

Jacek SZLACHTA\*  
Janusz ZALESKI\*

## Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020

### Programowanie rozwoju regionalnego w Polsce po roku 1990

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

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

Dodatkowo w pierwszych latach po transformacji panowała silna awersja do podejmowania aktywnej polityki regionalnej, jakoby zakłócającej warunki konkurencji w gospodarce rynkowej. Przegląd terytorialny wykonany przez OECD w roku 1992 dokumentował złożoność problemów rozwoju regionalnego Polski, a zarazem trudności i ograniczenia w podjęciu aktywnej polityki państwa w tym zakresie [*Problemy...*, 1993]. Pierwszą formą nowej polityki regionalnej w Polsce było podjęcie interwencji państwa na obszarach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym. Kolejne zmiany były spowodowane zbliżającą się integracją z Unią Europejską. W ramach Phare pojawiły się programy przedakcesyjne zorientowane na wspieranie rozwoju regionalnego i przygotowanie potencjału w zakresie europejskiej polityki spójności, takie jak STRUDER, RAPID oraz CROSSBORDER. Istotnym przełomem intelektualnym stały się prace Zespołu Zadaniowego ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce [*Założenia...*, 1996]. W ich ramach powstało kilka wartościowych raportów, między innymi sporządzono

---

\* J. Szlachta jest pracownikiem Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (e-mail: jacek.szlachta@aster.pl), zaś J. Zaleski – Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego i Politechniki Wrocławskiej (e-mail: janusz.zaleski@pwr.wroc.pl). Artykuł wpłynął do redakcji we wrześniu 2010 r.

kompleksową diagnozę struktury regionalnej kraju oraz przeprowadzono analizę najważniejszych słabości modelu organizacji terytorialnej państwa, a także sformułowano rekomendacje odnośnie do założeń zbudowania nowoczesnego modelu polityki rozwoju regionalnego w Polsce. Rekomendacje dotyczyły m.in. funkcji centralnej i lokalnej administracji publicznej oraz sektora organizacji pozarządowych, instytucji i instrumentów wzrostu konkurencyjności, finansowania polityki regionalnej oraz rozwoju regionalnego w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

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

Kolejna ważna zmiana związana była z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, co miało miejsce od 1 maja 2004 r. Dzięki temu dla naszego kraju stały się dostępne środki i rozwiązania europejskiej polityki spójności. Pierwszy pakiet funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności o wartości 12,8 miliardów euro w cenach stałych z 2004 r. trafił do Polski w latach 2004-2006, kolejny o wartości 59,5 miliardów euro też w cenach stałych z 2004 r. został uruchomiony na lata 2007-2013. Polska przyjęła rozwiązania europejskiej polityki spójności w zakresie programowania, zarządzania, finansowania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów. Ważny wybór dotyczył poziomu decentralizacji zarządzania funduszami strukturalnymi. Polska przyjęła model relatywnie zdecentralizowany alokując znaczący zakres środków i odpowiedzialności w zakresie zarządzania na poziomie wojewódzkim. W latach 2004-2006 w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego znalazło się 22,1% środków europejskiej polityki spójności, a w latach 2007-2013 w ramach szesnastu wojewódzkich programów operacyjnych i zdecentralizowanej części Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki już około 34% całej alokacji. Dodatkowo

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

w latach 2007-2013 podjęto makroregionalny Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej zarządzany przez ministra rozwoju regionalnego.

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

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

Zmiany ustrojowe umożliwiały podjęcie programowania rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie wojewódzkim. Potrzeba stworzenia odpowiednich ram merytorycznych dla tego programowania na poziomie centralnym spowodowała podjęcie prac nad Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego na lata 2000-2006 [Szlachta, 2000]. Dokument ten został przygotowany w ramach Ministerstwa Gospodarki, jednak ze względu na zmiany kompetencyjne w ramach rządu prace te zostały sfinalizowane z kilkumiesięcznym opóźnieniem przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, stąd horyzont czasowy akceptowanego przez Radę Ministrów dokumentu dotyczył ostatecznie lat 2001-2006. Jako priorytety Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego wyróżniono: (1) rozbudowę i modernizację infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów; (2) restrukturyzację i dywersyfikację bazy ekonomicznej regionów; (3) rozwój zasobów ludzkich; (4) wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i w wysokim stopniu zagrożonych marginalizacją oraz (5) rozwój międzynarodowej współpracy regionów. Jako misję Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego określono dostosowanie modelu polityki regionalnej Polski do standardów europejskiej polityki spójności, co było warunkiem korzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

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

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

Wyrazem złożoności programowania rozwoju regionalnego jest fakt, że Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego jest dopiero drugim kompleksowym dokumentem rządu, który określa priorytety i działania w sferze polityki regionalnej państwa.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) została przyjęta przez rząd w dniu 13 lipca 2010 r. po blisko dwóch latach prac rozpoczętych opracowaniem tez i założeń do tego dokumentu przyjętych przez rząd w dniu 16 grudnia 2008 roku. Pierwszy projekt KSRR z dnia 9 września 2009 r. był przedmiotem konsultacji regionalnych i społecznych na przełomie 2009 i 2010 r. Projekt ten był najdalej idącą propozycją zmian w zakresie polityki regionalnej i decentralizacji. Zawierał m.in. propozycję wyróżniającą obszary metropolitalne w ich funkcjonalnym rozumieniu jako otoczenia dużych ośrodków miejskich. Kolejny projekt datowany na 12 marca 2010 r. uwzględniał wyniki debaty regionalnej i został przekazany do uzgodnień międzyresortowych. W tej wersji projektu dokonano już szeregu zmian, m.in. osłabiając akcenty prokonkurencyjnościowe na rzecz spójności regionalnej i wsparcia regionów słabszych oraz odstąpiono od koncepcji rozwoju obszarów metropolitalnych w rozumieniu ograniczonym do rzeczywistych wielkich ośrodków miejskich. W efekcie kolejnej dyskusji ze strukturami resortowymi rządu nastąpiły ostateczne zmiany w treści dokumentu, który dodatkowo uwzględnił wyniki strategicznej prognozy oddziaływania na środowisko i oceny *ex-ante* zgodnie z obowiązującymi przepisami dla procesowania dokumentów strategicznych rządu. Proces bliskorocznych konsultacji regionalnych, społecznych i międzyresortowych prowadził do dwóch efektów: eliminowania różnych słabości i wątpliwych jakościowo propozycji z dokumentu oraz do wprowadzania różnych zapisów kompromisowych o charakterze politycznym po negocjacjach z regionami i o charakterze taktycznym w uzgodnieniach wewnątrz rządu z ministerstwami branżowymi. Ważnym efektem końcowym jest to, że od 13 lipca 2010 r. ponownie funkcjonuje po blisko 4-letniej przerwie dokument strategiczny rządu w obszarze polityki regionalnej.

## **Dylematy strategiczne Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego**

### **Aspekty strukturalne**

Obowiązująca logika dokumentów strategicznych nie została, niestety, zachowana. Zgodnie z zapisami prawnymi dotyczącymi wieloletniego programowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju podstawowym dokumentem jest Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. W Polsce trwają prace nad studium Polska 2030, jednak pierwszy zaprezentowany przez Kancelarię Premiera Rady Ministrów dokument jest jedynie zestawem interesujących esejów na temat kluczowych problemów rozwoju Polski w okresie perspektywicznym, który nie ma charakteru strategii [*Polska 2030...*, 2009].

Drugim dokumentem programowym jest Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju. W Polsce obowiązuje obecnie Strategia Rozwoju Kraju (SRK)

na lata 2007-2015, która została przyjęta przez Radę Ministrów w roku 2006 [*Strategia Rozwoju...*, 2006]. SRK pomimo swoich walorów warsztatowych była wtórna w stosunku do dokumentów przygotowanych na potrzeby Unii Europejskiej (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013) oraz zakładała, że rozwój społeczno-gospodarczy będzie miał charakter liniowy, co okazało się zupełnie nietrafne w warunkach głębokiego światowego kryzysu społeczno-gospodarczego, jaki rozpoczął się w roku 2008. W 2010 r., gdy pozostało zaledwie cztery lata do zakończenia perspektywy czasowej tej SRK trudno byłoby ją uznać jako podstawę wieloletniej polityki rozwojowej państwa.

Dopiero trzecim w kolejności sporządzania dokumentem powinna być Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, która powinna mieć identyczny horyzont czasowy jak Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Jak widać zgodnie z logiką i obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi pozycja KSRR w procesie programowania strategicznego w Polsce jest wtórna w stosunku do dwu pozostałych dokumentów. Taka sytuacja oznacza, że projekt KSRR do 2020 r. wyprzedza dokumenty, których powinien być konsekwencją. Dlatego przy braku DSRK i zbyt krótkim horyzoncie czasowym SRK pojawia się pytanie, jakie są cele rozwoju kraju. Złamanie logiki kolejności przygotowywania i zatwierdzania najważniejszych dokumentów strategicznych w Polsce powoduje, że albo KSRR pozostaje w próżni wobec braku pierwotnych wobec niej rozstrzygnięć, albo podejmuje problemy, które tak naprawdę pozostają poza polem decyzyjnym polityki regionalnej. Stąd wynikają różne zadziwiające zapisy KSRR, które dotyczą tak naprawdę ogólnej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Jako cel strategiczny KSRR określono efektywne wykorzystanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym. Przy braku DSRK i krótkim horyzoncie czasowym obowiązującej SKR (rok 2015) niezgodnym z okresem na jaki jest programowana KSRR (rok 2020) powstaje pytanie, jakie są cele rozwoju kraju i czy KSRR nie przekroczyła swojego pola decyzyjnego.

Istotne znaczenie ma określenie, czy KSRR jest strategią rządu czy jest to szersza strategia rządowo-samorządowa. Na rzecz pierwszego postrzegania KSRR przemawiają jej części opisujące system wdrożeniowy oraz część programująca, natomiast za drugim przemawiają zawarte pozycje zmian ustrojowych oraz zapisy dotyczące ram finansowych i systemu monitorowania. W KSRR dominuje drugie rozwiązanie, czyli nadano tej strategii charakter rządowo-samorządowy. Jest to odwzorowaniem unikalnego charakteru polityki regionalnej, której podmiotem są zarówno władze rządowe, jak też regionalne władze samorządowe. Jednak aby można było przyjąć takie rozwiązanie operacyjne projekt KSRR powinien być wnoszony na Radę Ministrów przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Konwent Marszałków, po uzgodnieniu z szesnastoma zarządami województw. Substytutem tego nie jest oczywiście aktywne uczestnictwo w procesie przygotowania projektu KSRR urzędników Urzędów Marszałkowskich odpowiedzialnych za politykę regionalną, ani też opinia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, której stanowiska standardowo dotyczą bardzo



szerokiego spektrum aktów prawnych i dokumentów programowych. Dlatego w projekcie KSRR powinno się unikać określania zobowiązań ze strony samorządów wojewódzkich, bowiem jest to misja strategii rozwoju poszczególnych województw, a powinna to być raczej oferta dla różnych partnerów, w tym między innymi dla samorządów województw, ze strony rządu.

Najpoważniejszym dylematem dokumentu jest kwestia zharmonizowania czterech strategicznych procesów modernizacji państwa, które w Polsce przebiegają od 1989 r., ale które nie były i nie są również obecnie dobrze synchronizowane. Te cztery procesy to:

- decentralizacja funkcji państwa,
- decentralizacja finansów publicznych,
- programowanie i zarządzanie rozwojem regionalnym,
- reforma centralnego poziomu rządu.

Wielokrotnie w minionych 20 latach wykonywano posunięcia reformatorskie w każdym z tych obszarów, natomiast praktycznie nigdy procesy te nie zostały dobrze zharmonizowane. W przypadku KSRR mamy do czynienia z ambitnym projektem, który wkracza na obszar wszystkich czterech wymienionych powyżej procesów. Sukces rzeczywisty będzie zatem możliwy, jeśli wszystkie instytucje odpowiedzialne za zmiany legislacyjne i sterowanie tymi procesami podejmą zharmonizowane działania w wymienionych procesach jednocześnie. Jeśli tak się nie stanie, to będziemy mieli sytuację podobną do 1999 r., gdy zdecentralizowano funkcje państwa przez utworzenie i przekazanie kompetencji samorządowi wojewódzkiemu i powiatowemu, natomiast nie przeprowadzono jednocześnie adekwatnego procesu decentralizacji finansów publicznych.

Ważnym strategicznym dylematem jest określenie założeń przyszłego modelu instytucjonalnego do realizacji w Polsce polityki rozwoju. Istotna jest odpowiedź na pytanie, czy będzie to tradycyjny model hierarchiczny czy też nowoczesny model wielopoziomowego zarządzania publicznego (*multilevel governance*). W tym zakresie w KSRR pojawiają się różne cząstkowe propozycje, dotyczące m.in. wzmocnienia znaczenia ministra rozwoju regionalnego i rządów województw, jednak bez równie konkretnych propozycji partnerskiego włączenia samorządów lokalnych ze szczebla powiatowego i gminnego. W efekcie zapisy o partnerstwie wszystkich szczebli, które oddziałują na konkretną terytorialnie wyodrębnioną jednostkę pozostają deklaratywne i nie są wypełnione żadnymi propozycjami. Rodzi to również spostrzeżenie, że dokument z jednej strony przedstawia propozycję decentralizacji polityki regionalnej z poziomu centralnego na regionalny, a drugiej strony nie proponuje mechanizmów włączenia i wzmocnienia pozycji partnerów lokalnych, co może być określone jako niezamierzony centralizm regionalny.

Wyjątkowa złożoność polityki regionalnej jako sfery interwencji publicznej, która dotyczy wszystkich państw OECD, wynika nie tylko z konieczności współdziałania administracji rządowej i samorządowej. W Polsce niezbędne jest także współdziałanie w ramach administracji rządowej, co dotyczy:

- Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) kompetentnego w zakresie organizacji terytorialnej i decentralizacji funkcji państwa,

- Ministerstwa Finansów (MF) w zakresie organizacji i decentralizacji finansów publicznych,
- Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) ponoszącego odpowiedzialność w sferze zarządzania rozwojem regionalnym oraz wdrażania europejskiej polityki spójności,
- Premiera i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) w zakresie reformy zarządzania strategicznego państwem.

Jak widać zbudowanie sprawnego modelu instytucjonalnego polityki regionalnej jest zadaniem wyjątkowo złożonym, bowiem wymaga nowoczesnego unormowania ogólnej polityki rozwojowej w Polsce, co nie jest kompetencją ministra rozwoju regionalnego i powinno nastąpić przed formatowaniem systemu polityki regionalnej w Polsce. Równocześnie tylko ścisła i skoordynowana współpraca tych trzech organów (MSWiA, MF oraz MRR) daje szansę zbudowania nowoczesnego modelu instytucjonalnego dla prowadzenia polityki regionalnej.

### Aspekt teoretyczny

Dylematem jest znalezienie odpowiednich podstaw teoretycznych dla polityki regionalnej promowanej w KSRR. Niewątpliwie te odniesienia są bardzo wątpliwe. W ostatnich kilkunastu latach pojawił się znaczący teoretyczny dorobek naukowy dotyczący tzw. ekonomii miejsc oraz ekonomii przepływów. Próby zaadoptowania tego dorobku do sfery polityki regionalnej podejmowały w ostatnich latach zarówno Bank Światowy, OECD, jak też Unia Europejska (patrz m.in.: [Reshaping..., 2009], [Regional Policy..., 2009], [Regions 2020..., 2008], [How Regions..., 2009]).

KSRR w swoich podstawach teoretycznych odwołuje się do teorii modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego rozwoju, który nie może być uznany za wiarygodną i zweryfikowaną przez badania i autorytety z zakresu ekonomii teorię rozwoju regionalnego. Pojęcie zostało zaczerpnięte z dokumentu Polska 2030 [Polska 2030..., 2009] opracowanego w KPRM jako dokument polityczny rządu. W dokumencie rządowym nie przedstawiono zarówno podstaw teoretycznych, jak i konstrukcji takiego modelu, a jedynie w rekomendacjach stwierdzono, że „...dla rozwoju Polski, także w kontekście jej spójności regionalnej, najkorzystniejszy jest model polaryzacyjno-dyfuzyjny, w którym krótkookresowe zwiększenie się zróżnicowania dochodów jest etapem prowadzącym do szybkiego rozwoju wszystkich regionów”. Z niezrozumiałych powodów KSRR nie odwołuje się do dobrze opisanych i uznanych w literaturze przedmiotu teorii ekonomicznych, takich jak: teoria biegunów wzrostu [Perroux, 1988], teoria geograficznych centrów wzrostu [Hirschmann, 1958], model rdzenia i peryferii, teoria wzrostu endogenicznego [Romer, 1994, s. 3-22], nowa geografia ekonomiczna [Krugman, 1995]. Dodatkowo etymologia tego określenia jest wątpliwa jako łącząca zjawisko występujące w inżynierii procesowej ze zjawiskiem z elektryczności. Należy podkreślić, że zjawisko dyfuzji w inżynierii procesowej polega na samoistnym przechodzeniu cząsteczek z ośrodków o większej koncentracji do ośrodków

o mniejszej ich koncentracji pod wpływem potencjałów, podczas gdy w polityce regionalnej zależeć powinno na przyspieszeniu przekazywania wzrostu tempa rozwoju z centrów rozwoju w efekcie prowadzenia polityk publicznych. Należy zatem stwierdzić, że odwoływanie się w KSRR do modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego jest raczej odniesieniem się do pewnej idei politycznej, w której dostrzega się historycznie „polaryzację dochodów w wymiarze terytorialnym” [Polska 2030..., 2009] na przestrzeni ostatnich 20 lat oraz formułuje się wolę znalezienia skutecznej polityki, która będzie przyspieszała powolne procesy naturalnego transferowania tego wzrostu na obszary peryferyjne. W rozumieniu polityki regionalnej jako segmentu nauk ekonomicznych nie można mówić o istnieniu poprawnie metodologicznie sformułowanej teorii modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego.

Dużo lepszym odniesieniem dla dokumentu jest odwołanie się do pojęcia polityki zorientowanej terytorialnie (*place based policy*) wprowadzonych do terminologii polityki regionalnej przez dokumenty OECD [Przeglądy terytorialne..., 2008] i raport Fabrizio Barca dla DG REGIO Komisji Europejskiej [Barca, 2009]. Totalny priorytet dla polaryzacji byłby ewenementem w doktrynie polityki regionalnej w krajach OECD, bowiem proces polaryzacji jest obiektywny i zasadniczo nie trzeba go dodatkowo wspierać. Prawdopodobnie dla uspokojenia opinii publicznej dopisano dyfuzję, jednak praktycznie nie wyposażono jej w środki i instrumentację o odpowiedniej sile oddziaływania. Wyrazem tego jest także proponowana struktura alokacji. Środki Celu pierwszego – konkurencyjność trafią przede wszystkim do ośrodków wojewódzkich, w tym przede wszystkim do największych miast i ich stref zewnętrznych.

### Aspekty funkcjonalne i finansowe

Kolejny ważny dylemat dotyczy wyboru i zakresu instrumentów przyszłej polityki regionalnej. W warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej podstawowym instrumentem stały się bezzwrotne dotacje (granty), wymagające współfinansowania ze strony beneficjentów. W Unii Europejskiej występuje wyraźna tendencja systematycznego wzrostu znaczenia miękkich kredytów w porównaniu z bezzwrotnymi dotacjami. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego zupełnie nie podejmuje tego problemu. KSRR jest generalnie bardzo uboga w zakresie instrumentacji polityki regionalnej, praktycznie nie zawiera żadnych nowych propozycji. To ubóstwo jest nawet rażące w sytuacji przewidywanego bogactwa środków w sferze polityki regionalnej. W KSRR proponuje się wprowadzenie kontraktów terytorialnych. W Polsce występowały już po roku 1998 kontrakty wojewódzkie i regionalne, nie bardzo zatem wiadomo na czym polegałoby zasadnicze novum nowej generacji kontraktów, czy nie jest to jedynie próba odświeżenia starej koncepcji poprzez nadanie im nowej nazwy. Generalnie wydaje się, że intelektualnie w materii kontraktów terytorialnych jesteśmy w tym samym miejscu co około dziesięć lat temu, nie bardzo wiadomo jaki powinny mieć charakter i zasięg, a istnieje też uzasadniona obawa, że kontrakty te mogą być traktowane jako rozwiązanie zastępujące decentraliza-



cję systemu finansów publicznych [*Linking Regions...*, 2007]. Samo zapisanie różnych pozycji finansowych w kontraktach terytorialnych nie tworzy jeszcze nowej jakości. Niedostatki instrumentacji dotyczą kluczowej w KSRR dyfuzji procesów rozwojowych, która pozostaje jedynie powtarzaniem w dokumencie zaklęciem. Zupełnie zostały pominięte agencje rozwoju regionalnego, będące potencjalnie ważnymi aktorami stymulowania procesów rozwoju regionalnego w Polsce, a także inne instytucje środowiska biznesowego.

Istotne dylematy KSRR wiążą się z kwestiami finansowymi. Dotyczy to m.in.: skali środków, jakie skupia polityka regionalna, ich alokacji na te trzy cele oraz poziomu decentralizacji tej polityki. Ponieważ do roku 2013 podstawowe alokacje są już przesądzone, dylemat ten dotyczy praktycznie okresu lat 2014-2020. W dwóch różnych miejscach KSRR wymieniono różną skalę finansowania polityki regionalnej (34 i 130-140 miliardów złotych rocznie), a równocześnie zapisano pułap 3% produktu krajowego brutto jako stosowny zakres finansowania.

Kolejne dylematy projektu KSRR dotyczą problemu metropolii. Sprawa wspierania rozwoju ośrodków metropolitalnych była zapisana w pierwszej wersji strategii, ale zniknęła z dokumentu po konsultacjach z samorządami województw. Została zastąpiona celem wzmacniania funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracji ich obszarów funkcjonalnych, gdzie jako takie ośrodki definiuje się w KSRR miasta, które są obecnie siedzibą wojewody lub sejmiku wojewódzkiego. Można zapisać w dokumentach strategicznych konieczność wzmacniania rozwoju 18 ośrodków wojewódzkich, ale nie zmienia to faktu, że w KSRR programowanie rozwoju ośrodków metropolitalnych zamieniono na politykę programowania rozwoju ośrodków administracyjnych, co nie ma uzasadnienia teoretycznego i praktycznego. Ostatecznie wyodrębniono funkcję stołeczną i tym samym metropolitalną Warszawy, ale nie zmienia to faktu, że czym innym jest rozwój metropolii krakowskiej czy wrocławskiej niż wspieranie rozwoju funkcji wojewódzkich ośrodków miejskich Gorzowa Wielkopolskiego, Opola i Kielc.

Kolejnym dylematem jest kwestia rozłożenia akcentów w proponowanej wizji polityki regionalnej, którą symbolicznie można ująć w sformułowaniu i kolejności celów strategii, a praktycznie w poziomie finansowania alokowanego na poszczególne cele. KSRR odchodzi od klasycznego rozumienia polityki regionalnej jako polityki wyrównawczej na rzecz jej nowoczesnego rozumienia jako wspierania we wszystkich regionach rozwoju ich potencjałów endogenicznych. W rezultacie w strategii zaproponowano 3 cele, którym można przypisać pewne symboliczne znaczenia wartościujące:

1. konkurencyjność – wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów,
2. spójność – budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych,
3. sprawność – tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie.

W efekcie odwrócono akcenty z dotychczasowej realizacji polityki regionalnej wyrażone w NPR 2004-2006 i NSRO 2007-2013, a także zgodnie ze wska-

zaną kolejnością zaproponowano alokację środków w relacji: konkurencyjność (56,7%), spójność (27%), sprawność (6,3%) i rezerwa (10%). W ten sposób symbolikę reprezentowaną przez kolejność celów KSRR zamienia na istotne wyznaczniki materialne, gdzie relacje finansowania między konkurencyjnością i spójnością są na poziomie 2,1 do 1. Istotne jest również pytanie, czy relacja skali wydatków na cele konkurencyjność i spójność jest prawidłowa oraz akceptowalna politycznie. Niewątpliwie wielkość rezerwy jest zdecydowanie zbyt duża. Zakłada się, że 70% środków Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego będzie wdrażane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, a 20% środków w ramach Sektorowych Programów Operacyjnych. Jest to bardzo ambitne zamierzenie, dokumentujące wolę dalszej decentralizacji zarządzania środkami dostępnymi w ramach europejskiej polityki spójności. Proponuje się istotną korektę poziomów współfinansowania funduszy Unii Europejskiej, 50% jako podstawowy w przypadku inwestycji infrastrukturalnych, 75% dla inwestycji instytucji publicznych i na obszarach zmarginalizowanych Celu 2. Jest to bardzo poważna i daleko idąca zmiana, której wprowadzenie powinno być poprzedzone odpowiednimi symulacjami. Z analiz autorów wynika, że poziom decentralizacji finansowania polityki rozwojowej w Polsce jest zbliżony do przeciętnego w Unii Europejskiej (patrz tablica 2), a znacznie większy niż rejestrowany przeciętnie w krajach unitarnych Wspólnoty. Skala inwestycji publicznych w Polsce w relacji do wydatków publicznych w porównaniu z całą Unią Europejską jest o ponad 150% wyższa, co jest bardzo korzystne. Ogólne wydatki publiczne na poziomie regionalnym i lokalnym wynoszą w Polsce około 31%, podczas gdy w całej Unii Europejskiej około 34%. Podstawowy wskaźnik to udział układu regionalnego i lokalnego w inwestycjach publicznych, który wynosi zarówno w Polsce, jak i przeciętnie w Unii Europejskiej około 67%. Informacje te wskazują, że generalnie poziom decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce jest podobny jak w całej Unii Europejskiej. Sens decentralizacji finansów publicznych w Polsce dokumentuje wskaźnik wartości inwestycji publicznych na poziomie regionalnym i lokalnym w relacji do wydatków publicznych ponoszonych na tym poziomie. Jest on znacznie wyższy niż na poziomie centralnym i zbliżony do 19%, podczas gdy przeciętnie w całej Unii Europejskiej wynosi około 11%. KSRR nie powiela populistycznych stwierdzeń w tym zakresie o nadmiernej centralizacji w sferze finansów państwa, wiążąc ewentualną dalszą decentralizację w sferze finansów publicznych z przesuwaniem kompetencji i obowiązków na poziom samorządów wojewódzkich i lokalnych. W dokumencie wskazuje się, że istotne znaczenie ma ewentualne przesuwanie różnych kompetencji i środków, które jest możliwe w obydwu kierunkach.

Zamierzenia strategiczne KSRR, aby mogły zostać zrealizowane, wymagają przyjęcia pakietu rozwiązań prawnych. Można nawet stwierdzić, że jej realizacja nie jest możliwa w aktualnym porządku prawnym. Niezbędne zmiany prawne dotyczą m.in.:

- zespołu ustaw ustrojowo-kompetencyjnych definiujących podmioty instytucjonalne i ich kompetencje w zakresie prowadzenia polityki regionalnej,

- ustaw z zakresu finansów publicznych i finansowania jednostek samorządu terytorialnego określających ramy finansowe dla podmiotów prowadzących politykę regionalną i inne polityki,
- ustawy zasadniczej, regulującej reguły prowadzenia polityki regionalnej i zasady współpracy podmiotów ją uprawniających,
- ordynacji wyborczej do samorządu województwa i samorządów lokalnych.

Istotne byłoby zarysowanie w KSRR założeń modyfikacji tych regulacji prawnych.

Zakres rzeczowy KSRR nie budzi poważniejszych wątpliwości, jedynie pewne zdziwienie może wynikać z odesłania problematyki gospodarki wodnej wyłącznie do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. W Polsce jest to także bardzo istotne uwarunkowanie procesów rozwoju regionalnego i jednocześnie obszar głównego zagrożenia katastrofalnymi zjawiskami naturalnymi w układzie ponadlokalnym jakimi są powodzie. Konieczność uwzględniania w polityce rozwoju regionalnego kwestii bezpieczeństwa tego rozwoju nie jest zbyt zauważalna w aktualnym dokumencie KSRR.

Istotnym wyzwaniem jest dylemat sposobu i zakresu monitorowania Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Aby można było stwierdzić czy KSRR jest faktycznie wdrażana niezbędne jest określenie zestawu mierników i ich poziomów oraz częstotliwości ich zestawiania. Na tej podstawie powinniśmy określić system raportowania na temat realizacji KSRR. Dokument zakłada założenie zasadniczego dowartościowania tej sfery, co jest słuszną tendencją. KSRR zawiera propozycje powołania nowych ciał opiniodawczo-doradczych, takich jak Krajowe Forum Terytorialne i Regionalne Fora Terytorialne we wszystkich województwach. Wprowadza się modne w ostatnich latach w Unii Europejskiej obserwatoria polityki regionalnej – krajowe i wojewódzkie. Zakłada się na poziomie krajowym i regionalnym raporty strategiczne co trzy lata, jednak zadziwia propozycja zestawiania raportów rocznych jedynie na poziomie krajowym. Na tym tle zadziwiająca jest liczba mierników, w sumie około osiemdziesięciu zestawianych w bardzo różnych przekrojach terytorialnych, często bardzo szczegółowych NTS 4 i NTS 5.

Problemem poważnym KSRR jest system wskaźników monitorujących składający się z 13 składników dla celu strategicznego, 32 wskaźników dla celu 1 (konkurencyjność), 23 wskaźników dla celu 2 (spójność) i 8 wskaźników dla celu 3 (sprawność), co daje w sumie ponad 70 wskaźników. Za dużo proponowanych wskaźników tworzy chaos informacyjny, wskutek ich nadmiaru. W KSRR brak jest zastosowania podejścia: oddziaływanie – rezultat – produkt. Odniesieniem dla KSRR może być europejska polityka spójności, gdzie Unia Europejska używa trzech podstawowych wskaźników, czy też dokument EU 2020, gdzie proponuje się pięć wskaźników. W systemie monitorowania KSRR zawsze będzie można udowodnić każdą tezę wybierając tylko pasującą do niej grupę wskaźników. Dodatkowo w dokumencie przyjętym przez rząd wartości docelowe w roku 2020 dla szeregu wskaźników nie są przyjęte, co tym bardziej podważa zasadność umieszczenia takich wskaźników w programującym

dokumencie strategicznym. Wartości docelowe wskaźników regionalnych też wywołują pytania o ich związek z zapisami strategii. Przykładowo, najbardziej popularny wskaźnik rozwoju gospodarczego, PKB *per capita*, przyjęty jako wskaźnik monitorowania celu strategicznego, wykazuje na przestrzeni programowanych 13 lat (2007-2020) zaskakująco małą zmienność. Tablica 3 porównuje zmiany rzeczywiste w odniesieniu do średniej dla kraju w latach 1997-2007 ze zmianami oczekiwanymi w związku z realizacją KSRR i można zauważyć, że jest to strategia zakładająca w zasadzie *status quo*: dla 11 województw zmiany mieszczą się w granicach jednego punktu procentowego, oczekuje się największego regresu w stosunku do średniej krajowej w województwach opolskim i dolnośląskim. Żadne województwo nie poprawi się w stosunku do średniej krajowej PKB *per capita* o więcej niż jeden punkt procentowy na przestrzeni 13 lat realizacji strategii. Można zauważyć, że w latach 1997-2007, czyli w okresie minionych 10 lat, wystąpiły dynamiczne zmiany i trudno zrozumieć dlaczego KSRR przyjmuje, że przykładowo województwo dolnośląskie z wicelidera zmian rozwojowych ma stać się przedostatnim. Już ta analiza dotycząca pierwszego wskaźnika monitorowania KSRR wskazuje na wątpliwy związek wskaźników z celami określonymi w strategii. Wydaje się, że zamieszczono wyniki prognoz makroekonomicznych bazujących na mało sprawdzonym modelu w obszarze modelowania gospodarek regionów i nie zmieniają tego przypisy w KSRR, mówiące, że do podobnej klasy modeli zaliczają się modele używane przez DG ECFIN Komisji Europejskiej, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Europejski Bank Centralny. Ogólne podobieństwo strukturalne modeli nie gwarantuje wysokiej jakości wyników modelowania, gdyż te zależą od właściwej ich implementacji do modelowanej gospodarki, prawidłowej kalibracji i trafnych założeń dotyczących modelowanych scenariuszy, a przede wszystkim od doświadczenia zespołów je realizujących.

Kolejnym dylematem, który nie jest dobrze rozstrzygnięty w KSRR jest sprawa terminowego wykorzystania środków (tzw. absorpcji) i jednocześnie efektywności ich wykorzystania. Niewątpliwie w okresie lat 2004-2010 można zaobserwować całkowitą dominację kryterium tempa wydawania środków unijnych (nazywanego absorpcją) nad kryterium ich efektywnego wykorzystaniem. Publikowane są rankingi województw ze względu na poziom wykorzystania środków unijnych i na tej podstawie postanowiono dokonać podziału środków z rezerwy oraz środków niewykorzystanych. Zagadnienie efektywności wykorzystania środków praktycznie nie istnieje, nie są prowadzone ewaluacje w tym obszarze, choć praktycznie już istnieją pełne warunki, aby przeprowadzić ocenę *ex-post* wykorzystania alokacji z perspektywy budżetowej 2004-2006, realizowanej do połowy 2009 r., a także istnieją pełne możliwości dokonania oceny *on-going* (w trakcie) dla perspektywy budżetowej 2007-2013. MRR przeprowadza bardzo wiele badań ewaluacyjnych o niewielkiej wartości praktycznej, natomiast nie są prowadzone analizy efektywnościowe zarówno w układzie programów operacyjnych, jak i też w przekrojach terytorialnych województw, gdzie nakłada się wydatkowanie środków z różnych programów. Lektura KSRR wskazuje, że ten kluczowy aspekt nie jest podejmowany zarówno z punktu

widzenia prowadzenia polityki rozwoju, jak i obrony efektywności polityki spójności i wielkości jej budżetu w przyszłej perspektywie budżetowej UE.

Dylematem, który jest po raz kolejny adresowany w dokumentach strategicznych rządu jest sprawa partnerskiej współpracy rządu i samorządu w obszarze rozwoju regionalnego. Mamy za sobą w Polsce doświadczenia z próbami zdefiniowania i wdrożenia kontraktu wojewódzkiego i kontraktu regionalnego oraz mamy w dokumencie KSRR propozycję kontraktu terytorialnego. KSRR nie odpowiada jednoznacznie na pytanie czym ma być kontrakt terytorialny. Kiepskie doświadczenia z poprzednimi regulacjami w tym zakresie wskazują, że może mieć miejsce kolejny raz efekt zasadniczo odbiegający od oczekiwań. Niewątpliwie główny instrument prowadzenia polityki regionalnej rządu w województwie powinien być precyzyjnie przedstawiony w KSRR, gdyż obecne zapisy dają bardzo szerokie możliwości interpretacji i tym samym duże prawdopodobieństwo wystąpienia kolejnego zawodu po stronie samorządowej.

Dylematem KSRR jest też konsekwencja wprowadzonej w dokumencie propozycji terytorializacji polityki regionalnej, a więc adresowanie jej do innych niż województwo (mniejszych) obszarów. Ten nowy mechanizm w polityce regionalnej wywołuje pytania, czy będziemy go opierać na „mechanicznej” delimitacji w oparciu o arbitralnie wybrane kryteria czy też na bazie badań poznawczo-analitycznych. Ważnym pytaniem jest również, czy będziemy w układzie jednostek bazowali na podziale NTS 3 czy też powiatów względnie gmin. Dylematami zawsze pozostaną kryteria wyboru obszarów interwencji. Trudno znaleźć uzasadnienie, poza podobieństwem do polityki spójności UE, dla proponowanego w dokumencie kryterium 75% PKB dla obszarów Inter-regionalnych oraz 80% PKB dla obszarów w Polsce wschodniej.

Na zakończenie przedstawiania różnych ważnych dylematów dotyczących KSRR należy zaznaczyć, że projekt KSRR z marca br. zawierał zapis przedstawiający ambitny cel pozyskania przez Polskę 100 miliardów euro na wspieranie rozwoju regionalnego w perspektywie budżetowej 2014-2020 jako ważny benchmark dla finansowania polityki regionalnej po 2013 r. Niestety, w uzgodnieniach międzyresortowych ten ważny zapis wykreślono. Należy jednak mieć na uwadze, że wymieniony poziom finansowania polityki spójności w Polsce był wyliczony w oparciu o tzw. kryteria berlińskie, które wyznaczyły poziom finansowania w perspektywie 2007-2013 i powinien pozostać ważnym celem negocjacyjnym Polski w trakcie negocjacji budżetu UE na kolejną perspektywę finansową.

## **Benchmarking Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego**

Wydaje się, że byłoby cenne określenie pozycji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020 na tle kluczowych cech i charakterystyk polityki regionalnej w Polsce w roku 2010. Są one następujące:

A. Ma ona obydwa kluczowe wymiary interregionalny i intraregionalny. W Polsce nie ma zasadniczo jakichkolwiek wątpliwości co do potrzeby utrzy-



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

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

C. Jest podporządkowana całkowicie europejskiej polityce spójności, bowiem procedury i podstawowa część środków tej polityki pochodzą z Unii Europejskiej. Zakres rzeczowy finansowania jest także normowany przez regulacje wspólnotowe. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej dzięki transferom funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zasadniczo zwiększyła się skala inwestycji publicznych. Różne rachunki dotyczące finansowania inwestycji publicznych w Polsce w latach 2007-2013 wskazują, że środki Unii Europejskiej są dominującym źródłem. Ma to istotne konsekwencje dla polityki regionalnej w Polsce, bowiem jej podstawą są zmieniające się w kolejnych okresach programowania regulacje wspólnotowe. Trudno jest określić przyszłą skalę transferów z Unii Europejskiej na rzecz Polski w latach 2014-2020<sup>2</sup>. Z dokumentu jednoznacznie wynika, że jeszcze w nadchodzącym wieloletnim okresie programowym polityka regionalna w Polsce będzie finansowana w znaczącym zakresie w ramach europejskiej polityki spójności na poziomie 24 miliardów złotych średniorocznie. Jednak KSRR próbuje zainicjować budowanie postfunduszowego modelu polityki regionalnej w Polsce, co zasługuje na pozytywny komentarz. Wydaje

<sup>2</sup> Zgodnie z zapisami traktatu lizbońskiego Unia Europejska programuje swoje polityki i budżet w wieloletnim horyzoncie czasowym, nie krótszym niż pięć lat. Przyjmuje się, że kolejny okres programowania we Wspólnocie po roku 2013 będzie siedmioletni, czyli będzie dotyczył lat 2014-2020.

się, że jest istotne aby po roku 2013 stopniowo rozszerzać finansowany ze środków krajowych segment polityki regionalnej.

D. Jest ona w coraz mniejszym stopniu tradycyjną polityką wyrównawczą, a w coraz większym stopniu interwencją nastawioną na budowanie siły konkurencyjnej regionów. Wynika to ze stopniowej realokacji środków europejskiej polityki spójności na rzecz wdrażania priorytetów Strategii lizbońskiej. W latach 2007-2013 znalazło to wyraz w indykatywnej wytycznej, aby w regionach celu konwergencji wydatki lizbońskie stanowiły nie mniej niż 60% ogólnej alokacji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Prawdopodobnie rozwiązania europejskiej polityki spójności po roku 2014, które wynikają ze strategii EU 2020 będą jeszcze bardziej wymagające w tym zakresie. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego proponuje przeznaczenie na cel konkurencyjność 63% środków, a na cel spójność 30% całej alokacji.

E. Jest ona w dwu ostatnich dekadach nieskuteczna w zakresie redukcji różnicowań zarówno na poziomie regionalnym, jak też subregionalnym. Jak wynika z tablicy 1 w latach 1997-2007 obserwujemy bardzo szybki rozwój społeczno-gospodarczy Mazowsza i innych województw związanych z największymi ośrodkami miejskimi i dużo wolniejszy znacznie biedniejszych województw Polski wschodniej. W latach 1997-2007 pozycja Mazowsza poprawiła się o 25 punktów procentowych względem średniej Unii Europejskiej 27 państw, podczas gdy Lubelszczyzny zaledwie o 3,6 punktu procentowego. Proces narastania różnicowań regionalnych w Polsce jest jeszcze bardziej wyrazisty w układzie podregionów. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego pozostaje pod wyraźnym wpływem najnowszych tendencji w doktrynie polityki rozwoju regionalnego, reprezentowanej m.in. w pracach Banku Światowego i OECD, które przesuwają akcent ze spójności na konkurencyjność [*Reshaping economic...*, 2009]. Wyrazem tego jest propozycja zamiany pozycji dotychczasowego Celu 1 (spójność) i Celu 2 (konkurencyjność) oraz proponowane w ich ramach alokacje finansowe. Oznacza to, że realizacja KSRR może sprzyjać generowaniu wzrostu różnicowań międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych w Polsce. Tym bardziej iż proponowane w tym dokumencie mechanizmy dyfuzji procesów rozwojowych mają charakter werbalny.

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

mentu, ale także różne szczegółowe zapisy, promujące przesunięcie kompetencji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich z układu sektorowego, do układu regionalnego.

G. Umożliwia transfer nowoczesnego europejskiego *know how* w zakresie programowania, finansowania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów. Korzystanie z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce było uwarunkowane podjęciem działań służących stworzeniu odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej. Można nawet powiedzieć, że fundusze strukturalne i Fundusz Spójności były pasem transmisyjnym adaptowania w Polsce nowoczesnej polityki rozwojowej. Istotne znaczenie ma transferowanie tych rozwiązań na wszystkie procedury polityk publicznych w Polsce, w tym także sektorowych oraz prowadzonych na poziomie regionalnym. W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego zaproponowano jako Cel 3 sprawność polityki regionalnej. Cel ten uwzględnia szeroką paletę działań służących poprawie jakości interwencji publicznej m.in., takich jak: wzmacnianie strategicznego wymiaru polityki regionalnej; poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich właściwe ukierunkowanie terytorialne; przebudowę i wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej oraz budowanie kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego w oparciu o sieci współpracy między różnymi aktorami polityki regionalnej. Jest to bardzo wartościowy element KSRR, którego realizacja warunkuje zasadniczą poprawę jakości prowadzonej w Polsce polityki regionalnej oraz lepsze i znacznie efektywniejsze ukierunkowanie nakładów.

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

## Zakończenie

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że KSRR jest dobrym i odważnym dokumentem, bardzo potrzebnym dla wdrożenia i realizacji w Polsce nowoczesnej i spójnej wewnętrznie polityki rozwojowej. Niepokojące słabości KSRR to m.in.: bardzo ubogie instrumentarium, zgubione metropolie jako istotny aktor procesów rozwoju regionalnego (według KSRR obecnie tylko Warszawa jest ośrodkiem metropolitalnym), decentralizacja zatrzymująca się na poziomie województwa, a także brak propozycji merytorycznych w zakresie przyszłości układu powiatowego, a zarazem nie przedstawiono propozycji istotnych zmian w systemie wdrażania funduszy unijnych w kolejnej perspektywie unijnej, choć ewidentna jest jego nefunkcjonalność i zbytnie zbiurokratyzowanie oraz wprowadzono do monitorowania system wskaźników, których już sama liczba jest trudna do określenia i podważa możliwość jakiegokolwiek syntezy.

Na uwagę zasługują m.in. następujące propozycje: przesunięcia akcentów polityki państwa ze spójności na konkurencyjność regionów, zmian modelu instytucjonalnego realizacji polityki regionalnej, głębokiej decentralizacji wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce, terytorializacji polityki regionalnej państwa poniżej poziomu NTS 2. Ambitnym zamierzeniem KSRR jest przeznaczanie na politykę rozwoju regionalnego 3% średniorocznego produktu krajowego brutto. W KSRR występuje wieloznaczność w założeniach dotyczących skali krajowego finansowania polityki regionalnej.

Niezbędnym elementem analitycznym wydaje się także oszacowanie różnego rodzaju ryzyka związanego z wdrażaniem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Dotyczy ono m.in. następujących spraw:

- czy będzie popierana przez samorządy terytorialne po wyborach na jesieni 2010 r.?
- czy znajdzie przełożenie na rozwiązania ustawowe modelu instytucjonalnego jej realizacji?
- czy powiedzie się uzyskanie zakładanego poziomu finansowania unijnego (100 mld euro w latach 2014-2020) i krajowego (osiągnięcie poziomu 3% PKB)?
- czy będzie przestrzegana przy podziale środków Unii Europejskiej w kolejnej wieloletniej perspektywie budżetowej po roku 2013?

Na podstawie przeprowadzonej analizy można sformułować wiele pytań pod adresem teorii. Jest to tym bardziej istotne, że ta polityka publiczna jako jedyna ma wymiar centralny, regionalny i lokalny, a zarazem rozwija się w ostatnich latach w świecie, Unii Europejskiej i Polsce metodą prób i błędów, co ogranicza jej skuteczność. Najważniejsze pytania to:

Jak powinien wyglądać paradygmat nowej polityki regionalnej w świecie i w Polsce i czy można już mówić o nowym paradygmacie czy tylko o pewnych zmianach akcentów?

Jaka powinna być relacja priorytetów konwergencji i konkurencyjności prowadząca do wysokiej efektywności ekonomicznej i osiągania niezbędnych celów społecznych, politycznych, terytorialnych, środowiskowych?

Jakie powinny być nowe źródła i mechanizmy finansowania polityki regionalnej w uzupełnieniu do już funkcjonujących?

W jaki sposób zwiększyć skuteczność polityki regionalnej (m.in.: kierunki interwencji, kompozycja wieloszczeblowego zarządzania publicznego, instrumenty, naukowe techniki oceny)?

Tablica 1

**PKB na mieszkańca w odniesieniu do UE 27 = 100 w latach 1997-2007**

Województwo	1997	2007	Zmiana
Mazowieckie	62,9	87,9	+25,0
Śląskie	49,9	58,2	+8,3
Wielkopolskie	46,3	57,4	+11,1
Dolnośląskie	46,0	59,7	+13,7
Zachodniopomorskie	44,3	49,3	+5,0
Pomorskie	43,5	54,1	+10,6
Lubuskie	40,5	48,6	+8,1
Opolskie	40,1	45,5	+5,4
Kujawsko-Pomorskie	39,0	47,7	+8,7
Łódzkie	39,0	50,5	+11,5
Małopolskie	39,0	47,0	+8,0
Podlaskie	35,4	40,7	+5,3
Warmińsko-Mazurskie	35,2	40,8	+5,6
Lubelskie	33,6	37,2	+3,6
Podkarpackie	33,4	37,1	+3,7
Świętokrzyskie	33,3	42,2	+8,9
Polska	44,2	54,9	+10,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne, Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach, Warszawa-Katowice 2009 i wcześniejsze wydania

Tablica 2

**Wskaźniki decentralizacji inwestycji publicznych w Polsce na tle UE 27 w roku 2006**

Relacja	Polska	UE 27
Inwestycje publiczne w relacji do wydatków publicznych	8,8%	5,4%
Wydatki publiczne na poziomie regionalnym i lokalnym do całości wydatków publicznych	30,8%	33,6%
Inwestycje publiczne na poziomie regionalnym i lokalnym do inwestycji publicznych ogółem	66,7%	67,4%
Inwestycje publiczne na poziomie regionalnym i lokalnym w relacji do wydatków publicznych na tych poziomach	19,0%	10,8%

Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych The Council of the European Municipalities and Regions (CEMR)-Dexia, 2007



Tablica 3

PKB na mieszkańca w odniesieniu do PL = 100 w latach 1997, 2007 i 2020 (wskaźnik KSRR)

Województwo	PL = 100			Zmiany 1997-2007	Zmiany 2007-2020
	1997	2007	2020		
Mazowieckie	142,3	160,1	158,7	+17,8	-1,4
Śląskie	112,8	106,1	105,5	-6,7	-0,6
Wielkopolskie	104,7	104,5	104,7	-0,2	+0,2
Dolnośląskie	104,1	108,7	106,3	+4,6	-2,4
Zachodniopomorskie	100,2	89,8	90,5	-10,4	+0,7
Pomorskie	98,4	98,5	97,9	+0,1	-0,6
Lubuskie	91,6	88,6	88,4	-3,0	-0,2
Opolskie	90,7	82,9	79,9	-7,8	-3,0
Kujawsko-Pomorskie	88,2	86,8	86,8	-1,4	0
Łódzkie	88,2	91,9	91,1	+3,7	-0,8
Małopolskie	88,2	85,7	86,2	-2,5	+0,5
Podlaskie	80,1	74,2	72,9	-5,9	-1,3
Warmińsko-Mazurskie	79,6	74,4	75,1	-5,2	+0,7
Lubelskie	76,0	67,7	67,1	-8,3	-0,6
Podkarpackie	75,6	67,5	68,0	-8,1	+0,5
Świętokrzyskie	75,3	76,9	75,5	+1,6	-1,4

1997, 2007 – dane GUS, 2020 – wskaźnik celu strategicznego KSRR.

## Bibliografia

- Barca F., [April 2009], *An Agenda For a Reformed Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Huebner, Commissioner of Regional Policy.
- Communication from the Commission to the European Council. Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, [2010], European Commission, Brussels, March 2010.
- Hirschman A., [1958], *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- How Regions Grow. Trends and Analysis*, [2009], OECD, Paris.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, Projekt do uzgodnień międzyresortowych [2010], Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 12 marzec 2010.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, Dokument przyjęty przez rząd, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, [2010], Warszawa, 13 lipca 2010.
- Krugman P., [1995], *Development, Geography, and Economic Theory*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- Linking Regions and Central Governments. Contracts for Regional Development*, [2007], OECD, Paris.
- Perroux F., [1988], *The Role of Development's New Place in a General Theory of Economic Activity*, In *Regional Economic Development: Essays in Honor of Francois Perroux*, Sydney, Unwin Hyman.

- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, [maj 2009], Kancelaria Premiera Rady Ministrów, wyd. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Problemy polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, [1993], OECD Centrum Współpracy z Europejskimi Gospodarkami w Trakcie Przemian, Paryż 1992, polskie wydanie, Wydawnictwo SORBOG, Warszawa.
- Przeglądy terytorialne OECD*, [2008], OECD i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Paryż-Warszawa.
- Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*, [31 March 2009], OECD, Paris.
- Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, [14 November 2008], Commission of European Communities, SEC(2008)2868 final, Brussels.
- Reshaping economic geography. World development report*, [2009], The World Bank, Washington D.C.
- Romer P., [1994], *The Origins of Endogenous Growth*, [w:] The Journal of Economic Perspectives, 8(1).
- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, [listopad 2007], Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Szlachta J. (red.), [2000], *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Biuletyn Zeszyt 191, Warszawa.
- Założenia strategii rozwoju regionalnego Polski. Raport końcowy*, [lipiec 1996], Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa.

## POLAND'S REGIONAL POLICY AGENDA UNTIL 2020

### Summary

The paper discusses the evolution of regional policy in Poland from 1990 to 2010 and examines guidelines for modifying this policy in 2010-2020. Poland's entry to the European Union in 2004 and European cohesion policy have had a substantial impact on regional policy in Poland. In recent years new important theoretical inspirations have appeared for regional policymakers, including new economic geography and the economics of location. International organizations such as the OECD, the World Bank and the EU are formulating proposals for a major modification of regional policy in the world. The research method is based on a benchmarking analysis and qualitative assessment of program documents. The results obtained by the researchers point to a shortage of theoretical foundations and the growing importance of regional policy to Poland's socioeconomic development. Szlachta and Zaleski identify various risks connected with the implementation of a modern regional policy in Poland and formulate a set of questions about the theory of regional policymaking. In the first part of the paper, the authors discuss the experience of regional development programming in Poland since 1990. The next part focuses on the financial and institutional dilemmas of regional policymaking in Poland in the coming years. Later on the authors propose benchmarks for a National Regional Development Strategy until 2020. The paper ends with the formulation of key conclusions, recommendations and questions about the theory of regional policymaking.

**Keywords:** European cohesion policy, regional development, economic, social and territorial cohesion, competitiveness of regions