Olechowski w artykule „Ku jednej bezpiecznej Europie” stwierdził: „Polska jako jedno ze swych najważniejszych zadań widzi udział w aktywnym wiązaniu Wschodu z Zachodem w jedną całość”.

Pozytywne rezultaty PKP w zakresie udoskonalenia pasażerskich połączeń kolejowych z Berlinem i Wiedniem, techniczny i intelektualny potencjał, jakim legitymuje się kadra polskich kolei, wskazuje na możliwość spełnienia przez Polskę tej ważnej roli w korzystnym ukształtowaniu transkontynentalnych i regionalnych przewozów kolejowych między Wschodem i Zachodem, ale zmusza to do stworzenia bardzo ambitnego programu modernizacji polskich kolei. Miarą jego ambitności jest potrzeba wydatkowania na ten cel średnio rocznie 670 mln ECU.

Dotychczasowe starania PKP, wsparte przez ministra transportu i gospodarki morskiej, wskazują, iż do 1997 r. można pozyskać na ten cel co najwyżej 170 mln ECU rocznie. Utrzymanie więc pożądanego i spełniającego oczekiwania państw z nami sąsiadujących tempa modernizacji linii, którymi mogą oni dojechać do Europy, pociąga za sobą konieczność czterokrotnego zwiększenia dopływu środków finansowych. Oznacza to potrzebę stworzenia zupełnie niekonwencjonalnych rozwiązań inżynierskich, finansowych, umożliwiających stawienie czoła temu wyzwaniu.

Należałoby oczekiwać od instytucji europejskich pomocy w ich sprecyzowaniu i uruchomieniu. Rozwiązanie bowiem tych wszystkich problemów jest w interesie całej Europy.

Przewodniczący senator Stanisław Kucharski:

Dziękuję panu Andrzejowi Gołaszewskiemu za wygłoszony referat, jak również wszystkim panom, którzy wcześniej wygłosili referaty. Były bardzo cenne i przybliżyły nam pewne problemy, z którymi się będziemy spotykać na przestrzeni następnych lat.

(przerwa)

Przewodniczący senator Stanisław Kucharski:

W ostatniej sesji naszej konferencji, zgodnie z programem, chcemy zastanowić się nad zagospodarowaniem regionów granicznych Rzeczypospolitej Polskiej, nad wydolnością systemu przejść granicznych oraz euroregionalnych.

Pierwszy referat wygłosi pan Bogdan Wrzochalski, naczelnik Samodzielnego Wydziału Współpracy Transgranicznej.

Pan Bogdan Wrzochalski:

Rozpoczynając wystąpienie w ostatniej części naszej konferencji, przypominam sobie wcześniejszą wczorajszą rozmowę z panem senatorem Makarewiczem, w której mówiliśmy także o pożytkach płynących z sytuacji, w której referent zabiera głos już po wysłuchaniu niemal wszystkich mówców przewidzianych w programie. Chodzi nie tylko o to, by w sposób wszechstronny skorzystać z okazji do ewentualnej polemiki, jeśli uznamy, że taki powód istnieje w przedstawionych wcześniej tezach. Otóż możemy bezpośrednio nawiązać do głównych tez wielu wcześniej przedstawionych wystąpień, a w szczególności naszych drogich gości z instytucji europejskich.

Myślę, że główną zasadą i nicią przewodnią naszych rozważań była zasada pomocniczości, zasada zasad, do której nawiązywali niemal wszyscy mówcy, przede wszystkim nasi goście. Największą furorę w dyskusjach zrobiła teza, która mogłaby wyjść na zewnątrz i prezentować dorobek tej konferencji, uwzględniając także szeroko pojęty społeczny zasięg, wyrażona m.in. przez pana barona Viktora von Malchusa, że z takim uposażeniem, jak w naszej rzeczywistości w Europie Środkowej i Wschodniej, nie należałoby wchodzić do Unii Europejskiej.

Jako pracownik Ministerstwa Spraw Zagranicznych, chciałbym zacząć merytoryczną część mojego wystąpienia od fragmentu *exposé* pana ministra Władysława Bartoszewskiego wygłoszonego 24 maja br. w Sejmie Rzeczypospolitej. Współpracę transgraniczną i międzyregionalną, powiedział pan minister, traktujemy jako ważny instrument tworzenia i rozbudowy nowych stosunków międzypaństwowych Polski. Służy ona bezpośrednim kontaktom międzyludzkim w kształtowaniu stosunków gospodarczych oraz wspiera demokrację lokalną zgodnie z ratyfikowanymi przez Polskę konwencjami europejskimi, a także dwustronnymi porozumieniami międzyrządowymi.

W ocenie tej, jak i we wskazaniu celu współpracy transgranicznej międzyregionalnej, zawarta jest również kontynuacja dotychczasowego stanowiska i nurtu polskiej polityki zagranicznej w tej dziedzinie, wyrażanego poprzednio przez ministrów spraw zagranicznych po 1989 r., przede wszystkim przez pana profesora Krzysztofa Skubiszewskiego oraz pana Andrzeja Olechowskiego.

Przypomnijmy bowiem, że 14 lutego 1993 r. ministrowie spraw zagranicznych Polski, Węgier i Ukrainy podpisali deklarację o współpracy społeczności, zamieszkujących obszary Euroregionu Karpackiego. Strona słowacka przyjęła wówczas status członka stowarzyszonego, do dziś notabene nie zmieniony. Był to pierwszy i jedyny jak dotąd przypadek w praktyce tworzenia euroregionu w Europie Środkowej i Wschodniej, w któ-

rym ministrowie spraw zagranicznych trzech państw poparli w odrębnej deklaracji współpracę organów samorządowych i administracji lokalnej, które przystąpiły do związku międzyregionalnego Euroregion Karpacki.

Przedstawiając wówczas stanowisko, dotyczące współpracy transgranicznej i praktyki wobec euroregionów, szef dyplomacji polskiej stwierdzał m.in., że rząd RP popiera taki rozwój i tworzenie odpowiednich struktur przez władze lokalne i samorządy. Widzi też ścisły związek współpracy transgranicznej z dążeniem do integracji europejskiej, a także wyraził przekonanie, że żadne z państw angażujących się we współpracę typu euroregionalnego nie rezygnuje z jakiegokolwiek atrybutu suwerenności.

Polska złożyła 19 marca 1993 r. dokument ratyfikacyjny do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej, sporządzonej w Madrycie 21 maja 1990 r. Zgodnie z art. 5 ust. 3 Konwencja ta weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej dnia 19 czerwca 1993 r. Niemal więc równo dwa lata temu.

Dla Polski ratyfikacja Konwencji Madryckiej oznacza zobowiązanie prawnomiędzynarodowe do podjęcia działań na rzecz promocji współpracy transgranicznej i rozwiązywania problemów natury prawnej administracyjnej i technicznej, które mogłyby zakłócać tę współpracę.

W swoim niezmiernie ciekawym wystąpieniu w dniu wczorajszym pan Victor von Malchus wyraził pogląd, iż dla Polski pełne wejście w życie Konwencji Madryckiej wiązałoby się jeszcze z dodatkowymi umowami. Rozumiem, że chodziłoby tu o sformułowanie, w którym nie chodzi o formalnoprawną stronę, że oto dana Konwencja została ratyfikowana przez państwo i formalnie weszła w życie, ale o dodatkowe jeszcze inne możliwości prawne wynikające z innych podstaw prawnych.

Uważamy, że walorem prawnym Konwencji Madryckiej jest nie tylko ramowe określenie celów i zasad współpracy transgranicznej, ale i opracowanie w załącznikach do tego dokumentu umów, porozumień, statutów w dziedzinie współpracy transgranicznej między Wspólnotami a władzami terytorialnymi. Wzory tych porozumień służą implementacji tej Konwencji przy założeniu, że współpraca jest prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym państw członkowskich.

Polska, opierając się m.in. na wzorach porozumień o wspieraniu pracy transgranicznej, zawarła trzynaście, jak dotąd, porozumień międzyrządowych o współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Pełną listę przedstawiłem państwu w egzemplarzach przedłożonych przed wejściem do sali Senatu w języku polskim i angielskim, chociaż zapewne nie dla wszystkich starczyło. Lista jest w dalszym ciągu do wglądu. Należy podkreślić przy tym, że te międzyrządowe porozumienia znajdują podstawę prawną i zawodową w traktatach międzypaństwowych, zawartych przez Polskę. I tutaj znowu dobry byłby przykład infrastruktury prawnej polsko-niemieckiej, poczynając od traktatu, przez porozumienie w formie wymiany not, aż do porozumień dotyczących euroregionów, które mają charakter bardziej *gentleman agreement*, aniżeli umowy w tym sensie, jaki wiążemy z umową międzyrządową o współpracy transgranicznej.

Można by powiedzieć, że w tej praktyce, polscy negocjatorzy na dobrą sprawą wypracowali pewien model takiej umowy. Oczywiście, nie całkowicie oryginalny, jako że, podkreślam, jest to dorobek, inspiracja Konwencji Madryckiej. Należy

jednak podkreślić, że jest to też pewien – tu byłoby pytanie o standard europejski – przykład, na pewno nie najważniejszy, ale zupełnie niezły przykład standardu europejskiego w dziedzinie zobowiązań umownych, jeśli chodzi o współpracę transgraniczną lub międzyregionalną.

Zwykle w preambule, jako części integralnej rzecz jasna, rządy deklarują swoją wolę tworzenia sprzyjających warunków do rozwijania kontaktów między obszarami przygranicznymi, a także współpracy regionalnej między województwami, miastami, czy gminami. Ponadto te porozumienia zawierają definicję współpracy transgranicznej, określają przykładowe dziedziny współpracy gospodarczej, kulturalnej, czy bezpośrednich kontaktów międzyludzkich, które strony zamierzają szczególnie popierać. Jest to zrozumiały wybór prawniczy, nie jest to lista wyczerpująca, tylko oczywiście przykładowa lista.

Ważnym problemem jest podział kompetencji między władzami lokalnymi a władzami centralnymi. Przyjmuje się, że w sprawach wynikających z prawa wewnętrznego działania władz lokalnych wymagają akceptacji organów centralnych. Umowy międzynarodowe nie naruszają przy tym uprawnień władz regionalnych i lokalnych określonych przez prawo krajowe każdego z państw stron umowy. Walorem wymienionych umów są komisje międzyrządowe lub rady koordynacyjne, które próbują rozwiązywać problemy praktyczne realizacji już umów oraz wspierać kontakty między podmiotami po obu stronach granicy. Na pewno jest problemem odpowiedni skład komisji, zarówno w sensie liczebnym, jak i przede wszystkim w sensie reprezentacji, zarówno przedstawiciele administracji, jak i samorządów. Zwraca na to uwagę także Konwencja Madrycka we wzorach umów, aczkolwiek pozostawia tutaj duży wybór i duży margines do negocjacji, do uznania przez strony. Dlatego też strony dosyć skwapliwie korzystają z tej możliwości. Wynegocjowanie takiego statutu komisji, już po podpisaniu umowy, nie jest wcale takim drobiazgiem prawniczym, jak by się mogło pozornie wydawać. Jeżeli chodzi o kilka porozumień, te komisje już funkcjonują i na ten temat mógłby bardziej wnikliwie wypowiedzieć się pan dyrektor Grabowski.

Chciałbym podkreślić, może nie na zasadzie specjalnego samochwalenia naszych negocjatorów, że oto przewodniczący delegacji czeskiej kilka dni temu na rozmowach polsko-czeskich o współpracy transgranicznej podkreślił, że rozwiązania umowne przyjęte przez Republikę Czeską są zbliżone i inspirowane przez rozwiązania przyjęte przez Polskę, właśnie z Republiką Federalną Niemiec, a także z innymi państwami, z którymi częstokroć współpraca transgraniczna jest właściwie melodią przyszłości. Z całym szcunkiem dla młodej państwowości Uzbekistanu, Kirgistanu, należy pamiętać, że tego rodzaju zobowiązanie ze strony rządu polskiego było w znacznym stopniu wsparciem podmiotowości prawnej tych państw. Trzeba było się liczyć z tym, że na współpracę międzyregionalną przyjdzie kolej w dalszej przyszłości. Pomimo to Polska i wymienieni partnerzy zdecydowali się zawrzeć taką umowę.

Znakomite i bardzo interesujące rozważania naszych gości z Europy Zachodniej na temat zasady pomocniczości niech uzupełni przykład z ostatnich dni. Oto przy obecności księdza Prymasa Polski i biskupa pomocniczego warszawskiego odbyła się prezentacja włoskiego czasopisma „Společenstvo”, które przyniosło m.in. świetną analizę autora niemieckiego profesora Spiekera z Osnabrück na temat zasady pomoc-

niczości. Jest to przykład, jak w tej chwili pojawiają się możliwości prowadzenia dialogu na ten temat ze strony naszych podmiotów i ze strony ludzi, którzy zajmują się polityką regionalną, a przede wszystkim samorządów, którzy mogliby wnieść także swój własny oryginalny wkład. Bardzo zabiegamy, gdy chodzi o współpracę transgraniczną, o to, żeby można było pokazać również nasze pierwsze polskie doświadczenia, mimo, że liczą one kilka lat i naszą inwencję w tej dziedzinie, którą możemy dostrzec, zarówno w działalności samorządów w obszarze przygranicznym, ale także w bardzo konstruktywnym podejściu naszych wojewodów, jako przedstawicieli administracji rządowej w terenie.

Wspomniany autor wymienia w „Społeczeństwie” to, co nazywa podsystemami, jak gminy, okręgi, landy, regiony, które mogą same zdziałać to, co mogłoby należeć teoretycznie do państwa, właśnie jako przykład zasady pomocniczości. Aż się prosi, żeby wymienić tutaj także euroregiony, jako ten podmiot, który w praktyce jest w stanie pokazać, co znaczy zasada pomocniczości w jej praktycznym zastosowaniu.

Oczywiście, jest zawsze również niebezpieczeństwo rozwoju w kierunku rozwiązań nieco skrajnych. Niech to nie będzie pułapka państwa opiekuńczego, gdy chodzi o zasadę pomocniczości, a z drugiej strony państwa nocnego stróża. W sytuacji, kiedy przedstawiciele administracji państwa, również administracji związanej z polityką zagraniczną, zajmują się współpracą transgraniczną, jest to wyzwanie, przestroga przeciwko tym właśnie skrajnościom. Jednocześnie mamy na co dzień możliwość okazania, co znaczy owo *subsidium ferre* – nieść pomoc, dawać wsparcie.

Jak rozumiemy w praktyce zasadę pomocniczości, kiedy próbujemy oceniać rozmaite projekty, które się pojawiają we współpracy przygranicznej, kiedy mamy np. możliwość opiniowania umowy i udziału w posiedzeniu, który jest często udziałem zwykle obserwatora, ale rola doradcza, zwłaszcza w początkowym okresie rozwoju w pracy przygranicznej, również może być doceniona, jeśli m.in. wychodzi się również z założenia pomocniczości. Takie przykłady można by oczywiście mnożyć, jako że korzystamy z tej szczęśliwej sytuacji, w której również możemy być gośćmi posiedzeń rad euroregionów, już to na granicy zachodniej, już to na granicy południowej.

Tutaj jest ważna zdolność, czy wręcz sztuka, kojarzenia w praktyce interesów samorządów, interesów lokalnych ze spojrzeniem administracji państwa czyli, mówiąc jeszcze inaczej, małej polityki zagranicznej z dużą polityką zagraniczną. Jak się okazuje, wielokrotnie na tych przykładach praktyki i współpracy przygranicznej w Polsce, można pokazać, że takiego konfliktu tutaj nie ma. Obawy, które były wyrażane na rozmaitych spotkaniach i konferencjach, w dyskusji sejmowej, okazały się przesadzone.

Wypada zdecydowanie, nie tylko dlatego, że jest to tematem naszej konferencji, podkreślić zwłaszcza ów aspekt europejski. Polskie euroregiony wyruszyły śmiało na szlaki europejskie. Gościmy przecież wspaniałego pana doktora Malchusa i sekretarza generalnego pana Gabbe, którzy doskonale wiedzą, że jesień zeszłego roku obfitowała w takie spotkania, już to konferencja w Chamonix, już to w Trieście. Podkreślić należy zaktywizowanie działalności polskich euroregionów, poczynając od formalnego wejścia i członkostwa w Stowarzyszeniu Europejskich Regionów Granicznych. Nie chcemy traktować naszego udziału zbyt formalnie tylko i nadzieja na to, że projekt Europejskiej

Karty, który jest przecież projektem struktur pozarządowych... Nie można zbyt dalece snuć tutaj porównań do Konwencji Madryckiej. Owszem, w tej Karcie mówi się również o Konwencji Madryckiej, o protokole dodatkowym, o najważniejszych dokumentach prawnych, ale jest to, jak mówię, dokument pozarządowy. Widzimy po prostu jego inne znaczenie, inną rolę. Można będzie w nim, jak w zwierciadle, zobaczyć, jakie jest stanowisko również euroregionów Europy Wschodniej i Środkowej, o ile, oczywiście, postulaty naszych euroregionów zostaną w tym projekcie uwzględnione.

Takie propozycje, łącznie z propozycjami redakcyjnymi, zgłosiliśmy. Nasza rola polegała na pewnej koordynacji. Słuchaliśmy uważnie, co powiedzą nam przedstawiciele euroregionów, przedstawiciele samorządów. Staraliśmy się to porównać z tymi zobowiązaniami, które spoczywają na administracji państwa, na administracji spraw zagranicznych, które tak dalece zaangażowało się we współpracę transgraniczną. To ministrowie spraw zagranicznych podpisywali wymienione umowy o współpracy transgranicznej z sąsiadami Polski, a także umowy o współpracy międzyregionalnej.

Nadzieje, które się wiążą z działalnością w Europejskim Stowarzyszeniu Regionów Granicznych, są nadziejami wielu polskich euroregionów. Wychodzi temu na przeciw idea Forum Regionów Granicznych, które zostało powołane do życia dokumentem, który jest również znany na forum europejskim działalności transgranicznej, i które zapewne ożywi swoją działalność w najbliższym czasie.

Warto może pokazać jeszcze jeden przykład, który odbiega od tego typowego, klasycznego wzorca w pracy transgranicznej, a z którym także polskie euroregiony mogą wiązać nadzieje. Jest to przykład z ostatnich niemal dni. Otóż został podpisany program wykonawczy do umowy z Flamandią i w tym programie znalazło się również sformułowanie dotyczące współpracy Euroregionu Moza/Ren z Euroregionem Nysa, a także z innymi euroregionami. Euroregion Nysa został tutaj jakby szczególnie uprzywilejowany. Wymieniłem go, ale to dlatego, że już podjął taką współpracę. Mowa tutaj o konkretnych projektach, które mają nawet swój konkretny wymiar finansowy.

W tym porozumieniu, w jednym tylko zapisie, w bardzo rozległym, rozbudowanym programie wykonawczym do umowy Polska – Flamandia są wymienione przykładowo dziedziny współpracy, ale także jest bardzo ciekawy zapis, że obie strony zastosują w tej współpracy programy europejskie prowadzone na obszarach pracy transgranicznej i międzyregionalnej, np. wymienia się przykładowo Uwerturę, EKOS, oczywiście PHARE. Strona flamandzka poprze projekty polskie i projekty wspólne, zgłoszone do finansowania europejskiego. Zakładamy, że zostanie powołana grupa robocza, złożona przede wszystkim właśnie z przedstawicieli euroregionów, która spróbuje wcielić w życie tego rodzaju zapisy przy, wydaje się, bardzo życzliwym wsparciu. Tutaj próbuję oddać również ducha tych rozmów. Kiedy rozmawialiśmy z przedstawicielami strony flamandzkiej na temat współpracy transgranicznej i międzyregionalnej, można powiedzieć, że na to wsparcie możemy liczyć nie tylko formalnie, przez ten zapis, ale właśnie przez owo życzliwe podejście i chęć przekazania swoich doświadczeń z współpracy transgranicznej.

Powoływanie się na wzory zachodnioeuropejskie, jak tutaj wielokrotnie mówiono, nie może być absolutyzowane, ale z drugiej strony nie możemy też powiedzieć, że nie

oczekujemy tutaj sięgnięcia do pewnych wzorów, do pewnych metod i praktyk, które zostały już dawno sprawdzone i wcale nie trzeba wywierać otwartych drzwi w tej dziedzinie.

Chciałbym, zmierzając do końca, zwrócić uwagę na pewne zasadnicze elementy w polityce zagranicznej Polski, które dotyczą współpracy zagranicznej i międzyregionalnej, jakby raz jeszcze je punktując. To jest, po pierwsze, instytucjonalizacja współpracy transgranicznej w postaci euroregionów. Traktujemy ich powstawanie jako jedną z pragmatycznych możliwości tej współpracy, opartej o zasadę dobrowolności udziału w niej społeczności lokalnych i reprezentacji. To przyczynia się do przewyższania lokalnych problemów.

Pewnego rodzaju spór, który u nas dzisiaj się toczył, dotyczył przecież tego, że współpraca komunalna, praca gmin, jest bardziej efektywna. Ale ona, i to znowu argument w dyskusji, który się pojawił, także napotyka na swoje bariery. Znowu w praktyce przychodzi tutaj właśnie zasada pomocniczości, by uczynić z tego oręża jakiś praktyczny krok i spowodować, że władze centralne mogą pomóc władzom lokalnym. Tym bardziej, że nadzieje związane z funduszami europejskimi są także sferą, w pewnym stopniu, złudzeń i nieuzasadnionych oczekiwań.

Wreszcie bardzo ważny element, że jest to jeden z głównych elementów integracji europejskiej. Wdzięczni jesteśmy gościom, którzy podkreślali ten walor i to, że jest to pewnego rodzaju kryterium drogi do Unii Europejskiej. Może nie tak spektakularne, nie tak ważne, jak parę innych związanych, czy to z dostosowaniem ustawodawstwa, czy to z systemem finansowym, czy to zwyczajnie z sytuacją gospodarczą i inflacyjną, ale przecież także kryterium, które trochę schodzi na plan dalszy w wielu dyskusjach i w naszych promocyjnych działaniach staramy się je podkreślać.

Kiedy zapytuję przedstawiciela Dyrekcji XVI, czy pan, aby na pewno wie dobrze, jakim prawdziwym fenomenem jest współpraca transgraniczna na rubieżach Polski. Słyszę, że tak, że wie, ale odnosiłem wrażenie, że nasi partnerzy, z którymi rozmawiałem, jakby wciąż wiedzą za mało, że warto jeszcze tutaj te wysiłki promocyjne wzmocnić. Trzeba pokazać, że przecież służy to nie tylko interesom Polski, ale także całemu regionowi, choćby przez wspomniane wpływy wzajemne. Przykład porozumień czesko-niemieckich i czesko-austriackich jest tutaj bardzo znamienym przykładem, ale przecież, to nie tylko wyraz mojej *deformation professionelle*, że jako prawnik powołuję się na przykład umów, można by znaleźć zapewne także inne przykłady.

Wreszcie, na poparcie naszego rządu zdecydowanie zasługuje nawiązanie współpracy międzyregionalnej, w tym partnerskiej, między miastami, instytucjami i organizacjami społecznymi. Na pewno z prawnego punktu widzenia... Tutaj przypominam sobie między innymi ważne spotkanie w Senacie pod przewodnictwem pana senatora Makarewicza, kiedy mówiliśmy o wypełnieniu pewnej luki prawej, także na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu w styczniu tego roku. Prawodawstwo polskie nie jest jednak w tej dziedzinie – mimo funkcjonowania tak dobrej ustawy, jak ustawa o samorządzie, prawo o stowarzyszeniach – wolne od luk, gdy chodzi o możliwość partnerstwa zagranicznego rozmaitych podmiotów w obszarach przygranicznych w szczególności. I jest to też

pewnego rodzaju wyzwanie, tym razem prawne, jeśli chodzi o polskie rozwiązania ustawodawcze.

Zasadę pomocniczości podkreśliłem dostatecznie mocno, nie będę więc już do tego wracał, ale jeszcze raz chciałem zwrócić uwagę na tę część fenomenu polskiego, jakim jest model nie tylko samorządowy, ale i rządowo-samorządowy współpracy transgranicznej, i na bardzo konstruktywną tutaj rolę wojewodów polskich w obszarach przygranicznych. Stoją oni przed nie lada zadaniem pogodzenia odmiennych opcji i punktów widzenia i kojarzyć właśnie tę małą i większą politykę zagraniczną, a także przede wszystkim interesy lokalne.

Wreszcie zasada parytetu i *consensusu* w podejmowaniu decyzji w strukturach euroregionalnych. Jest to kapitalny moment, że oto w zapisach euroregionalnych są tego rodzaju możliwości, mechanizmy współpracy, które skazują partnerów na poszukiwanie *consensusu*. Ten *consensus* jest, jeśli nie absolutną gwarancją, bo takich nie ma, to w każdym razie większą szansą, że zostaną tutaj znalezione rozwiązania, które zadowolą w perspektywie obie strony, mimo tego, że często mamy do czynienia właśnie z pewnego rodzaju asymetrią we współpracy. To ma, oczywiście, swoją zupełnie naturalną genezę. Trudno zmienić z dnia na dzień po obu stronach granicy oblicze miast, z których jedno jest miastem małym, a drugie miastem większym. To jest właściwie nierealne, to jest pewnego rodzaju utopia z punktu widzenia, i gospodarki przestrzennej, i wielu innych dziedzin. Ale mimo to, tam, gdzie można, trzeba dążyć właśnie w kierunku, który by próbował, jeśli nie unicestwić całkowicie, to zmniejszyć tę asymetrię. Jeśli już mówimy w sposób realistyczny o akceptacji współpracy przygranicznej przez społeczności obszarów przygranicznych i także, nie da się ukryć, również przez władzę centralną, to jest to argument, który ma swoją nośność, swoje znaczenie.

Z całą mocą pozostaje aktualne wezwanie, aby sprostać rozlicznym wyzwaniom w dziedzinie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej, które się wiążą już z bardzo konkretnymi problemami – od ochrony środowiska aż po rozmaite inne, które trapią mieszkańców tych obszarów.

Kończąc, chciałbym jeszcze wrócić do pewnych ocen ogólnych, które, jak mi się wydaje, to jest zrozumiałe, szczególnie interesują Ministerstwo Spraw Zagranicznych, polską politykę zagraniczną, ale, myślę, nie tylko. Kiedy dyskutujemy wciąż o euroregionach, to zapytujemy niekiedy, czy są one panaceum na rozmaite choroby, na przykład chorobę nacjonalizmu, czy niechęci wobec cudzoziemców? Zapewne nie, gdy mowa o tym w kategoriach panaceum, aczkolwiek tworzenie i rozwój euroregionu nie jest procesem żywiołowym. Podlega to kontroli dwóch lub więcej partnerów po obu stronach granicy. Zasady parytetu czy *consensusu*, o których mówiłem, wspierają cały rozwój, są jakąś pewnego rodzaju gwarancją powodzenia.

Obawy i zarzuty, wyrażane pod adresem ojców-założycieli euroregionów oraz władz państwowych, które te procesy wspierały, są wysoce emocjonalne. Nie znajdują jak dotąd potwierdzenia. Nawet w Europie Zachodniej, kiedy przed laty powstawały euroregiony nie obyło się bez obaw, jak nam się wydaje, o dominację jednego z partnerów tej współpracy na granicach, na przykład niemiecko-holenderskiej czy francusko-niemieckiej.

Dla procesu odbudowy nowych landów niemieckich, dla kwot płynących z budżetu federalnego, przykładowo, nie ma decydującego znaczenia, czy na granicy polsko-niemieckiej będą rozwijały się euroregiony, czy nie. Natomiast dla Polski nie jest obojętne, czy będzie to w przyszłości granica ubóstwa, czy też nie. Tym bardziej, że są to obszary przygraniczne państw prawa i społeczeństw demokratycznych.

I wreszcie, na samo zakończenie, jeden akcent, do którego stosunkowo często wracam. Nie mówię o nim, jako prawnik czy jako przedstawiciel Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Zwróciliśmy zresztą na to uwagę, przygotowując nasze stanowisko do Europejskiej Karty Regionów Granicznych, korzystając, tak jak powiedziałem, z uwag przedstawicieli regionów, ale także w zespołach współpracy transgranicznej, w administracji państwa, traktując ten dokument jako dokument szalenie interesujący, prawdziwie fascynujący, tylko wymagający jeszcze opracowania właśnie między innymi pod kątem owej tożsamości regionów Europy Środkowej i Wschodniej, a także między innymi z punktu widzenia wkładu również Kościołów i związków wyznaniowych do tej współpracy przygranicznej... Nie mogę się przyznać, że super dokładnie prześledziłem wszystkie wystąpienia naszej konferencji, bo musiałem także być w moim urzędzie. Otóż, wydaje mi się, że tego akcentu zabrakło i proponujemy taką krótką wzmiankę w samej Europejskiej Karcie Regionów Granicznych również dlatego, żeby podkreślić ten prawdziwy wymiar duchowy kontaktów chrześcijan w wymiarze ekumenicznym. Mówię to nie tylko dlatego, że właśnie jesteśmy świadkami niezwyklej encykliki papieża Jana Pawła II, której ekumeniczny duch długo jeszcze będzie rozważany i komentowany przez chrześcijan nie tylko w Europie. O tym wymiarze duchowym i o roli chrześcijan, już widocznej na granicy polsko-niemieckiej, na granicy polsko-czeskiej, gdzie istnieje jedna z najciekawszych imprez transgranicznych dni kultury, polsko-czeskie dni kultury chrześcijańskiej, chciałbym, żebyśmy pamiętali i na zakończenie ten wymiar duchowy współpracy transgranicznej chciałbym podkreślić.

Przewodniczący senator Stanisław Kucharski:

Kolejny referat przedstawi pan Ryszard Grabowski, dyrektor Biura Współpracy Transgranicznej.

Pan Ryszard Grabowski:

Przystępując do swojej wypowiedzi, mam wrażenie, że o współpracy transgranicznej i o współpracy międzyregionalnej powiedzieliśmy już wszystko. Powiedzieliśmy wszystko, a w szczególności to, czego się spodziewamy od regionów, co to są takiego te regiony, jakie atrybuty powinny je cechować. Mówiliśmy w szczególności również o roli regionów w życiu wewnętrznym państwa, jak również o tym, jakie znaczenie przywiązujemy do regionów w kontekście integracji europejskiej i w kontekście rozwoju społeczeństwa.

Jest to nowa jakość w życiu wielu państw. Jest to ten element, o którym możemy powiedzieć najbardziej lapidarnie w ten sposób, że jeżeli kiedyś politykę międzynarodową państwa tworzyło kilka osób, bądź ściśle wyspecjalizowany aparat, to dzisiaj możemy

powiedzieć, że politykę państwa realizuje w coraz większym stopniu szerokie gremium społeczne na różnorodnych stopniach jego organizacji, zarówno terytorialnej, jak i każdej innej – kulturalnej, ekonomicznej, intelektualnej.

Chciałem się skupić w swej wypowiedzi na trzech bardzo specyficznych problemach, które w jakimś stopniu już były dyskutowane, wydaje mi się natomiast, że Polska jest tutaj tym państwem, które się może podzielić pewnymi specyficznymi odniesieniami.

W pierwszym rzędzie będzie to pojęcie podmiotu współpracy transgranicznej czy międzyregionalnej. Była na tej sali dzisiaj dyskusja, czy ma być podział terytorialny państwa dwustopniowy, trójstopniowy, czy również inne elementy powinny być brane pod uwagę. Chciałbym powiedzieć, że aczkolwiek formalnie w Polsce jest podział dwustopniowy, to nieformalnie ten podział już nie jest dwustopniowym.

Chciałbym wskazać na taki element współpracy czy związków, które już istnieją, czyli ponad poziom gmin, ponad poziom województw. Chciałbym tu wyróżnić dwa systemy innych nieco rozwiązań. Pierwszy system, to związki gminne. Faktycznie mamy tutaj do czynienia z regionem samorządowym o nieco większym znaczeniu niż tylko gmina. Takie związki gminne mają w szczególności znaczenie w stosunkach międzynarodowych. Drugim ponadwojewódzkim elementem współpracy są, można powiedzieć, związki międzywojewódzkie, skupiające się na rozwiązywaniu problemów, których samo województwo nie jest w stanie rozwiązać. Muszę powiedzieć, że gdy przyglądałem się przyczynom powstawania tych struktur, byłem zaskoczony bogactwem form, które powodowały, iż takie rozwiązania organizacyjne życia społecznego zostały przyjęte.

W pierwszym rzędzie można powiedzieć, że są to typowe problemy czy przyczyny geograficzne. Podam tutaj, że w szczególności ma to znaczenie przy związkach samorządowych, na przykład Związek Gmin Jurajskich, związek gmin, który powstał na obszarze Jury Krakowsko-Częstochowskiej, gdzie specyficzne problemy środowiska, gospodarowania spowodowały, iż gminy ustaliły sobie inny sposób postępowania i zaczynają szukać nieco innych rozwiązań. Oczywiście nie będę wymieniał wszystkich związków gmin, które działają na terenie państwa polskiego, ale wskazuję tylko pewne elementy rozwojowe.

Bardzo specyficzną przyczyną był na przykład problem czy program budowy autostrad. Proszę zauważyć, co się zaczęło dziać. Dzisiaj zapoznawano państwa z układem autostrad, czyli dwiema z północy na południe i dwiema ze wschodu na zachód. Otóż zaczęły się tworzyć związki międzywojewódzkie, skupiające się właśnie na tym, aby wzdłuż tych przyszłych planowanych dużych szlaków komunikacyjnych poszukiwać elementów rozwoju społecznego, przede wszystkim elementów rozwoju ekonomicznego.

Odrębnym problemem pozostaje struktura prawna tych związków międzywojewódzkich. Odrębnym problemem pozostają kwestie zdobycia pieniędzy na realizację tych programów. Niemniej jednak jest to zjawisko, które powinno być w jakimś stopniu brane w przyszłości pod uwagę w pracach nad systemem organizacji terytorialnej społeczeństwa polskiego.

Ciekawostką w tych przyczynach, może nie tyle ciekawostką, co raczej pewną normalnością, ale ciekawostką ze względu na pewną specyfikę, są na przykład przyczyny

ochrony środowiska. Chciałem się tu odwołać w całości do współdziałania województw w programie „Zielone płuca Polski”, zmienionym również na międzynarodowy program „Zielone płuca Europy”. Ta właśnie problematyka ekologiczna, problematyka ochrony środowiska, wyraźnie góruje nad własnymi koncepcjami, czy wycinkowymi koncepcjami regionów, i regiony te, aczkolwiek mają nieco inne uwarunkowania historyczne i w innych dziedzinach posiadają zdania odrębne, to w tym jednym przypadku prezentują jednolite stanowisko.

Specyficznym rozwiązaniem jest szukanie związków ponadpodstawowych w przypadku współpracy międzynarodowej, a w szczególności współpracy transgranicznej. Chciałbym się tutaj odwołać do typowych przypadków, jakie powstały na bazie prawa o stowarzyszeniach, Stowarzyszenia Gmin Polskich w Euroregionie Pro Europa Viadrina, w Euroregionie Nysa, w Euroregionie Sprewa – Nysa – Bóbr. Ale też jednocześnie chciałbym wskazać na inny przykład, również w euroregionie typu samorządowego, w którym nie doszło do powołania stowarzyszenia gmin polskich. Jest to przykład Euroregionu Tatry, gdzie gminy nie potrafiły się porozumieć i nie potrafiły wypracować wspólnej jednolitej płaszczyzny. Nadal jest to płaszczyzna gmin, które się zbierają na spotkaniach, ale każda z nich ma zdanie odrębne i tak też będzie w wielu przypadkach. W tym przypadku jest trudniejsza formuła wypracowania jednolitego stanowiska strony polskiej w trakcie działania tego euroregionu, ze względu właśnie na specyficzne, kulturowe wręcz, uwarunkowania historyczne.

Chciałbym w szczególności nawiązać w swojej wypowiedzi do podstawowego wątku, to znaczy do organizacji współpracy transgranicznej i międzyregionalnej w Polsce. Mówiliśmy na tej sali, iż istnieją dwa systemy. System rządowy i system regionalno-samorządowy. Muszę powiedzieć, że te systemy przewidziane w Konwencji Madryckiej, w Polsce stosowane są z całą konsekwencją. Przy tym trzeba wskazać na takie elementy stosowania tych systemów, jak przede wszystkim jakość czy rodzaj struktur organizacyjnych partnera współpracy.

Stąd też, jeżeli mamy na myśli współpracę z regionami Ukrainy, Białorusi, Litwy czy Federacji Rosyjskiej, mówimy raczej o współpracy typu rządowego na poziomie regionu rządowego. Tam, gdzie występuje po stronie naszego partnera silna organizacja samorządowa, niezależnie od współpracy regionalnej, rządowej, mówimy również o bardzo silnej współpracy samorządowej, w szczególności w postaci euroregionów.

Specyficzną formułą jest w ogóle łączenie tych dwóch elementów, to znaczy współpracy rządowej na poziomie regionu i współpracy samorządowej. Myślę, że jest to specyficzny element współpracy transgranicznej międzyregionalnej. Typowy właśnie dla państwa polskiego i typowy dla stosunków panujących w Europie Środkowej. Jako przykład podam tutaj niedawno zakończone obrady polsko-czeskiej komisji rządowej, gdzie natrafiliśmy na szereg trudnych spraw do rozwiązania tylko dlatego, że po stronie polskiej jest podział dwustopniowy, województwo i gmina, natomiast po stronie czeskiej jest gmina, a następne kompetencje ma dopiero centrum.

W związku z tym nie mogliśmy tworzyć równoległych struktur. Musieliśmy znaleźć formułę kompromisu i ta formuła kompromisu jest najbardziej widoczna w składzie komisji międzyrządowej. Albowiem po tamtej stronie zadania będą w większym stopniu

rozpisywane na administrację rządową, po polskiej stronie zaś będą w większym stopniu rozpisywane dla samorządów. Zresztą samorządy, przedstawiciele samorządów również są członkami tej komisji.

Chciałbym powiedzieć, iż współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową w realizacji współpracy transgranicznej międzyregionalnej jest bardzo ważne z wielu względów. Przede wszystkim dlatego, że samorząd u nas jest dosyć zróżnicowany. To jest pewnego rodzaju fenomen, gdy w jednym regionie niektóre gminy są bardzo ofensywne, mają koncepcję, mają dobrą kadrę, są w stanie wiele zdziałać, a zaraz obok, gmina czy dwie gminy dalej, jest sytuacja odwrotna. Stąd działalność administracji rządowej, działalność sejmiku, działalność w szczególności stowarzyszeń związków gmin, powoduje to, iż powoli do tej współpracy, do tej drogi aktywizacji, dołączają się kolejne gminy.

Również chciałbym w jakimś stopniu zaakcentować kolejny w przyszłości problem w związku z analizą struktur organizacji terytorialnej państwa, mianowicie taki, że w tych strukturach współpracy samorządowej znajduje się również część gmin z innych województw, formalnie z innych regionów. To jest również jeden z elementów, który powinien być brany pod uwagę, jak również wskazujący na nietypowość działań po stronie polskiej. Nietypowość, ale jednak normalność.

Chciałbym również podkreślić w tej współpracy rolę komisji międzyrządowej, albowiem wielokrotnie dyskutowano u nas nad tym, czy komisja międzyrządowa jest w stanie zdominować całość współpracy transgranicznej międzyregionalnej w strukturach, zarówno regionalnych, jak i samorządowych. Muszę powiedzieć, że zarówno ze strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jak i ze strony Urzędu Rady Ministrów, który reprezentuję, nie ma tendencji, aby komisje międzyrządowe dominowały nad elementami współpracy transgranicznej. W szczególności zaś nie ma takiej tendencji do dominacji nad samorządami.

Chciałbym się wyraźnie odwołać do Ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 roku, w której administracja rządowa tylko w ściśle określonych prawnie sytuacjach może ingerować w działalność samorządu. Spory w tej sytuacji zawsze rozstrzyga sąd. Do dzisiaj, w ciągu prawie dwóch lat współpracy, nie doszło w żadnym przypadku do takiego sporu. Jest to w jakimś stopniu dowód na to, iż nie występuje zagrożenie działalności samorządów ze strony administracji rządowej, ale też nie oznacza to wcale, że współpraca układa się zupełnie po różach. Oczywiście, są elementy trudne, są elementy sporne. Najczęściej one oscylują, może nie tyle wokół kompetencji, co wokół pieniędzy. Trzeba również pamiętać o tym, że samorząd ma prawo oczekiwać więcej i oczekuje tego, natomiast administracja rządowa nie zawsze jest w stanie dać tyle, ile być może powinna. Ale budżet państwa jest taki, jaki jest, nie zawsze można te problemy rozwiązywać w stopniu zadowalającym obie strony.

Chciałbym podkreślić jeszcze jeden element, który w trakcie dzisiejszych wypowiedzi już padał, a więc tendencje do tego, aby wszystkie zewnętrzne granice Unii były pokryte takimi elementami współpracy. Tak samo w Polsce występuje taka tendencja. Powiedziałbym wręcz, że jest to w dużym stopniu zrealizowane, to znaczy wszystkie granice Polski, tereny przygraniczne biorą udział we współpracy transgranicznej. W dużym stopniu ta

współpraca ma charakter zorganizowany, w tym w szczególności w postaci euroregionów. W jakim stopniu, mówiliśmy o tym. Niemniej jednak chciałbym zarysować państwu stan obecny, jak również to, co planujemy osiągnąć, nie potrafię natomiast podać czasu, w jakim to osiągniemy, dlatego, że część tych kompetencji jest scedowana na władze regionalne, na władze lokalne i tych procesów nie można przyspieszać. Można na życzenie stron pomagać, natomiast nie można tymi procesami sterować w sposób tak wyraźny, jak powiedzmy uczniem w klasie.

Chciałem się odwołać, zaczynając od granicy północnej, do współpracy w ramach Euroregionu Pomerania, euroregionu, który jest dopiero tworzony, na razie możemy tylko mówić o współpracy między związkiem gmin po stronie polskiej i po stronie niemieckiej – Meklemburgii Przedpomorza, ale tu również chciałbym wskazać na jedną ciekawostkę. Otóż do tego związku gmin nie przystąpiło po stronie polskiej miasto Szczecin. Oznacza to wyraźne osłabienie samorządu ze strony polskiej, jak również, być może, brak dominacji miasta Szczecina nad pozostałymi gminami pod względem potencjału ekonomicznego czy intelektualnego.

W dalszym jednak ciągu należałoby się liczyć z tym, że do współpracy samorządowej w tej grupie przystępują samorządy z Danii i Szwecji. Takie rozmowy już się toczyły. Trudno mi jest przewidzieć, kiedy one zostaną sfinalizowane. Od roku 1993 istnieje Euroregion Pro Europa Viadrina, skupiający gminy województwa gorzowskiego, część gmin województwa zielonogórskiego oraz gminy niemieckie z Brandenburgii, z głównym miastem Frankfurt nad Odrą. Kolejnym euroregionem jest Euroregion Sprewa – Nysa – Bóbr, skupiający gminy województwa zielonogórskiego i odpowiednie gminy ze strony landu Brandenburgii. Szczególną ciekawostką jest istnienie euroregionu na styku granic Niemiec, Czech i Polski. Ze strony polskiej uczestniczy głównie województwo jeleniogórskie. Zresztą mamy tutaj na sali obecnego prezesa Stowarzyszenia Gmin Polskich. Euroregion najstarszy w Polsce, to Euroregion Nysa – działający od roku 1991. Jest to euroregion najbardziej bogaty w doświadczenia. Działa w nim bez mała dwadzieścia komisji, prawie wszystkie problemy są trudne choćby z tego względu, że są aż trzy podmioty. Rozbieżność interesów bywa niekiedy zasadnicza. Niemniej jednak przyjęcie zasady, że tylko wspólny *consensus* daje możliwość wypracowania kompromisu, jest jedyną możliwą zasadą, aby ten region mógł normalnie funkcjonować i mimo wszystko, mimo tych trudności, rozwiązywał problemy.

Granica polsko-czeska, oprócz Euroregionu Nysa, nie ma więcej struktur euroregionalnych. Natomiast są to struktury stowarzyszeń i współpracy samorządów po stronie czeskiej i po stronie polskiej. Granica polsko-słowacka, charakteryzuje się dwoma euroregionami. Pierwszy to jest Euroregion Karpacki, skupiający część gmin słowackich i trzy regiony polskie oraz Euroregion Tatry, skupiony na ziemi Nowego Sącza, to znaczy województwa nowosądeckiego, ale w zasadzie tylko na ziemi Orawy, Spisza i część okręgu Pienin. W tym regionie występują również dwa kolejne regiony współpracy. Jest to region współpracy na Ziemi Żywieckiej, województwo bielskobialskie, i region współpracy bardejowsko-gorlicki, to znaczy między Euroregionem Karpackim a Euroregionem Tatry.

Specyficznym problemem, jeśli chodzi o współpracę euroregionalną, jest Euroregion Karpacki. Trzeba pamiętać, że nie jest to euroregion samorządowy, ale euroregion regionów o charakterze rządowym. Niemniej jednak nie jest to również tak czysta struktura, albowiem w przypadku Węgier, w przypadku Słowacji, w przypadku Polski, duży również udział mają w tym samorządy. Nie chciałbym państwu przytaczać sporu, który tutaj niedawno miał miejsce. Myślę, że większość z państwa zna ten spór. Najkrócej rzecz biorąc, odnosi się on do tego, że regiony Słowacji, biorące udział we współpracy w tym euroregionie, uzyskały status członka stałego euroregionu i na forum Euroregionu Karpackiego postanowiono, iż Sekretariat Stały Euroregionu zostanie umieszczony na terytorium Słowacji wśród jednego z tych regionów. Reakcja rządu słowackiego była natychmiastowa. Niestety, euroregion musiał się wycofać ze swojej decyzji i Sekretariat Euroregionu przeniesiono na Ukrainę, za zgodną wszystkich członków tego regionu.

Myślę, że tego typu przykład, zapewne państwu znany, wyraźnie dowodzi, iż we współpracy transgranicznej międzyregionalnej, nie można robić pewnych rzeczy na siłę. Szczególnie jest to charakterystyczne dla Euroregionu Karpackiego. Mam na myśli Rumunię, dwa regiony, które miały przystąpić z Rumunii, i w tym przypadku również Słowacja.

Współpraca na granicy z Ukrainą, ponad 520 km, począwszy od Euroregionu Karpackiego, poprzez współpracę województw ze strony polskiej – chełmskiego, zamojskiego, przemyskiego, krośnieńskiego – od kilku lat kształtowana na zasadzie współpracy organów regionalnych, organów rządowych, bardzo aktywna – utworzono struktury współpracy, struktury wymiany poglądów, struktury koordynacji tej współpracy – zmierza ku temu, żeby na trójstyku granic, ukraińskiej, białoruskiej i polskiej, utworzyć Euroregion Bug. Uczestniczyłby w nim obwód brzeski Republiki Białoruskiej, obwód wołyński Ukrainy i z polskiej strony Białą Podlaska, Lublin, Chełm, Zamość, Tarnobrzeg. Prace nad powołaniem tego euroregionu są daleko zaawansowane. Istnieją już gotowe dokumenty do podpisania, niemniej jednak nie są zakończone prace konsultacyjne ze strony rządów w państwach sąsiednich, w szczególności ze strony Białorusi. W przypadku uzyskania takiej zgody, możemy przypuszczać, iż w ciągu, być może, nawet dwóch, trzech najbliższych miesięcy dojdzie do powołania Euroregionu Bug.

Co do współpracy z Republiką Białoruską, mówiłem już o obwodzie brzeskim, z którym to obwodem szereg regionów polskich ma podpisane odrębne dwustronne porozumienia o współpracy. W dalszym ciągu mamy do czynienia z obwodem grodzieńskim, który jako obwód również ma podpisanych szereg porozumień o dwustronnej współpracy z regionami polskimi, natomiast jest to współpraca głównie na szczeblu regionalnym, na szczeblu rządowym, administracji rządowej.

Wreszcie granica polsko-litewska i oczywiście część Federacji Rosyjskiej, czyli Obwód Kaliningradzki. W marcu bieżącego roku wspólna konferencja przygranicznych regionów podjęła wniosek, aby utworzyć Euroregion Północny. Bazą współpracy w tym regionie byłaby współpraca województwa suwalskiego z regionami litewskimi, w szczególności Marianpol, Kaunas i Alitus – ten cały obszar Litwy zaliczony jest do współpracy w ramach basenu Morza Bałtyckiego, jeszcze do tego wątku wrócę – łącznie z udziałem obwodu grodzieńskiego Białorusi i części obwodu kaliningradzkiego z miastem Gusiew i Czer-

niakowski. Zapewne, jeżeliby taki euroregion miał powstać, a takie deklaracje są, byłby to euroregion również trudny, choćby ze względu na istniejące historyczne uwarunkowania.

Odrębną sprawą, na której chciałbym się skupić, jest współpraca w basenie Morza Bałtyckiego. W szczególności nowa jakość powstała z chwilą przyjęcia do Unii Europejskiej Finlandii i Szwecji. Okazało się, iż w tej sytuacji Morze Bałtyckie staje się jakby jeziorem Unii Europejskiej. Natomiast poza tym jest kilka państw stowarzyszonych, czyli Polska, Litwa i deklarujące stowarzyszenie z Unią Europejską Łotwa, Estonia oraz, nie deklarujące takiej współpracy, dwa regiony Federacji Rosyjskiej, region Sankt Petersburga i Obwód Kaliningradzki.

Współpraca bałtycka zyskuje na znaczeniu ze względu na istniejącą od kilku lat Radę Państw Morza Bałtyckiego i struktury wypracowane przez tę Radę, struktury bardzo szczegółowo pracujące nad elementami, zarówno infrastruktury transportowej, przestrzennego zagospodarowania, również infrastruktury ochrony środowiska. Jednocześnie też w tym samym regionie coraz silniej akcentują się elementy współpracy, zarówno regionalnej, na szczeblu administracji rządowych, jak również elementy współpracy na szczeblu samorządów. Dwa województwa, dwa regiony, województwo śląskie i województwo gdańskie, w porozumieniu z wyspą Bornholm, należącą do Danii i z regionami Szwecji, wysunęły koncepcję zbudowania Euroregionu Bałtyckiego. Jeżeli te plany miałyby się ziścić, oznaczałoby to, że wszystkie regiony przygraniczne Polski będą posiadały strukturę współpracy transgranicznej na najwyższym stopniu zorganizowania tej współpracy, czyli na stopniu euroregionalnym. Do tej pory ta współpraca jest realizowana na bazie dwustronnych porozumień regionów, jak również samorządów.

Chciałbym również podkreślić pewien element, o którym być może mówiliśmy mało, a mianowicie współpracę międzyregionalną. Współpraca międzyregionalna, tak to zdefiniował pan Malchus, oznacza współpracę tych samych regionów, ale położonych nie przy granicy, oddalonych od niej, z odpowiednimi regionami za granicą. Chciałbym podkreślić, że w Polsce przywiązuje się dużą wagę do tej struktury współpracy. Chciałbym również wskazać, iż w ostatnim półtoraroczniu prac polskich regionów, polskich samorządów, bardzo nasiliła się współpraca regionów z głębi Polski, łącznie ze sformułowaniem zarzutu, iż rząd preferuje, czy pomaga przede wszystkim regionom przygranicznym, natomiast zupełnie zapomina o tym, że regiony w głębi Polski również mają podpisane porozumienia, również chcą współpracować z partnerami za granicą i również w tej współpracy upatrują elementów rozwoju społecznego. Dla przykładu tylko chciałbym podać, że z regionami w Niemczech współpracuje 27 województw, w tym 11 z nich posiada dwustronne umowy, z Węgrami 13 województw, z Litwą 12, z Łotwą 8, z Estonią 7, ze Słowacją 8, z Rosją 34 województwa, w tym 12 posiada dwustronne porozumienia z obwodem kaliningradzkim. To nie jest oczywiście enumeratywne wymienienie całości współpracy polskich regionów, to są tylko pewne przykłady.

Z tytułu pełnionych obowiązków w Urzędzie Rady Ministrów posiadamy informacje na temat współpracy regionów polskich, zarówno szczebla samorządowego, jak i szczebla administracji rządowej, ze swoimi odpowiednikami za granicą. Jesteśmy w stanie podać takie informacje o każdym państwie. Chciałbym tylko podkreślić, iż

zawierane porozumienia, począwszy od pojedynczych, czy dwuetapowych, czy dwumatematycznych elementów współpracy, jak na przykład wymiana kulturalna, czy na przykład pomoc w sprawach komunalnych, również jakby zamykają się w całej masie kompetencji, jakie posiada zarówno samorząd, jak i region, czyli w tym przypadku wojewoda.

Kolejny istotny element, wręcz warunkujący realizację współpracy transgranicznej, to znaczy poza potrzebą takiej współpracy, poza kompetencją do takiej współpracy, to są oczywiście pieniądze, czyli realne możliwości jej realizacji. Pieniądze na współpracę transgraniczną międzyregionalną muszą posiadać same podmioty realizujące tę współpracę, muszą je wypracować. Oczywiście, łatwiej się takie pieniądze wypracowuje komuś, kto jest bogaty, ma duży dochód, o wiele trudniej tym regionom czy tym gminom, których dochody są niewielkie. Wymaga to zatem interwencji ze strony organów wyższego rzędu.

Chciałbym również podać i podkreślić wielką rolę dwóch funduszy pozarządowych. W pierwszym przypadku są to fundacje. W szczególności wspierają one samorządy terytorialne i myślę, że nie powinienem się nad tym rozwodzić, ponieważ państwo znacznie działalność tych fundacji, a nawet sami uczestniczyć.

Z drugiej strony są to fundusze pomocowe PHARE, a w szczególności PHARE - współpraca przygraniczna. Chciałbym pokrótce odnieść się do tych funduszy, albowiem jedną z krytyk kierowanych pod adresem administracji jest to, iż te fundusze Unii Europejskiej nie spełniają do końca swoich nadziei. Chciałbym wskazać tylko dwa elementy. Pierwszy element, o którym wspominałem, wygląda następująco. Jeżeli współpracę z Republiką Federalną Niemiec czy z regionami Republiki Federalnej Niemiec posiada 17 województw czy 27 województw, to praktycznie środki Unii Europejskiej na wspomaganie tej współpracy mogą być kierowane tylko do czterech województw, a więc tylko do województw przygranicznych.

Odrębnym również problemem jest, czy środki Unii Europejskiej i w jaki sposób mogą być kierowane na współpracę regionów polskich z regionami we Francji, Wielkiej Brytanii, Danii, Szwecji, Finlandii. Na to tych pieniędzy nie ma, ponieważ program PHARE - współpraca przygraniczna dotyczy tylko i wyłącznie regionów przygranicznych, ściśle terytorialnie określonych. Ze strony polskiej uczestniczą w nim województwa przygraniczne i istnieje możliwość uczestniczenia również województw jakby drugiego pasma. W tym przypadku byłyby to województwa, począwszy od koszalińskiego, poprzez pilskie, Poznań, Leszno, Legnica, województwo wałbrzyskie. Ale dotyczyłoby to tylko dwóch dziedzin. W pierwszym przypadku będzie to dziedzina transportowa, czyli szlaki komunikacyjne, w drugim przypadku byłyby to reguły ochrony środowiska, czyli na przykład zlewnie rzek, zlewnie wód.

Część programu pomocowego na współpracę przygraniczną dotyczy współpracy w basenie Morza Bałtyckiego. Z naszej strony uczestniczą województwa bezpośrednio dotykające Bałtyku, łącznie z województwem elbląskim. Ale tutaj, również ze strony polskich regionów, nastąpiła krytyka, polegająca na tym, iż w Polsce do województw północnych zalicza się również województwo olsztyńskie i suwalskie.

Wracam do wątku, o którym mówiłem wcześniej, że jeżeli w tym samym programie bałtyckim PHARE - współpracy przygranicznej, w programie Morza Bałtyckiego,

zaliczone są regiony: cała Litwa i w tym dwa regiony Marianpol, Alitus, to proszę popatrzeć, że region suwalski nie jest do tego zaliczony. W sposób naturalny delegacja polska zgłosiła na ostatnim Komitecie Programowania Współpracy Przygranicznej, wniosek o włączenie do niej województwa suwalskiego w ramach państw Morza Bałtyckiego. Wydaje się, że również województwo olsztyńskie też nie powinno być pominięte w kontekście prac nad zmianą programu pomocowego TACIF i dostosowania go do reguł programu PHARE.

Myślę, że te elementy praktyki, które przedstawiłem, w jakimś stopniu oddadzą problemy dnia codziennego polskiego samorządu, polskich regionów i chciałbym również podkreślić, że ta droga, którą tutaj polskie samorządy, polskie regiony przeszły, będzie nadal konsekwentnie przez te podmioty kontynuowana i że – jak widać z planów, które posiadają i samorządy i regiony – będzie to możliwe.

Przewodniczący senator Stanisław Kucharski:

Bardzo proszę pana Jana Wojcieszczuka, komendanta Głównego Straży Granicznej, o wygłoszenie referatu.

Pan Wojciech Brochwicz:

W imieniu pana Jana Wojcieszczuka serdecznie przepraszam za jego nieobecność. Niestety, musiał być dzisiaj w Wilnie na spotkaniu z szefem litewskiej Służby Granicznej. Mam nadzieję, że to spotkanie także w pewien sposób przyczyni się do poprawy stosunków transgranicznych.

Miejsce Polski w Europie XXI wieku, charakter i zakres współpracy transgranicznej, w zdecydowanym stopniu zależą od tego, czy dynamika przemian politycznych i gospodarczych z początku ostatniej dekady XX wieku, znajdzie swoją logiczną kontynuację.

Dla Polski jest nią, między innymi, pełne członkostwo w Unii Europejskiej i NATO, ze wszystkim tego konsekwencjami. Kierunek i tempo dalszych przemian określać będzie charakter naszych granic i ruchu granicznego, rolę Polski i jej granic wynikającą z miejsca w Europie, na skrzyżowaniu dróg Wschód-Zachód, Północ-Południe. Zmiany, jakie zaszły w ostatnim pięcioleciu, nakazują, aby z wyobraźnią i odwagą programować działania wszystkich służb i instytucji, które mają wpływ na kształt współpracy transgranicznej, dziś i w najbliższej perspektywie.

Ważne zadania w tym zakresie stają przed organami granicznymi wszystkich państw europejskich. Otwieraniu granic towarzyszyć musi zdecydowanie w skutecznym przeciwdziałaniu zorganizowanej przestępczości o charakterze międzynarodowym, przemytowi broni, substancji radioaktywnych i narkotyków, troska o bezpieczeństwo ekologiczne całego kontynentu. Konieczne jest także udrażnianie ruchu granicznego osobowego i towarowego, dostosowywanie infrastruktury i sieci przejść granicznych do nowych wymogów. Planując działania Straży Granicznej w bliskiej i dalszej perspektywie, wychodzimy od oceny stanu obecnego, aktualnych zadań związanych z organizacją ruchu granicznego i ochroną granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej.

Wraz z przemianami politycznymi i gospodarczymi, które miały miejsce w naszym kraju i w Europie Środkowowschodniej, zmieniła się również rola i znaczenie granicy państwowej. Nowa sytuacja, a co za tym idzie dynamiczny wzrost ruchu granicznego osób i towarów, wyznaczają kierunki działań niezbędnych w kształtowaniu europejskich standardów w dziedzinie ochrony granicy i kontroli ruchu granicznego oraz nowych rozwiązań w zagospodarowaniu granicy państwowej. Zagospodarowanie granicy państwowej musi być procesem zorganizowanym, wymagającym stałego monitoringu i zsynchronizowanych działań wszystkich odpowiedzialnych w tej dziedzinie instytucji. Jest to niezwykle istotne, zwłaszcza teraz, gdy Polska stoi przed wieloma problemami na drodze do członkostwa Unii Europejskiej.

Nowa rola i znaczenie granic państwa wymaga jakościowej zmiany charakteru i zakresu działalności służb, jej ochrony i kontroli ruchu granicznego. Zadania te przejęła przed czterema laty nowa formacja typu policyjnego – Straż Graniczna. Zastąpienie wojska formacją policyjną oznacza zmianę metod działania służb granicznych, co pociąga za sobą konieczność szybkiego stworzenia tym służbom niezbędnych warunków do realizacji ich zadań. W minionych czterech latach osiągnięto znaczny, choć ciągle niewystarczający postęp, zwłaszcza w rozwijaniu nowoczesnych systemów łączności, informatyki, czy modernizacji transportu. Tempo dostosowywania Straży Granicznej, jako formacji typu policyjnego, do realizacji tych zadań, zależy w poważnym stopniu od otrzymywanych z budżetu państwa środków finansowych. To, jakimi środkami dysponujemy, najlepiej ilustruje fakt, że wartość udaremnionego przez Straż Graniczną w maju bieżącego roku przemytu 10 ton haszyszu stanowi połowę rocznego budżetu straży.

Pożądanemu ze wszech miar korzystnemu wzrostowi ruchu granicznego, będącego efektem nowej sytuacji geopolitycznej towarzyszą zjawiska patologiczne. Rozwinęła się zorganizowana przestępczość graniczna, często o charakterze międzynarodowym. Ze względu na usytuowanie Polski, międzynarodowe grupy przestępcze podejmują próby przemytu przez nasze granice narkotyków, broni, materiałów radioaktywnych, artykułów objętych podatkiem akcyzowym. Liczne są próby przewozu i pozostawienia na terytorium Polski substancji szkodliwych dla środowiska. Przez nasze granice przebiega także fala nielegalnej imigracji, z krajów Azji i Europy Wschodniej. Jest to najczęściej imigracja tranzytowa do Europy Zachodniej. Następnym problemem jest niedokończony proces zawierania bilateralnych umów, dotyczących problematyki granicznej. Dotyczy to głównie państw powstałych w wyniku rozpadu ZSRR. Przekraczanie granicy z tymi państwami opiera się na zasadach określonych w, niedostosowanych już do obecnej sytuacji, umowach.

Czynniki te muszą być wzięte pod uwagę przy zagospodarowaniu granicy państwowej, a problemy bezpieczeństwa, powinny być traktowane na równi z problemami gospodarczymi, tym bardziej, że stabilizacja prawna i zapewnienie bezpieczeństwa jest podstawą do współpracy gospodarczej, zarówno w skali międzypaństwowej, jak i regionalnej. W związku z tym w projektach zagospodarowania granicy uwzględnia się potrzebę przesunięcia nakładów inwestycyjnych z Zachodu na Wschód. Jest to szczególnie istotne przy założeniu, że wschodnia granica naszego kraju stanie się granicą zewnętrzną Unii.

Często poruszanym problemem w związku ze współpracą transgraniczną jest niedostateczna drożność przejść granicznych. Decyduje o niej nie tylko liczba przejść, lecz przede

wszystkim stan ich infrastruktury, dróg dojazdowych po obu stronach granicy, wyposażenie oraz formy kontroli granicznej. Charakteryzując sytuację w poszczególnych odcinkach granicy państwowej, można zauważyć diametralne różnice, zarówno pod względem liczby przejść, jak i ich infrastruktury oraz dostosowania do obecnych wymagań. Niemniej jednak wspólną, negatywną cechą na całej granicy państwowej są złe warunki dla ruchu towarowego. W przypadku ruchu osobowego, sytuacja jest względnie dobra. Na granicy zachodniej liczba przejść, powiększona w perspektywie kilku lat o nowo otwarte, będzie wystarczająca.

Również stosunkowo dobra jest sytuacja na granicy południowej. Priorytetowym zadaniem jest tu modernizacja przejść już istniejących oraz poszerzenie w nich zakresu ruchu granicznego. Jeśli zostaną spełnione te warunki, liczba przejść granicznych będzie wystarczająca i dostosowana do natężenia oraz rodzaju ruchu granicznego.

Stosunkowo najgorsza sytuacja jest na granicy wschodniej. Nie tylko niewystarczająca liczba przejść granicznych oraz ich niedostateczna infrastruktura są przyczyną zaburzeń w płynności ruchu granicznego. Generalnej poprawy wymaga również stan dróg po obu stronach granicy. Na tym odcinku granicy państwowej funkcjonują zaledwie cztery przejścia, odpowiadające wymaganiom płynnego ruchu granicznego. Brak jest przejść granicznych dostosowanych do międzynarodowego ruchu towarowego.

Poważnym problemem w funkcjonowaniu przejść granicznych jest ich niedostateczna komputeryzacja oraz wyposażenie w sprzęt niezbędny do pracy służb granicznych. W ocenie Straży Granicznej niedostatecznie szczelny jest system kontroli radiometrycznej.

Bardzo istotnym czynnikiem drożności przejść granicznych, jest procedura kontroli granicznej. W obecnym systemie kontroli przeważa odprawa prowadzona przez służby graniczne obu państw na swym terytorium, niezależnie przez obie strony. Bardziej ekonomiczną formą są wspólne kontrole, prowadzone przez wszystkie służby graniczne na terytorium jednego z państw. Ten system odpraw nie wymaga kosztownych inwestycji po obu stronach granicy, przejście graniczne jest zbudowane na terytorium jednego z państw, a miejsce i warunki budowy określone są w bilateralnych umowach.

Wspólne kontrole ruchu granicznego osób i środków transportu przeprowadzane są na granicy z Republiką Federalną Niemiec, Republiką Litwy i Republiką Białoruską. Na granicy z Republiką Federalną Niemiec polska Straż Graniczna stosuje uproszczone formy kontroli granicznej. Główną zasadą jest koncentracja na grupach szczególnego zagrożenia i ryzyka. Elastyczna kontrola stanowi ważny czynnik w usprawnieniu drożności przejść granicznych, zwłaszcza przy dużym natężeniu ruchu.

Od 26 marca bieżącego roku strona niemiecka wprowadziła kontrolę według standardów w Schengen. Przed wprowadzeniem ich w życie państwa Unii Europejskiej niedostatecznie poinformowały stronę polską o zasadach przeprowadzania kontroli oraz o ich konsekwencjach. W tych warunkach główne przygotowania Straży Granicznej polegały jedynie na zapewnieniu pełnej obsady stanowisk kontrolerskich i stosowaniu uproszczonych form kontroli.

W porze dziennej czynne były wszystkie pasy ruchu, w warunkach nocnych ich liczba dostosowana była do natężenia ruchu granicznego. Wydłużenie czasu oczekiwania na przekroczenie granicy wymusiło na służbach niemieckich zmianę form i zakresu kontroli.

Nowe formy kontroli wprowadzano w zależności od przejścia. Do najczęściej stosowanych należały: ograniczenie kontrolowania obywateli RFN do sprawdzenia tożsamości, selektywne sprawdzenie w dokumentacji zastrzeżeniowej obywateli RFN bez względu na zasady przekraczania granicy, selektywne sprawdzanie w dokumentacji zastrzeżeniowej obywateli RFN przekraczających granicę na zasadach małego ruchu granicznego, wyrwykowe kontrole celne obywateli RFN. Najdalej idącym odstępstwem od nowych zasad była selektywna kontrola wyjeżdżających z Republiki Federalnej Niemiec wszystkich podróżnych. W okresie od 27 marca do 5 maja bieżącego roku Bundesgrenzschutz i Urząd Celny Republiki Federalnej Niemiec nie zezwoliły na wjazd na terytorium RFN około trzem tysiącom osób.

Liczba zatrzymanych byłaby dużo mniejsza, gdyby państwa Unii Europejskiej poinformowały wcześniej o obowiązujących przepisach i sposobach ich egzekwowania. Strona polska nie polemizuje z koniecznością dostosowania się do przepisów europejskich, lecz wcześniejsza akcja informacyjna, zarówno wobec naszych obywateli, jak i służb granicznych, świadczyłaby o bardziej partnerskim traktowaniu kraju, który ma zostać jednym z członków Unii Europejskiej.

Niezwykle ważna dla współpracy transgranicznej jest problematyka małego ruchu granicznego. Przekroczenie granicy w ramach małego ruchu granicznego odbywa się na odcinkach granicy z Republiką Federalną Niemiec, Republiką Czeską i Republiką Słowacką. Przy tym zasady małego ruchu granicznego na granicy z Niemcami są zupełnie odmienne od zasad tego ruchu na granicy ze Słowacją i Czechami. Różnice te dotyczą głównie celu ustanowienia ułatwionych form przekraczania granicy, podmiotów uprawnionych oraz dokumentów upoważniających do jej przekraczania, obszaru i okresu pobytu na terytorium drugiego państwa. Należy tu odnotować, że choć na granicy zachodniej mały ruch graniczny odbywa się na zasadach odpowiadających europejskim standardom, to na granicy południowej sytuacja wymaga radykalnej poprawy, a co za tym idzie podpisania nowych umów.

Jedną z form ułatwień przekraczania granicy wschodniej, jest uproszczony ruch graniczny. Strona polska dąży do podpisania nowych umów o uproszczonym ruchu granicznym ze wszystkimi wschodnimi sąsiadami, odpowiadających obecnej sytuacji i potrzebom w tym zakresie. W procesie usprawniania drożności przejść niezwykle ważnym czynnikiem jest ilość i jakość kadr służb granicznych.

Z powodu niewystarczającej ilości środków budżetowych, liczba zatrudnionych w Straży Granicznej funkcjonariuszy w granicznych placówkach kontrolnych stanowi zaledwie około 75% zakładanego stanu etatowego. Same tylko przedsięwzięcia związane z otwieraniem nowych przejść granicznych wymagają zatrudnienia kilkuset funkcjonariuszy. Obsada nowych przejść granicznych często była możliwa jedynie przez uszczuplenie kadry w przejściach już działających. Możliwości wykorzystywania prostych rezerw kadrowych w polskiej Straży Granicznej wyczerpały się. Mówiąc o udrażnianiu przejść granicznych, należy pamiętać, że zapewnienie pełnej obsady kadrowej jest elementem równie istotnym, co budowa i modernizacja przejść oraz wprowadzanie nowoczesnych zasad kontroli granicznej, zwłaszcza w obecnych warunkach wzrostu zagrożenia przestępczością.

Otwarcie granic i liberalizacja przepisów paszportowych w Europie Środkowowschodniej przyniosły za sobą także groźne, niepożądane zjawiska, w tym tworzenie się międzynarodowych struktur przestępczych o wysokim stopniu zorganizowania. O transgranicznym charakterze przestępczości świadczy, zarówno skład grup przestępczych, jak i terytorialny zasięg ich działalności. Od czterech lat ciągle wzrasta zagrożenie nielegalną migracją i przemytem.

Przeważająca liczba migrantów usiłuje przedostać się przez Polskę do krajów Europy Zachodniej, ale nasz kraj dla niektórych grup cudzoziemców staje się coraz bardziej atrakcyjnym celem migracji pobytowej. Najlichniesze grupy migrujących cudzoziemców stanowią obywatele Rumunii, Ukrainy, Armenii, Bułgarii i Rosji, a ostatnio także duże grupy z krajów azjatyckich i afrykańskich. Przemyt dokonywany jest najczęściej przez przejścia graniczne.

Do zadań Straży Granicznej należy zatrzymywanie tak zwanego przemytu kryminalnego, czyli narkotyków, broni, materiałów i środków radioaktywnych. Niemniej jednak formacja zatrzymuje również przemyt pospolity, przede wszystkim duże ilości artykułów objętych podatkiem akcyzowym oraz samochodów pochodzących z kradzieży. W tej kategorii przestępczości również można zauważyć tendencje wzrostowe. Bardzo trudnym zadaniem w obecnej sytuacji jest przeciwdziałanie przestępczości, przy jednoczesnych staraniach o płynność ruchu granicznego. Jednym z istotnych czynników, gwarantujących zsynchronizowanie tych działań są umowy o ruchu bezwizowym.

Polska podpisała umowy o ruchu bezwizowym ze wszystkimi sąsiadami, jednakże współczesnym standardom nie odpowiadają zasady podróżowania w ruchu bezwizowym między naszym krajem a państwami powstałymi po rozpadzie Związku Radzieckiego. Nowa sytuacja wymaga podpisania nowych umów, szczególnie zaś z Federacją Rosyjską, Ukrainą i Republiką Białorusi. Do tej pory obowiązuje bowiem „Umowa między rządem PRL a rządem ZSRR o wzajemnych podróżach bezwizowych obywateli obu państw” z dnia 13 grudnia 1979 r., na podstawie której dokumentami uprawniającymi do przekraczania granicy są zaproszenia i *vouchery*. Dokumenty te nie są dostosowane do współczesnych wymagań przekraczania granicy.

Strona polska jest bardzo zainteresowana podpisaniem z tymi państwami umów, które odpowiadałyby europejskim standardom. Jest to szczególnie ważne, gdy weźmie się pod uwagę wysoki wskaźnik przestępczości na granicy wschodniej. Niestety, nasi partnerzy, poza Ukrainą, nie wykazują zainteresowania zawieraniem nowych umów o ruchu bezwizowym i o readmisji.

Realizacja zadań w ochronie granicy państwowej wymaga bezwzględnie ścisłej koordynacji i pełnej odpowiedzialności przy realizacji działań granicznych. Dlatego zainteresowani jesteśmy współpracą z państwami sąsiednimi.

Straż Graniczna bardzo wysoko ocenia współpracę ze stroną niemiecką na szczeblach centralnym i lokalnym. Regularnie odbywają się spotkania roboczej grupy ekspertów Bundesgrenzschutz i SG, powołanej jako organ wykonujący zadania w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, spotkania Stałej Polsko-Niemieckiej Komisji do spraw Realizacji Porozumienia z 7 maja 1993 r., poświęcone rozpatrywaniu spornych kwestii dotyczących przekazywania i przyjmowania osób oraz zmian doskonalących

system readmisji, a także spotkania Komisji Ekspertów Rządowych do spraw Przejść Granicznych, powołanej w celu przygotowania projektów dwustronnych aktów prawnych dotyczących przejść granicznych. Komisja ta spełnia obecnie rolę zespołu kontrolującego, który ocenia funkcjonowanie przejść, ich powstawanie, modernizację, rozszerzanie zakresu ruchu.

Na szczeblu lokalnym odbywają się spotkania pełnomocników granicznych, czyli komendantów oddziałów Straży Granicznej, ze strony polskiej i dyrektorów urzędu Bundesgrenzschutz ze strony niemieckiej. Przedmiotem tych spotkań są okresowe oceny sytuacji na wspólnie ochraniających odcinkach granicy państwowej oraz uzgadnianie zadań i bieżącej wymiany informacji. Na bieżąco odbywa się współpraca na szczeblu jednostek granicznych.

Niewątpliwie współpracę ułatwi podpisana dnia 5 kwietnia br. Umowa o współpracy Policji i Straży Granicznych na terenach przygranicznych. Bardzo cennym wkładem do tej współpracy była pomoc materialna i szkoleniowa, udzielona przez niemiecką stronę w ramach realizacji Porozumienia z 7 maja 1993 r., w zakresie skutków wynikających z ruchu migracyjnych. Otrzymaliśmy środki na zakup sprzętu transportowego, sprzętu łączności i informatycznego oraz na modernizację strażnic. W 1994 r. na kursach zorganizowanych za pośrednictwem Instytutu Goethego w Warszawie i finansowanych przez RFN doskonalono znajomość języka niemieckiego stu funkcjonariuszy z oddziałów zachodnich i Komendy Głównej Straży Granicznej. Odbywały się też kursy specjalistyczne, organizowane przez policję oraz Bundesgrenzschutz.

Równie dobrze układa się współpraca z pozostałymi krajami sąsiadującymi z Polską. Strona polska podpisała lub jest w trakcie negocjowania umów rządowych o współpracy w sprawach granicznych. Na wschodniej granicy wysoko oceniana jest współpraca ze stroną rosyjską. Ogólnie należy stwierdzić, że codzienne, robocze współdziałanie Straży Granicznej z instytucjami ochraniającymi granice naszych sąsiadów jest efektywne.

Strona polska prowadzi współpracę, zarówno z krajami Europy Zachodniej, jak i Środkowowschodniej w dziedzinie przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej. Jedną z form współpracy jest udział w Konferencji Państw Bałtyckich do spraw Zwalczenia Przestępczości Zorganizowanej. Współpraca ta polega między innymi na poszukiwaniu wspólnych metod zwalczania zorganizowanych form przemytu i nielegalnej migracji. Strony uczestniczące w tym procesie kładą duży nacisk na wymianę informacji, zapoznanie się z obowiązującą w poszczególnych krajach legislacją oraz środkami i metodami zwalczania przestępczości.

Strona polska współpracuje też z grupą krajów Europy Środkowowschodniej, w skład której wchodzi: Polska, Słowacja, Ukraina i Węgry. Współpraca transgraniczna ma ogromny wpływ na rozwój gospodarczy kraju, a także przyspieszenie procesów integracyjnych z Unią Europejską. Dlatego też niezwykle cenne są takie inicjatywy, jak program Transborder. Dotacje na rozwój infrastruktury przejść granicznych i dróg dojazdowych przyczynią się do zmniejszenia kolejek na granicy, jak i ochrony środowiska na terenach przygranicznych. Celowym byłoby jednak poszerzenie zakresu tych programów o takie inicjatywy, jak wspólne szkolenia służb granicznych, budowanie wspólnej bazy danych,

prace nad doskonaleniem procedur kontrolnych. Wiele zatem nadziei wiążemy z programem LACE, który może przyczynić się do poprawy sytuacji w tej dziedzinie.

Wiele też zależy od dobrej zinstytucjonalizowanej współpracy ze strukturami Unii Europejskiej w dziedzinie spraw wewnętrznych. Z dużym zadowoleniem odnieśliśmy do decyzji Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych – III filar współpracy Unii Europejskiej. Nasz kraj pragnie włączyć się do III filaru, jeszcze przed skrystalizowaniem się jego struktur, w celu uniknięcia potrzeby dostosowań wraz z uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej. Bardzo jest tu istotne nawiązanie oficjalnej współpracy z Europą, powoływana właśnie policją europejską, której celem będzie zwalczanie przestępczości międzynarodowej oraz z centrum wymiany informacji w sprawie kontroli granic zewnętrznych migracji oraz centrum wymiany informacji w sprawie polityki azylowej. Inne potrzeby, to włączenie Polski do prac grup roboczych: do spraw migracji, wizowych, polityki azylowej, fałszerstw dokumentów, przemytu narkotyków, przestępczości zorganizowanej, ponadto udział we wspólnych akcjach i uzyskanie pomocy doradczej w dziedzinie dostosowań legislacyjnych oraz pomocy szkoleniowej.

Poprawa sytuacji w dziedzinie ochrony granicy państwowej i jednocześnie starania o polepszenie drożności przejść granicznych są procesem wymagającym wielu decyzji na szczeblu centralnym. Straż Graniczna występuje ze stosownymi inicjatywami i propozycjami w tym zakresie. Jednocześnie do poprawy na granicy muszą wносить swój wkład władze lokalne. Infrastruktura przejść granicznych oraz system dróg dojazdowych do granicy mogą być zasilane z budżetów lokalnych, zwłaszcza tych województw, którym zależy na intensywnej współpracy transgranicznej. Baza turystyczno-usługowa, włączona w infrastrukturę przejść granicznych, może stać się dochodowym zajęciem dla mieszkańców przygraniczna. Rozwój gospodarczych terenów przygranicznych może przyczynić się do obniżenia udziału ludności przygranicza w przestępstwach przemytniczych. Obecnie jest to, niestety, częste zjawisko na każdym z odcinków granicy państwowej. Ponadto wielu mieszkańców terenów przygranicza, zwłaszcza północnowschodnich, objętych największym w Polsce bezrobociem, znalazłoby zatrudnienie przy zagospodarowywaniu granicy.

Mówiąc o perspektywach rozwoju ochrony granicy i systemu przejść granicznych, powinniśmy postrzegać je w kontekście przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej. Dlatego przy wprowadzeniu prac nad planami zagospodarowania granicy państwowej należy uwzględnić specyfikę i potrzeby każdego z jej odcinków. Wskazane jest zatem inwestowanie w infrastrukturę przejść granicznych na granicy wschodniej, a także dalsza intensyfikacja jej uszczelniania przed przestępczością. Zachodzi też pilna potrzeba modernizacji i budowy systemu dróg dojazdowych w tym regionie Polski. Jeśli zakładamy, że polska granica wschodnia stanie się zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, powinniśmy stworzyć na niej jak najdogodniejsze warunki do wymiany handlowej i współpracy gospodarczej. Niemniej jednak pamiętać należy o niestabilnej sytuacji wewnętrznej w krajach Europy Wschodniej i w związku z tym podjąć wszelkie możliwe starania w celu zatrzymania przestępczości transgranicznej.

W planach inwestycyjnych zagospodarowania granicy punkty ciężkości powinny być zatem przesunięte na Wschód. Odcinki zachodni i południowy wymagają innego rodzaju

inwestycji. Należałoby tu dokonać modernizacji już istniejących przejść i istniejącej infrastruktury dróg, a także położyć nacisk na intensyfikację współpracy z sąsiadami w zakresie zwalczania przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej. W tym celu niezbędne są nakłady finansowe na nowoczesny sprzęt łączności, transportu i techniki specjalnej. Niezbędne są również prace nad dostosowaniem naszego prawa do prawa europejskiego, jak też w przyszłości dostosowanie struktur i podziału kompetencji naszych służb do służb Unii Europejskiej, co poprawiłoby efekty współpracy z tymi formacjami.

Nie należy też zapominać o granicy morskiej. Rosnąca liczba połączeń promowych wymaga budowy i modernizacji morskich przejść granicznych. Rosnąć musi także skuteczność działania Straży Granicznej w wyłącznej strefie ekonomicznej w zakresie ochrony praw Rzeczypospolitej Polskiej.

Polepszenie przepustowości przejść granicznych na całej granicy państwowej związane jest również z usprawnieniem odpraw granicznych. Ten proces zaś wymaga spełnienia takich warunków, jak zwiększenie obsady etatowej funkcjonariuszy Straży Granicznej, dobre wyposażenie przejść w nowoczesny sprzęt komputerowy i środki łączności, wydzielenie stanowisk do kontroli szczegółowych poza pasami ruchu, aby zapewnić płynność przekraczania granicy innym podróżnym.

Bardzo istotne w tym procesie jest stworzenie Polsce możliwości przystąpienia do umowy z Schengen, za czym przemawia jej status członka stowarzyszonego z Unią Europejską oraz podpisanie porozumienia readmisyjnego z państwami grupy Schengen. Stworzyłoby to możliwość stosowania przez Polskie służby graniczne procedur kontrolnych według standardu europejskiego, co jest niezwykle istotne zwłaszcza na granicy wschodniej.

Również ważnym czynnikiem byłoby przeniesienie odpraw celnych w głąb kraju. Podstawą do tego procesu byłoby uczestnictwo Polski we wspólnej procedurze wysyłkowej, istniejącej już między Unią Europejską a krajami EFTA. Etapem wstępnym zaś byłoby przystąpienie naszego kraju do, rozwiniętej w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej, międzynarodowej konwencji o harmonizacji kontroli towarów na granicach.

Istotnymi warunkami usprawnienia płynności ruchu granicznego są poza tym: wprowadzenie ograniczeń w ruchu samochodów ciężarowych w dni świąteczne i wolne od pracy, analogicznie do zasad obowiązujących do w Niemczech, budowa parkingów na drogach dojazdowych do przejść granicznych, zapewnienie całodobowej pracy służb weterynaryjnych, fitosanitarnych i sanitarnych.

Usprawnienie systemu oraz infrastruktury przejść granicznych i odpraw granicznych przyczyni się do likwidacji zatorów w przejściach granicznych oraz ułatwi przekraczanie granicy państwowej, bez czego współpraca transgraniczna nie może funkcjonować. Troska o ochronę granic i ułatwianie ruchu granicznego jest podstawą oraz gwarancją rozwoju gospodarczego i bezpieczeństwa, zarówno w skali regionów, jak i całej Europy.

Przewodniczący senator Stanisław Kucharski:

Ostatni referat wygłosi pan Lech Kacperski, pełniący obowiązki prezesa Głównego Urzędu Celnego.

Pan Lech Kacperski:

Mam okazję zabrać głos, jako ostatni z referentów, co stwarza pewne trudności, ale też stawia mnie w pozycji, w pewnym sensie, uprzywilejowanej. Po tak wyczerpującym przedstawieniu przez moich kolegów zagadnień, mam okazję, i czuję się upoważniony, do prezentacji punktu widzenia administracji celnej na omawiane sprawy.

Służby celne, oprócz straży granicznej, są jedną z głównych służb wpływających na sytuację na przejściach granicznych, która jak wiadomo daleka jest od pożądanej. W tym gronie z całą pewnością nie ma potrzeby udawadniania, jak ważną rolę odgrywa drożność przejść granicznych oraz płynność odpraw dla szeroko rozumianej współpracy międzynarodowej, w tym handlu zagranicznego i współpracy przygranicznej w szczególności.

Problem ten jest doceniony w projekcie Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych oraz wymieniony jako jeden z głównych czynników przyczyniających się do niwelowania nierównowagi gospodarczej oraz innych przeszkód w obrębie współpracy sąsiadujących ze sobą regionów granicznych.

Jedną z podstawowych funkcji administracji celnej jest jej rola, jako czynnika wspomagającego i ułatwiającego handel międzynarodowy. I jakkolwiek egzotycznie by ta teza brzmiała w naszej części Europy, zasada ta stanowi podstawę naszej działalności i znalazła odzwierciedlenie w projekcie nowej ustawy „Prawo celne”.

W ramach tej generalnej opcji rola administracji celnej wpisuje się w cały wachlarz działań, mających na celu promocję i wsparcie dla transgranicznej współpracy gospodarczej. W dalszej części wystąpienia ten wątek rozwinę nieco szerzej.

Pozwólcie jednak państwu, że zacznę od informacji o charakterze ogólnym. Na granicach Polski funkcjonuje łącznie ponad sto pięćdziesiąt przejść granicznych, z czego prawie sto, to przejścia drogowe. Najwięcej przejść, bo pięćdziesiąt jeden, jest na granicy z Republiką Czeską, najmniej z Litwą, istnieją tam trzy przejścia. Należy podkreślić, że ponad połowa z nich, to przejścia o charakterze lokalnym, przeznaczone do tak zwanego małego ruchu granicznego i obsługujące przeważnie ruch pasażerski.

Liczbę, charakter oraz lokalizację istniejących oraz przewidzianych do otwarcia przejść granicznych regulują z formalnego punktu widzenia międzynarodowe umowy o przejściach granicznych, które Polska zawarła ze wszystkimi sąsiadującymi państwami.

Rozwijający się handel zagraniczny, a także żywe zainteresowanie władz lokalnych niezwykle korzystnym dla ich terenu rozwojem współpracy transgranicznej, spowodowały wzrost liczb przejść granicznych w ostatnich latach. Na ogólną sytuację na przejściach granicznych wpływ mają następujące czynniki, które uważamy za najważniejsze:

Pierwszy – bardzo duży w ostatnich latach wzrost natężenia transgranicznego ruchu drogowego.

Drugi – szczególny charakter zachodniej granicy Polski, stanowiącej granicę wschodnią Unii Europejskiej.

Trzeci – generalny odwrót podmiotów gospodarczych od korzystania z przewozów kolejowych.

Czwarty – brak zadowalającej infrastruktury na przejściach granicznych.

Piąty – trudności natury administracyjnej.

Szósty – rosnąca liczba naruszeń przepisów celnych i działań o charakterze przestępczym.

Pozwólcie państwo, że w paru słowach przybliżę charakter wyżej wymienionych problemów.

Od 1990 roku obserwuje się dynamiczny wzrost natężenia ruchu towarowego, mającego związek ze wzrostem ruchu tranzytowego. Skalę zjawiska można zilustrować za pomocą paru liczb. I tak w 1989 roku granicę Polski przekroczyło łącznie ponad 700 tysięcy samochodów ciężarowych. W roku 1994 mieliśmy już 3 miliony takich pojazdów, a więc wzrost jest czterokrotny.

Jeszcze większa jest skala ruchu osobowego, co mogą potwierdzić przedstawiciele Straży Granicznej. W 1994 roku granicę Polski przekroczyło łącznie 62 miliony samochodów osobowych, to jest o 30% więcej niż w roku poprzednim. W tym samym czasie liczba osób, które przekroczyły granicę, wzrosła o 17%, osiągając w 1994 roku liczbę ponad 255 milionów.

Przyczyny tego wzrostu są generalnie znane. Warto jednak, jak sądzę, wymienić najważniejsze z nich. W 1990 roku handel zagraniczny w Polsce był zmonopolizowany przez około 110 central handlu zagranicznego. W tej chwili liczba podmiotów uprawnionych do współpracy gospodarczej z zagranicą, do handlu międzynarodowego, według danych Głównego Urzędu Statystycznego, wynosi 110 tysięcy, z czego 72% tej liczby prowadziło działalność importową.

Warto zauważyć, że do pewnego stopnia podobne przemiany zaszły również w krajach sąsiadujących z Polską, stając się przyczyną wzrostu ruchu towarowego i osobowego, zarówno tranzytowego, jak i docelowego.

Opisana sytuacja nakłada na służby celne nieporównywalnie większe, w stosunku do sytuacji sprzed kilku lat, zadania, które realizujemy przy daleko niewystarczających środkach, od liczby pracowników poczynając na braku automatyzacji pracy i procedur celnych skończywszy. Zbyt mała, w stosunku do potrzeb liczba etatów administracji celnej wynika z niedoceniań w ciągu minionych lat konieczności wzmocnienia aparatu fiskalnego państwa, w tym administracji celnej, odpowiednio do rosnących zadań.

I tak w końcu lat osiemdziesiątych, gdy obrót towarowy za granicą był zmonopolizowany przez państwo, kontrolę nad nim i całkowitą obsługę pełniło 3800 funkcjonariuszy celnych. W latach 1989-1990, mimo kilkusetkrotnego wzrostu liczby podmiotów gospodarczych, liczba funkcjonariuszy celnych nie uległa znacznemu zwiększeniu. Doprowadziło to do poważnego pogorszenia warunków pracy i przyczyniło się do przedłużenia odpraw celnych. Dopiero w ciągu ostatnich dwóch lat liczba etatów wzrosła prawie

trzykrotnie – do około 11 tysięcy funkcjonariuszy – co obecnie tylko z trudem zaspokaja bieżące potrzeby, związane z sprawną obsługą obrotu towarowego z zagranicą, zwłaszcza wobec braku pełnej komputeryzacji urzędów celnych.

Ocenia się, że optymalna liczba funkcjonariuszy celnych, pozwalająca na płynne i sprawne wykonywanie obowiązków, zapewniająca pełną obsadę zwłaszcza na przejściach granicznych, powinna wynosić około 20 tysięcy osób. Taki stan zbliżyłby nas do standardów europejskich. Mogę podać dla przykładu, że niemieckie służby celne liczą 37 tysięcy funkcjonariuszy, a sąsiadujące z nami Czechy – 8,5 tysiąca, tak samo Republika Słowacka. W związku więc z szerokością granic, także tranzytem i obrotem gospodarczym, jak państwo zauważyli, jest to dość znaczna dysproporcja na naszą niekorzyść.

Podstawowym problemem jest jednak to, że korzyści wynikające z zatrudnienia dodatkowych funkcjonariuszy celnych widoczne są po upływie niezbędnego okresu przeszkolenia. Czas pełnego przeszkolenia funkcjonariusza celnego wynosi około trzech lat, stąd też poprawa może być odczuwana, niestety, za pewien okres.

Należy też podkreślić, z czego zresztą większość państwa zdaje sobie sprawę, że sieć drogowa w rejonach przygranicznych, a zwłaszcza infrastruktura samych przejść, wciąż nie jest przygotowana do nowej sytuacji i problem ten stanowi jedną z głównych przyczyn trudności i opóźnień na granicach.

Po znacznych przemianach w życiu gospodarczym nie nastąpiły stosowne inwestycje infrastrukturalne, tak jak budowa nowych przejść granicznych, zakup sprzętu do rozładunku i przeglądu środków transportowych, czy tworzenie systemu łączności i przetwarzania danych statystycznych.

Większość istniejących przejść zostało wybudowanych w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych w krańcowo odmiennej sytuacji politycznej i gospodarczej. Od tego czasu praktycznie nie dokonano ich modernizacji. Ponadto państwowy monopol handlu zagranicznego nie stwarzał warunków do powstawania poważniejszych zjawisk kryminogennych. Praktycznie nie było nadużyć ani przestępstw celnych, stąd też nie było potrzeby rozbudowywania bazy technicznej, służącej dokładnej kontroli ładunków na granicy państwowej. Dziś braki w tym zakresie są szczególnie odczuwalne w świetle niepokojąco narastającej fali działań sprzecznych z prawem celnym, a także coraz liczniejszymi przypadkami przemytu narkotyków, broni, materiałów niebezpiecznych, czy radioaktywnych.

Administracja celna liczy w tym kontekście na rychłe uregulowania prawne kompetencji Generalnego Inspektoratu Celnego, wobec pilnej potrzeby skutecznych działań o charakterze operacyjno-dochodzeniowym, zapobiegających działaniom przestępczym.

Chciałbym przy tej okazji poinformować, że nowo budowane terminalne przy drogowych przejściach granicznych, na przykład w Świecku, czy też Olszynie, będą już wyposażone w nowoczesne urządzenia techniczne, umożliwiające między innymi rozładunek oraz pełną rewizję, co skróci kilkakrotnie czas oczekiwania na odprawę celną i ułatwi już w przyszłym roku przekraczanie granicy przez środki transportowe. Na marginesie chciałem dodać, że około 70% odpraw celnych odbywa się wewnątrz kraju.

Kolejna przyczyna trudności ma związek z faktem, że graniczymy z Unią Europejską, a nasze procedury celne wciąż jeszcze nie są w pełni dostosowane do obowiązujących w krajach Unii. Istotnej poprawy sytuacji w tym względzie oczekiwać należy po przystąpieniu Polski do Konwencji SAD, wprowadzającej w Polsce, tak zwany Jednolity Dokument Administracyjny, identyczny, jak stosowany w krajach Unii Europejskiej, a także do Konwencji o Wspólnej Procedurze Tranzytowej. Wcześniej, bo już w tym roku, planuje się wprowadzenie w Polsce procedury wspólnego tranzytu na zasadach autonomicznych. Przyjęcie obu rozwiązań ujednolici procedury tranzytowe ze stosowanymi w Europie Zachodniej, znacznie je uprości i, poprzez przyspieszenie odpraw celnych, przyczyni się do skrócenia przestojów na granicy.

Do podstawowych zalet wspólnej procedury tranzytowej należą: stosowanie jednolitej dokumentacji na obszarze wielu państw, stosowanie jednego zabezpieczenia ważnego w wielu państwach, możliwość porównywania i weryfikacji danych ze zgłoszenia importowego z danymi z zagranicznego dokumentu SAD, efektywna możliwość realizacji zabezpieczenia majątkowego podmiotów zagranicznych, brak konieczności pełnego zabezpieczenia należności oraz daleko idąca współpraca służb celnych państw biorących udział w systemie. Powyższe rozwiązania, niezależnie od pewnych zagrożeń realizacyjnych, będą zatem bardzo korzystne, zarówno dla służb celnych, jak też przede wszystkim dla podmiotów handlu zagranicznego oraz przewoźników.

Pozostając przy problematyce rozwiązań dostosowujących i harmonizujących nasze prawo i procedury celne ze standardami światowymi i europejskimi, chciałbym w paru słowach przybliżyć państwu istotę działań, jakie są podejmowane w tym zakresie. Pod koniec maja br. rząd Rzeczypospolitej Polskiej przyjął projekt nowej ustawy „Prawo celne”, który w najbliższych dniach zostanie skierowany do Sejmu. Oznacza to, że na początku przyszłego roku należy oczekiwać wejścia w życie nowego prawa celnego, z jednej strony w pełni dostosowującego przepisy celne do wymogów handlu zagranicznego w warunkach gospodarki wolnorynkowej, z drugiej zaś, odpowiadającego dążeniom Polski do pełnej integracji europejskiej oraz pełnoprawnego udziału w światowej wymianie handlowej.

Jeśli chodzi o międzynarodowy kontekst tego doniosłego faktu, należy podkreślić, że wprowadzenie nowego prawa celnego, opartego na przepisach Kodeksu celnego Wspólnot Europejskich, spełnia warunek Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi. Dotyczy to zwłaszcza zobowiązań, wynikających z art. 69 tego Układu, w którym na czołowym miejscu wśród dziedzin prawa, które w pierwszej kolejności należy dostosować do wymogów europejskich, wymienione jest właśnie prawo celne.

Ponadto nowe prawo celne uwzględni zasadę handlu światowego, określone przede wszystkim w postanowieniach Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej GATT, ustanawiających Światową Organizację Handlu, o członkostwo której Polska zabiega. W kontekście wewnętrznym nowe prawo celne zapewni równowagę pomiędzy ułatwieniami dla podmiotów gospodarczych a znacznym uproszczeniem procedur oraz zagwarantowaniem dla organów celnych wystarczających uprawnień dla skutecznej kontroli. Będzie to miało ze wszech miar pozytywny wpływ na rozwój legalnego obrotu towarowego z zagranicą, co

jest bez wątpienia dobrym sygnałem również dla wszystkich zaangażowanych w regionalną współpracę transgraniczną.

Pragnę przy tej okazji zwrócić uwagę na niezwykle trudne zadanie, jakie stoi obecnie przed administracją celną. Wdrożenie nowego prawa celnego oraz całego szeregu towarzyszących międzynarodowych aktów prawnych, związanych z procesem integracji europejskiej oraz akcesją Polski do Światowej Organizacji Handlu – jest tam mnóstwo konwencji, załączników, jak również wiele przepisów wykonawczych – stanowi ogromne wyzwanie dla polskich celników. Oznacza pilną potrzebę szeregu działań, od szkolenia począwszy, na szerokiej akcji informacyjnej dla opinii społecznej i kręgów handlowych skończywszy. Podejmujemy to wyzwanie nie tylko dlatego, że nie mamy innego wyjścia, ale przede wszystkim w imię naszej naczelnej funkcji, o której wspomniałem wyżej – wspieranie wymiany handlowej oraz wszelkich kontaktów z zagranicą.

Powróć teraz do kolejnych omawianych czynników, wpływających na aktualną sytuację na przejściach granicznych. Kilka słów na temat problemów natury administracyjnej. Wymienię tutaj dwa – natury wewnętrznej, dotyczące administracji celnej, oraz zewnętrznej, związane z korelacją pomiędzy poszczególnymi służbami działającymi na granicy, organami administracyjnymi, odpowiedzialnymi za infrastrukturę przejść granicznych oraz współpracę ze służbami granicznymi krajów sąsiednich.

O pierwszych już częściowo mówiłem. Dodam tylko, że wprowadzenie akcyzy i taryfy celnej oraz przejęcie przez administrację celną wymiaru i poboru podatku VAT i akcyzy łączy się z rozbudową procedur celno-podatkowych i nakłada na służby celne dodatkowe obowiązki. Ponadto administracja celna wykonuje także, wspólnie z innymi służbami, liczne czynności zlecone, dotyczące ochrony zdrowia ludzi, zwierząt, roślin, bezpieczeństwa publicznego, ochrony radiologicznej, sanitarnej czy przeciwdziałania przewozowi odpadów, itp. Wymaga to stosownych procedur, rozbudowanej dokumentacji oraz częstokroć szczegółowych kontroli. Intencją, jaka nam przyświeca, w ramach generalnej zasady wspierania handlu zagranicznego, jest wykonywanie tych zadań w sposób nie utrudniający przekraczania granicy, a poprzez zapobieganie naruszeniom przepisów – promocję zgodnego z nimi obrotu towarowego z zagranicą.

Jeżeli chodzi o współpracę z działającymi na granicy organami zewnętrznymi w stosunku do administracji celnej, pragnę podkreślić, że generalnie przebiega ona w naszej ocenie zadowalająco. Pewne zakłócenia i przestoje w pracy wynikają z przyczyn organizacyjnych na ogół niezależnych od administracji państwowej. Spowodowane są między innymi rotacją zmian instytucji współpracujących z urzędami celnymi, takich jak banki, czy firmy spedycyjne. Wciąż nie jest też rozwiązany problem całodobowej prac służb fitosanitarnych, co wydłuża czas oczekiwania transportów wymagających kontroli tego rodzaju, a na przejściach, gdzie brak jest miejsca, tworzy niepotrzebne zatory.

Chciałbym w tym miejscu zwrócić uwagę na zasadniczy naszym zdaniem problem natury prawnej, w sposób istotny wpływający na niedostateczny postęp w unowocześnianiu infrastruktury przejść granicznych. Jest nim brak jednego w skali kraju gospodarza sieci przejść granicznych, co powoduje wiele nieporozumień i pretensji, dotyczących ich funkcjonowania, kierowanych bezpośrednio do instytucji obsługujących handel zagraniczny, w tym przede wszystkim do administracji celnej.

Zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi, obowiązek administrowania drogowymi przejściami granicznymi, budowy i utrzymania przejść drogowych oraz dróg i podjazdów powierzono wojewodom. Z punktu widzenia rozwoju regionów przygranicznych, rozwiązanie takie ma niewątpliwie swoje uzasadnienie. Jednakże wojewodowie na ogół nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi do pełnej realizacji zadań w tym zakresie, a brak jednego gospodarza sieci przejść granicznych utrudnia, naszym zdaniem, koordynację działań w skali całego kraju i z pewnością nie przyczynia się do harmonijnego rozwoju obszarów przygranicznych.

Mając na względzie konieczność usprawnienia funkcjonowania przejść, ze strony administracji celnej podejmowanych jest wiele przedsięwzięć. Pozwolę sobie wymienić kilka z nich. Pierwsze – udział w poprawieniu infrastruktury przejść, w tym na przykład budowa terminalu odpraw celnych w Świecku, której zakończenie przewidziano w połowie tego roku. Oddanie terminalu do użytku przyczyni się do uporządkowania i znacznego usprawnienia odpraw celnych na tym najbardziej obciążonym przejściu granicznym. Jak się spodziewamy, zlikwiduje także uciążliwe dla wszystkich kolejki na granicy.

Drugie – rozbudowa infrastruktury technicznej urzędów celnych: instalowanie urządzeń kontrolnych, środków łączności, również bezprzewodowej, oraz, najważniejsze zadanie, czyli praca nad stworzeniem systemu informatycznego odpraw celnych, której zakończenie przewidujemy za trzy lata. Realizowane są przedsięwzięcia zmierzające do stworzenia systemu łączności radiowej UKF pomiędzy terenowymi placówkami celnymi. Obecnie taki system, składający się z radiowej stacji bazowej, stacji samochodowych i przenośnych, zainstalowano już na granicy wschodniej w urzędzie celnym w Białymstoku, między innymi w oddziałach celnych w Kuźnicy Białostockiej, Ogrodnikach, Budzisku oraz na posterunku celnym w Bobrownikach.

I trzecie – wzrost, w miarę otrzymywanych etatów, liczebności kadr w urzędach celnych oraz prowadzenie specjalistycznego ich szkolenia

Zakres wyżej wymienionych przedsięwzięć uzależniony jest przede wszystkim od dostępnych środków finansowych. Ponadto administracja celna wspiera wszelkie inicjatywy zmierzające do wykorzystywania w większym stopniu przewozów kolejowych. Przykładowo, ostatnio zaakceptowano propozycję przewoźników niemieckich dokonywania w przejściu granicznym Szczecin-Gumienice odpraw celnych samochodów ciężarowych przewożonych koleją. Podobne przedsięwzięcia podejmowane są również na granicy wschodniej. Jednakże główną przeszkodą w stosowaniu na większą skalę tego rodzaju rozwiązań są, niestety, zbyt wysokie taryfy na przewozy kolejowe.

Niezbędnym warunkiem usprawniającym pracę na przejściach granicznych jest dobra współpraca ze służbami granicznymi państw sąsiednich. Pragnę podkreślić, że współpraca ze służbami celnymi jest na ogół zadowalająca, zarówno na szczeblu kierownictw administracji celnej, jak też w formie bieżących, roboczych kontaktów szefów przygranicznych urzędów celnych z ich zagranicznymi partnerami.

Warto także uświadomić sobie fakt, że w ciągu ostatnich kilku lat wokół granic Polski pojawiły się bez wyjątku nowe państwa. Dla polskiej administracji celnej oznaczało to między innymi konieczność nawiązania współpracy z jej sąsiednimi odpowiednikami oraz nadanie jej formalnych ram prawnych w postaci umów o współpracy i pomocy

wzajemnej w sprawach celnych. Dotychczas umowy takie zostały podpisane z Niemcami w 1992 roku, a w tym roku z Rosją i Litwą. Także do końca bieżącego roku zostaną podpisane umowy z następnymi sąsiadami.

Szeroko stosowana jest też procedura wspólnych odpraw granicznych, dokonywanych na większości naszych granic, wspólnie ze służbami granicznymi krajów sąsiednich i angażująca obok straży granicznych również służby celne. Regulują ją międzynarodowe umowy o wspólnej kontroli granicznej lub porozumienia wprowadzające tę procedurę na zasadach eksperymentu. Ten rodzaj współpracy jest znacznym ułatwieniem i usprawnieniem odpraw granicznych, choć wiele jeszcze problemów wymaga rozwiązania, jak chociażby harmonizacja procedur i przepisów celnych.

Pozostając przy porozumieniach międzynarodowych, regulujących współpracę transgraniczną, należy wspomnieć także o umowach o małym ruchu granicznym. Umożliwiają one mieszkańcom stref nadgranicznych swobodne przekroczenie granicy. Poza głównymi przejściami ma to ogromne znaczenie dla wszelkiego rodzaju kontaktów między społecznościami zamieszkalymi po obu stronach granicy. Administracja celna sprzyja tego typu rozwiązaniom.

Przedstawiłem punkt widzenia administracji celnej w kwestii rozwoju regionów transgranicznych, koncentrując się głównie na problematyce przejść granicznych. Jest jednak rzeczą bezsporną, że drożność przejść granicznych, która jeszcze dziś pozostawia tak wiele do życzenia, ma kolosalne znaczenie dla wzrostu wymiany gospodarczej i wszelkiego rodzaju kontaktów z zagranicą. To z kolei stanowi istotną istotę rozwoju regionów przygranicznych, które do niedawna jeszcze były terenami peryferyjnymi, odwróconymi od granicy i oddalonymi od środków kulturalnych i gospodarczych w głębi kraju.

Dziś, zgodnie z tendencjami ogólnoeuropejskimi, regionom przygranicznym przypada szczególna rola w procesie integracji międzynarodowej, a bliskość granicy stała się, odmiennie niż w przeszłości, czynnikiem łączącym społeczności przygraniczne, a także stymulującym i przyspieszającym rozwój tych regionów.

Przejścia graniczne w żadnym wypadku nie mogą stanowić wąskiego gardła w kontaktach transgranicznych i być, jak to ma miejsce w wielu przypadkach, zmartwieniem dla okolicznych mieszkańców. Dlatego też, zdaniem Głównego Urzędu Celnego, wskazane byłoby przygotowanie realnego harmonogramu przedsięwzięć, mającego na celu stałą poprawę sytuacji na przejściach granicznych, podejmowanych przez wszystkie zainteresowane resorty, a koordynowanego przez jeden organ administracji państwowej. Realizacja takiego harmonogramu wymagałaby, oczywiście, zdecydowanie większych środków finansowych.

Deklaruję udział Głównego Urzędu Celnego w pracach nad takim harmonogramem.

Przewodniczący senator Stanisław Kucharski:

W ten sposób został wyczerpany program referatów na dzień dzisiejszy. O podsumowanie dnia dzisiejszego uprzejmie proszę pana profesora Kuklińskiego, pana Szmida z Komisji Europejskich w Polsce oraz pana senatora Makarewicza, który zarazem zamknie oficjalnie dwudniowe obrady konferencji.

Przewodniczący senator Henryk Makarewicz:

Po dwóch dniach intensywnych prac jestem przekonany, że ta konferencja przyczyni się znacznie do poprawy funkcjonowania różnych elementów euroregionów, funkcjonowania współpracy transgranicznej, jak również spraw dotyczących bezpośrednio Polski, czyli usprawnienia przejść granicznych, w szerokim tego znaczeniu, myśląc o infrastrukturze, funkcjonowania poszczególnych służb, a przede wszystkim skorelowania służb polskich ze służbami naszych sąsiadów.

Bardzo proszę w tej chwili pana, profesora Antoniego Kuklińskiego o dokonanie krótkiej oceny naszej konferencji.

Pan Antoni Kukliński:

Przede wszystkim trzeba powiedzieć, że Senat podjął słuszną inicjatywę i pogratulować tej inicjatywy. Konferencja, wydaje się, jest nie tylko faktem naukowym, ale również społecznym, politycznym, międzynarodowym. Ta konferencja może być nazwana próbą diagnozy stanu polskiej przestrzeni w kontekście europejskim na przełomie XX i XXI wieku. Wydaje mi się również, że konferencja ta jest pewnym spotkaniem myśli historycznej, diagnostycznej i prognostycznej czy prospektywnej. Wreszcie, była to wspaniała okazja, żeby na tej samej sali usłyszeć przedstawicieli Europy Zachodniej i organizacji międzynarodowych oraz przedstawicieli różnych odłamów polskiej teorii i praktyki. Sądzę, że tego rodzaju wspólny dialog pokazał stan myśli nad przyszłą przestrzenią europejską. Na ile nasza konferencja stanowić może wkład w europejską dyskusję nad transformacją europejskiej przestrzeni?

Musimy sobie jasno z tego zdawać sprawę – na naszych oczach rodzi się nowa przestrzeń europejska, która jest jeszcze *in statu nascendi*, a my jesteśmy elementem tego procesu. Po pierwsze jest to nowa przestrzeń duchowa. Jest to problem teorii przestrzeni i problem percepcji. Powiedzą państwo zaraz, że to jest fanaberia profesora, który mówi o percepcji. Ale percepcja europejskiej przestrzeni przez społeczeństwo, przez elity i przez młodzież ma kapitalne znaczenie. Wydaje mi się, że chociażby wszystkie nasze podręczniki geografii są nieaktualne, dlatego że nie zawierają w sobie próby percepcji europejskiej przestrzeni, pokazania młodzieży, że to jest inna przestrzeń. To nie jest suma przestrzeni państw, tylko to jest europejska przestrzeń, która jest czymś więcej niż sobą. Wydaje mi się, że w tej konferencji, może choć tylko w tym głosie końcowym, warto sobie pomyśleć o tym, że czeka nas wielka droga, ażeby całe społeczeństwo zrozumiało, że żyje w przestrzeni europejskiej i ta konferencja jest pośrednią kontrybucją w tym celu.

Wydaje mi się, że na tym tle można przypomnieć o książce „Ku nowej przestrzeni europejskiej”, która powstała z inicjatywy francusko-niemieckiej. Zwrócę uwagę tylko na jeden aspekt tej książki. Jest to książka, która mówi o nowej przestrzeni europejskiej i jednocześnie zawarto w niej tekst w trzech językach – angielskim, francuskim i niemieckim. Jeżeli państwo przeczytają te trzy teksty, mówią one o tym samym, to każdy z nich wyraża trochę inaczej myśl europejskiej przestrzeni. Sądzę, że potrzebna jest również polska doktryna przestrzeni europejskiej, żebyśmy uczyli się mówić nie tylko o przestrze-

ni polskiej, ale potrzebne jest nowe sformułowanie naszego umysłu, naszego ujęcia w zakresie percepcji europejskiej przestrzeni.

Druga sprawa, która tu była dosyć szeroko omówiona, to jest transformacja materialna europejskiej przestrzeni, a więc wyłanianie się europejskiej infrastruktury. Mówiliśmy wiele o komunikacji, o rozmaitych układach, o całym tym problemie, w jaki sposób przepływ dóbr, osób i informacji na obszarze Europy może dokonać się sprawniej. Dzisiaj przed południem był bardzo ciekawy referat na temat kolei, który przypominał nam o jednym, że właściwie nie wystarczy mówić tylko o przestrzeni europejskiej, ale istnieje również przestrzeń euroazjatycka, że w niektórych wymiarach istnieje ogromny obszar przestrzeni euroazjatyckiej, która jest przedmiotem naszych zainteresowań i to zainteresowań o dużej wadze gospodarczej.

Ale najważniejszym elementem tej konferencji była dyskusja instytucjonalna. To znaczy, że nie zbudujemy przestrzeni europejskiej, nie będziemy potrafili się poruszać, jeżeli nie będą to sprawne instytucje, które stworzą warunki, parametry poruszania się w tej przestrzeni europejskiej. Głównym więc elementem tej konferencji była dyskusja na temat instytucji europejskich i polskich, które zajmują się przestrzenią europejską.

Głównym elementem tej konferencji było również to, jak ogromny trud czeka nas Polaków i polskie instytucje, żeby potrafiły adaptować się do funkcjonowania w warunkach przestrzeni europejskiej. Ale wydaje mi się, że to musi być adaptacja nie bierna, ale czynna, twórcza adaptacja, adaptacja dokonująca się nie w warunkach podporządkowania biernego układom i decyzjom organizacji międzynarodowych, ale w warunkach partnerskiego dialogu. Nie tylko my się musimy zmienić, aby żyć w zjednoczonej Europie, ale muszą się zmienić również nasi partnerzy zachodni i organizacje międzynarodowe. Ta zmiana musi dokonywać się na całym froncie. Dlatego, że nowa Europa, która powstaje na naszych oczach, nowa przestrzeń europejska, to jest inna Europa. To jest Europa, która będzie jakościowo różna w stosunku do podzielonej Europy dwudziestowiecznej.

Następna sprawa – wyłania się problem granicy. Otóż granica, do której przyzwyczailiśmy się i która jest w naszej świadomości, ta granica odchodzi do przeszłości. Panowie tutaj mówili właściwie o nowym funkcjonowaniu granicy. Oczywiście, nie ma tutaj jednorodności. Ta granica funkcjonuje różnie w różnych częściach Europy. Musimy przygotować się do tego, że będziemy żyli w epoce zanikających granic, zmniejszającej się ich roli. Ale te granice kompletnie nie wyparują z naszej rzeczywistości. One jednak w jakiś sposób pozostają. W każdym razie musimy przyzwyczaić się, i ta konferencja wskazuje na to, do nowego spojrzenia na granice i na funkcjonowanie po obu stronach tych granic.

Wreszcie ostatnia sprawa, to jest sprawa regionu. Mówiliśmy o tym, że Europa XXI wieku to będzie Europa regionów, że jednym z ważnych aktorów sceny europejskiej będą regiony. Oczywiście, mówiliśmy wiele, że te regiony muszą mieć określone oblicze instytucjonalne, takie i inne. Jakkolwiek zostawimy nasze spory wewnętrzne w tej chwili, w momencie kończenia konferencji, to nie ulega wątpliwości, że polskie regiony będą musiały umieć znaleźć się na tej europejskiej scenie XXI wieku.

Wreszcie zostały tutaj sformułowane dwie inicjatywy, które warto podkreślić, mianowicie, po pierwsze, pan profesor Stasiak zwrócił uwagę na to, że warto byłoby, gdyby

nasz parlament, Sejm i Senat, powołał komisję parlamentarną, która by zajęła się polskim systemem organizacji terytorialnej kraju w kontekście europejskim czy w podobnym sformułowaniu, żeby powstało forum dyskusji naukowej i politycznej właśnie w tej dziedzinie. Powstała też druga inicjatywa, którą warto tutaj podkreślić, mianowicie pana Klausa Schmidta, ażeby powołać *permanent round table*, stały okrągły stół poświęcony regionalnej polityce rozwoju regionalnego. Istotą tej propozycji jest to, żeby było jakieś forum stałe w dyskusji nad polityką regionalną, polityką rozwoju regionalnego, w którym brałyby udział organizacje międzynarodowe i instytucje polskie. Oczywiście można dyskutować nad szczegółowym sformułowaniem tej propozycji. Ona musi być sformułowana bardziej elastycznie, bardziej konsultatywnie niż normatywnie. Natomiast, wydaje się, że takie forum warto żeby było powołane.

Z przyjemnością zatem mogę powiedzieć w tej chwili, że w dialogu na temat przyszłości polskiej przestrzeni europejskiej nie zabrakło głosu polskiego Senatu, szerzej mówiąc, polskiego parlamentu. Ta inicjatywa ma znaczenie nie tylko dla nas – mam nadzieję, że ocenią to podobnie i goście – ale również ma pewne znaczenie w rozwoju dyskusji nad koncepcją europejskiej przestrzeni w XXI wieku.

Przewodniczący senator Stanisław Kucharski?:

Bardzo proszę o chwilę refleksji z kończącej się konferencji pana Schmidta, charge d'affaires Komisji Unii Europejskiej w Polsce.

Pan Klaus Schmidt:

Jest to dla mnie zaszczyt, iż mogę jako ostatni zabrać głos na tym forum, czego się nie spodziewałem. Wydaje się, że wynika to z faktu złożenia przeze mnie propozycji podczas jednej z sesji, która, ku mojej olbrzymiej satysfakcji, odbiła się pozytywnym echem. Wobec tego skorzystam z okazji i podzielę się dwoma jeszcze uwagami.

Pierwsza z nich odnosi się bezpośrednio do wystąpienia profesora Kuklińskiego. Kiedy zaproponowaliśmy to, co nazwałem okrągłym stołem, jako stałą formą konsultacji, miałem na myśli oczywiście polskich przedstawicieli organizacji międzynarodowych. Ta inicjatywa, wyjaśnię, w żadnym sensie nie ma oznaczać mieszania się do polskiej polityki. Jeśli uda się urzeczywistnić taki okrągły stół, to będzie to przede wszystkim forum konsultacyjne. Kwestie polityczne, to nie jest coś, w co powinni mieszać się obcokrajowcy. To moja pierwsza uwaga.

Druga uwaga o celach takiego okrągłego stołu. Stoimy na stanowisku, jeśli chodzi o kraje sponsorskie, iż jego działalność powinna skupić się na jednym klarownym celu. A mianowicie, jest to cel, który Polska sobie sama już postawiła – przyłączenie do Unii Europejskiej. Bralibyśmy pod uwagę rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie regionalnym, jako jeden z najistotniejszych instrumentów akcesji Polski z Unią Europejską. Z całą pewnością można by skupić działania takiego okrągłego stołu na tym całościowym celu.

Nie oznacza to, że nie mielibyśmy na uwadze na przykład aspektu instytucjonalnego polityki regionalnej. Nie zajmowałoby nas aż tak bardzo, czy Polska będzie miała

23 województwa czy 49 województw, czy powiaty, czy jakikolwiek inny podział administracyjny kraju. To znowu byłoby czymś, co jest prerogatywą wybitnie polską. Wzięliśmy to jedynie pod uwagę jako dane wyjściowe do prac naszej grupy.

Chciałbym jednak podzielić się jeszcze jedną istotną uwagą. Rozwój regionalny jest procesem, który z całą pewnością nie jest realizowany przez administrację. Jak wiadomo, jest on realizowany przez podmioty gospodarcze, czyli przedsiębiorców, czyli wszystkie podmioty realizujące działalność gospodarczą. Do nich praktycznie należy realizowanie rozwoju regionalnego. Władze, rząd mogą tylko stworzyć odpowiednie ramy. Okrągły stół mógłby zapewnić i upewnić się, czy te ramy faktycznie istnieją. Czy istnieją ramy, które wysyłają jasne sygnały podmiotom gospodarczym, przedsiębiorcom oraz inwestorom i konsumentom? Muszą być to sygnały jasne, które umożliwią podejmowanie decyzji gospodarczych, takich które *de facto* oznaczają rozwój gospodarczy w danym regionie. Jeśli takie ramy nie występują, lub też jeśli system jest niekompletny, wówczas okrągły stół mógłby powiedzieć: mamy informacje, mamy przesłanie dla decydentów danego kraju czy danego regionu. Powiedzielibyśmy nawet w ten sposób: proszę nie wybierać pierwszego z brzegu rozwiązania, które wydaje się najlepsze.

Ta konferencja chociażby wykazała, że są różne modele, różne opcje. Istnieje często presja czasowa, jest tyle a tyle lat, przeznaczonych tytułem procesu akcesji. Trzeba podejmować takie decyzje, które dadzą optymalne, a nie suboptymalne rozwiązanie. I to druga uwaga, którą chciałem poczynić. Mam nadzieję, że taki pogląd będzie podzielany przez wszystkich, którzy zainteresowani są współpracą z krajami sponsorskim właśnie w ramach tworzenia okrągłego stołu do spraw rozwoju regionalnego. Jesteśmy otwarci do współpracy z wszystkimi zainteresowanymi.

Przewodniczący senator Henryk Makarewicz:

Gorąco dziękuję państwu za ogromną aktywność. Dziękuję wszystkim, którzy zabierając głos, przyczynili się do dokonania przełomu w dyskusji na temat kwestii regionalizmu, w myśleniu o przyszłości naszej części kontynentu. Myślę, że nie będzie przesadą, jeśli właśnie tak powiem, że dokonaliśmy podczas tej konferencji pewnego przełomu. Chcę jednocześnie zadeklarować, że będziemy powracali do wniosków, do wypowiedzi, które wypływały w trakcie dyskusji podczas wczorajszego i dzisiejszego dnia. Będzie to również doskonały materiał do pracy naszej komisji na najbliższy czas.

Jestem przekonany, że ten wkład intelektualny, a także bagaż praktycznych doświadczeń, wniesiony przez uczestników, będzie ważnym bodźcem, który zdynamizuje nasze działania ukierunkowane na lepsze dostosowanie się do realiów Europy XXI wieku. Chodzi tutaj przecież o rozwiązania, które przesądzą o konstytucyjnym systemie sprawowania władzy w naszym kraju.

Chciałbym jednocześnie nawiązać do postawionych dziś przez ambasadora Regulskiego kilku pytań. Co Polska powinna zrobić, aby dostosować się do uczestnictwa w Europie regionów? Jak ukształtować kompetencje regionu? Jak wmontować zasadę subsydiarności w mechanizm sprawowania władzy? W jakim kierunku rozwijać strukturę samorządów? Jakie regiony powinny być tworzone? Jaka powinna być ich liczba? Są to kwestie

wychodzące bez wątpienia w zakres materii konstytucyjnej, lecz jednocześnie bardzo konkretne. Myślę, że na wiele z tych pytań, dzięki tej konferencji, znamy odpowiedź. Ale część tych pytań nadal pozostaje otwarta.

Pragnę podkreślić, że konferencja spełniła cele, które w niej pokładaliśmy. Myślę, że od jutra sprawą zasadniczą dla naszej Komisji Spraw Zagranicznych, której mam zaszczyt przewodniczyć, będzie zainicjowanie prac zmierzających do wypracowania strategii tworzenia regionów w Polsce. Sądzę, że Senat Rzeczypospolitej Polskiej może odegrać ważną rolę w tej dziedzinie.

Zgadzam się całkowicie z opinią przedstawioną przez pana Hoffschulte, że czas na podjęcie konkretnych decyzji jest bardzo ograniczony. Zapewniam, że nie zamierzamy go tracić. Zgodnie z sugestiami wyrażonymi przez wielu mówców, za niezbędne należy uznać takie formowanie regionów, by nie gwałciły one historycznie ukształtowanych związków pomiędzy społecznościami. Dlatego, korzystając w sposób najbardziej pełny z doświadczeń Europy, zechcemy wykorzystać również te możliwości, które tkwią w polskich tradycjach samorządowych.

Sukces, z jakim kończą się nasze dyskusje, zmusza do zastanowienia się nad zorganizowaniem kolejnego spotkania. Myślę, że moglibyśmy podzielić się doświadczeniami już z realizacji naszych zamierzeń. Bardzo sobie cenię wnioski, które zostały zgłoszone w trakcie konferencji. Postaramy się w najbliższym czasie z uwagą je przeanalizować. Myślę, że Warszawa, a dokładnie senacka Komisja Spraw Zagranicznych, mogłaby być miejscem tego okrągłego stołu. Rzeczywiście, ta idea wymaga jeszcze dopracowania, przemyślenia tak, żeby efekty pracy były jak największe.

Konferencja dobiegła końca. Jeszcze raz chciałem gorąco podziękować wszystkim za ogromną aktywność. Gościom zagranicznym zaś życzę miłych wrażeń z Polski oraz przyjemnego powrotu do domu.

Community Structural Funds

1994 - 1999

Why does the Community need Structural Funds?

- to build a strong Europe the disparities between Member States and regions must be reduced
 - the cost exceeds the Member States own resources
- **A solution: ECU 141 billion allocated to
Structural Funds for 1994-1999**

Structural and Cohesion Funds

1994-1999

For		Amount
Structural Funds	Regions	ECU 141,5 billion
Cohesion Funds	Member States	ECU 13,5 billion *
In total:		ECU 155 billion

* 1993-1999 Cohesion Funds = 15.5 billion ECU

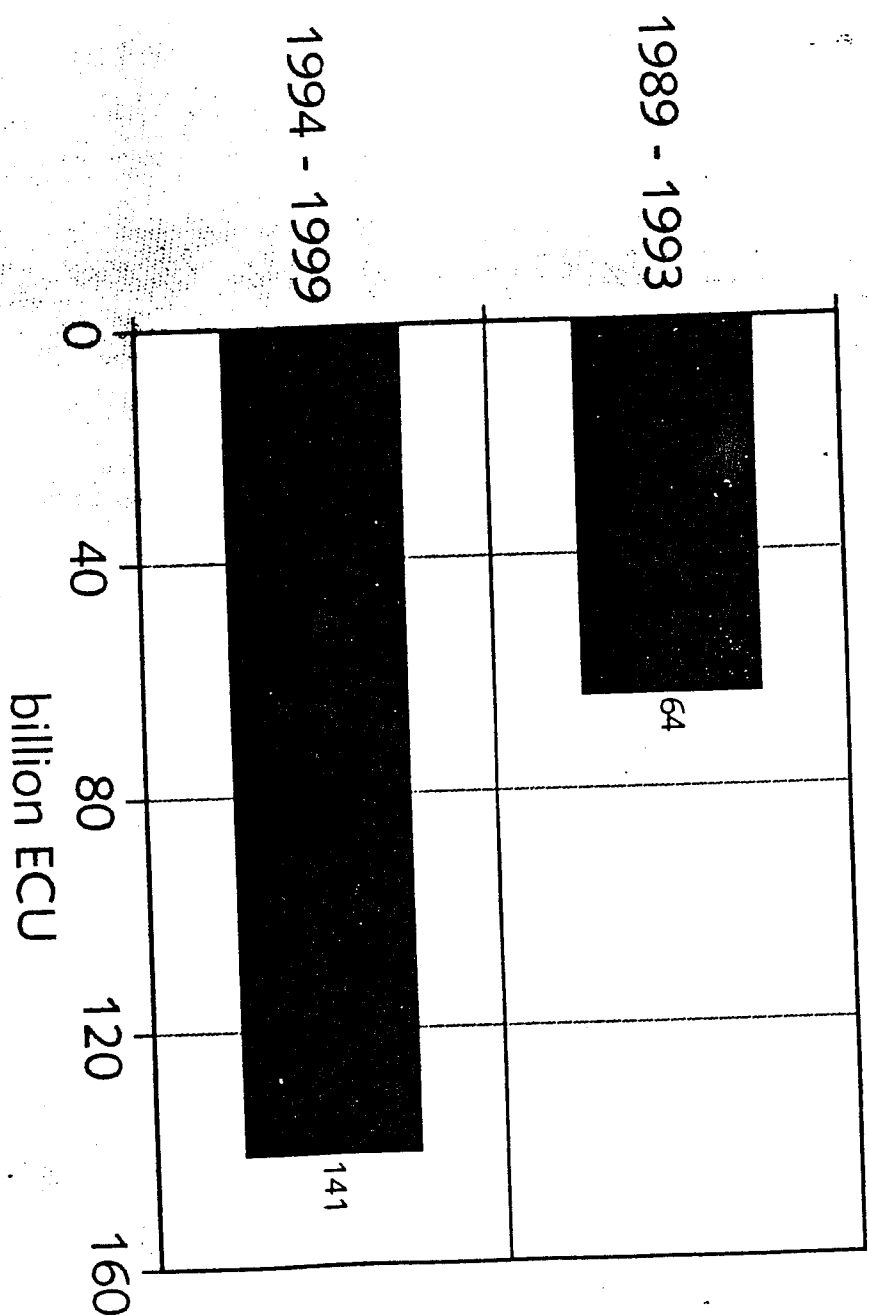
EC Regional Policy

ZAŁĄCZNIK NR 2

3.7 / EN / 06.12.93

Community Structural Funds

Structural Funds growth

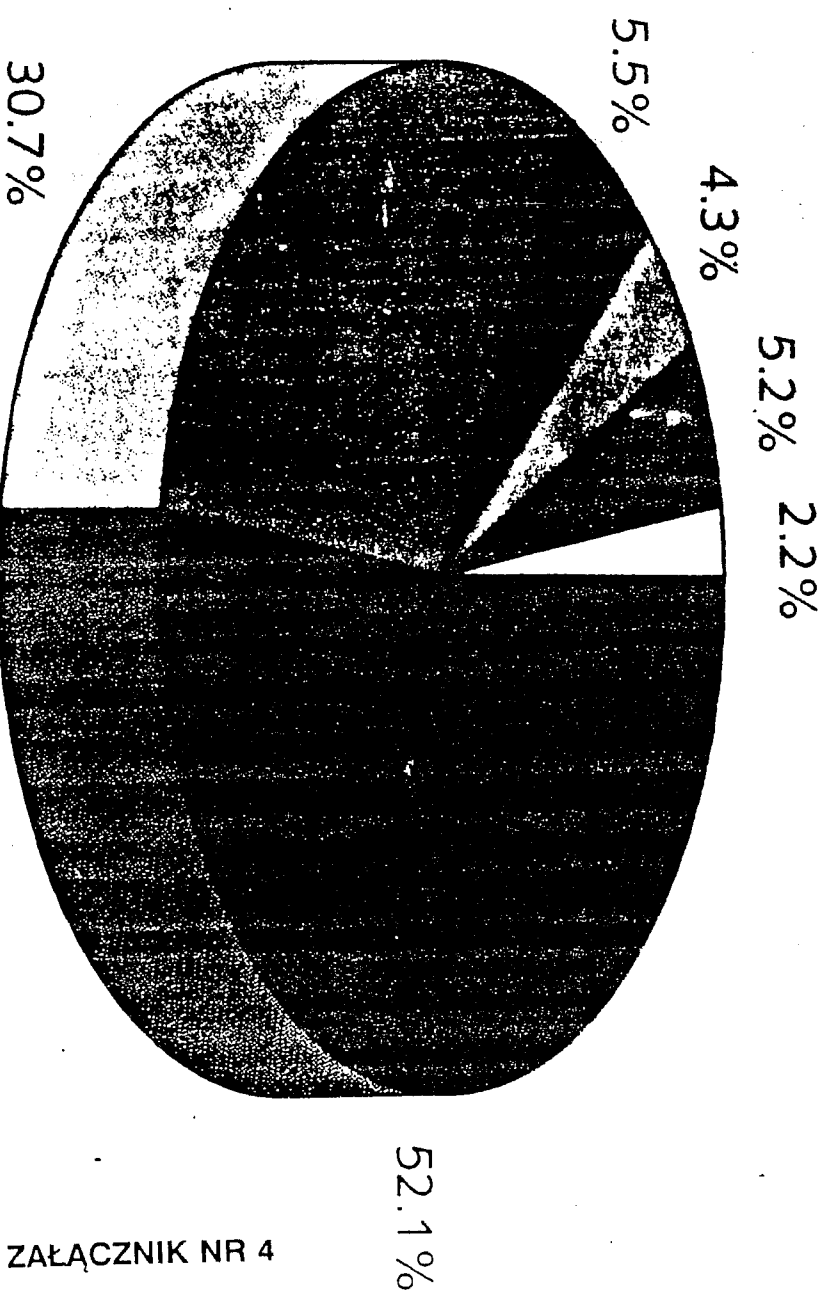


Community Structural Funds

1994 Community budget:
MECU 70 013

- Common
- Agricultural Policy
- Structural Funds
(incl. Cohesion
Funds)
- Internal policies
- External policies
- Administration
- Reserves

EC Regional Policy



Community Structural Funds

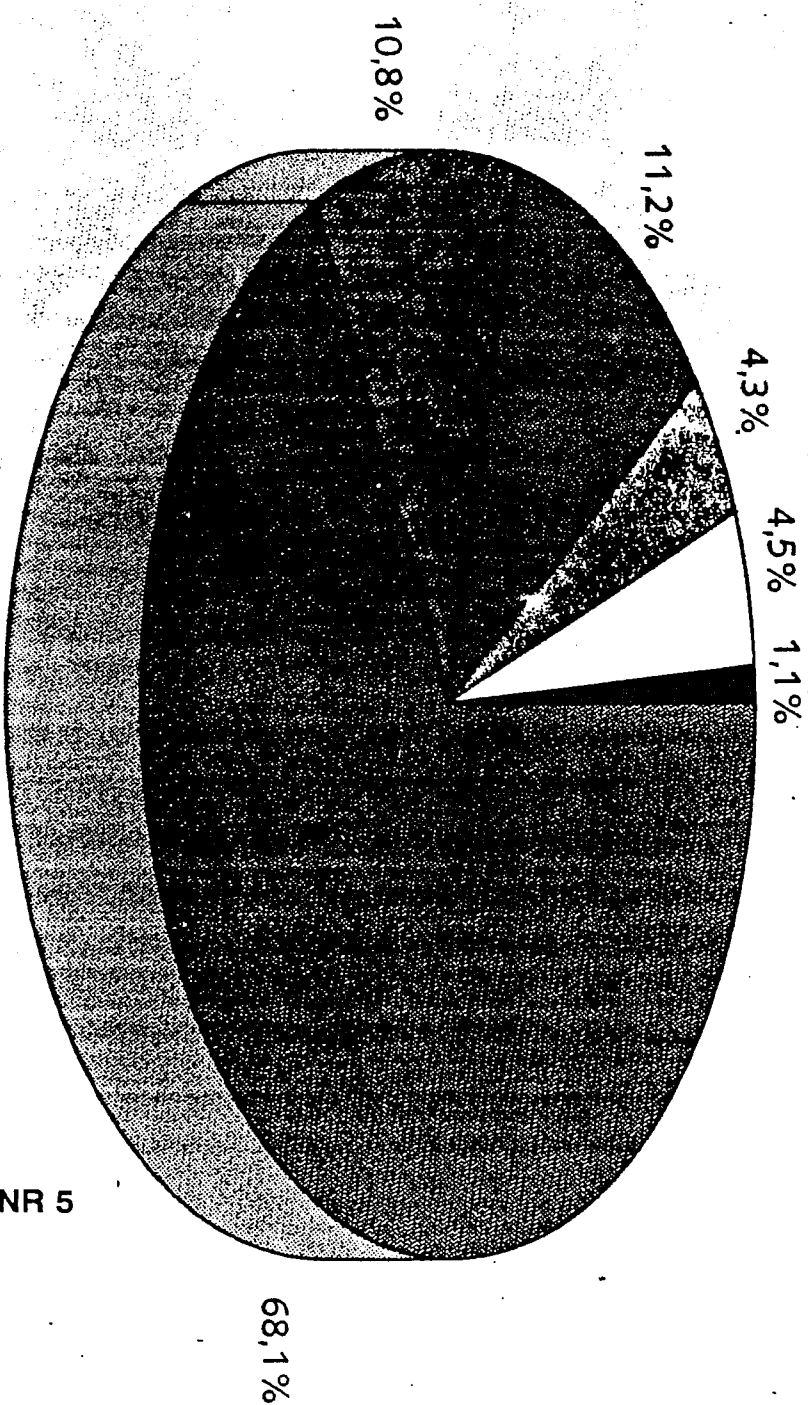
1994-99

Objective 1:	96,346
Objective 2:	15,316
Objectives 3&4:	15,840
Objective 5a:	6,143
Objective 5b:	6,296
Transitional & innovatory measures:	1,530

(in million ECU)

EC Regional Policy

Allocation of Structural Funds Total: 141,471 million ECU

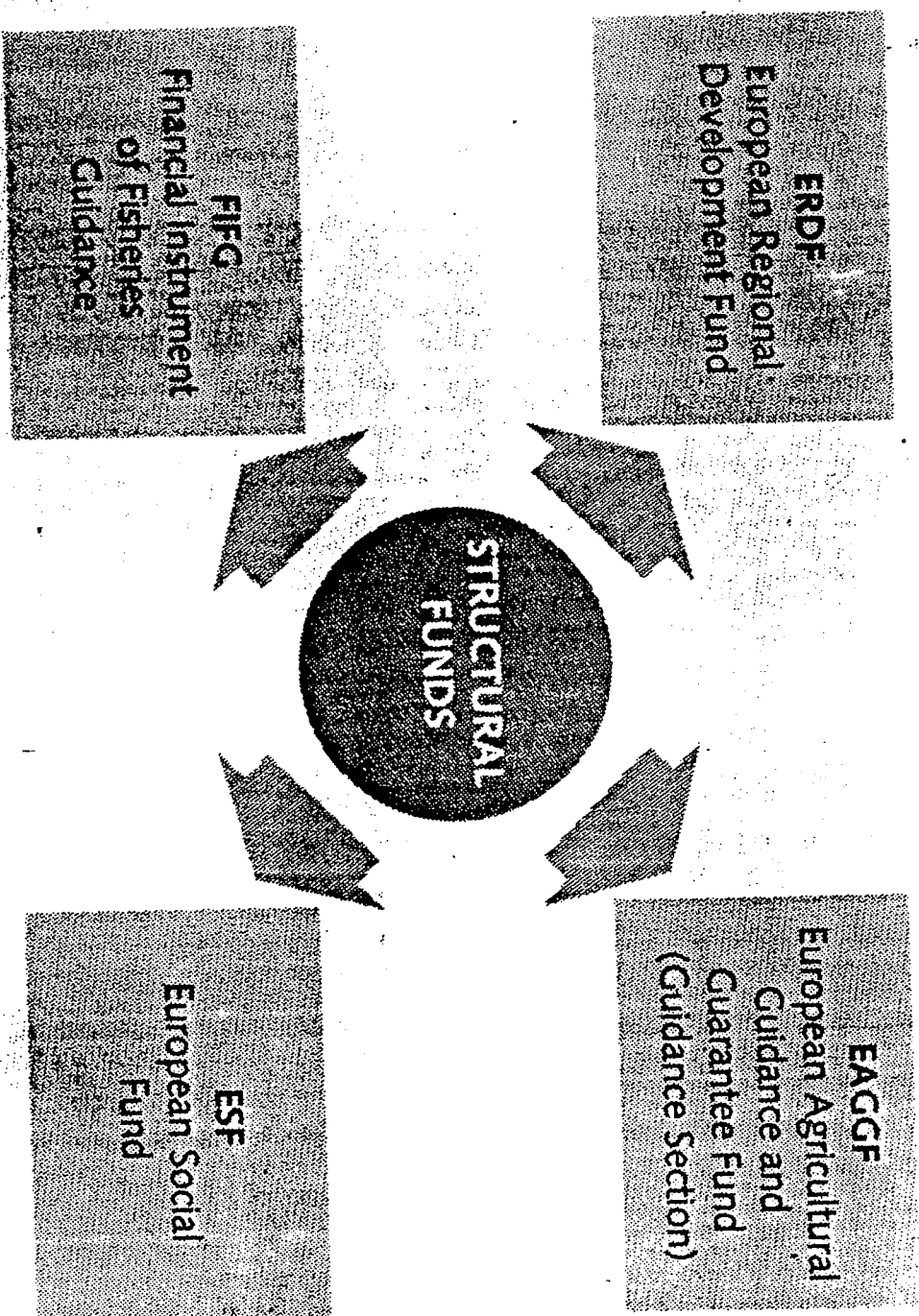


1992 prices

ZALĄCZNIK NR 5

Community Structural Funds

1994-1999



Scope of ERDF measures

1994-1999

- create or maintain permanent jobs
- develop infrastructures
- promote local development
- finance education and health
- assist regional development of research and technology
- increase environmental protection

ZAŁĄCZNIK NR 7

Scope of ESF measures

1994-1999

For all Objective regions/areas:

- vocational training
- start-up training
- adaptation of workforce to changes
- equal opportunities
- education, technology and teacher training

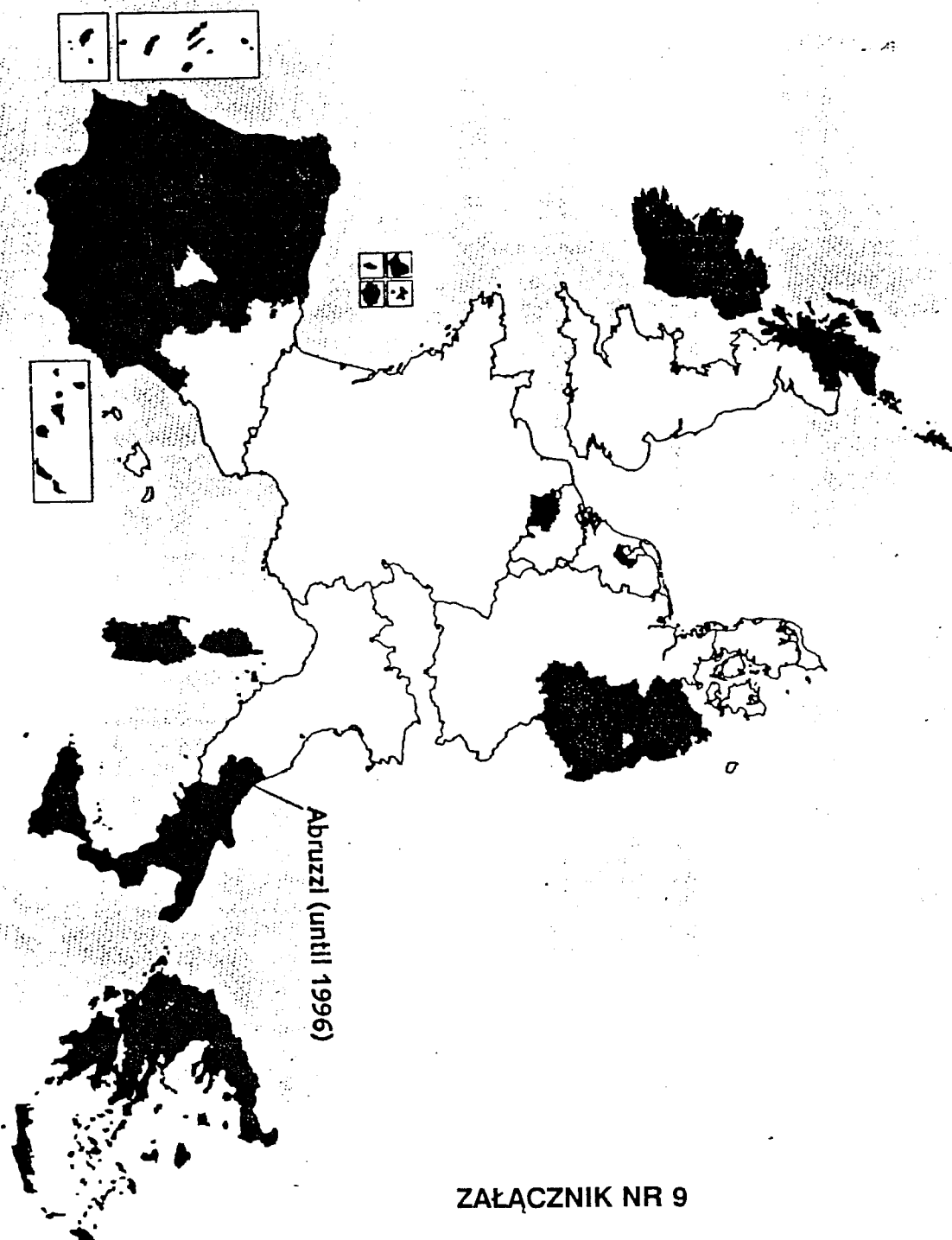
ZAŁĄCZNIK NR 8

Community Structural Funds

1994-1999

 **Objective 1**
(for the Abruzzi:
until Dec 1996)

Objective 1 regions



ALLOCATION OF RESOURCES BY FUND 1994-1999

ERDF : 60% (between 40% in IRL and 71% in B)

ESF : 23.5% (between 18% in I and 35% in IRL)

EAGGF : 14.6% (between 6% in B and 20% in FR)

FIFG : 1.9% (between 0.1% in B and 6% in NL)

Community Structural Funds

1994-1999

Five priority objectives

Objective 1: assisting regions lagging behind in development

Objective 2: restructuring declining industrial areas

Objective 3: combating unemployment and improving employment chances for those threatened with exclusion from the labour market

Objective 4: adapting the workforce to industrial changes

Objective 5: promoting rural regions

5a: adjustment of agricultural structures and modernising fishery

5b: development and structural adjustment of vulnerable rural areas

Community Structural Funds

1994-1999

Guiding principles

- **Concentration**
- **Partnership**
- **Additionality**
- **Programming**

PARTNERSHIP

- **Aims**

- Balanced view
- Sharing of tasks

- **Results**

- Plans - limited involvement of regional authorities
- CSFs, Programmes - better participation by regions
- Technical and management problems
- Representative organizations

ADDITIONALITY

- Community assistance to boost and not replace resources for development
- Verification problems
- Different financial circuits

PROGRAMMING - Principles

APPROACH (since 1989)

- no longer project-based but multiannual programmes

BENEFITS

- coherence and synergy
- decentralization of programme management
- better assessment of development strategy and programme management
- discussion of development options

PROGRAMMING - Difficulties encountered

- delays

- over-complex procedures

- too many decisions :

**977 programmes of which 28 > ECU 240 million
 166 < ECU 10 million**

Community Initiatives

1994-1999

Definition

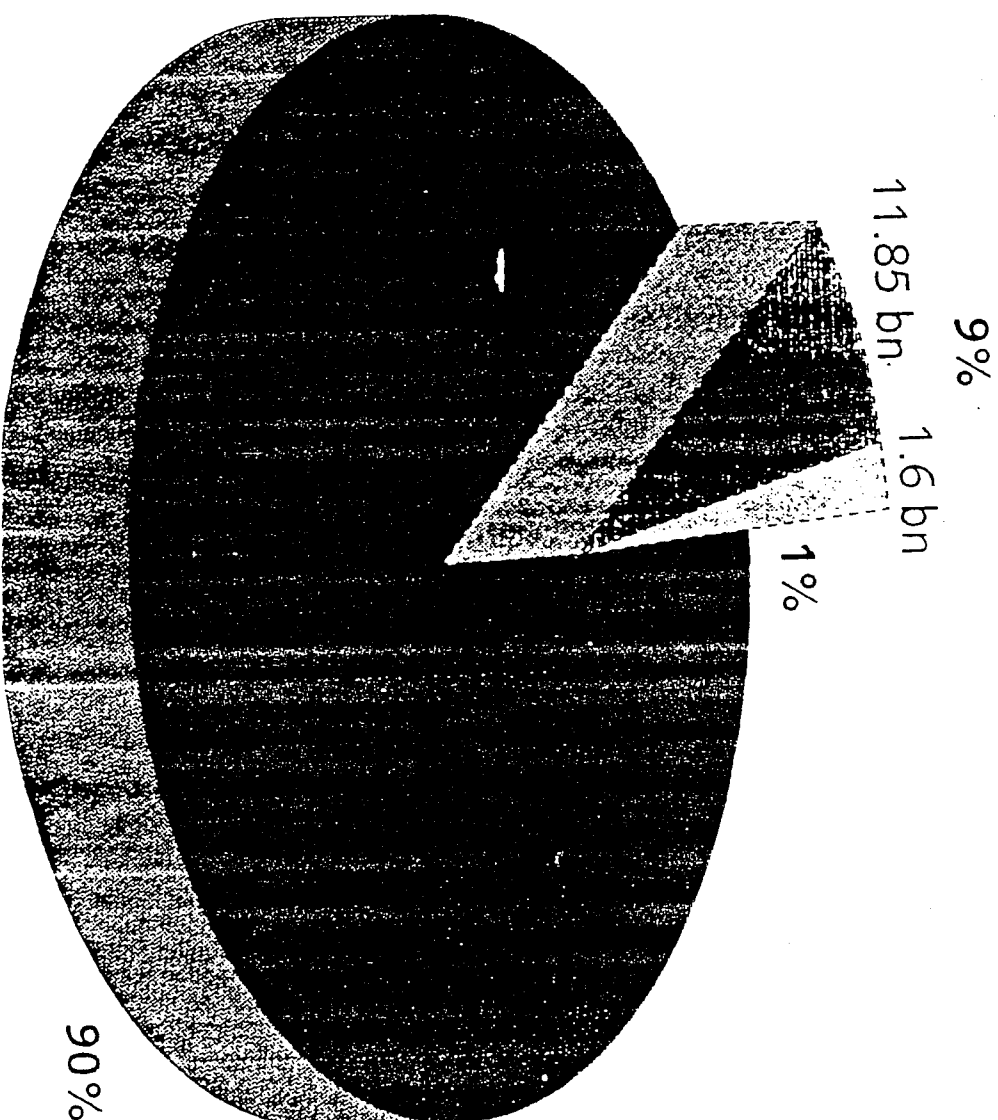
Community Initiatives are special actions proposed by the European Commission to Member States to act as catalysts in solving problems which are shared across Europe.

Community Initiatives

1994-1999

- CSF
- 13 Community Initiatives
- Reserve
- Pilot projects

Community Initiatives receive ECU 13.45 billion which represents 9% of the total Structural Funds budget (ECU 141 billion)



Community Initiatives

1994-1999

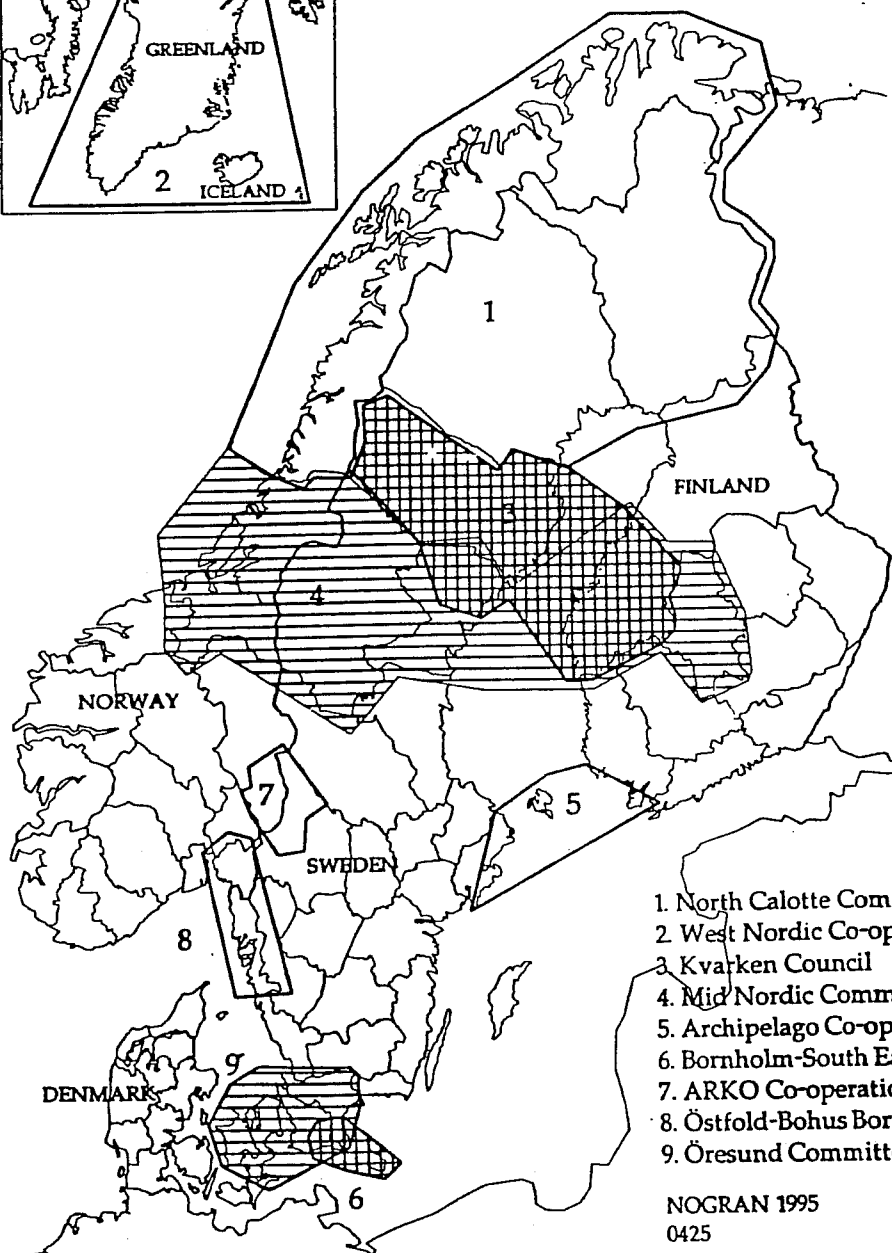
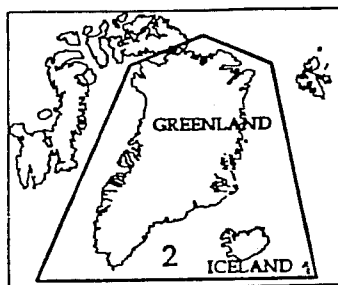
154

SCOPE	INITIATIVE
interregional cooperation	Interreg II
rural development	Leader II
ultra-peripheral regions	Regis II
employment & development of human resources	Employment (Now, Horizon Youthstart)
industrial changes	Adapt
• adaptation of the workforce • reconversion of - coal-mining areas - steel zones - defence industry or military bases - textile and clothing industry	Rechar II Resider II Konver Retex Portuguese Textiles SMEs
• SMEs	Urban
urban policy	Pesca
fisheries	

ZAŁĄCZNIK NR 19

EC Regional Policy

Nordic transborder co-operation regions



VISION FOR THE
BALTIC SEA REGION 2010

ZALĄCZNIK NR 21



Total budgets, Nordic funding share and size of administrative resources in 1994

Budgets and funding are calculated in million DKK

Transborder region	Total budgets in 1994 (MDKK)	Nordic funding	Nordic share of funding (Per cent)	Administrative staff
North Calotte Committee	27.3	6.3	23	2 +(4)
West Nordic Committee	10.4	3.5	34	2
Kvarken Council	11.6	3.3	28	3.5
Mid Nordic Committee	3	1.5	50	2
Archipelago Cooperation	2.9	1.3	45	1
Bornholm South East Skåne	(2.5)1.5	1.1 (44)	73	(1.5)
Östfold-Bohus Border Committee	2	0.6	30	1
ARKO Committee	1.7	0.7	41	1
The Öresund Committee	2.4	0.8	33	2.5
Total	62.8	19.1	30.4	14 (19.5)

Classification of interregional co-operation

Transborder region	Land border regional cooperation	Waterregional cooperation	Interregional cooperation
The North Calotte Committee	x		
The West Nordic Committee		x	
The Kvarken Council		x	
The Mid Nordic Committee	x	x	x
The Committee for the Archipelago Cooperation		x	
Bornholm-South East Skåne Management Committee		x	
The Border Committee of Östfold-Bohuslän	x		
ARKO Committee	x		
The Öresund Committee		x	

CONDITIONS FOR A FRUITFUL TRANSBORDER CO-OPERATION

- * an enabling framework**
- * autonomy**
- * congruency**
- * channels of communication**
- * participation**
- * co-ordination**

**BORDER AREAS WITH INTENSIVE
EXISTING CO-OPERATION
IN THE BALTIC SEA REGION**

ZALĄCZNIK NR 25

- Border area
- European area
- National border
- Regional border
- City



PROGRAMMING - Difficulties encountered

- delays

- over-complex procedures

- too many decisions :

**977 programmes of which 28 > ECU 240 million
 166 < ECU 10 million**

Community Initiatives

1994-1999

Definition

Community Initiatives are special actions proposed by the European Commission to Member States to act as catalysts in solving problems which are shared across Europe.

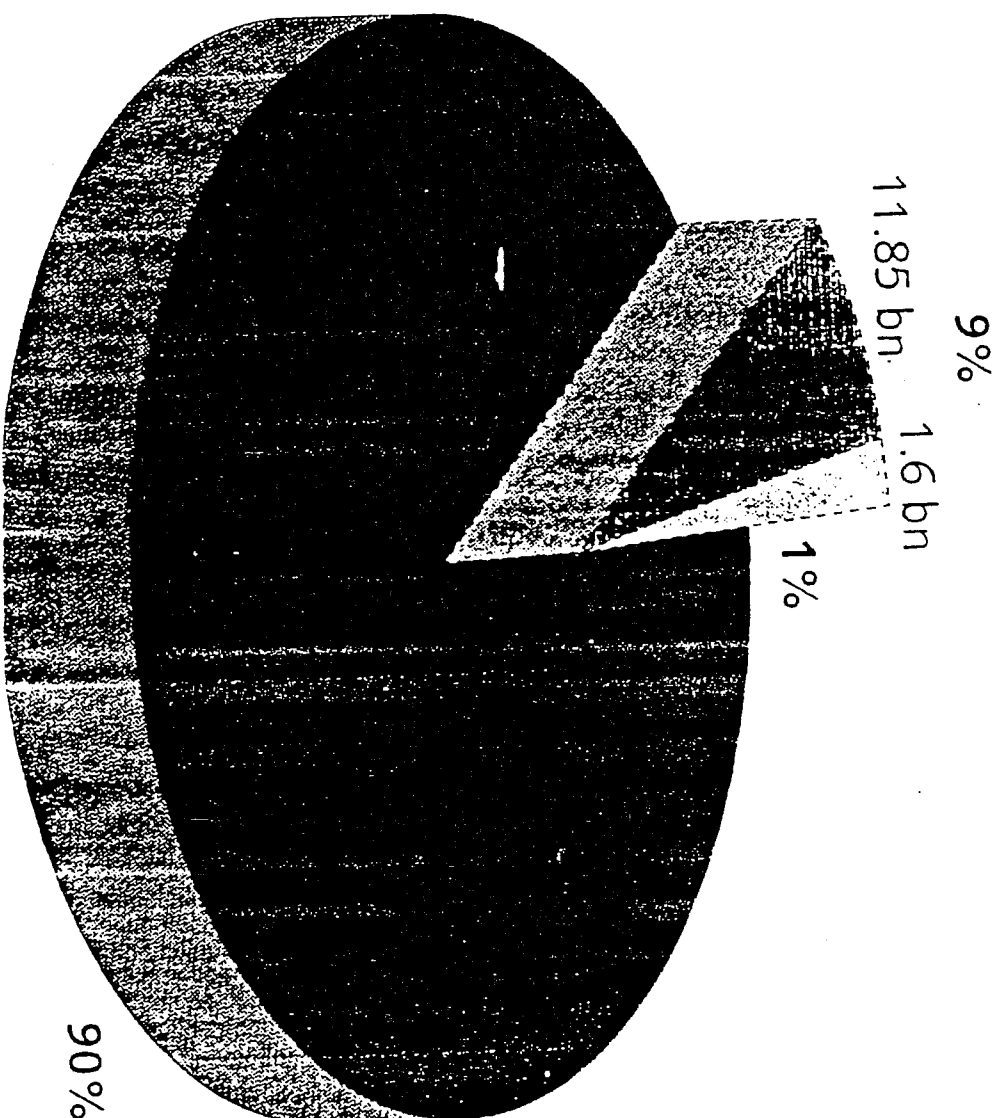
ZALĄCZNIK NR 17

Community Initiatives

1994-1999

- CSF
- 13 Community Initiatives
- Reserve
- Pilot projects

Community Initiatives receive ECU 13.45 billion which represents 9% of the total Structural Funds budget (ECU 141 billion)



EC Regional Policy

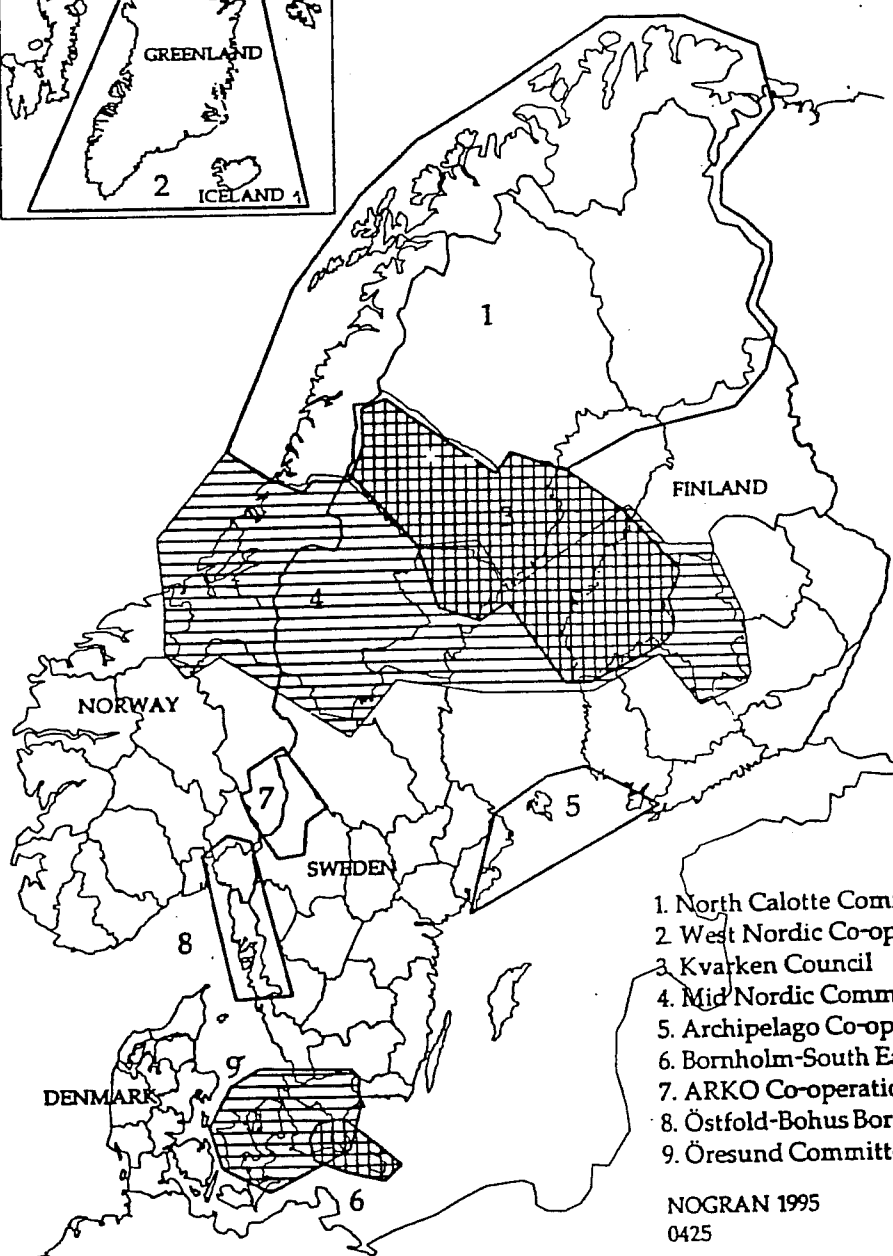
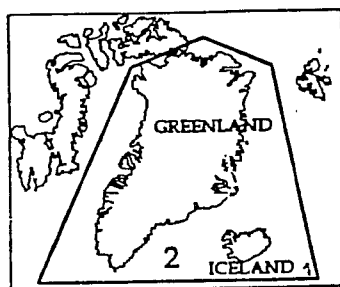
Community Initiatives

1994-1999

EC Regional Policy

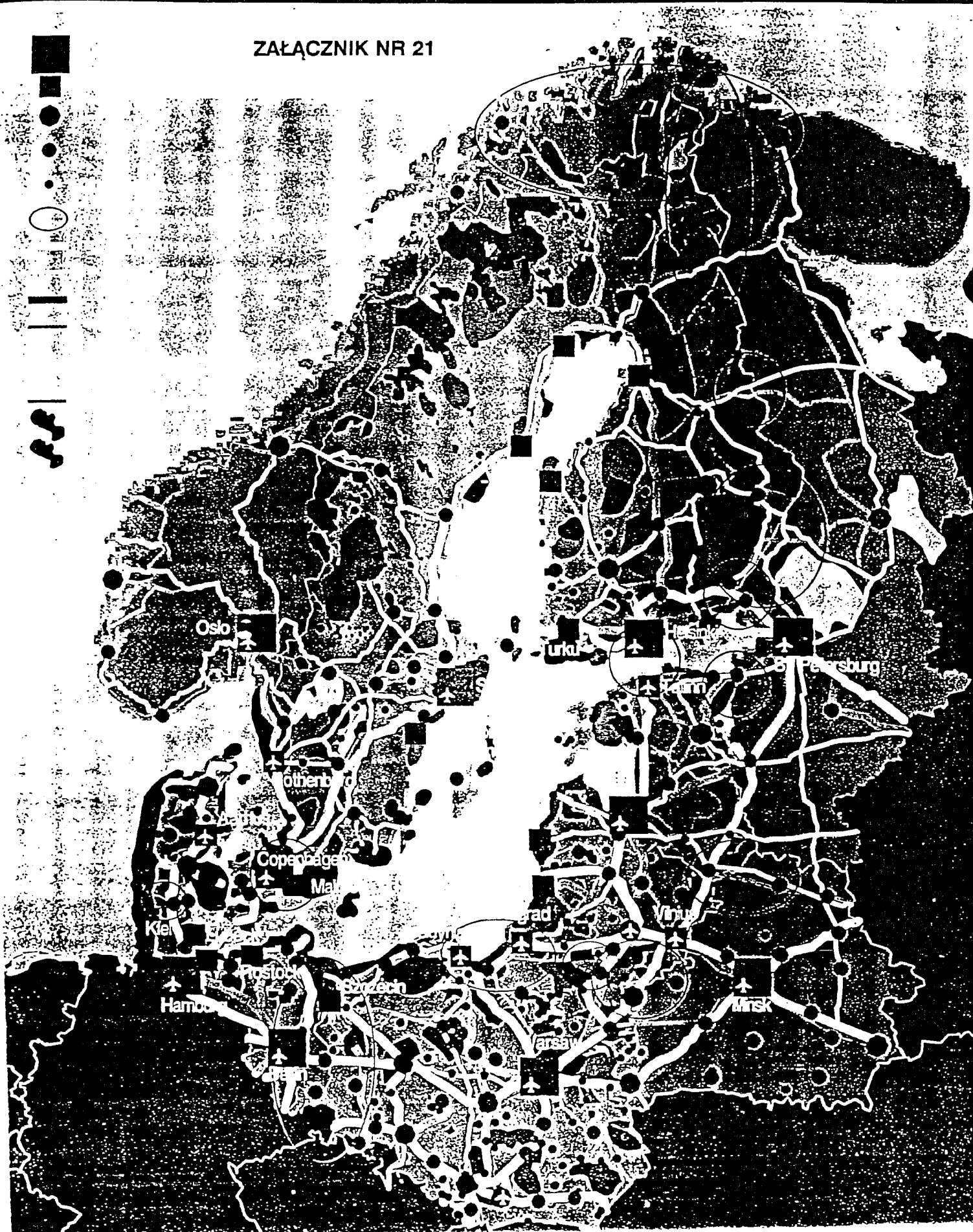
SCOPE	INITIATIVE
interregional cooperation	Interreg II
rural development	Leader II
ultra-peripheral regions	Regis II
employment & development of human resources	Employment (Now, Horizon Youthstart)
industrial changes	Adapt
• adaptation of the workforce • reconversion of: - coal-mining areas - steel zones - defence industry or military bases - textile and clothing industry	Rechar II Resider II Konver Retex Portuguese Textiles SMEs
• SMEs	Urban
urban policy	Pesca
fisheries	

Nordic transborder co-operation regions



1. North Calotte Committee
2. West Nordic Co-operation
3. Kvarken Council
4. Mid-Nordic Committee
5. Archipelago Co-operation
6. Bornholm-South East Skåne
7. ARKO Co-operation
8. Östfold-Bohus Border Committee
9. Öresund Committee

NOGRAN 1995
0425



Total budgets, Nordic funding share and size of administrative resources in 1994

Budgets and funding are calculated in million DKK

Transborder region	Total budgets in 1994 (MDKK)	Nordic funding	Nordic share of funding (Per cent)	Administrative staff
North Calotte Committee	27.3	6.3	23	2 +(4)
West Nordic Committee	10.4	3.5	34	2
Kvarken Council	11.6	3.3	28	3.5
Mid Nordic Committee	3	1.5	50	2
Archipelago Cooperation	2.9	1.3	45	1
Bornholm South East Skåne	(2.5)1.5	1.1	(44) 73	(1.5)
Östfold-Bohus Border Committee	2	0.6	30	1
ARKO Committee	1.7	0.7	41	1
The Öresund Committee	2.4	0.8	33	2.5
Total	62.8	19.1	30.4	14 (19.5)

Classification of interregional co-operation

Transborder region	Land border regional cooperation	Waterregional cooperation	Interregional cooperation
The North Calotte Committee	x		
The West Nordic Committee		x	
The Kvarken Council		x	
The Mid Nordic Committee	x	x	x
The Committee for the Archipelago Cooperation		x	
Bornholm-South East Skåne Management Committee		x	
The Border Committee of Östfold-Bohuslän	x		
ARKO Committee	x		
The Öresund Committee		x	

CONDITIONS FOR A FRUITFUL TRANSBORDER CO-OPERATION

- * an enabling framework**
- * autonomy**
- * congruency**
- * channels of communication**
- * participation**
- * co-ordination**

**BORDER AREAS WITH INTENSIVE
EXISTING CO-OPERATION
IN THE BALTIC SEA REGION**

ZAŁĄCZNIK NR 25

- Border areas
- European cities
- National capitals
- Regional capitals
- Other cities

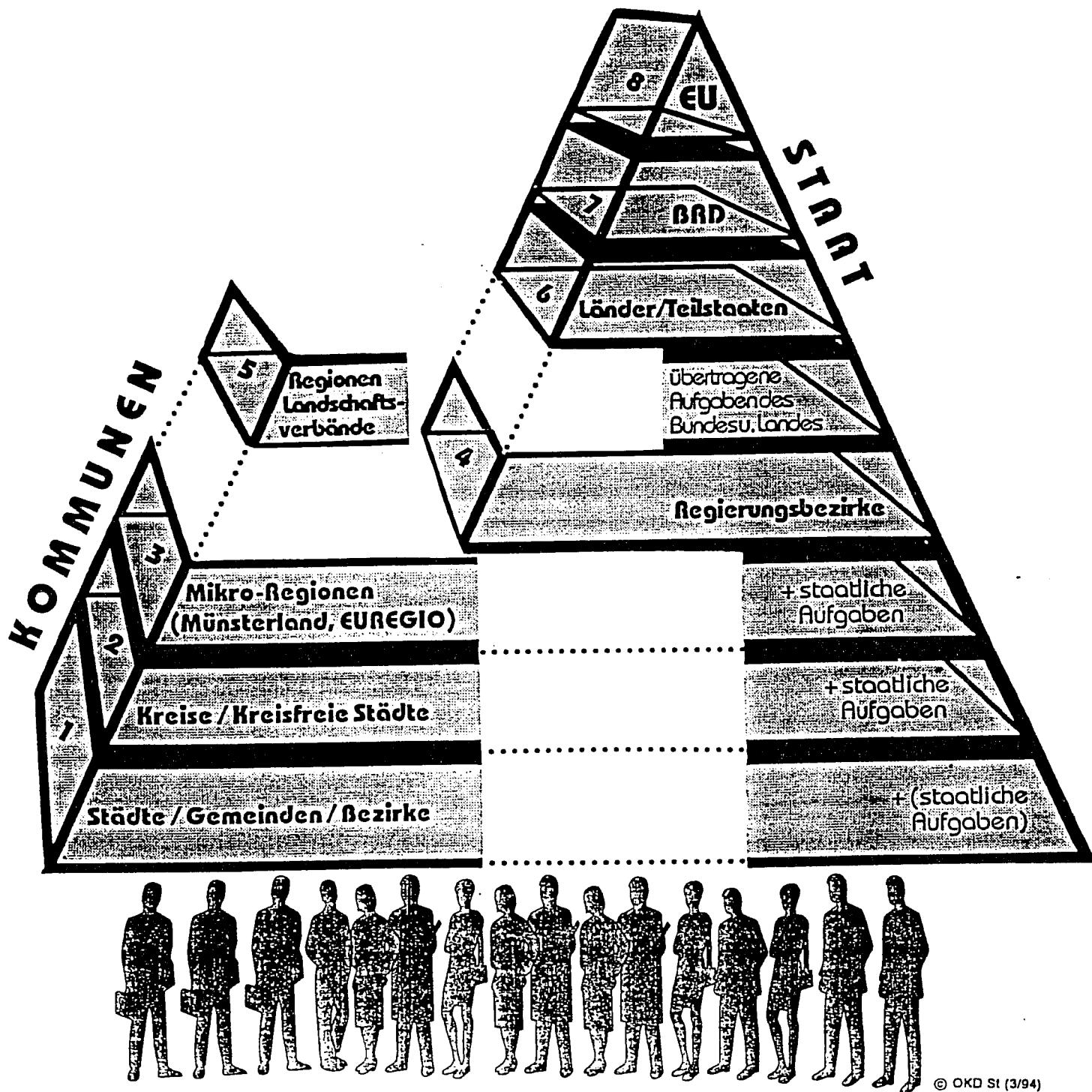


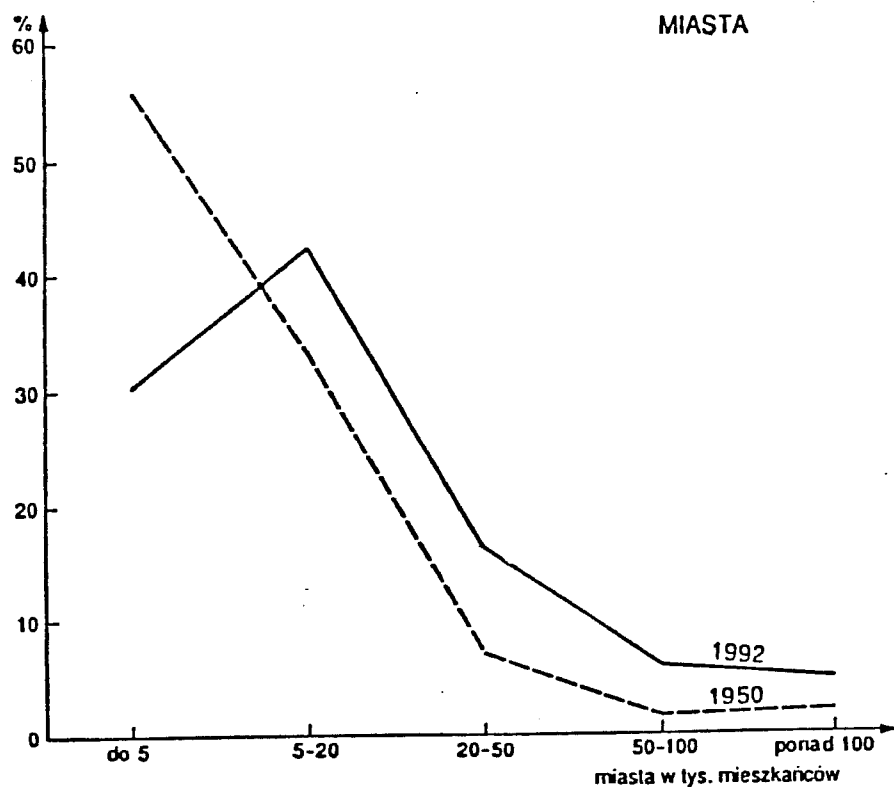
Table 5
Indicators for transnational groupings of the Union

Indicator	Centre Capitals	Alpine Arc ¹	Continental Diagonal	New Länder	West Mediterranean (Latin Arc)	Central Mediterranean	Atlantic Arc	North Sea	EUR12
Land area (% EUR12)	11.2	12.6	18.8	4.7	12.9	9.8	21.1	8.4	100
Population (1991, % EUR12)	25.9	15.9	6.0	4.6	11.0	8.4	13.5	13.4	100
Density (1991, hab/km ²)	337	184	47	242	125	126	94	232	153
GDP/hab (1991, in PPS, EUR12=100)	116	122	87	33	91	62	80	99	100
Unemployment (average 1991-93, %)	7.6	4.6	10.1	14.1	15.3	18.9	10.0	8.6	9.4
Distribution of employment (1991, %):									
- agriculture	2.7	5.6	10.1	8.9	7.9	15.9	16.0	4.6	6.4
- industry	32.4	39.2	30.1	44.7	28.3	21.9	30.4	29.7	33.2
- services	64.7	55.2	59.8	46.4	63.8	62.2	53.6	65.7	60.4
Eligibility for Structural Funds (population 1991, %)	21.4	23.7	62.7	100.0	66.9	100.0	72.3	35.6	51.6
- of which Objective 1	2.4	-	26.2	100.0	35.9	100.0	41.4	3.6	26.6

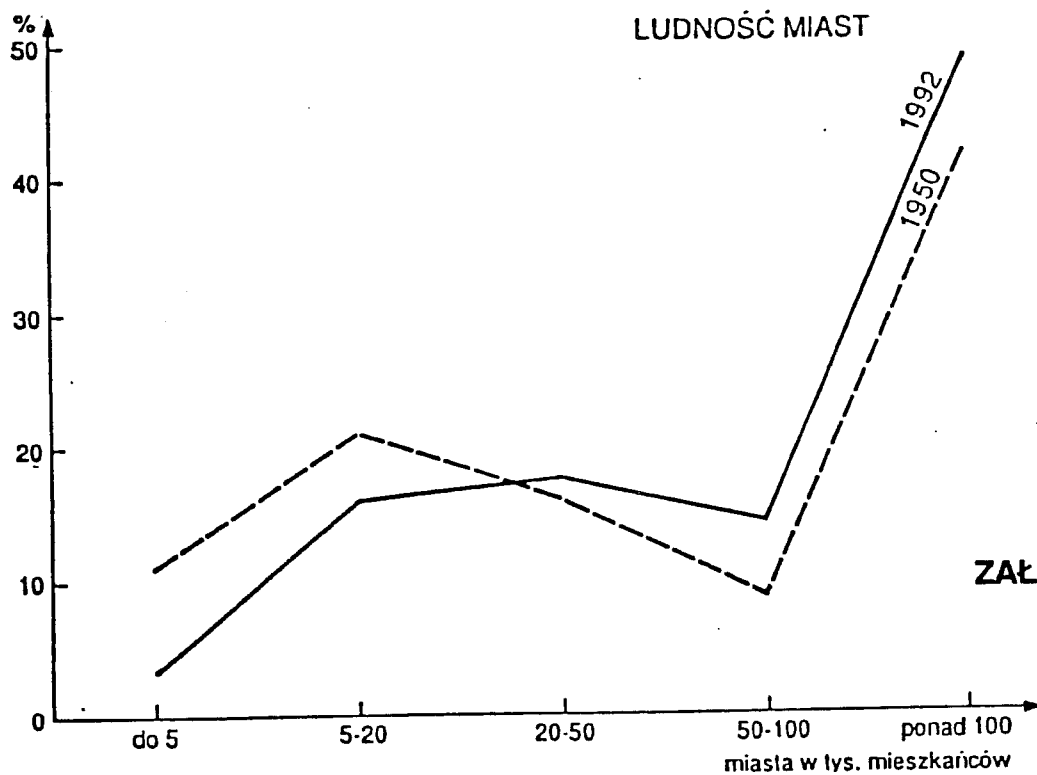
¹ Part belonging to the Union (excluding Switzerland and Austria)

8 Ebenen im Dienste der Bürger



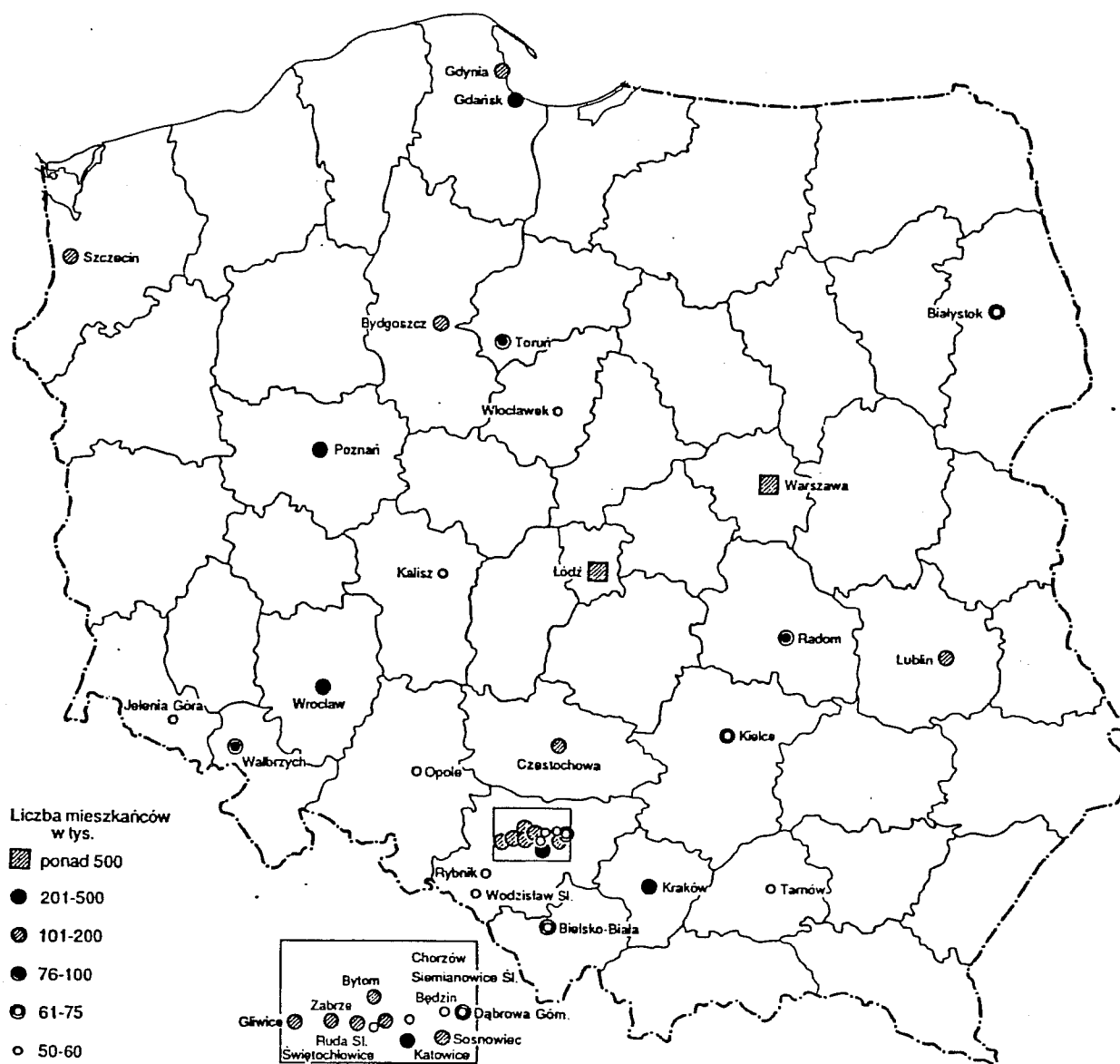


Podział procentowy miast, klasyfikowanych według rozmiaru populacji

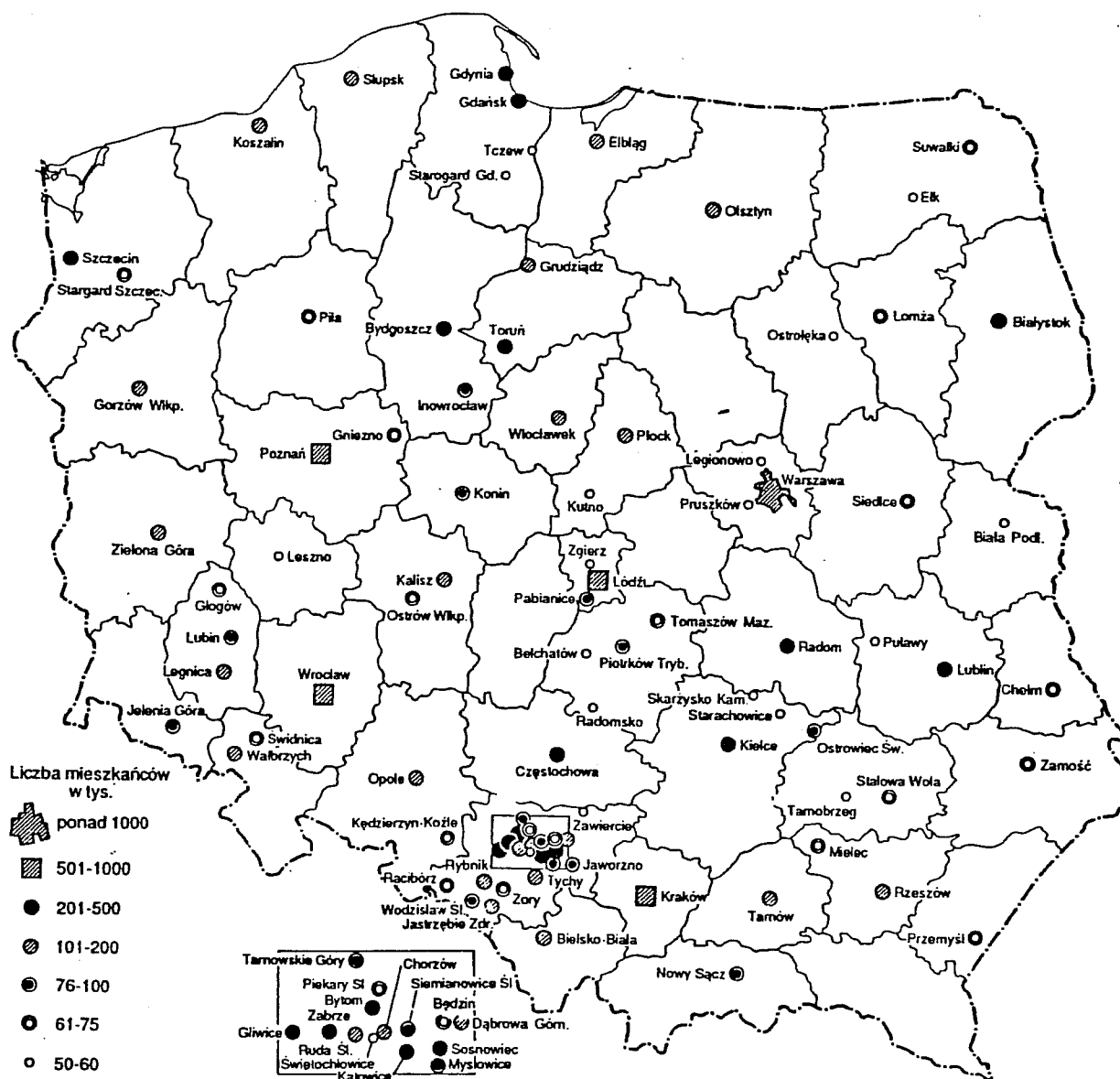


ZAŁĄCZNIK NR 29

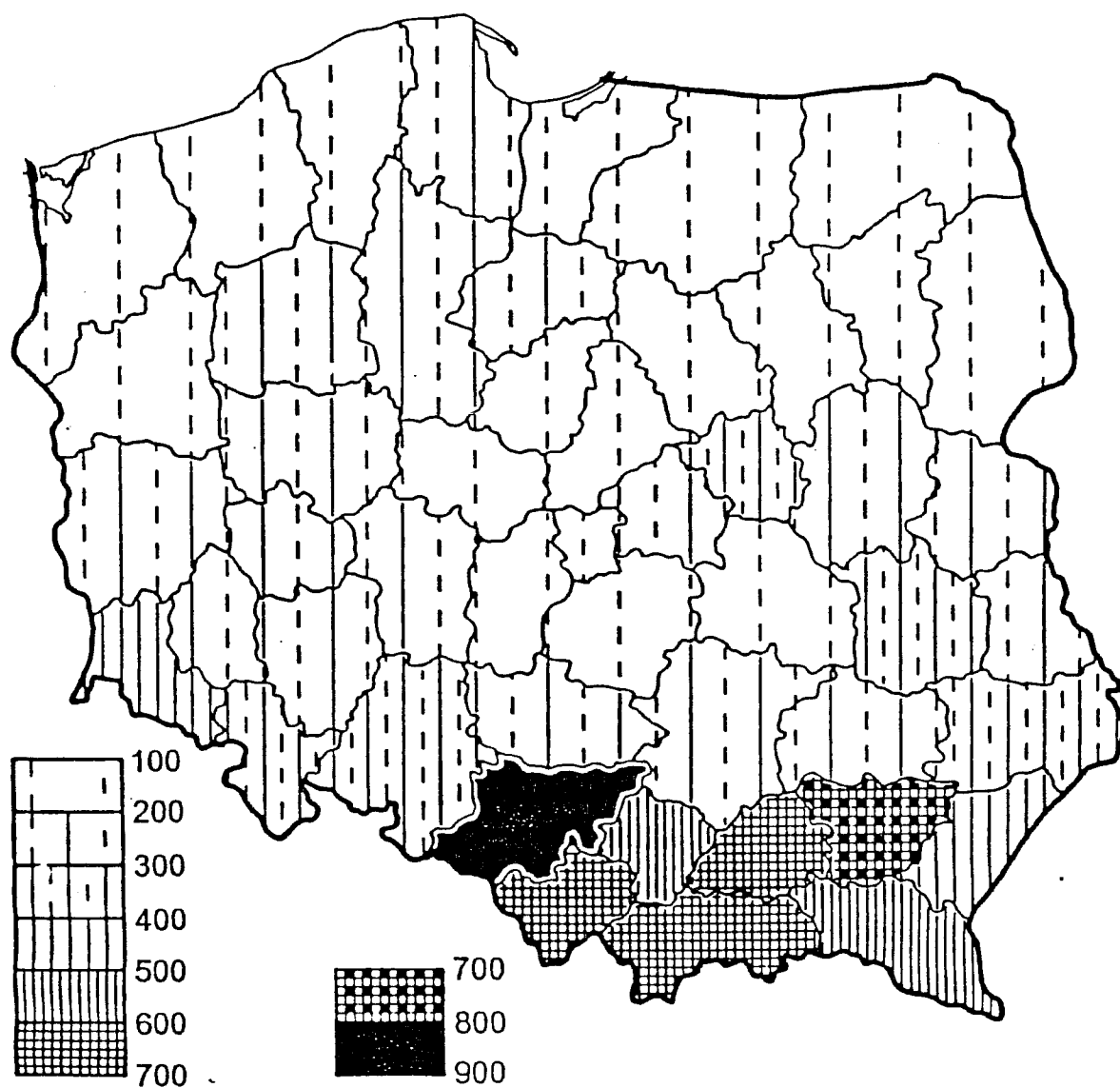
Podział procentowy populacji w miastach, klasyfikowanej według wielkości miast



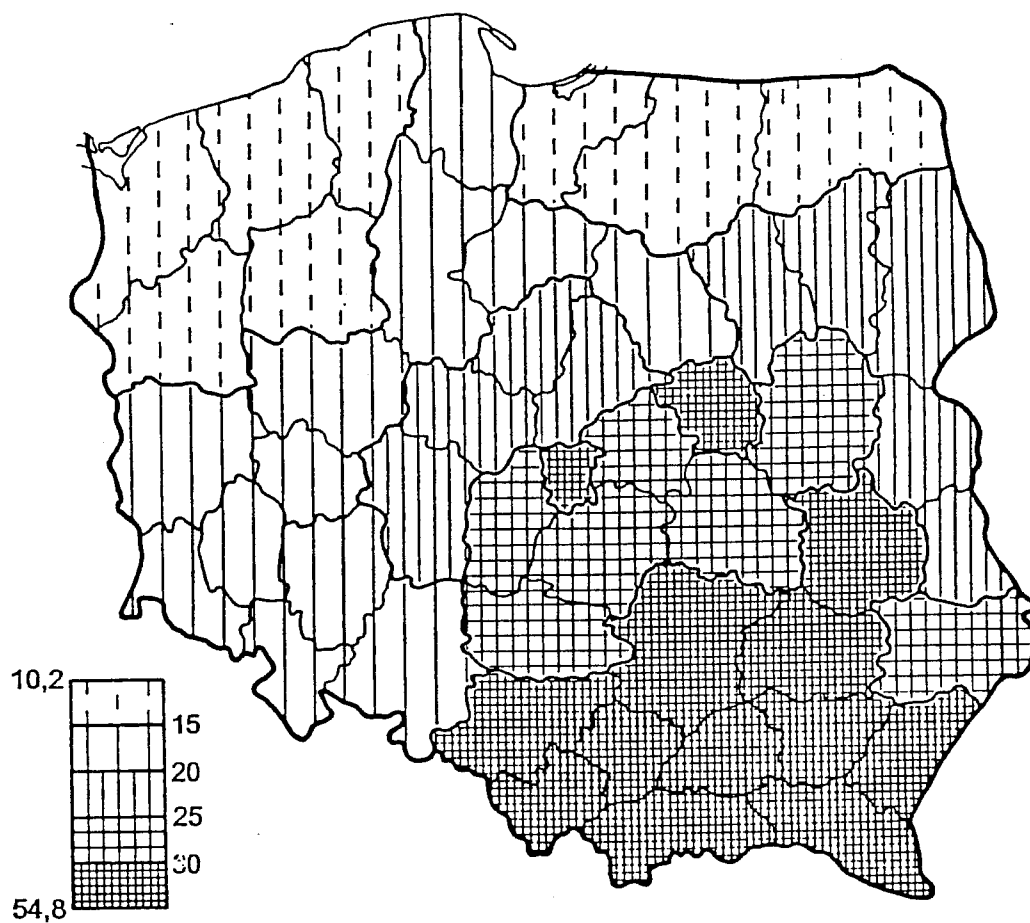
Miasta liczące powyżej 50 tys. mieszkańców w 1950 r.



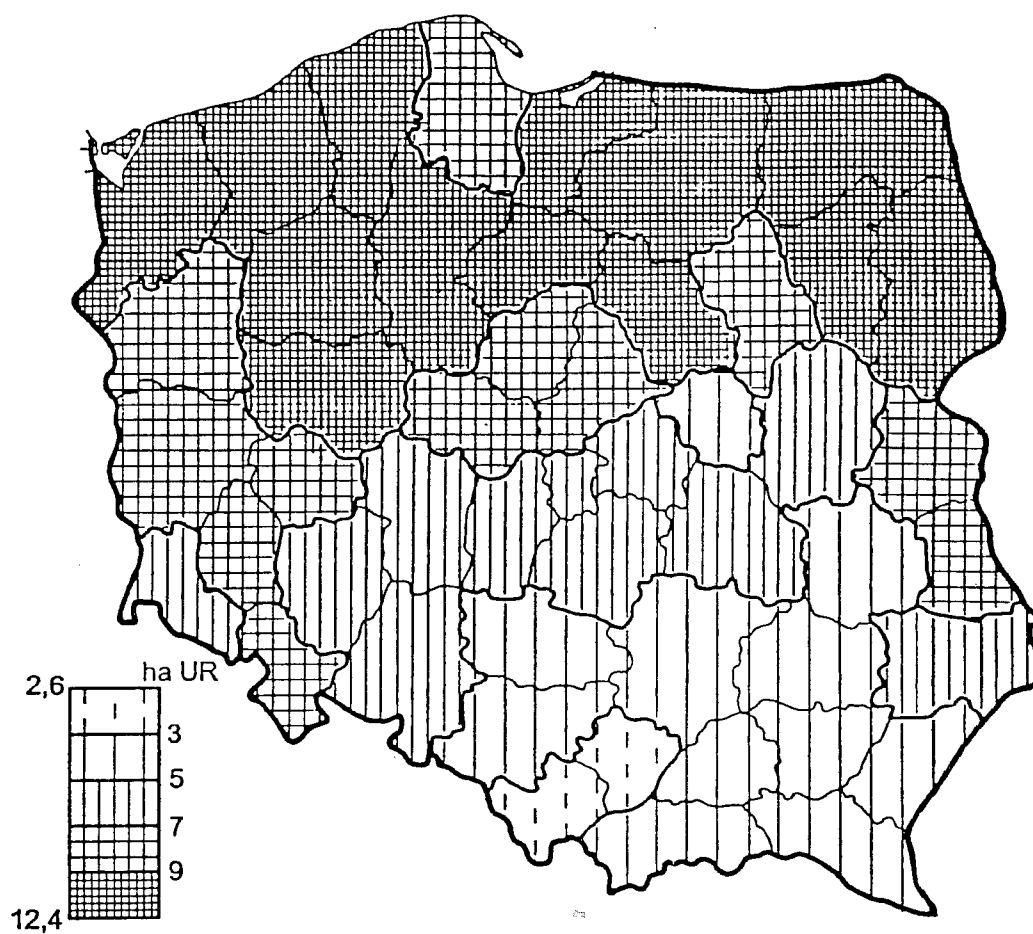
Miasta liczące powyżej 50 tys. mieszkańców w 1992 r.



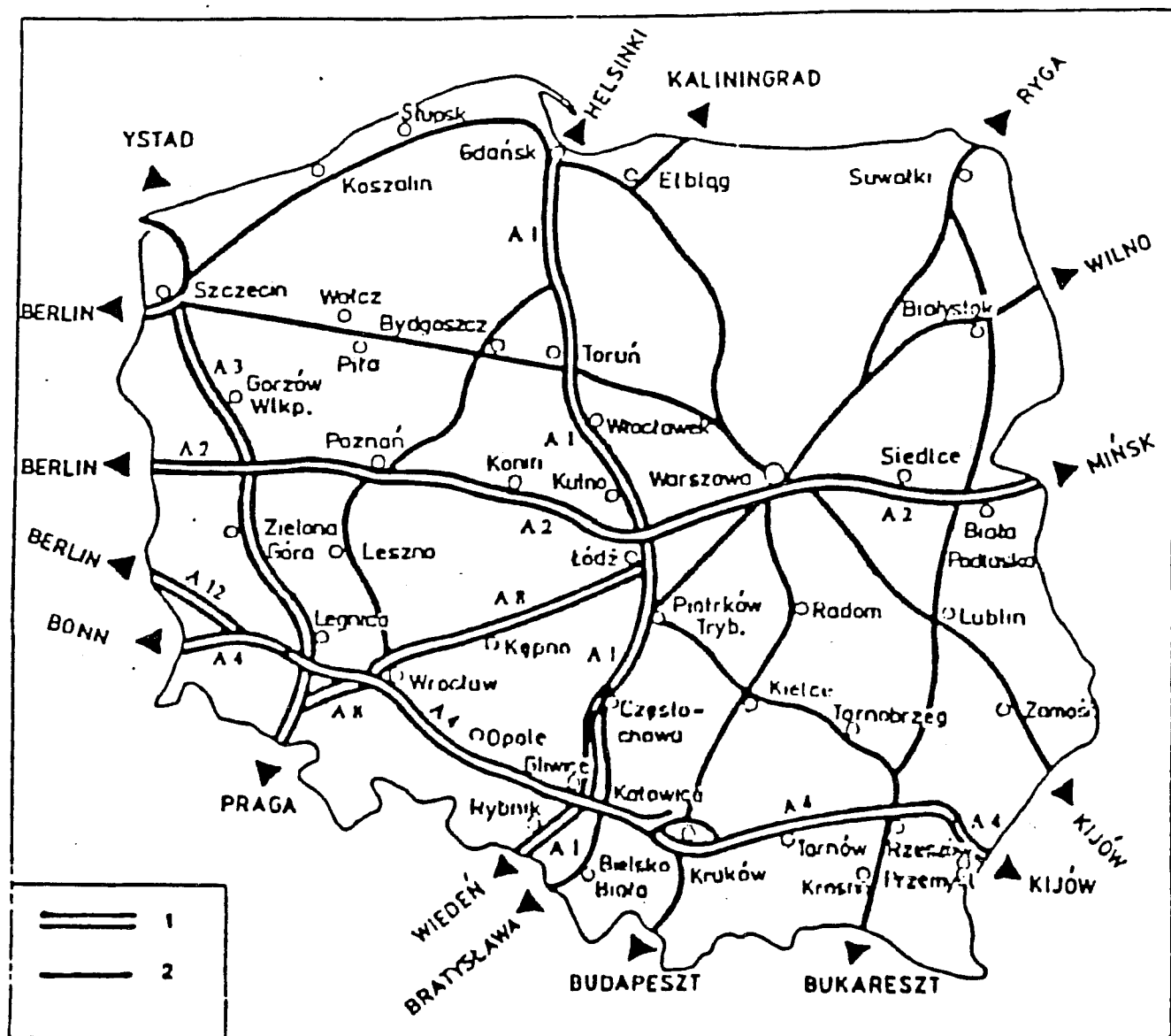
Ryc. 1. Liczba ludności zamieszkałej na wsi na jedną miejscowość wiejską.



Zatrudnienie w rolnictwie na 100 ha użytków rolnych (1992 r.)



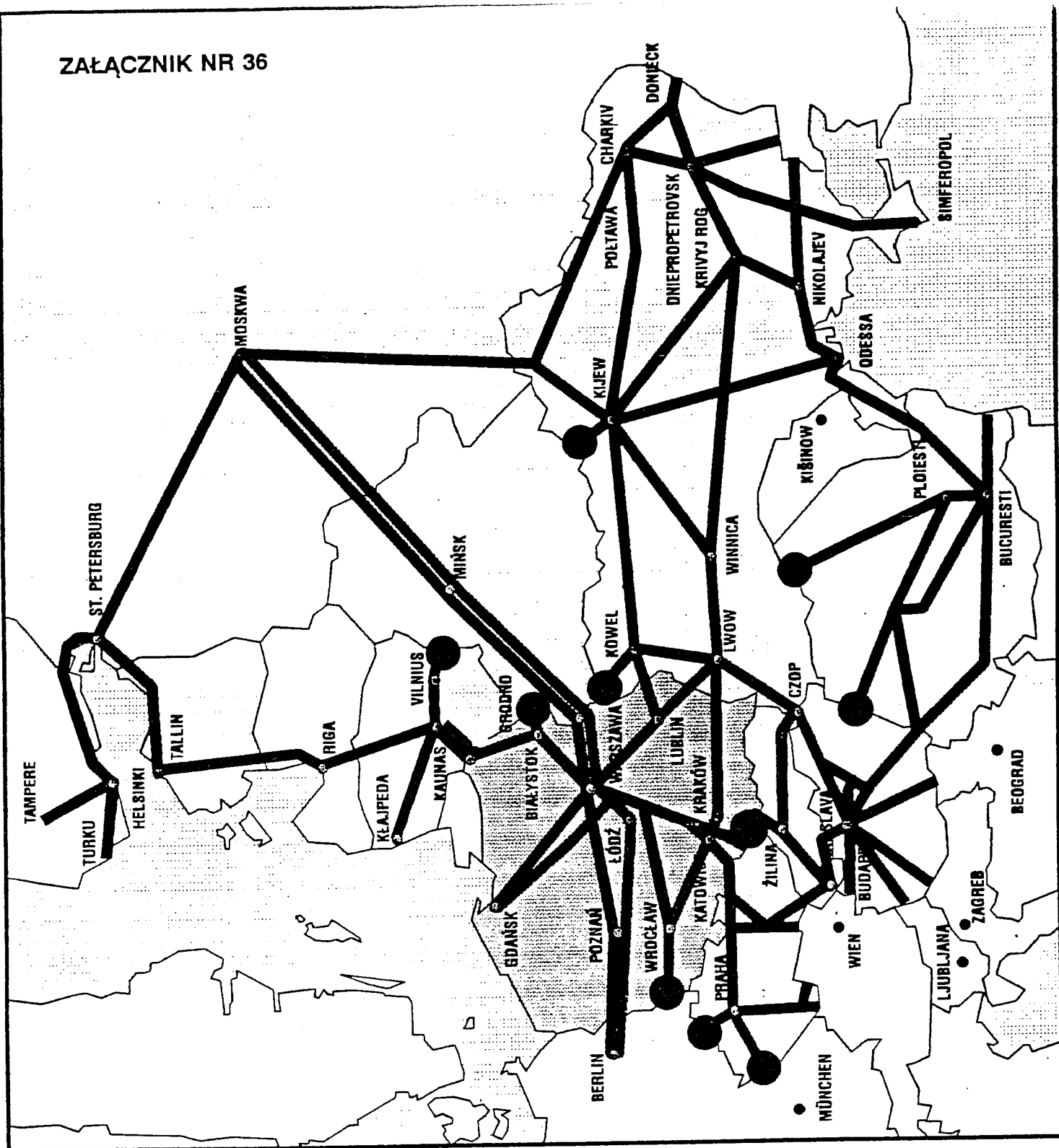
Średnia wielkość gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha (1992 r.)



Docelowy układ autostrad i dróg ekspresowych. 1 – autostrady, 2 – drogi ekspresowe

Sieć kolejowa dużych prędkości wg Grupy Geograficznej UIC "Strefa Wschodnia"

-  $V \leq 160 \text{ km/h}$
-  $V = 200 \div 250 \text{ km/h}$
-  $V \geq 300 \text{ km/h}$
-  punkty do rozpracowania



SIEĆ LINII KOLEJOWYCH MIĘDZYNARODOWEGO ZNACZENIA

WSTĘPNY PROGRAM MODERNIZACJI I BUDOWY LINII

Linie do modernizacji Linie do budowy

do 2000

lata 2000 + 2010

lata 2010 + 2030

Rozbudowa modernizacja
dodatkowych połączeń

ZAŁĄCZNIK NR 37

