

**JACEK SZLACHTA**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## **POLSKA ŚCIEŻKA ROZWOJU REGIONALNEGO W POSZERZONEJ UNII EUROPEJSKIEJ**

**Abstract: Poland's Regional Development Path in Enlarged European Union.** In first part past experiences of regional policy in Poland are presented. In next part focus is on Community and domestic conditions influencing model of regional policy. Following chapter is devoted to intraregional policy until year 2003. Current regional development policy in years 2004-2006 is characterised. Later on proposal of European Commission concerning cohesion policy for years 2007-2013 is analysed. Finally regional development policy in Poland after year 2007 is elaborated. Paper is showing importance of European integration for process of modernisation of regional development policy in Poland.

### **1. Dotychczasowe doświadczenia polityki regionalnej w Polsce**

W latach obowiązywania w Polsce gospodarki centralnie planowanej dążenie do uniformizacji regionalnych struktur społeczno-gospodarczych miało istotne znaczenie. Podstawową rolę odgrywały polityki sektorowe, a polityka regionalna i przestrzenna państwa zdecydowanie dominowały nad tymi politykami podejmowanymi na poziomie wojewódzkim, które były całkowicie podporządkowane podmiotom i układowi centralnym. Budżety województw były częścią ogólnego budżetu państwa, a decyzje dotyczące kierunków wydatków były także scentralizowane. Obowiązywała doktryna bardziej równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych kraju.

Sytuacja zasadniczo zmieniła się po 1989 r. Dotychczasowe instrumentarium stosowane w gospodarce centralnie planowanej stało się całkowicie bezużyteczne w nowych warunkach ustrojowych. Instrumenty wyrównawczej polityki regionalnej, w postaci restrykcji rozwojowych

dotyczących aglomeracji miejskich i bezwarunkowych transferów na rzecz obszarów najbardziej potrzebujących oraz lokalizacji przemysłu na aktywizowanych obszarach o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, stały się zupełnie nieadekwatne do nowej sytuacji. Zdecydowany priorytet w polityce państwa zyskały kwestie makroekonomiczne, związane z budowaniem podstaw gospodarki rynkowej. Stopniowo jednak problemem stał się bardzo różny przebieg procesów transformacji w różnych częściach Polski. Transformacja przynosiła efekty najszybciej w regionach o wielofunkcyjnej strukturze społeczno-gospodarczej, dobrze skomunikowanych w relacjach krajowych i zagranicznych i koncentrujących potencjał intelektualny. Dotyczyło to przede wszystkim dużych wielofunkcyjnych aglomeracji miejskich, a w układzie geograficznym korzystniej położonej w układach europejskich zachodniej Polski. Traciły regiony zdominowane przez preferowane w warunkach gospodarki centralnie planowanej struktury i formy działalności gospodarczej, koncentrujące przede wszystkim przemysł wydobywczy, militarne i paramilitarne oraz państwowe rolnictwo<sup>1</sup>.

Polityka regionalna w pierwszej połowie lat 90. była początkowo pasywna, w kolejnych latach ograniczona tylko do łagodzenia najbardziej drastycznych konsekwencji transformacji ustrojowej, czego wyrazem była identyfikacja obszarów wysokiego strukturalnego bezrobocia. Program pomocowy Unii Europejskiej Phare był początkowo także aprezestrzenny, bowiem został zorientowany na wsparcie procesów budowania podstaw gospodarki rynkowej. Pierwsze działania służące wsparciu rozwoju regionalnego (STRUDER) pojawiły się w jego ramach w połowie lat 90.

W drugiej połowie lat 90. prowadzono prace nad przygotowaniem Polski do wdrożenia modelu polityki regionalnej Unii Europejskiej, co znalazło wyraz w dwóch polsko-unijnych zespołach zadaniowych – ds. rozwoju regionalnego i ds. polityki strukturalnej. W 1998 r. zrealizowano drugi etap reformy terytorialnej państwa, w wyniku której od 1 stycznia 1999 r. powołano 16 dużych województw oraz tworzono samorząd terytorialny na poziomie wojewódzkim, wyposażony w nowy instrument – budżet województwa. Dzięki temu w Polsce stało się możliwe prowadzenie nowoczesnej polityki regionalnej w obydwóch niezbędnych wymiarach – interregionalnym – państwa wobec regionów i polityki wewnątrzregionalnej (intraregionalnej).

Od 2000 r. wprowadzono w Polsce nowy instrument polityki regionalnej – kontrakty wojewódzkie. W związku z wejściem w nowy

---

<sup>1</sup> *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju z 26 lipca 2001r.*, Monitor Polski nr 26, Warszawa, 16 sierpnia 2006.

okres programowania funduszy na lata 2000-2006 Unia Europejska poszerzyła paletę programów przedakcesyjnych, uzupełniając Phare o dwa nowe programy – SAPARD i ISPA. Najważniejszym elementem służącym wdrożeniu instrumentów unijnej polityki regionalnej był Phare Spójność Społeczna i Gospodarcza. Warunkiem podjęcia finansowania z funduszy europejskich w Polsce było przygotowanie dokumentów programowych nowej generacji – *Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju (WNPR)* oraz *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego*<sup>2</sup>.

## 2. Unijne i krajowe uwarunkowania wyznaczające model rozwoju regionalnego Polski

Podstawową przyczyną zainteresowania polityką rozwoju regionalnego we Wspólnotach Europejskich były zróżnicowania regionalne oraz ich negatywne konsekwencje występujące na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej i społecznej<sup>3</sup>. Wyrazem tego zainteresowania było przyjęcie w preambule do Traktatu Rzymskiego z 1958 r. jako jednego z podstawowych założeń następującego zapisu „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju przez redukowanie zróżnicowań istniejących między regionami oraz łagodzeniu zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”. Deklaracja ta dotyczyła jednak wyłącznie polityki poszczególnych państw członkowskich, a nie całej Wspólnoty. Dlatego przez wiele lat ten cel nie przekładał się na konkretne działania na poziomie całej organizacji. Znacznie bardziej konkretny zapis dotyczący polityki regionalnej został przyjęty w Jednolitym Akcie Europejskim, którego artykuł 130A stwierdza: „W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji zróżnicowań między różnymi regionami i ograniczenia zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów”.

---

<sup>2</sup> Występowały dwa dokumenty – *WNPR na lata 2000-2002* oraz *WNPR na lata 2002-2003*. Pierwszy został przygotowany w 1999 r., gdy zakładano integrację Polski w 2002 r. Ponieważ przyjęcie Polski do Unii Europejskiej zostało przesunięte na 1 maja 2004 r. niezbędne stało się przygotowanie w lutym 2002 r. drugiego dokumentu na lata 2002-2003. Patrz: *Polska. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 1999-2002*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1999 oraz *Polska. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2002-2003*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2002.

<sup>3</sup> Patrz J. Szlachta: *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*. Studia KPZK t. CV, Warszawa 1997.

Unia Europejska od czasu reformy zwanej pakietem Delorsa, dokonanej w końcu lat 80. ubiegłego wieku, programuje swoje polityki i budżet w wieloletnim horyzoncie czasu. Obecny dotyczy lat 2000-2006. W ramach tej organizacji, drugą co do wielkości pozycją wydatków budżetowych jest polityka spójności. Jest ona zorientowana przede wszystkim na obszary o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego (Cel 1), a następnie na obszary wymagające restrukturyzacji regionalnej (Cel 2). Obszary problemowe Celu 1 są wyznaczane na poziomie regionów typu NUTS 2, a kryterium jest produkt krajowy brutto na mieszkańca nie przekraczający 75% średniej Unii Europejskiej<sup>4</sup>.

Proces integracji europejskiej zasadniczo wpływa na model polityki rozwoju regionalnego Polski. Już na początku lat 90. Polska stała się krajem stowarzyszonym ze Wspólnotami Europejskimi, a w preambule tego układu zapisano, że celem stowarzyszenia jest członkostwo. Od 1 maja 2004 r. Polska, obok dziewięciu innych państw stała się krajem członkowskim Unii Europejskiej. Oznacza to, że od tej pory wszystkie województwa polskie będące regionami typu NUTS 2 stały się obszarami Celu 1 wspieranymi w ramach polityki spójności Unii Europejskiej.

Średnioroczna skala transferów możliwych na rzecz poszczególnych państw beneficjentów nie może przekraczać ekwiwalentu 4% jego produktu krajowego brutto. Uwzględniając skalę dostępnych dla najbiedniejszych państw Wspólnoty funduszy europejskich oznacza to istotne zwiększenie skali środków na wspieranie rozwoju regionalnego. Jednak Unia Europejska wymaga zbudowania systemu wdrażania funduszy, zgodnego z obowiązującymi, w ramach tej organizacji, regulacjami prawnymi, gwarantującego wysoką jakość wykorzystania pieniędzy podatników europejskich zbieranych i wydawanych w różnych miejscach Europy. Dotyczy to m.in. systemu zarządzania, programowania, finansowania, monitoringu i ewaluacji. Podstawową zasadą montażu finansowego obowiązującego w Unii Europejskiej jest powiązanie środków funduszy z publicznym współfinansowaniem krajowym. Dlatego w najbliższych latach w Polsce podstawowa część przed-

---

<sup>4</sup> Od angielskojęzycznego skrótu *Nomenclature of Units for Territorial Statistics* (Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych). Jest to uniwersalna regionalizacja obowiązująca w Unii Europejskiej. Zastosowana do 15 starych państw członkowskich, 10 nowych oraz 2 kandydujących (Bułgaria i Rumunia). Istnieje 5 poziomów, dla identyfikacji obszarów problemowych istotne są poziomy NUTS 2 i NUTS 3. Wspierane z funduszy strukturalnych obszary najbiedniejsze (celu 1) są identyfikowane na poziomie NUTS 2. W Polsce poziom NUTS 2 to województwa. Patrz: *Regulation No. 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS)*. Official Journal of the European Union, L.154, 21 VI 2003, Brussels-Luxembourg.

sięwzięć rozwojowych (inwestycyjnych) polityki regionalnej będzie re-alizowana z udziałem środków europejskich.

Najważniejsza zmiana europejskiego modelu gospodarczego wynika z przyjęcia w 2000 r. na Szczycie Unii Europejskiej w Lizbonie strategii, która została uzupełniona w 2001 r. na Szczycie w Goeteborgu. Zakłada ona przekształcenie Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarke, zdolną do trwałego rozwoju, tworzącą większą liczbę lepszych miejsc pracy oraz charakteryzującą się większą spójnością społeczną w ciągu zaledwie dziesięciu lat. Strategia z Lizbony i Goeteborga obejmuje 3 filary: ekonomiczny, społeczny i ekologiczny. Jej realizacji mają służyć<sup>5</sup>:

- Szybkie przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy.
- Liberalizacja i integracja tych rynków, których wspólny rynek *de facto* nie objął.
- Rozwój przedsiębiorczości.
- Wzrost zatrudnienia i zmiana modelu społecznego.
- Dbalność o trwałe fundamenty rozwoju i środowisko przyrodnicze.

Strategia z Lizbony i Goeteborga ma duży wpływ na wszystkie polityki Unii Europejskiej. Także polityka spójności zmienia się pod jej wpływem<sup>6</sup>. Dotyczy to zastosowania, w szerszym niż dotąd zakresie, terminu konkurencyjność, m.in. stosując go w porównywaniu ekonomicznych wyników regionów i państw. Podstawowym wskaźnikiem konkurencyjności jest produkt krajowy brutto na mieszkańca, jednak także inne czynniki wpływające na sukces ekonomiczny powinny być brane pod uwagę np. techniczna i społeczna infrastruktura, dostępność lokalizacyjna, jakość siły roboczej, pozytywne warunki do innowacji, efektywność administracji i instytucji publicznych. W przypadku regionów o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego podstawowe znaczenie mają: modernizacja infrastruktury, tworzenie sprzyjającego środowiska biznesowego oraz wsparcie rozwoju transeuropejskich sieci infrastrukturalnych. Przedsiębiorczość i konkurencyjne przedsiębiorstwa są też ważnymi impulsami rozwoju regionalnego i dlatego są wspierane z funduszy strukturalnych. Dotyczy to głównie małych i średnich przedsiębiorstw w aspekcie pobudzania przedsiębiorczości, tworzenia otoczenia sprzyjającego innowacjom oraz dostępu do rynków

---

<sup>5</sup> *Biła Księga 2003. Część I. Polska wobec Strategii Lizbońskiej*. Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Gdańsk-Warszawa 2003.

<sup>6</sup> *Structural policies and European territories. Competitiveness, sustainable development and cohesion in Europe. From Lisbon to Gothenburg*. European Commission, Brussels-Luxembourg 2003.

dóbr i usług o wysokiej wartości dodanej. W Unii Europejskiej regionalne zróżnicowania wskaźników zatrudnienia i bezrobocia oraz poziomu wykształcenia są znaczne. Regiony o najlepszej sytuacji na rynku pracy charakteryzują się najczęściej wysokim poziomem dochodów, niskim udziałem zatrudnienia w rolnictwie, wysokim poziomem zatrudnienia w usługach oraz wysokim poziomem kwalifikacji społeczeństwa. Europejski Fundusz Społeczny jest podstawowym instrumentem pokonywania trudności występujących na rynku pracy regionów problemowych. Tak więc trzy najważniejsze kierunki wydatków z funduszy strukturalnych i funduszu spójności powinny zostać przeorientowane w kierunku realizacji strategii z Lizbony i Goeteborga. Oznacza to, że polityka rozwoju regionalnego w znacznie mniejszym, niż dotąd, stopniu jest zorientowana na tradycyjne działania wyrównawcze, natomiast przede wszystkim służy budowaniu siły konkurencyjnej regionów, co dotyczy także obszarów słabo rozwiniętych.

Dążenie do spójności gospodarczej i społecznej było podstawową przyczyną oddziaływania nowoczesnych państw gospodarki rynkowej na regionalny i przestrzenny wymiar przebiegu procesów społeczno-ekonomicznych. Spójność terytorialna (przestrzenna) była artykułowana na drugim planie w stosunku do spójności społeczno-gospodarczej. Analizy Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Planowania Przestrzennego (*European Spatial Planning Observation Network – ESPON*) uruchomione w 2000 r. antycypowały rozszerzenie Unii Europejskiej i dlatego dotyczyły przestrzeni 29 państw: 15 starych krajów i 10 państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej w roku 2004 r. oraz Bułgarii i Rumunii, a także Norwegii i Szwajcarii<sup>7</sup>.

Znaczenie spójności terytorialnej zasadniczo zmieniło się od 1 maja 2004 r. w związku z rozszerzeniem Wspólnot Europejskich o dziesięć nowych państw, położonych peryferyjnie w stosunku do starej Unii Europejskiej, cechujących się powszechnie bardzo niskim poziomem spójności terytorialnej. Oznacza to konieczność podjęcia problematyki spójności terytorialnej w nowej i szerszej przestrzeni europejskiej. Kolejne przygotowywane rozszerzenie Wspólnot Europejskich o Bułgarię i Rumunię oraz spodziewana akcesja Chorwacji, zasadniczo zmieni sytuację terytorialną Unii Europejskiej.

---

<sup>7</sup> W latach 1994-1999 efektem prac w zakresie polityki przestrzennej w Unii Europejskiej była Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (*European Spatial Development Perspective*) przyjęta w Poczdamie w 1999 r. W kolejnym okresie programowania obejmującym lata 2000-2006 prace te były kontynuowane jako Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego; Patrz: *ESPON in progress. Preliminary results by autumn 2003*. European Spatial Planning Observation Network, Brussels. 2004.

Znacznie ważniejsze dla polityk Wspólnot Europejskich będą konsekwencje zapisania w projekcie konstytucji europejskiej spójności terytorialnej w taki sam sposób, jak spójności gospodarczej i społecznej. Dotychczasowe zapisy traktatowe uwzględniały tylko spójność gospodarczą i społeczną<sup>8</sup>. Priorytetowe zapisy zawarte są w Artykule 3 projektu definiującym cele Unii: „wspiera (ona) spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”<sup>9</sup>. W rozdziale III zawarte są regulacje określające polityki w innych szczególnych dziedzinach, a sekcja 3 tego rozdziału dotyczy spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Artykuł 116 stwierdza: „w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej społecznej i terytorialnej”. W Artykule 117 zawarto następujący zapis: „co trzy lata Komisja (Europejska) przedstawia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Ministrów, Komitetowi Regionów i Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdanie w sprawie postępów w urzeczywistnianiu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz w sprawie sposobu, w jaki różne środki przewidziane w niniejszym artykule przyczyniły się do tego. Sprawozdanie to zawiera, w odpowiednim przypadku, stosowne propozycje”. Oznacza to jakościową zmianę, w porównaniu do dotychczasowej sytuacji, bowiem środki funduszy powinny zostać zorientowane także na spójność terytorialną, a raporty kohezyjne i inne dokumenty Wspólnot powinny uwzględniać w pełnym formacie nie tylko spójność gospodarczą i społeczną, ale także terytorialną.

Badanie zróżnicowań regionalnych w Polsce napotyka na wiele trudności. W naszym kraju następują relatywnie często zmiany podziału administracyjnego, a dodatkowo zmiany ustrojowe, jakie nastąpiły po 1989 r. spowodowały zerwanie ciągłości wielu podstawowych danych statystycznych. Dane w układzie nowych województw zostały przeliczone poczynając od 1995 r., natomiast w układzie 44 podregionów typu NUTS 3 informacje statystyczne są zestawiane od 1998 r. Oznacza to, że szeregi czasowe danych są wyjątkowo krótkie, co wymaga wyjątkowej ostrożności wnioskowania. Na poziomie województw (regionów typu NUTS 2) produkt krajowy brutto na mieszkańca w 2001 r. wynosił od

---

<sup>8</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei oraz Traktat o Unii Europejskiej. Urząd Komisji Integracji Europejskiej 2003, Warszawa.

<sup>9</sup> Projekt traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy. Przyjęty w drodze konsensusu przez Konwent Europejski 13 czerwca i 10 lipca 2003 r. przedłożony przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie 18 lipca 2003 r. Konwent Europejski, Bruksela-Luksemburg. 2003.

28,6% średniej UE na Lubelszczyźnie do 63,7% średniej UE na Mazowszu<sup>10</sup>. Skala zróżnicowań rejestrowana w Polsce na poziomie regionów typu NUTS 2 wynosi, jak 2,2 do 1, a więc jest zbliżona do sytuacji występującej w dużych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Wyniki analiz dotyczące lat 1995-2001 wskazują jednoznacznie, że w Polsce występuje systematyczny wzrost zróżnicowań regionalnych. Najwyższa dynamika wzrostu dochodu narodowego cechuje województwa najbogatsze, czyli mazowieckie (10,4%), wielkopolskie (7,8%) i pomorskie (6,5%). Najniższe dynamiki występują w województwach restrukturyzowanych oraz najbiedniejszych: opolskim (2,7%), śląskim (3,9%), lubelskim (4,5%), kujawsko-pomorskim (4,7%), lubuskim (4,7%) i warmińsko-mazurskim (4,8%). Znacznie bardziej dramatyczna sytuacja jest rejestrowana w układzie 44 podregionów typu NUTS 3. W 2001 r. zdecydowanie najbogatsze były regiony związane z dużymi miastami: Warszawą (300,8%), Poznaniem (205,1%), Krakowem (154,4%), Wrocławiem (149,6%), Trójmiastem (144,6%). Najniższe wielkości PKB rejestrowano przede wszystkim w przygranicznych podregionach „Ściany Wschodniej” – ełckim (60,0%), białkopodlaskim (60,1%), chełmsko-zamojskim (60,2%), nowosądeckim (61,4%), krośnieńsko-przemyskim (63,2%), łomżyńskim (64,5%), elbląskim (68,4%). Skrajne rozpiętości wynoszą więc, jak pięć do jednego.

### **3. Model polityki intraregionalnej w Polsce do 2003 r.**

Reforma ustrojowa państwa podjęta w Polsce w 1998 r. tworzyła duże i podmiotowe województwa, dzięki czemu prowadzenie aktywnej polityki intraregionalnej (wewnątrzregionalnej) stało się możliwe w naszym kraju. Już w 1999 r. podjęto prace nad strategiami rozwoju regionalnego nowych województw. Były one prowadzone równoległe z pracami nad sektorowymi strategiami narodowymi oraz nad strategiami lokalnymi dla poszczególnych miast i gmin. W większości województw sejmiki samorządowe przyjęły strategię rozwoju regionalnego już w 2000 r.

Podstawy metodyczne dotyczące programowania rozwoju regionalnego dużych województw zostały w Polsce wypracowane równoległe przez dwa zespoły naukowe – J. Hausnera i A. Klasika w dwóch Akademiach Ekonomicznych, w Katowicach i Krakowie oraz w Minis-

---

<sup>10</sup> Produkt krajowy brutto według województw i podregionów w 2001 r. Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach, Warszawa-Katowice 2003.

terstwie Gospodarki, w związku z pracami programowymi nad Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego. Istotne znaczenie dla naszych województw miały także doświadczenia różnych regionów państw członkowskich Unii Europejskiej, będących beneficjentami funduszy strukturalnych. W sumie istniejące podstawy teoretyczne programowania rozwoju regionalnego w Polsce należy ocenić pozytywnie.

Najważniejsze konstatacje dotyczące pierwszej generacji strategii rozwoju województw przygotowanych na przełomie wieków są następujące:

- powstawały one z aktywnym udziałem najważniejszych partnerów społecznych w regionie, dlatego powszechnie występuje wysoki poziom identyfikacji elit regionalnych z zapisami strategii; uspołeczniona procedura przygotowywania strategii regionalnych była i jest istotnym osiągnięciem programowania rozwoju regionalnego w Polsce;
- brak było wewnątrzregionalnych analiz ekonomiczno-przestrzennych prowadzonych w odpowiednio długich szeregach czasowych, co wynikało z braku systematycznej bazy statystyczno-informacyjnej w nowym układzie administracyjnym, dlatego wiele wniosków i rekomendacji dotyczących polityki regionalnej bazowało tylko na intuicji badawczej i bieżących danych statystycznych;
- w wielu regionach Polski praktycznie nie zostały szerzej rozwinięte analizy ekonomiczno-przestrzenne i założenia polityki dla subregionów typu NUTS III; dotyczy to w szczególności tych województw, gdzie jednostki te zostały wyznaczone bez uwzględnienia opinii środowisk samorządowych danego województwa; taka sytuacja i brak podmiotu władzy administracyjnej dla regionów typu NUTS III utrudniały ewentualne wykorzystanie tych jednostek terytorialnych w polityce intraregionalnej (wewnątrzwojewódzkiej);
- w wielu strategiach wojewódzkich analiza SWOT była podejmowana globalnie bez rozwarstwiania jej na trzy lub cztery segmenty dotyczące: (1) sytuacji makroekonomicznej, innowacyjności i innych ekonomicznych warunków, (2) zasobów ludzkich, równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy i zagadnień społecznych, (3) infrastruktury, aspektów przestrzennych i środowiska przyrodniczego, (4) rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa; inną słabością było zapisywanie, jako podstawowych elementów analizy SWOT spraw, na które na poziomie regionalnym nie ma się większego wpływu; usprawiedliwiało to samorządowy układ regionalny z ewentualnego braku sukcesów w realizacji strategii;

- horyzont czasu poszczególnych strategii nie został ujednoczony, co miało istotny wpływ na bardzo różne, ze względów metodycznych, podejście do problemów rozwoju występujących w poszczególnych regionach; niektóre strategie koncentrowały się na sprawach rzeczywiście bieżących, inne cechował duży zakres rozważań o charakterze perspektywicznym;
- niektóre strategie były formułowane w sposób bardzo ogólny pod rysujące się w przyszłości środki europejskie, dlatego strategie te nie adresują specyfiki regionu i jego walorów rozwoju, wskutek tego są tak uniwersalne, że mogłyby dotyczyć każdego z polskich województw, będąc kalką powszechnych problemów ekonomicznych i społecznych Polski;
- brak operacyjnych instrumentów realizacji strategii bardzo utrudniał konkretyzację wielu słusznych zapisów tych dokumentów, dlatego dotyczyły one przede wszystkim zamierzeń rozwojowych, nie konfrontując tego z możliwościami.

Mimo wymienionych słabości ogólna ocena pierwszej edycji strategii rozwoju województw jest pozytywna, bowiem były one dobrą podstawą dla kontraktów regionalnych oraz uruchamiania środków przedakcesyjnych. Polska stała się także państwem członkowskim Unii Europejskiej, co zasadniczo zmienia uwarunkowania rozwoju regionalnego Polski i jej regionów, a dostępność do instrumentów polityki spójności Unii Europejskiej staje się najważniejszym sposobem wdrożenia strategii regionalnych w Polsce.

W 2000 r. weszła w życie *Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego* w Polsce. W tej regulacji prawnej jako podstawowy instrument polityki regionalnej zaproponowano kontrakty wojewódzkie zawierane między ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego a samorządami województw. Mimo olbrzymich oczekiwań środowisk samorządowych, że kontrakty wojewódzkie staną się przełomem w polityce regionalnej państwa, miały one jednak bardzo ograniczony wpływ na rozwój regionalny. Skromna ocena ich efektów wynika z następujących przyczyn:

- w kontrakty zostały wpisane były inwestycje centralne, absorbujące znaczną część środków zapisanych dla województw i usztywniające alokacje wojewódzkie oraz ograniczające samodzielność decyzji;
- nie udało się zastosować mechanizmu wieloletniego programowania, kontrakty były uruchamiane w trybie rocznym związanym z uchwalaniem budżetu państwa; najczęściej odbywało się to z paromiesięcznym opóźnieniem;

- nie udało się wdrożyć mechanizmu uzgadniania działań rozwojowych podejmowanych w układach sektorowych z ministrem właściwym w sprawach rozwoju regionalnego;
- filozofia wszechogarniających kontraktów regionalnych sprawiła, że wystąpiła tendencja do traktowania tego instrumentu jako substytutu decentralizacji systemu finansów publicznych, czyli przyjęcie modelu „kontrakty zamiast decentralizacji”;
- środki finansowe, jakie faktycznie znalazły się w kontraktach regionalnych były bardzo ograniczone;
- ze względu na bardzo różne procedury uruchamiania środków krajowych i funduszy unijnych, ich zintegrowane uruchamianie, na podstawie przyjętych regulacji prawnych, nie było możliwe;
- kontrakty były wielokrotnie nowelizowane, często po raz ostatni nawet w grudniu;
- w kontrakty wpisywano obok przedsięwzięć rozwojowych także działania o charakterze bieżącym o marginalnym znaczeniu dla stymulowania rozwoju regionalnego.

Te słabości kontraktów stały się jedną z przyczyn uchylecia *Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego* w związku z przyjęciem *Ustawy o Narodowym Planie Rozwoju*.

#### **4. Polityka regionalna w Polsce w latach 2004-2006**

Polityka rozwoju regionalnego Polski po 1 maja 2004 r. została dostosowana do modelu wynikającego z rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej. Jak już stwierdzono, cały nasz kraj zyskał status obszaru Celu 1, ze względu na niski poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego. Dlatego zbudowany został system programowania, taki jaki obowiązywał w Grecji, Irlandii i Portugalii. Podstawowym dokumentem strategicznym był Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2004-2006 określający najważniejsze działania strukturalne, jakie Polska proponuje uruchomić w latach 2004-2006 na podstawie środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz towarzyszących im nakładów pochodzących ze źródeł krajowych<sup>11</sup>. Podstawową misją NPR jest osiągnięcie wyższego poziomu spójności Polski z innymi krajami Unii Europejskiej

---

<sup>11</sup> J. Szlachta: *Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2004-2006 – wybory strategiczne*. „Gospodarka Narodowa” nr 7-8, 2003.

oraz oddziaływanie na rozpiętości międzyregionalne w kraju. Dlatego celem strategicznym Narodowego Planu Rozwoju jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym<sup>12</sup>.

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 wymagał podjęcia wielu strategicznych decyzji związanych z samym dokumentem, jak i jego zawartością. Najważniejsze z wyborów były następujące.

**A. Jaki charakter miał mieć ten dokument – czy powinna to być tylko podstawa do uruchomienia środków funduszy europejskich czy też kompleksowy dokument średniookresowej strategii społeczno-ekonomicznej?** Charakterystyczna jest ewolucja dokumentów Narodowego Planu Rozwoju Grecji, Irlandii i Portugalii, które przygotowały już trzy edycje tych średniookresowych strategii. Wcześniejsze mają użytkową funkcję – sprawne i efektywne uruchomienie środków europejskich. Ilustruje to zakres rzeczowy dokumentów odnoszący się do działań strukturalnych finansowanych w ramach europejskiej polityki spójności. Ostatnie edycje tych dokumentów, szczególnie Narodowy Plan Rozwoju Irlandii na lata 2000-2006, mają charakter kompleksowych strategii społeczno-ekonomicznych. NPR Polski na lata 2004-2006 niewątpliwie jest znacznie bliższy tej pierwszej konwencji, co jest często krytykowane w kontekście literalnej interpretacji pojęcia *Narodowy Plan Rozwoju*. Oczywiście niezależnie od charakteru i zakresu merytorycznego Narodowego Planu Rozwoju priorytety i działania w nim proponowane muszą być zgodne ze strategią gospodarczą danego kraju. Na stronie polskiej spoczywa przeprowadzenie dowodu, że tak rzeczywiście jest. W opiniach Komisji Europejskiej wskazuje się, że NPR jest jednym z najważniejszych instrumentów realizacji strategii gospodarczej danego kraju i jego efekty zależą od wykonania działań zaprojektowanych w tej strategii. W Polsce strategia gospodarcza Rządu w bardzo wielu przypadkach oczyszcza przedpole dla działań proponowanych w ramach NPR. Opóźnienia lub niepełna realizacja działań przewidywanych w strategii gospodarczej Rządu mogą spowodować znaczne obniżenie efektywności Narodowego Planu Rozwoju.

**B. Jak związać środki przeznaczone na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej z działaniami**

---

<sup>12</sup> Polska. *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*. Rada Ministrów, Warszawa 2003.

podjętymi w ramach funduszy strukturalnych? Unia Europejska w tym okresie programowania podejmuje finansowanie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zarówno z Sekcji Orientacji, jak też Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa. Oznacza to, że w Polsce działania te będą uruchamiane na podstawie Sektorowego Programu Operacyjnego *Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich* stanowiącego element NPR oraz na podstawie *Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich* stanowiącego element Wspólnej Polityki Rolnej. Komisja Europejska wymaga, aby priorytety i działania podejmowane w obydwóch segmentach polityki miały charakter rozwojowy, przyczyniając się do zmian strukturalnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Środki te są dużo większe niż przewidywane płatności bezpośrednie w rolnictwie, co dokumentuje ich skalę i znaczenie dla przekształceń w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

**C. Jak zapewnić niezbędną partycypację społeczną w procesie przygotowywania i realizowania NPR i kolejnych dokumentów strategicznych?** Jak już stwierdzono wcześniej uspołecznienie procesu programowania jest podstawowym wymogiem Komisji Europejskiej. Powinno to być realizowane przez akceptowanie Narodowego Planu Rozwoju przez parlament. Wynika to z horyzontu czasu tego dokumentu (7 lat) wybiegającego zdecydowanie poza horyzont polityczny. Kolejnym elementem jest opisana już konsultacja najważniejszych partnerów. Wreszcie takim sposobem są Komitety Monitorujące, powoływane dla Podstaw Wsparcia Wspólnoty i każdego z programów operacyjnych. Artykuł 35 rozporządzenia wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych dotyczy zasad funkcjonowania komitetów monitorujących. Każda Podstawa Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*) i każdy program operacyjny powinien być nadzorowany przez komitet monitorujący. Komitety monitorujące powinny zostać ustanowione przez państwo członkowskie, w uzgodnieniu z instytucją zarządzającą, po konsultacjach z partnerami społecznymi. Przedstawiciel Komisji i w odpowiednich sytuacjach Europejskiego Banku Inwestycyjnego, powinien uczestniczyć w pracach komitetu monitorującego w charakterze doradczym. Komitet monitorujący powinien gwarantować efektywność i jakość wdrażania przez:

- dostosowanie uzupełnienia programu wraz ze wskaźnikami fizycznymi i finansowymi, które mają zostać wykorzystane do monitorowania pomocy;

- rozpatrzenie i zatwierdzenie kryteriów wyboru operacji finansowych w ramach każdego działania;
- okresowe badanie postępu w zakresie osiągnięcia szczegółowych celów pomocy;
- badanie rezultatów wdrażania, w szczególności osiągnięcie celów wyznaczonych dla różnych działań oraz ocenę w połowie okresu programowania;
- rozpatrzenie i zatwierdzenie rocznych i końcowych raportów na temat wdrażania, przed ich wysłaniem do Komisji;
- rozpatrzenie i zatwierdzenie wszelkich propozycji zmian decyzji Komisji w sprawie wkładu Funduszy;
- zgłaszanie instytucji zarządzającej propozycji wszelkich dostosowań lub rewizji pomocy, które umożliwią osiągnięcie celów lub poprawią zarządzanie pomocą, w tym zarządzanie finansowe.

**D. Jaka powinna być struktura uruchamianych w ramach NPR środków europejskich?** Bardzo ważnym ograniczeniem jest wyjątkowo krótki okres programowania oraz specyfika nowych państw członkowskich, które zostaną po raz pierwszy zderzone z tak dużymi strumieniami środków rozwojowych. Dlatego Komisja Europejska zaproponowała, aby alokacje w ramach Funduszu Spójności wynosiły ok. 1/3 całej kwoty zamiast ok. 1/6, jak w dotychczasowych krajach kohezyjnych. Przyczynami są olbrzymie zaległości w zakresie infrastruktury transportowej i środowiskowej we wszystkich krajach kandydackich. Jednocześnie wymagany poziom montażu finansowego w przypadku tego funduszu to tylko 15%. Zdaniem Komisji Europejskiej łatwiej będzie wydać duże środki na tak skoncentrowane działania. W związku z tym w Polsce ok. 32,8% alokacji to Fundusz Spójności. Komisja Europejska bardzo krytycznie ocenia możliwości absorpcji środków europejskich w ramach programu operacyjnego rozwoju regionalnego. Przyczynami są m.in. nienajlepsze doświadczenia dotyczące potencjału absorpcyjnego województw w zakresie programu Phare Spójność Społeczno-Gospodarcza, który ujawnił wiele deficytów w polskich regionach. Model ustrojowy polskiego województwa oznacza, że funkcja zarządzająca w zakresie funduszy strukturalnych musi zostać podzielona między wojewodę i samorząd województwa. W przypadku braku kultury współdziałania może się okazać, że są puste pola, albo odwrotnie występuje nakładanie się kompetencji lub zawłaszczanie sfery odpowiedzialności drugiego partnera. Brak rozwiązań dotyczących służby cywilnej w samorządach powoduje olbrzymią rotację kadrową w cyklach wyborczych. Na korzyść samorządów działa możliwość zapewnienia

nia pełnego współfinansowania projektów europejskich ze środków dotychczas uruchamianych w ramach kontraktów regionalnych. Dlatego ok. 25,2% funduszy europejskich ma być uruchamiane w ramach zintegrowanego regionalnego programu operacyjnego, a 38,8% w ramach sektorowych programów operacyjnych. Pozostała część alokacji to Inicjatywy Wspólnoty – INTERREG – 1,7%, EQUAL – 1,0% oraz program operacyjny pomocy technicznej – 0,2%.

**E. W jaki sposób uruchamiać środki w ramach działań regionalnych Narodowego Planu Rozwoju?** W wyniku negocjacji z Komisją Europejską na lata 2004-2006 uzgodniono model jednego programu operacyjnego dla Polski. Oznacza to uruchamianie środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na rzecz wspierania rozwoju regionalnego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), którego instytucją zarządzającą jest Ministerstwo Gospodarki – właściwe w sprawach rozwoju regionalnego<sup>13</sup>. Podstawowym argumentem przemawiającym na rzecz takiego rozwiązania jest możliwość swobodnego przesuwania środków między regionami, co gwarantuje wyższą sprawność wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce. Takie rozwiązanie może jednak prowadzić do utrwalenia scentralizowanego sposobu uprawiania polityki regionalnej w Polsce. Jednocześnie, ponieważ Polska deklaruje, że po 2006 r. zamierza przejść na model szesnastu regionalnych programów operacyjnych, należy tak budować aktualne rozwiązania w tym okresie programowania, aby w przyszłości było to możliwe.

**F. Jakie powinny być kryteria alokacji środków Unii Europejskiej dla województw?** Zaproponowana formuła podziału środków ZPORR uwzględniała trzy kryteria. Najważniejszym jest udział regionu w ludności kraju (80% alokacji), uzupełniającymi niski poziom produktu krajowego brutto na mieszkańca (10% alokacji) oraz wysoka stopa bezrobocia (10% alokacji). W podziale środków wynikających z niskiego poziomu rozwoju uczestniczą regiony, w których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 80% średniej krajowej, natomiast w podziale środków wynikających ze złej sytuacji na rynku pracy regiony, w których znajdują się powiaty (w proporcji do ludności w tych jednostkach terytorialnych), w których stopa bezrobocia przekracza 150% średniego poziomu krajowego. Ten sposób podziału środków oznacza, że skrajne rozpiętości alokacji na mieszkańca są, jak ponad dwa do jed-

---

<sup>13</sup> Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Warszawa 2003.

nego (w woj. warmińsko-mazurskim 173,5% średniej krajowej, a w woj. małopolskim tylko 80% średniej krajowej). Te kryteria są krytykowane przez poszczególne regiony, które proponują inne formuły uwzględniające ich specyfikę.

Należy nadmienić, że występuje tendencja do zawężania oceny regionalnych aspektów NPR do finansowania uruchamianego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Natomiast faktyczne alokacje na rzecz poszczególnych obszarów kraju będą zależały od czterech strumieni. Są to:

- alokacje w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego;
- alokacje w ramach Inicjatywy Wspólnoty INTERREG i EQUAL;
- realizacja, na terenie województwa, działań podejmowanych w ramach Funduszu Spójności;
- działania finansowane na terenie województwa w ramach sektorowych programów operacyjnych.

Prawdopodobnie preferencje dotyczące wielkości alokacji w ramach ZPORR na rzecz słabszych ekonomicznie regionów Polski Wschodniej nie spowodują odwrócenia ogólnej tendencji, polegającej na tym, że środki Funduszu Spójności i sektorowych programów operacyjnych będą lokalizowane przede wszystkim na silnych ekonomicznie obszarach metropolitarnych i w układzie geograficznym zachodniej Polski. Dlatego należy podjąć problem, w jaki sposób umożliwić także obszarom słabiej rozwiniętym efektywne korzystanie z funduszy strukturalnych, tak aby na podstawie środków europejskich nie wzmacniać tendencji polaryzacyjnych w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego w Polsce. Może się też okazać, że wojewódzka struktura alokacji jest najzupełniej przypadkowa, nie odzwierciedlająca żadnej strategicznej myśli w zakresie rozwoju regionalnego.

**G. Jak powinna wyglądać lista sektorowych programów operacyjnych i jakie powinny być alokacje na poszczególne programy?** Ze względu na krótki okres programowania oraz brak niezbędnych doświadczeń zaproponowano, aby poszczególne sektorowe programy operacyjne były jednofunduszowe, co ułatwia ich wdrażanie. Ważnym argumentem była możliwość zapewnienia współfinansowania przez resort zarządzający danym funduszem, dzięki realokacji dotychczasowych wydatków rozwojowych. Wreszcie oceny *ex ante* miały istotne znaczenie, co przyczyniło się do wyeliminowania programu operacyjnego dotyczącego ochrony środowiska i gospodarki wodnej, chociaż działania związane z tym obszarem zostały uwzględnione w innych

programach operacyjnych. Proponowana, w ramach NPR, lista sektorowych programów operacyjnych jest następująca: wzrost konkurencyjności gospodarki, rozwój zasobów ludzkich, restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo i przetwórstwo ryb oraz transport i gospodarka morska.

**H. Jaka powinna być struktura uruchamianych środków europejskich w układzie trzech priorytetów polityki strukturalnej Unii Europejskiej: infrastruktura, kapitał ludzki, sektor produkcyjny oraz podpriorytetów w ich ramach, tak aby osiągnąć maksymalny efekt sumaryczny funduszy strukturalnych w Polsce?** Działania finansowane w ramach NPR muszą podejmować przede wszystkim problemy makroekonomiczne Polski. Liczba nierozwiązanych problemów w Polsce może skłaniać do traktowania funduszy Unii Europejskiej jako sposobu łagodzenia różnych deficytów strukturalnych. Jednak obowiązujące regulacje prawne Unii Europejskiej oraz niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju uzasadniają traktowanie, jako podstawowych zadań funduszy, działań rozwojowych związanych z:

- powrotem Polski na wyższą ścieżkę wzrostu gospodarczego;
- aktywnym podjęciem problemów rynku pracy w Polsce, przede wszystkim ze względu na konieczność podwyższania jakości kapitału ludzkiego.

Wybór działań o największej wartości dodanej, które dodatkowo są do zrealizowania w bardzo krótkim okresie programowania obejmującym lata 2004-2006 ma kluczowe znaczenie. Jak wynika z analiz makroekonomicznych przeprowadzonych za pomocą modelu HERMIN działania strukturalne finansowane ze środków Unii Europejskiej powinny przynieść w Polsce pierwsze efekty już w 2005 r., jednak ich skala, szczególnie na rynku pracy, będzie znacznie uboższa niż w krajach kohezyjnych. Szczególne efekty rozwojowe mają działania dotyczące budowania społeczeństwa informacyjnego. W ustaleniach Szczytu w Lizbonie przyjęto założenie budowania w Unii Europejskiej konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy. Działania temu służące są współfinansowane z funduszy strukturalnych. Mają one charakter funkcjonalny, a w związku z tym powinny zostać wprowadzone we wszystkie programy operacyjne, niezależnie od takiego działania uruchamianego w ramach sektorowego programu operacyjnego wzrostu konkurencyjności gospodarki.

**I. Jakie działania powinny być uruchamiane w ramach sektorowych programów operacyjnych a jakie w ramach regionalnych programów operacyjnych?** Niezbędne jest określenie przejrzystych kryte-

riów selekcji projektów traktowanych priorytetowo w działaniach sektorowych i regionalnych. Każde działanie powinno być uruchamiane w miejscu gwarantującym najwyższą efektywność wdrażania, a jednocześnie Komisja Europejska nie akceptuje krzyżowego finansowania, gdy projekty odrzucone w jednym miejscu, trafiają do finansowania z innego programu operacyjnego. Każdy potencjalny beneficjent funduszy strukturalnych powinien orientować się, jakie są kryteria wyboru projektów przez instytucje zarządzające i jakie warunki brzegowe muszą zostać spełnione. Pozwala to na ograniczenie uznaniowości i znakomicie odpolitycznia proces alokacji środków w układach regionalnych i sektorowych.

**J. Jakie powinny zostać przyjęte rozwiązania dotyczące współfinansowania środków funduszy strukturalnych?** Określenie sposobów i możliwości zgromadzenia środków własnych na współfinansowanie przedsięwzięć podejmowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez beneficjentów. Sytuacja budżetowa państwa oraz dążenie do osiągnięcia wysokiej efektywności działań finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oznacza, że beneficjenci końcowi będą partycypować we współfinansowaniu, a możliwości finansowania w tym zakresie będą ważnym czynnikiem uwzględnianym przy wyborze projektów. Dlatego istotne jest podjęcie problemu najbiedniejszych miast i gmin, które będą miały poważne trudności w zgromadzeniu niezbędnych środków własnych.

**K. Jaki powinien być system zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności zapewniający sprawne uruchamianie środków Narodowego Planu Rozwoju?** W Polsce mamy do czynienia tylko z niepełnym trzyletnim okresem programowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności obejmującym lata 2004-2006 i zasadniczo pięcioletnim okresem wydawania pieniędzy w latach 2004-2008 (z Funduszu Spójności nawet nieco dłuższym). Oznacza to, że nasza sytuacja jest trudniejsza niż obecnych państw członkowskich, które programują na siedem lat, a wydają te środki w ciągu dziewięciu lat. Dlatego nie będzie czasu na naprawienie ewentualnych błędów w wyborze priorytetów, w systemie monitorowania i ewaluacji (oceny) itd., a system wdrażania funduszy strukturalnych musi być perfekcyjny. System wdrażania Narodowego Planu Rozwoju w Polsce bazuje na *Ustawie o Narodowym Planie Rozwoju*. Zgodnie z tą *Ustawą* instytucją właściwą w sprawach Podstaw Wsparcia Wspólnoty jest Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Pełni ono funkcje zarządzające, natomiast instytucją płatniczą jest Ministerstwo Finansów. W przypadku poszczególnych sektorowych pro-

gramów operacyjnych instytucjami zarządzającymi są ministerstwa odpowiadające za daną sferę aktywności państwa. Model jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oznacza, że instytucją zarządzającą tym programem operacyjnym jest minister właściwy w sprawach rozwoju regionalnego, czyli Minister Gospodarki i Pracy. Koordynuje on także Fundusz Spójności jako zarządzający Podstawami Wsparcia Wspólnoty. Projekty podejmowane z Funduszu Spójności, dotyczą dwóch sfer zarządzanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Ministerstwo Środowiska.

Podstawowym instrumentem polityki regionalnej w Polsce w latach 2004-2006 jest *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego* (ZPORR)<sup>14</sup>. W ramach ZPORR w latach 2004-2006 będzie uruchamianych 4083,9 mld euro środków publicznych (w cenach z 2004 r.), z czego 2968,5 mld euro to wkład Wspólnoty, 1115,5 mld euro polski wkład publiczny, a 146,2 mld euro środki prywatne. Program ten jest zarządzany przez Ministra Gospodarki i Pracy – właściwego w sprawach działu rozwój regionalny. Środki zostały podzielone między szesnaście województw zgodnie z opisaną wcześniej formułą. Poza alokacją dla poszczególnych województw wydzielono jedno z działań – transport publiczny w aglomeracjach oraz pomoc techniczną.

Istotny problem dotyczy sposobu wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Zgodnie z porządkiem prawnym obowiązującym w Polsce od 1999 r. kompetencje i zadania na poziomie wojewódzkim są podzielone między administrację rządową w województwie i samorząd wojewódzki. Dlatego funkcje zarządzające ZPORR w regionach musiały zostać podzielone między samorząd województwa i wojewodę. Oznacza to ryzyko wystąpienia różnych nieregularności ze względu na możliwe konflikty między tymi dwoma podmiotami. Problemy kompetencyjne spowodowały „wymyślenie” obok komitetów monitorujących także komitetów sterujących. Zastosowano zasadę krzyżowej odpowiedzialności (jednemu komitetowi przewodniczy marszałek, wiceprzewodniczy wojewoda, natomiast drugiemu przewodniczy wojewoda, wiceprzewodniczy marszałek), co najprawdopodobniej nie jest funkcjonalnym i sprawnym rozwiązaniem.

Kolejny problem dotyczy struktury środków uruchamianych w ramach ZPORR. Najwięcej środków unijnych 1762,6 mld euro (59,4%) zostało alokowanych na priorytet 1 – *Rozbudowa i modernizacja*

---

<sup>14</sup> *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Dz.U. RP 2004, Załączniki z 26 lipca 2004.

*infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów, znacznie mniej na priorytet 2 – Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach – 438,5 mln euro (14,8%) i na priorytet 3 – Rozwój lokalny – 727,5 mln euro (24,5%), natomiast wartość pomocy technicznej wynosi 39,9 mln euro (1,3%). Taka struktura wydatków wynika ze znacznie większego zainteresowania Komisji Europejskiej i części samorządów rozwojem infrastruktury technicznej niż wzmocnieniem kapitału ludzkiego czy też rozwojem lokalnym.*

Konsekwencje modelu jednego ZPORR mają istotne znaczenie dla recentralizacji polityki regionalnej w latach 2004-2006.

## **5. Propozycje Komisji Europejskiej dotyczące polityki spójności w latach 2007-2013**

Komisja Europejska jest za utrzymaniem wysokiego profilu polityki spójności jako podstawowej polityki Wspólnot Europejskich. Polityka spójności jest grą o sumie dodatniej, która przynosi korzyści wszystkim krajom Unii Europejskiej, w postaci szybszego wzrostu gospodarczego i zwiększonej konkurencyjności. Argumentem na rzecz tej polityki są także znacznie większe, po rozszerzeniu Unii Europejskiej do 25 państw, zróżnicowania regionalne.

Unia Europejska programuje swój budżet i polityki w wieloletnim horyzoncie czasu, kolejny ma dotyczyć siedmioletniego okresu obejmującego lata 2007-2013. Zgodnie z zapisami projektu Konstytucji Europejskiej programowanie wieloletnie dotyczy okresu nie krótszego niż 5 lat. Propozycje dotyczące przyszłej polityki spójności Wspólnot Europejskich zostały przedstawione w trzecim raporcie kohezyjnym w lutym 2004 r., a w lipcu 2004 r. Komisja Europejska przedstawiła projekty odpowiednich regulacji prawnych. W 2005 r. zakłada się przyjęcie wszystkich ustaleń dotyczących regulacji prawnych oraz przedstawienie ramowych dokumentów unijnych, tak aby w 2006 r. można było przygotować i przyjąć wszystkie niezbędne dokumenty programowe kraju beneficjenta, a od stycznia 2007 r. rozpocząć finansowanie przedsięwzięć uruchamianych w ramach nowej perspektywy finansowej.

Komisja Europejska zaproponowała, aby w latach 2007-2013 zlokalizować całokształt działań dotyczących rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, oraz aby przesunąć wszystkie fundusze dotyczące rybołówstwa z polityki spójności do polityki rybołówstwa. Oznacza to, że nowa polityka spójności nie będzie

już finansowała rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich i rybołówstwa, a rola koordynacyjna Komisji Europejskiej w tym zakresie zostaje bardzo ograniczona. W krajach beneficjentach funduszy europejskich, które cechuje istotne znaczenie rolnictwa i obszarów wiejskich w gospodarce, pojawia się w związku z tym trudny problem, skoordynowania działań finansowanych ze środków europejskich w ramach dwóch różnych polityk Wspólnot Europejskich. Dlatego istnieje realne niebezpieczeństwo uprawiania w Polsce w latach 2007-2013 dwóch różnych polityk rozwoju regionalnego – jednej ogólnej i skierowanej do obszarów zurbanizowanych, drugiej dotyczącej rolnictwa i obszarów wiejskich.

W 2000 r. na Szczycie w Lizbonie założono przekształcenie Unii Europejskiej w ciągu dziesięciu lat w najbardziej konkurencyjną gospodarkę światową. Mają temu służyć przede wszystkim zwiększone nakłady na badania i rozwój oraz budowanie społeczeństwa opartego na wiedzy. W 2001 r. na Szczycie w Goeteborgu założenia te zostały uzupełnione o elementy związane z trwałym i zrównoważonym, ze względu na środowisko, rozwojem społeczno-ekonomicznym. Istotnym problemem dotyczącym funkcjonowania Wspólnot Europejskich w latach 2007-2013 było podstawowe miejsce realizacji Strategii Lizbońskiej – czy mają to być polityki wewnętrzne czy polityka spójności. Komisja Europejska zaproponowała wpisanie Strategii Lizbońskiej w nową politykę spójności. Strategia ta będzie wdrażana za pomocą funduszy zarówno w ramach poddziału 1a – konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia, jak też poddziału 1b – spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Takie rozwiązanie jest korzystne dla Polski, bowiem najwyższej rozwinięte kraje Unii Europejskiej w dalszym ciągu pozostaną zainteresowane polityką spójności. Jednak będzie to miało także istotny wpływ na sposób uprawiania tej polityki w latach 2007-2013 w Polsce. W znacznie większym, niż dotąd, stopniu polityka ta będzie zorientowana na budowanie siły konkurencyjnej regionów, a w znacznie mniejszym, niż dotąd, zakresie na tradycyjne działania wyrównawcze.

W Unii Europejskiej toczą się obecnie dyskusje na temat wielkości ogólnego budżetu na kolejny okres programowania. Komisja Europejska zaproponowała na lata 2007-2013 duży budżet Wspólnot, którego skala rocznych wydatków byłaby zbliżona do 1,26% dochodu narodowego brutto (DNB) państw członkowskich. Sześć krajów będących płatnikami netto proponuje mały budżet Wspólnot o wydatkach wynoszących ok. 1% DNB. Obydwie te wielkości dotyczą zobowiązań finansowych. Budżet polityki spójności jest podstawowym amortyzatorem ewentualnych ograniczeń skali wydatków uruchamianych na po-

ziomie Wspólnot Europejskich w latach 2007-2013. Dlatego mały budżet jest zagrożeniem dla Polski, bowiem może się okazać, że maksymalne średnioroczne transfery na rzecz naszego kraju są znacznie mniejsze niż pułap maksymalnych transferów na rzecz naszego kraju lub trzeba wejść w ostry konflikt ze starymi krajami kohezyjnymi Unii Europejskiej.

Dotychczas średnioroczny pułap transferów na rzecz poszczególnych państw beneficjentów w ramach polityki spójności nie może przekraczać ekwiwalentu 4% ich produktu krajowego brutto. Komisja Europejska proponuje utrzymanie takiego pułapu także w latach 2007-2013, jednak zakłada zmianę sposobu liczenia tej wielkości, która powinna uwzględniać nie tylko nową politykę spójności, ale przesunięte do Wspólnej Polityki Rolnej działania dotyczące rolnictwa i obszarów wiejskich oraz działania dotyczące rybołówstwa. W takim kraju jak Polska oznacza to, że średnioroczne transfery z Unii Europejskiej w ramach nowej polityki spójności będą wynosiły ok. 3,55% PKB, a pozostałe środki na poziomie ok. 0,45% PKB będą związane z rozwojem obszarów wiejskich i rolnictwa oraz z rybołówstwem.

Założenie średniorocznych transferów na rzecz Polski na poziomie zbliżonym do 4% PKB naszego kraju oznacza, że do Polski w latach 2007-2013 powinno trafić ok. 71 017 mln euro (w cenach z 2004 r.), z czego ok. 63 099 mln euro w ramach nowej polityki spójności, a ok. 8 mld euro w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i polityki rybołówstwa. Uwzględniając niezbędne współfinansowanie ze strony Polski na poziomie ok. 20 mld euro oznacza to, że w sumie ponad 90 mld euro (w cenach z 2004 r.) będzie uruchamianych w tak rozumianym segmencie europejskim. Wynika z tego, że zdecydowana większość publicznych działań rozwojowych w Polsce w latach 2007-2013 będzie realizowana z udziałem środków europejskich. W przypadku funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności obowiązuje w dalszym ciągu zasada refundowania przez Komisję Europejską poniesionych wcześniej wydatków. Wymaga to więc dalszego porządkowania sektora finansów publicznych, tak aby możliwe stało się prefinansowanie z polskich środków publicznych projektów finansowanych z udziałem funduszy europejskich, w tak olbrzymiej skali.

Komisja Europejska zaproponowała, aby w latach 2007-2013 koszty VAT były niekwalifikowalne. Niekwalifikowalność VAT będzie olbrzymim problemem dla podmiotów administracji publicznej, które nie mogą być płatnikami podatku VAT. Do podmiotów tych należą m.in. samorządy, uczelnie wyższe, GDDKiA. Z punktu widzenia tych

podmiotów wielkość środków krajowych potrzebnych do realizacji projektów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wzrosnie z obecnych 33,3% wartości środków unijnych do 62,7% wartości tych środków, a w przypadku Funduszu Spójności odpowiednio z 17,6% do 43,5%. Poważne problemy mogą też powstać w przypadku podmiotów będących płatnikami VAT, gdy kwota naliczonego podatku będzie niższa od kwoty podatku należnego. Oznacza to też potencjalny transfer środków z państw biedniejszych do bogatszych, wskutek świadczenia usług związanych z funduszami przez podmioty z państw bogatszych. Dlatego tę propozycję należy odebrać jako wyjątkowo niekorzystną dla Polski, bowiem faktycznie oznacza podwyższenie poziomu niezbędnego współfinansowania ze strony beneficjentów oraz dodatkowy transfer środków z państw biednych do najbogatszych. Dlatego Polska dąży do utrzymania dotychczasowych reguł w zakresie kwalifikowania podatku od wartości dodanej.

Komisja Europejska zaproponowała, aby w latach 2007-2013 w ramach nowej polityki spójności były uruchamiane tylko dwa fundusze strukturalne – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny. Trzecim instrumentem, który będzie uzupełniał fundusze strukturalne pozostaje Fundusz Spójności. Całość działań dotyczących rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich ma zostać przesunięta do Wspólnej Polityki Rolnej i uruchamiana w ramach nowego Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich. Fundusz Spójności ma być programowany w sposób zintegrowany z funduszami strukturalnymi, a struktura alokacji dla Polski ma być następująca: 1/3 Fundusz Spójności, 2/3 fundusze strukturalne. Zakres finansowania w ramach tych dwóch funduszy strukturalnych ma być podobny do obowiązującego w latach 2000-2006. W przypadku Funduszu Spójności zakres finansowania ma dotyczyć dodatkowo m.in. energii odnawialnej i transportu publicznego w dużych miastach. Zasadniczy poziom współfinansowania funduszy strukturalnych pozostaje w dalszym ciągu na poziomie 25%. Występuje wyraźna tendencja do eliminowania możliwości obniżenia współfinansowania do 20% w szczególnych przypadkach. Jednak kierując się przesłankami permanentnego peryferyjnego położenia (spójność terytorialna) zaproponowano obniżenie współfinansowania nawet do 15% w przypadku peryferyjnie położonych wysp. W obszarze Funduszu Spójności proponuje się utrzymanie minimalnego dopuszczalnego współfinansowania na poziomie 15%. Poziom peryferyjności Polski Północno-Wschodniej i Wschodniej, udokumentowany pracami ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), ozna-

cza, że programy europejskie w tej części Polski powinny także korzystać z obniżonego do 15% poziomu współfinansowania, a w przypadku funduszy strukturalnych w całej Polsce powinien zostać dopuszczony 20% poziom współfinansowania.

Komisja Europejska zaproponowała pewną modyfikację systemu programowania funduszy europejskich w latach 2007-2013. Podstawowe znaczenie ma Cel 1, zorientowany na obszary o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, mierzonego, tak jak dotąd, poziomem PKB na mieszkańca, nie przekraczającym 75% średniej Unii Europejskiej na poziomie regionów typu NUTS II. Oznacza to, że w latach 2007-2013 wszystkie województwa Polski pozostaną beneficjentami funduszy strukturalnych jako obszary Celu 1. Nowy Cel 2 dotyczy konkurencyjności i zatrudnienia w regionach. Jest to charakterystyczna zmiana – stary Cel 2 służył restrukturyzacji regionalnej, nowy jest związany z wdrażaniem Strategii Lizbońskiej. Wreszcie Cel 3 dotyczy współpracy terytorialnej – współpracy transgranicznej i międzynarodowej. Uznano, że współpraca transgraniczna jest sferą o bardzo wysokiej wartości dodanej w skali całej Unii Europejskiej. Komisja Europejska zaproponowała, aby 78% środków funduszy zostało zlokalizowanych na obszarach Celu 1, 18% w ramach Celu 2 oraz pozostałe 4% w ramach Celu 3. Zaproponowano likwidację instrumentu Inicjatyw Wspólnoty, zakładając że doświadczenia poszczególnych inicjatyw zostaną wykorzystane w ramach nowych celów polityki spójności. Polska będzie uczestniczyć poza Celem 1 w dużym zakresie także w zadaniach Celu 3, chociaż współpraca międzyregionalna zostanie wpisana do regionalnych programów operacyjnych finansowanych w ramach nowego Celu 1. Zaproponowana przez Komisję Europejską modyfikacja Celów i koncentracja środków na Celu 1 jest korzystna dla Polski.

Tak jak dotychczas, programy operacyjne mogą mieć charakter regionalny, sektorowy (horyzontalny) oraz pomocy technicznej. Regionalne programy operacyjne mogą dotyczyć całego kraju (zintegrowane) lub regionów typu NUTS I albo NUTS II. Jest to istotna modyfikacja – dotychczas regiony typu NUTS I miały tylko statystyczne znaczenie. W regulacjach prawnych, które mają obowiązywać w latach 2007-2013 zaproponowano, aby jako uniwersalny model finansowania programu operacyjnego przyjąć tylko jeden fundusz strukturalny. Jednak programy operacyjne dotyczące infrastruktury transportowej i środowiska przyrodniczego powinny uwzględniać finansowanie zarówno z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak i z Funduszu Spójności. Ponieważ w wielu przypadkach, aby zachować logikę działań

rozwojowych, niezbędne będzie w ramach jednego programu operacyjnego jednoczesne finansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego zaproponowano, aby do 5% komplementarnych działań znajdujących się w obszarze jednego funduszu mogło być finansowane z drugiego funduszu. Jednofunduszowość programów operacyjnych oznaczałaby praktycznie brak możliwości wdrożenia w Polsce modelu szesnastu zdecentralizowanych regionalnych programów operacyjnych. W tej sytuacji w każdym województwie powinny być uruchamiane dwa programy operacyjne (osobny dla każdego funduszu strukturalnego), a dodatkowo działania dotyczące rolnictwa i obszarów wiejskich byłyby realizowane poza polityką spójności, w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Przyjęcie tej regulacji oznaczałoby znacznie większą, niż dotąd, centralizację modelu wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce.

Dlatego Polska konsekwentnie dąży do uchylecia regulacji wymuszającej jednofunduszowość w przypadku regionalnych programów operacyjnych.

Komisja Europejska zaproponowała zasadniczą modyfikację systemu programowania funduszy. Na początku procesu programowania zostanie przygotowywany, przez Komisję Europejską, dokument Strategiczne Wytyczne Wspólnoty (*Community Strategic Guidelines*), który następnie zostanie zaakceptowany przez Parlament Europejski. Będzie on podstawą działań rozwojowych podejmowanych w państwach beneficjentach w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Brak będzie Podstaw Wsparcia Wspólnoty, natomiast dokumentem przygotowywanym przez kraj członkowski będą Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (*National Strategic Reference Framework*). Dokument ten będzie zawierał, jako podstawową, sekcję strategiczną i bardzo ogólną sekcję operacyjną. Po przyjęciu przez Komisję Europejską i kraj beneficjenta dokument ten będzie podstawą budowania w ramach polityki spójności poszczególnych Programów Operacyjnych (*Operational Programmes*) – podstawowych dokumentów operacyjnych będących następnie przedmiotem negocjacji z Komisją Europejską. Proponuje się wyeliminowanie dotychczas przygotowywanych dla każdego programu operacyjnego, Uzupełnień Programu. W tej sytuacji w latach 2007-2013 Narodowy Plan Rozwoju będzie jedynym dokumentem strategicznym uwzględniającym różne obszary interwencji, podejmowanej na podstawie środków wspólnotowych oraz wyłącznie środków krajowych. Dlatego Narodowy Plan Rozwoju stanowi jednocześnie Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO), które będą

stanowiły podstawowy segment Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2007-2013, który jest niewątpliwie dokumentem o znacznie szerszych odniesieniach, niż wynikające z nowej polityki spójności Unii Europejskiej. Proponuje się zasadnicze rozszerzenie zakresu i częstotliwości raportowania ze strony kraju beneficjenta w trakcie kolejnego okresu programowania, co może oznaczać znaczny wzrost obciążeń administracyjnych i wymaga także uwzględnienia w Narodowym Planie Rozwoju Polski na lata 2007-2013. Polska postuluje związanie raportowania ze strony krajów beneficjentów z, przygotowywanymi co trzy lata przez Komisję Europejską, raportami kohezyjnymi.

Komisja Europejska proponuje uzupełnienie dotychczas obowiązujących zasad dotyczących funduszy o zasadę proporcjonalności. Oznacza to, że zakres wymagań dotyczących programowania, monitorowania i ewaluacji powinien wynikać z wielkości programu i udziału środków Unii Europejskiej. Komisja Europejska wnioskuje także określanie alokacji finansowych na poziomie priorytetów, a nie, tak jak w latach 2000-2006 na poziomie działań, co uelastycznia programy operacyjne, ułatwiając przesuwanie środków na działania, których wdrażanie przebiega najsprawniej. Zastosowanie tej reguły oznacza, że zobowiązania finansowe Wspólnot Europejskich na rzecz kraju beneficjenta na dany rok powinny zostać wydane w danym roku i w dwóch kolejnych latach. Zasada ta jest uważana za jeden ze skuteczniejszych instrumentów wzrostu sprawności uruchamiania programów europejskich. Dotychczas była stosowana do funduszy strukturalnych. W latach 2007-2013 Komisja Europejska postuluje rozszerzenie tej zasady także na Fundusz Spójności. Jest to kolejna przesłanka do wdrożenia w Polsce kompleksowej reformy finansów publicznych, polegającej m.in. na wieloletnim programowaniu działań rozwojowych w naszym kraju. Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2007-2013 stanowi szansę sensownego zaprojektowania i ułożenia najważniejszych działań rozwojowych. Jednak reguła ta wymusza bardzo pilne podjęcie działań związanych z przygotowaniem palety dużych projektów inwestycyjnych do finansowania w latach 2007-2013, jeszcze w latach 2004-2006. Można sądzić, że poszerzenie tej zasady na Fundusz Spójności spowoduje, szczególnie w początkowym okresie przyszłej perspektywy finansowej, liczne perturbacje, aż do utraty środków łącznie. Dlatego niezależnie od potrzeby przygotowania odpowiedniej liczby dobrych jakościowo projektów, Polska dąży do tego, aby zasada  $n+2$  w przypadku Funduszu Spójności nie miała zastosowania.

Inne ważne propozycje dotyczą współpracy transgranicznej. Zaproponowano uruchomienie, w ramach polityk zewnętrznych, Nowego Instrumentu Sąsiedztwa uruchamianego w skali regionalnej wzdłuż zewnętrznych granic Unii Europejskiej.

## 6. Polityka regionalna Polski po 2007 r.

Ważne przesłanki dla polityki regionalnej wynikają z prac nad Narodowym Planem Rozwoju Polski na lata 2007-2013. 30 kwietnia 2004 r. Rada Ministrów przyjęła dokument *Założenia Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2007-2013* (ZNPR). W maju-lipcu 2004 r. odbywały się konsultacje regionalne ZNPR, a we wrześniu-październiku tego roku były realizowane konsultacje w układzie horyzontalnym (strategiczno-programowym), dotyczące najważniejszych sfer problemowych ZNPR. Dokument ten stanowi podstawę programowych prac nad nową edycją strategii regionalnych w Polsce. Składa się z następujących części: (1) informacja o NPR 2004-2006, (2) organizacja prac nad NPR 2007-2013, (3) wyjściowa diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej, (4) cele i priorytety NPR, 5) instrumenty służące realizacji NPR (szczególnie znaczenie dla programowania rozwoju regionalnego mają tezewo zapisy dotyczące strategii rozwoju regionalnego definiujące podstawowe cele w przygotowaniu strategii rozwoju regionalnego: (1) potrzebę wzrostu konkurencyjności gospodarczej polskich regionów, (2) efektywne wykorzystywanie endogenicznego potencjału województw, (3) różnorodność, (4) racjonalna gospodarka przestrzenną i zasobami środowiska, (5) wyrównywanie szans. Podkreśla się, że podstawą do podejmowania działań państwa w obszarze rozwoju regionalnego będzie jeden dokument – Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego.

Nie do końca są zrozumiałe podstawy prawne programowania rozwoju regionalnego w Polsce, jakie będą obowiązywały w latach 2007-2013. W czerwcu 2004 r. weszła w życie *Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju*, która zastąpiła *Ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*. Jej rozwiązania są w pełni adekwatne do rozwiązań dotyczących funduszy europejskich obowiązujących w latach 2000-2006, ale najprawdopodobniej będą wymagały nowelizacji ze względu na europejskie ramy kolejnego okresu programowania na lata 2007-2013. Jakkolwiek w *Założeniach Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2007-2013* znalazł się zapis: „podstawą prawną działania państwa i samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju regionalnego kraju będzie nowa *Ustawa o polityce re-*

gionalnej państwa i rozwoju regionów. Koncepcja nowego uregulowania prawnego wynika z przeświadczenia o potrzebie wprowadzenia spójnych i nowoczesnych metod tworzenia i realizacji polityki regionalnej państwa oraz stabilnych zasad długofalowego rozwoju regionów, rozumianych szerzej niż województwo (obszary funkcjonalno-przestrzenne złożone z kilku województw „makroregiony”). Nowa Ustawa o polityce regionalnej i rozwoju regionów powinna rozwiązać następujące problemy: (1) określić co jest obszarem „zainteresowania” polityki regionalnej państwa, (2) w jaki sposób państwo kreuje swoją politykę i jakie instrumenty jej wdrażania są w dyspozycji państwa a jakie wymagają zawsze współdziałania państwa i samorządów województw, (3) jakie obowiązują zasady i kryteria wspierania rozwoju regionów, (4) czym jest kontrakt regionalny, jakie są wzajemne zobowiązania stron i droga ich egzekucji”. Wynika z tego, że prawne podstawy polityki interregionalnej i intraregionalnej będą zaproponowane przez Rząd w najbliższym czasie, a jeżeli to nie nastąpi, rozwój regionalny w Polsce w latach 2007-2013 będą kształtowały, tak jak dotąd, prowizoryczne regulacje prawne.

W dokumencie ZNPR znalazł się następujący zapis: „Podstawą finansowania rozwoju regionalnego (...) będą wsparcie ze środków zewnętrznych, przede wszystkim z funduszy UE, na zasadach ustalonych dla kolejnego okresu budżetowego, przy czym województwa opracowywać będą samodzielne programy operacyjne rozwoju regionalnego (16 programów)” – s. 79<sup>15</sup>. Bardziej szczegółowy zapis został rozwinięty w punkcie dotyczącym instrumentów polityki rozwoju na lata 2007-2013 na s. 94: „Jak się wydaje w pracach nad programami na lata 2007-2013 konieczne jest utrwalenie podejścia regionalnego, na rzecz zmniejszenia podejścia sektorowego oraz lepsze powiązanie z planowaniem przestrzennym, programami wieloletnimi i tzw. zadaniami rządowymi. Dotyczy to także kwestii innego podejścia do programu rozwoju regionalnego, który obecnie ma charakter krajowego programu (ZPORR), a dla kolejnego okresu programowania to województwa powinny samodzielnie formułować programy operacyjne dostosowane maksymalnie do warunków regionalnych. Konieczne jest także określenie innej roli dotychczasowego Kontraktu wojewódzkiego, wprowadzenia możliwości wieloletniego planowania finansowego oraz decentralizacji finansów publicznych (wprowadzenie odpowiednich zmian w systemie finansów publicznych)”. Zapisy te jednoznacznie określają, że zgodnie z intencją Rządu wdrażanie funduszy strukturalnych w seg-

---

<sup>15</sup> Został zachowany oryginalny zapis tekstu ZNPR na lata 2007-2013.

mencie regionalnym będzie się odbywało w latach 2007-2013 przez 16 wojewódzkich programów operacyjnych.

W ZNPR wskazuje się, że w ramach strategii rozwoju regionalnego należy położyć nacisk na rozwój obszarów wiejskich. Priorytetami w tym zakresie powinny być: (1) rozwój ekonomiczny podnoszący atrakcyjność obszarów wiejskich dla mieszkańców i przedsiębiorców, (2) wzmocnienie zrównoważonego ekonomicznie rozwoju sektora rolnego z jednoczesnym uwzględnieniem zachowania równowagi środowiska naturalnego, (3) podniesienie konkurencyjności sektora przetwórstwa rolnego dzięki poprawie jakości produktów rolnych i dostosowaniu podaży do wymagań rynkowych. W latach 2007-2013 ma nastąpić przesunięcie całości działań rozwojowych dotyczących rolnictwa i obszarów wiejskich do Wspólnej Polityki Rolnej, co oznacza konieczność terytorialnego koordynowania nowej polityki spójności i działań dotyczących rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

W trakcie prac prowadzonych nad Narodowym Planem Rozwoju zostało przygotowanych wiele prognoz na lata 2007-2013 i dalsze, takich jak: ludnościowa, przepływów migracyjnych, makroekonomiczna, rynku pracy, wydatków społecznych, rozwoju nauki i technologii, rozwoju społeczeństwa informacyjnego i bilansu energetycznego. Drugim ważnym elementem są narodowe strategie dotyczące rozwoju regionalnego, rozwoju transportu, rozwoju obszarów wiejskich, kultury oraz integracji społecznej. W toku prac zostanie także wykorzystana Strategia Konwergencji na lata 2004-2007 oraz dokument *Wiedza-Informatyzacja-Konkurencyjność. Polska na drodze do gospodarki opartej na wiedzy*. Dokumenty te stanowią ramy programowe dla nowej edycji strategii wojewódzkich i powinny zostać wykorzystane w procesie ich przygotowywania. Istotne znaczenie ma to, że tylko pewna część działań proponowanych w narodowych strategiach będzie realizowana w ramach sektorowych programów operacyjnych, a znaczna ich część powinna zostać wpisana w regionalne programy operacyjne.

W toku prac nad Narodowym Planem Rozwoju została przygotowana ekspertyza J. Zaleskiego – *Warunki wprowadzenia szesnastu regionalnych programów operacyjnych w Polsce w okresie programowania wsparcia wspólnoty 2007-2013*. Przedstawiono w niej m.in.: (1) analizę stanu obecnego przygotowania do realizacji polityki regionalnej na szczeblu regionalnym jako sytuacji wyjściowej do programowania okresu 2007-2013, (2) istotne warunki do wprowadzenia 16 regionalnych programów operacyjnych. Ekspertyza określa niezbędne działania po stronie polskiej warunkujące akceptację, przez Komisję Europejską, zdecentralizo-

wanego modelu wdrażania segmentu regionalnego funduszy strukturalnych. Rekomendacje tej ekspertyzy mają przede wszystkim charakter systemowy związany z ustawowymi regulacjami prawnymi i dlatego są adresowane przede wszystkim do Rządu i Parlamentu. Jednak doskonała znajomość na poziomie regionalnym, ramowych rozwiązań ustrojowych, jakie będą obowiązywały w latach 2007-2013 warunkuje i umożliwia przeprowadzenie niezbędnych prac przygotowawczych i dostosowawczych w poszczególnych województwach.

Szczególnie znaczenie dla przyszłości polityki regionalnej w Polsce będzie miał sposób wdrażania segmentu regionalnego funduszy strukturalnych w kolejnym okresie ich programowania dotyczącym lat 2007-2013. Zgodnie z propozycjami zawartymi w Założeniach i Wstępnym Projekcie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 w segmencie regionalnym powinno znaleźć się ok. 1/3 środków europejskich wdrażanych w układzie 16 regionalnych programów operacyjnych. Jednak faktyczny model wdrażania funduszy europejskich w kolejnym okresie programowania polityki regionalnej będzie zależał od stworzenia w Polsce warunków niezbędnych do efektywnego wykorzystania środków Unii Europejskiej<sup>16</sup>. Warunki określone w tej eksperytyzie dotyczą m.in.:

- pozytywnych doświadczeń wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w latach 2004-2006. Istotne znaczenie ma nie tylko efektywne wykorzystanie całości potencjalnie dostępnych funduszy europejskich, ale także wykorzystanie ich w województwach, dla których zostały prealokowane;
- poprawy jakości strategicznego myślenia o rozwoju regionalnym w poszczególnych województwach i współpracy z partnerami w regionach;
- modyfikacji ustroju rządowo-samorządowego województw (korpus wojewodów, funkcja zarządzająca funduszami w samorządzie);
- reformy finansów samorządowych, zwiększających środki finansowe na poziomie województw;
- zwiększenia kompetencji marszałka województwa;
- kreowania służby cywilnej w samorządach;
- skuteczne wprowadzenie rozwiązań antykorupcyjnych.

---

<sup>16</sup> Patrz J. Zaleski: *Warunki urzeczywistnienia 16 regionalnych programów operacyjnych w Polsce w okresie programowania wsparcia Wspólnoty 2007-2013*, Ekspertyzy Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej 2003, Warszawa. W tym punkcie wyrażam podziękowanie J. Zaleskiemu za liczne inspiracje. Patrz m.in. Szlachta J., Zaleski J., *Dylematy ustawy o polityce regionalnej*. Zespół Międzyresortowy ds. NPR 2007-2013 (prezentacja powielana). 2004.

Inne problemy wymagające podjęcia i rozwiązania są następujące:

- czy środki dla regionów będą uruchamiane w ramach kontraktów wojewódzkich czy nastąpi faktyczna decentralizacja systemu finansów publicznych;
- w jaki sposób kształtować relacje w układzie samorząd województwa – samorządy lokalne oraz współdziałanie różnych jednostek samorządu terytorialnego;
- jakie są możliwe i realne do zastosowania w warunkach polskich, techniki odpolitycznienia funkcji wojewody.

Ustawowe uregulowanie kwestii związanych z polityką regionalną pojawiło się w związku nową organizacją terytorialną państwa przyjętą od stycznia 1999 r., która stworzyła podstawy do prowadzenia w Polsce polityki regionalnej. Od maja 2000 r. w Polsce obowiązywała *Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*. W czerwcu 2004 r. została ona zastąpiona *Ustawą o Narodowym Planie Rozwoju*. Istotne znaczenie ma stwierdzenie czy w Polsce jest potrzebna regulacja prawna dotycząca polityki regionalnej, jakie inne regulacje są niezbędne, aby *Ustawa o polityce regionalnej* miała sens oraz jakie problemy powinna rozwiązać *Ustawa dotycząca polityki regionalnej*.

Podstawowe pytanie, jakie rysuje się na tle nieudanych, jak dotąd, prac nad regulacją prawną dotyczącą polityki regionalnej jest następujące – dlaczego efekty prac środowisk dobrze profesjonalnie przygotowanych do tego zadania i kierujących się dobrem publicznym przynosiły tak mizerne efekty. Odpowiedź jest następująca – jest to wyjątkowo trudna i złożona materia merytoryczna i prawna. Jednocześnie charakter tej regulacji jest bardzo polityczny, bowiem decyduje ona o kształcie i ustroju państwa oraz mechanizmach sprawowania władzy w terenie. Dlatego partie rządzące w kraju nie są specjalnie zainteresowane faktyczną decentralizacją. Problemy, których dotychczas nie udało się skutecznie rozwiązać to:

- w jednej regulacji prawnej trzeba pomieścić dwa zasadniczo różne wymiary polityki – europejski i polski; oczywiście ustalane na poziomie Wspólnoty wieloletnie okresy programowania polityki spójności UE są decydujące dla budowania jej rozwiązań w Polsce;
- polityka dotyczy dwóch równie istotnych wymiarów – rządowego i samorządowego, aby polityka rozwoju regionalnego prawidłowo realizowała swoją misję musi być uprawiana na obydwóch płaszczyznach jednocześnie: jako polityka rządu wobec regionów (interregionalna) oraz polityka prowadzona przez poszczególne regiony (intraregionalna); skoordynowanie tych wymiarów polityki jest is-

totne dla uzyskania odpowiedniej jakości interwencji publicznej w układzie terytorialnym;

- przebieg procesów rozwojowych w układach terytorialnych jest wypadkową interwencji w układzie sektorowym, horyzontalnym i regionalnym, brak koordynacji między tymi trzema układami sprawia, że często efekty tych działań oceniane w przekrojach regionalnych wzajemnie się znoszą, sposób uwzględnienia regionalnych aspektów polityk sektorowych jest jednym z najtrudniejszych wyzwań, przed którymi stoi polityka ekonomiczna;
- zbudowanie skutecznego modelu polityki regionalnej wymaga współdziałania trzech ministrów dzielących podstawowe kompetencje w tym zakresie, są to minister właściwy w sprawach gospodarki, minister właściwy w sprawach finansów oraz minister właściwy w sprawach administracji, istnienie działu rozwój regionalny dodatkowo komplikuje ten układ, gdyż pojawia się czwarty element tego układu, szczególnie w sytuacji pomysłów wydzielenia problematyki regionalnej w osobne ministerstwo;
- trzy wymiary polityki regionalnej: rzeczowy, finansowy i ustrojowy. wymagają zmian, dlatego modyfikacja samej *Ustawy dotyczącej polityki regionalnej* jest nieskuteczna, bowiem niezbędne jest jednoczesne przygotowanie nowelizacji wielu innych ustaw dotyczących spraw terytorialnych, takich jak: o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, o podziale kompetencji między samorządami a terytorialną administracją rządową, o rządowej administracji terenowej, o finansach publicznych. Niezbędna jest także nowa *Ustawa o służbie cywilnej w samorządzie terytorialnym*.

Istotne jest precyzyjne stwierdzenie czego oczekujemy od regulacji prawnych dotyczących rozwoju regionalnego. Trudno jest określić pełny katalog tych oczekiwań, jednak lista dotyczy niewątpliwie następujących spraw:

- wykorzystania potencjału regionalnego Polski do stymulowania rozwoju społeczno-ekonomicznego naszego kraju; panuje uzasadnione przekonanie, że możliwości regionów wynikające z reformy terytorialnej państwa z 1998 r. nie są w pełni wykorzystane ze względu na różne blokady;
- nowoczesnego ukształtowania relacji polityki rozwoju regionalnego i polityki przestrzennej na poziomie krajowym i regionalnym, gdy te dwie polityki są współzależne;
- stworzenia możliwości programowania i finansowania rozwoju regionalnego w wieloletnim horyzoncie czasu; krajowe działania roz-

- wojowe uruchamiane w układzie rocznego planowania budżetowego nie przynoszą odpowiednich efektów, a dodatkowo fundusze europejskie programowane są w wieloletnim horyzoncie czasu, co powoduje kolejną niespójność;
- poprawnego zdefiniowania i oprzyrządowania w warunkach ustrojowych Polski obydwóch wymiarów polityki rozwoju regionalnego – interregionalnej i intraregionalnej, zapewniając jednocześnie dobre powiązanie i współdziałanie polityki państwa prowadzonej wobec województw i polityki wewnątrzregionalnej;
  - decentralizacji systemu finansów publicznych przez przesunięcie środków z budżetu centralnego do budżetów samorządów; problem dotyczy przede wszystkim samorządów województw, które dysponują środkami budżetowymi stanowiącymi przeciętnie zaledwie ok. 1/4 wielkości środków miasta wojewódzkiego; decentralizacja powinna spowodować podwyższenie jakości gospodarowania środkami publicznymi, co wymaga jednak zbudowania systemu wczesnego ostrzegania;
  - tworzenia nowej palety instrumentów dla polityki rozwoju regionalnego; może to dotyczyć m.in. umocowania różnych instytucji, takich jak agencje rozwoju regionalnego, regionalne fundusze inwestycyjne oraz stworzenie ram dla partnerstwa publiczno-prywatnego;
  - zbudowania efektywnego systemu partnerstwa dla rozwoju regionalnego; wszyscy ważni aktorzy w państwie i regionie powinni uczestniczyć w stymulowaniu rozwoju regionalnego; powinno to przyczyniać się do systematycznego poprawiania jakości relacji i współdziałania między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego;
  - wykorzystania możliwości, jakie stwarza dla Polski europejska polityka regionalna; Unia Europejska dostarcza krajom o niższym poziomie rozwoju niezbędnego *know-how* i stawia do ich dyspozycji znaczne środki, jednak doświadczenia wyraźnie dokumentują, że większe efekty osiągnęto w krajach mających efektywny system polityki regionalnej;
  - dalszego umacniania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce; sądzi się, że decentralizacja funkcji państwa sprzyja szerszemu zaangażowaniu społeczeństwa w procesy rozwojowe, dzięki temu, że szerszy jest zakres różnych partnerów społecznych w procesach decyzyjnych, a decyzje są podejmowane na odpowiednim szczeblu;
  - możliwości podejmowania problemów polityki regionalnej występujących w specyficznych skalach terytorialnych; dotyczy to m.in.

układów makroregionalnych, gdy jest niezbędne współdziałanie dwóch lub więcej województw ze względu na potrzebę rozwiązania konkretnego problemu; w ostatnich latach we wszystkich krajach Europy na znaczeniu zyskuje skala metropolitarna, wymagająca współdziałania wielu samorządów lokalnych, pytanie dotyczy także ewentualnego formalnego umocowania regionów typu NUTS 3;

- profesjonalizacji i odpolitycznienia polityki regionalnej realizowanej w województwach nadmierne upolitycznienie samorządów województw oznacza często podejmowanie suboptymalnych decyzji, kierujących się przesłankami politycznymi; takie wybory oznaczają marnotrawstwo środków publicznych.

Dla poprawnego skonstruowania podstaw prawnych polityki regionalnej niezbędne jest także udzielenie odpowiedzi na szczegółowe pytania wymagające jednoznacznego rozstrzygnięcia:

- czy zagadnienia planowania przestrzennego w obszarze ich powiązania z kreowaniem polityki regionalnej mają być zawarte w rozważanej ustawie;
- czy tematyka rozwoju obszarów wiejskich ma być przedmiotem polityki regionalnej czy też pozostać w obszarze regulacji proponowanych przez ministra właściwego w sprawach rolnictwa;
- czy tematyka wykorzystania środków unijnych powinna być zawsze regulowana specjalnymi ustawami dostosowanymi do regulacji UE, obowiązującymi w danym okresie planistycznym czy też pewne podstawowe zasady powinny być wpisane w nową ustawę;
- jakie instrumenty polityki regionalnej powinny zostać opisane w nowej ustawie (kontrakt wojewódzki, partnerstwo publiczno-prywatne);
- jakie instytucje wspierające rozwój regionalny powinny zostać uwzględnione w założeniach do nowej regulacji; przykładem mogą być m.in. regionalne fundusze inwestycyjne, agencje rozwoju regionalnego;
- czy ustawa ma regulować zasady polityki regionalnej państwa w stosunku do regionów, polityki regionów do własnych województw, współdziałania regionów, polityki subregionalnej dotyczącej np. układów metropolitarnych;
- w jaki sposób ustawa w różnych układach powinna stymulować partnerstwo niezbędne w kształtowaniu nowoczesnej polityki regionalnej;
- jakie formy uspołecznienia polityki regionalnej są niezbędne i jakie ciała doradczo-konsultacyjne byłyby właściwe w aktualnym kontekście instytucjonalnym.

Jedyny racjonalny sposób procedowania regulacji prawnych dotyczących rozwoju regionalnego to model iteracyjny nad zmianami poszczególnych wymienionych ustaw oraz nad nową *Ustawą o polityce regionalnej*. W pierwszej fazie powinny powstać założenia zmian ustaw określających podstawy finansowe i ustrojowe do prowadzenia polityki regionalnej, co dotyczy Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W drugiej fazie powinny powstać założenia do nowej *Ustawy o polityce regionalnej*. Założenia te muszą być zgodne tylko co do ogólnych zasad z założeniami zmian finansowych i ustrojowych, gdyż mogą z nich wynikać propozycje modyfikacji tamtych ustaw. Tylko przyjęcie takiego iteracyjnego procesu kolejnych przybliżeń nad pakietem tych ustaw daje szansę na stworzenie zadowalających podstaw finansowych, instytucjonalnych i kompetencyjnych w sferze polityki regionalnej

## Literatura

- Bradley J., Zaleski J., 2003, *Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN*. Gospodarka Narodowa nr 7-8.
- ESDP. *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam*. European Commission, Brussels, 1999.
- Hausner J. (red.), 1999, *Programowanie rozwoju regionalnego. Poradnik dla samorządów województwa*. Ministerstwo Gospodarki – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Warszawa-Kraków.
- Klasik A., 2002, *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*. Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice.
- Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*. Komisja Europejska, Bruksela-Luksemburg, 2004.
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 26 lipca 2001r. o ogłoszeniu *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, Monitor Polski, nr 26, Warszawa, 16 sierpnia 2001.
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Polski 2004-2006. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*. Komisja Europejska, Bruksela-Luksemburg, 2003.
- Projekt Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy przyjęty przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003 roku*, Wspólnoty Europejskie. Luksemburg, 2003.

- Szlachta J., 2004, *Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2007-2013*. Gospodarka Narodowa, nr 9.
- Szlachta J., 2004, *Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w standardach Unii Europejskiej*. Wspólnoty Europejskie, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, nr 11.
- Szlachta J., 2004, *Wnioski dla Polski wynikające z trzeciego raportu kohezyjnego Komisji Europejskiej*. Ekspertyzy Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa.
- Szlachta J. (red.), 2000, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*. Biuletyn KPZK PAN z. 191, Warszawa.
- Szlachta J., Zaleski J. (red.) oraz Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., 2004, *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*. Samorząd Terytorialny nr 1-2.
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju*. Dziennik Ustaw z 24 maja 2004.
- Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*. Rada Ministrów, Warszawa, 2004.