

**JERZY J. PARYSEK**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## **POLITYKA REGIONALNA I PLANOWANIE REGIONALNE W POLSCE**

**Abstract: Regional Policy and Regional Planning in Poland.** The regional policy currently pursued in Poland and the regional planning that accompanies it have been moulded by the systemic changes that took place after 1989 and Poland's joining the European Union in 2004. On the one hand, it was necessary for the planning of development to accommodate the principles of operation of a democratic state, especially civil society and a market economy, and on the other hand, to adopt the assumptions of EU regional policy. Basic changes, however, had to occur primarily in socio-economic regional planning, which has been replaced by regional policy and strategic planning, while regional physical planning has preserved its old character. Regional policy, in turn, had to be made compatible with the broader assumptions of structural policy and cohesion policy. In particular, it was necessary to adjust the directions and priorities of regional development to those of the Union, because only then was it possible to apply for the EU means earmarked for this purpose. This also meant some loss of autonomy, both in establishing the directions of regional development and its priorities. Today the orientation is clearly towards reducing disproportions in this development, which does not always ensure making the best use of the capital available.

**Key words:** regional economy, regional policy, regional planning, regional physical planning, strategic planning.

### **Wstęp**

Zmiana ustroju państwa polskiego po 1989 r. oraz włączenie Polski w strukturę Unii Europejskiej przyniosły zasadnicze zmiany w polskim systemie planowania terytorialnego. Istniejący system planowania należało dostosować do nowych warunków funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa, ale też trzeba było uwzględnić regulacje prawne i zasady

obowiązujące w tym zakresie w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W istocie rzeczy należało przystąpić do tworzenia zupełnie nowego systemu planowania terytorialnego, odpowiadającego istniejącej rzeczywistości.

Celem prezentowanego opracowania jest przedstawienie obecnej sytuacji w zakresie polityki regionalnej i planowania regionalnego w Polsce, z perspektywy początków 2007 r. Będzie to, co jest oczywiste, ujęcie autorskie, uwzględniające zarówno teoretyczno-metodologiczne aspekty planowania na szczeblu regionalnym, jak i realia sytuacji, w jakiej znalazła się Polska po jej włączeniu w struktury unijne.

## **1. Planowanie w Polsce w okresie do 1989 r.**

W okresie powojennym wykształciły się pewne charakterystyczne cechy polskiego systemu planowania. Mimo że w miarę upływu lat dokonywano pewnych korekt, to jednak zasadnicze jego cechy pozostawały niezmiennione. Było to więc: (1) planowanie w wysokim stopniu scentralizowane, (2) włączone w system nakazowo-rozdziałczy, (3) miało charakter dyspozycyjno-dystrybucyjny.

Wyróżniano dwie kategorie planowania: planowanie społeczno-gospodarcze i planowanie przestrzenne, które cechował dość wysoki poziom wzajemnej integracji i skoordynowania procesów planistycznych. Plan zagospodarowania przestrzennego budowano bowiem na podstawie założeń planu rozwoju społeczno-gospodarczego. Planowanie społeczno-gospodarcze miało charakter ideologiczno-propagandowy, zaś w regionalnym planowaniu przestrzennym dominował wyraźnie nurt koncepcyjno-projektowy. Planowanie przestrzenne było ponadto, względnie autonomiczne i odideologizowane oraz w poważnym stopniu korzystało z wiedzy naukowej w zakresie teorii i metodologii planowania.

Przed 1989 r. tworzone były dwie odmienne kategorie planów różnego charakteru i różnej jakości, tj.: (1) mający w zasadzie charakter dokumentu politycznego, nakazowo-rozdziałczy plan rozwoju społeczno-gospodarczego oraz (2) koncepcyjny plan zagospodarowania przestrzennego.

W ciągu całego okresu powojennego istniały trzy terytorialne szczeble planowania: krajowy, regionalny i lokalny. Zapisy planów dotyczyły zaś trzech wymiarów czasowych, tj. planowania krótkoterminowego (1 rok), średnioterminowego (5 lat) i długoterminowego (najpierw 20, a potem 10 lat).

Czytelna i wyraźna była hierarchia systemu planowania, wykonywanych planów i procedur planistycznych, co było nie tylko dość często stosowaną prak-

tyką (także w krajach zachodnioeuropejskich), ale wynikało przede wszystkim z założeń ustrojowych, a konkretnie centralizacji decyzji dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zagospodarowania przestrzennego kraju i jego regionów. Zatem stosownie do zasad funkcjonowania państwa scentralizowanego, proces tworzenia planów przebiegał „od góry do dołu”. W ten sposób na podstawie założeń planu krajowego tworzone były plany regionalne (wojewódzkie), a na podstawie regionalnych – lokalne (powiatowe i gminne). Ponadto, plany perspektywiczne (20 lat) były podstawą tworzenia planów 5-letnich, zaś plany 5-letnie – planów rocznych.

Polskie planowanie było całkowicie zinstytucjonalizowane przez utworzenie, funkcjonujących w ramach struktur administracji państwowej, instytucji czy komórek planujących. Na szczycie tej hierarchii instytucjonalnej stała Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, wysoko ulokowany w strukturach władzy państwowej organ rządowy najwyższej rangi (ponadresortowy).

Planowanie, na każdym z poziomów terytorialnego podziału kraju, łączyło politykę przestrzenną i działalność *sensu stricte* planistyczno-projektową. Oczywiście w ramach planowania społeczno-gospodarczego realizowano politykę rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, zaś w ramach planowania przestrzennego, politykę przestrzennego zagospodarowania kraju. Założenia polityki społeczno-gospodarczej i polityki przestrzennej wchodziły w zakres sporządzanych planów, jakkolwiek terminy *polityka przestrzenna* i *polityka regionalna* nie były wtedy w zasadzie używane.

Jak już podkreślono, planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego (i integralnie z nim związana polityka regionalna) miało przede wszystkim charakter ideologiczno-programowy oraz propagandowy. W założeniach w zasadzie każdej koncepcji planistycznej, i to na każdym szczeblu, odwoływano się do dokumentów partii rządzącej (PZPR), generalnego decydenta w sprawach życia politycznego, społecznego i gospodarczego Polski. Zasadniczą rolę w tym zakresie odgrywały uchwały kolejnych zjazdów PZPR oraz posiedzeń plenarnych Komitetu Centralnego PZPR. Praktyki tej raczej nie stosowano w odniesieniu do planowania przestrzennego.

W polskim powojennym systemie planowania ważną rolę odgrywało planowanie regionalne, tj. wojewódzkie. Rozwój regionów planowano w dwóch nurtach: społeczno-gospodarczym (planowanie społeczno-gospodarcze) i przestrzennym (regionalne planowanie przestrzenne nazywane umownie planowaniem regionalnym), na co już zwracano uwagę.

Na szczególnie wysoką ocenę z perspektywy lat zasługuje ówczesne regionalne planowanie przestrzenne, które cechował wysoki poziom profesjonalizmu oraz relatywnie niski stopień upolitycznienia. Zarówno plany krajowe, jak i regionalne prezentowały się jako oryginalne koncepcje zagospodarowania przestrzennego, wystawiające, jak najlepsze świadectwo swoim wykonawcom. Ta bardzo pozytywna ocena, niestety nie dotyczy całego powojennego okresu. Polskie planowanie regionalne najlepszy swój czas miało w latach 60. i początkowych 70. Wtedy to, w warunkach „odwilży popaździernikowej”, dzięki otwarciu na nowe prądy i kierunki badań naukowych (*regional science*) oraz rozwijanej współpracy z szeroko rozumianym środowiskiem naukowym, w czym istotną rolę odegrał Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (także lokalne środowiska naukowe), planowanie regionalne było dość skutecznym narzędziem realizacji polityki przestrzennej i zagospodarowania przestrzennego kraju oraz poszczególnych jego regionów. Gorzej natomiast wyglądała realizacja tworzonych planów.

W miarę upływu lat, to co było najcenniejsze w polskim planowaniu, a zatem wiedza naukowa oraz twórcze koncepcje: organizacji przestrzennej, struktury i funkcjonowania kraju i jego regionów, stopniowo zastępowane były zbiorem działań instrumentalnych, tworzonych na bazie ideologicznych i politycznych założeń ustrojowych tzw. realnego socjalizmu oraz stosownych regulacji prawnych. Oczywiście sytuację tego rodzaju generował system nakazowo-rozdziałczy, jeden z istotnych składników ówczesnego ustroju oraz postępująca „integracja gospodarcza” krajów członkowskich RWPG.

Pod koniec lat 70. wystąpiły pierwsze objawy kryzysu planowania, który dotknął jednak przede wszystkim planowanie społeczno-gospodarcze. Planowanie to, w coraz większym stopniu pełniło funkcje dyspozycyjno-rozdziałcze i funkcjonowało jako składnik systemu tzw. propagandy sukcesu. Konkretnemu i sensownemu planowaniu nie sprzyjał też pogłębiający się kryzys gospodarczy i społeczny. Dość dobrze funkcjonowało planowanie przestrzenne, jednak w coraz bardziej sformalizowanej i zrutynizowanej formie i właściwie w oderwaniu od ścisłej współpracy ze środowiskami naukowymi. Tak więc wraz z upływem czasu postępowo stopniowe pogłębianie się kryzysu planowania (w mniejszym stopniu regionalnego planowania przestrzennego), którego dno przypadło na lata 80. Nie mogło być inaczej, kiedy w stanie głębokiego kryzysu znalazło się państwo oraz jego gospodarka i struktury społeczne. Był to zresztą kryzys całego systemu politycznego nazywanego „realnym socjalizmem”.

## 2. Planowanie regionalne w latach 1990-2004

Zmiana systemu politycznego w 1989 r., w tym przede wszystkim wprowadzenie rynkowego modelu gospodarki oraz utworzenie struktur samorządu terytorialnego, jako filarów ustroju demokratycznego, musiała pociągnąć za sobą zmiany w polityce gospodarczej i przestrzennej. Inne były jednak priorytety niezbędnych działań szeroko rozumianych władz państwowych (realizacja poszczególnych etapów transformacji ustrojowej), w konsekwencji czego tworzenie nowego systemu planowania przebiegało wolno i nie zawsze konsekwentnie. Co więcej, kojarzone z odrzuconym systemem i jakoś nie pasujące do gospodarki rynkowej i struktur samorządowych, „planowanie” nie budziło większego entuzjazmu, ani władz państwowych ani samorządów terytorialnych. Pewien oportunizm w tym względzie wydaje się być jednak uzasadniony i to nie tylko względami ideologicznymi czy politycznymi.

Nie sprzyjały tworzeniu nowego systemu planowania: (1) rozciągnięta w czasie transformacja ustrojowa, (2) niestabilność polityczna państwa oraz struktur władzy państwowej, regionalnej i lokalnej, (3) zmiany koncepcji funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa, (4) poszukiwania nowych ram organizacji terytorialnej kraju i podziału kompetencji z tym związanych, a także (5) poważny zamiar ubiegania się Polski o członkostwo w Unii Europejskiej. Sytuacja taka nie oznaczała oczywiście ustania czy zaniesienia procesów i prac planistycznych. Wprowadzane stopniowo w życie nowe regulacje prawne uruchamiały procesy planistyczne, których natężenie i charakter były w dużym stopniu zależne od aktywności władz państwowych, regionalnych i lokalnych. Wszystko to nie miało jednak charakteru systemowego i tak na dobrą sprawę jeszcze dziś nie mamy w Polsce pełnego, spójnego i klarownego systemu planowania terytorialnego (ujmując sprawę ogólnie). Obecnie brak jest przede wszystkim regulacji prawnych dotyczących planowania społeczno-gospodarczego i jego miejsca w systemie planowania. Dawne planowanie społeczno-gospodarcze przybrało bowiem formę planowania strategicznego, które tak naprawdę nie ma jednak systemowych regulacji prawnych. Strukturę systemową udało się natomiast wypracować dla planowania przestrzennego, co znajduje swój zapis w obowiązującej *Ustawie z marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Mimo dość niejasnej i złożonej sytuacji warto jednak wspomnieć, że po 1990 r. opracowano wiele różnych strategii rozwoju regionów, jak i całego kraju oraz koncepcji czy planów zagospodarowania przestrzennego. Doku-

menty te, w wielu przypadkach były konieczne przy ubieganiu się o poważne inwestycje, zwłaszcza zagraniczne, o środki unijne w tzw. okresie przedakcesyjnym lub były niezbędne do podejmowania decyzji o zagospodarowaniu przestrzennym. Zmiany ustrojowe doprowadziły jednak przede wszystkim do tego, że proces planowania rozwoju społeczno-gospodarczego zastąpiono procesem tworzenia zasad polityki regionalnej. Mimo że termin polityka regionalna był w coraz bardziej powszechnym użyciu, to jednak aż do połowy lat 90. w zasadzie nie nastąpiło przełożenie tego atrakcyjnego i nośnego hasła na działania praktyczne przynoszące konkretne rezultaty.

Zręby systemowej polityki regionalnej próbowano stworzyć w 1996 r., na podstawie *Rezolucji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 29 marca 1996 w sprawie polityki regionalnej państwa*, jednak zapowiedzią przyszłych, konkretnych zmian w tej dziedzinie okazały się dopiero: (1) reforma terytorialnego podziału kraju z 1999 r., ustanawiająca podmiot polityki regionalnej, jakim stało się samorządowo-rządowe województwo oraz (2) uruchomiony proces przedakcesyjny, związany z ubieganiem się Polski o członkostwo w Unii Europejskiej. Drogę do formułowania realnej, długofalowej polityki regionalnej otworzyło jednak dopiero włączenie Polski w poczet członków Unii Europejskiej. Praktycznie oznaczało to przyjęcie założeń i stopniową realizację unijnej polityki regionalnej. Polityki nie do końca klarownej i stabilnej, bowiem realizowanej w ramach: polityki strukturalnej, polityki spójności czy *sensu stricte* polityki regionalnej. Tak jak w okresie poprzednim, planowanie regionalne traktowane kompleksowo (zarówno społeczno-gospodarcze, jak i przestrzenne) obejmowało swoim zakresem politykę regionalną i politykę przestrzenną, tak po 2004 r., wysunięta na pierwszy plan polityka regionalna, wchłonęła i zmarginalizowała planowanie regionalne, zwłaszcza społeczno-gospodarcze.

### **3. Polityka regionalna i jej podstawowy cel**

Trudno jest jednoznacznie wskazać okres, w którym narodziła się polityka regionalna w Europie, traktowana jako autonomiczna dziedzina działań prorozwojowych. Można chyba przyjąć taki punkt widzenia, że polityka regionalna była początkowo integralnym składnikiem gospodarki regionalnej, której rozkwit w Europie miał miejsce w latach 1960-1980. W latach 80. zaznaczył się jednak, i to dość wyraźnie, kryzys gospodarki regionalnej w Europie Zachodniej, co doprowadziło do poszukiwania nowych modeli prowadzenia polityki regionalnej i planowania rozwoju regionalnego, ale także było impulsem do

rozwoju gospodarki lokalnej, która stała się alternatywą dla przechodzącego trudny okres rozwoju regionalnego (por. Albrechts *et al.* 1989; Chojnicki, Czyż 2004; Parysek 1997, 2006). Wtedy też, jak się wydaje, wypracowano pewien „model wspierania rozwoju regionów słabo rozwiniętych gospodarczo”, który jako pewna idea czy rdzeń polityki regionalnej przetrwał do dziś.

Genezy polityki regionalnej można się zatem doszukiwać przede wszystkim w nierównym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów konkretnego kraju, na co miały wpływ: położenie geograficzne i związane z tym warunki przyrodnicze, przeszłość historyczna, ukształtowany układ osadniczy, struktura gospodarki, poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej, potencjał ludzki i jego jakość, zdolności adaptacyjne do zmieniających się warunków politycznych, gospodarczych i społecznych, różnego rodzaju sytuacje kryzysowe, a często także różne czynniki losowe. To przestrzenne (terytorialne) zróżnicowanie wyżej zapisanych, ale także i innych, czynników i uwarunkowań rozwoju sprawiło, że jedne regiony rozwijały się dynamicznie i widoczna była poprawa warunków życia ich mieszkańców, natomiast inne cechowała stagnacja gospodarcza i stopniowe popadanie w nędzę. W konsekwencji takich procesów, w granicach poszczególnych krajów zaczęły się tworzyć przestrzenne układy spolaryzowane, a polaryzacji gospodarczej zaczęła towarzyszyć polaryzacja społeczna. Sytuacja uległa zaostrzeniu, kiedy pojawił się nowy czynnik przemian gospodarczych i społecznych współczesnego świata, jakim od ponad 20 lat jest globalizacja. Poszukiwanie najlepszych efektów ekonomicznych w skali globalnej sprawiło, że miejscem koncentracji kapitału stały się metropolie i inne największe aglomeracje miejskie, których dynamiczny rozwój prowadził do stagnacji gospodarczej pozostałych obszarów. Jednocześnie nowe tendencje rozwojowe gospodarki, zwłaszcza rozwój poindustrialny, przyczyniły się do utraty znaczenia dawnych obszarów przemysłowych, zwłaszcza kiedy niepodjęcie (z różnych względów) procesów restrukturyzacyjnych wprowadziło te obszary w stan głębokiej depresji gospodarczej (Cox 1992; Knox, Agnew 1998; Swyngedouw 1997; Chojnicki, Czyż 2004; Parysek 1997, 2005, 2006; Parysek, Stryjakiewicz 2004). Jest oczywiste, że narastających dysproporcji rozwojowych nie mogły akceptować (z różnych względów) demokratycznie wybierane władze poszczególnych państw i regionów, a sytuacja ta musiała prowadzić do narodzin polityki regionalnej. Polityki, której celem jest eliminowanie dysproporcji w rozwoju regionalnym, przez podejmowanie i finansowanie bardzo konkretnych programów całościowych i działań odcinkowych.

Obecnie, na początku XXI w., za zasadnicze przyczyny dysproporcji w rozwoju regionalnym w poszczególnych krajach uważa się: (1) istniejące warunki rynkowe, (2) zachowania przestrzenne inwestorów oraz (3) właściwości szeroko rozumianego środowiska. To właśnie wymienione przyczyny sprawiają, że do jednych miejsc napływa kapitał inwestycyjny, będący źródłem ich dynamicznego rozwoju, podczas gdy inne znajdują się w stanie głębokiego kryzysu społecznego i gospodarczego (Albrechts *et al.* 1989, Knox, Agnew 1994). Jednocześnie przyczyny te wyznaczają kierunki działań, wynikające z przyjęcia określonej polityki regionalnej i jej realizacji. Chodzi zatem przede wszystkim o działania prowadzące do restrukturyzacji rynków, zmiany zachowań inwestorów oraz poprawy stanu środowiska, nie tyle przyrodniczego, ile społeczno-gospodarczego, a czego efektem może być (a nawet powinien), wzrost konkurencyjności inwestycyjnej konkretnych miejsc. Oczywiście nie zawsze i nie wszystko można zmienić w tym zakresie. Wspomniane kierunki działań nazywa się tzw. polityką regionalną działań pośrednich (polityką aktywną), której można przeciwstawić politykę działań bezpośrednich (politykę pasywną), a którą jest finansowanie realizacji konkretnych programów pomocowych.

Polityka regionalna prowadzona jest najczęściej na dwóch poziomach organizacji terytorialnej kraju: krajowym (polityka interregionalna) i regionalnym (intraregionalna), i tak też jest obecnie w Polsce. Na poziomie krajowym celem tej polityki jest zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów, natomiast na poziomie regionalnym – zmniejszanie różnic wewnątrz regionów, czyli między powiatami i gminami wchodzącymi w skład danego regionu.

## **4. Polityka regionalna i planowanie regionalne w Polsce po 2004 r.**

### **4.1. Wprowadzenie**

Jak już wspomniano, włączenie Polski w struktury Unii Europejskiej spowodowało istotne zmiany w planowaniu regionalnym. Polska, jako członek wspólnot europejskich przyjęła na siebie obowiązek wprowadzenia w życie unijnego modelu polityki regionalnej. Co więcej, jedynie przyjęcie takiego modelu gwarantowało możliwość ubiegania się o unijne środki wspierania rozwoju regionalnego i korzystania z tych środków. Członkostwo w Unii

Europejskiej było zatem kolejnym, po zmianie ustroju, czynnikiem zmian polskiego systemu planowania terytorialnego.

W odniesieniu do planowania regionalnego zmiany te oznaczały: (1) wydzielenie polityki regionalnej z szeroko rozumianego i zintegrowanego planowania regionalnego, jako podstawowego narzędzia (instrumentu) wspierania rozwoju regionalnego i sterowania tym rozwojem, (2) likwidację nie najlepszego, jednak istniejącego, zintegrowanego systemu planowania terytorialnego, czego efektem jest wyraźna separacja regionalnego planowania społeczno-gospodarczego i regionalnego planowania przestrzennego, mimo uczynienia z polityki przestrzennej jednego z podstawowych składników polityki regionalnej Unii, (3) zastąpienie regionalnego planowania społeczno-gospodarczego polityką regionalną i wprowadzenie tzw. planowania strategicznego (często strategicznego tylko z nazwy), (4) zmniejszenie stopnia autonomii i stabilności krajowej polityki regionalnej i planowania strategicznego przez ich podporządkowanie zmieniającej się unijnej polityce: strukturalnej, spójności i regionalnej (są to w gruncie rzeczy synonimy odnoszące się do szeroko rozumianej polityki spójności lub polityki strukturalnej), (5) uzależnienie środków na realizację zapisanych celów strategicznych od priorytetów przyjętych przez Komisję Europejską oraz od decyzji unijnych urzędników, (6) ustawienie Komisji Europejskiej w roli centralnego planifikatora w sferze formułowania celów i priorytetów rozwojowych oraz rozdysponowywania środków, (7) wysoki poziom zbiurokratyzowania szeroko rozumianych procedur aplikacyjnych, wydłużenie czasu podejmowania decyzji oraz wprowadzenie wysokiego poziomu niepewności realizacji celów, sformułowanych w strategiach krajowych i regionalnych. Członkostwo w Unii Europejskiej nie naruszyło istniejącej autonomii planowania przestrzennego.

Oczywiście nie każdy z wymienionych efektów integracji należy ocenić negatywnie. Faktem jednak pozostanie zdezintegrowanie, zbiurokratyzowanie i prounijne zorientowanie planowania regionalnego w Polsce oraz zmiana jego charakteru (polityka regionalna i planowanie strategiczne). Uzależnienie zaś realizacji konkretnych celów od pozyskania unijnych środków na ich realizację, w poważnym stopniu podporządkowuje założenia planistyczne dotyczące rozwoju kraju i jego regionów, założeniom, kierunkom i priorytetom unijnej polityki regionalnej, w szerokim tego słowa znaczeniu (polityka strukturalna, polityka spójności, polityka regionalna Unii). Być może jest to tylko stan przejściowy wynikający z: (1) niedopracowania i ciągłej ewolucji unijnego systemu polityki regionalnej i planowania terytorialnego, (2) tradycyjnego pojmowania i tradycyjnego charakteru polskiego planowania regio-

nalnego, (3) krótkiego okresu członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz (4) niedostosowania polskich regulacji prawnych do rozwiązań z krajów Unii Europejskiej. Jednak krytyczna ocena tego, co ma miejsce w dziedzinie szeroko pojmowanej polityki regionalnej Unii Europejskiej poddaje w wątpliwość taki punkt widzenia (por. Grosse, Olbrycht 2003; Szul 2005; *Dokument Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r.* zawierający stanowisko Polski w sprawie polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013 i in.).

Dokonując zatem oceny polityki regionalnej i planowania regionalnego w Polsce z perspektywy 2007 r. należy przyjąć tę prawdę, że polska polityka regionalna jest realizacją w kraju i jego regionach unijnej polityki regionalnej, a jej podstawowym celem jest rozwój regionalny osiągnięty w głównej mierze z wykorzystaniem unijnych środków na realizację najbardziej priorytetowych, nie tylko z polskiego, ale i z unijnego punktu widzenia, celów. Zatem w polskiej polityce regionalnej nie *cel uświęca środki a środki uświęcają cel*, zwłaszcza, kiedy budżet państwa nie jest zasobny w środki własne.

#### **4.2. Polityka regionalna Unii Europejskiej w zarysie**

Analizie i ocenie polityki regionalnej Unii Europejskiej, jeszcze przed członkostwem Polski w tej organizacji i w nawiązaniu do regulacji obowiązujących do 2006 r., poświęcono wiele publikacji (por. Woś 2005; Pietrzyk 2007). Nie ma więc potrzeby, pomijając niezbędny zakres, prezentacji tej polityki, zwłaszcza wobec jej zawichości i ciągłych zmian. Należy jednak pokazać to, w jaki sposób szeroko rozumiana polityka regionalna Unii wpływa na polską politykę regionalną i planowanie regionalne.

Polityka regionalna, jako ważny odcinek działań Wspólnot Europejskich została zapisana w preambule tzw. Traktatu Rzymskiego z 1957 r. powołującego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Kolejne dokumenty, różnego zresztą charakteru, nadawały stopniowo polityce regionalnej rangę unijnego priorytetu. W dokumentach tych ustalano: cele, zasady, priorytety, strategiczne wytyczne, narzędzia działania, formy wsparcia itp., dostosowywane do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej świata i państw dzisiejszej Unii oraz powiększającej się liczby członków (*ibid.*). Analizując dokumenty wyznaczające kolejne etapy polityki regionalnej można sformułować hipotezę o ciągle trwającym i trudnym do rozszyfrowania procesie wypracowywania efektywnego modelu polityki regionalnej. Ciągłość tego procesu jest uzasadniona, ponieważ dynamicznie zmienia się sytuacja społeczno-gospodarcza

współczesnego świata, a w skład Unii włączane są państwa o relatywnie niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz z bagażem pozostałości ustroju komunistycznego. Nie trudno jest także zauważyć postępującą biurokratyzację procesu kształtowania polityki regionalnej, przede wszystkim na etapie procedury ubiegania się o środki unijne. Regulacje w zakresie polityki spójności czy polityki regionalnej wprowadzane przez Komisję Europejską prowadzą do osłabiania krajowych polityk regionalnych oraz do pewnej, wynikającej z unijnych priorytetów i celów, unifikacji celów własnych, a tym samym do podporządkowywania tych polityk scentralizowanej unijnej polityce regionalnej, na co już zwracano uwagę.

Oczywiście nadrzędny cel polityki regionalnej Unii jest od lat ten sam, a jest nim eliminowanie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego państw członkowskich Unii. Tak pojmowany cel ma być przejawem postawy solidarnościowej państw bogatszych, które z własnych środków budżetowych zamierzają wspierać rozwój państw i regionów biedniejszych (opóźnionych w rozwoju). Mimo stałości celu nadrzędnego zmieniają się jednak cele szczegółowe, związane z tymi celami priorytety i wytyczne oraz przyjmowane zasady dostępności środków pomocowych (tab. 1-3).

Realizując założenia polityki regionalnej Unii Europejskiej zamierza się: (1) zmniejszyć dysproporcje między najbogatszymi i najbiedniejszymi państwami członkowskimi Unii, (2) zniwelować nierówności w poziomie rozwoju poszczególnych regionów państw członkowskich, (3) zapewnić państwom członkowskim wszechstronny i harmonijny rozwój społeczno-gospodarczy, (4) osiągnąć spójność społeczną i gospodarczą między państwami członkowskimi Unii.

Wydaje się, że zapisane powyżej założenia wyjaśniają włączenie polityki regionalnej w szerszej rozumianą politykę strukturalną oraz politykę spójności (polityka spójności na lata 2007-2013: Wspólnota dla spójności: gospodarczej, społecznej i terytorialnej).

W polityce regionalnej Unii stosuje się określone zasady mające zagwarantować zarówno dobre partnerstwo między rządami państw a władzami Wspólnoty, jak i dobrą współpracę między władzami państwowymi, regionalnymi i lokalnymi poszczególnych państw. Zasady te określają także kierunki działań oraz ogólne procedury wykorzystania środków na cele realizacji polityki regionalnej.

Do podstawowych zasad należą: (1) zasada partnerstwa, (2) subsydiarności, (3) uzupełnienia, (4) programowania, (5) koncentracji oraz (6) koordynacji (por. tab. 4). Obowiązują także określone zasady dotyczące tworzenia programów oraz finansowania procesów ich realizacji.

Pierwszoplanowym celem polityki regionalnej Unii jest ciągle zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego państw członkowskich i zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów poszczególnych państw (członkowskich). Cel ten zamierza się osiągnąć przez realizację trzech celów szczegółowych (cele drugiego rzędu). Są to: (1) konwergencja, (2) konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz (3) europejska współpraca terytorialna (tab. 1).

Urzeczywistnienie wyznaczonych celów nie jest możliwe bez utworzenia funduszy, będących źródłem wsparcia programów służących realizacji tych celów i wypływających zeń zadań. Obecnie polityka regionalna Unii wpisana jest w tzw. politykę strukturalną i politykę spójności, które z kolei wynikają z założeń

Tabela 1

Cele polityki regionalnej (strukturalnej, spójności) Unii Europejskiej w latach 1995–2013

Lata	Cele polityki regionalnej
1995–1999	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wspieranie rozwoju i dostosowanie strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju.</li> <li>2. Restrukturyzacja regionów upadającego przemysłu (spadkowa tendencja zatrudnienia w przemyśle, duże bezrobocie strukturalne).</li> <li>3. Zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz stwarzanie ludziom młodym i osobom zagrożonym bezrobociem, możliwości podjęcia aktywnego życia zawodowego.</li> <li>4. Ułatwianie przystosowania pracowników do zmian zachodzących w przemyśle;               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) przyspieszenie modernizacji i dostosowania sektora rolnego do warunków UE;</li> <li>b) wspieranie rozwoju i zmian strukturalnych obszarów wiejskich.</li> </ol> </li> <li>5. Rozwój regionów północnych państw skandynawskich (o małej gęstości zaludnienia).</li> </ol>
2000–2006	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wspomaganie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju.</li> <li>2. Wsparcie ekonomicznej i społecznej konwersji (zmian, restrukturyzacji) regionów przeżywających trudności strukturalne.</li> <li>3. Adaptacja i przystosowanie systemów oświaty, kształcenia zawodowego oraz zatrudnienia do nowych warunków.</li> </ol>
2007–2013	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konwergencja, czyli dążenie do wykorzystania czynników sprzyjających wzrostowi gospodarczemu oraz prowadzących do rzeczywistego zniwelowania zapóźnień w najsłabiej rozwiniętych państwach członkowskich i regionach Unii.</li> <li>2. Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (wzmocnienie konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej regionów oraz zwiększenie zatrudnienia).</li> <li>3. Europejska współpraca terytorialna (umocnienie współpracy transgranicznej w wymiarze regionalnym i lokalnym, służącej zintegrowanemu rozwojowi gospodarczemu, społecznemu i przestrzennemu).</li> </ol>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów UE (tab.1, 2, 4).

„odnowionej agendy lizbońskiej” (skorygowana wersja Strategii Lizbońskiej). Stosownie do tego dokumentu, Rada Europy sformułowała wytyczne oraz podstawowe zasady realizacji polityki spójności w latach 2007-2013 (por. tab. 2).

Tabela 2

Fundusze wspierania polityki regionalnej (strukturalne)  
w państwach członkowskich UE (finansowe narzędzia polityki regionalnej)

Nazwa funduszu	Cele przeznaczenia	Główne kierunki wykorzystania
1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)	(1) Konwergencja (2) Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie (3) Europejska współpraca terytorialna	Finansowanie działań z zakresu rozwoju infrastruktury, inwestycji dających nowe miejsca pracy, projektów rozwoju lokalnego itp.
2. Europejski Fundusz Społeczny	(1) Konwergencja (2) Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie	Wspieranie procesów integracji zawodowej oraz przystosowania do pracy bezrobotnych i o niewielkich szansach na dopasowanie się do lokalnego rynku pracy (szkolenia, przekwalifikowania, adaptacja zawodowa)
3. Fundusz Spójności	(1) Konwergencja	Środki doraźne, czasowe, przeznaczone na inwestycje w najbardziej ubogich krajach Unii (realizacja projektów rozwoju infrastruktury i ochrony środowiska)
4. Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa		Wspieranie procesów modernizacji i rekonstrukcji rybołówstwa
5. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej		Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich oraz udzielanie pomocy rolnikom
6. Europejski Fundusz Społeczny		Wspieranie walki z bezrobociem oraz pomoc dla bezrobotnych i osób zagrożonych bezrobociem
7. Środki budżetowe państw członkowskich Unii Europejskiej	(1) Konwergencja (2) Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie (3) Europejska współpraca terytorialna	Wkład państwa członkowskiego w realizację polityki regionalnej

Realizacja każdej polityki, nie tylko unijnej, wymaga poniesienia odpowiednich nakładów, będących źródłem wsparcia realizowanych celów. Obecnie źródłami wsparcia polityki regionalnej, a właściwie jej realizacji są: (1) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), (2) Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz (3) Fundusz Spójności (FS). Są oczywiście ściśle określone kryteria, po spełnieniu których można korzystać z poszczególnych źródeł finansowania celów rozwoju regionalnego. Kryteria te wynikają przede wszystkim z wielkości produktu krajowego brutto, jaka przypada na głowę mieszkańca konkretnego kraju względnie regionu (por. tab. 5).

Środki przeznaczone na realizację celu „konwergencja” mogą zostać przyznane tym państwom, w których produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca nie przekracza 75% dochodu z państwach członkowskich. Do grupy 18 państw, w regionach których można finansować cele polityki regionalnej

Tabela 3

Główne priorytety i zasady *Wytycznych dla polityki spójności na lata 2007–2013*, jakimi należy się kierować przy opracowaniu *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*

Priorytety	Zasady
1. Zwiększenie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast przez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie stanu środowiska.	1. Polityka spójności powinna w większym stopniu koncentrować się na wiedzy, badaniach i innowacjach oraz kapitale ludzkim. Państwa członkowskie powinny wzorować się na doświadczeniach, które przyniosły dobre efekty.
2. Wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy przez wykorzystanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych.	2. Państwa członkowskie powinny realizować cel zrównoważonego rozwoju i wzmagać synergię między wymiarami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi.
3. Tworzenie lepszych miejsc pracy oraz większej ich liczby przez zainteresowanie większej liczby osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększanie inwestycji w kapitał ludzki.	3. Państwa członkowskie i regiony powinny realizować cel wspierania równości mężczyzn i kobiet, na wszystkich etapach opracowania i realizacji programów i projektów.
	4. Państwa członkowskie powinny podejmować odpowiednie kroki w celu zapobiegania wszelkiej dyskryminacji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Decyzja Rady...* (2006).

## Zasady polityki strukturalnej (regionalnej, spójności) Unii Europejskiej

Zasada	Istota zasady
Partnerstwa	W procesie realizacji polityki strukturalnej na wszystkich jej etapach powinni uczestniczyć partnerzy społeczni. Oznacza to współpracę Komisji Europejskiej z krajowymi, regionalnymi i lokalnymi partnerami rozwoju oraz współpracę krajowej administracji terytorialnej z miejscowymi partnerami społecznymi i gospodarczymi.
Koncentracji	Środki uzyskiwane z Unii Europejskiej powinny zostać przeznaczone na finansowanie tych działań, które mają podstawowe znaczenie dla spójności społeczno-gospodarczej Unii oraz na wsparcie rozwoju regionów opóźnionych w rozwoju.
Koordinacji	Działania podejmowane w związku z realizacją celów polityki regionalnej powinny być koordynowane, monitorowane oraz oceniane w nawiązaniu do dokumentów programowych oraz wytycznych Unii.
Programowania	Polityka regionalna ma charakter długofalowy, a jej celem jest rozwiązanie podstawowych problemów danego regionu. Wymaga opracowania długoterminowych strategii i programów rozwoju oraz zaplanowania kierunków i obszarów wykorzystania środków pomocowych.
Subsydiarności	Zasada ta stanowi, że wszelkie decyzje odnośnie do konkretnych działań powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu państwa członkowskiego lub regionu. Oznacza to, że Unia może wspierać finansowo tylko te zadania, które mogą zostać efektywnie zrealizowane w konkretnym regionie lub państwie członkowskim.
Uzupełnienia (dodatowości)	W myśl tej zasady, unijne środki wsparcia powinny uzupełniać (a nie zastępować) środki państw członkowskich (są to środki dodatkowe).
Kontroli i monitoringu	Realizacja poszczególnych zadań powinna być monitorowana, wydatkowanie środków kontrolowane, a uzyskane efekty oceniane.

należy także Polska. Każdy z regionów kraju ma więc prawo korzystać ze środków EFRR, EFS oraz FS. Wszystkie regiony, których nie obejmuje cel „konwergencja” mogą korzystać ze środków przeznaczonych na realizację celu „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” (EFRR, EFS). Środków na realizację tego celu nie mogą zatem uzyskać regiony polskie. Środki przeznaczone na realizację celu „europejska współpraca terytorialna” (EFRR) mogą natomiast wykorzystać polskie regiony, a konkretnie Polska jako całość, a to z tego powodu, że terytorium kraju wchodzi w skład dwóch obszarów transnarodowej współpracy, tj. Europy Bałtyckiej (Baltic Sea) oraz Europy Środ-

Fundusze strukturalne Unii Europejskiej na lata 2007-2013  
oraz cele i kierunki ich wykorzystania

Fundusz	Cele	Koncentracja środków na:
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	(1) Konwergencja	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) badania i rozwój technologiczny, innowacyjność i przedsiębiorczość,</li> <li>2) społeczeństwo informacyjne,</li> <li>3) inicjatywy lokalne,</li> <li>4) środowisko i infrastruktura komunalna,</li> <li>5) zapobieganie zagrożeniom naturalnym i technologicznym,</li> <li>6) turystyka,</li> <li>7) kultura,</li> <li>8) inwestycje transportowe,</li> <li>9) inwestycje w energetykę,</li> <li>10) inwestycje w edukację,</li> <li>11) inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia.</li> </ol>
	(2) Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) innowacje i gospodarka oparta na wiedzy,</li> <li>2) działania prewencyjne w zakresie ochrony środowiska i zapobiegania zagrożeniom,</li> <li>3) dostęp do usług transportowych i telekomunikacyjnych.</li> </ol>
	(3) Europejska współpraca terytorialna	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) rozwój transgranicznej działalności o wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym,</li> <li>2) ustanowienie i rozwój współpracy transnarodowej, sprzyjającej zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu,</li> <li>3) wzmacnianie skuteczności polityki regionalnej.</li> </ol>
Europejski Fundusz Społeczny	(1) Konwergencja oraz (2) Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników, przedsiębiorców i przedsiębiorstw,</li> <li>2) zwiększenie dostępu do zatrudnienia oraz trwała integracja na rynku osób poszukujących pracy, przeciwdziałanie bezrobociu itp.,</li> <li>3) zwiększanie integracji społecznej oraz zwalczanie wszelkich form dyskryminacji na rynku pracy,</li> <li>4) wzmacnianie kapitału ludzkiego,</li> <li>5) wspieranie partnerstwa, paktów i inicjatyw w zakresie mobilizacji na rzecz reform w obszarze zatrudnienia i rynku pracy.</li> </ol>
	(1) Konwergencja	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) wzmacnianie zdolności instytucjonalnej i skuteczności działania administracji publicznej,</li> <li>2) zwiększanie i poprawa inwestycji w kapitał ludzki.</li> </ol>
Fundusz Spójności	(1) Konwergencja	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) rozwój sieci transportowych,</li> <li>2) ochrona środowiska w ramach aktualnej polityki Wspólnotowej .</li> </ol>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie aktów prawnych Unii Europejskiej z 2006 r.

kowo-Wschodniej (East- Central Europe). Szczegółowe zasady korzystania ze środków ww. funduszy (EFRR, EFS, FS) zawierają odpowiednie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europy (przede wszystkim z 5 lipca 2006 r., 11 lipca 2006 r. oraz 6 października 2006 r.).

### **4.3. Planowanie strategiczne jako droga realizacji polityki regionalnej w wymiarze społeczno-gospodarczym**

Mimo konieczności dostosowania polityki regionalnej do założeń unijnych jest, jak się wydaje, miejsce na realizację względnie autonomicznej, krajowej polityki regionalnej. Prawdopodobnie bardziej autonomiczna będzie polityka w wymiarze intraregionalnym (polityka wewnątrzregionalna władz regionalnych), czyli polityka poszczególnych regionów, na którą w mniejszym stopniu niż na politykę regionalną państwa będą wpływać regulacje prawne Unii Europejskiej. Podczas gdy podstawą realizacji polityki intraregionalnej będą przede wszystkim założenia strategii rozwoju konkretnego regionu, do której podwiązane zostaną regionalne programy operacyjne, to polityka interregionalna (polityka regionalna państwa) będzie prowadzona z wykorzystaniem, wymaganych przez Unię i branych pod uwagę przy przydzielaniu środków, założeń: *Strategii Rozwoju Kraju, Narodowego Programu Rozwoju, Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Krajowych Zasad Prowadzenia Polityki Rozwoju* oraz przyjętych programów operacyjnych. Oczywiście każda z tych polityk będzie prowadzona z wykorzystaniem, stojących do dyspozycji, środków unijnych oraz własnych środków budżetowych.

Oczywiste jest to, że główne założenia polityki regionalnej, zarówno w wymiarze interregionalnym, jak i intraregionalnym, muszą zostać zapisane w strategiach, jako podstawowych programach kierunkowych dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek terytorialnych (konkretnie kraju i jego regionów). Założenia strategii powinny zaś wynikać z rzetelnej oceny stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych oraz regionalnych (wymiar interregionalny) i lokalnych (wymiar intraregionalny) czynników oraz uwarunkowań rozwoju. Regionalne czynniki rozwoju mają zawsze charakter endogeniczny, tkwią w naturze regionu, jego wielkości, położeniu, warunkach przyrodniczych, układzie osadniczym, cechach społeczności regionalnych, strukturze gospodarczej, strukturze przestrzennej, poziomie rozwoju, przeszłości itp., zaś uwarunkowania rozwoju mają charakter egzogeniczny i tkwią w szeroko

pojętym otoczeniu regionu. Oczywiście, w istniejącej sytuacji wszystkie dokumenty planistyczne czy programowe dotyczące szeroko rozumianego rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, powinny być zorientowane na wykorzystanie środków unijnych dla efektywnego realizowania celów strategicznych i wynikających z nich konkretnych zadań. Nie ma także wątpliwości co do tego, że wszelkie programy i projekty prowadzące do absorpcji środków pochodzących z funduszy unijnych (zwłaszcza zaś *Zintegrowany Regionalny Program Operacyjny*) muszą wynikać z przyjętej strategii rozwoju regionu, ale też nawiązywać do celów, priorytetów i wytycznych Unii Europejskiej dotyczących szeroko rozumianej polityki regionalnej. W odniesieniu do Polski, ale także i innych państw członkowskich, można zatem mówić o pewnego rodzaju wzajemnym rzeczowym powiązaniu czy sprzężeniu dokumentów dotyczących rozwoju regionalnego (strategia) i przyznawania środków na rozwój regionalny (regionalny program operacyjny). Zapewnienie możliwie wysokiego stopnia pewności realizacji i finansowania polityki regionalnej wymaga takiego formułowania celów, aby były one zgodne lub przynajmniej zbieżne z celami Unii i jej polityką. Dlatego władze państwowe, dla realizacji szeroko rozumianego programu rozwoju kraju (a więc strategii), formułują *Narodowy Program Rozwoju*. Dla wpisania się w cele polityki regionalnej Unii i uzyskania środków na ten cel opracowują natomiast *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* (dokument ten jest opracowywany na lata 2007-2013 i zastępuje dawne *Podstawy Wsparcia Wspólnoty*), narodowe (krajowe) programy operacyjne oraz *Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego*. Podobnie czynią władze regionalne opracowując własne strategie rozwoju województw oraz regionalne programy operacyjne.

W procedurze ubiegania się o środki z unijnych funduszy strukturalnych na lata 2007- 2013 za niezbędne dokumenty uznawane są: (1) *Narodowy Plan Rozwoju*, (2) *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, (3) narodowe (krajowe) programy operacyjne oraz (4) *Zintegrowane Regionalne Programy Operacyjne*. Dobrze widzianym przez UE, ale jednocześnie ważnym dokumentem, jest *Strategia Rozwoju Kraju*.

W dokumentach tych powinny zostać zawarte krajowe priorytety polityki regionalnej, jednak sformułowane w taki sposób, aby w możliwie największym stopniu były zbieżne z priorytetami Unii Europejskiej, gdyż zwiększa to szansę na uzyskanie odpowiednich środków unijnych.

Polskimi strategicznymi priorytetami rozwojowymi na lata 2007-2013 są: (1) wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, (2) poprawa

stanu infrastruktury technicznej i społecznej, (3) wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości, (4) budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa, (5) rozwój obszarów wiejskich, (6) rozwój regionalny i podniesienie poziomu spójności terytorialnej.

Zapisane powyżej priorytety powinny zatem zostać uwzględnione w opracowywanych programach operacyjnych, które są podstawą finansowania konkretnych zadań. Listę krajowych programów operacyjnych zawiera tabela 6.

Dopiero dysponując tymi dokumentami można uruchomić złożoną i biurokratyzowaną, choć nieco uproszczoną w stosunku do okresu ubiegłego, procedurę ubiegania się o środki z odpowiednich funduszy unijnych, która obejmuje następujące etapy:

- (1) Rada i Parlament Europejski, na podstawie propozycji Komisji Europejskiej, podejmuje decyzję dotyczącą wysokości funduszy strukturalnych, ich struktury oraz zasad wykorzystania.
- (2) Komisja Europejska, po porozumieniu z rządem polskim (także innymi rządami państw członkowskich Unii), opracowuje *Wytyczne Wspólnoty* na temat spójności, będące strategią unijnej polityki strukturalnej i regionalnej. Dokument ten zawiera także priorytety działań wspieranych finansowo, którymi na lata 2007-2013 są: wspieranie innowacyjności i przedsiębiorczości, preferowanie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy oraz tworzenie liczniejszych i lepszych miejsc pracy.
- (3) Rząd, uwzględniając treści zawarte w *Wytycznych Wspólnoty* na temat spójności, opracowuje *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, które

Tabela 6

*Narodowe (krajowe) Programy Operacyjne na lata 2007–2013*

Nazwa programu operacyjnego	Kwoty i źródło finansowania (mld euro)		
	Ogółem	Unia Europejska	Polska
1. <i>Innowacyjna gospodarka 2007–2013</i>	9,700	8,300	1,400
2. <i>Infrastruktura i środowisko</i>	36,000	27,900	8,100
3. <i>Kapitał ludzki</i>	11,400	9,700	1,700
4. <i>Rozwój Polski Wschodniej</i>	2,270	2,200	0,100
5. <i>Pomoc techniczna</i>	0,608	0,517	0,091
6. <i>Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej</i>	–	–	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

są dokumentem strategicznym określającym cele i priorytety polityki rozwojowej oraz warunki, jakie ten rozwój ma zapewnić. Dokument zawiera także propozycję krajowych programów strategicznych. Dokumenty te przedkładane są Komisji Europejskiej.

- (4) Komisja analizuje nadesłane dokumenty i przedkłada swoje komentarze oraz uwagi. Rząd uwzględniając sformułowane uwagi dokonuje stosownych uzupełnień. Ważne jest, aby państwa realizujące cel „konwergencja”, 60% planowanych wydatków przeznaczyły na zadania prowadzące do realizacji „odnowionej Strategii Lizbońskiej” (75% przy realizacji celu „konkurencyjność i zatrudnienie”).
- (5) Komisja Europejska zatwierdza *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* oraz programy operacyjne (ok. 450).
- (6) Po podjęciu przez Komisję decyzji zatwierdzających programy operacyjne, państwa członkowskie i regiony przystępują do procesu ich wdrażania. W rzeczywistości chodzi o przystąpienie do realizacji wielu projektów składających się na realizację programów. W przypadku *Zintegrowanych Regionalnych Programów Operacyjnych*, przystąpienie do ich realizacji musi zostać poprzedzone podpisaniem stosownego kontraktu władz regionalnych z rządem.
- (7) Ogłaszane są konkursy na uczestnictwo w regionalnych i krajowych programach operacyjnych, a po ich rozstrzygnięciu przetargi, w celu wyłonienia podmiotów gospodarczych realizujących zadania programów operacyjnych.
- (8) Komisja Europejska przyznaje i zabezpiecza środki umożliwiające rozpoczęcie realizacji programów i projektów (refundowane po zakończeniu projektów).
- (9) Realizacji projektów i programów towarzyszy ich ewaluacja, monitoring i kontrola, także wydatkowanych środków.
- (10) Na podstawie udokumentowanych wydatków, Komisja Europejska wypłaca środki z odpowiednich funduszy (refunduje część poniesionych kosztów).
- (11) Komisja Europejska analizuje czynniki i okoliczności towarzyszące realizacji programów. Władzom państwowym przekazywane są informacje o nowych priorytetach Wspólnoty, mogących mieć wpływ na rozwój regionalny i politykę regionalną.
- (12) Komisja i państwo członkowskie przedkładają raporty strategiczne przez cały okres realizacji programów, tj. dla lat 2007-2013.

Podobnie przedstawia się procedura ubiegania się o środki przez samorządowe władze regionalne.

#### **4.4. Regionalne planowanie przestrzenne**

Wprawdzie w zakresie polityki regionalnej prowadzonej w Unii Europejskiej wchodzi także polityka przestrzenna, to jednak nie odnosi się ona w zasadzie do planowania przestrzennego. Włączenie polityki przestrzennej do polityki regionalnej Unii wynika prawdopodobnie ze świadomości istnienia geograficznego zróżnicowania uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego i samego rozwoju. Ponadto, istota polityki regionalnej (relacje interregionalne i intraregionalne) niejako sama podsuwa ramy przestrzenne rozważań.

Istniejąca obecnie w Polsce sytuacja jest taka, że regionalne planowanie przestrzenne zachowuje w znacznym stopniu swoją autonomię i jest formalnie tylko w ograniczonym stopniu zależne od polityki regionalnej Unii Europejskiej. Różnego rodzaju regulacje unijne, albo w ogóle nie dotyczą planowania przestrzennego w Polsce, albo mają na nie wpływ pośredni (cele realizowane są w konkretnych miejscach). Wszystko to sprawia, że jak na razie polska polityka przestrzenna i planowanie przestrzenne pozostają niezależne od ukształtowanych i kształtowanych europejskich struktur przestrzennych, pomijając oczywiście układy infrastrukturalne, zwłaszcza komunikacyjne. Jedynie w przypadku euroregionów można mówić o transgranicznej polityce przestrzennej i rozwoju przestrzennym, nawiązujących do polityki przestrzennej Unii.

*Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w sposób względnie szczegółowy wyznacza zadania w zakresie planowania przestrzennego dla jednostek poszczególnych szczebli podziału terytorialnego kraju. W ten sposób określa coś na kształt systemu planowania terytorialnego, w którym można wyróżnić zasadnicze elementy, relacje między tymi elementami oraz otoczenie.

Wspomniana *Ustawa* określa przedmiot i podmiot regionalnego planowania przestrzennego, a także zakres rzeczowy planu i tryb jego uchwalania. Przedmiotem tym jest teren województwa w aktualnych granicach administracyjnych. Ustawodawca wskazuje także na obszar metropolitalny, jako na ten, dla którego należy opracować plan zagospodarowania, a zatem na wewnętrzny regionalny przedmiot planu (i planowania). Podmiotem planowania

przestrzennego na szczeblu regionalnym jest samorząd wojewódzki (sejmik), który podejmuje stosowne uchwały o przystąpieniu do opracowania planu, koordynuje opracowanie planu, uchwała jego wersję końcową oraz monitoruje realizację.

Podstawowym dokumentem samorządu wojewódzkiego w zakresie planowania przestrzennego i jednocześnie prowadzenia gospodarki przestrzennej jest *plan zagospodarowania przestrzennego województwa*. Plan ten można potraktować jako ogólny model zagospodarowania przestrzennego regionu. Ogólność modelu wynika z tego, że uwzględnia tylko podstawowe elementy czy też podukłady zagospodarowania przestrzennego, takie jak układ osadniczy, sieć infrastruktury technicznej i społecznej oraz środowisko przyrodnicze. Jak pokazuje rzeczywistość, niemal każdy plan zagospodarowania przestrzennego województwa nawiązuje, co jest oczywiste, do zapisanych w strategii wojewódzkiej podstawowych tendencji i kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, uwzględniając: sytuację demograficzną, gospodarkę regionu w podstawowych jej dziedzinach (przemysł, rolnictwo, usługi, turystyka i rekreacja itp.), problemy społeczne (bezrobocie, poziom życia, patologie społeczne), zagadnienia inwestycyjne i inne. Widoczny, a przy tym ważny jest silny związek planu zagospodarowania przestrzennego ze strategią rozwoju społeczno-gospodarczego województwa, dla realizacji której plan zagospodarowania wyznacza ramy przestrzenne. Należy w tym miejscu podkreślić, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest prawem powszechnie obowiązującym, a tylko, jak się to mówi w języku prawniczym, „aktem kierownictwa wewnętrznego” (Niewiadomski 2002; Parysek 2006). Założenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa muszą zatem uwzględnić, w realizacji polityki przestrzennej, władze wojewódzkie, a także władze gminne, które założenia te muszą brać pod uwagę przy opracowywaniu własnych dokumentów planistycznych, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu wojewódzkiego wiążą więc tylko administrację publiczną, nie zaś obywatele zamieszkujących region oraz zlokalizowane tam, lub zamierzające się zlokalizować, podmioty gospodarcze. Oczywiście polityka przestrzenna władz wynikająca z ich kompetencji może sprawić, że zarówno mieszkańcy, jak i podmioty gospodarcze będą korygować swoje zachowania przestrzenne, w nawiązaniu do zapisu planu. Nie można jednak, na podstawie zapisu omawianego planu (wojewódzkiego) wydawać żadnych decyzji dotyczących

zagospodarowania przestrzennego gminy (*ibid.*). Podstawą takich decyzji jest opracowywany na szczeblu gminnym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (gminy). Realizacja i konkretyzacja regionalnej polityki przestrzennej następuje więc drogą pośrednią, przez uwzględnienie w planach zagospodarowania gmin, założeń koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, dotyczących konkretnej gminy.

Oczywiście podstawą formułowania założeń odnośnie do zagospodarowania i rozwoju przestrzennego województwa jest, obok diagnozy stanu zagospodarowania przestrzennego oraz oceny czynników i uwarunkowań rozwoju przestrzennego, wspomniana już strategia rozwoju (kraju, województwa, gminy) – i to jest płaszczyzna styku polityki regionalnej i związanego z nią planowania strategicznego oraz planowania przestrzennego.

## 5. Obawy i nadzieje

Zmiana warunków ustrojowych i członkostwo Polski w strukturach Unii Europejskiej w istotnym stopniu wpłynęły na, wykształcony w okresie powojennym, system planowania regionalnego. W zasadzie nie uległo zmianie regionalne planowanie przestrzenne, które zachowało swoją względną autonomię, i koncepcyjno-projektowy charakter. Każdy z regionów, uwzględniając zapis *Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, opracowuje swój autonomiczny plan zagospodarowania przestrzennego (województwa). Może tylko niepokoić zbyt daleko posunięta instrumentalizacja procedur planistycznych oraz relatywnie skromny, wyznaczony zapisem *Ustawy*, zakres rzeczowy planów. Ten jednak, w końcowym swym wyrazie, zależy przede wszystkim od zespołów planujących, ich wiedzy, doświadczenia i ambicji. Zachowano także, wypracowany w zasadzie w latach 60. i sprawdzony model systemu terytorialnego planowania przestrzennego, który funkcjonuje do dziś. Model, który gwarantuje skoordynowanie planów opracowywanych na poszczególnych szczeblach, ale też zapewnia względną autonomię tworzenia koncepcji zagospodarowania przestrzennego i decyzji przestrzennych na każdym ze szczebli planowania.

Zasadniczym zmianom uległo natomiast planowanie społeczno-gospodarcze, które straciło swój planistyczny sens na rzecz strategicznej polityki regionalnej. Utraciło także w pewnym stopniu swoją autonomię, bowiem zostało włączone w realizację polityki regionalnej Unii Europejskiej przez

oferowane środki finansowe służące realizacji tej polityki. Ta zaś (polityka Unii) jest zmienna w zakresie przyjmowanych priorytetów, które nawiązują do unijnego punktu widzenia i oceny sytuacji z „brukselskiej” perspektywy. Do warunków polskich nie zawsze muszą pasować, zarówno priorytety nawiązujące do sytuacji państw tzw. starej Unii, jak i państw nowej Unii. Co więcej, wielkość kraju i jego regionów, zróżnicowanie środowiska przyrodniczego i społeczno-gospodarczego, sytuacji demograficznej, poziomu rozwoju gospodarczego, poziomu rozwoju społecznego, struktury gospodarczej, jakości życia, występujących problemów sprawiają, że priorytety odpowiednie dla warunków jednych krajów i regionów nie są zbyt odpowiednie dla innych. Nie jest także korzystna tego rodzaju sytuacja, że ostateczna decyzja w sprawie finansowania konkretnych programów operacyjnych, wpisanych w krajowe i regionalne strategie rozwoju, pozostaje w rękach Komisji Europejskiej. To Komisja Europejska podejmuje ostateczną decyzję o finansowaniu danego programu operacyjnego, tak krajowego (narodowego) wpisanego w politykę interregionalną, jak i regionalnego, na podstawie którego zamierzano realizować politykę intraregionalną. Nie jest to korzystne w sytuacji, kiedy na realizację konkretnego celu zostały przeznaczone także odpowiednie, własne środki budżetowe. Na skutek stosowania tego rodzaju praktyki polskie regionalne planowanie społeczno-gospodarcze zmieniło swoją orientację. Chcąc korzystać ze środków funduszy unijnych, strategie rozwoju kraju i regionów tworzy się „pod unijne priorytety”, na co nie zawsze wskazuje hierarchia potrzeb oraz system regionalnych priorytetów i preferencji. Oznacza to, że tradycyjna orientacja *cel uświęca środki*, została zastąpiona orientacją *środki uświęcają cel*. Teoretycznie oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, aby strategie rozwoju regionu budować, przyjmując, jako podstawę ustaleń, przede wszystkim problemy, które należy rozwiązać. Przyjęcie takiego punktu widzenia oznacza jednak często dobrowolne wyrzeczenie się możliwości pełnego korzystania z unijnych funduszy strukturalnych. Pamiętać jednak należy i o tym, że korzystanie z funduszy unijnych i związana z tym konieczność wniesienia tzw. wkładu własnego, poważnie uszczupla własne środki budżetowe, które można by przeznaczyć na rozwiązanie innych ważnych problemów własnych, a niemieszczących się w unijnych priorytetach. Poważnym ograniczeniem autonomii władz regionalnych i lokalnych w zakresie planowania kierunków rozwoju jest nie tylko wysoki stopień centralizacji decyzji, ale także wieloszczeblowość organów decyzyjnych i skomplikowana procedura uzyskiwania środków. Jakby na przekór zasadzie pomocniczości,

konkretne decyzje o kierunkach rozwoju i przyznaniu środków zapadają na najwyższym szczeblu.

Myśląc o przyszłości, najwięcej obaw budzi jednak ograniczona zasobność kasy unijnej i zmieniające się warunki tworzenia funduszy, wielkość limitów transferowych, wielkości udziałów własnych, określanie wydatków kwalifikowanych, terminy zwrotu poniesionych kosztów itd. Wszystko to niesie ze sobą dużą dozę niepewności, w obliczu której trudno jest planować perspektywiczne kierunki rozwoju i formułować bardzo konkretne cele i wynikające z nich zadania. Propozycja zmniejszenia wielkości budżetu Unii z wielkości określonej 1,26% dochodu narodowego brutto państw członkowskich do 1% będzie oznaczać dla Polski zmniejszenie strumienia transferowego. Podobne niebezpieczeństwo wiąże się z zamiarami zmniejszenia górnej granicy kwoty transferowanej poniżej 4% PKB państwa – beneficjenta. Niepokoi także nie włączenie do tzw. wydatków kwalifikowanych VAT. Jest więcej różnego rodzaju obaw i wątpliwości, jednak nie mają one, jak się wydaje, tak zasadniczego znaczenia, jak sformułowane powyżej.

Są oczywiście korzyści w realizacji przez Polskę unijnej polityki regionalnej (spójności, strukturalnej), w tym przede wszystkim możliwość korzystania z unijnych środków wspierania realizacji polityki regionalnej oraz korzystania z wieloletnich doświadczeń w zakresie realizacji takiej polityki i rozwiązywania konkretnych problemów w zakresie dysproporcji rozwojowych.

Próbując spojrzeć syntetycznie na ewolucję polskiego systemu planowania, zwłaszcza regionalnego i na jego obecny stan, można sformułować mało pocieszający wniosek, że wychodząc z modelu nakazowo-rozdzielczego, polski system planowania przeszedł do modelu patronacko-kliencko-dystrybucyjnego. Oczywiście zmieniła się rola państwa, przed 1990 r. generalnego dystrybutora niemal wszelkich środków na rozwój gospodarczy. Rola tę przejęła jednak częściowo Unia Europejska, która wprawdzie nie ma wyłączności w finansowaniu rozwoju, ale, jak dotąd, w poważnym stopniu wpływa na określenie kierunków rozwoju i jego materialnego wspierania. Sytuacja ta prowadzi do jeszcze jednego, bardziej ogólnego wniosku, a mianowicie, że właściwie nie ma planowania rozwoju bez centralnego planifikatora, będącego zarazem generalnym dysponentem środków na ten rozwój – czyli że planowanie regionalne jest ze swej natury scentralizowane.

Mimo tej nie najlepszej oceny stanu istniejącego należy mieć jednak nadzieję, że ewolucja europejskiej polityki regionalnej będzie zmierzać w kierunku, który pozwoli, na podstawie oceny własnych potrzeb oraz czynników

i ograniczeń rozwoju, kreować bardziej autonomiczną, własną politykę regionalną, nie pozbawiającą poszczególnych krajów możliwości korzystania z unijnych środków wsparcia rozwoju regionalnego i lokalnego. Wydaje się, że najlepszy byłby taki model, w którym rola Komisji Europejskiej zostanie sprowadzona do finansowego wspierania krajowych i regionalnych programów rozwoju oraz kontroli zasadności i prawidłowości wydatkowania przyznanych środków. Oczywiście i w takiej sytuacji nie może ulec zmianie podstawowy cel polityki regionalnej Unii, którym nadal pozostanie eliminowanie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego państw członkowskich, co nadal będzie przejawem postawy solidarnościowej państw bogatszych, które z własnych środków budżetowych zamierzają wspierać rozwój państw i regionów biedniejszych (opóźnionych w rozwoju).

## Literatura

- Albrechts L., Moluaert F., Roberts P., Swyngedouw E., 1989, *Regional Policy at the Crossroads. European Perspective*. Jessica Kingsley Publ, London.
- Chojnicki Z., Czyż T., 2004, *Główne aspekty regionalnego rozwoju społeczno-gospodarczego*, [w:] *Rozwój regionalny i lokalny w Polsce w latach 1989-2002*, J. Parysek (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, s. 13-24.
- Cox K., 1992, *The Politics of Globalization: a Sceptic's View*. Political Geography 11, s. 427-429.
- Decyzja Rady z 6 października 2006 r., w sprawie Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla Spójności* (Dz. U. UE L 292/11).
- Grosse T. G., Olbrycht J., 2003, *Ocena stanowiska rządu polskiego w sprawie nowej polityki spójności UE*. Analizy i opinie 15, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Knox P., Agnew J., 1994, *The Geography of World Economy*. Arnold, London.
- Niewiadomski A., 2002, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Parysek J., 1997, *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznań. Wyd. UAM w Poznaniu.
- Parysek J., 2005, *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku: Rozwój i przekształcenia strukturalne*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Parysek J., 2006, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*. Wyd. UAM w Poznaniu, Poznań.
- Parysek J., Strykiewicz T., 2004, *Globalny a lokalny wymiar badań geograficzno-ekonomicznych*, [w:] *Geografia wobec problemów teraźniejszości i przyszłości*, Z. Chojnicki (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, s. 95-104.
- Pietrzyk I., 2007, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

- Swyngedouw E., 1997, *Neither Global nor Local: „Glocalization” and the Politics of Scale*, [w:] *Space of Globalization: Reassessing the Power of the Local*, K. Cox (red.). Guilford, London.
- Szul R., 2005, *Unia Europejska a polityka regionalna Polski*. Ekspertyza dla Departamentu Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa.
- Woś B., 2005, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*. Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław, s. 177.