

Jacek Szlachta

Strategia Europa 2020 a europejska polityka spójności po 2013 roku

Streszczenie

W opracowaniu tym przedstawiono zmiany w europejskiej polityce spójności wynikające z przyjęcia Strategii Europa 2020. Scharakteryzowano ewolucję podstaw naukowych polityki regionalnej w świecie i Unii Europejskiej. Następnie opisano wyniki przeglądu budżetowego i tezy Piątego Raportu Kohezyjnego, dokumentów wyznaczających zmiany w europejskiej polityce spójności w kolejnym wieloletnim okresie programowania budżetu i polityk Unii Europejskiej, obejmującym lata 2014-2020. W kolejnej części przedstawiono doświadczenia strategicznego programowania rozwoju regionalnego w Polsce na poziomie krajowym i wojewódzkim. Określono benchmarki polityki regionalnej w Polsce takie jak: wymiary, kompetencje, finansowanie, orientacja, procesy realne, zakres, podstawy merytoryczne oraz usytuowanie.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, polityka spójności, fundusze Unii Europejskiej, rozwój regionalny, strategia Europa 2020

Europe 2020 Strategy v. European Cohesion Policy after 2013 Abstract

In the research paper changes in European cohesion policy resulting from adopting the Europe 2020 Strategy have been presented. The evolution of scientific rudiments for regional policy both worldwide and in the European Union has been discussed. Moreover, the paper has focused on describing the findings of budgetary review and the thesis of the Fifth Cohesion Report – the documents determining changes in the European Cohesion policy in the next several-years' period of programming the budget and the EU policies within 2014-2020. Apart from that the paper has presented the experience concerning strategic programming of regional development in Poland on the country-wide level and the level of individual regions. The following benchmarks of Poland's regional policy have been presented: dimensions, competences, financing, orientation, real processes, scope, methodological basis and situation.

Key words: regional policy, cohesion policy, European Union's funds, regional development, Europe 2020 Strategy

Wprowadzenie

Unia Europejska przywiązuje wielką wagę do sfery rozwoju regionalnego. Terminologia tej sfery interwencji Wspólnoty Europejskiej posługuje się trzema pojęciami, stosowanymi najczęściej zamiennie:

- polityka strukturalna - tradycyjne pojęcie, jakie używane jest od roku 1957, gdy w Traktacie Rzymskim pojawiło się zobowiązanie do prowadzenia takiej polityki,
- polityka regionalna, bowiem podstawowa część interwencji Wspólnoty jest zorientowana na wspieranie rozwoju regionalnego, kryteria wyboru sfer interwencji są także regionalne, a znacząca część środków jest zarządzana na poziomie regionalnym,
- polityka spójności, co wskazuje na podstawowy cel interwencji jakim jest zmniejszenie różnicowań w układach terytorialnych Wspólnoty.

. Polityki i budżet Unii Europejskiej są projektowane w wieloletnim horyzoncie czasowym, aktualny obejmuje lata 2007-2013, kolejny ma dotyczyć okresu 2014-2020. Już pod koniec obecnego okresu programowania europejska polityka spójności skupiająca ponad 1/3 wydatków Unii Europejskiej stała się największą pozycją budżetu.

Nowe wyzwania w sferze rozwoju regionalnego, zwłaszcza w kontekście spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, wymagają podjęcia operacyjnych decyzji w Unii Europejskiej i Polsce odnośnie sposobu organizacji myślenia strategicznego na poziomie europejskim, krajowym jak też regionalnym w latach 2014-2020. Związane to jest z wejściem w życie od 1 grudnia 2009 roku Traktatu Lizbońskiego. W artykule 3 tego traktatu zapisano, że: „Unia Europejska wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”.¹ Jest to następnie szerzej i bardziej szczegółowo rozwijane w artykułach 174-178 (stare artykuły 158-162). Oznacza to nadanie polityce spójności bardzo wysokiej rangi traktatowej oraz uzupełnienie tradycyjnego wymiaru gospodarczego i społecznego trzecim wymiarem - terytorialnym. W celu bardziej precyzyjnego zdefiniowania spójności terytorialnej, Komisja Europejska zaprezentowała w listopadzie 2008 roku Zieloną Księgę, w której zidentyfikowano cztery kierunki oddziaływania Wspólnoty,

¹ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.

jakimi są: (1) koncentracja, czyli pokonywanie różnic w gęstości zaludnienia, (2) tworzenie połączeń między terytoriami, czyli przewyższanie odległości, (3) współpraca czyli przewyższanie różnic poprzez tworzenie sieci oraz (4) podjęcie problemów obszarów o specyficznych uwarunkowaniach geograficznych.

1. Konceptualizacja podstaw polityki regionalnej w Unii Europejskiej i świecie

W ostatnich kilkunastu latach procesy realne mające miejsce w gospodarce światowej powodowały rosnące zainteresowanie badaczy regionalnymi aspektami rozwoju społeczno-gospodarczego w rozwiniętych krajach gospodarki rynkowej. Rozwijały się badania naukowe służące przełamaniu aprzestrzenności teorii ekonomicznych. Najbardziej dobitnym wyrazem takiego zmienionego podejścia stała się nowa geografia ekonomiczna oraz powiązane z nią nurty badawcze ekonomii miejsc i ekonomii przepływów.² Prowadzi to do zasadniczego dowartościowania wymiaru terytorialnego, w tym także regionalnego procesów rozwoju społeczno-gospodarczego.

Próbę przełożenia wspomnianego dorobku teoretycznego na rekomendacje dla polityki ekonomicznej w najwyższej rozwiniętych państwach gospodarki rynkowej podjęły organizacje międzynarodowe takie jak: Bank Światowy, OECD oraz Unia Europejska.

W pracach Banku Światowego zasadniczo przewartościowano relację pomiędzy spójnością a konkurencyjnością.³ Tworzenie dochodu narodowego jest skrajnie zróżnicowane w przestrzeni na korzyść obszarów metropolitalnych, czego wyrazem jest wielkość produktu krajowego brutto na kilometr kwadratowy. Niekorzyści aglomeracji wynikające z nadmiernej koncentracji pojawiają się w szerszej skali dopiero w wielkich ośrodkach miejskich, liczących więcej niż 7-8 milionów

² P. Krugman, *Development, Geography and Economic Theory*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge 1995; M. Castells, *Siła tożsamości*, PWN, Warszawa 2008; M. Castells, *Spółczesność sieci*, PWN Warszawa 2008 oraz M. Fujita, P. Krugman, A. J. Venables, *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge - London, 2001. Szersze odniesienia patrz: J. Szlachta, *Interwencjonizm państwa w przebieg procesów rozwoju regionalnego w świetle doktryny neokeynesowskiej i neoliberalnej*, w: *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej*, red. B. Winiarski, Ossolineum, Wrocław – Warszawa - Kraków, 1992 oraz T. G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2002, nr 1(8).

³ Reshaping economic geography. World development report, The World Bank, Washington D. C., 2009.

mieszkańców. Dlatego polityka regionalna powinna zostać zorientowana na wykorzystanie potencjału obszarów dużych metropolii miejskich, będących lokomotywami rozwoju społeczno-gospodarczego. Aktywizowanie obszarów o niskim poziomie rozwoju jest według raportu Banku Światowego marnotrawstwem ograniczonych środków publicznych, bowiem działania te nie mogą być efektywne, kierując się przesłankami socjalnymi i społecznymi. Dlatego na rzecz takich obszarów powinny dokonywać się transfery finansowe, które zapewniają bazowe standardy dostępności do usług publicznych (przede wszystkim ochrony zdrowia i edukacji). Tak więc polityka regionalna zgodnie z tą doktryną powinna wspierać najsilniejsze obszary kraju, które mogą bardziej skutecznie konkurować z ośrodkami i regionami zagranicznymi.

OECD wykazuje dużą aktywność w sferze promowania nowoczesnego modelu polityki regionalnej w najbardziej rozwiniętych krajach świata.⁴ Bardzo systematycznie odbywają się przeglądy polityk regionalnych oraz polityk dotyczących obszarów miejskich i wiejskich w krajach członkowskich i współpracujących z OECD. Przeglądy takie dotyczą także problemów terytorialnych w regionach i metropoliach świata. W ostatnich latach przygotowano przeglądy terytorialne: Chile, Francji, Japonii, Norwegii, Luksemburga, Polski oraz Portugalii. Podjęto także przeglądy terytorialne regionów takich jak: Północna Anglia czy Jukatan oraz metropolii takich jak: Cape Town, Madryt, Mediolan, Mexico City, a także Stambuł. Badane są także najważniejsze problemy horyzontalne, takie jak przykładowo: kontrakty terytorialne, regionalne strategie inwestycyjne i terytorialnie zróżnicowane instrumenty finansowe. W roku 1992 dokonano pierwszego kompleksowego przeglądu problemów terytorialnych Polski, a w roku 2008 opracowano kolejny raport.⁵ Były one ważnymi inspiracjami dla kształtowania modelu polityki regionalnej w naszym kraju.

⁴ Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices, OECD, Policy Report and Background Report, TDPC Meeting at Ministerial Level, 30-31 March 2009, GOV/TDPC OECD, Paris, 2008, No. 10; How Regions Grow. Trends and Analysis, OECD, Paris, 2009; Linking Regions and Central Governments. Contracts for Regional Development, OECD, Paris, 2007; a także J. Szlachta, *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*, w: *Polska wobec wyzwań cywilizacyjnych XXI wieku*, red. A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2009.

⁵ Problemy polityki rozwoju regionalnego w Polsce, OECD Centrum Współpracy z Europejskimi Gospodarkami w Trakcie Przemian, Paryż 1992, polskie wydanie Wydawnictwo SORBOG, Warszawa 1993 oraz Przeglądy Terytorialne OECD. Polska, OECD i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Paryż-Warszawa 2008.

Raz na pięć lat odbywają się konferencje ministrów polityki regionalnej krajów OECD. Ostatnia taka konferencja odbyła się w Paryżu w 2009 roku, a w materiałach konferencji wskazano na kształtowanie się nowego paradygmatu tej polityki (Tablica 1). Na tym tle pojawia się oczywiście pytanie w jakim stopniu polityka regionalna uprawiana w Polsce odpowiada nowemu paradygmatowi. Obecnie wydaje się, że jesteśmy w sytuacji gdy model ten jest eklektyczny, bowiem pewne jego elementy odpowiadają starymu, a niektóre nowemu paradygmatowi.

Tabela 1. Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej według OECD

Cecha	Stary	Nowy
Cele	Okresowa kompensacja w regionach zacofanych	Wykorzystanie potencjałów i wzmacnianie konkurencyjności
Jednostka interwencji	Jednostki administracyjne	Funkcjonalne obszary gospodarcze
Strategie	Podejście sektorowe	Zintegrowane projekty rozwojowe
Narzędzia	Subsydia i pomoc publiczna	Mix twardego i miękkiego kapitału
Aktorzy	Rząd centralny	Wieloszczeblowe zarządzanie publiczne

Zródło: Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices, OECD Paris 30-31 March 2009.

W końcu XX wieku w Unii Europejskiej dojrzywała stopniowo świadomość potrzeby znacznie szerszego oparcia rozwoju społeczno-gospodarczego o nowoczesne czynniki, bowiem tradycyjne stymulanty zasadniczo wyczerpały swoje możliwości. Wyrazem tego była przyjęta w roku 2000 na Szczycie w Lizbonie strategia zakładająca przekształcenie Unii Europejskiej w ciągu zaledwie dziesięciu lat w najbardziej nowoczesną gospodarkę światową. Strategia ta została uzupełniona w roku 2001 na Szczycie w Goeteborgu o elementy trwałego i zrównoważonego rozwoju. Miała ona wprowadzić w szerokim zakresie do polityk publicznych wdrażanych w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich takie kategorie jak: gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, regiony podatne na innowacje (*learning regions*), informacyjne i komunikacyjne technologie, dyfuzja innowacji itd., jednak w praktyce strategia ta nie miała istotnych przełożeń na europejską politykę spójności.

W roku 2005 ze względu na zbyt niską skuteczność wdrażania oryginalnej strategii przyjęto Odnowioną Strategię Lizbońską (OSL). Zakładała ona podporządkowanie tej strategii wszystkim polityk Wspólnoty Europejskiej oraz prowadziła do

przygotowania Zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia, które dotyczą przesłanek makroekonomicznych, mikroekonomicznych oraz rynku pracy. 24 wytyczne stały się podstawą Krajowych Programów Reform, przygotowywanych przez wszystkie kraje członkowskie Wspólnoty.⁶ Kierując się założeniami OSL przyjęto indykatywne założenie, aby w latach 2007-2013 w ramach programów operacyjnych celu konwergencja europejskiej polityki spójności przynajmniej 60% funduszy było przeznaczane na priorytety lizbońskie. Wymagało to dokonania bardzo szczegółowej dezagregacji wszystkich pozycji kierunków wydatków, określenia które z nich mają charakter priorytetów lizbońskich, a następnie policzenia sumy takich wydatków dla każdego programu operacyjnego. Zdecydowano także o zlokalizowaniu w latach 2007-2013 środków na wdrażanie Odnowionej Strategii Lizbońskiej w ramach polityki spójności. Oznaczało to istotną zmianę filozofii europejskiej polityki spójności z wyrównawczej, która rekompensuje zacofanie społeczno-gospodarcze na rozwojową, czyli służącą między innymi wspieraniu konkurencyjności, wykorzystaniu endogenicznych potencjałów rozwojowych regionów oraz usuwaniu barier.

W czerwcu 2010 roku Rada przyjęła Strategię Europa 2020 jako kolejną generację programowania, zastępującą Strategii z Lizbony i Goeteborga. Strategia Europa 2020 ma być podstawą kształtowania polityk Wspólnoty, w tym także europejskiej polityki spójności, w najbliższym dziesięcioleciu. Na jej podstawie zostanie przygotowana nowa edycja Zintegrowanych Wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Jako priorytety określono: (1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, (2) promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej oraz (3) sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu; zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną. Cele określono następująco: (1) 75% wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20-64, (2) 3% produktu krajowego brutto przeznaczanego na badanie i rozwój, (3) 20/20/20 w zakresie klimatu i energetyki (zmniejszenie emisji CO₂ o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% oraz poprawa efektywności energetycznej o 20%), (4) obniżenie udziału młodzieży kończącej wcześniej edukację poniżej 10% oraz minimum 40% udział młodzieży w odpowiednich rocznikach kończącej studia, a także (5) zmniejszenie liczby osób

⁶ Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej, Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela COM(2005)24 końcowy, dnia 2.2.2005 oraz Zintegrowane Wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008, Dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 6 sierpnia 2005r. (Dz. U. L. 205 z 6.08.2005), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa marzec 2007.

pozostających w strefie ubóstwa, ze 120 do 100 milionów. Strategia Europa 2020 ma być wdrażana za pomocą siedmiu flagowych inicjatyw, jakimi są: (1) innowacyjna Europa, (2) młodzi w ruchu, (3) digitalna agenda dla Europy, (4) oszczędzająca zasoby Europa, (5) polityka przemysłowa dla ery globalizacji, (6) agenda dla nowych umiejętności i miejsc pracy oraz (7) europejska platforma przeciw biedzie.

Strategia Europa 2020 jest niezbędna dla określenia niezbędnych działań stymulujących pozytywne zmiany w gospodarce i społeczeństwie Unii Europejskiej w nadchodzącej dekadzie. Jednak z punktu widzenia rozwijania i wdrażania regionalnego wymiaru polityk rozwojowych w Unii Europejskiej Strategia Europa 2020 jest krokiem do tyłu bowiem:

- jest ona przestrzenna, została bowiem napisana w tradycyjnym nurcie ekonomii, który abstrahuje od nowych podstaw naukowych związanych z nową geografiami ekonomiczną, takich jak ekonomia miejsc, a przede wszystkim ekonomia przepływów,
- wyrazem tradycyjnego podejścia jest powracanie do konceptu polityki przemysłowej jako podstawowego instrumentu oddziaływania Wspólnoty i państw członkowskich na procesy rozwoju oraz generalnie preferowanie ujęcia sektorowego zamiast regionalnego,
- stymulowanie procesów rozwojowych widzi przede wszystkim w partnerstwie państw członkowskich i instytucji europejskich,
- jako podstawowy sposób skutecznego podjęcia problemów mających wymiar terytorialny proponuje wzrost mobilności siły roboczej oraz redukcję negatywnego oddziaływania granic wewnętrznych we Wspólnocie,
- generalnie pominięto kluczową kwestię dyfuzji procesów rozwojowych.

W wyniku konsultacji społecznych zasadniczo wzbogacono pierwotny dokument Europa 2020 o zapisy dotyczące europejskiej polityki spójności. Spójność została bezpośrednio wymieniona w priorytecie „*Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną*”. Wskazuje się, że działania realizowane w ramach priorytetu zrównoważony rozwój także sprzyjają spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Działania podejmowane w ramach rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu przyczyniają się do większego rozwoju i spójności społecznej. W przyjętej wersji Strategii Europa 2020 znalazły się zapisy: „*ważne, aby korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równo w całej Unii, w tym w regionach najbardziej oddalonych, zwiększając w ten sposób spójność terytorialną*” oraz „*Bardzo ważnym elementem strategii Europa 2020 będzie nadal kwestia spójności*”

gospodarczej, społecznej i terytorialnej, tak aby wykorzystać całą energię i potencjał i skierować je na realizację priorytetów strategii". Pozytywny komentarz zawiera także zdanie: „*Polityka spójności i fundusze strukturalne są ważne same w sobie, ale oprócz tego są to również istotne mechanizmy umożliwiające osiągnięcie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu*”. Jednoznacznie pozytywna jest ocena tej polityki czego wyrazem jest stwierdzenie: „*Możemy być również dumni z poważania (w Unii Europejskiej) dla spójności i solidarności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*”.

Zapisy te oznaczają, że polityka spójności może i powinna włączyć się aktywnie we wdrażanie Strategii Europa 2020.

2. Wyniki przeglądu budżetowego i zapisy V Raportu Kohezyjnego

W dniu 19 października 2010 roku przedstawiono wyniki przeglądu budżetowego, które są w sumie bardzo pozytywne dla europejskiej polityki spójności.⁷ Stwierdzono między innymi że:

- podstawową rolą kolejnej wieloletniej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej będzie wdrożenie strategii Europa 2020. Dlatego polityka spójności w latach 2014-2020 powinna zostać podporządkowana tej strategii, wpisując się w jej trzy wymienione wcześniej priorytety;
- podejmowanie współfinansowania ze strony funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności powinno mieć miejsce przede wszystkim wówczas, gdy występuje wspólnotowa wartość dodana, a więc korzyści odnoszą nie tylko kraje będące jej bezpośrednimi beneficjentami;
- polityka spójności okazała się dla Unii Europejskiej jednym ze skuteczniejszych sposobów zademonstrowania solidarności, rozszerzając wzrost i dobrobyt w całej Wspólnocie. Polityka ta jest katalizatorem zmian we wszystkich regionach Wspólnoty i stymulatorem wzrostu w słabiej rozwiniętych częściach Unii Europejskiej. Istotne znaczenie ma interwencja w biednych regionach, a szczególnie tych które nie weszły na ścieżkę rozwojową;
- istnieje potrzeba kolejnej istotnej modyfikacji systemu programowania. Pierwszym dokumentem byłyby wspólne strategiczne podstawy (*Common Strategic Framework*) dla wszystkich funduszy Unii Europejskiej. Na tej podstawie byłyby

⁷ (The) EU Budget Review SEC(2010)7000 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments, European Commission, Brussels 19.10.2010 COM(2010)700 final.

zawierany kontrakt pomiędzy Komisją Europejską a Rządem państwa członkowskiego. Tak jak dotąd instrumentem wdrażania pozostałyby programy operacyjne, w tym także o charakterze regionalnym;

- alokacja środków funduszy będzie zależna od instytucjonalnego i administracyjnego potencjału, który powinien umożliwiać skuteczną i efektywną absorpcję na poziomie państw członkowskich i regionów. Wyrazem tego jest między innymi propozycja stworzenia globalnej rezerwy wdrażania na poziomie całej Wspólnoty.

Piąty Raport Kohezyjny został przedstawiony przez Komisję Europejską w listopadzie 2010 roku. Zawiera on bardzo wiele wartościowych analiz dotyczących przebiegu procesów rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej, przeprowadzonych w układzie obszarów typu NUTS 2, a czasami nawet NUTS 3.⁸ Wskazują one na znaczący dystans polskich województw wobec regionów starych państw członkowskich przede wszystkim w sferze dostępności terytorialnej, jakości sfery instytucjonalnej (społeczeństwo obywatelskie i rządzenie) oraz elementów tworzących gospodarkę opartą na wiedzy i społeczeństwo informacyjne. Szczególne znaczenie dla kształtowania przyszłej polityki spójności ma jednak załączony do raportu komunikat, w którym opisano najważniejsze założenia dotyczące europejskiej polityki spójności po roku 2013.⁹ Zakłada się: (1) większą wartość dodaną polityki spójności dla Europy, (2) lepsze zarządzanie, (3) uproszczony i sprawniejszy system realizacji oraz (4) poprawę architektury europejskiej polityki spójności.¹⁰ Zapisy te oznaczają zasadniczą modyfikację kontekstu rozwoju województw Polski po roku 2013.

⁸ NUTS to *Nomenclature of Units for Territorial Statistics* - Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej, nazwanymi w Polsce NTS (Nomenklatura Terytorialna Statystyki). Jest to uniwersalna regionalizacja obowiązująca w Unii Europejskiej. Uwzględnia ona pięć poziomów: NUTS 1 są to grupy województw, NUTS 2 to województwa, NUTS 3 są to podregiony (grupy powiatów), NUTS 4 zwane również LAU 1 (*Local Administration Units*) to powiaty oraz NUTS 5 czyli LAU 2 to poszczególne miasta i gminy. Wszystkie informacje statystyczne w Unii Europejskiej są zestawiane w tym układzie terytorialnym. Regiony typu NUTS 2 odgrywają podstawową rolę w europejskiej polityce spójności, a regiony typu NUTS 3 pomocniczą.

⁹ W roku 2011 po debacie publicznej nastąpi uściślenie projektów rozwiązań tej polityki oraz zostaną przedstawione projektowane rozporządzenia prawne.

¹⁰ Conclusions: the future of Cohesion Policy, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, COM(2010)642 final, Brussels 9.11.2010.

Według propozycji Komisji Europejskiej większa wartość dodana europejskiej polityki spójności to przede wszystkim kolejna zasadnicza zmiana modelu programowania strategicznego w Unii Europejskiej, a jest to praktyka postępowania utrwalona w kolejnych wieloletnich okresach budżetowych. Zakłada się większą koncentrację tematyczną, co oznacza krótszą listę wybieranych przez kraje członkowskie priorytetów z listy określonej w regulacjach prawnych, chociaż niektóre z nich mogą mieć charakter obowiązkowy, narzucony przez Komisję Europejską. Proponuje się zwiększenie elastyczności europejskiej polityki spójności poprzez kreowanie rezerw wdrażania na poziomie europejskim, stworzenie możliwości eksperymentowania, a także poszerzenia skali inwestowania w innowacyjne projekty. Kwestią budzącą największe emocje jest warunkowość, polegająca na zabieraniu państwom członkowskim przyznanych wcześniej alokacji oraz możliwości weryfikacji w górę poziomów współfinansowania ze środków krajowych, chociaż prawdopodobnie w rozwiązaniach na lata 2014-2020 pojawią się nie tylko kary, ale także zachęty i bodźce. Wyższej jakości monitoring i ewaluacja funduszy strukturalnych oznaczają potrzebę rozwijania niezbędnego potencjału w tym zakresie, także na poziomie regionalnym. Wreszcie zakłada się zwiększenia skali wsparcia nowych instrumentów finansowych, co oznacza najprawdopodobniej przesunięcie części środków uruchamianych w formie dotacji (grantów) do sfery miękkich kredytów oraz wspieranie instrumentów inżynierii finansowej.

Lepsze zarządzanie w sferze europejskiej polityce spójności oznacza wprowadzenie trzeciego wymiaru jakim jest spójność terytorialna. Istotną modyfikacją polityki regionalnej jest zobowiązanie państw członkowskich do przygotowania programów rozwoju miast. Zakłada się zwiększenie elastyczności poprzez możliwość tworzenia programów dla różnego rodzaju obszarów funkcjonalnych. Powinny zostać także podjęte problemy obszarów o specjalnych cechach geograficznych lub demograficznych. Proponuje się kontynuowanie prac nad strategiami dla międzynarodowych makroregionów planistycznych. Wreszcie istotne znaczenie przywiązuje się do wzmocnienia partnerstwa między innymi poprzez: wdrożenie wieloszczeblowego zarządzania publicznego, zaangażowanie partnerów społecznych i instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz wzmocnienie podejścia opartego na rozwoju lokalnym.

Uproszczony i sprawniejszy system realizacji odnosi się głównie do sfery finansowania w aspekcie zarządzania, dyscypliny i kontroli oraz zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Jeśli rzeczywiście takie zmiany miałyby miejsce, to byłoby to bardzo korzystne dla układu regionalnego, bowiem kwestie sprawności

finansowania pozostają ciągle kluczowym wyzwaniem dla europejskiej polityki spójności.

Dla układu regionalnego kluczowe znaczenie mają zapisy dotyczące architektury europejskiej polityki spójności. Proponowana jej struktura w latach 2014-2020 zakłada zorientowanie interwencji na wszystkie regiony Unii Europejskiej. Poziom wsparcia z funduszy strukturalnych zależny byłby od wielkości produktu krajowego brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej, a priorytetem pozostałyby regiony typu NUTS 2 nie przekraczające wielkości 75% średniej Unii Europejskiej. Podstawowym odniesieniem europejskiej polityki spójności będzie Strategia Europa 2020, jednak Europejski Fundusz Społeczny w dalszym ciągu będzie służył wdrożeniu Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Polityka spójności nadal skupiałaby się na wdrażaniu Zintegrowanych Wytucznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Zadeklarowano, że polityka spójności będzie sprzyjała rozwijaniu terytorialnego wymiaru współpracy (transgranicznej, transnarodowej, oraz międzyregionalnej),

W sumie wskazuje to na zasadniczą modyfikację ram polityki regionalnej w Polsce po roku 2013.

3. Doświadczenia strategicznego programowania rozwoju regionalnego w Polsce

Polska już na początku transformacji w kierunku gospodarki rynkowej, czyli w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku stworzyła samorzady terytorialne na poziomie lokalnym, w skali poszczególnych miast i gmin. Dzięki temu te podmioty administracji publicznej dysponujące wybieralnymi ciałami przedstawicielskimi oraz własnymi dochodami budżetowymi stały się ważnymi aktorami polityki rozwojowej kraju. Za tymi zmianami nie poszły jednak niezbędne dostosowania na poziomie regionalnym, czyli powołanie upodmiotowionych samorządów regionalnych.

Stąd polityka regionalna Polski była w okresie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku charakteryzowana jako ułomna czy też niepełna, bowiem zawierała wyłącznie segment interregionalny, czyli polityki rządu wobec województw. Brak było drugiego niezbędnego segmentu - polityki intraregionalnej, czyli polityki podmiotowych władz regionalnych podejmowanej wewnątrz danego regionu. Funkcje te jedynie częściowo substytuował wojewoda - reprezentant rządu w terenie.

Dodatkowo w pierwszych latach po transformacji panowała silna awersja do podejmowania aktywnej polityki regionalnej, jakoby zakłócającej warunki konkurencji w gospodarce rynkowej. Przegląd terytorialny wykonany przez OECD w roku 1992 dokumentował złożoność problemów rozwoju regionalnego Polski, a zarazem

trudności i ograniczenia podjęcia aktywnej polityki państwa w tym zakresie.¹¹ Pierwszą formą nowej polityki regionalnej w Polsce było podjęcie interwencji państwa na obszarach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym. Kolejne zmiany były spowodowane zbliżającą się integracją z Unią Europejską. W ramach Phare pojawiły się programy przedakcesyjne zorientowane na wspieranie rozwoju regionalnego i przygotowanie potencjału w zakresie europejskiej polityki spójności, takie jak: STRUDER, RAPID oraz CROSSBORDER. Istotnym przełomem intelektualnym stały się prace Zespołu Zadaniowego ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce.¹² W ich ramach powstało kilka wartościowych raportów, między innymi sporządzono kompleksową diagnozę struktury regionalnej kraju oraz przeprowadzono analizę najważniejszych słabości modelu organizacji terytorialnej państwa, a także sformułowano rekomendacje odnośnie założeń zbudowania nowoczesnego modelu polityki rozwoju regionalnego w Polsce. Rekomendacje dotyczyły między innymi: funkcji centralnej i lokalnej administracji publicznej oraz sektora organizacji pozarządowych, instytucji i instrumentów wzrostu konkurencyjności, finansowania rozwoju regionalnego oraz rozwoju regionalnego w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Zasadnicza zmiana modelu polityki regionalnej w Polsce nastąpiła od 1 stycznia 1999 roku. Było to związane z przygotowaniem w roku 1998 kompleksowej reformy terytorialnej, w wyniku której powrócono do tradycyjnej trzystopniowej organizacji terytorialnej państwa, w ramach której powołano powiaty i duże województwa. Duże województwa odpowiadały poziomowi NUTS 2 europejskiej polityki spójności, co stanowiło podstawę przygotowania w Polsce niezbędnego układu instytucjonalnego i instrumentarium europejskiej polityki spójności. Na tym poziomie administracyjnym pojawiły się obok przedstawiciela rządu w terenie - wojewody, także wybieralne ciała przedstawicielskie - samorzady województw oraz wprowadzono kategorię finansową budżetów województw, a także przesunięto szereg kompetencji z poziomu centralnego na poziom wojewódzki. Dlatego często wskazuje się, że prowadzenie polityki regionalnej w Polsce stało się możliwe dopiero od roku 1999.

Kolejna ważna zmiana związana była z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, co miało miejsce od 1 maja 2004 roku. Dzięki temu w Polsce stały się dostępne środki i rozwiązania europejskiej polityki spójności. Pierwszy pakiet funduszy strukturalnych

¹¹ Problemy polityki rozwoju regionalnego w Polsce, OECD Centrum Współpracy z Europejskimi Gospodarkami w Trakcie Przemian, Paryż 1992, polskie wydanie Wydawnictwo Sorbog, Warszawa 1993.

¹² Założenia strategii rozwoju regionalnego Polski. Raport końcowy, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego Polski, Warszawa, lipiec 1996.

i Funduszu Spójności o wartości 12,8 miliardów euro w cenach stałych z 2004 roku trafił do Polski w latach 2004-2006, a kolejny o wartości 59,5 miliardów euro, też w cenach stałych z 2004 roku, został uruchomiony na lata 2007-2013. Polska przyjęła rozwiązania europejskiej polityki spójności w zakresie: programowania, zarządzania, finansowania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów. Ważny wybór dotyczył poziomu decentralizacji zarządzania funduszami strukturalnymi. Polska przyjęła relatywnie zdecentralizowany model alokując znaczący zakres środków i odpowiedzialności na poziomie wojewódzkim. W latach 2004-2006 w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego znalazło się około 22% środków europejskiej polityki spójności, a w latach 2007-2013 w ramach szesnastu wojewódzkich programów operacyjnych i zdecentralizowanej części Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki już około 34% całej alokacji. Dodatkowo w latach 2007-2013 podjęto makroregionalny Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej zorientowany na pięć najbiedniejszych województw (Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie i Warmińsko-Mazurskie) zarządzany przez Ministra Rozwoju Regionalnego.

Zasadnicza zmiana charakteru i zakresu polityki regionalnej w Polsce, jaka została przesądzona rozwiązaniami reformy z 1998 roku wymagała przygotowania odpowiednich regulacji ustawowych. Ustawy te zmieniały się w związku z koniecznością dostosowania rozwiązań polskich do zmieniającego się modelu polityki spójności Unii Europejskiej. Kolejne edycje regulacji podstaw prawnych polityki regionalnej w Polsce to:

- ustawa z dnia 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego,
- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju,
- ustawa z dnia 12 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- ustawa z dnia 8 listopada 2008 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Zmiany ustrojowe umożliwiały podjęcie programowania rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie wojewódzkim. Potrzeba stworzenia odpowiednich ram merytorycznych dla tego programowania na poziomie centralnym spowodowała podjęcie prac nad Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego na lata 2000-2006.¹³ Dokument ten został przygotowany w ramach Ministerstwa Gospodarki, jednak ze względu na zmiany kompetencyjne w ramach Rządu prace te zostały sfinalizowane z

¹³ Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, red. J. Szlachta, Biuletyn, Warszawa 2000, Zeszyt 191.

kilkumiesięcznym opóźnieniem przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, stąd horyzont czasowy akceptowanego przez Radę Ministrów dokumentu dotyczył ostatecznie lat 2001-2006. Jako priorytety Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego wyróżniono: (1) rozbudowę i modernizację infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów; (2) restrukturyzację i dywersyfikację bazy ekonomicznej regionów; (3) rozwój zasobów ludzkich; (4) wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i w wysokim stopniu zagrożonych marginalizacją oraz (5) rozwój międzynarodowej współpracy regionów. Jako misję Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego określono dostosowanie modelu polityki regionalnej Polski do standardów europejskiej polityki spójności, co było warunkiem korzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

W latach 2005 i 2007 przygotowano propozycje aktualizacji Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, jednak miały one charakter wewnętrznego projektu ministerialnego, który nie zyskał rangi dokumentu rządowego. Dlatego w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej wiodącą podstawą średniookresowej polityki rozwoju stały się wieloletnie dokumenty planistyczne przygotowane w ramach europejskiej polityki spójności w Polsce: Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013.

W ostatnich latach ważną inspiracją intelektualną dla kształtowania polityki regionalnej stał się wspomniany już terytorialny przegląd Polski, wykonany przez OECD w latach 2007-2008. Dokumentował on niezbędność pilnego dokonania w Polsce zasadniczych wyborów w sferze polityki rozwoju regionalnego.

Wyrazem złożoności programowania rozwoju regionalnego jest fakt, że Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego jest dopiero drugim kompleksowym dokumentem Rządu, który określa priorytety i działania w sferze polityki regionalnej państwa. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 została przyjęta przez Rząd w dniu 13 lipca 2010 roku po blisko dwóch latach prac, rozpoczętych opracowaniem też i założeń do tego dokumentu, zaprezentowanych przez Rząd 16 grudnia 2008 roku.¹⁴ Pierwszy projekt KSRR z dnia 9 września 2009 roku był przedmiotem konsultacji regionalnych i społecznych na przełomie 2009 i 2010 roku. Projekt ten był najdalej idącą propozycją zmian w zakresie decentralizacji polityki regionalnej. Zawierał między innymi propozycję wyróżniającą obszary metropolitalne w ich funkcjonalnym rozumieniu. Kolejny projekt datowany na 12 marca 2010 roku uwzględniał wyniki debaty regionalnej i został przekazany do uzgodnień międzyresortowych. W tej wersji

¹⁴ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipiec 2010.

projektu dokonano już szeregu zmian, między innymi osłabiając akcenty prokonkurencyjne oraz odstąpiono od koncepcji rozwoju obszarów metropolitalnych w rozumieniu ograniczonym do wielkich ośrodków miejskich. Proces blisko rocznych konsultacji regionalnych, społecznych i międzyresortowych prowadził do dwóch efektów: eliminowania różnych słabości i wątpliwych jakościowo propozycji oraz wprowadzania różnych zapisów kompromisowych o charakterze politycznym. Ważnym efektem jest to, że od 13 lipca 2010 roku ponownie funkcjonuje dokument strategiczny rządu w sferze polityki regionalnej. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2010-2020 zakłada następujące cele:

- Cel 1 to wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów. Kierunki działań w ramach tego celu obejmują: wzmocnienie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych, tworzenie warunków do rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji poza ośrodkami wojewódzkimi oraz budowę podstaw konkurencyjności województw poprzez działania tematyczne takie jak rozwój kapitału ludzkiego, wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych, w tym w szczególności zagranicznych, zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne, wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu, dywersyfikację źródeł i efektywne wykorzystanie energii oraz reagowanie na zagrożenia naturalne, wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego, współpracę międzynarodową.
- Cel 2 to budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych. Kierunki działań w ramach tego celu dotyczą: wzmocnienia spójności w układzie krajowym, wspierania obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe, restrukturyzacji i rewitalizacji miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, przezwyciężania niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE oraz zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższych parametrach.
- Cel 3 to tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Proponowane kierunki działań to: wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej, poprawa jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich właściwe ukierunkowanie terytorialne, przebudowa i wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej, a także budowanie kapitału społecznego dla rozwoju

regionalnego w oparciu o sieci współpracy między różnymi aktorami polityki regionalnej.

Jak widać została zaproponowana zmiana hierarchii celów polityki regionalnej w Polsce w układzie konkurencyjność-spójność. Kierunki działań zorientowanych na wzrost konkurencyjności regionów są wyraźnie powiązane z kierunkami interwencji proponowanymi w Strategii Europa 2020. KSRR zakłada że w latach 2014-2020 na działania poszczególnych celów zostanie przeznaczony odpowiednio: 63%, 30% i 7% środków dostępnych w ramach polityki regionalnej, co oznacza ich zasadnicze przesunięcie na rzecz konkurencyjności.

Po reformie ustrojowej z 1998 roku w Polsce powstały jak dotąd dwie edycje strategii wojewódzkich: pierwsza w latach 2000-2001, druga w latach 2005-2006. Obecnie w wielu województwach podjęto prace nad trzecią edycją strategii regionalnych. Dotychczasowe doświadczenia programowania rozwoju regionalnego w Polsce pozwalają na sformułowanie następujących uwag odnośnie programowania rozwoju społeczno-gospodarczego:

- Obserwujemy zasadniczy wzrost umiejętności programowania strategicznego na poziomie regionalnym. W niemal wszystkich strategiach wojewódzkich pojawiają się: diagnoza, analiza strategiczna typu SWOT, misja, cel strategiczny, priorytety i cele operacyjne, system wdrażania oraz instrumenty.
- Kształtuje się wyraźna praktyka budowania strategii wojewódzkich o średniookresowym horyzoncie czasowym, na ogół około 10-15 letnim. Wśród strategii wojewódzkich z lat 2005-2006 poza jedną do roku 2013, wszystkie pozostałe dotyczyły horyzontu czasowego roku 2020.
- Utrwaliła się praktyka budowania bardzo szerokich co do zakresu strategii, dotyczących wszystkich sfer aktywności oraz nie tylko najważniejszych procesów jakie mają miejsce w regionach. Wynikało to z rosnących przełożeń strategii na zapisy dokumentów operacyjnych, dlatego chodziło o znalezienie podstaw do finansowania bardzo szerokiej palety przedsięwzięć realizowanych w ramach różnych programów. Zarazem w coraz większym stopniu odnoszono różne programy do strategii regionalnych.
- W rosnącej liczbie strategii wojewódzkich zawarte były przekroje podregionalne, nie tylko w warstwie diagnostycznej, ale w zakresie instrumentów polityki regionalnej wyróżniano także funkcjonalne obszary metropolii, obszary miejskie oraz obszary wiejskie.
- Pierwsza edycja strategii wojewódzkich zawierała często tożsame zapisy dla bardzo różnych województw. Stopniowo w coraz większym stopniu odwzorowywano

regionalny kontekst rozwojowy. Wyrazem tego było różnicowanie priorytetów i kierunków działań.

Pierwsze edycje strategii regionalnych były bardzo powierzchowne ze względu na monitoring wdrażania strategii, w kolejnej generacji pojawiały się często propozycje około stu mierników, co jest także patologią.

4. Benchmarki polityki regionalnej w Polsce w roku 2011

Wydaje się, że byłoby cenne określenie pozycji polityki regionalnej w Polsce na tle zapisów Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020. Najważniejsze benchmarki są następujące:

A. Wymiary. Ma ona obydwa kluczowe wymiary interregionalny i intraregionalny. W Polsce nie ma zasadniczo jakichkolwiek wątpliwości co do potrzeby utrzymania unitarnego charakteru państwa. Nie są w sposób poważny artykułowane potrzeby ewentualnej zmiany ustroju naszego kraju na federalny. Jednakże równocześnie rozpowszechnione jest w Polsce przekonanie o możliwości i potrzebie dalszej decentralizacji w sferze kompetencji i finansów publicznych. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego poprawnie sankcjonuje integralność każdej z tych dwu polityk. Istotnym problemem są relacje pomiędzy samorządami na różnym poziomie. KSRR promuje szczególną pozycję w systemie polityki regionalnej Polski samorządów wojewódzkich. Grozi to niebezpieczeństwem zastąpienia centralizmu Warszawy, niemniej szkodliwym centralizmem regionalnym ze strony poszczególnych samorządów wojewódzkich.

B. Kompetencje. Następują przesunięcia w kompetencjach i alokacjach finansowych pomiędzy rządem, a samorządami regionalnymi na rzecz układu regionalnego. Tendencja ta jest w dłuższym okresie dość czytelna, jednak występują w niej co jakiś czas zakłócenia, wynikające ze zróżnicowanych priorytetów różnych układów politycznych. Analiza źródeł finansowania inwestycji publicznych w Polsce przeprowadzona na tle całej Unii Europejskiej potwierdza, że poziom decentralizacji jest zbliżony do przeciętnego we Wspólnocie, wyższy niż przeciętnie w krajach unitarnych. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego uzależnia dalsze decentralizowanie finansowania zadań publicznych od alokacji funkcji publicznych, nie poddaje się więc uproszczonym poglądom na ten temat, jakoby problemem była nadmierna centralizacja. Oczywiście podstawą powinna być rzetelna analiza efektywności alokacji poszczególnych funkcji publicznych na poziom gmin, powiatów i województw oraz towarzyszącym poszczególnym funkcjom strumieni finansowych.

C. **Finansowanie.** Jest podporządkowana całkowicie europejskiej polityce spójności, bowiem procedury i podstawowa część środków tej polityki pochodzą z Unii Europejskiej. Zakres rzeczowy finansowania jest także normowany przez regulacje wspólnotowe. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej dzięki transferom funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zasadniczo zwiększyła się skala inwestycji publicznych. Różne rachunki dotyczące finansowania inwestycji publicznych w Polsce w latach 2007-2013 wskazują, że środki Unii Europejskiej są dominującym źródłem. Ma to istotne konsekwencje dla polityki regionalnej w Polsce, bowiem jej podstawą są zmieniające się w kolejnych okresach programowania regulacje wspólnotowe. Trudno jest określić przyszłą skalę transferów z Unii Europejskiej na rzecz Polski w latach 2014-2020.¹⁵ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego w jednej z wcześniejszych wersji szacuje je na około 100 miliardów euro w cenach bieżących. Oznaczałoby to, że jeszcze w nadchodzącym wieloletnim okresie programowym polityka regionalna w Polsce będzie finansowana w znaczącym zakresie w ramach europejskiej polityki spójności. Jednak KSRR próbuje zainicjować budowanie postfunduszowego modelu polityki regionalnej w Polsce, co zasługuje na pozytywny komentarz. Wydaje się, że jest istotne aby po roku 2013 stopniowo rozszerzać finansowany ze środków krajowych segment polityki regionalnej.

D. **Orientacja.** Jest ona w coraz mniejszym stopniu tradycyjną polityką wyrównawczą, a w coraz większym stopniu interwencją nastawioną na budowanie siły konkurencyjnej regionów. Wynika to ze stopniowej realokacji środków europejskiej polityki spójności na rzecz wdrażania priorytetów Strategii Lizbońskiej. W latach 2007-2013 znalazło to wyraz w indykatywnej wytycznej, aby w regionach celu konwergencja wydatki lizbońskie stanowiły nie mniej niż 60% ogólnej alokacji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Prawdopodobnie rozwiązania europejskiej polityki spójności po roku 2014, które wynikają ze strategii Europa 2020 będą jeszcze bardziej wymagające w tym zakresie. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego proponuje przeznaczenie na cel konkurencyjność około 2/3 środków, a na cel spójność około 1/3 całej alokacji.

E. **Procesy realne.** Polityka regionalna w Polsce była w dwu ostatnich dekadach zupełnie nieskuteczna w zakresie redukcji różnicowań zarówno na poziomie regionalnym, jak też podregionalnym. W latach 1997-2008 obserwujemy bardzo szybki rozwój społeczno-gospodarczy Mazowsza i innych województw związanych z największymi ośrodkami miejskimi i dużo wolniejszy znacznie biedniejszych

¹⁵ Zgodnie z zapisami traktatu lizbońskiego Unia Europejska programuje swoje polityk i budżet w wieloletnim horyzoncie czasowym, nie krótszym niż pięć lat. Kolejny okres programowania we Wspólnocie po roku 2013 będzie siedmioletni, czyli będzie dotyczył okresu 2014-2020.

województw Polski Wschodniej. Analiza wielkości produktu krajowego brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej wskazuje, że w latach 1997-2008 pozycja Mazowska poprawiła się o 27 punktów procentowych względem średniej Unii Europejskiej 27 państw, podczas gdy województwa Podkarpackiego i Lubelskiego odpowiednio zaledwie o 5,9 i 6,0 punktu procentowego.

Tabela 2 PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w odniesieniu do UE 27=100 w latach 1997-2008

Województwo	1997	2008	Zmiana
Mazowieckie	62,9	89,9	+27,0
Śląskie	49,9	61,6	+11,7
Wielkopolskie	46,3	57,4	+13,2
Dolnośląskie	46,0	61,3	+15,3
Zachodniopomorskie	44,3	51,7	+7,4
Pomorskie	43,5	54,1	+10,6
Lubuskie	40,5	48,9	+8,4
Opolskie	40,1	48,3	+8,2
Kujawsko-Pomorskie	39,0	49,2	+10,2
Łódzkie	39,0	53,1	+14,1
Małopolskie	39,0	49,2	+10,2
Podlaskie	35,4	41,6	+6,2
Warmińsko-Mazurskie	35,2	42,3	+7,1
Lubelskie	33,6	39,6	+6,0
Podkarpackie	33,4	39,3	+5,9
Świętokrzyskie	33,3	45,6	+12,3
Polska	44,2	57,1	+12,9

Zródło: obliczenia własne na podstawie: Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne, Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach, Warszawa-Katowice, 2010 i wcześniejsze wydania.

Proces narastania różnicowań regionalnych w Polsce jest jeszcze bardziej wyrazisty w układzie podregionów. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) do roku 2020 przyjęta przez rząd 13 lipca 2010 roku pozostaje pod wyraźnym wpływem najnowszych tendencji w doktrynie polityki rozwoju regionalnego, reprezentowanej między innymi w pracach Banku Światowego i OECD, które przesuwają akcent ze

spójności na konkurencyjność.¹⁶ Wyrazem tego jest propozycja zamiany pozycji dotychczasowego Celu 1 (spójność) i Celu 2 (konkurencyjność) oraz proponowane w ich ramach alokacje finansowe. Oznacza to, że realizacja KSRR może sprzyjać generowaniu wzrostu zróżnicowań międzyregionalnych i wewnątrz regionów w Polsce, tym bardziej, iż proponowane w tym dokumencie mechanizmy dyfuzji procesów rozwojowych mają charakter werbalny.

F. Zakres. Polityka ta jest polityką dualną - ogólną rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów miejskich oraz rozwoju obszarów wiejskich. Jest to konsekwencją rozwiązań obowiązujących w Unii Europejskiej od roku 2007, gdy fundusz dotyczący wspierania rozwoju obszarów wiejskich został przeniesiony do Wspólnej Polityki Rolnej. We wspomnianych wcześniej regulacjach prawnych dotyczących polityki rozwoju znalazło to wyraz w zapisie, że ustawa ta nie dotyczy rozwoju obszarów wiejskich finansowanego z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich. Takiej dualności sprzyja dodatkowo koalicyjny charakter kolejnych rządów w naszym kraju, gdy każdy z partnerów otrzymuje swój kawałek funduszy Wspólnoty do zagospodarowania. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego próbuje przełamać ten niespójny wewnętrznie model polityki rozwoju Polski, co wpływa negatywnie na kompleksowość podejmowanych działań. Ilustracją takiego podejścia jest nie tylko tytuł dokumentu, ale także różne szczegółowe zapisy, promujące przesunięcie kompetencji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich z układu sektorowego, do układu regionalnego.

G. Podstawy merytoryczne. Polityka ta umożliwia transfer nowoczesnego europejskiego *know how* w zakresie programowania, finansowania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów. Korzystanie z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce było uwarunkowane podjęciem działań służących stworzeniu odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej. Można nawet powiedzieć, że fundusze strukturalne i Fundusz Spójności były pasem transmisyjnym adaptowania w Polsce nowoczesnej polityki rozwojowej. Istotne znaczenie ma transferowanie tych rozwiązań na wszystkie procedury polityk publicznych w Polsce, w tym także sektorowych oraz prowadzonych na poziomie regionalnym. W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego zaproponowano jako Cel 3 sprawność polityki regionalnej. Cel ten uwzględnia szeroką paletę działań służących poprawie jakości interwencji publicznej między innymi takich jak: wzmacnianie strategicznego wymiaru polityki regionalnej;

¹⁶ Reshaping economic geography. World development report, The World Bank, Washington D. C. 2009 oraz Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices, OECD, Paris 31 March 2009.

poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich właściwe ukierunkowanie terytorialne; przebudowę i wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej oraz budowanie kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego w oparciu o sieci współpracy między różnymi aktorami polityki regionalnej. Jest to bardzo wartościowy element KSRR, którego realizacja warunkuje zasadniczą poprawę jakości prowadzonej w Polsce polityki regionalnej oraz lepsze i znacznie efektywniejsze ukierunkowanie nakładów.

H. Usytuowanie. W warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej polityka regionalna jest segmentem polityki rozwojowej kraju, kierującej się przede wszystkim uwarunkowaniami krajowymi. Po roku 2005, czyli utracie ważności poprzedniej Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego brak było dostatecznych przesłanek dla kształtowania tej polityki, które wynikałyby z zapisów odpowiedniego dokumentu rządowego. Oznaczało to także brak dostatecznych ram merytorycznych dla kształtowania drugiej generacji strategii rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych województw. Próby zapisania tej problematyki w Strategii Rozwoju Kraju były w sumie nieudane, bowiem brak było czytelnego wyróżnienia segmentu polityki regionalnej, a bardzo krótki okres programowany przez SRK - lata 2007-2015 oznaczał, że większość strategii wojewódzkich z lat 2005-2006 miała znacznie dłuższy horyzont czasowy, czyli rok 2020. Spowodowało to kuriozalną presję na zasadnicze skracanie horyzontu czasowego strategii wojewódzkich oraz Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, a także wynikające z zapisów ustawowych żądanie wydzielenia w tych strategiach horyzontu czasowego roku 2015. Paradoksem był znacznie dłuższy horyzont czasowy strategii na poziomie regionalnym niż na poziomie centralnym. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego przywraca w Polsce normalność w sferze programowania rozwoju, bowiem umożliwia przygotowanie nowej generacji strategii regionalnych.

Dokument KSRR 2010-2020 dokumentuje, że w Polsce ma miejsce systematyczne dostosowywanie polityki regionalnej do rozwiązań promowanych w Strategii Europa 2020 stanowiących podstawową przesłankę modyfikacji europejskiej polityki spójności.

Bibliografia

- Barcz J, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Consultation on the future „EU 2020” strategy, Commission Working Document, COM(2009)647/3 final, Commission of the European Communities, Brussels 2009.
- (The) EU Budget Review SEC(2010)7000 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments, European Commission, Brussels 19.10.2010 COM(2010)700 final oraz The EU Budget Review Commission Staff working document. Technical annexes, Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments, Brussels 19.10.2010 SEC(2010)7000 final.
- Europe 2000. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, European Commission, Communication from the Commission to the European Council, Brussels, 3.3.2010 KOM(2010)2020 final, w jęz. polskim: Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji, Komisja Europejska, Bruksela, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.
- How regions grow. Trends and Analysis, OECD, Paris 2009.
- Investing In Europe’s future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion, European Union. Report from the Commission, Luxembourg, November 2010.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, Dokument przyjęty przez Rząd, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipiec 2010.
- Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge 1995.
- Przeglądy terytorialne OECD. Polska, OECD i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Paryż-Warszawa, 2009.
- Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices, OECD, Paris 31 March 2009.
- Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions, Commission of European Communities, SEC(008)2868 final, Brussels, 14 November 2008.
- Reshaping Economic Geography. World Development Report, The World Bank, Washington D.C., 2009.

- Strategia Rozwoju Regionalnego 2007-2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa listopad 2007.
- Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa”, 2010, nr 10.
- Szlachta J. (red.), Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 2000, zeszyt 191.
- Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej. Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2.2.2005 COM(2005)24 końcowy, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.
- Założenia strategii rozwoju regionalnego Polski. Raport końcowy, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa, lipiec 1996.
- Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcanie różnorodności w siłę, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, SEC(2008)2550, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2008)616 wersja ostateczna, Bruksela 6.10.2008.
- Zintegrowane Wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008, Dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 6 sierpnia 2005r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2007.

