

# GOSPODARKA NARODOWA

7-8  
(239-240)  
Rok LXXX/XXI  
lipiec-sierpień  
2011  
s. 21-46

Jacek SZLACHTA\*  
Janusz ZALESKI\*

## **Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w układach makroregionalnych**

### **Wprowadzenie**

Celem tego opracowania była ocena doświadczeń programowania rozwoju w układach makroregionalnych w Unii Europejskiej i w Polsce. Podstawową techniką badawczą była analiza dokumentów oraz procesów planistycznych. Dokonano analizy dokumentów Unii Europejskiej w sferze europejskiej polityki spójności oraz prac dotyczących strategii rozwoju Polski Wschodniej i Polski Zachodniej. Na tej podstawie sformułowano wnioski i rekomendacje do europejskiej polityki spójności i polityki regionalnej Polski, służące lepszemu wykorzystaniu tego nowego poziomu programowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Autorzy korzystali z dokumentów europejskiej polityki spójności dotyczących wieloletniej perspektywy budżetowej 2007-2013 oraz najnowszej generacji strategicznego programowania rozwoju regionalnego w Polsce.

Polska ma znaczące doświadczenia programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w skali ponadwojewódzkiej. Pierwsze z nich związane jest jeszcze z okresem międzywojennym, gdy zdecydowano o podjęciu programu budowy Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP). Program ten obejmujący ówczesne województwa lwowskie, lubelskie, kieleckie i krakowskie zorientowany był na zbudowanie silnego okręgu przemysłowego, głównie zbrojeniowego.

---

\* J. Szlachta jest pracownikiem Katedry Ekonomii Rozwoju i Polityki Ekonomicznej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, e-mail: jacek.szlachta@aster.pl, zaś J. Zaleski – Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie i Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, e-mail: janusz.zaleski@warr.pl. Artykuł wpłynął do redakcji w czerwcu 2011 r.

COP położony był w najbardziej bezpiecznym miejscu Polski międzywojennej, czyli najbardziej oddalonym od granic z Niemcami i Związkiem Radzieckim. W wyniku polityki interwencyjnej państwa podjęto w tym makroregionie szereg inwestycji tworzących nowy kompleks wytwórczy, które zasadniczo zmieniły profil gospodarczy tych obszarów.

Po raz drugi podjęto takie prace w okresie PRL, gdy po reformie administracyjnej z 1975 roku powołano 49 województw, zbyt małych, aby mogły stanowić podmioty kompleksowej polityki regionalnej. Prace prowadzone dla makroregionów planistycznych miały jednak jedynie charakter studialny i nie doprowadziły do pojawienia się innowacyjnych rozwiązań polityki regionalnej.

W latach 90. ubiegłego wieku model organizacji terytorialnej państwa był barierą dla prowadzenia kompleksowej polityki regionalnej w Polsce. Problem braku upodmiotowionego układu regionalnego w kraju wielkości Polski, o znaczącym zróżnicowaniu struktur regionalnych był podejmowany przez środowiska profesjonalne i naukowe. Zbliżająca się integracja Polski z Unią Europejską oraz świadomość zasadniczych słabości dotychczasowego modelu prowadziły do stopniowej konceptualizacji założeń reformy organizacji terytorialnej państwa. W wyniku reformy ustrojowej z 1998 roku powołano 16 dużych województw, zarządzanych przez wybieralne ciała przedstawicielskie (samorządy wojewódzkie) oraz dysponujących własnymi budżetami. Umożliwiło to podjęcie polityki regionalnej w obydwu wymiarach – interregionalnej (rządu wobec regionów) oraz intraregionalnej (władz samorządowych wewnątrz swoich regionów). W latach 1999-2001 na poziomie centralnym przygotowano Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego, a na poziomie regionalnym pierwszą generację strategii wojewódzkich. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2001-2006 nie dostrzegła problemów międzywojewódzkich koncentrując uwagę na potencjalnym znaczeniu nowych dużych województw jako aktorów polityki regionalnej. Na poziomie regionalnym jednym z wiodących priorytetów strategii wojewódzkich była integracja obszarów należących poprzednio do różnych województw (nawet siedmiu), a to co znajdowało się poza tym obszarem nie budziło większego zainteresowania.

Należy dostrzec, że obecnie w Polsce i Unii Europejskiej (UE) mamy do czynienia z makroregionami jako statystycznymi jednostkami obszarowymi typu NUTS <sup>1</sup>. Dla europejskiej polityki spójności kluczowe znaczenie mają NUTS 2 (województwa/regiony), a uzupełniające NUTS 3 (subregiony). Jednostki statystyczne NUTS 1 nie podlegały programowaniu rozwoju i nie były adresatami europejskiej polityki spójności. W Unii Europejskiej wyróżniono w sumie 97 takich jednostek terytorialnych, z czego: w Niemczech 16, w Wielkiej Brytanii 12, we Francji 9, w Hiszpanii 7, we Włoszech 5, w Holandii i Rumunii po 4. W Polsce zaproponowano 6 takich jednostek terytorialnych: Centralną (Łódzkie, Mazowieckie), Południową (Małopolskie i Śląskie), Wschodnią (Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie), Północno-Zachodnią

<sup>1</sup> NUTS – Nomenclature of Units for Territorial Statistics – Nomenklatura Terytorialna Statystyki Terytorialnej jest to uniwersalna regionalizacja obowiązująca w Unii Europejskiej.

(Lubuskie, Wielkopolskie i Zachodniopomorskie), Południowo-Zachodnią (Dolnośląskie i Opolskie) oraz Północną (Kujawsko-Pomorskie, Pomorskie i Warmińsko-Mazurskie). Statystyczne jednostki makroregionalne w kraju nie są zbyt dobrze powiązane z istniejącymi potrzebami ponadwojewódzkiego programowania rozwoju w Polsce.

### **Programowanie makroregionalne w Unii Europejskiej w latach 2007-2013**

Inspiracją do reaktywacji programowania w obszarach makroregionalnych została zainicjowana przez dokumenty analityczne i strategiczne Komisji Europejskiej związane z perspektywą budżetową 2007-2013 oraz dyskusją nad nowym traktatem i związane z tym wprowadzenie spójności terytorialnej jako trzeciego wymiaru spójności w uzupełnieniu do społecznej i gospodarczej. Dodatkowo ranga współpracy transgranicznej w ramach Unii Europejskiej uległa zasadniczemu wzmocnieniu w obecnym okresie programowania polityk i budżetu, obejmującym lata 2007-2013. Współpraca ta mająca w poprzednich latach charakter Inicjatywy Wspólnoty INTERREG (trzy kolejne edycje były realizowane w latach 1989-1993, 1994-1999 oraz 2000-2006) zyskała rangę jednego z trzech Celów polityki spójności. Według zapisów strategicznych wytycznych Wspólnoty dotyczących polityki spójności: *zadaniem nowego Celu współpraca (terytorialna) jest promowanie silniejszej integracji terytorium Unii we wszystkich wymiarach. W ten sposób, polityka spójności wspiera wyważony i zrównoważony rozwój terytorium Unii na poziomie makroregionów, jak również prowadzi do zmniejszenia „efektu granicznego” poprzez współpracę przygraniczną i wymianę najlepszych praktyk. Działania te opierają się na wspólnych strategiach rozwoju danych terytoriów (krajowych, regionalnych, lokalnych) oraz na tworzeniu sieci kontaktów kluczowych zainteresowanych stron. Jako takie, wnoszą one oczywistą wartość dodaną na poziomie Europy, która rośnie jeszcze bardziej w poszerzonej i bardziej zdywersyfikowanej Unii<sup>2</sup>.*

Wśród trzech wytycznych o charakterze terytorialnym wyróżniono między innymi wytyczną dotyczącą współpracy, w której identyfikuje się trzy kierunki współpracy transgranicznej pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej: przygranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej. Opis założeń współpracy ponadnarodowej w strategicznych wytycznych wspólnoty dotyczących spójności zawiera bardzo szczegółowe zapisy. Są one następujące: *Obszarami ponadnarodowymi są makroregiony, w których występuje potrzeba zwiększenia integracji i spójności gospodarczej i społecznej. Programy współpracy ponadnarodowej dążą do zwiększenia współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi w zakresie kwestii o strategicznym znaczeniu. Należy zatem udzielić wsparcia działaniom, które dążą do poprawy fizycznych wzajemnych połączeń*

<sup>2</sup> Komunikat Komisji, Polityka spójności 2007-2013 wspierająca wzrost gospodarki i zatrudnienie: strategiczne wytyczne wspólnotowe, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 05.07.2005 KOM(2005)0299, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.

poszczególnych terytoriów (inwestycje w zrównoważony transport) jak również połączeń niematerialnych (sieci, wymiana pomiędzy regionami oraz pomiędzy zaangażowanymi stronami). Przewidywane działania obejmują utworzenie europejskich korytarzy transportowych (a zwłaszcza odcinków przygranicznych) w celu przeciwdziałania naturalnym zagrożeniom, gospodarkę wodną w dorzeczach, zintegrowaną współpracę morską oraz sieci badawczo-rozwojowe/innowacyjne<sup>3</sup>.

W dalszej części strategicznych wytycznych wspólnoty zwrócono uwagę na konieczność takiego ukształtowania mapy makroregionów Unii Europejskiej, aby stworzone zostały warunki dla skutecznego wdrażania podstawowych działań strukturalnych. Wskazano także na istotne znaczenie stymulowania szerokiej partycypacji społecznej w ramach makroregionów, czego elementem powinna być wymiana dobrych praktyk oraz rozwój nowych bardziej innowacyjnych sposobów podejmowania problemów i usuwania barier.

Rozporządzenie numer 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) zawiera szczegółowe unormowanie obszarów takiej współpracy w ramach Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Oczywiście współpraca z innymi krajami, takimi jak Rosja, Ukraina czy Białoruś, była elementem polityk zewnętrznych Wspólnoty, finansowanych w oparciu o Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa. Szeroki zakres finansowania w ramach EFRR umożliwia potencjalnie podjęcie szerokiej współpracy w układach makroregionalnych.

Zapis w tym rozporządzeniu dotyczący europejskiej współpracy terytorialnej jest następujący: *Ustanowieniu i rozwoju współpracy transnarodowej, w tym między regionami nadmorskimi poprzez finansowanie sieci i działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu*<sup>5</sup>. Jako wiodące kierunki współpracy określono:

- A) innowacje, co następuje poprzez tworzenie i rozwój sieci naukowych i technologicznych, zwiększanie badań i rozwoju technologicznego, a także zdolności innowacyjnych na poziomie regionalnym;
- B) środowisko – obejmujące gospodarkę wodną, wydajność energetyczną, zapobieganie zagrożeniom oraz ochronę środowiska przyrodniczego w wymiarze transnarodowym;
- C) dostępność, która koncentruje działania mające na celu poprawę dostępu do usług transportowych i telekomunikacyjnych oraz podwyższenie ich jakości;
- D) zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez wzmocnienie rozwoju policentrycznego na poziomie transnarodowym, krajowym i regionalnym.

<sup>3</sup> Komunikat Komisji. Polityka spójności 2007-2013 wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: strategiczne wytyczne wspólnotowe, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 05.07.2005 KOM(2005)0299, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, s. 37-38.

<sup>4</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 w: Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

<sup>5</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. op. cit.

Dla obecnego okresu programowania polityk i budżetu obejmującego lata 2007-2013 wyróżnione zostało trzynaście transgranicznych obszarów współpracy, dla których są przygotowywane takie strategie. Są to: Północna Peryferia, Region Morza Bałtyckiego, Północno-Zachodnia Europa, Region Morza Północnego, Obszar Atlantycki, Południowo-Zachodnia Europa, Przestrzeń Alpejska, Środkowa i Wschodnia Europa, Zachodnie Morze Śródziemne, Południowo-Wschodnia Europa, Azory – Madera – Wyspy Kanaryjskie, Region Oceanu Indyjskiego, Region Karaibski<sup>6</sup>. Polska należy w całości do dwóch z nich: Regionu Morza Bałtyckiego oraz Europy Środkowej i Wschodniej.

### **Wnioski z prac nad strategiami makroregionalnymi w Unii Europejskiej**

Dotychczasowe doświadczenia dokumentują, że współpraca w zakresie polityki regionalnej na poziomie ponadnarodowym, w tym także makroregionalnym napotyka na wiele barier i wymaga pokonania wielu uprzedzeń. Najważniejsze z nich są następujące:

- A. w aktualnym modelu polityk Wspólnoty Europejskiej oraz poszczególnych państw członkowskich uprawianych w ramach Unii Europejskiej trudno jest znaleźć pole dla programowania makroregionalnego, odbywającego się poniżej poziomu całej Wspólnoty oraz powyżej poziomu poszczególnych krajów członkowskich. Unia Europejska jest zorientowana na interwencję w innej skali: państw członkowskich oraz regionów typu NUTS 2 i NUTS 3, brak jest natomiast podstaw do interwencji strukturalnej w innych układach terytorialnych;
- B. brak jest jak dotąd specjalnych instrumentów i środków finansowych zorientowanych na realizację takich strategii, a najczęściej następuje jedynie proste zsumowanie różnych środków i działań podejmowanych na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Jedynym poważnym oparciem finansowania są instrumenty europejskiej polityki spójności, a montaż finansowy środków pozostaje kategorią teoretyczną. Polityka przestrzenna mająca charakter horyzontalny nie dysponuje w państwach członkowskich specjalnymi środkami, a jej podstawowe instrumenty mają charakter prawny;
- C. nie rozwiązano ważnego problemu instytucjonalnego polegającego na określeniu podmiotu odpowiadającego za realizację poszczególnych strategii makroregionalnych. Prawdopodobnie jedyny politycznie akceptowalny model, jakim jest podejmowanie decyzji w najważniejszych sprawach dotyczących paneuropejskich makroregionów przez konferencje ministrów odpowiadających za politykę przestrzenną i politykę regionalną, jest wyjątkowo niesprawny. Dokumenty o charakterze indykatywnym okazują się najczęściej trudno wdrażalne, podobnie bardzo niska pozostaje skuteczność bardzo lansowanej w Unii Europejskiej w ostatnich kilkunastu latach metody tzw. otwartej koordynacji. Istnienie dedykowanego obsłudze makroregionu sekre-

<sup>6</sup> Patrz: szczegółowe mapy zawarte w: Cohesion Policy 2007-2013. Commentaries and Official Texts, European Union. Regional Policy, Brussels January 2007, s. 24-25.

tariatu było bardzo korzystne, bowiem pozwalało na częściowe ograniczenie negatywnych konsekwencji różnych słabości;

- D. aby współpraca taka zakończyła się sukcesem musi zostać zastosowany model wieloszczeblowego zarządzania w administracji publicznej. Dotyczy to współpracy poziomu europejskiego, krajowego, regionalnego i lokalnego. Istotne znaczenie ma także wykorzystanie możliwości jakie wiążą się ze społeczeństwem obywatelskim. Doświadczenia programowania makroregionalnego w Unii Europejskiej wskazują, że współpraca ta często zatrzymuje się na układzie europejskim i krajowym, jedynie incydentalnie schodząc na poziom regionalny i lokalny;
- E. generalnie w Europie brak jest wartościowych opracowań analitycznych oraz kompleksowych wizji rozwoju przestrzennego, regionalnego i społeczno-gospodarczego poszczególnych makroregionów Unii Europejskiej. Najczęściej prezentowana strategia makroregionalna jest to zaledwie zestaw słabo skoordynowanych pojedynczych akcji i projektów. Na tym tle bardzo pozytywnie wyróżnia się region Morza Bałtyckiego, gdzie poza programem VASAB istnieje szereg wartościowych studiów transgranicznych.

W sumie dokumentuje to bardzo ograniczone możliwości, w aktualnym modelu programowania strategicznego obowiązującego w Unii Europejskiej, wykorzystania programowania w układach makroregionalnych dla stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego i regionalnego. Obecnie wysiłek musi zostać skoncentrowany na usunięciu różnorodnych barier i stworzeniu podstaw dla kreowania nowej jakości takiej współpracy. Powinno to zostać oprzyrządowane legislacyjnie i organizacyjnie w ramach przygotowywanych rozwiązań europejskiej polityki spójności w kolejnym wieloletnim okresie programowania polityki i budżetu Unii Europejskiej, czyli po roku 2013.

Różne prace analityczne dokumentują, że współpraca transgraniczna jest sferą działań europejskiej polityki spójności o szczególnie wysokiej wartości dodanej. Dlatego należy się spodziewać, że po roku 2013 sfera ta będzie koncentrowała nie 2,5% wydatków budżetowych Unii Europejskiej, jak ma to miejsce w latach 2007-2013, ale blisko dwucyfrową wielkość udziału procentowego w interwencji strukturalnej Wspólnoty Europejskiej. Oznaczać to będzie już w najbliższej przyszłości znacznie większe niż dotąd potencjalne możliwości finansowania współpracy międzynarodowej, także w układach makroregionalnych.

### **Programowanie makroregionalne rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej**

Po wejściu naszego kraju do Unii Europejskiej, co nastąpiło 1 maja 2004 roku okazało się, że pięć województw Polski Wschodniej (Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie i Warmińsko-Mazurskie) stało się najbiedniejszymi regionami typu NUTS 2 we Wspólnocie Europejskiej składającej się z 25 państw członkowskich. Wyrazem tego był bardzo niski poziom spójności

gospodarczej, znajdujący wyraz w poziomie produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca według parytetu siły nabywczej. W zakresie spójności terytorialnej cała Polska Wschodnia wyróżniała się bardzo niskim poziomem dostępności, można nawet mówić o izolacji przestrzennej, a dodatkowo makroregion ten jest położony wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Niepokojącym zjawiskiem są zwiększające się także po akcesji Polski do Wspólnoty Europejskiej różnicowania międzywojewódzkie PKB na mieszkańca pomiędzy regionami związanymi z dużymi metropoliami a województwami Polski Wschodniej.

W pakiecie europejskiej polityki spójności dla Polski na lata 2004-2006 znalazło to wyraz w przyjętym algorytmie alokacji funduszy strukturalnych, wielkość środków funduszy strukturalnych w 10% była zależna od wielkości produktu krajowego brutto na mieszkańca nie przekraczającego 80% średniej krajowej, a beneficjentami były wymienione już wcześniej województwa Polski Wschodniej. Pozostałe elementy algorytmu to ludność – 80% i wysoki poziom bezrobocia na poziomie powiatów przekraczający 150% średniej krajowej – 10%. Oczywiście należy pamiętać, że dotyczyło to wyłącznie segmentu regionalnego, czyli Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, skupiającego około 25% środków funduszy strukturalnych. Środki sektorowych programów operacyjnych zostały zlokalizowane głównie w najbogatszych regionach Polski. Tak samo stało się także z przedsięwzięciami finansowanymi z Funduszu Spójności. W konsekwencji w latach 2004-2006 kwoty wsparcia w ramach europejskiej polityki spójności odniesione na jednego mieszkańca były w województwach Polski Wschodniej znacznie mniejsze niż przeciętnie w całym kraju<sup>7</sup>. Należy zauważyć, że również początkowy okres wdrażania NSRO 2007-2013 nie wniósł znaczących zmian w strukturze alokacji (tablica 1).

Tablica 1

**Wielkości płatności ogółem w euro ze środków unijnych w ramach NPR i NSRO na mieszkańca (liczba mieszkańców z roku 2004)**

Województwo	Transfery NPR i NSRO na mieszkańca	
	w latach 2004-2015	w latach 2004-2008
Dolnośląskie	2 292	274
Kujawsko-Pomorskie	2 129	249
Lubelskie	2 234	259
Lubuskie	2 757	353
Łódzkie	2 022	277
Małopolskie	1 564	192
Mazowieckie	2 279	307
Opolskie	1 438	236
Podkarpackie	2 178	230
Podlaskie	2 741	268

<sup>7</sup> Potwierdzają to coroczne raporty Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2004-2006.

cd. tablicy 1

Województwo	Transfery NPR i NSRO na mieszkańca	
	w latach 2004-2015	w latach 2004-2008
Pomorskie	2 195	363
Śląskie	1 869	254
Świętokrzyskie	2 543	213
Warmińsko-Mazurskie	2 879	330
Wielkopolskie	1 665	304
Zachodniopomorskie	2 211	406
Polska	2 108	279

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

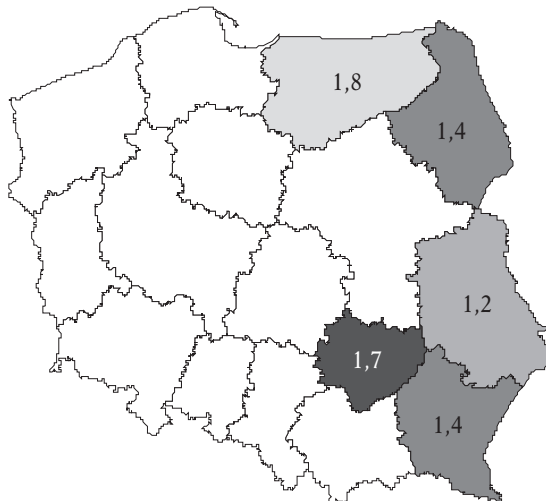
W transferach *per capita* w latach 2004-2008, dla których dostępne są dane historyczne, a nie prognozy, cztery województwa Polski Wschodniej znajdują się poniżej średniej dla kraju, a jedynie województwo warmińsko-mazurskie wyróżnia się zajmując właściwą wysoką czwartą pozycję. Średnioroczny wpływ NPR&NSRO na poziom PKB *per capita* w PPS (UE-27 = 100) dla lat 2004-2015, oszacowany przy zastosowaniu regionalnych modeli HERMIN, został zaprezentowany na rysunku 1. Jak można zauważyć, skutki polityki spójności w kontekście europejskim są wyraźnie zauważalne. Środki w ramach NPR/NSRO przyczyniają się do dynamizacji procesów konwergencji pomiędzy województwami Polski Wschodniej a średnią unijną. Na czołowej pozycji plasuje się pod tym względem warmińsko-mazurskie (PKB *per capita* w odniesieniu do średniej UE-27 ma być średniorocznie o 1,8 pkt proc. wyższe względem hipotetycznego scenariusza rozwoju gospodarczego tego regionu nie uwzględniającego środków w ramach NPR/NSRO). Jednocześnie ten poziom wsparcia strukturalnego wpływa jedynie na spowolnienie dywergencji tych regionów w stosunku do średniej krajowej<sup>8</sup>.

Fakt, że w Polsce mamy do czynienia ze zwartym przestrzennie dużym obszarem problemowym, który jest zarazem położony na obrzeżach Unii Europejskiej spowodował gotowość ze strony Wspólnoty do zastosowania specjalnych rozwiązań w kolejnym okresie programowania budżetu i polityk, obejmującym lata 2007-2013. Wyrazem tego podejścia było przeznaczenie w ramach europejskiej polityki spójności wydzielonych środków dla Polski Wschodniej na lata 2007-2013 oraz akceptacja wprowadzenia nowego typu programu operacyjnego – makroregionalnego. Oznaczało to konieczność pilnego uruchomienia prac studialnych i programowych dla całego obszaru.

<sup>8</sup> P. Tomaszewski, J. Zaleski, M. Zembaty, Oczekiwane efekty realizacji polityki spójności Unii Europejskiej na poziomie regionalnym w Polsce, *Studia Regionalne i Lokalne* 2(44) 2011, s. 92-117.



Rysunek 1. Średnioroczny wpływ NPR 2004-2006 i NSRO 2007-2013 na PKB *per capita* w PPS (UE-27 = 100) dla lat 2004-2015 (regiony Polski Wschodniej) (pkt proc.)



Źródło: obliczenia własne modelami regionalnymi HERMIN

W rezultacie w latach 2006-2008 przeprowadzono pierwsze doświadczenie programowania makroregionalnego w Polsce, w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej dotyczące strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 oraz Programu Operacyjnego Rozwoju Polski Wschodniej na lata 2007-2013. Dokumenty te zostały przygotowane dla pięciu województw Polski Wschodniej: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego. Przedsięwzięcie to było klasycznym przykładem podejścia od góry (*top-down*), czyli wspomniane dokumenty zostały przygotowane z inicjatywy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR), przy jedynie wspomagającej roli samorządów tych pięciu województw. Dotyczyły one pięciu najbiedniejszych przed wejściem do Wspólnoty Europejskiej Bułgarii i Rumunii, regionów typu NUTS 2 Unii Europejskiej. Podstawową misją tych dokumentów było elementarne zaktywizowanie społeczno-gospodarcze Polski Wschodniej, poprzez wprowadzenie tego obszaru na ścieżkę rozwojową. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego finansowało oraz koordynowało od początku do końca całość tych prac.

Do prac nad Strategią Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej (SRSGPW) został powołany specjalny zespół kierowany przez sekretarza stanu jako organ pomocniczy ministra rozwoju regionalnego w czerwcu 2006 roku. W skład zespołu weszli przedstawiciele ministerstw, samorządów tych pięciu województw oraz eksperci. W ramach tych prac zostało wykonanych 19 ekspertyz problemowych, 5 ekspertyz regionalnych oraz 3 ekspertyzy zagraniczne, które określały możliwości adaptacji w Polsce Wschodniej doświadczeń Bawarii, Irlandii oraz Szkocji.

Na tej podstawie został przygotowany ekspercki projekt Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 (SRSGPW). W pierwszych miesiącach 2007 roku został on poddany konsultacjom społecznym i debacie publicznej. Uczestniczyli w nich między innymi: przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, urzędów wojewódzkich, organizacji społecznych i gospodarczych działających na terenie tych województw, organizacji przedsiębiorców, środowisko naukowe, agencje rozwoju regionalnego, organizacje pozarządowe, grupy zainteresowań itp.

Prace nad SRSGPW toczyły się niemal równoległe do prac nad Programem Operacyjnym Rozwoju Polski Wschodniej (PORPW) na lata 2007-2013. Dzięki temu odbywało się niemal na bieżąco transferowanie wniosków z prac nad strategią do PORPW na lata 2007-2013. W strategii zaadresowano szczegółowe rekomendacje do wszystkich programów operacyjnych realizowanych w Polsce w latach 2007-2013, w tym przede wszystkim do pięciu wojewódzkich programów operacyjnych i Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, wskazując na potrzebę ich koordynacji. Przedstawiono także wnioski do finansowania rozwoju obszarów wiejskich dostępnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W wyniku sprawnego przebiegu tych prac już w październiku 2007 roku zakończono negocjacje rządu Polski i Komisji Europejskiej nad PORPW na lata 2007-2013.

Konieczność zmieszczenia programu makroregionalnego Polski Wschodniej pomiędzy odpowiednimi krajowymi i regionalnymi programami operacyjnymi spowodowała procesowanie SRSGPW wraz z zestawem kluczowych przedsięwzięć, czyli najważniejszych dużych projektów, które nie byłyby poddawane procedurze konkursowej pozyskania środków na ich realizację z funduszy unijnych.

W grudniu 2008 roku dokument SRSGPW do roku 2020 został przyjęty przez rząd. Jako szczególne wartości procesu prac nad strategią można wymienić:

- zasadnicze wzbogacenie bazy informacyjnej na temat uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej,
- kompleksowe spojrzenie na problemy programowania strategicznego w tym makroregionie,
- uspołecznienie prac, co sprzyjało kształtowaniu partnerstwa najważniejszych aktorów z różnych województw,
- bezpośrednie i pośrednie przełożenia SRSGPW na Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej na lata 2007-2013,
- pośrednie przełożenia SRSGPW na inne programy operacyjne na lata 2007-2013 podejmowane w Polsce Wschodniej.

Zgodnie z zapisami tych dokumentów programowych można przytoczyć następujące wnioski:

- wspólnym problemem województw Polski Wschodniej jest bardzo niski poziom spójności, przede wszystkim gospodarczej i terytorialnej. Jednak poszczególne województwa bardzo różnią się między sobą ze względu na szczegółową charakterystykę społeczno-gospodarczą i przestrzenną. Także wewnątrz regionalne cechy obszaru tego makroregionu są bardzo zróżnicowane. Dlatego tylko część problemów strukturalnych Polski Wschodniej

może zostać skutecznie podjęta w ramach jednolitego ponadregionalnego pakietu interwencyjnego,

- nie ma jednej prostej recepty na wprowadzenie Polski Wschodniej na trwałą i wysoką trajektorię rozwoju społeczno-gospodarczego. Podstawą musi być paleta działań uwzględniająca konieczność równoczesnej interwencji w różnych, często odległych od siebie sferach. Interwencja nie może ograniczać się do budowania tradycyjnych podstaw dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego, ale w szerokim zakresie powinna uwzględniać potrzebę budowania gospodarki opartej na wiedzy, wdrażania społeczeństwa informacyjnego, tworzenia otwartych na innowacje tzw. uczących się regionów (*learning regions*) oraz wspierania informacyjnych i komunikacyjnych technologii (*information and communication technologies*),
- szczególne znaczenie dla stymulowania rozwoju Polski Wschodniej mają stolice województw. Ze względu na ich wielkość, położenie geograficzne i potencjał społeczno-gospodarczy miasta, takie jak: Białystok, Kielce, Lublin, Olsztyn oraz Rzeszów trudno traktować jako już ukształtowane ośrodki metropolitalne. Jednak istotne znaczenie ma rozwijanie funkcji metropolitalnych tych ośrodków, co sprzyja rozwojowi całych województw. Ośrodki te są równocześnie istotnymi miejscami świadczenia różnorodnych usług wyższego rzędu,
- skuteczne podjęcie problemów Polski Wschodniej wymaga rozwijania partnerstwa układu krajowego, regionalnego i lokalnego. Niezbędna jest także wysokiej jakości współpraca różnych partnerów reprezentujących między innymi: administrację publiczną, sektor przedsiębiorstw, środowisko biznesowe, instytucje pozarządowe oraz środowiska profesjonalno-naukowe. Tworzenie i rozwijanie różnych krajowych i międzynarodowych sieci współpracy obejmujące partnerów z Polski Wschodniej ma kluczowe znaczenie dla powodzenia wdrożenia SRSGPW,
- istotne znaczenie ma przełożenie SRSGPW na zapisy operacyjne dokumentów programowych zarówno sektorowych, jak też regionalnych. Oczywiście bezpośrednio powinno to dotyczyć PORPW. Obecny system wsparcia rozwoju regionalnego w Polsce jest wyjątkowo nieprzyjazny dla beneficjentów, składając się z wielu niespójnych instrumentów, pozostających w dyspozycji różnych podmiotów. Dlatego SRSGPW powinna stać się taką ogólną ramą programową spinającą i integrującą działania rządu i pięciu samorządów wojewódzkich,
- ze względu na strukturalny charakter niedorozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej oddziaływanie musi mieć trwały charakter, niezależny od zmian politycznych. Dlatego programowanie powinno odbywać się w sposób systematyczny i ciągły, a nie doraźny ograniczony wyłącznie do zjawisk koniunkturalnych. Istotne znaczenie ma monitorowanie procesu rozwoju Polski Wschodniej i wdrażania SRSGPW. Wyrazem tego priorytetu powinny być kompleksowe programy realizowane w ramach europejskiej polityki spójności w kolejnych wieloletnich okresach programowania polityk i budżetu Wspólnoty Europejskiej.

## Zmienione przesłanki europejskie nowej generacji programowania makroregionalnego w Polsce

Największe znaczenie mają konsekwencje znaczących zmian, jakie nastąpiły w otoczeniu światowym, europejskim i polskim, które zasadniczo zmieniają kontekst merytoryczny programowania rozwoju społeczno-gospodarczego.

Nowoczesna strategia rozwoju regionalnego powinna odnosić się do procesów globalnych, które zasadniczo zmieniają pejzaż polityki rozwoju. W ostatnich latach pojawiły się analityczne prace Banku Światowego, OECD i Unii Europejskiej, w których organizacje te próbują przekładać najnowsze nurty teoretyczne nowej geografii ekonomicznej na rekomendacje dla polityki regionalnej oraz formułować wnioski i rekomendacje wynikające ze zmian w układzie gospodarki światowej<sup>9</sup>. Dotyczy to między innymi: konsekwencji zmieniającej się geografii potencjału społeczno-gospodarczego w świecie, czego wyrazem jest zasadnicza poprawa pozycji społeczno-gospodarczej krajów, takich jak Chiny, Indie i Brazylia oraz pojawienia się dojrzałego nurtu naukowo-badawczego ekonomii miejsc i przepływów, co dostarcza nowych inspiracji dla kształtowania polityki społeczno-gospodarczej. Jednak w strategiach regionalnych w Polsce bezpośrednie nawiązania do procesów globalnych w świecie są wyjątkowo rzadkie. Na ogół transfer informacji na te tematy do programowania rozwoju regionalnego w Polsce odbywa się pośrednio, czyli poprzez dokumenty programowe Unii Europejskiej. Należy zwrócić uwagę na fakt, że szczególnie w pracach Banku Światowego lansuje się korzyści wynikające z koncentracji przestrzennej, gloryfikując rolę metropolii w rozwoju regionalnym, a zarazem kwestionując efektywność aktywizacji gospodarczej regionów o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego zamiast pobudzania rozwoju gospodarczego powinno się pobudzać mobilność przestrzenną ludności oraz dokonywać na rzecz tych regionów transferów finansowych, które zapewniają przyzwoite standardy dostępności do usług publicznych. Pełne przeniesienie do polskich dokumentów strategicznych takich założeń oznaczałoby zakwestionowanie sensowności podejmowania programów inwestycyjnych w Polsce Wschodniej. Także w pracach OECD podejmuje się kwestię nowego paradygmatu rozwoju regionalnego w wysoko rozwiniętych krajach gospodarki rynkowej bazującego przede wszystkim na endogenicznych potencjałach rozwojowych.

W Unii Europejskiej miał miejsce w ostatnich kilku latach proces uzgadniania nowych podstaw traktatowych. Po ratyfikowaniu przez wszystkie kraje członkowskie od 1 grudnia 2009 roku wszedł w życie traktat reformujący zwany

<sup>9</sup> Investing for Growth: Building Innovative Regions. Policy Report, OECD, Paris, 31 March 2009; Regional Policy Challenges. New issues and Good Practices, OECD, Paris 31 March 2009; How Regions Grow. Trends and Analysis, OECD, Paris 2009; World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography, The World Bank, Washington D. C., 2009 oraz Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions, Commission of European Communities SEC(2008)2868 final, Brussels 14 November 2008.

lizbońskim<sup>10</sup>. W artykule trzecim tego traktatu zapisano, że Unia Europejska wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi. Jest to rozwijane operacyjnie w dalszych częściach traktatu – w artykułach 174-178 (dawne artykuły 158-182). Zawierają one między innymi następujący zapis: *W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych.*

Oznacza to bardzo wysoką pozycję traktatową polityki regionalnej Wspólnoty oraz uzupełnienie od roku 2009 spójności społecznej i gospodarczej wymiarem terytorialnym. Traktat lizboński potwierdził, że kluczowe znaczenie we Wspólnocie ma dążenie do zwiększenia spójności Unii Europejskiej w tych trzech wymiarach. Jest to związane ze skalą rozpiętości regionalnych we Wspólnocie Europejskiej, które są znacznie większe niż rejestrowane w USA i Japonii. Utrudnia to pełne wykorzystanie potencjału społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Według zapisów traktatu koncentracja uwagi i środków powinna dotyczyć szeroko zdefiniowanych obszarów problemowych. SRSGPW antycypowała traktatowy charakter spójności terytorialnej.

Wspólnota Europejska w ostatnich latach ubiegłego wieku traciła dystans w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy w relacji do Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i Japonii. Próbą odwrócenia tych niekorzystnych trendów stało się przyjęcie w roku 2000 na szczycie w Lizbonie strategii, zgodnie z którą Unia Europejska miała stać się najbardziej konkurencyjną gospodarką światową w ciągu zaledwie dziesięciu lat. W roku 2001 na szczycie w Goeteborgu oryginalną strategię uzupełniono o założenia trwałego i zrównoważonego ze względu na oddziaływanie na środowisko przyrodnicze rozwoju społeczno-gospodarczego. Ze względu na niski poziom skuteczności wdrażania oryginalnej strategii w roku 2005 Unia Europejska przyjęła odnowioną strategię lizbońską, jako podstawę swojej aktywności w tej sferze. Zawierała ona między innymi założenie podporządkowania poszczególnych polityk Wspólnoty, w tym także polityki spójności, Odnowionej strategii lizbońskiej. Wyrazem tego było indykatywne założenie, że w programach operacyjnych Celu konwergencja przynajmniej 60% środków finansowych powinno zostać przeznaczona na priorytety lizbońskie. Pomimo ograniczonej skuteczności wdrażania tej strategii należy zwrócić uwagę na jej znaczenie, bowiem wprowadziła ona do regionalnych strategii i programów operacyjnych w szerokim zakresie takie kategorie ekonomiczne, jak: gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT), podatne na innowacje regiony (*learning regions*) itd.

<sup>10</sup> J. Barcz, Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzemieniu Traktatu z Lizbony, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.

W roku 2009 podjęto prace nad nową generacją dokumentu służącego przekształceniu Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjną gospodarkę światową. Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych w czerwcu 2010 roku przyjęto dokument Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Zakłada się w niej trzy priorytety:

- 1) rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- 2) rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- 3) rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Jako nadrzędne cele jakie powinny zostać zrealizowane do roku 2020 przyjęto:

- 1) osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat na poziomie 75%;
- 2) przeznaczanie na inwestycje w badania i rozwój 3% produktu krajowego brutto Unii Europejskiej;
- 3) osiągnięcie celów 20/20/20 w zakresie klimatu i energii, czyli zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% oraz poprawę efektywności energetycznej o 20%;
- 4) ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10% i zapewnienie, że co najmniej 40% osób z młodego pokolenia będzie zdobywać wyższe wykształcenie;
- 5) zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 milionów (ze 120 do 100 milionów).

Przyjęto, że Strategia EU 2020 będzie wdrażana za pomocą siedmiu flagowych inicjatyw (projektów przewodnich), jakimi są: (1) innowacyjna Europa, (2) młodzi w ruchu, (3) dygitalna 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.

Wejście w życie Strategii Europa 2020 jest potencjalnym zagrożeniem dla słabszych regionów Europy Wschodniej, bowiem preferuje ona zdecydowanie podejście sektorowe zamiast regionalnego i może oznaczać osłabienie znaczenia europejskiej polityki spójności. Na szczęście po konsultacjach społecznych wprowadzono do niej zapisy wzmacniające wymiar spójnościowy Strategii EU 2020.

Rosnąca wrażliwość Wspólnoty Europejskiej na kwestie środowiskowe jest także bardzo istotną przesłanką wszystkich prac programowych dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego. Polska chociaż dotyczy to w zróżnicowanym stopniu poszczególnych województw, charakteryzuje się bardzo wysokim poziomem koncentracji najbardziej wartościowych zasobów środowiskowych oraz niskim poziomem przekształceń środowiska naturalnego. Oznacza to, że lokalizacja inwestycji infrastruktury technicznej oraz przedsięwzięć gospodarczych napotyka w tych pięciu regionach na znacznie większe ograniczenia niż w pozostałej części kraju. Tak wysoka jakość środowiska przyrodniczego

jest niezaprzeczalnym walorem Polski. Dlatego z jednej strony podejmowane na tym obszarze kraju przedsięwzięcia muszą cechować najwyższe parametry ekologiczne, ale z drugiej strony należy zdecydowanie przeciwstawić się pomysłom skansenizacji obszarów o unikalnych walorach poprzez eliminowanie z góry możliwości rozwoju szeregu funkcji gospodarczych.

### **Polskie przesłanki nowej generacji programowania rozwoju w skali makroregionalnej**

W ostatnich latach zaproponowano zasadnicze uporządkowanie strategicznego programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce. Zamiast wielkiej ilości powstających bez specjalnego sensu i związku strategii sektorowych ma pozostać jedynie ograniczona ich liczba z precyzyjnie zdefiniowanymi relacjami pomiędzy nimi. Powinny one tworzyć czytelną ramę merytoryczną dla programowania rozwoju w układach terytorialnych. Podstawowym dokumentem ma być Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, składająca się z zintegrowanej części społeczno-gospodarczej i przestrzennej. Na tej podstawie mają być przygotowywane dokumenty średniookresowe, Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju, a następnie Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego oraz osiem strategii sektorowych.

W roku 2009 Kancelaria Premiera RP przedstawiła dokument „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, w którym zaprezentowano najważniejsze wyzwania rozwoju społeczno-gospodarczego przed jakimi stoi w najbliższych dwu dekadach nasz kraj. Niezależnie od tego, zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym toczyły się w ostatnich czterech latach prace nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) do roku 2030, która znajduje się w końcowej fazie prac programowych<sup>11</sup>.

Jeśli chodzi o dokumenty średniookresowe, to w Polsce obowiązuje obecnie Strategia Rozwoju Kraju (SRK) na lata 2007-2015, jaka została przyjęta przez Radę Ministrów w 2006 roku. Jej horyzont czasowy dotyczy obecnego okresu programowania europejskiej polityki spójności w Polsce 2007-2013, uwzględniając regulę w zakresie płatności  $n+2$ . Po kilku latach osąd tej strategii jako podstawowego odniesienia do programowania rozwoju regionalnego w Polsce jest krytyczny, bowiem:

- 1) praktycznie SRK już w momencie jej przyjmowania miała horyzont czasowy krótszy od piętnastu strategii wojewódzkich;
- 2) zawierała ona nierealistyczne założenie, że rozwój społeczno-gospodarczy ma charakter liniowy, co oczywiście okazało się nieprawdziwe w warunkach globalnego kryzysu finansowego;
- 3) strategia ta była wtórna w stosunku do odpowiednich dokumentów przygotowanych na potrzeby Unii Europejskiej, takich jak: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia i programy operacyjne;

---

<sup>11</sup> Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2030. Projekt, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2011.

4) wymiar regionalny miał charakter podporządkowany i wtórny w relacji do podstawowych w SRK ujęć sektorowych.

Pomimo braku odpowiedniego odniesienia w dokumentach DSRK i ŚSRK zdecydowano o przygotowaniu w pierwszej kolejności Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie. Oznacza to, że w dokumencie tym podjęto szereg problemów dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, a nie tylko jego wymiaru regionalnego. Dokument ten pozostaje pod silnym wpływem wymienionych wcześniej prac Banku Światowego i OECD, wiążących rozwój regionalny z największymi metropoliami. Zaproponowano daleko idącą modyfikację celów i kierunków finansowania polityki regionalnej w Polsce, określając jako Cel 1 wspomaganie wzrostu konkurencyjności w regionach, a dopiero jako Cel 2 budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych. Oznaczać to będzie najprawdopodobniej koncentrację środków europejskiej polityki spójności w największych ośrodkach miejskich Polski, przede wszystkim w metropoliach i innych ośrodkach wojewódzkich.

### **Strategia Polski Zachodniej**

Podstawą podjętych prac stało się zawarte 26 sierpnia 2010 roku w Szczecinie porozumienie pomiędzy samorządami pięciu województw: dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego, wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego w sprawie podjęcia wspólnych prac nad strategią i programem operacyjnym rozwoju Polski Zachodniej. Jako podstawowe obszary określono: komunikację, społeczeństwo informacyjne, naukę oraz jej współpracę z gospodarką, bezpieczeństwo energetyczne, zasoby wodne i ochronę przeciwpowodziową, planowanie przestrzenne i rozwój miast, turystykę oraz ewentualnie inne. Porozumienie powstało w wyniku prowadzonych przez marszałków województw rozmów oraz wystosowanego do ministra rozwoju regionalnego listu z wyrażeniem potrzeby powstania ponadregionalnych dokumentów: strategicznego i operacyjnego dla obszaru Polski Zachodniej. Inicjatywa ta kieruje się zapisami Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, dostrzegającej specyficzne problemy rozwojowe województw Polski Zachodniej. W celu skutecznej realizacji treści tego porozumienia strony zwróciły się do ministra rozwoju regionalnego z propozycją współdziałania, zgodnie z trybem przewidzianym w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 roku z późniejszymi zmianami.

Warunki osiągnięcia sukcesu dotyczą z jednej strony pozytywnych działań, które umożliwią przygotowanie wysokiej jakości dokumentów strategicznych, z drugiej strony różnych zagrożeń i okoliczności, które mogą utrudnić sprawny przebieg prac. W przypadku Polski Zachodniej mamy do czynienia z inicjatywą typu od dołu do góry (*bottom up*), co pozwala zastosować model wieloszczeblowego zarządzania publicznego i strategicznego partnerstwa układu krajowego i regionalnego. Regiony Polski Zachodniej wyróżniają się pozytywnie dynamiką



procesów społeczno-gospodarczych na tle całego kraju, co oczywiście nie znaczy, że nie występują tutaj problemy i bariery rozwojowe. Trajektorie rozwojowe tych województw, z wyjątkiem pewnych niepokojących w poprzednich latach zjawisk w województwie zachodniopomorskim są jednoznacznie pozytywne. Niewątpliwie województwa te dysponują znaczącym endogenicznym potencjałem rozwojowym i są najbardziej predystynowane do skutecznego wdrażania Strategii Europa 2020.

Pierwszym z tych warunków jest wyeliminowanie deficytów wiedzy odnośnie do specyfiki i prawidłowości procesów rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Zachodniej. Różnego rodzaju banki danych statystycznych, obserwatoria i inne mniej sformalizowane inicjatywy umożliwiły osiągnięcie coraz lepszego stanu wiedzy na temat terytorialnych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w układach terytorialnych, w tym także Polski Zachodniej. Jednak w dalszym ciągu część ważnych procesów nie poddaje się rejestracji statystycznej, a szeregi czasowe szeregu kluczowych danych są bardzo krótkie. Pewna część uwarunkowań rozwoju Polski Zachodniej wynika z procesów zachodzących poza granicami Polski, czyli w Niemczech i Czechach. Polska Zachodnia jest szczególnie wrażliwa na zmiany mające miejsce w Niemczech. Znaczący wpływ mają także rozwiązania systemowe przyjmowane dla całej Wspólnoty Europejskiej. W Unii Europejskiej są interesujące doświadczenia wspierania rozwoju regionalnego obszarów, które znajdowały się w podobnej sytuacji jak Polska Zachodnia.

Uspołecznienie prac programowych jest także poważnym wyzwaniem. Formuła wieloszczeblowego zarządzania publicznego jest najlepszym rozwiązaniem w przypadku takiego przedsięwzięcia. Partnerstwo rządu i samorządów województw jest podstawowym warunkiem osiągnięcia sukcesu. W obowiązującym w Polsce modelu ustrojowym jedynymi podmiotami, jakie mogą wносить dokumenty na Radę Ministrów są ministrowie. W związku z tym prowadzone w ramach tego przedsięwzięcia na podstawie porozumienia marszałków prace mogą doprowadzić do przyjęcia przez strony porozumienia (pięciu marszałków) uzgodnionych Założeń Strategii Rozwoju Polski Zachodniej. Następnie założenia te po przekazaniu do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego mogłyby stanowić podstawę przygotowania samej strategii, przy wiodącej roli tego ministerstwa i współpracy samorządów województw. Szczególnym problemem wieloszczeblowego zarządzania publicznego w Polsce Zachodniej jest znalezienie dobrej formuły współpracy samorządów województw i wielkich miast, celem rozwijania przestrzeni funkcji metropolitalnych.

Złożonym problemem jest zapewnienie poczucia własności (*ownership*) dokumentów programowania rozwoju Polski Zachodniej. Doświadczenia programowania rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej pokazują, że dokumenty za którymi nie stały konkretne podmioty administracyjne na ogół były wdrażane niezbyt skutecznie. Istotne znaczenie dla prac w Polsce Zachodniej mają doświadczenia wdrażania Strategii i Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013. Wydaje się, że bardzo negatywny wpływ na wdrażanie miała formuła jednofunduszowości, co ograniczyło źródła współfinansowania

tego programu operacyjnego ze środków Unii Europejskiej do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Niekorzystny wpływ miał także brak efektywnej formuły własności tego programu, co prowadziło do pojawienia się różnych niespójności pomiędzy działaniami rządu a priorytetami i potrzebami regionów, wyrażanymi przez samorządy województw. W aktualnym modelu funkcjonowania państwa, pewnym substytutem byłoby wspieranie strategii wnoszonej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na rząd jednolitą pozytywną opinią stron tego porozumienia.

Podjęte w roku 2010 prace programowe obejmują swoim zasięgiem pięć województw: dolnośląskie, lubuskie, opolskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie, tworzących dwa makroregiony typu NUTS 1: północno-zachodni i południowo-zachodni.

Horyzont czasowy tych prac dotyczy roku 2020. Dzięki temu zostało to powiązane z pracami programowymi prowadzonymi na poziomie Unii Europejskiej (Strategia Europa 2020, założenia obejmujące kolejny okres programowania europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020), krajowym (wszystkie średniookresowe strategie funkcjonalne rządu mają dotyczyć roku 2020, tak jak już obowiązująca Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie) oraz regionalnym (trzecia generacja strategii wojewódzkich rozwoju społeczno-gospodarczego dotyczy także roku 2020).

W porozumieniu ustalono, że kierowanie pracami będą prowadzili marszałkowie umawiających się województw stosując zasadę konsensusu przy podejmowaniu decyzji. Do prac nad tymi dokumentami określono też Grupę Sterującą składającą się z: eksperta kluczowego, ekspertów regionalnych wskazanych przez strony porozumienia, przedstawicieli urzędów marszałkowskich odpowiedzialnych za politykę regionalną i sekretarza. Porozumienie daje także możliwość zaproszenia innych stron stosownie do pojawiających się potrzeb, co stworzyło możliwość zaproszenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Strategia ma nawiązywać do nowoczesnej koncepcji rozwoju regionalnego promowanej w Strategii Europa 2020, stąd proponowany skrót **Polska Zachodnia 2020** (*Western Poland 2020*) oraz prezentować wizję rozwoju Polski Zachodniej zgodną z nowoczesną koncepcją polityki regionalnej w Polsce, która została zarysowana w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020.

Strategia Rozwoju Polski Zachodniej Powinna stać się elementem krajowego systemu planowania strategicznego i dokumentem realizowanym zarówno przez programy sektorowe, jak też zintegrowane programy regionalne. Zarówno Komisja Europejska, jak i rząd polski zakładają po roku 2013 zasadnicze uelastycznienie polityki regionalnej, czego wyrazem ma być między innymi programowanie rozwoju w układzie obszarów funkcjonalnych.

W niektórych krajach OECD, w tym także Unii Europejskiej, istnieją dobre doświadczenia funkcjonowania kontraktów regionalnych. Komisja Europejska zakłada, że w latach 2014-2020 będą przygotowywane umowy o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji pomiędzy państwem członkowskim a Komisją Europejską, które będą pewnym rodzajem kontraktowania. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie zakłada

wejście w życie kontraktów terytorialnych o trzyletnim horyzoncie czasowym, co oznacza nie tylko modyfikację nazwy w porównaniu z poprzednimi dwoma nie najbardziej udanymi generacjami, ale istotne zmiany materii i substancji kontraktowania. Według *KSRR Zasadniczo przedsięwzięcia realizowane w ramach kontraktu obejmą swoim zasięgiem geograficznym obszary województw. W zależności jednak od potrzeb przewiduje się możliwość zawierania innych kontraktów terytorialnych. Ich przygotowanie uzależnione jest od wyników dyskusji w ramach Krajowego Forum Terytorialnego oraz rekomendacji wynikających z raportów dotyczących analizy trendów i efektywności polityki regionalnej, przygotowywanych corocznie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*<sup>12</sup>. Oznacza to, że Polska Zachodnia powinna wejść w nowy system kontraktów terytorialnych przygotowywanych zgodnie z metodologią zaproponowaną w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020.

Strategia Rozwoju Polski Zachodniej powinna wspomóc rząd polski w trakcie negocjacji dotyczących budżetu i rozwiązań europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020. Polska także w latach 2014-2020 pozostanie największym beneficjentem tej polityki. Gdyby także w tym okresie został zastosowany dotychczas obowiązujący algorytm berliński, to około 27% alokacji europejskiej polityki spójności powinno trafić do naszego kraju, co stanowiłoby znaczący wzrost w porównaniu z około 20%, jakie trafiają do Polski w latach 2007-2013. Europejska polityka spójności znajduje się w sytuacji bardzo ostrego ataku nie tylko merytorycznego ze strony niektórych państw płatników netto do budżetu Wspólnoty, czego wyrazem są między innymi publicystyczne teksty, w których eksponuje się różne jej prawdziwe i wymaginowane słabości (*Financial Times*). Dlatego promocja na płaszczyźnie europejskiej nowoczesnego i kompleksowego podejścia do rozwoju regionalnego w Polsce ma tak istotne znaczenie. Z kolei dla Polski Zachodniej jest to prawdopodobnie ostatni okres tak obfitego finansowania przedsięwzięć rozwojowych ze środków publicznych Unii Europejskiej. Reasumując strategia ta powinna służyć wypracowaniu innowacyjnego podejścia do programowania rozwoju regionalnego w Polsce w duchu zapisów KSRR.

Strategia Rozwoju Polski Zachodniej powinna koncentrować się na problemach ponad wojewódzkich i międzyregionalnych, których rozwiązanie nie jest możliwe w granicach jednego województwa, a specyfika problemu nie pozwala na nadanie mu uniwersalnej rangi krajowej. Podstawowym wyzwaniem programowania makroregionalnego w Polsce jest konieczność „z mieszczania się” pomiędzy programowaniem krajowym i wojewódzkim. Dlatego wynikiem wspólnych prac powinno stać się opracowanie na ich podstawie metryczek dotyczących kluczowych dla rozwoju Polski Zachodniej projektów ponadwojewódzkich i międzyregionalnych.

Strategia Rozwoju Polski Zachodniej powinna w istotnym zakresie stymulować rozwój współpracy transgranicznej z Niemcami i Czechami, bowiem są

<sup>12</sup> Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa lipiec 2010.

to granice przez które odbywa się gros powiązań gospodarczych Polski z otoczeniem. Strategia Rozwoju Polski Zachodniej powinna być elementem niwelowania asymetrii w sferze programowania rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy Polską a Niemcami, widocznego szczególnie w przypadku problemów transgranicznych. Ponieważ jest to strategiczna granica Polski o wysokiej asymetrii alokacji środków między Polską a Niemcami, niezbędne jest uwzględnienie wyjątkowego znaczenia tej granicy wewnętrznej Unii Europejskiej.

Podstawowym instrumentem wdrażania europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020 będą programy operacyjne. Mogą one mieć charakter programów regionalnych, sektorowych, pomocy technicznej oraz współpracy transgranicznej. Obecnie nie jest wiadomo czy w latach 2014-2020 w Unii Europejskiej będą przygotowywane programy makroregionalne. W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 założono jeden regionalny program centralny – Krajowy Program na rzecz konkurencyjności oraz szesnaście ramowych zintegrowanych programów regionalnych dla każdego województwa, obejmujących działania współfinansowane w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz środków krajowych. Przewiduje się Program Operacyjny Polska Wschodnia oraz ewentualnie inne programy realizacji celu spójność, skierowane na określone obszary problemowe. Będą także funkcjonowały programy współpracy terytorialnej oraz sektorowe programy operacyjne.

Zakłada się, że na podstawie wykonanych dla Polski Zachodniej prac programowych będzie możliwe opracowanie metryczek dotyczących kluczowych projektów o charakterze ponadregionalnym i międzyregionalnym, które będą mogły zostać zaadresowane do odpowiednich programów operacyjnych, jakie będą obowiązywały w Polsce w latach 2014-2020. Ponieważ zakłada się, że więcej środków będzie uruchamianych na zasadzie prealokacji, mniej w konkursach, dlatego takie znaczenie ma odpowiednio wczesne podjęcie prac nad identyfikacją i przygotowaniem palety kluczowych projektów.

Należy podkreślić również, że na płaszczyźnie polskiej polityki regionalnej pojawiają się nowe inicjatywy makroregionalne, które przy odpowiedniej ich dynamice i wsparciu politycznym, mogą absorbować uwagę opinii publicznej i decydentów. Opisana sytuacja wskazuje, że w najbliższym czasie będziemy mieli do czynienia z różnymi inicjatywami w zakresie działań makroregionalnych<sup>13</sup>, w efekcie inicjatywa działań makroregionalnych w Polsce Wschodniej może utracić swoją wyjątkową pozycję.

<sup>13</sup> Kolejnymi takimi działaniami, które będą intensyfikowane po powodziach z 2010 roku będą działania w ramach istniejącej i aktualizowanej strategii modernizacji odrzańskiego systemu wodnego „Program dla Odry 2006” oraz strategii ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły „Program ochrony przeciwpowodziowej dla zlewni górnej Wisły”.

## **Pożądane kierunki prac w ramach aktualizacji strategii rozwoju Polski Wschodniej**

Opisane zmiany otoczenia światowego, europejskiego i krajowego wyraźnie wskazują na potrzebę aktualizacji SRS GPW. Niektóre procesy i zjawiska są zagrożeniem dla rozwoju Polski Wschodniej, czego przykładem mogą być tezy zawarte w raporcie Banku Światowego i lansowane w jego duchu rozwiązania systemowe polityki regionalnej w świecie, w Europie i w Polsce. Równocześnie widać próby wyraźnego przesunięcia priorytetów europejskiej polityki spójności. Dlatego aktualizowana strategia powinna być makroregionalną wersją Strategii Europa 2020, służąc budowaniu konkurencyjności Polski Wschodniej w zasadniczo zmienionych warunkach dla rozwoju społeczno-gospodarczego w drugiej dekadzie XXI wieku.

Pierwszym elementem prac przygotowawczych do aktualizacji strategii jest dokonanie kompleksowej ewaluacji realizacji obecnie obowiązującej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej w latach 2007-2010. W tym celu należy wykorzystać standardy zaproponowane przez Komisję Europejską dla dokonywania takich ocen, zawarte w szeregu wytycznych przygotowanych przez Dyрекcję Generalną REGIO dla ewaluacji interwencji z funduszy europejskich. W ramach takiej ewaluacji należy dokonać w szczególności zintegrowania terytorialnego aktywności związanych ze strategią w ramach nie tylko Programu Operacyjnego Polski Wschodniej, ale również sektorowych programów operacyjnych, regionalnych programów operacyjnych pięciu województw tego obszaru oraz wszelkich innych istotnych działań rozwojowych podejmowanych przez rząd, samorządy wojewódzkie oraz samorządy lokalne tego obszaru.

Istotnym elementem komplementarnym do działań ewaluacyjnych powinno być zrealizowanie prac prognostycznych w układzie symulacji różnych scenariuszy rozwojowych całego obszaru, a także poszczególnych województw. W pracach tych niezbędne jest zastosowanie sprawdzonych i akceptowanych przez Komisję Europejską, (jako spodziewanego głównego sponsora działań rozwojowych), narzędzi takich badań, między innymi modelowania makroekonomicznego.

Horyzont czasowy aktualizowanej strategii powinien zostać wydłużony, prawdopodobnie do roku 2025. Wynika to ze strukturalnego charakteru problemów rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej, które nie są możliwe do skutecznego podjęcia i rozwiązania w jednym okresie programowania budżetu i polityk we Wspólnocie Europejskiej. Zarazem Polska Wschodnia pozostanie beneficjentem europejskiej polityki spójności także po roku 2020. Dlatego należy pokazać działania proponowane na lata 2014-2020 na tle szerszej i dłuższej perspektywy.

Aktualizowana strategia powinna być wspólnym przedsięwzięciem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i pięciu samorządów wojewódzkich, a proces jej przygotowania powinien zostać uspołeczniony. Przygotowywanie aktualizacji metodą gabinetową byłoby krokiem do tyłu w stosunku do dotychczasowych doświadczeń, gdy promowała ona partycypacyjny model programowania regio-

nalnego. Innowacyjna formuła zarządzania wdrażaniem strategii powinna być wkładem Polski do programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w Unii Europejskiej, a zarazem stanowiłoby to rozwiązanie problemu własności strategii.

W przypadku aktualizowanej strategii Polski Wschodniej konieczne jest uwzględnienie efektów i skutków funkcjonowania i dalszych perspektyw instrumentu sąsiedztwa i partnerstwa, jako kluczowego elementu polityki Wspólnoty Europejskiej wzdłuż jej wschodniej granicy. Konieczne jest też uwzględnienie nowych uwarunkowań współpracy transgranicznej w relacjach z Ukrainą, Białorusią i Rosją (obwód kaliningradzki) Rosji. Dynamika zmian politycznych i gospodarczych w tych krajach sąsiedzkich ma swoje reperkusje dla rozwoju województw Polski Wschodniej i powinna być przedmiotem analiz w ramach prac nad strategią.

Bardzo ważnym elementem prac nad aktualizacją strategii jest przeanalizowanie konsekwencji nowej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju dla obszaru Polski Wschodniej jako dokumentu wyznaczającego politykę przestrzenną państwa do roku 2030. Wnioski wynikające z tego dokumentu po jego przyjęciu przez rząd powinny być wykorzystane przy tworzeniu przestrzennego wymiaru strategii.

Podobnie należy przeanalizować i wyekstrahować wnioski i konsekwencje wszystkich obowiązujących strategii sektorowych rządu dla obszaru Polski Wschodniej, a szczególnie strategii sektorowych wymienionych w rządowym systemie zarządzania rozwojem Polski. Dodatkowym zagadnieniem, które powinno być w szczególności dostrzeżone ze względu na jego ponad wojewódzki charakter jest sprawa bezpieczeństwa w przypadku katastrofalnych zdarzeń naturalnych, z których w Polsce Wschodniej najgroźniejszym jest zagrożenie powodzią. Rok 2010 z powodzią roztopowymi na Lubelszczyźnie i katastrofalną powodzią majową/czerwcową w dorzeczu górnej Wisły wskazuje, że dokument strategiczny dla Polski Wschodniej powinien być wzbogacony o kwestię bezpieczeństwa i działań prewencyjnych w odniesieniu do zdarzeń katastrofalnych ze szczególnym uwzględnieniem zagrożenia powodziowego.

SRS GPW powinna identyfikować, proponować i budować przełożenia na różne instrumenty, nie tylko na nowy program operacyjny rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej na lata 2014-2020, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Znaczenie rolnictwa i obszarów wiejskich w regionach Polski Wschodniej oznacza, że w ramach wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2014-2020 powinien zostać uruchomiony specjalny program operacyjny dedykowany Polsce Wschodniej.

Strategia powinna zawierać również listę strategicznych projektów kluczowych o znaczeniu ponadregionalnym, a karty zawierające podstawowe informacje o tych projektach powinny stanowić załącznik do strategii. Wybór projektów kluczowych powinien być przeprowadzony w transparentny sposób i bazować na uzgodnieniach z samorządami województw. Zadania z listy projektów klu-

czowych nie podlegałyby procedurom konkursowym. Kryteria selekcji oraz procedury zgłaszania takich projektów powinny zostać opracowane w ramach prac związanych z przygotowaniem aktualizacji strategii.

Projekt strategii powinien zostać poddany strategicznej prognozie oddziaływania na środowisko, a jej wnioski powinny być wykorzystane przy ostatecznej redakcji strategii. Podobnie jak konieczne jest przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych z obecnością na terenie wszystkich województw objętych strategią, a wnioski i uwagi z tych konsultacji powinny być uwzględnione lub zostać przedstawione ustosunkowanie się przy pracach nad ostateczną wersją strategii.

## Wnioski

Istotne znaczenie ma określenie miejsca programowania makroregionalnego w kolejnym wieloletnim okresie finansowania polityki spójności Unii Europejskiej obejmującym lata 2014-2020. Krytyka tej polityki wymaga zarówno w wymiarze polskim, jak i europejskim szczególnej staranności w programowaniu wykorzystania tych środków, a w szczególności koncentracji na realizacji dużych projektów rozwojowych, które poza absorpcją przesądzą o wysokiej efektywności polityki spójności. Takim ważnym uzupełnieniem w istniejącym systemie programowania strategicznego rozwoju może być programowanie w obszarach makroregionalnych.

Wprowadzenie spójności terytorialnej i makroregionalne podejście do programowania rozwoju na obszarach pośrednich pomiędzy UE i państwami członkowskimi zainicjowało tworzenie dokumentów strategicznych makroregionalnych na obszarach ponadregionalnych. Przykładem tego wspartym przez Komisję Europejską jest strategia i program operacyjny dla Polski Wschodniej jako instrument polityki rządu w stosunku do tego makroregionu.

Po 10 latach programowania rozwoju w granicach administracyjnych województw oraz dla całego kraju w Polsce dojrzała atmosfera do wspólnego planowania przez regiony i rząd w obszarach makroregionalnych ponadwojewódzkich. Przykładem są prace nad strategią dla Polski Zachodniej oraz kolejne porozumienie w sprawie wspólnej strategii rozwoju regionu południowego (województwa małopolskie i śląskie). Wiąże się to z identyfikacją wspólnych problemów regionów, które nie mogą być zaadresowane skutecznie w ramach strategii województw oraz dużych projektów, których logika i opłacalność ekonomiczna jest wyłącznie ponadwojewódzka.

W dużej mierze od podejścia i otwartości MRR zależy przyszłość tych inicjatyw. Jeśli będą wspierane takie działania jest szansa na stworzenie wizji, a w konsekwencji katalogów dużych strategicznych projektów ponadwojewódzkich lub międzywojewódzkich, które będą mogły być realizowane w ramach polityk sektorowych państwa oraz w ramach regionalnego programu operacyjnego MRR planowanego w latach 2014-2020 jako działanie rządu w stosunku do regionów. Bez wsparcia inicjatyw makroregionalnych i rzeczywistego ich wykorzystania przez MRR w programowaniu polityki regionalnej rządu będą

narastały tarcia między szczeblem regionalnym i centralnym w zakresie odpowiedzialności za identyfikowanie i rozwiązywanie tych problemów, wykraczających obszarowo poza jedno województwo.

W przeszłości można się spodziewać również renesansu programowania makroregionalnego w układzie obszarów regionalnych transgranicznych. W jakimś stopniu może to być przywrócenie w ujęciu planistycznym i programowaniu rozwoju kwestii euroregionów, ale o innym charakterze niż do tej pory funkcjonujące. Będą to euromakroregiony bazujące na regionach jako składowych jednostkach terytorialnych, które nie będą tworzyły wspólnej administracji do realizacji tego zadania. Współpraca będzie oparta na zasadach wieloszczeblowego zarządzania w ramach wspólnej wizji rozwoju i dążenia do realizacji dużych przedsięwzięć o charakterze ponad- i między- regionalnym, w tym transgranicznym. Podstawowym źródłem finansowania tych projektów będą środki UE wspomagane funduszami krajowymi i regionalnymi.

Doświadczenia z programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego w obszarach makroregionalnych zarówno na płaszczyźnie europejskiej, jak i polskie z rozwojem Polski Wschodniej, pozwalają na stopniową budowę zakresu i celów takich strategii oraz opracowanie metodologii ich przygotowania. W efekcie można obecnie określić precyzyjnie konieczne kierunki prac nad aktualizacją Strategii Rozwoju dla Polski Wschodniej oraz zgodnie z tymi doświadczeniami prowadzić prace nad strategią dotyczącą Polski Zachodniej oraz kolejnych obszarów makroregionalnych.

Ważnym problemem jest delimitacja obszaru makroregionalnego. Wydaje się, że zagadnienie to będzie kształtowało się jako wypadkowa czynników obiektywnych (wspólnych problemów rozwojowych) oraz subiektywnych (zdolności władz regionalnych do inicjowania i uczestniczenia w takich inicjatywach). Tylko w ograniczony sposób może być tutaj aktywne MRR i to wyłącznie na zasadach partnerskiego dialogu z władzami regionalnymi.

## Bibliografia

- Atlas ESPON. Struktura terytorium Europy, [październik 2006], The ESPON Monitoring Committee, Polskie wydanie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Barca F., [April 2009], An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels.
- Barcz J., [2008], Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Communication from the Commission to the European Council. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, Brussels 3.3.2010, KPM(2010) 2020 final, wydany po polsku jako: Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Creative and innovative regions. Sixth progress report on economic and social cohesion, COM(2009)295 final, European Commission, Brussels 25 June 2009.



- Dolzbłasz S., Raczyk A., [2010], *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Działać teraz, patrząc w przyszłość po roku 2010, [2010], Komitet Regionów, Bruksela.
- How Regions Grow. Trends and Analysis, [2009], OECD, Paris.
- Huebner D., [22-24 April 2009], *Reflection Paper on future Cohesion Policy*, Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Marianske Lazne.
- Investing for Growth: Building Innovative Regions, [31 March 2009], Policy Report, OECD, Paris.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa lipiec 2010.
- Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013 r., Stanowisko rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Dokumenty Problemowe, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa październik 2009.
- Polska. Raport strategiczny 2009. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, projekt przygotowany przez wojewodę Małopolskiego, maj 2011.
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2 października 2007 r.
- Przeglądy terytorialne OECD. Polska, OECD, Paryż, Wydany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Raport o rozwoju i polityce regionalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa listopad 2007.
- 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 the European Communities, SEC(2008)2868 final, Brussels 14/11/2008.
- Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa maj 2009.
- Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2009.
- Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2008.
- Szlachta J., Dziemianowicz W., Zaleski J., [2006], *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Projekt do konsultacji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Szlachta J., Zaleski J., [2008], *Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013*, „Gospodarka Narodowa” 3, s. 87-103.
- Szlachta J., Zaleski J., [2009], *Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 4, s. 81-110.
- Szlachta J., Zaleski J., [2010], *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa”, 10, s. 37-56.
- World development report 2009. Reshaping Economic Geography, The World Bank, Washington DC, 2009.
- 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.
- Wytyczne UE. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności. Decyzja Rady z dnia 6 października 2006r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2007.
- Zaleski J., [November 30 – December 1 2009], *Regionalization of the HERMIN macroeconomic modelling framework in Poland*, Sixth European Conference on Evaluation of Cohesion Policy,

„New Methods for Cohesion Policy Evaluation: Promoting Accountability and Learning”, Warsaw.

Zaleski J., Kudelko J., Mogiła Z., Poproch A., Tomaszewski P., Zembaty M., [czerwiec 2011], Oszacowanie wpływu realizacji NPR 2004-2006 i NSRO 2007-2013 na wybrane wskaźniki makroekonomiczne na poziomie regionalnym do roku 2020 przy użyciu modeli regionalnych HERMIN, ekspertyza dla MRR, WARR Wrocław.

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.

## **SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT PROGRAMS FOR MACROREGIONS**

### **S u m m a r y**

The article focuses on a new approach to socioeconomic development in Poland and the European Union. Special macroregional programs have been adopted for the 2007-2013 period in the EU in connection with the bloc's territorial cohesion policy. A total of 13 macroregions have been identified, including two covering Poland – the Baltic Sea region and Central and Eastern Europe.

The methodology used in the article is based on an analysis of both Polish and EU documents, the authors say. On this basis, Szlachta and Zaleski identified the problems that need to be resolved to take full advantage of the potential of socioeconomic programs in Poland and the EU as a whole. After 2013, the macroregions are expected to play a greater role in the European cohesion policy. Since the local government reform in Poland on Jan. 1, 1999 and the country's entry to the European Union on May 1, 2004, socioeconomic development has been pursued in Poland not only at the national but also at the provincial level. This model, however, has not made it possible to effectively deal with supra-provincial and interregional problems, according to the authors. A pioneering project for the 2007-2013 period is a Strategy for the Socioeconomic Development of Eastern Poland Through 2020, which covers the five poorest provinces in the country, Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie, and Warmińsko-Mazurskie. The strategy became the basis for a special European Union operational program for eastern Poland for the 2007-2013 period. In the article, Szlachta and Zaleski discuss experiences and conclusions resulting from this project in the context of the conditions shaping regional policy in Poland and across the European Union.

These conditions have changed substantially in recent years, according to the authors. In 2010, local governments in five Polish provinces, Dolnośląskie, Lubuskie, Opolskie, Wielkopolskie, and Zachodniopomorskie, decided to start working on a strategy for western Poland. At the same time, the Polish Ministry of Regional Development, in cooperation with local governments in the eastern provinces, launched work to update the strategy for eastern Poland. In the final section of the article, the authors discuss the ways in such programs could be used to stimulate Poland's socioeconomic development.

**Keywords:** socioeconomic development, regional policy, macroregions, territorial cohesion, European Union