

**JACEK WOŹNIAK**

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

## **SPÓJNOŚĆ CZY KONKURENCYJNOŚĆ? POLITYKA ROZWOJU POLSKICH REGIONÓW**

**Abstract: Cohesion or Competitiveness? The Development Policy of the Polish Regions.** One of the most essential and key issues of management of regional policy in the New Financial Perspective is dilemma whether to rely on the internal cohesion of the region or on its competitiveness. The article presents evolution of the approach to the regional policy on the Community level, in context to evolution of approach towards objectives of the government regional policy in Poland. Author presents evolution of concepts in normative documents of the European Union and Poland as the background for real processes taking place in the Polish regions from the double perspective of provisions in programme documents (*i.e.* voivodship strategies and projects of regional operational programmes) and actual directions for employing the EU funds.

*„Europa musi odnowić podstawy swojej konkurencyjności, zwiększyć swój potencjał wzrostu i wydajności oraz wzmocnić spójność społeczną, kładąc szczególny nacisk na wiedzę, innowacyjność i optymalne wykorzystanie kapitału ludzkiego.*

*Dla osiągnięcia tych celów, Unia musi zmobilizować wszystkie odpowiednie zasoby krajowe i wspólnotowe – łącznie z polityką spójności – w trzech wymiarach (gospodarczym, społecznym i środowiskowym), aby lepiej wykorzystać ich synergii w ogólnym kontekście zrównoważonego rozwoju”<sup>1</sup>.*

Postulaty te, podniesione na posiedzeniu Rady Europejskiej w 2005 r. pozostają nadal aktualne, a ich wartość ulega nawet wzmocnieniu obecnie, czyli w przededniu rozpoczęcia wdrażania tzw. *Nowej Polityki Spójności na lata 2007-2013*. Klasyczna polityka regionalna nastawiona była przede wszystkim na wyrównywanie dysproporcji rozwojowych między różnymi częściami Wspólnoty, co miało służyć stabilizacji społecznej i trwałości przestrzeni europejskiej. Polityka

---

<sup>1</sup> *Wnioski Prezydencji*. Rada Europejska, marzec 2005.

rozwoju regionalnego, prowadzona zarówno w wymiarze europejskim, jak i polskim od początku zawiera jednak podstawowy dylemat: w jakim zakresie podejmowane wysiłki i dostępne środki powinny skupiać się na wyrównywaniu różnic w poziomie rozwoju między poszczególnymi obszarami, a w jakim powinny być wzmacniane ośrodki i dziedziny najsilniejsze, które mogą być motorem zmian w całym regionie<sup>2</sup>. Dylemat można w skrócie określić pytaniem: czy stawiać na spójność wewnętrzną regionu, czy na jego konkurencyjność? Współczesne podejście do rozwoju regionalnego mocno akcentuje orientację na wzmacnianie konkurencyjności regionów, opartej na ich wewnętrznych potencjałach, jako podstawowy kierunek polityki regionalnej. Oznacza to przełamanie dotychczas dominującej orientacji na działania wyrównujące poziomy rozwoju regionów. Kwestia jest szczególnie istotna w chwili obecnej – w całej Unii Europejskiej podejmowane są decyzje, które w znacznym stopniu ukierunkują polityki rozwoju poszczególnych państw i regionów na dziewięć kolejnych lat. Warto więc przyrzeć się, jaka odpowiedź była formułowana dotychczas, a jaka udzielana jest teraz.

Celem pracy jest pokazanie, czy polityka regionalna prowadzona przez polskie województwa jest zbieżna z obecnym ukierunkowaniem tej polityki w Unii Europejskiej i zarazem – czy jest spójna z deklaracjami programowymi składanymi przez władze regionalne. Pokazane zostanie, jak zmieniło się ogólne ukierunkowanie polityki rozwoju Unii Europejskiej w latach 1999-2006. W tym celu zostanie przedstawiona ewolucja zapisów w dokumentach normatywnych Unii Europejskiej, a także Polski. Na tym tle ukazane zostaną realne procesy zachodzące w polskich regionach, w podwójnej perspektywie: zapisów dokumentów programowych (tj. strategii wojewódzkich i projektów regionalnych programów operacyjnych) oraz faktycznych kierunków wydatkowania funduszy Unii Europejskiej.

## **1. Ewolucja podejścia do polityki regionalnej na poziomie wspólnotowym**

Najistotniejszym źródłem polityki regionalnej w dzisiejszej formule jest prawo traktatowe Wspólnot Europejskich. W art. 158 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zdefiniowane zostało zasadnicze i pierwotne ukierunkowanie jej działań: „...w celu wzmocnienia (...) spójności gospodarczej i społecznej, Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju

---

<sup>2</sup> I. Pietrzyk: *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Wyd. Naukowe PWN, 2001.

różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich”. Tak określony cel interwencji jednoznacznie wskazuje, że zasadniczą motywacją twórców Traktatu było dążenie do większej spójności przestrzeni europejskiej. Instrumentem właściwym w tym zakresie jest polityka regionalna, przy czym w praktyce instytucji UE jej synonimem stał się termin *polityka spójności gospodarczej i społecznej*.

Należy podkreślić, że także projekt *Konstytucji Europejskiej* operuje pojęciem *polityka spójności*, przy czym poszerza jednocześnie jego zakres, stosując termin *spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna*<sup>3</sup>.

Istnieje, oczywiście, pole interpretacji zarówno w zakresie wykładni, jak i stosowania zapisów Traktatu. W sferze polityki regionalnej możliwości odmiennego podejścia dotyczą metody osiągnięcia jej większej efektywności. To właśnie wybór tej metody wskazuje na istniejący dylemat „spójność czy konkurencyjność”. Następująca od końca lat 90. ewolucja w ukierunkowaniu działań rozwojowych jest już widoczna na poziomie najważniejszych przepisów prawnych określających ramy dla polityki spójności.

W *Rozporządzeniu Rady nr 1260/1999* ustanawiającym przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, wskazano ogólnie na cele działań funduszy strukturalnych: „...wspieranie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju, przekształcenia ekonomiczne i społeczne oraz zmiana profilu polityki społecznej na obszarach stojących w obliczu trudności strukturalnych...”. Spotykamy dalej deklarację, że „... w swoich wysiłkach zmierzających do umocnienia spójności gospodarczej i społecznej Wspólnota także stara się wspierać harmonijny, zrównoważony i trwały rozwój działalności gospodarczej, wysoki poziom zatrudnienia, równość traktowania kobiet i mężczyzn oraz wysoki poziom ochrony i poprawy stanu środowiska ...”. Przechodząc na poziom instrumentów wykonawczych – „...Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) przyczynia się przede wszystkim do osiągnięcia celu polegającego na wspieraniu rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju oraz gospodarczego i społecznego przekształcenia obszarów stojących w obliczu trudności strukturalnych...”<sup>4</sup>.

Wątek gospodarczy został zatem zaznaczony, jednak niemal wyłącznie w rozumieniu konieczności prowadzenia polityki wyrównawczej. Potwierdzeniem tego nastawienia jest obowiązująca do 2006 r. definicja celu pierwszego

<sup>3</sup> *Projekt traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy*. Konwent Europejski, Bruksela, 2003.

<sup>4</sup> *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999* z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

polityki spójności, konsumującego zdecydowaną większość środków przeznaczonych na tę politykę (69,7% alokacji funduszy strukturalnych, tj. 135,9 mld euro w latach 2000-2006): „...wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju”. Definicja celu drugiego, znacznie mniej ważnego z punktu widzenia alokacji środków przeznaczonych na jego realizację (11,4% środków funduszy strukturalnych) brzmiąca: „wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych” podkreśla co prawda aspekty ekonomiczne, ale i tu z zachowaniem istotnego ukierunkowania na spójność obszarów problemowych z pozostałymi obszarami Wspólnoty.

Proces zmian w ogólnym podejściu do definiowania roli polityki spójności został w znacznym stopniu skatalizowany przez wnioski z Trzeciego raportu nt. *spójności gospodarczej i społecznej*, opublikowanego przez Komisję Europejską w 2004 r<sup>5</sup>. Europejska polityka rozwoju, w swej dotychczasowej formule, została poddana krytyce ze względu na brak tendencji zwykłej we wspieranych regionach oraz brak konwergencji regionalnej. Podkreślano, że wystąpiły niepowodzenia polityki rozwoju Unii Europejskiej w osiągnięciu celu, jakim jest zapewnienie większej spójności społeczno-gospodarczej, i to mimo znacznej koncentracji środków na infrastrukturę, a także – choć w mniejszym zakresie – na wspieraniu przedsiębiorczości. Wnioski z cytowanego raportu, wskazujące jednoznacznie na brak wyraźnych, tj. na oczekiwany poziomie postępów w realizacji postanowień Agendy Lizbońskiej oraz występujące w dalszym ciągu znaczne zróżnicowanie między regionami Wspólnoty, przyczyniły się do wyraźnego przesunięcia akcentu polityki spójności w stronę wsparcia konkurencyjności i innowacyjności. Wskazano przy tym na różne instrumenty, przez które polityka spójności może efektywnie wzmacniać realizację priorytetów Strategii Lizbońskiej. Należy podkreślić dwa z nich:

- inwestowanie w obszarach charakteryzujących się wysokim potencjałem wzrostu;
- inwestowanie w lokomotywy wzrostu oraz zatrudnienie.

Polityka spójności powinna koncentrować się na inwestycjach w kapitał ludzki i kapitał fizyczny, które mają krytyczne znaczenie dla potencjału wzrostu i zatrudnienia, włączając w to infrastrukturę fizyczną oraz ICT, potencjał badawczy i innowacyjność, kształcenie i szkolenia<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> *Nowe Partnerstwo dla spójności: konwergencja, konkurencyjność, współpraca*. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Komisja Europejska, 2004.

<sup>6</sup> *Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Strategiczne wytyczne wspólnotowe 2007-2013*. Komunikat Komisji, Bruksela 2005.

Powyższa zmiana koncepcyjna znalazła wyraz w treści aktów prawnych tworzących ramy dla Nowej Perspektywy Finansowej.

Ogólny cel polityki spójności, sformułowany w Rozporządzeniu Rady ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności wskazuje, że „...powinna przyczynić się do wzrostu gospodarczego, zwiększania konkurencyjności i zatrudnienia poprzez włączenie priorytetów Wspólnoty dotyczących trwałego rozwoju określonych podczas posiedzeń Rady Europejskiej w Lizbonie i Göteborgu”<sup>7</sup>. W zestawieniu z treścią uchylanego rozporządzenia jest to wyraźne przeniesienie punktu ciężkości w stronę działań wzmacniających konkurencyjność. Konsekwentne zmiany wprowadzono na poziomie określania nowych celów polityki spójności. W ramach nowego celu ‘Konwergencja’ wspierane będzie:

- zwiększanie ilości i poprawa jakości inwestycji w kapitał ludzki i rzeczowy;
- rozwijanie innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy;
- zwiększanie zdolności adaptacyjnych do zmian gospodarczych i społecznych;
- ochrona i poprawa jakości środowiska, oraz
- zwiększanie wydajności administracji.

Jednoznacznie sformułowanym zadaniem jest tutaj stymulowanie potencjału wzrostu gospodarczego, w tym koncentracja na inwestycjach niezbędnych do zwiększania długookresowej konkurencyjności, jednak – z zachowaniem orientacji wyrównawczej. Pozostaje to nadal głównym celem funduszy strukturalnych.

Drugi nowy cel, *Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie* (ok. 16% całej alokacji funduszy strukturalnych w latach (2007-2013) jest ukierunkowany na:

- zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności regionów;
- zwiększanie poziomu zatrudnienia;
- zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie idei społeczeństwa opartego na wiedzy;
- przedsiębiorczość;
- poprawę dostępności, zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych, oraz

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

– rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej.

Możemy zatem zaobserwować bardzo już wyraźną koncentrację na realizacji tzw. Nowego początku Strategii Lizbońskiej, promowanego hasłem: *Wzrost i Zatrudnienie*. Podsumowując należy stwierdzić, że co prawda programy dotyczące Konwergencji nadal stanowiąc będą, zgodnie z zapisami Traktatu WE, najwyższy priorytet polityki spójności w latach 2007-2013, mamy jednak do czynienia z wyraźnym procesem przeorientowania na budowanie potencjału wzrostu i konkurencyjności w przestrzeni całej Unii Europejskiej.

## **2. Ewolucja podejścia do celów polityki regionalnej rządu w Polsce**

Akcesja Polski do UE była poprzedzona szerokimi przygotowaniem do członkostwa. Elementem tych przygotowań było także wypracowywanie mechanizmów, które miały wzmocnić system regulacyjny i instytucjonalny, tak aby po wstąpieniu do UE Polska była w stanie skutecznie uczestniczyć we wspólnotowej polityce spójności. W szczególności, uchwalono *Ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*<sup>8</sup>, gdzie po raz pierwszy w akcie normatywnym sformułowano cele polityki regionalnej rządu. Stosownie do zapisów ustawowych jest to:

- „1) rozwój poszczególnych obszarów kraju, poprawa jakości i warunków życia mieszkańców oraz poziomu zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych,
- 2) stwarzanie warunków do podnoszenia konkurencyjności wspólnot samorządowych;
- 3) wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów kraju oraz wyrównanie szans obywateli państwa bez względu na miejsce zamieszkania, a także zmniejszanie zacofania obszarów słabo rozwiniętych i mających najmniej korzystne warunki rozwoju.” (art. 3.1 *Ustawy*).

Już wówczas zostały zatem odzwierciedlone dwa główne nurty polityki regionalnej, jednak ze zdecydowanie silniejszym naciskiem na działania wyrównawcze i prosocjalne. Charakter tej regulacji został później potwierdzony w szczególności przez realizowane na jej podstawie kontrakty wojewódzkie, które w znakomitej większości wspierały realizację zadań z zakresu podsta-

---

<sup>8</sup> *Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*. Dz.U. nr 48, poz. 550.

wowej infrastruktury technicznej, z dominującym udziałem finansowym tzw. inwestycji wieloletnich<sup>9</sup>.

Kolejna regulacja tworząca ramy dla polityki regionalnej, *Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju*<sup>10</sup>, wprowadziła inny sposób uprawiania polityki regionalnej państwa. O ile w poprzedniej *Ustawie* centralnym pojęciem był 'rozwoj regionalny', którego motorem miała być oddolna inicjatywa województw, o tyle w omawianej *Ustawie* jest to *Plan*, określający w sposób techniczny proces absorpcji funduszy strukturalnych. *Ustawa* ta miała zatem charakter przede wszystkim proceduralny, implementacyjny i jako taka nie obejmowała wątków aksjologicznych, w szczególności definicji celów. Należy to potraktować jako regres w procesie regulacyjnym dotyczącym problematyki regionalnej.

Mimo prowadzenia prac legislacyjnych w bezpośrednim związku z przygotowaniem Unii Europejskiej do uruchomienia Nowej Perspektywy Finansowej, opracowywana w 2006 r. kolejna *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*<sup>11</sup> nie stwarzała nowej jakości, szczególnie w odniesieniu do dylematu „polityka wyrównawcza czy wzmacniająca konkurencyjność”. W *Ustawie* ogólną funkcję polityki regionalnej określono jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej i lokalnej”. Działania te mają być prowadzone w szczególności w zakresie:

- 1) infrastruktury społecznej i technicznej;
- 2) rozwoju nauki i zwiększenia innowacyjności gospodarki;
- 3) rozwoju kultury i ochrony zdrowia;
- 4) rozwoju przedsiębiorczości;
- 5) stymulowania powstawania nowych miejsc pracy;
- 6) rozwoju zasobów ludzkich;
- 7) rozwoju obszarów wiejskich;
- 8) ochrony środowiska.

O ile proponowany katalog obszarów wsparcia uwzględni te, które przyniosą największą wartość dodaną i wzrost, o tyle ogólny cel *Ustawy* utrzymuje dążenia wyrównawcze w centrum zainteresowania. Wejście w życie aktualnej

---

<sup>9</sup> Aktem wykonawczym do *Ustawy* były tzw. Programy Wsparcia, przyjmowane na okres jednego do dwóch lat, patrz: *Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programu Wsparcia na lata 2001-2002*, Dz.U. 00 nr 122 poz. 1326 i n.; patrz także: *Sprawozdanie z realizacji w roku budżetowym 2005 kontraktów wojewódzkich na lata 2005-2006*, MRR 2006.

<sup>10</sup> *Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju*, Dz.U. nr 116 poz. 1206.

<sup>11</sup> Wersja projektu *Ustawy* z września 2006 r.

*Ustawy* może zatem prowadzić do niezrozumienia faktycznych intencji ustawodawcy co do priorytetów polityki rozwoju regionalnego państwa, w tym także odnośnie do realizacji polskich zobowiązań w zakresie Strategii Lizbońskiej<sup>12</sup>.

Powyższy, z założenia uproszczony ”przeгляд ustawodawczy” pokazuje, że spór co do celów polityki regionalnej nie wygasł, przeciwnie – ciągle trwa dyskusja i poszukiwanie właściwego podejścia. Innymi słowy jest to spór między opcją centralistyczną i wyrównawczą oraz opcją decentralistyczną i prokonkurencyjną. Nadal obserwujemy też bardzo silne wpływy zwolenników zdecydowanej interwencji państwa w dziedzinie rozwoju regionalnego. Nie-wystarczające jest też zrozumienie, że współcześnie polityka regionalna musi respektować zasadę pomocniczości państwa, co w analizowanym kontekście oznacza, że za rozwój regionalny odpowiadają przede wszystkim samorządy wojewódzkie, które powinny prowadzić go w miarę możliwości za własne środki i na własną odpowiedzialność.

### **3. Wsparcie konkurencyjności w praktyce polityki rozwoju samorządów wojewódzkich**

Druga, aktualna edycja strategii rozwoju województw kładzie, w warstwie postulatycznej, silny akcent na działania wzmacniające konkurencyjność gospodarczą regionów. Strategie te, przyjęte w większości na przełomie lat 2005/2006 obejmują perspektywę od 2007 do 2015 lub nawet 2020 r. Warto przy tym podkreślić, że powstawały one niezależnie od siebie i praktycznie bez jakichkolwiek ograniczeń czy wytycznych pochodzących z planistycznych dokumentów nadrzędnych, które kierunkowałyby ich treść merytoryczną<sup>13</sup>. Duża dowolność dotyczyła także przyjętej metodyki i struktury dokumentów, choć wszystkie deklarują oparcie na tych samych zasadach: pomocniczości, koncentracji, partycypacji społecznej. Mimo to decyzje w zakresie wizji rozwoju, podejmowane przez autonomiczne, w tym względnie, organy samorządów województw mieszczą się w ogólnoeuropejskim nurcie przeorientowania interwencji publicznej w stronę

---

<sup>12</sup> Proponowana *Ustawa* pociąga za sobą liczne kontrowersje, dotyczące zakresu nadzoru administracji rządowej nad samorządową, relacji: administracja centralna – administracja regionalna, oraz – przede wszystkim – pojmowania zasady subsydiarności. Bardziej szczegółowa analiza tych kwestii nie jest jednak przedmiotem prezentowanego opracowania. Patrz także: *Stanowisko Związku Województw RP w sprawie projektu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Poznań, sierpień 2006.

<sup>13</sup> *Projekt Strategii Rozwoju Kraju* powstał później niż uchwalone strategie rozwoju województw.

wzmacniania potencjału regionów, na podstawie ich własnych zasobów. W strukturze strategii rozwoju wszystkich województw zawarte są cele, obszary, priorytety, ściśle związane ze wzmacnianiem konkurencyjności regionu. Co więcej, najczęściej zapisy te znajdują się na pierwszym miejscu listy celów. W warstwie pojęciowej są zazwyczaj opisywane jako dążenie do wzmocnienia gospodarki regionu, podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej, wzmocnienia przedsiębiorstw, budowy gospodarki opartej na wiedzy, rozwoju innowacji i badań naukowych, czy wprost konkurencyjności regionu. W części województw listę celów tego typu poszerzają dodatkowo te, które są związane ze wzmacnianiem centralnego ośrodka wzrostu – metropolii. Niestety, nieliczne tylko strategie jasno informują o strukturze przewidywanych wydatków na realizację przyjętych celów. Wśród dokumentów, które zawierają aspekt finansowy alokacja wydatków na wzmocnienie konkurencyjności w ogólnej puli środków waha się między 9 a 25%<sup>14</sup>.

Oczywiście w dalszym ciągu istotna część celów strategicznych i obszarów ich realizacji dotyczy zagadnień o charakterze ściśle spójnościowym, społecznym. W szczególności dotyczy to dążeń do poprawy jakości infrastruktury podstawowej ładu przestrzennego, poprawy bezpieczeństwa ekologicznego i energetycznego, ochrony zdrowia i innej infrastruktury społecznej. Jest to zrozumiałe w sytuacji, gdy suwerenem strategii jest sejmik, organ elekcyjny, dla którego polityka wyrównawcza, spójności wewnętrzregionalnej, ma naturalne pierwszeństwo w stosunku do działań skoncentrowanych w obszarach najbardziej konkurencyjnych, w tym metropolitalnych.

Swoistą kategorią pośrednią, należącą w sensie celów do obszaru wsparcia konkurencyjności, ale w sensie faktycznych działań w polskich realiach – związaną najczęściej z inwestycjami w infrastrukturę, jest rozwój zasobów ludzkich, opisywany w strategiach jako wzrost poziomu wykształcenia, budowa społeczeństwa wiedzy, rozwój kapitału społecznego, itp. Mieszczą się pod tymi pojęciami często inwestycje w infrastrukturę, np. edukacyjną, szkół wyższych czy bibliotek.

Przedstawiona powyżej krótka charakterystyka strategii rozwoju województw obrazuje moment w długofalowym procesie zmian, w jakim się obecnie znajdujemy. Przesunięcie akcentów w stronę wzmacniania konkurencyjności i realizacji celów Strategii Lizbońskiej jest już widoczne, jednak sprawy podstawowe, odrabianie zaległości cywilizacyjnych i rozwojowych, są w dalszym ciągu główną

---

<sup>14</sup> Opracowanie własne na podstawie analizy 16 strategii rozwoju województw oraz projektów 16 regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013, aktualnych na 31 sierpnia 2006 r.

troską samorządów województw i samorządów lokalnych<sup>15</sup>. Należy zwrócić także uwagę na to, że większość strategii wojewódzkich nie jest skwantyfikowana, oparta mierzalnymi wskaźnikami, najczęściej nie dysponuje także niezależnymi ocenami *ex-ante*. Pozostawia to dużą dowolność interpretacyjną, nie pozwalając jednocześnie jednoznacznie zakwalifikować faktycznych intencji samorządów wojewódzkich. Powyższe uzasadnia pogląd, że większa część strategii realnie i funkcjonalnie wpisuje się w tradycyjny model prowadzenia polityki rozwoju funkcjonujący w Europie, zgodnie z którym w pierwszej kolejności realizowane są zadania związane z osiągnięciem odpowiedniego poziomu infrastruktury technicznej, w tym transportowej, a dopiero potem wysiłki koncentrowane są na przedsięwzięciach ściśle prokonkurencyjnych. Nie należy zapominać, że zapisy w strategiach wojewódzkich są postrzegane także jako element marketingu terytorialnego.

W perspektywie nadchodzących lat jednym z najistotniejszych instrumentów realizacji strategii rozwoju województw będą regionalne programy operacyjne. Analiza projektów tych programów pod kątem rozłożenia akcentów w zakresie wsparcia spójności i konkurencyjności regionu musi być poprzedzona kilkoma założeniami. Po pierwsze – programy regionalne są wypadkową strategii rozwoju województw, strategii, polityk i aktów prawnych wspólnotowych oraz analogicznie strategii, aktów prawnych i polityk krajowych i jako takie nie są w pełni odzwierciedleniem autonomicznej wizji rozwoju samorządów wojewódzkich. Szczególnie mocną determinantą są wytyczne Komisji Europejskiej i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Po drugie, zapisy programów regionalnych to wybór spraw najważniejszych, na których zostanie skoncentrowane wsparcie, z uwzględnieniem ograniczonych alokacji finansowych<sup>16</sup>. Po trzecie, programy regionalne muszą być także komplementarne w stosunku do sektorowych programów centralnych.

Podobnie jak w przypadku strategii, nazewnictwo priorytetów i działań ujętych w poszczególnych programach regionalnych jest zróżnicowane; różne są też przyjęte podejścia do rozwiązywania problemów rozwojowych. Niemniej jednak w strukturze każdego programu można wyodrębnić grupę priorytetów bezpośrednio wzmacniających konkurencyjność oraz drugą grupę priorytetów<sup>17</sup>, których realizacja będzie służyć przede wszystkim osiągnięciu spójności we-

---

<sup>15</sup> T. Kalinowski (red.): *Sukces rozwojowy polskich województw*. IBnGR, Gdańsk 2006.

<sup>16</sup> Aktualna edycja programów jest monofunduszowa, tzn. finansowana wyłącznie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Na potrzeby analizy pominięto problematykę tzw. *cross-financing*.

<sup>17</sup> W drugiej grupie priorytetów (niezorientowanych na konkurencyjność) ujęto planowane nakłady na pomoc techniczną oraz ewentualne rezerwy. Ze względu na ograniczenia formalne nie są

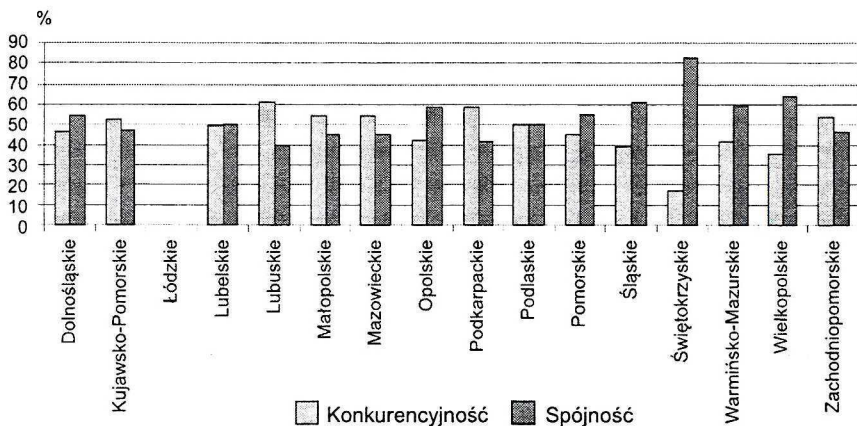
wnątrzregionalnej. Analiza taka daje orientację, jak jest planowane ukierunkowanie wydatków w poszczególnych regionach. Aby ją przeprowadzić przyjęto, że do grupy 'konkurencyjność' należą priorytety obejmujące zadania z zakresu społeczeństwa informacyjnego, badań i wysokich technologii, bezpośredniego i pośredniego wsparcia przedsiębiorstw, energii odnawialnych, turystyki (i kultury, jeśli planowane wsparcie tego obszaru jest powiązane z turystyką), rozwoju funkcji metropolitalnych oraz infrastruktury kapitału ludzkiego. Natomiast do 'spójności' zaliczono priorytety związane z infrastrukturą komunikacyjną, energetyczną, ochrony środowiska (w tym bezpieczeństwa powodziowego i dostaw wody), infrastrukturą społeczną (w tym ochrony zdrowia i pomocy społecznej), rewitalizacją miast oraz współpracą międzyregionalną, a także rozwój lokalny. Na ryc. 1 przedstawiono wyniki takiej agregacji – podział planowanych nakładów na dwie opisane powyżej grupy priorytetów w odniesieniu do ogólnej puli alokacji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na dany region.

Analiza wskazuje, że mimo występowania wszystkich zasygnalizowanych czynników ujednociających proces programowania, co powinno znacznie spłaszczać dysproporcje, występują istotne różnice między regionami. W 7 z 15 przypadków zakłada się, że co najmniej 50% alokacji programu zostanie przeznaczona bezpośrednio na wsparcie konkurencyjności i przedsiębiorczości. Najwyższy poziom takich wydatków (60,5%) zaplanowano w woj. lubuskim, a także podkarpackim, natomiast najwięcej na spójność zamierza wydać woj. świętokrzyskie (83%) oraz opolskie i lubuskie. Zwraca uwagę przypadek woj. świętokrzyskiego. W sytuacji, w której województwo będzie również korzystać z *Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej*, przeznaczonego w większości na infrastrukturę podstawową, można byłoby oczekiwać, że środki własnego RPO zostaną w większym stopniu skierowane na wzmocnienie konkurencyjności gospodarczej.

Warto także odnieść plany finansowe 16 RPO do struktury planu finansowego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Dokonując identycznej agregacji interwencji ZPORR, jak przy opisanej powyżej analizie 16 RPO, otrzymujemy informację, że tylko 34% alokacji tego programu było zorientowane bezpośrednio na budowanie konkurencyjności. Należy podkreślić, że po uśrednieniu proporcji obliczonych

---

to jednak wielkości, które mogą zakłócić prezentowane proporcje. W przypadku programów, które zawierają dane finansowe w rozbiu na działania, analiza została przeprowadzona z uwzględnieniem charakteru działań, natomiast w przypadku programów, których dane finansowe dostępne są tylko w rozbiu na priorytety dokonano agregacji danych finansowych na poziomie priorytetu.



Ryc 1. Wydatki na konkurencyjność i spójność planowane w regionalnych programach operacyjnych na lata 2007-2013

Źródło: Opracowanie własne Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego

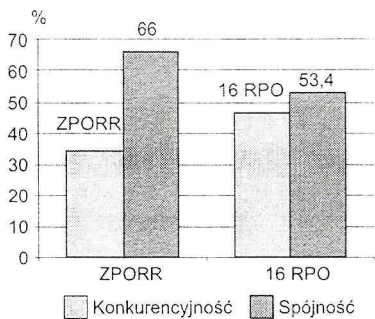
\* Dostępny projekt RPO Województwa Łódzkiego nie zawiera planu finansowego (według danych na 31.08.2006).

wcześniej dla 16 RPO okazuje się, że łącznie województwa przeznaczą na wsparcie konkurencyjności prawie 47% dostępnych im środków (ryc. 2).

Występujące zróżnicowania jednoznacznie potwierdzają też zasadność wprowadzenia do perspektywy finansowej 2007-2013 odrębnych programów regionalnych zamiast jednego programu *quasi*-regionalnego, jakim w latach 2004-2006 był *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)*<sup>18</sup>.

Stoimy niewątpliwie w obliczu istotnego przesunięcia akcentów w programowaniu polityki regionalnej i środków funduszy strukturalnych, jakie będą dostępne w latach 2007-2013. Analizowane projekty RPO dają dobre świadectwo aspiracji i ambicji polskich regionów, które przygotowując się do nowej perspektywy finansowej próbują wyjść poza tradycyjny paradygmat działań wyrównawczych i prospołecznych, typowy dla regionów opóźnionych w rozwoju. Zmniejszony został znacznie wolumen wydatków jednoznacznie spójnościowych, mających na celu odrobienie zaległości rozwojowych, jednak w dalszym ciągu będą one stanowić większość. Otwarte pozostaje pytanie, ile z analizo-

<sup>18</sup> Program ZPORR miał jednolitą strukturę priorytetów i alokacji finansowych, obejmującą także poziom działań, w skali całego kraju.



Ryc. 2. Wydatki na konkurencyjność i spójność w ZPORR i średnio dla 16 RPO

Źródło: Opracowanie własne.

wanych powyżej deklaracji programowych uda się zrealizować w procesie implementacyjnym. Pytanie to trzeba postawić mając świadomość, że łatwiej wykorzystuje się środki na prostą infrastrukturę niż na rozwój społeczeństwa informacyjnego, inwestowane w zasoby ludzkie czy gospodarkę opartą na wiedzy. Pamiętajmy także o naciskach, jakim poddane będą władze regionalne, aby fundusze strukturalne przede wszystkim sprawnie wydać i rozliczyć. Jest to kwestia pragmatyki i potrzeby bezpieczeństwa, które często okazują się być ważniejsze niż długoterminowe wskaźniki rezultatów i oddziaływań interwencji fun-

dsuszy. Przywołajmy również doświadczenia lat 1999-2006, gdy największym zainteresowaniem ze strony jednostek samorządowych cieszyły się właśnie projekty podstawowej infrastruktury technicznej i społecznej (w przypadku ZPORR, w niektórych regionach popyt na nie przekraczał aż 11-krotnie podaż dostępnych funduszy). Ogromny apetyt samorządów terytorialnych jest zrozumiałą, wynika ze skali potrzeb i zapóźnień cywilizacyjnych. Okazuje się, że ich odrobienie ciągle jest traktowane jako jedna z najszybszych i najpewniejszych ścieżek awansu, w pogoni za lepiej rozwiniętymi regionami UE<sup>19</sup>.

## Podsumowanie

Polityka regionalna ma sprzyjać rozwiązywaniu strukturalnych problemów regionów. W polskich warunkach – kraju o niskim poziomie rozwoju ekonomicznego – polityka regionalna prowadzona na podstawie funduszy strukturalnych będzie realnie determinować także pozycję ustrojową naszych województw, dla których sensem i powodem istnienia jest prowadzenie procesów rozwojowych.

W ostatnich latach możemy obserwować wyraźną zmianę w ukierunkowaniu polityki spójności Unii Europejskiej. Nowoczesne podejście do rozwoju

<sup>19</sup> J. Woźniak: *Projekty transportowe jako czynnik zwiększający konkurencyjność polskich województw*, [w:] *Wstępna ocena pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2006.

regionalnego mocno akcentuje orientację na wzmacnianie konkurencyjności regionu jako zasadniczy kierunek polityki regionalnej. Oznacza to faktyczne odchodzenie od dotychczasowej dominacji działań wyrównawczych. Nieporozumieniem byłoby jednak interpretować to nowe podejście jako koncentrację wyłącznie na tzw. lokomotywach rozwoju. Przeciwnie, polityka wzmacniania konkurencyjności powinna dotyczyć wszystkich regionów zarówno silnych, jak i słabych. Każdy bowiem region musi walczyć o swą pozycję konkurencyjną, w relacjach krajowych, jak i europejskich, gdyż każdy region dysponuje swoim własnym potencjałem wzrostu. Przyjęcie takiego podejścia jest ważne także z punktu widzenia naszej krajowej debaty na temat kształtu polityki regionalnej.

Istnieje niewątpliwie potrzeba refleksji nad polityką regionalną, z zamiarem wprowadzania polityk bardziej innowacyjnych, zorientowanych na specyficzne cechy i walory danego regionu. Bardzo ważne, aby nie zdominowało nas przy tym myślenie: 'fundusze UE należy pozyskać, wydać i rozliczyć', ale – jakie będą tego rezultaty, jak będzie to oddziaływać na pozycję konkurencyjną regionu? Taka refleksja musi być prowadzona w sposób ciągły, mając na uwadze odniesienia zarówno do celu, jakim jest konwergencja, jak i konkurencyjność. Jaki kierunek zostanie uznany za najważniejszy: czy wzrost gospodarczy (który zresztą u nas powinien być szybszy niż w innych krajach członkowskich) czy też mozolne wieloletnie wyrównywanie poziomów rozwoju, poprawa jakości życia i często pasywna osłona społeczna? Pamiętajmy przy tym, że to ostatnie oznacza nakłady generujące w przyszłości przede wszystkim koszty, a nie nowe miejsca pracy i wzrost przedsiębiorczości. Przedstawiona powyżej analiza porównawcza zapisów dokumentów strategicznych zarówno poziomu generalnego (strategii województw), jak i implementacyjnego (projekty programów operacyjnych) pozwala stwierdzić, że polskie regiony sterują w stronę nowej polityki spójności, pozostając w łączności z aktualnymi wytycznymi programowymi UE. Czy kurs ten będzie konsekwentnie utrzymywany – będzie można wypowiedzieć się dopiero na etapie wdrożeniowym, tj. na etapie podejmowania decyzji o kierunkach wydawania środków i wyborze konkretnych projektów.

Niezależnie od obecnie udzielanych odpowiedzi, nieuchronnie czeka nas przejście od systemu opartego na redystrybucji środków na działania wyrównawcze do systemu celów uzależnionych od zgodności z odnowioną Strategią Lizbońską. Fundusze strukturalne mają działać jak dźwignia: przyspieszać rozwój. Lata 2007-2013 będą swoistym testem naszych możliwości – czy będziemy w stanie właściwie wykorzystać narzędzia, które, jako polskie regiony, dostajemy obecnie do dyspozycji.