

Jacek SZLACHTA\*

## Wieloletnie programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego Walii<sup>1</sup>

### Uwagi wstępne

Walia liczy w sumie 2,9 miliona mieszkańców żyjących na obszarze 20,7 tysięcy kilometrów kwadratowych, co oznacza przeciętną gęstość zaludnienia około 140 osób na kilometr kwadratowy. Produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca Walii pozostaje poniżej średniej Wielkiej Brytanii i stanowi około 90% średniej Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Poziom bezrobocia wynosi około 4,5%, a wskaźnik zatrudnienia jest na poziomie około 72%, czyli jest zbliżony do całej Wielkiej Brytanii. Walia składa się z 22 unitarnych regionów administracyjnych, które składają się na jedenaście regionów typu NUTS 3 i dwa regiony typu NUTS 2<sup>3</sup>. Jeden z nich „Zachodnia Walia i Doliny” stanowi obszar Celu 1 polityki regionalnej Unii Europejskiej, bowiem PKB na mieszkańca wynosi około 74% średniej Unii Europejskiej, natomiast w drugim „Wschodniej Walii” PKB na mieszkańca wynosi około 115% średniej UE.

Proces dewolucji realizowany w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w odniesieniu do Szkocji i Walii, został w tym drugim przypadku podjęty w wyniku referendum odbytego we wrześniu 1997 roku, w którym większość społeczeństwa Walii wypowiedziała się za utworzeniem Zgromadzenia Narodowego. W maju 1999 roku odbyły się pierwsze wybory do Zgromadzenia Narodowego. Do kompetencji Zgromadzenia Narodowego Walii należą między

---

\* Autor jest pracownikiem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Artykuł wpłynął do redakcji w maju 2005 r.

<sup>1</sup> Autor składa podziękowanie Ambasadzie Wielkiej Brytanii w Polsce za organizację w marcu 2006 roku podróży studialnej do Walii, co umożliwiło zebranie niezbędnych informacji.

<sup>2</sup> Poprawna nazwa to Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Jednak przyjęło się w Polsce stosowanie potocznej nazwy państwa Wielka Brytania i taką też posługuję się w tym tekście.

<sup>3</sup> Od angielskojęzycznego pojęcia Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), uniwersalnej regionalizacji na pięć poziomów dotyczącej obecnie dwudziestu pięciu państw członkowskich oraz Bułgarii i Rumunii. Wszystkie te kraje są zregionalizowane na pięć poziomów. Dla europejskiej polityki regionalnej istotne są dwa poziomy – NUTS 2 oraz NUTS 3.

innymi planowanie wydatków budżetowych w sferach, jakie nie zostały zastrzeżone do kompetencji parlamentu Zjednoczonego Królestwa. Ponieważ polityka rozwoju społeczno-gospodarczego znalazła się w sferach objętych procesem dewolucji rząd Zgromadzenia Walijskiego podjął działania służące zbudowaniu strategicznych podstaw dla tej polityki. W wyniku tego po roku 2000 przyjęto wiele dokumentów programowych wyznaczających podstawowe założenia polityki gospodarczej Walii. Oficjalnymi językami obowiązującymi w Walii są angielski i walijski, co oznacza iż wszystkie dokumenty publiczne są wydawane dwustronnie w tych dwóch językach.

### **Model programowania rozwoju społeczno-gospodarczego Walii**

Na sposób programowania rozwoju społeczno-gospodarczego Walii istotny wpływ wywiera Unia Europejska. Cała Walia jest znaczącym beneficjentem funduszy strukturalnych, a jeden z dwu regionów walijskich „Zachodnia Walia i Doliny” stanowi obszar Celu 1 – jakim są obszary cechujące się niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego Walia przygotowywała już w poprzednich latach dokumenty programowe w formacie europejskim (strategie, programy operacyjne) niezbędne dla wykorzystania funduszy strukturalnych UE. Wiodącą odpowiedzialność instytucji walijskich ma miejsce w programach dotyczących lat 2000-2006, bowiem w poprzednich latach wiodącą rolę w programach regionalnych odgrywały instytucje centralne Wielkiej Brytanii. Obecnie w Walii trwają przygotowania do kolejnego okresu programowania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013.

Drugą inspiracją dla polityki rozwojowej Walii był dorobek regionalnej polityki rozwojowej uprawianej w Wielkiej Brytanii już od lat trzydziestych dwudziestego wieku. Uważa się, że Wielka Brytania była nie tylko pierwszym krajem, w którym podjęto politykę rozwoju regionalnego, ale także iż wniosła ona olbrzymi wkład w teorię i praktykę rozwoju regionalnego. Wiele rozwiązań wypracowanych w Wielkiej Brytanii zostało następnie zastosowanych w całej Unii Europejskiej. Dorobek ten dotyczył między innymi: partnerstwa publiczno-prywatnego i publiczno-społecznego, montażu finansowego środków pochodzących z różnych źródeł, monitoringu i ewaluacji środków publicznych, restrukturyzacji starych okręgów przemysłowych.

Trzeci element jakościowych zmian w polityce rozwojowej Walii był konsekwencją procesu dewolucji. W jego wyniku Szkocja i Walia zyskały prerogatywy w sferze kształtowania wydatków budżetowych oraz w zakresie programów Unii Europejskiej realizowanych w Szkocji i Walii. W Walii po zmianach, jakie nastąpiły w Wielkiej Brytanii w końcu lat dziewięćdziesiątych, zdecydowano o przygotowaniu spójnego wewnątrznie zestawu wieloletnich (długookresowych i średniookresowych) dokumentów strategicznych, które mogą stanowić podstawę nowoczesnej polityki rozwojowej.

## Koncepcja przestrzennego zagospodarowania Walii

Plan przestrzennego zagospodarowania Walii został przyjęty przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 17 listopada 2004 roku. Dokument ten ma dwudziestoletni horyzont czasowy, czyli dotyczy lat 2005-2025. Składa się z czterech części zawierających: (1) opis roli tego dokumentu, (2) charakterystykę problemów występujących na poziomie całej Walii, (3) opis problemów przestrzennych dla każdego z sześciu wyróżnionych regionów walijskich, (4) założenia wdrażania i monitoringu oraz z załączników określających: trendy demograficzne, problemy Walii w kontekście europejskim, listę regionalnych granic i ugrupowań, wykaz użytych skrótów oraz słowniczek.

Rola planu przestrzennego zagospodarowania została określona następująco:

- 1) zapewnienie, iż rząd Zgromadzenia Narodowego Walii i jego partnerzy rozwijają politykę w której biorą pod uwagę różne wyzwania i możliwości różnych części Walii;
- 2) dostarczenie podstaw dla wspólnej pracy na poziomie lokalnym, tak aby różne części Walii mogły określić własne podejścia pozwalające zrealizować cele określone w strategicznych planach Walii.

Wśród opisywanych problemów krajowych wyróżniono: budowanie trwałych samorządów, promowanie trwałej i zrównoważonej gospodarki, dowartościowanie środowiska przyrodniczego, osiągnięcie wysokiej dostępności terytorialnej, respektowanie różnorodności (w tym dziedzictwa kulturowego), współpracę z sąsiadującymi obszarami – regionami Anglii oraz Irlandii. Wszystkie problemy rozwojowe zostały przedstawione w jednolitym układzie uwzględniającym: opis sytuacji, cele oraz proponowane akcje.

Charakterystyka każdego z sześciu wyróżnionych obszarów Walii została dokonana w jednolitym układzie uwzględniającym: wizję, strategię, propozycje kierunków działań oraz akcje podejmowane na danym obszarze, a także akcje podejmowane na poziomie krajowym szczególnie istotne dla danego obszaru. Specyfika i zróżnicowanie profilu społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów Walii wymaga dostosowanej do ich cech i problemów polityki rozwojowej, prowadzonej w wieloletnim horyzoncie czasowym.

Jednym z podstawowych problemów społeczno-gospodarczo-przestrzennych Walii jest bardzo niski poziom spójności terytorialnej. Pomimo małej wielkości kraju, którego rozciągłość przestrzenna wynosi zaledwie około 200 kilometrów na około 250 kilometrów, niska jakość infrastruktury technicznej i niekorzystne dla komunikacji warunki przyrodnicze czego elementem są bariery komunikacyjne związane z górami oraz peryferyjna lokalizacja bardzo wielu jednostek osadniczych sprawiają, iż wiele obszarów Walii jest bardzo słabo dostępnych. Problemem jest także rozproszenie sieci osadniczej, czego wyrazem jest duża liczba małych jednostek terytorialnych. Wpływa to negatywnie na lokalizację inwestycji oraz efektywność podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na takich obszarach, a także na warunki życia ludności zamieszkałej na peryferyjnych obszarach kraju.

Dodatkowym problemem jest fakt, iż stolica Walii, Cardiff i związany z nią obszar metropolitalny, skupiające gros potencjału ekonomicznego Walii, są położone skrajnie wobec terytorium kraju, w pobliżu jego południowo-wschodniej granicy.

### Polityka środowiskowa

W Walii przywiązuje się wielką wagę do poprawy stanu środowiska przyrodniczego. Wynika to z jednej strony z negatywnych doświadczeń z przeszłości oraz nie do końca przeprowadzonego procesu sanacji zdevastowanych ekologicznie obszarów, a z drugiej strony poczucia, iż wysoka jakość środowiska przyrodniczego jest niezbędna, aby osiągnąć sukces gospodarczy. W Walii znajdują się także najbardziej wartościowe zasoby przyrodnicze Wielkiej Brytanii, które wymagają konsekwentnej ochrony, stanowiąc obecnie element unijnego programu środowiskowego – Natura 2000. Dokument strategiczny „Nasze środowisko, nasza przyszłość, wasze opinie” zaprezentowany społeczeństwu w 2005 roku dotyczy około dwudziestoletniego horyzontu czasowego, czyli rozwoju sytuacji do roku 2025. Poprawa jakości środowiska przyrodniczego Walii warunkuje między innymi:

- pozytywny wkład do trwałego i zrównoważonego rozwoju<sup>4</sup>,
- wspieranie dobrego stanu zdrowia i jakości życia społeczeństwa,
- wkład do ekonomicznej pomyślności i dziedzictwa kulturowego,
- osiągnięcie realnej poprawy sytuacji w zakresie bioróżnorodności,
- minimalizowanie negatywnego oddziaływania konsumpcji i stylu życia zarówno w globalnej, jak i lokalnej skali,
- uwzględnienie i ochronę specyficznych walorów środowiska Walii i tego, co przyczynia się do unikalności tego kraju,
- usunięcie barier dostępności terytorialnej.

W dokumencie określono, jakie rodzaje działalności prowadzonych w Walii mają wpływ na ogólny stan środowiska przyrodniczego i jego poszczególne segmenty. Używając geograficznych systemów informacyjnych (*geographic information systems* – GIS) określono jak na obszarze Walii rozłożona jest przestrzennie presja na środowisko. Dla całego kraju zbudowany został nowy wskaźnik „ekologiczny ślad” (*ecological footprint*) określający sumę oddziaływania gospodarki i społeczeństwa Walii na środowisko przyrodnicze, który porównano z takim samym wskaźnikiem rejestrowanym w Wielkiej Brytanii i innych krajach.

W strategii tej podjęto wszystkie istotne problemy środowiskowe Walii. Pierwszym z nich są zmiany klimatyczne następujące w skali globalnej, związane z ocieplaniem się Ziemi oraz różne niekorzystne zjawiska klimatyczne. Oczywiście

---

<sup>4</sup> Pojęcie „*sustainable development*” weszło do języka polskiego w wyniku ustaleń Szczytu Ziemi w Rio w 1992 roku jako „zrównoważony rozwój”. Jednak odniesienie tego terminu do innych niż angielski języków oraz oryginalny opis zawartości wskazują, iż znacznie bardziej uzasadnione jest pojęcie „trwały i zrównoważony rozwój”, co w ostatnio ukazujących się publikacjach jest stosowane. Patrz: Toczyński W., *Monitoring rozwoju zrównoważonego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.

wpływ Walii na te niekorzystne zjawiska w skali planety jest w sumie niewielki, jednak w strategii bardzo szczegółowo analizuje się wkład Walii w realizację Strategii z Kioto oraz ograniczanie negatywnych konsekwencji globalnych zmian klimatycznych dla Walii. Kolejnym tematem jest zarządzanie zasobami ziemi i morza. Udział ziemi używanej przez rolnictwo jest w Walii znacznie większy niż w innych krajach Unii Europejskiej (80%), lasy stanowią zaledwie 12%, a obszary zurbanizowane koncentrują pozostałe 8%. Określono szczegółowo w jaki sposób będzie chroniony krajobraz (jego unikalne walory) oraz strefy nadbrzeżne (*coastal zones management*). Sądzi się, że w Walii do zarządzania zasobami morza przywiązywano jak dotychczas zbyt mało uwagi. Zakłada się, iż zrównoważone i trwałe wykorzystanie zasobów i rozwój usług związanych z ekosystemami pozwalają na ograniczenie zanieczyszczeń powierzchni ziemi, wody oraz powietrza atmosferycznego. Istotne znaczenie ma promowanie w Walii znacznie szerszego niż dotąd wykorzystania zasobów odnawialnych zamiast zbyt intensywnie wykorzystywanych zasobów nieodnawialnych. Zachowanie bioróżnorodności ma coraz większe znaczenie, a podstawowym problemem jest odwrócenie dotychczasowych niekorzystnych tendencji. Analiza sytuacji wskazuje, że parametry środowiskowe wywierają istotny i systematycznie rosnący wpływ na jakość życia społeczeństwa. Dotyczy to między innymi: bezpieczeństwa środowiskowego, jakości przestrzeni zurbanizowanej, dostępu do terenów zielonych i krajobrazowo wartościowych obszarów, minimalizowania niebezpieczeństwa powodzi, gwarancji czystego powietrza atmosferycznego, eliminacji radioaktywności, hałasu oraz różnego rodzaju lokalnych zanieczyszczeń środowiska przyrodniczego.

W końcowej części tego dokumentu wskazano na partnerów, którzy mają wpływ na wdrożenie tej strategii oraz instrumenty służące osiągnięciu zakładanych efektów i wyników. Są to między innymi koordynacja na poziomie całej Walii, czemu służyć ma powołanie ciała koordynującego cały ten proces – Narodowej Grupy Planowania Przestrzennego. Zakłada się także powstanie grup koordynujących na poziomie regionalnym, chociaż nie przesądza się ich kształtu, uczestników oraz formalnego umocowania. Istotne znaczenie ma stymulowanie wymiany informacji i umiejętności pomiędzy różnymi obszarami Walii. Ważnym elementem wpływającym na skuteczność wdrażania strategii ekologicznej jest system monitoringu oraz zestaw systematycznie zestawianych wskaźników. W sumie można stwierdzić, iż dokument ten cechuje bardzo nowoczesne i kompleksowe podejście do spraw kształtowania środowiska przyrodniczego.

## **Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Walii**

Podstawą polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Walii i kształtowania poszczególnych polityk są średniookresowe dokumenty strategiczne. Po zmianach ustrojowych wynikających z procesu dewolucji, na przełomie wieków przygotowano pierwszą kompleksową wieloletnią strategię „Wygrywająca Walia” (*A Winning Wales*). W roku 2005 do konsultacji społecznych przedstawiono kolejny wieloletni

dokument „Walia. Zdrowa gospodarka” (*Wales: A Vibrant Economy*). Dokument ten składa się z pięciu części zatytułowanych: (1) Trwały i zrównoważony wzrost ekonomiczny, (2) Zatrudnienie i aktywność ekonomiczna, (3) Dochody i wzrost biznesu (4) Wdrożenie założeń, (5) Ocena postępu wdrażania. Aneksy zawierają między innymi: analizę sytuacji w zakresie zatrudnienia, wskaźniki rozwoju ekonomicznego, ocenę postępu realizacji celów dokumentu „Wygrywająca Walia” oraz najważniejsze pytania sformułowane w konsultacjach społecznych.

Główny dokument dotyczący gospodarki został obudowany dziesięcioma strategiami sektorowymi zatytułowanymi: „Poprawa infrastruktury”, „Plan akcji dla biznesu i środowiska przyrodniczego”, „Podejmowanie problemu braku aktywności ekonomicznej”, „Walia celtycka”, „Szerokopasmowa dostępność telekomunikacyjna”, „Plan akcji w zakresie przedsiębiorczości”, „Plan akcji w zakresie innowacji”, „Samouczące się jednostki terytorialne”, „Plan akcji w zakresie umiejętności i zatrudnienia” oraz „Partnerstwo w miejscu pracy”. Podstawowe analizy są prowadzone w układzie jedenastu regionów Walii typu NUTS 3, obydwu regionów walijskich typu NUTS 2 porównywanych najczęściej z innymi regionami typu NUTS 2 w Wielkiej Brytanii oraz Walii odnoszonej do całej Wielkiej Brytanii.

Analiza problemów trwałego wzrostu gospodarczego wskazuje, iż PKB na mieszkańca Walii wynosi około 90% średniej Unii Europejskiej złożonej z 25 państw, chociaż w ostatnich latach, po rozpoczęciu procesu dewolucji, obserwujemy poprawę sytuacji. Na mniej korzystną sytuację w stosunku do innych obszarów Wielkiej Brytanii wpływ ma przede wszystkim: niższa wydajność pracy (60-70%), niższy wskaźnik zatrudnienia (20-30%) oraz wyższy niż przeciętnie udział osób poza grupami wiekowymi aktywności zawodowej (10%). Dlatego w Walii priorytetem jest tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju sektorów o wysokiej wartości dodanej oraz wzrost poziomu aktywności zawodowej. Analiza sytuacji w układzie jedenastu regionów pokazuje istotne przestrzenne zróżnicowanie sytuacji społeczno-gospodarczej, a równocześnie systematycznie rosnące wskaźniki zatrudnienia we wszystkich regionach kraju. Oznacza to potrzebę generowania lokalnego wzrostu gospodarczego we wszystkich regionach Walii opierającego się na dopasowaniu do uwarunkowań lokalnych strategii działania. Rosnące znaczenie ma ekologiczny wymiar polityki rozwojowej, która powinna uwzględniać przesłanki trwałego i zrównoważonego ze względu na środowisko przyrodnicze rozwoju.

Wzrost zatrudnienia i aktywności ekonomicznej społeczeństwa są kluczowymi problemami rozwoju społeczno-gospodarczego Walii. Podwyższenie poziomu aktywności zawodowej społeczeństwa Walii wymaga: wzrostu zatrudnienia i zredukowania poziomu ekonomicznej nieaktywności (bierności), rozwijania możliwości podejmowania pracy, podjęcie problemu barier i negatywnych bodźców dla podejmowania pracy, wdrożenia programów ekonomicznej regeneracji obszarów szczególnie poszkodowanych oraz aktywnej polityki migracyjnej przyciągającej do Walii studentów i pracowników.

Analiza dochodów i rozwoju biznesu wskazuje, że wartość dodana na zatrudnionego w Walii wynosiła w roku 2003 niecałe 85% średniej w Wielkiej Brytanii.

Przyczyną tego dystansu wobec innych części Wielkiej Brytanii jest przede wszystkim brak korzyści aglomeracji, mniej korzystna struktura zawodowa oraz niższy poziom kwalifikacji. Jedynym obszarem w Walii, na jakim występują korzyści związane z aglomeracją, jest południowo-wschodnia Walia położona wokół Cardiff, chociaż na sytuację obszarów Walii oddziałują pozytywnie także angielskie aglomeracje miejskie położone w pobliżu Walii. Analiza struktury zatrudnienia wskazuje na nieco mniejszy udział w Walii najlepiej zarabiających grup zawodowych (menedżerowie i profesjonalści). Podstawowe znaczenie dla dynamizacji rozwoju społeczno-gospodarczego w najbliższych latach ma kreowanie w Walii sprzyjającego dla działalności gospodarczej środowiska biznesowego. Uzupełniającą rolę mają infrastruktura gospodarcza i promowanie trwałego i zrównoważonego ekologicznie rozwoju. Struktura przestrzenna Walii i długa lista brakujących powiązań wymagają wspierania rozwoju tradycyjnej infrastruktury transportowej, jednak rozwijania wymagają także informacyjne i komunikacyjne technologie (*Information and Communication Technologies – ICT*) oraz wysokiej jakości lokalizacje dla biznesu. Elementami wsparcia biznesu są: innowacyjność, przedsiębiorczość, umiejętności, inwestycje i handel. Zakłada się, iż w każdym z tych elementów sektor publiczny Walii będzie aktywnie stymulować rozwój społeczno-gospodarczy Walii.

Wdrożenie strategii rozwojowej będzie umożliwiło wzrost wskaźnika zatrudnienia oraz podwyższenie jakości miejsc pracy. Realizacja strategii jest możliwa dzięki wykorzystaniu podstawowych silnych stron Walii. Określono podstawowe akcje, jakie będą podejmowane oraz zasady interwencji, jakimi będzie się kierowała administracja publiczna. Istotne znaczenie przywiązuje się do możliwości, jakie tworzy europejska polityka regionalna. Dotyczy to przede wszystkim jednego z dwu regionów Walii – „Zachodnia Walia i Doliny”. Obszar ten jest obszarem Celu 1 polityki spójności Unii Europejskiej, co oznacza iż w latach 2000-2006 oraz 2007-2013 pozostaje znaczącym beneficjentem funduszy strukturalnych. W strategii określono najważniejsze kierunki wsparcia rozwoju regionalnego tego obszaru ze środków europejskich. Zakłada się, iż dzięki wdrożeniu działań proponowanych w strategii Walia poprawi swoją sytuację społeczno-gospodarczą względem innych obszarów Wielkiej Brytanii.

Analiza sytuacji na rynku pracy w ciągu ostatnich dwudziestu lat pokazuje systematycznie malejące stopy bezrobocia (od 15% w roku 1984 do 5% w roku 2005). Mniej wyraziście, ale także systematycznie, obniża się w tych latach wskaźnik osób nieaktywnych zawodowo. Jednak ma miejsce bardzo silne zróżnicowanie sytuacji w układzie jedenastu regionów walijskich, a szczególnie niekorzystne wskaźniki rejestruje się w regionach peryferyjnych. Szczególnie niska aktywność zawodowa dotyczy grupy ludności po pięćdziesiątym roku życia. Szczegółowej analizie w układzie regionalnym poddano problem przyczyn nieaktywności (opieka nad rodziną, długotrwała choroba, inne przyczyny – w tym wcześniejsza emerytura). Oceniono, także w układzie regionalnym, zróżnicowanie sytuacji w zależności od poziomu kwalifikacji. Generalny wniosek jest taki, iż wzrost kwalifikacji jest najlepszym

sposobem wzrostu poziomu aktywności zawodowej, co jest niezbędne ze względu na potrzeby zdynamizowania rozwoju społeczno-gospodarczego Walii.

Wskaźniki monitoringu wdrażania programu dotyczą między innymi: produktu krajowego brutto na mieszkańca, dochodów dyspozycyjnych gospodarstw domowych na mieszkańca, wskaźnika zatrudnienia, przeciętnych płac, wskaźnika nieaktywności zawodowej, wskaźnika bezrobocia, potoków migracyjnych, wartości dodanej na godzinę pracy pracownika, udziału inwestycji biznesowych w dochodzie narodowym, wydatków na badania i rozwój jako procent dochodu narodowego, proporcji sprzedaży związanej z nowymi produktami, kwalifikacji ludności w wieku aktywności zawodowej, poziomów kwalifikacji roczników w wieku 16-19 lat i 19-21 lat, proporcji siły roboczej zatrudnionej w specjalnościach technicznych, managerskich i naukowych, globalnej aktywności przedsiębiorczej społeczeństwa, udziału nowych podmiotów płacących podatek od wartości dodanej, nowych podmiotów gospodarczych zakładanych przez absolwentów uniwersytetów, eksportu jako procentu dochodu narodowego. Dodatkowo lista ta powinna zostać uzupełniona o wskaźniki dotyczące trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Według autorów tego dokumentu podstawowe pytania wymagające odpowiedzi w trakcie konsultacji społecznej są następujące:

- Czy zgadzasz się z wyróżnionymi obszarami priorytetowymi.
- Które z tych obszarów widzisz jako szczególnie istotne.
- Czy są jakieś inne obszary, które powinny zostać dodatkowo uwzględnione.
- Jakie są obecnie najbardziej efektywne kierunki interwencji oraz polityki i programy.
- Jeśli jakieś obszary będą priorytetowe, to jakim powinno zostać poświęcone mniej uwagi.
- Czy proponowane mierniki monitoringu sytuacji społeczno-gospodarczej są właściwe. Jakie mierniki powinny zostać dodane do listy, a jakie zostać z niej usunięte.

Drugi zestaw pytań odnosi się do polityki regionalnej Unii Europejskiej po roku 2006 i jej konsekwencji dla Walii. Są one następujące:

- Czy priorytety dla programów po 2006 roku są prawidłowe, tak aby rozwinąć gospodarkę Walii poprzez objęcie nimi Agendy z Lizbony i Goeteborga.
- Jak pilnie zidentyfikować projekty do finansowania z funduszy europejskich po roku 2006, które wpływają na efektywność gospodarki Walii.
- W jaki sposób najlepiej rozwijać projekty, które wymagają efektywnej współpracy partnerów wewnątrz regionu.
- W jaki sposób można uprościć finansowanie projektów wdrażanych w programach po roku 2006.

Jak widać, w Walii ma miejsce silne powiązanie wymiaru krajowego i europejskiego polityki rozwojowej. Pytania mają bardzo ogólny charakter, tak aby umożliwić partnerom o różnym poziomie profesjonalnym włączyć się w proces konsultacji.



Istotne znaczenie ma budowanie w Walii społeczeństwa opartego na wiedzy. Polityka innowacyjna Walii została opisana w dokumencie „Walia dla innowacji”. Wspieranie innowacji uważa się za podstawowy sposób podwyższenia konkurencyjności gospodarki Walii. Podstawowym problemem tego kraju są niskie, chociaż systematycznie rosnące, nakłady na badania i rozwój. Na tle innych krajów starej Unii Europejskiej szczególnie niskie są publiczne wydatki na badania i rozwój. W dokumencie tym zakłada się podjęcie wielu działań, takich jak: (1) Promowanie wiedzy na temat tego, co może zostać osiągnięte poprzez wspieranie innowacyjności, (2) Rozwijanie potencjału biznesowego generującego wysoki wzrost gospodarczy, (3) Lepsze niż dotąd przygotowanie siły roboczej do stymulowania innowacyjności, (4) Kreowanie prostszego i lepiej osiągalnego dostępu do innowacji w biznesie, (5) Maksymalizowanie wpływu walijskich uniwersytetów i szkół wyższych na wzrost ekonomiczny. W dokumencie „Walia dla innowacji” zapisane zostały najważniejsze akcje umożliwiające efektywne wdrożenie tej strategii.

### **Fundusze strukturalne Unii Europejskiej w Walii w latach 2007-2013**

W Wielkiej Brytanii, podobnie jak i w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej, w roku 2005 zostały szerzej rozwinięte przygotowania do kolejnej perspektywy budżetowej tej organizacji obejmującej lata 2007-2013. Komisja Europejska przedstawiła w 2005 roku Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dotyczące Spójności (SWW) określające priorytety interwencji w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2007-2013. Na ich podstawie jako baza (podstawa) dla konsultacji społecznych przygotowywany jest we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej dokument programowo-operacyjny Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO). W projekcie NSRO dla Wielkiej Brytanii na lata 2007-2013 jeden z rozdziałów został poświęcony funduszom strukturalnym w Walii, a przygotowany został przez *Welsh Assembly Government*.

Podstawą strategii wykorzystania funduszy strukturalnych są z jednej strony SWW i inne programowe dokumenty Unii Europejskiej na lata 2007-2013, a z drugiej strony kluczowe strategiczne dokumenty walijskie. Wymiar europejski dotyczy priorytetów wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego, służących realizacji dwu Celów europejskiej polityki spójności, jakimi są: konwergencja oraz konkurencyjność i zatrudnienie. Odniesienia krajowe dotyczą omówionych już w prezentowanym tekście strategii: *Wales: A Vibrant Economy, Skills and Employment Action Plan 2005*, *The Wales Spatial Plan* oraz *Environment Strategy for Wales*.

Analiza silnych i słabych stron gospodarki Walii została dokonana na tle całej Wielkiej Brytanii i dotyczy: produktywności, przedsiębiorczości, wiedzy i innowacyjności, transportu i infrastruktury, kwalifikacji, zatrudnienia oraz środowiska przyrodniczego. Generalnie w NSRO dokumentuje się, iż Walia wykazuje różnorodne deficyty i zapóźnienia rozwojowe na tle całej Wielkiej Brytanii wynikające najczęściej z przesłanek historycznych. Równocześnie w ostatnich kilkunastu latach

ma miejsce stopniowe eliminowanie dystansu rozwojowego Walii wobec reszty Wielkiej Brytanii.

Strategia Celu konwergencji Walii została określona w odniesieniu do interwencji w ramach każdego z dwóch funduszy strukturalnych Unii Europejskiej: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). W przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego określono trzy podstawowe priorytety, jakimi są: (1) promowanie wysokiej wartości dodanej walijskiej gospodarki poprzez doskonalenie wiedzy i innowacji dla wzrostu, (2) kreowanie sprzyjającego (przyjaznego) środowiska biznesowego, (3) budowanie trwałych i zrównoważonych jednostek terytorialnych. W przypadku Europejskiego Funduszu Społecznego trzy priorytety w latach 2007-2013 mają dotyczyć: (1) wzrostu zatrudnienia i podejmowania problemu ekonomicznej nieaktywności, (2) poprawy poziomów kwalifikacji, (3) poprawy zdolności administracyjnej administracji publicznej i jakości usług publicznych.

Strategia Celu konkurencyjności i zatrudnienia Walii w przypadku EFRR uwzględnia trzy priorytety na lata 2007-2013: (1) budowanie gospodarki opartej na wiedzy, (2) poprawę jakości środowiska przyrodniczego, (3) promowanie dostępności. W przypadku EFS priorytety na lata 2007-2013 są następujące: (1) wzrost zatrudnienia i podejmowanie problemu ekonomicznej nieaktywności, (2) poprawa poziomu kwalifikacji społeczeństwa.

W NSRO wskazano także na relacje polityki spójności z innymi politykami (szczególnie znaczenie ma Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich finansowany z funduszy UE w ramach Wspólnej Polityki Rolnej) oraz sposób uwzględnienia wymiaru środowiskowego, czemu służą analizy oddziaływania na środowisko oraz systematycznie wdrażane zasady trwałego i zrównoważonego rozwoju. Szczególną uwagę poświęcono także kształtowaniu niezbędnej efektywności administracji publicznej w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych.

Nie można jeszcze dokładnie określić skali transferów funduszy europejskich jakie będą miały miejsce w latach 2007-2013 na rzecz Walii, jednak będzie ona najprawdopodobniej najważniejszym beneficjentem funduszy strukturalnych w Wielkiej Brytanii w tym okresie. Skala potencjalnie dostępnych środków oznacza, że także w latach 2007-2013 europejska polityka spójności będzie wywierała istotny wpływ na kształt polityki rozwojowej Walii. Na uwagę zasługuje przede wszystkim bardzo nowocześnie ukształtowana w ramach NSRO struktura priorytetów oraz przyjęte założenie ich wdrażania zarówno w oparciu o fundusze europejskie, jak też wykorzystując środki i programy krajowe.

### **Wnioski i rekomendacje dla Polski**

Lektura zestawu dokumentów strategicznych dotyczących kształtowania wieloletniej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Walii pozwala na sformułowanie następujących wniosków, które mogą zostać wykorzystane w Polsce w trakcie

doskonalenia modelu polityki społeczno-gospodarczej i regionalnej oraz wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej:

A. W Walii ma miejsce kompleksowe podejście do kształtowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Zestaw zaakceptowanych przez rząd Narodowego Zgromadzenia Walii dokumentów strategicznych stanowi logiczną i spójną wewnątrznie całość. Dokumenty programowe dotyczą całokształtu problemów: społecznych, gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych. Długookresowy charakter ma koncepcja przestrzennego zagospodarowania określająca ramy terytorialne zmian zachodzących w Walii oraz strategia środowiskowa Walii promująca trwałą i zrównoważony rozwój kraju. Podstawą bieżącej polityki rozwojowej Walii jest dokument średniookresowy. Jest on wykorzystywany dla opracowania programów operacyjnych, w tym także na potrzeby Unii Europejskiej. Wszystkie te strategie są systematycznie co około pięć-siedem lat aktualizowane. Prace nad tymi dokumentami są prowadzone w sposób ciągły. W Polsce także niezbędnymi byłoby określenie zestawu najważniejszych dokumentów strategicznych i ich wzajemnych relacji. Pierwszym przybliżeniem dla polityki społeczno-gospodarczej państwa powinny być dokumenty długookresowe, stanowiące ramy dla operacyjnych działań polityki rozwojowej.

B. Wszystkie dokumenty strategiczne Walii zostały poddane bardzo solidnemu procesowi konsultacji społecznej. Uspołecznienie polega między innymi na organizacji formalnego procesu partycypacji społecznej, którego kluczowym elementem są spotkania organizowane z różnymi partnerami krajowymi i w układzie regionalnym oraz lokalnym, rozpowszechnienie dokumentów rządowych w formie papierowej i elektronicznej, uruchamianie specjalnego dyskusyjnego forum internetowego i stymulowanie jego aktywności. W każdym dokumencie zawarty jest zestaw najważniejszych pytań na jakie oczekuje się odpowiedzi w wyniku przeprowadzanych konsultacji oraz szczegółowy kalendarz konsultacji społecznych. Poziom uspołecznienia i partnerstwa programowania rozwoju jest w Walii, tak jak w przypadku całych Wysp Brytyjskich, modelowy. Poszczególne dokumenty zawierają streszczenie, są bardzo starannie ilustrowane mapami i wykresami oraz wydawane są równocześnie w obydwu oficjalnych językach – angielskim i walijskim. Bardzo często towarzyszą temu bardziej popularne i łatwiejsze w odbiorze społecznym publicystyczne skróty. W Polsce dość często wymóg konsultacji społecznej dokumentów programowych jest traktowany jako niepotrzebne obciążenie, zabierające cenny czas oraz prowadzące do pojawienia się wewnętrznych niespójności w strategiach. Wartość dodana procesowi konsultacji wynikająca z zaangażowania społecznego jest najczęściej niedoceniana.

C. Założenia rozwoju społeczno-gospodarczego Walii zostały podporządkowane Strategii z Lizbony i Goeteborga z 2000 i 2001 roku oraz Odnowionej Strategii Lizbońskiej z 2005 roku, służącej przekształceniu Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjną gospodarkę światową do 2010 roku. Zbudowanie społeczeństwa opartego na wiedzy wymaga jakościowych zmian w kraju, którego gospodarka bazowała przez wiele lat na tradycyjnych gałęziach przemysłu. Szczególnym

wyzwaniem w Walii był i jest bardzo niski poziom publicznych wydatków na badania i rozwój. Udana restrukturyzacja schyłkowych i uciążliwych przemysłów, rozwój funkcji naukowo-badawczych w silnych uniwersytetach i politechnikach, sukcesy w stymulowaniu rozwoju klastrów usługowych i przemysłowych były skorelowane ze strategicznymi działaniami podejmowanymi na poziomie całej Walii i poszczególnych regionów. Według walijskich założeń programowych Strategia Lizbońska, aby osiągnęła sukces, nie może ograniczać się jedynie do największych ośrodków miejskich. Polska na początku XXI wieku stoi przed wyzwaniem, w jaki sposób budować konkurencyjną gospodarkę na poziomie krajowym i regionalnym. Warunkiem tego jest skuteczne wdrażanie gospodarki opartej na wiedzy i przekształcanie tradycyjnej bazy ekonomicznej, co udało się zrealizować w Walii.

D. Strategia rozwoju zakłada, iż rozwój społeczno-gospodarczy Walii będzie trwały i zrównoważony (*sustainable*) ze względu na oddziaływanie na środowisko przyrodnicze. W kilkunastu poprzednich dekadach środowisko przyrodnicze w wielu miejscach Walii zostało zdewastowane wskutek zbyt intensywnej działalności przemysłowej. W aktualnie obowiązującej strategii Walii przyjęto, iż wysokiej jakości środowisko przyrodnicze jest ważnym czynnikiem jakości życia społeczeństwa, ale także istotnym zasobem rozwojowym. Dlatego z jednej strony konsekwentnie rewaloryzuje się obszary poprzemysłowe, a z drugiej strony chroni się tereny, na których środowisko naturalne zachowało się w dobrym stanie. Równocześnie wielką wagę przywiązuje się do wdrożenia na obszarze Walii priorytetów środowiskowych wynikających z programu Unii Europejskiej – Natura 2000, dlatego chroni się i konserwuje unikalne walory i zasoby naturalne i krajobrazowe kraju. Doświadczenia rewaloryzacji przestrzennej środowiska przyrodniczego Walii mogą być zastosowane w Polsce w odniesieniu do obszarów koncentracji starych przemysłów, przede wszystkim ze względu na zbliżony kontekst gospodarczy.

E. Fundusze strukturalne Unii Europejskiej zostały zintegrowane z ogólną strategią rozwoju społeczno-gospodarczego Walii. Wyrazem tego jest odnoszenie priorytetów i działań zawartych w dokumentach strategicznych przygotowywanych na potrzeby Unii Europejskiej do propozycji wynikających ze strategii i innych opracowań walijskich. Równocześnie zakłada się, iż zgodnie z regulacjami unijnymi priorytety i działania finansowane z funduszy strukturalnych będą współfinansowane ze środków walijskich. Nowatorskim podejściem jest przyjęcie założenia, iż temu samemu będą służyły także krajowe programy walijskie. Szczególne znaczenie mają działania europejskie w jednym z dwu regionów kraju – „Zachodnia Walia i Doliny”, który nie tylko w latach 2000-2006, ale także w latach 2007-2013 zachowuje przywileje obszaru Celu 1 polityki spójności Unii Europejskiej. Ponieważ wszystkie regiony Polski posiadają status obszarów Celu 1 bardzo cenne są doświadczenia Walii w zakresie programowania, wdrażania, monitoringu i ewaluacji funduszy strukturalnych.

F. W Walii podejście do rozwoju zostało zasadniczo zregionalizowane, tak aby uniknąć niekorzystnej sytuacji, iż istotny dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju potencjał koncentruje się wyłącznie w południowo-wschodniej Walii, zwią-

zanej z obszarem metropolitalnym miasta Cardiff i dwoma innymi największymi ośrodkami miejskimi. Bieguny rozwoju rozmieszczone względnie równomiernie w całym kraju stwarzają szansę na dynamizację gospodarki Walii i warunkują uniknięcie dualizacji terytorialnej na nieliczne regiony sukcesu ekonomicznego i pozostałe obszary kraju, mniej lub bardziej problemowe. W Polsce, aby polityka rozwojowa osiągnęła sukces, niezbędne jest także szerokie wykorzystanie potencjału poszczególnych regionów.

G. Walia ze względu na cechy struktury przestrzennej przywiązuje szczególną wagę do terytorialnego (przestrzennego) wymiaru procesów rozwojowych. Dlatego w Walii akcentuje się wagę spójności terytorialnej całego kraju. Duże części tego kraju są izolowane przestrzennie, co wynika z niekorzystnych warunków przyrodniczych (poprzecznie położone łańcuchy górskie), klimatycznych oraz z braków niezbędnej dla rozwoju społeczno-gospodarczego infrastruktury transportowej. Dlatego jako jeden z priorytetów programów inwestycyjnych Walii określono pokonanie bariery braku dostępności, co dotyczy w szczególności północno-zachodniej Walii. W Polsce Wschodniej mamy do czynienia także z wyjątkowo niskim, jak na standardy Unii Europejskiej, poziomem dostępności terytorialnej, co skutecznie ogranicza możliwości rozwojowe tych obszarów. Kształtowanie polityki Walii służącej poprawie sytuacji w zakresie spójności terytorialnej może być cennym wzorcem dla naszego kraju.

H. Szereg parametrów działań rozwojowych podjętych w ostatnich latach w Walii, wykazuje bardzo duże podobieństwo do uwarunkowań rozwojowych przed jakimi stoi obecnie Polska. Dotyczy to między innymi: trafności dokonanych w ostatnich latach wyborów strategicznych dotyczących priorytetów rozwoju społeczno-gospodarczego, jakości kompleksowego podejmowania problemów rozwojowych, udanego wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego i publiczno-społecznego dla dynamizowania rozwoju, skutecznego podjęcia regionalnych aspektów polityki społeczno-gospodarczej w tym przede wszystkim problemów obszarów peryferyjnych o niskim poziomie rozwoju oraz tematu spójności terytorialnej, wysokiej efektywności wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej powiązanych z innymi instrumentami własnej polityki gospodarczej. Wymienione przesłanki skłaniają do bardzo wnikliwego studiowania doświadczeń polityki społeczno-gospodarczej Walii i wykorzystania możliwości adaptacji wielu z nich, na zasadzie transferu najlepszych doświadczeń (*best practices*), w Polsce.

W sumie przeprowadzona analiza wskazuje na znaczący wkład Walii w kształtowanie w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej, które funkcjonują w modelu politycznym, gospodarczym, społecznym, terytorialnym i środowiskowym Unii Europejskiej, nowoczesnego i innowacyjnego modelu polityki społeczno-gospodarczej i regionalnej. Skuteczne podjęcie, a w niektórych przypadkach nawet rozwiązanie, wielu złożonych problemów rozwojowych jest niewątpliwym dorobkiem praktyki polityki gospodarczej uprawianej w Walii.

## Bibliografia

- Draft National Strategic Reference Framework. EU Structural Funds Programmes 2007-2013*, [2006], Department of Trade and Industry, Londyn.
- Our Environment. Our Future. Yours Views. The Consultation on the Environment Strategy for Wales*, [2005], Welsh Assembly Government, Cardiff.
- People, Places, Futures. The Wales Spatial Plan*, [2004], Welsh Assembly Government, Cardiff.
- Skills and Employment Action Plan*, [2005], Welsh Assembly Government, Cardiff.
- Wales. A Better Country, The Strategic Agenda of the Welsh Assembly Government*, [2003], Welsh Assembly Government, Cardiff.
- Wales. A Vibrant Economy. The Welsh Assembly Government's Strategic Framework for Economic Development*, [2005], Welsh Assembly Government, Cardiff.
- Wales for Innovation. The Welsh Assembly Government's Action Plan for Innovation*, [2003], Welsh Assembly Government, Cardiff.
- (A) *Winning Wales. The National Economic Development Strategy of the Welsh Assembly Government*, [2002], Welsh Assembly Government, Cardiff.

## LONG-TERM PROGRAMS FOR THE SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT OF WALES

### Summary

The article examines the model and programs for the socioeconomic development of Wales. As a result of a devolution process, Wales gained the possibility of independently programming its developing policy in the 21<sup>st</sup> century. Wales is also a major beneficiary of European structural funds, as a result of which its national strategies must be in line with the priorities of European regional policy. The main value of the article is that it assesses, in a uniform analytical arrangement, the most important strategic long-term and medium-term documents of Wales, including a plan for the regional development of the country, a long-term concept for environmental policy, a medium-term strategy of socioeconomic development and a section of the National Strategic Reference Framework for 2007-2013 applying to Wales. All these documents represent an internally consistent arrangement, which also applies to studies prepared for the needs of the European Union.

The analysis shows that Wales, taking advantage of the process of devolution, adopted a modern model of socioeconomic development oriented toward building a knowledge-based society. Logical and internally consistent development activities are especially important to an effective economic policy. An analysis of the Welsh socioeconomic policy and its EU context reveals that many of this country's experiences may be applied in other EU countries and regions, in keeping with the principle of promoting best practices.

Because Poland faces development challenges similar to those embraced by Wales over the past few years, the final part of the text presents the most important conclusions and recommendations for Poland.