

Jacek Szlachta

Polityka rozwoju regionalnego Polski w warunkach integracji europejskiej

Tekst ten został poświęcony ewolucji polityki rozwoju regionalnego Polski. Szczególną rolę w zmianach polityki regionalnej Polski w ostatnich kilkunastu latach odegrała Unia Europejska, określająca standardy tej sfery interwencji publicznej w krajach członkowskich w związku z rolą europejskiej polityki spójności i znaczeniem funduszy w finansowaniu polityki regionalnej na obszarze Wspólnoty. Standardy Unii Europejskiej stały się istotne dla Polski już w latach 90-tych ubiegłego wieku, ze względu na programy przedakcesyjne, przygotowujące nasz kraj do członkostwa. Polityka regionalna Unii Europejskiej i Polski zmienia się w rytmie związanym z wieloletnim programowaniem budżetu i polityk, obecne rozwiązania dotyczą okresu 2007-2013. Przed polityką regionalną Polski stoją obecnie nowe wyzwania, wynikające zarówno z uwarunkowań krajowych, jak też ze zmian mających miejsce we Wspólnocie Europejskiej. Prezentowany tekst zawiera: omówienie doświadczeń Polski w sferze polityki regionalnej przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, charakterystykę sposobu uprawiania polityki regionalnej w Polsce po 1 maja 2004 roku, a następnie przewidywane założenia zmian polityki regionalnej Unii Europejskiej i Polski po roku 2013.

1. Przedakcesyjne doświadczenia polityki regionalnej w Polsce

W okresie obowiązywania w Polsce gospodarki centralnie planowanej istotne znaczenie miało dążenie do uniformizacji regionalnych struktur społeczno-gospodarczych. Podstawową rolę w tym czasie odgrywały polityki sektorowe, które były całkowicie podporządkowane układowi centralnemu. Budżety województw były częścią ogólnego budżetu państwa, a decyzje dotyczące kierunków wydatków były scentralizowane. Obowiązywała doktryna bardziej równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych na obszarze kraju. Podstawowym instrumentem polityki państwa były inwestycje centralne, podejmowane przede wszystkim w regionach słabiej rozwiniętych oraz transfery finansowe na rzecz rozwoju usług publicznych świadczonych na obszarach najbiedniejszych.

Sytuacja zasadniczo zmieniła się po roku 1989. Instrumentarium stosowane w gospodarce centralnie planowanej stało się całkowicie bezużyteczne w nowych

warunkach ustrojowych. Zdecydowany priorytet w polityce społeczno-gospodarczej państwa zyskały kwestie makroekonomiczne, związane z budowaniem podstaw gospodarki rynkowej w Polsce. W wyniku transformacji zasadniczo polepszyła się pozycja regionów o wielofunkcyjnej strukturze społeczno-gospodarczej, istotnej roli sektora usług, dobrze skomunikowanych w relacjach krajowych i międzynarodowych oraz koncentrujących znaczący potencjał intelektualny. Traciły regiony zdominowane przez preferowane w warunkach gospodarki centralnie planowanej struktury i formy działalności gospodarczej, przede wszystkim koncentrujące przemysł wydobywczy i militarny oraz państwowe rolnictwo. Na znaczeniu zyskiwały regiony metropolitalne, skuteczniej i szybciej dostosowujące się do nowych wyzwań. Polska Zachodnia zyskała nowe impulsy rozwojowe, wynikające z bliskości terytorialnej Unii Europejskiej. Polska Wschodnia położona peryferyjnie odczuwała konsekwencje reorientacji najważniejszych powiązań gospodarczych naszego kraju. Zmiany geopolityczne jakie nastąpiły na wszystkich granicach Polski wymuszały szybkie dostosowania.

Polityka regionalna w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych była początkowo pasywna, a w kolejnych latach tego okresu interwencja była ograniczona do łagodzenia najbardziej drastycznych konsekwencji transformacji ustrojowej, czego wyrazem była przede wszystkim identyfikacja obszarów wysokiego strukturalnego bezrobocia i wprowadzenia pakietu instrumentów dotyczących takich obszarów. Funkcjonujący w dekadzie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku program pomocowy Unii Europejskiej Phare początkowo był także aprzeznaczony, bowiem został zorientowany na wsparcie budowania podstaw gospodarki rynkowej. Pierwsze działania dotyczące finansowania rozwoju regionalnego w ramach Phare, w postaci programu STRUDER, pojawiły się w drugiej połowie lat 90-tych. Stopniowo poszerzano zasięg przestrzenny i zakres tematyczny interwencji.

Na początku lat dziewięćdziesiątych zostały w Polsce powołane samorządy terytorialne na poziomie lokalnym - miast i gmin. W roku 1998 zrealizowano w Polsce drugi etap reformy terytorialnej państwa, w wyniku której od pierwszego stycznia 1999 roku powołano szesnaście dużych województw oraz kreowano samorząd terytorialny na poziomie wojewódzkim, wyposażony w nowy instrument - budżet województwa. Dzięki temu stało się możliwe prowadzenie w Polsce nowoczesnej polityki regionalnej w obydwu podstawowych wymiarach: interregionalnym - rządu wobec regionów oraz polityki wewnątrzregionalnej - władz samorządowych w odniesieniu do swoich województw. W roku 2000 przyjęto w Polsce pierwszą ustawę nowej generacji, o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Wprowadziła ona jako podstawowy

instrument tej polityki kontrakty regionalne, będące umowami pomiędzy rządem a samorządami województw. W związku z wejściem w nowy okres programowania polityk i budżetu, dotyczący lat 2000-2006, Unia Europejska rozszerzyła od roku 2000 instrumenty polityki rozwojowej w krajach kandydackich o dwa nowe obok Phare programy przedakcesyjne - ISPA i SAPARD. Jednym z priorytetów tych programów było zbudowanie w Polsce nowoczesnego modelu polityki regionalnej właściwej państwu gospodarce rynkowej. Warunkiem uruchomienia tych trzech funduszy przedakcesyjnych było przygotowanie przez Polskę dokumentów programowych nowej generacji: Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju oraz Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego¹⁷³.

W sumie można stwierdzić, że w okresie tym polityka regionalna nie odgrywała w Polsce istotnej roli, dysponowała niewielkimi środkami, a czasami była traktowana jako zbędny element działalności interwencyjnej państwa, a dokonywane w niej zmiany i modyfikacje wynikały z inspiracji Unii Europejskiej. Istotne znaczenie miało stopniowe budowanie potencjału instytucjonalnego dla prowadzenia tej polityki na poziomie centralnym oraz regionalnym.

2. Unijne uwarunkowania polityki regionalnej Polski w warunkach członkostwa

Podstawową przyczyną zainteresowania polityką rozwoju regionalnego we Wspólnocie Europejskiej były zróżnicowania regionalne oraz ich negatywne konsekwencje występujące na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej. Wyrazem tego poczucia odpowiedzialności było przyjęcie w roku 1957 w preambule do Traktatu Rzymskiego następującego zapisu: „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju przez redukowanie zróżnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”. Powodowało to wprowadzanie kolejnych funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa - Sekcja Orientacji, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) oraz powołanie w ramach Komisji Europejskiej Dyrekcji Generalnej REGIO zajmującej się kwestiami rozwoju regionalnego Wspólnoty Europejskiej. Jednak skala środków alokowanych na

¹⁷³ J. Szlachta, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 191, PWN, Warszawa 2000.

prowadzenie tej polityki w ramach budżetu Wspólnoty pozostała ograniczona do kilku procent.

Znacznie bardziej konkretny zapis dotyczący polityki regionalnej został przyjęty w roku 1988 w Jednolitym Akcie Europejskim, będącym podstawą wdrożenia Unii gospodarczej i walutowej. Artykuł 130A zawiera następujący zapis „W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji różnicowań między różnymi regionami i ograniczenia zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów”.

Te zapisy traktatowe pozwoliły wdrożyć wypracowany w roku 1988 pakiet Delorsa, którego jednym z kluczowych elementów było zasadnicze zwiększenie skali środków przeznaczanych z budżetu Wspólnoty na wspieranie rozwoju regionalnego z około 5% do ponad 30% oraz wieloletnie programowanie tych wydatków, kolejne takie okresy dotyczyły lat 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 oraz 2007-2013. Podstawą ich uruchamiania stały się dokumenty programowe przygotowywane przez poszczególne kraje - Narodowe Plany Rozwoju. Na tej podstawie Komisja Europejska i rząd kraju beneficjenta negocjowały dokument programowy - Podstawy Wsparcia Wspólnoty oraz programy operacyjne. Finansowanie tej polityki odbywało się za pomocą czterech funduszy strukturalnych - Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Instrumentu Finansowego Ukierunkowania Rybołówstwa oraz Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa - Sekcja Orientacji, uzupełnionymi następnie Funduszem Spójności. Średnioroczny pułap transferów na rzecz poszczególnych krajów beneficjentów określono na poziomie 4% ich produktu krajowego brutto (PKB), co oznacza, że w biedniejszych krajach Wspólnoty około 50% publicznych środków rozwojowych (na poziomie krajowym i regionalnym), pochodzi z Unii Europejskiej. Jako podstawowy poziom identyfikacji obszarów problemowych określono regiony typu NUTS 2, czyli jednostki terytorialne odpowiadające szesnastu polskim województwom¹⁷⁴. Podstawową kategorią

¹⁷⁴ NUTS - *Nomenclature of Units for Territorial Statistics* (Nomenklatura jednostek statystyki terytorialnej), uniwersalna regionalizacja obowiązująca w Unii Europejskiej. Wszystkie kraje Wspólnoty są zregionalizowane w ten sposób. Istnieje pięć poziomów, najniższe mają charakter lokalny (LAU - Local Administration Units). Dla europejskiej polityki regionalnej istotne znaczenie mają poziomy NUTS 2 oraz NUTS 3. W Polsce na poziomie NUTS 2 odpowiadającym naszym województwom istnieje 16 jednostek terytorialnych. NUTS 3 to podregiony, składające się z grup powiatów do końca ubiegłego roku istniało 45 jednostek terytorialnych. W roku 2007 dokonano powiększenia tego zbioru do 65 jednostek terytorialnych. Ich kształt przestrzenny po tej zmianie uniemożliwia im stanie się podmiotami polityki regionalnej.

interwencji stały się Cele (*Objectives*). Ponad 70% środków Wspólnoty uruchamianych w ramach tej polityki zostało przeznaczone dla regionów Celu 1 cechujących się niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, czyli takich w których produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekracza 75% średniej Unii Europejskiej.

Najważniejsza w ostatnich latach zmiana europejskiego modelu polityk Wspólnoty wynika z przyjęcia w roku 2000 na Szczycie Unii Europejskiej w Lizbonie nowej strategii, która została uzupełniona w roku 2001 na Szczycie Unii Europejskiej w Goeteborgu. Zakłada ona przekształcenie Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką, zdolną do trwałego i zrównoważonego rozwoju, tworzącą większą liczbę trwałych miejsc pracy oraz charakteryzującą się większą spójnością społeczną. Miała ona stać się zdolna do konkurowania z gospodarką Stanów Zjednoczonych Ameryki. Dogonienie USA w sferze badań i rozwoju miało nastąpić w ciągu zaledwie dziesięciu lat. Strategia z Lizbony i Goeteborga obejmuje trzy filary: społeczny, ekonomiczny i ekologiczny. Realizacji Strategii i Lizbony i Goeteborga mają służyć: (1) szybkie przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy; (2) Liberalizacja i integracja tych rynków których wspólny rynek *de facto* nie objął; (3) Rozwój przedsiębiorczości; (4) Wzrost zatrudnienia i zmiana modelu społecznego oraz (5) Dbałość o trwałe fundamenty rozwoju i środowisko przyrodnicze.

W roku 2005 dokonano oceny zaawansowania procesu wdrażania Strategii Lizbońskiej. Wnioski były niestety mało optymistyczne, bowiem dystans w zakresie rozwijania gospodarki opartej na wiedzy, społeczeństwa informacyjnego, informacyjnych i komunikacyjnych technologii oraz modelu rozwojowego regionów samouczących się (*learning regions*) pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską nie zmniejsza się. Nie jest to jednak spowodowane tym, iż Strategia Lizbońska była nietrafna w swoich rekomendacjach, ale wynika z nieskuteczności procesu wdrażania rzeczony strategii. Dlatego Komisja Europejska przygotowała dokument *Odnowiona Strategia Lizbońska (OSL)*¹⁷⁵.

Zdecydowano także, że w kolejnym okresie programowania, obejmującym lata 2007-2013, wszystkie polityki Wspólnoty, w tym także polityka spójności, zostaną podporządkowane przyjętej przez Wspólnotę w 2005 roku OSL. Istotne jest także odniesienie polityki spójności do strategicznych wytycznych wspólnotowych wspierających wzrost gospodarczy i zatrudnienie, czego wyrazem jest znaczenie

¹⁷⁵ Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2005)24 końcowy, Bruksela 2.2.2005 r.

Krajowych Programów Reform¹⁷⁶. Dokumenty te mają kilkuletni horyzont czasowy, ostatnie dotyczą lat 2005-2008. Oznacza to priorytet dla wzrostu poziomu konkurencyjności całej Wspólnoty, jej państw członkowskich oraz poszczególnych regionów Unii Europejskiej. Podstawowym wskaźnikiem konkurencyjności jest wielkość produktu krajowego brutto na mieszkańca, jednak także inne czynniki wpływające na sukces ekonomiczny powinny być brane pod uwagę takie jak: techniczna i społeczna infrastruktura, dostępność lokalizacyjna, jakość siły roboczej, pozytywne uwarunkowania dla innowacji, efektywność administracji i instytucji publicznych. W przypadku regionów o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego podstawowe znaczenie ma: modernizacja infrastruktury oraz wsparcie rozwoju transeuropejskich sieci infrastrukturalnych, kreowanie sprzyjającego środowiska biznesowego, zasadnicza poprawa jakości kapitału ludzkiego i społecznego oraz stymulowanie rozwoju sektora przedsiębiorstw, w tym przede wszystkim podmiotów małych i średnich. Tak więc najważniejsze kierunki wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności powinny zostać przeorientowane w kierunku skutecznej realizacji strategii z Lizbony i Goeteborga. Oznacza to, że europejska polityka rozwoju regionalnego, w znacznie mniejszym niż dotąd stopniu, jest zorientowana na tradycyjne działania wyrównawcze, natomiast służy przede wszystkim budowaniu siły konkurencyjnej regionów i wykorzystaniu ich endogenicznego potencjału.

Bardzo wysoka ranga polityki spójności została potwierdzona w Traktacie Reformującym, podpisanym przez wszystkie kraje Wspólnoty 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie, który wejdzie w życie po ratyfikacji przez 27 państw członkowskich. W artykule 3 tego traktatu znalazł się zapis, iż: „Unia wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”. Utrwała to pozycję polityki spójności jako podstawowej polityki Wspólnoty Europejskiej.

3. Polityka regionalna Polski po 1 maja 2004 roku

Po przystąpieniu Polski do Wspólnot Europejskich stały się dostępne możliwości i fundusze wynikające z europejskiej polityki spójności, pod warunkiem dostosowania polityki rozwojowej i regionalnej do modelu wynikającego z rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej. Cała Polska stała się obszarem Celu 1, dotyczącego regionów

¹⁷⁶ Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005-2008. Dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 6 sierpnia 2005r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego w Polsce przygotowano niezbędne dokumenty programowe na lata 2004-2006: Narodowy Plan Rozwoju, Podstawy Wsparcia Wspólnoty oraz sześć programów operacyjnych, a Sejm przyjął w roku 2004 niezbędne regulacje prawne, w tym Ustawę o Narodowym Planie Rozwoju¹⁷⁷.

Polska w latach 2004-2006 otrzymała w ramach czterech funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności około 12,8 mld euro (w cenach stałych z 2004 roku). Jednym z programów Operacyjnych był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) na lata 2004-2006 finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego¹⁷⁸. Był on zarządzany centralnie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Alokacja na ten program wynosiła około 3,0 mld euro (w cenach stałych z 2004 roku), czyli około 23,3 % środków funduszy Unii Europejskiej przeznaczonych dla naszego kraju. Program ten zawierał szesnaście segmentów regionalnych, zarządzanych przez samorządy poszczególnych województw. Alokacje dla poszczególnych województw wynikały z algorytmu, który uwzględniał w 80 procentach wielkość ludności, w 10 procentach niski PKB na mieszkańca (beneficjentami pięć najbiedniejszych województw Polski Wschodniej w proporcji do liczby ich ludności) oraz w 10 procentach wysokie bezrobocie (w proporcji do udziału ludności powiatów o bezrobociu przekraczającym 150% średniej krajowej). Struktura rzeczowa programowanych wydatków była taka sama we wszystkich województwach, niezależnie od odmienności ich struktur społeczno-gospodarczych.

Istotne zmiany nastąpiły od 1 stycznia 2007 roku, w związku z wejściem w nowy okres programowania polityki i budżetu w Unii Europejskiej¹⁷⁹. Zmodyfikowane zostały Cele tej polityki, a dla Polski najważniejsze jest iż na Cel konwergencja zorientowany przede wszystkim na regiony biedne, o produkcie krajowym brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekraczającym 75% średniej Unii

¹⁷⁷ J. Szlachta, Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2004-2006 - wybory strategiczne, „Gospodarka Narodowa” 2003, Nr 7-8; Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003 oraz Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Polski 2004-2006. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia, Komisja Europejska, Bruksela-Luksemburg, 2003.

¹⁷⁸ Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Załącznik z dnia 26 lipca 2004r.

¹⁷⁹ Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, Komisja Europejska, Bruksela-Luksemburg 2004 oraz Cohesion Policy 2007-2013. Commentaries and Official Texts, European Union. Regional Policy, Brussels 2007.

Europejskiej przeznaczono około 81,5% środków Wspólnoty. Dodatkowo dostępne dla Polski stały się środki w ramach Celu Europejska Współpraca Terytorialna. Zasadniczo został zmodyfikowany system programowania funduszy. Dokumentem rozpoczynającym procedurę programowania stały się Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dotyczące spójności, przygotowywane przez Komisję Europejską, a następnie akceptowane przez Parlament Europejski¹⁸⁰. Zawierają one wytyczne (priorytety) europejskiej polityki spójności. Na tej podstawie wszystkie kraje członkowskie opracowały Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia¹⁸¹. Są one wdrażane za pomocą programów operacyjnych: sektorowych, regionalnych, makroregionalnych oraz pomocy technicznej. Przyjęto nowe założenie jednofunduszowości, polegające na tym, iż program operacyjny może być finansowany wyłącznie z jednego funduszu strukturalnego. Uniemożliwia to budowanie regionalnych programów operacyjnych zasilanych równocześnie środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Poza nową politykę spójności przesunięto dwa fundusze strukturalne, dotyczące obszarów wiejskich oraz rybołówstwa, co stanowi kolejną komplikację dla utrzymania kompleksowości polityki rozwoju regionalnego, ze względu na tendencję do budowania w ślad za rozwiązaniami Unii Europejskiej dwu różnych polityk rozwoju: regionalnej i obszarów wiejskich. Dodatkowym problemem jest to, iż Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich jest w Polsce wdrażany w sposób scentralizowany. Zintegrowano programowanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Transfery na rzecz Polski w latach 2007-2013 w ramach nowej polityki spójności obejmującej Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności sięgną, w cenach stałych z 2004 roku, 59,5 mld euro, a w cenach bieżących około 67,3 mld euro. Jeśli uwzględnimy dwa fundusze, jakie zostały przesunięte do polityk sektorowych - Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Rybacki, to wielkość tę powinniśmy zwiększyć odpowiednio o około 13,2 mld euro i o około 0,7 mld euro (obydwie wielkości w cenach bieżących). Oznacza to, iż jest to największy pakiet pomocowy w

¹⁸⁰ Polityka spójności 2007-2013 wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: strategiczne wytyczne wspólnotowe, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 05.07.2005r., COM (2005)0299.

¹⁸¹ Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Dokument zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 7 maja 2007 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.

historii Unii Europejskiej, a średnioroczne transfery w ramach tych pięciu funduszy stanowią niemal 4 % PKB naszego kraju.

Polska zdecydowała się na bardzo daleko idącą decentralizację modelu wdrażania europejskiej polityki spójności w latach 2007-2013. Samorządy województw będą zarządzały szesnastoma regionalnymi programami operacyjnymi finansowanymi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W ramach sektorowego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, większość priorytetów i środków będzie zarządzania na poziomie regionalnym¹⁸². Ze względu na natężenie problemów strukturalnych w Polsce Wschodniej (pięć najbiedniejszych województw: Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie oraz Warmińsko-Mazurskie) zdecydowano także o uruchomieniu specjalnego Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Szesnaście wojewódzkich programów operacyjnych to około 24,6% całej alokacji dla Polski, regionalnie zarządzany segment PO Kapitał Ludzki to kolejne około 8,9%, a Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej to około 3,4%. Wreszcie około 1,9 % alokacji to rezerwa wykonania, której część może zostać przeznaczona w przyszłości na programy regionalne. Wymiar regionalny mają także Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej, stanowiące około 1,1% alokacji. Oznacza to, że Polska dokonała głębszej i dalej idącej decentralizacji funduszy strukturalnych niż jakikolwiek inny kraj członkowski Unii Europejskiej. Algorytm podziału funduszy pomiędzy województwa w ramach segmentu regionalnego pozostał taki sam jak w latach 2004-2006. Oznaczało to, iż alokacja funduszy strukturalnych na obywatela Polski w zależności od miejsca zamieszkania różnicowała się jak 2 do 1, pomiędzy województwem Warmińsko-Mazurskim a Mazowieckim.

Syntetyczna ocena aktualnie obowiązującego sposobu uprawiania polityki regionalnej wskazuje na bardzo niespójny model jej prowadzenia w naszym kraju. Najważniejsze jej charakterystyki, które wpływają obecnie na politykę rozwojową i regionalną w Polsce, są następujące:

1. Ma obydwa kluczowe wymiary - intraregionalny i interregionalny. Aby można było mówić o dojrzałym modelu tej polityki niezbędne jest, aby rząd uprawiał politykę wobec regionów kraju, a władze regionalne prowadziły taką politykę w ramach poszczególnych województw. Pierwszy wymiar jest spełniony, bowiem polityka regionalna jest jednym z wydzielonych działów administracji publicznej, a wyrazem jej znaczenia stało się powołanie w 2005 roku Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Jednak wskazuje się, że pozostaje ona niejako w zawieszaniu, ograniczając się do

¹⁸² Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

interwencji państwa w Polsce Wschodniej, a podstawowa część ewentualnego oddziaływania rządu w układach regionalnych pozostaje niemal wyłączną kompetencją polityk sektorowych. Dzięki zmianom ustrojowym, wprowadzonym w naszym kraju od 1 stycznia 1999 roku, można jednak mówić o zaistnieniu niezbędnych warunków brzegowych dla prowadzenia drugiej z tych polityk (intraregionalnej), bowiem powołane zostały duże województwa, posiadające wybieralne ciała przedstawicielskie oraz budżety na realizację działań rozwojowych.

2. Posługuje się zestawem bardzo zróżnicowanych co do jakości dokumentów strategicznych. Na poziomie krajowym problematyka rozwoju regionalnego została ujęta w Strategii Rozwoju Kraju do roku 2015¹⁸³. Dokument ten wymaga krytycznej oceny, bowiem ma zbyt krótki horyzont czasowy, a równocześnie jest wtórny w stosunku do przygotowanych na potrzeby Unii Europejskiej Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia¹⁸⁴. Brak jest specjalnego strategicznego studium dotyczącego polityki regionalnej państwa typu Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Tradycyjna polityka interregionalna (rządu wobec regionów) została praktycznie ograniczona wyłącznie do Polski Wschodniej. Na poziomie regionalnym zostały przygotowane przez samorzady szesnastu województw dwie generacji strategii regionalnych: pierwsza - bezpośrednio po powołaniu nowych dużych województw na przełomie wieków, druga w latach 2005-2006 w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej i przygotowaniem do programowania rozwoju województw na lata 2007-2013¹⁸⁵. Są one oceniane bardzo krytycznie ze względu na niejednorodną metodologię, bardzo różny zakres rzeczowy oraz zróżnicowany horyzont czasowy. Na poziomie makroregionalnym w latach 2006-2008 została przygotowana Strategia Rozwoju Polski Wschodniej do roku 2020.

3. Podstawy prawne polityki regionalnej są w Polsce wyjątkowo wątpliwe. Po zmianach ustrojowych wprowadzonych od 1 stycznia 1999 roku mieliśmy do czynienia z trzema regulacjami: (1) Ustawą o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z 2000 roku, obowiązującą w latach 2000-2004, (2) Ustawą o Narodowym Planie Rozwoju z 2004 roku, która zastąpiła poprzednią ustawę w latach 2004-2006 oraz (3) Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z grudnia 2006 roku, znowelizowaną w lipcu

¹⁸³ Strategia Rozwoju Kraju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006.

¹⁸⁴ J. Szlachta, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego op.cit.

¹⁸⁵ J. Hausner (red.), Programowanie rozwoju regionalnego. Poradnik dla samorządów województwa, Ministerstwo Gospodarki i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Warszawa-Kraków 1999 oraz Klasik A., Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie, Akademia Ekonomiczna im. K.Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2002.

2007 roku, która obecnie obowiązuje¹⁸⁶. Ta ostatnia regulacja prawna ma być zgodnie z zapowiedziami rządu po raz kolejny nowelizowana, ze względu na fakt, iż wykazuje szereg strukturalnych słabości. Dotyczą one także wymiaru regionalnego tej ustawy, który został całkowicie podporządkowany ogólnej polityce rozwojowej kraju. Charakterystyczny jest fakt, że podstawy prawne polityki rozwojowej i regionalnej w Polsce zmieniają się początkowo w rytm zmian statusu naszego kraju w Unii Europejskiej, a następnie polityki spójności Unii Europejskiej w kolejnych wieloletnich okresach programowania. Wyrazem tego jest zapis w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, iż nie dotyczy ona finansowania rozwoju obszarów wiejskich uruchamianego w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

4. Dzięki funduszom strukturalnym Unii Europejskiej następuje stopniowe przesunięcie w kompetencjach i środkach na rzecz polityki intraregionalnej. W latach 2004-2006 podstawowym instrumentem był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, który składał się z szesnastu segmentów wojewódzkich zarządzany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W latach 2007-2013 w oparciu o Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego jest wdrażane szesnaście wojewódzkich programów operacyjnych zarządzanych przez samorządy województw. Także większość priorytetów sektorowego programu operacyjnego Kapitał Ludzki finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego będzie zarządzane na poziomie regionalnym. Jeśli oceniamy strukturę alokacji funduszy Unii Europejskiej w Polsce, to w latach 2004-2006 segment regionalny koncentrował około 22% środków przeznaczonych dla naszego kraju, natomiast w latach 2007-2013 udział ten zwiększył się do około 36% (bez programu operacyjnego rozwój Polski Wschodniej).

5. Polityka ta jest całkowicie podporządkowana europejskiej polityce spójności, bowiem procedury i podstawowa część środków pochodzi z Unii Europejskiej. Istotne jest, iż umożliwia to transfer nowoczesnego europejskiego *know-how* w zakresie: programowania, zarządzania, finansowania, monitoringu, ewaluacji, wyboru projektów. Zmiany w paradygmacie europejskiej polityki spójności powodują ewolucję w polityce regionalnej Polski. W nowym okresie programowania 2007-2013 wszystkie polityki Wspólnoty zostały podporządkowane Odnowionej Strategii Lizbońskiej. Dlatego także polityka regionalna Unii Europejskiej w Polsce jest w coraz mniejszym stopniu tradycyjną polityką wyrównawczą, a w coraz większym stopniu

¹⁸⁶ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dziennik Ustaw z dnia 11 grudnia 2006r., Nr 227, poz. 1658, wraz ze zmianami wchodzącymi w życie 18.8.2007r., Dziennik Ustaw 2007, Nr 140, poz. 984.

polityką nastawioną na budowanie siły konkurencyjnej regionów. Oznacza to, że pomimo tego, że w ramach całej Unii Europejskiej zróżnicowania regionalne zmniejszają się, to polityka ta jest w ostatnich latach nieskuteczna w zakresie redukcji zróżnicowań zarówno w układzie województw (regionalnym) jak też i w przekroju wewnątrz regionalnym. Wskutek bezmyślnego powielania w Polsce rozwiązań Unii Europejskiej od roku 2007 jest ona polityką dualną - ogólną polityką regionalną i rozwoju obszarów zurbanizowanych oraz rozwoju obszarów wiejskich.

6. W Polsce polityka regionalna jest segmentem polityki rozwojowej kraju, kierującej się przede wszystkim przesłankami krajowymi, razi brak specjalnego dokumentu krajowego w tym zakresie. W polityce regionalnej Polski niewiele się eksperymentuje, jeśli to wyłącznie dzięki europejskiej polityce spójności, a jednym z niewielu przypadków jest podjęcie polityki rozwojowej w układzie makroregionalnym w odniesieniu do Polski Wschodniej.

7. Polityka ta jest bardzo skomplikowana w warstwie operacyjnej dla samorządów województw, bowiem tylko część środków jest bezpośrednio zarządzana na poziomie regionalnym, w dwu reżimach - wojewódzkiego programu operacyjnego oraz regionalnego segmentu programu operacyjnego kapitał ludzki. Dodatkowo region może ubiegać się o środki dostępne w ramach sektorowych programów operacyjnych oraz w przypadku pięciu województw Polski Wschodniej o alokacje w ramach programu makroregionalnego. W zależności od położenia geograficznego w poszczególnych województwach są także dostępne środki na rozwijanie współpracy transgranicznej z krajami sąsiadującymi z Polską oraz na współpracę w ramach państw Morza Bałtyckiego. Poza polityką spójności pozostają alokacje w ramach Wspólnej Polityki Rolnej przeznaczone na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Są one zarządzane przez filie instytucji centralnych (Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa). Środki Europejskiego Funduszu Rybackiego są dostępne przede wszystkim w trzech nadmorskich województwach. Dodatkowym utrudnieniem jest słabość budżetów wojewódzkich, co utrudnia samorządom województw pełnienie aktywnej roli w montażu finansowym środków Unii Europejskiej. W sumie diagnoza ta jednoznacznie wskazuje na słabości polityki regionalnej uprawianej w naszym kraju i na pilną potrzebę opracowania zmodyfikowanych założeń, a następnie wdrożenia nowej generacji polityki rozwoju regionalnego.

4. Przyszła polityka regionalna Unii Europejskiej i Polski

Wieloletnie programowanie polityk i budżetu Wspólnoty oznacza, że kolejny okres będzie najprawdopodobniej dotyczył lat 2014-2020, a musi to być okres przynajmniej pięcioletni, rozpoczynający się od roku 2014. Już obecnie toczy się w Europie intensywna dyskusja na temat podstaw i zasad przyszłej polityki regionalnej Unii Europejskiej. W komunikacie Komisji Europejskiej do czwartego raportu kohezyjnego, jaki ukazał się w czerwcu 2007 roku, sformułowane zostały pytania, które będą w nadchodzących latach podstawą dialogu na ten temat¹⁸⁷. Są one następujące:

1. Jakie wnioski można wyciągnąć z przygotowań programów na lata 2007-2013? W jakim stopniu przystosowano politykę spójności do nowych wyzwań, z którymi europejskie regiony będą musiały zmierzyć się w nadchodzących latach? Na przykład:

1.1. W jaki sposób regiony mają reagować na presję restrukturyzacyjną wywieraną przez dynamiczną konkurencję w sektorach o niskim i średnim zaawansowaniu technologicznym?

1.2. Zważywszy na duże rozbieżności regionalne w zakresie liczby urodzeń, śmiertelności i przepływów migracyjnych, jaką rolę w obliczu zmian demograficznych ma do odegrania polityka spójności?

1.3. W jakim zakresie zmiany klimatyczne stanowią wyzwanie dla polityki spójności?

2. W jaki sposób w tym nowym kontekście polityka spójności może lepiej posłużyć wypracowaniu zintegrowanego i bardziej elastycznego podejścia do rozwoju i wzrostu gospodarczego oraz tworzenia nowych miejsc pracy?

2.1. W jaki sposób polityka spójności może w większym stopniu przyczyniać się do harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju, zważywszy na różnorodność terytorialną UE, od obszarów mniej uprzywilejowanych, wysp, obszarów wiejskich i nadmorskich, po miasta, podupadające regiony przemysłowe i inne obszary o szczególnych warunkach geograficznych?

2.2. Jakie znaczenie mają wyzwania wskazane w raporcie kohezyjnym dla czynników o podstawowym znaczeniu dla spójności społecznej, takich jak integracja społeczna i szanse dla wszystkich? Czy konieczne są dalsze wysiłki by przewidzieć i zrównoważyć skutki tych zjawisk?

2.3. Jakie umiejętności zawodowe będą w przyszłości kluczowe dla obywateli Unii Europejskiej by mogli sprostać nowym wyzwaniom?

¹⁸⁷ Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion, European Union, Regional Policy, Brussels 2007.

2.4. Jakie są najważniejsze kompetencje, które należy rozwinąć na poziomie regionalnym, by regiony stały się konkurencyjne na rynku światowym?

3. W nawiązaniu do powyższych zagadnień, jak należy ocenić system zarządzania polityką spójności na lata 2007-2013?

3.1. Mając na uwadze potrzebę sprawnego zarządzania programami polityki spójności, jaki jest optymalny podział zadań pomiędzy Wspólnotę, państwa członkowskie i regiony w ramach rządzenia wieloszczeblowego?

3.2. W jaki sposób można zwiększyć skuteczność polityki spójności we wspieraniu polityki publicznej państw członkowskich i regionów? Jakie mechanizmy wykonawcze mogłyby w większym stopniu zorientować politykę spójności na osiągnięcie wyników i uczynić ją bardziej przystępną dla jej adresatów?

3.3. W jaki sposób można wzmocnić związki polityki spójności z innymi politykami krajowymi i wspólnotowymi, by zwielokrotnić i poprawić efekty synergii i komplementarności?

3.4. Jakie są nowe możliwości współpracy międzyregionalnej, zarówno w ramach UE, jak i poza nią?

Pytania te mają różny charakter oraz poziom szczegółowości, co oczywiście utrudnia systematyczną dyskusję na ten temat.

W komunikacie wyróżnia się także cztery procesy, jakie będą miały kluczowe znaczenie dla sytuacji państw i regionów europejskich w nadchodzących dekadach. Są to: (1) konsekwencje globalizacji, (2) skutki społeczno-ekonomiczne ocieplania się klimatu, (3) skutki niekorzystnego przebiegu procesów demograficznych w Unii Europejskiej oraz (4) oddziaływania rosnących cen energii na procesy społeczno-ekonomiczne. Wydaje się, że Polska i jej regiony będą dotknięte niekorzystnymi konsekwencjami tych procesów w stopniu większym niż przeciętny w całej Unii Europejskiej. W przypadku globalizacji konkurencja ze strony silnych regionów Chin, Indii, Brazylii i innych szybko rozwijających się państw świata dotyczy przede wszystkim słabszych regionów Wspólnoty, wytwarzających produkty mniej zaawansowane technologicznie oraz bardziej pracochłonne. Procesy klimatyczne mają prawdopodobnie dwukierunkowy wpływ na pozycję polskich regionów. Z jednej strony wzrost średnich temperatur w Europie będzie korzystny dla rozwoju w Polsce turystyki oraz rolnictwa, z drugiej jednak strony wzrost poziomu wód zagrazi obszarom nadmorskim, a większa częstotliwość pojawiania się pogodowych zjawisk ekstremalnych będzie powodowała dodatkowe koszty zabezpieczeń i likwidacji szkód. Procesy demograficzne przebiegają obecnie w Polsce bardzo niekorzystnie, co oznacza, iż za kilkanaście lat odczujemy ich negatywne konsekwencje w postaci

zasadniczego postarzania się ludności i niedostatków siły roboczej. Dlatego, niezależnie od skali emigracji z Polski, będziemy skazani na stymulowanie intensywnej imigracji do naszego kraju spoza Unii Europejskiej, ze wszystkimi tego konsekwencjami. W warunkach zmniejszającej się liczby ludności możliwości świadczenia szeregu usług publicznych w rozproszonym układzie osadniczym będą utrudnione i bardzo kosztowne. Wreszcie w przypadku źródeł energii odnawialnej Polska znajduje się w wyjątkowo niekorzystnej sytuacji w porównaniu z większością państw Unii Europejskiej. Wzrost cen energii będzie najwyższy w słabych i peryferyjnych regionach Wspólnoty, co szczególnie silnie dotknie regiony naszego kraju. Dlatego należy przyjąć, że wynikające z nowych zjawisk warunki rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski w nadchodzących latach będą zasadniczo lub umiarkowanie niekorzystne.

W najbliższych kilkunastu miesiącach będą się pojawiały pozycje negocjacyjne poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej¹⁸⁸. Szczególnym zagrożeniem dla Polski jest pozycja niektórych płatników netto do budżetu Wspólnoty, którzy chcieliby zasadniczo ograniczyć wielkość budżetu Wspólnoty, oczywiście przede wszystkim kosztem Wspólnej Polityki Rolnej, a w drugiej kolejności europejskiej polityki spójności. Na tym tle wszelkie nieprawidłowości wdrażania funduszy i europejskiej polityki regionalnej w Polsce będą szeroko eksponowane. Dlatego szczególne znaczenie ma skuteczne wdrażanie funduszy w latach 2007-2013. Rozwijania wymaga modelowanie makroekonomiczne, w tym przede wszystkim za pomocą modelu HERMIN, dokumentujące wpływ funduszy na wzrost PKB i zmniejszenie bezrobocia oraz efekty mnożnikowe europejskiej polityki spójności¹⁸⁹.

Na tym tle rysują się najważniejsze przesłanki kształtowania przyszłego modelu polityki regionalnej Polski. Są one następujące:

- 1.** Niezbędne jest wykorzystanie faktu wprowadzenia za pomocą funduszy strukturalnych Unii Europejskiej modelu polityki rozwojowej w Polsce o znaczącym poziomie decentralizacji. Należy zaproponować w jaki sposób możemy utrwalić ten model po roku 2013, wzmacniając i utrwalając segment regionalny tej polityki.
- 2.** Należy określić założenia dotyczące docelowego ukształtowania relacji administracja rządowa w terenie - samorząd województwa. Aktualne rozwiązania prowadzą czasami do ostrych sporów kompetencyjnych, niepotrzebnego duplikowania działań

¹⁸⁸ J.Szlachta, J.Zaleski, *Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013*, „Gospodarka Narodowa” 2008, Nr 3.

¹⁸⁹ J. Bradley, J. Zaleski, *Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN*, „Gospodarka Narodowa” 2003, Nr 7-8.

oraz polityzacji procesu decyzyjnego. Generalnie tendencja przesunięcia odpowiedzialności za rozwój regionalny województwa od wojewody do zarządu województwa jest bezdyskusyjna.

3. Niezbędne jest określenie możliwości i warunków prowadzenia polityki regionalnej w innych układach terytorialnych niż wojewódzki, takich jak makroregiony, obszary metropolitalne, subregiony oraz obszary międzywojewódzkie o wspólnych problemach rozwojowych. Dotychczasowe rozwiązania nie sprzyjają porozumieniom pomiędzy różnymi samorządami, co bardzo utrudnia skuteczne podejmowanie takich problemów.

4. Niezbędne jest zasadnicze poszerzenie palety dostępnych instrumentów polityki regionalnej w Polsce. Dotyczy to w szczególności tworzenia różnego rodzaju funduszy i instytucji wspierania rozwoju regionalnego oraz poszerzenia możliwości tworzenia różnych sieci, partnerstw oraz paktów na rzecz rozwoju.

5. Trzeba wyeliminować niespójności dotyczące: (1) modelu, (2) instrumentów oraz (3) koordynacji procesów rozwoju w zakresie kształtowania poszczególnych segmentów polityki rozwoju regionalnego w Polsce w układzie polityki interregionalnej i intraregionalnej.

6. Niezbędne jest rozwijanie warsztatu naukowego umożliwiającego rzetelną ocenę efektów polityki regionalnej w wymiarze interregionalnym i intraregionalnym oraz określenie na tej podstawie kierunków korekty modelu polityki regionalnej w Polsce. Służyć temu powinno modelowanie makroekonomiczne na poziomie krajowym i wojewódzkim, między innymi przy użyciu modelu HERMIN. Istotne jest także wdrożenie ewaluacji jako instrumentu służącego ocenie a następnie modyfikacji polityk publicznych (w tym ich wymiaru regionalnego), polityki regionalnej państwa oraz polityk rozwojowych prowadzonych w poszczególnych regionach.

7. Słabości aktualnych podstaw prawnych polityki rozwoju regionalnego w Polsce, zarówno dotyczące zarówno polityki interregionalnej jak też intraregionalnej wymagają zasadniczej sanacji, czego elementem powinna być też przebudowa systemu instytucjonalnego tej polityki. Trzeba zdefiniować filozoficzne założenia sposobu regulacji problematyki rozwoju regionalnego, a następnie wprowadzić pakiet niezbędnych zmian legislacyjnych. Ich złożoność wynika z faktu, że podjąć trzeba równocześnie wymiar rzeczowy, finansowy oraz ustrojowy polityki rozwoju regionalnego. W innym przypadku będziemy mieli kolejną techniczną ustawę regulującą politykę rozwojową i regionalną na lata 2014-2020.

8. Należy zdefiniować model polityki rozwoju regionalnego Polski w warunkach pofunduszkowych, czyli wówczas kiedy nasz kraj przestanie być beneficjentem europejskiej polityki spójności w dotychczasowej skali i zakresie, co czeka nas

stopniowo po roku 2020, a w przypadku nieumiejętnej strategii negocjacyjnej dotyczącej europejskiej polityki spójności już po roku 2014. W pierwszej kolejności spotka to Mazowsze, którego PKB na mieszkańca już przed rokiem 2014 przekroczy poziom 90% średniej UE, a w drugiej kolejności, jeszcze przed rokiem 2020 Wielkopolskę, Śląsk, Dolny Śląsk oraz Pomorze.

* * *

Odpowiedź na pytanie o przyszły model polityki regionalnej naszego kraju powinno ułatwić określenie czego oczekujemy od rozwiązań prawnych i instytucjonalnych dotyczących rozwoju regionalnego Polski. Trudno jest określić pełny katalog tych oczekiwań, jednak lista ta dotyczy niewątpliwie następujących kwestii:

- wykorzystania potencjału regionalnego Polski do stymulowania rozwoju społeczno-ekonomicznego naszego kraju. Panuje uzasadnione przekonanie, że możliwości regionów wynikające z reformy terytorialnej państwa z 1998 roku nie są w pełni wykorzystane wskutek występowania różnych blokad i niespójności, dotyczących sfery rzeczowej, finansowej i ustrojowej.
- kreowania możliwości programowania i finansowania rozwoju regionalnego w wieloletnim horyzoncie czasowym. Krajowe działania rozwojowe uruchamiane w układzie rocznego planowania budżetowego nie przynoszą odpowiednich efektów, a dodatkowo fundusze Unii Europejskiej programowane są w wieloletnim horyzoncie czasowym, co powoduje kolejną niespójność,
- decentralizacji systemu finansów publicznych poprzez przesunięcie środków z budżetu centralnego do budżetów samorządów. Problem dotyczy przede wszystkim samorządów województw, które dysponują środkami budżetowymi stanowiącymi przeciętnie zaledwie około 1/4 wielkości środków budżetowych ich miasta wojewódzkiego, co praktycznie uniemożliwia im prowadzenie aktywnej polityki rozwojowej. Decentralizacja taka powinna przynieść także zasadnicze podwyższenie jakości gospodarowania środkami publicznymi w Polsce. Oczywiście zwiększenie skali środków powinno oznaczać podjęcie przez województwa w szerszym zakresie zadań wynikających z polityki rozwojowej Polski,
- kreowania nowej palety instrumentów dla polityki rozwoju regionalnego. Dotyczyć to może między innymi umocowania różnych instytucji, takich jak agencje rozwoju regionalnego, regionalne fundusze inwestycyjne różnego typu oraz stworzenia ram

dla partnerstwa publiczno-prywatnego a także publiczno-społecznego. Elementem tego jest zbudowanie efektywnego systemu partnerstwa dla rozwoju społeczno-gospodarczego, tak aby wszyscy ważni aktorzy w państwie i regionie uczestniczyli w kształtowaniu polityki rozwoju regionalnego,

- wykorzystania możliwości jakie stwarza dla Polski europejska polityka spójności. Unia Europejska dostarcza krajom członkowskim o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego niezbędne *know-how* w zakresie programowania, finansowania, wyboru projektów, monitoringu i ewaluacji oraz stawia do ich dyspozycji znaczące środki. Doświadczenia starych państw członkowskich wyraźnie pokazują, że relatywnie największe korzyści interwencji Wspólnoty osiągnano w krajach posiadających efektywny system polityki regionalnej,
- dalszego umacniania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Sądzi się, że decentralizacja funkcji państwa sprzyja szerszemu zaangażowaniu społeczeństwa w procesy rozwojowe, dzięki temu że szersze jest uczestnictwo różnych partnerów społecznych w procesach decyzyjnych, a decyzje są podejmowane na odpowiednim szczeblu zgodnie z zasadą subsydiarności (pomocniczości). Wyższy poziom kapitału społecznego w kraju i poszczególnych regionach przekłada się na niższe koszty transakcyjne,
- możliwości podejmowania problemów polityki rozwoju regionalnego występujących w specyficznych skalach terytorialnych. Dotyczy to między innymi układów międzyregionalnych, gdy jest niezbędne współdziałanie dwu lub więcej województw dla rozwiązania konkretnego problemu. W ostatnich latach we wszystkich krajach Europy na znaczeniu zyskuje skala metropolitalna, wymagająca współdziałania wielu samorządów lokalnych położonych wokół największych miast. Ewentualnie zagadnienie to można także odnieść do formalnego umocowania prawnego podregionów (obszarów typu NUTS 3). Zdefiniowania wymagają procedury zaangażowania rządu, w rozwiązywanie problemów międzyregionalnych, dotyczących dwu lub więcej województw,
- profesjonalizacji i odpolitycznienia polityki regionalnej realizowanej w województwach. Nadmierne upolitycznienie samorządów województw oznacza często podejmowanie suboptymalnych decyzji, kierujących się przede wszystkim przesłankami politycznymi, a nie merytorycznymi. Takie wybory oznaczają bardzo często marnotrawstwo środków publicznych. Dlatego transparentność, w tym stosowanie czytelnych procedur wyboru projektów, algorytmów alokacji środków ma istotne znaczenie dla cywilizowania polityki regionalnej.

W sumie można stwierdzić, że poprawne ukształtowanie systemu polityki regionalnej jest jednym z poważniejszych wyzwań w sferze gospodarki i administracji publicznej, jakie stoją przed Polską w nadchodzących latach.

Streszczenie

Praca została poświęcona przeszłości, teraźniejszości i przyszłości polityki regionalnej jako ważnego elementu działalności interwencyjnej państwa, podejmowanej na poziomie krajowym i regionalnym. W części wstępnej przedstawiono najważniejsze założenia podejmowanej analizy. W części zatytułowanej „Przedakcesyjne doświadczenia polityki regionalnej w Polsce” omówiono ewolucję tej polityki, od braku interwencji, poprzez stopniową zmianę sytuacji wynikającą z priorytetów programu Phare i dwu kolejnych programów przedakcesyjnych Unii Europejskiej oraz udokumentowano znaczenie reformy terytorialnej państwa z 1998 roku. W trzecim punkcie przedstawiono unijne uwarunkowania polityki regionalnej Polski, które stały się szczególnie istotne po przystąpieniu naszego kraju do Wspólnoty Europejskiej. Opisano zmiany tej polityki we Wspólnocie w ostatnich latach, w tym między innymi znaczenie Strategii Lizbońskiej. W czwartej części omówiono politykę regionalną Polski po akcesji, rozwarstwiając analizę na dwa okresy, lata 2004-2006 oraz 2007-2013. Na tym tle przedstawiono krytyczną charakterystykę aktualnego modelu tej polityki. W ostatnim punkcie rozwinęto kierunki niezbędnej reformy polityki regionalnej w naszym kraju po roku 2013, które warunkują dynamizowanie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Abstract

The past, the present and the future of regional policy as an important element of state intervention in terms of both a country and a region has been in a spotlight of the paper. The introductory part includes major assumptions of the analysis conducted. The part entitled "Pre-accession experience of regional policy in Poland" discuss the evolution of the policy, starting with lack of intervention through gradual change in the situation resulting from the Phare programme priorities and two successive pre-accession programmes of the European Union as well as proving the importance of the state territorial reform of 1998. The third part presents the Union's conditions for the Polish regional policy that have become especially important for Poland's joining the Community. The recent changes to the policy within the Community have been described, i.a. the Lisbon Strategy significance. The fourth part discuss Poland's regional policy after the accession, dividing the analysis into two stages, the years of 2004-2006 and 2007-2013. against this background critical characteristics of the current model has been presented. The last part focuses on the directions of an indispensable reform regional policy in our country after 2013 that determine dynamic socio-economic growth.